

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE MESTRADO EM DIREITOS E GARANTIAS
FUNDAMENTAIS**

MILSON LOPES DE OLIVEIRA

**A CIDADANIA PARTICIPATIVA NAS OUVIDORIAS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E A EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**VITÓRIA
2009**

MILSON LOPES DE OLIVEIRA

**A CIDADANIA PARTICIPATIVA NAS OUVIDORIAS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E A EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da
FDV, como exigência parcial para a obtenção do
título de MESTRE em Direitos e Garantias
Fundamentais, na área de concentração Direitos
Fundamentais e Sociedade, sob a orientação do
Prof. Doutor Aloísio Krohling.

VITÓRIA
2009

MILSON LOPES DE OLIVEIRA

**A CIDADANIA PARTICIPATIVA NAS OUVIDORIAS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E A EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da FDV, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direitos e Garantias Fundamentais, na área de concentração Direitos Fundamentais e Sociedade.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

_____ Vitória, 22 de dezembro de 2009.

À minha esposa Iraldidrene e aos meus filhos Brayan e Victor pelo carinho e tolerância nos momentos de ausência.

AGRADECIMENTOS

Ao orientador Prof. Aloísio Krohling por dividir comigo parte de sua sapiência e pela incansável participação nos momentos de indecisão em busca de alternativas para consumação dos objetivos da presente pesquisa.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa que prontamente aceitaram o convite para participar como examinadores, contribuindo efetivamente com o meu crescimento acadêmico.

Aos professores das disciplinas do Curso de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória pela amizade e pelos ensinamentos.

Aos colegas de turma pelos inesquecíveis momentos de convívio e pela colaboração nos momentos difíceis desta caminhada.

A Faculdade de Direito de Vitória pela oportunidade de realização do Curso de Mestrado em Direito e Garantias Fundamentais.

Ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo pela receptividade e contribuição com informações essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos servidores da FDV e a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

“O maior desafio da cidadania é a eliminação da pobreza política, que está na raiz da ignorância acerca da condição de massa de manobra. Não-cidadão é sobretudo quem, por estar coibido de tomar consciência crítica da marginalização que lhe é imposta, não atinge a oportunidade de conceber uma história alternativa e de se organizar politicamente para tanto. Entende injustiça como destino. Faz a riqueza do outro, sem dela participar”.

(Pedro Demo)

RESUMO

Passadas duas décadas da promulgação da Constituição Federal, que de forma ambiciosa foi intitulada Constituição cidadã, ainda são bastante incipientes no Brasil as ações advindas da cidadania participativa. Argumenta-se que o comportamento passivo da sociedade decorre de motivos de ordem cultural, devido ao modesto histórico de conquistas sociais fruto da manifestação popular; de ordem educacional, decorrente do baixo nível de ensino da população; e de ordem política, em virtude do desconhecimento dos direitos e deveres fundamentais do cidadão. Atendendo ao novo paradigma advindo da constitucionalização do Estado Democrático de Direito, foram instituídas ouvidorias públicas em nível federal, estadual e municipal. Tais institutos, além de possibilitar o incremento do exercício da cidadania representam o principal canal de comunicação entre a sociedade civil e o Estado, merecendo destaque as Ouvidorias do Ministério Público Estadual (MPE), criadas pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que se propõem a atuar como uma ponte entre o cidadão e o poder estatal, propiciando um modelo de gestão mais democrático. Em regra, a ouvidoria tende a limitar suas ações no sentido de ouvir e examinar as reclamações, denúncias e sugestões dos cidadãos sobre os procedimentos e ações de servidores e entidades públicas, mas sua atuação deve ser aprimorada visando uma gradual construção da cidadania e a redução das desigualdades sociais. Esta pesquisa objetivou investigar o desempenho da Ouvidoria do MPE nas regiões sul e sudeste do Brasil, como espaço de exercício da cidadania participativa. Para tanto, foram pesquisadas as atividades desenvolvidas nesses órgãos e levantados os instrumentos normativos que regem sua atuação nas relações com o cidadão. O estudo foi pautado no método dedutivo e compreendeu a pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados demonstram a importância da ouvidoria como ponte entre o cidadão e o poder público, no entanto, o Relatório da Ouvidoria/MPES aponta limitações que têm dificultado sua atuação. Ainda assim é possível concluir que a Ouvidoria do MPE tem aprimorado sua atuação como *locus* potencial para o exercício da cidadania participativa visando a efetivação dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: cidadania participativa, ouvidoria pública, direitos fundamentais, controle democrático, poder estatal.

ABSTRACT

After two decades of the Federal Constitution, which was ambitiously titled Citizen Constitution, are still incipient in Brazil, the actions arising from participatory citizenship. Argued that the passive conduct of the society stems from cultural reasons, due to historic modest of social gains arising from the popular demonstration; educational order, due to the low level of education of the population and political order, because of lack of rights and duties of the citizen. Given this new paradigm situation due at constitutionalization of the democratic state, has been recently established public ombudsman at the federal, state and municipal level. Such institutes, besides facilitating the increment of the exercise of citizenship, represent the main channel of communication between civil society and the state, we highlight the Ombudsman of the State Public Ministry (SPM) created by Constitutional Amendment n° 45/2004 that intends to act as a bridge between citizen and state power, propitiating a more democratic model of governance. In general, the ombudsman tends to limit its actions in the sense of hear and to examine the complaints, accusations and suggestions from citizens about procedures and actions of servers and public entities, but its performance must be improved in order to a gradual construction of the citizenship and the reduction of the social inequalities. This study investigated the performance of the Ombudsman of the SPM on the south and southeast regions of Brazil, as a locus for the exercise of participatory citizenship. To do so, were investigated the activities developed in these bodies and raised the normative instruments that govern its performance in the relationship with the citizen. This study was guided by the deductive method and involved bibliographical and documental research. The results demonstrate the importance of the Ombudsman as a link between the citizen and the government, however, the Ombudsman/MPES Report showed limitations which have hindering its performance. Even so it is possible to conclude that the Ombudsman of the SPM have improved its performance as a potential *locus* for the exercise of participatory citizenship aimed at enforcement of fundamental rights.

Key-words: citizenship, ombudsman, fundamental rights, democratic control, state power.

LISTA DE SIGLAS

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CF - Constituição Federal

CGU - Controladoria Geral da União

CPC - Código de Processo Civil

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FDV - Faculdade de Direito de Vitória

LACP - Lei de Ação Civil Pública

LC - Lei Complementar

LONMP - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público

MP - Ministério Público

MPE - Ministério Público Estadual

MPES - Ministério Público do Estado do Espírito Santo

MPF - Ministério Público Federal

MPRJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

MPRS - Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

ONU - Organização das Nações Unidas

OUVIDORIA/MPES - Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Espírito Santo

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

UNESCO - United Nations Education Science and Culture Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A CIDADANIA PARTICIPATIVA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	14
1.1 AS VÁRIAS CONCEPÇÕES DE CIDADANIA	16
1.2 A CIDADANIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	26
1.3 A CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	30
1.4 A CIDADANIA PARTICIPATIVA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO.....	37
2 O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER ESTATAL	45
2.1 PRESSUPOSTOS DO CONTROLE ESTATAL.....	46
2.2 FORMAS DE EXPRESSÃO DO CONTROLE ESTATAL.....	48
2.3 O CONTROLE ESTATAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO.....	53
2.4 O CONTROLE DEMOCRÁTICO COMO EXERCÍCIO DA CIDADANIA..	58
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS....	65
3.1 PERFIL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	66
3.2 FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO	70
3.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.	75
3.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	80
4 A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.....	94
4.1 O INSTITUTO DA OUVIDORIA PÚBLICA.....	95
4.2 ESCOPO HISTÓRICO DA OUVIDORIA PÚBLICA	105
4.3 A OUVIDORIA COMO <i>LOCUS</i> DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA	109
4.4 ATUAÇÃO DA OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL .	118
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
6 REFERÊNCIAS	136
7 ANEXO	145

INTRODUÇÃO

Duas décadas após a promulgação da Constituição Federal, que instituiu o Estado Democrático de Direito no Brasil, ainda é bastante incipiente o exercício da cidadania participativa. Este comportamento passivo da sociedade tende a ser justificado com base em causas culturais relacionadas à formação histórica do povo brasileiro, em face do modesto histórico de conquistas sociais advindas da manifestação popular, bem como de ordem educacional, decorrente do baixo nível de conhecimento da população e de ordem política, em virtude dos mecanismos de cooptação política dos vários poderes estatais.

O Estado Democrático de Direito pressupõe a legitimação democrática do poder do Estado por meio da participação popular no processo político, na gestão da coisa pública, nas decisões de Governo e no controle do poder estatal. Entretanto, a consolidação da democracia está condicionada à existência de canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos com o objetivo de melhorar a circulação das informações, aumentar a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto ao poder público e ampliar os mecanismos de controle indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático.

A Emenda Constitucional 19/1998, em atendimento aos pressupostos do Estado Democrático de Direito, introduziu um novo conceito de administração pública com profunda mudança na sua concepção filosófica e preconizou a adoção de um modelo de gestão pública mais dinâmico, menos centralizador e focado no interesse dos cidadãos. Este novo paradigma derivado da constitucionalização desta matriz de Estado exigiu a instituição nas últimas décadas das chamadas ouvidorias em nível federal, estadual ou municipal, tanto na administração direta, quanto na indireta.

As ouvidorias são institutos destinados a incrementar o exercício da cidadania e representam a principal conexão entre a sociedade civil e o Estado, devendo desempenhar um importante papel no controle social do poder estatal. Insta destacar que o controle social é requisito fundamental do Estado Republicano, em

cuja concepção o administrador responde por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, e, sobretudo, perante o povo.

As Ouvidorias do Ministério Público, criadas com a Emenda Constitucional 45/2004 se propõem a servir de ponte entre a sociedade e Estado, propiciando uma efetiva participação democrática. No entanto, a concepção original encontra-se destoada da realidade, pois estes órgãos comumente se limitam a ouvir e examinar reclamações, denúncias e sugestões dos cidadãos sobre os procedimentos e ações de servidores, órgãos e entidades públicas. Este cenário necessita ser aprimorado, pois a institucionalização da ouvidoria pressupõe algo que extrapole as formalidades burocráticas, devendo contribuir para o exercício do controle democrático através do monitoramento das ações estatais, visando a gradual construção da cidadania.

O desempenho das ouvidorias depende diretamente do grau de confiabilidade nos gestores públicos e na concepção gerencial implantada nas instituições públicas. Conseqüentemente se as ouvidorias apresentarem limitações de ordem estrutural ou funcional e isso poderá implicar num hiato entre as manifestações populares dirigidas ao órgão e os resultados advindos desta efetiva participação. Certamente a ineficiência no cumprimento do seu papel poderá transformar a ouvidoria em um “instituto fictício”, considerando que deve acolher o cidadão e tutelá-lo no equacionamento das questões sociais.

As Ouvidorias do Ministério Público Estadual apesar da recente implantação têm envidado esforços para definir seu espaço institucional e demonstrar sua importância nas relações com a sociedade. Contudo, ainda existem relatos de cidadãos que procuram esta ouvidoria e não recebem tratamento adequado, seja pela dificuldade de acesso, pelas exigências excessivas na apresentação da manifestação, ou pelo sentimento de abandono após o seu registro, ante a falta de retorno sobre as providências adotadas e as conclusões obtidas.

Neste contexto, indaga-se: será que o exercício da cidadania participativa no âmbito Ouvidoria do Ministério Público Estadual, em especial a do Ministério Público do Estado do Espírito Santo tem contribuído na efetivação dos direitos fundamentais, incluindo o controle democrático do Poder Estatal?

Esta pesquisa objetivou investigar o desempenho da Ouvidoria do Ministério Público Estadual nas regiões sul e sudeste do Brasil, como *locus* potencial de exercício da cidadania participativa. Para tanto, foram pesquisadas as atividades desenvolvidas nesses órgãos e levantados os instrumentos normativos que regem sua atuação nas relações com o cidadão, identificando os procedimentos adotados no cadastramento, triagem e tratamento das informações para equacionamento das reclamações e sugestões apresentadas.

No tocante à Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Espírito Santo foram levantadas as características dos serviços prestados, mediante a análise de seus instrumentos normativos comparativamente aos demais órgãos pesquisados. Também foram analisados os relatórios elaborados pela ouvidoria e disponibilizados ao público, no que tange ao tipo de clientela, as formas de acesso, a natureza e a origem das reclamações e sugestões recebidas.

Para avaliar o exercício da democracia participativa nas Ouvidorias do Ministério Público Estadual como garantia dos direitos fundamentais e controle democrático do poder estatal, realizou-se ampla pesquisa bibliográfica sobre cidadania, direitos fundamentais, controle democrático, Ministério Público e Ouvidoria. A pesquisa teve como marco teórico as concepções de Thomas Humprey Marshall, José Murilo de Carvalho, Paulo Bonavides, Hugo Nigro Mazzilli, Edson Vismona e João Elias de Oliveira, sendo o estudo pautado no método de abordagem dedutivo que compreendeu como técnicas de documentação a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

No primeiro capítulo, intitulado a cidadania participativa como direito fundamental, são feitas considerações acerca das várias concepções de cidadania e suas formas de expressão, bem como a cidadania no Estado Democrático de Direito e a cidadania participativa na contemporaneidade.

O segundo capítulo aborda sobre o controle democrático do poder estatal partindo da premissa que este se encontra bem detalhado nos estudos de controle social no âmbito das ciências sociais. Para tanto, buscou-se caracterizar o controle estatal,

suas espécies e objetivos e traçar um paralelo entre o controle social e a democratização da gestão, bem como seus reflexos no exercício da cidadania.

Considerando que o objetivo central da pesquisa foi avaliar a atuação da Ouvidoria do Ministério Público Estadual, no terceiro capítulo procurou-se discutir a atuação do órgão na tutela dos direitos fundamentais e neste sentido, aborda-se sobre o perfil institucional, as funções e as atribuições do Ministério Público e seu papel no Estado Democrático de Direito.

No último capítulo o tema Ouvidoria é tratado com o devido nível de detalhamento. Após a caracterização do instituto e um breve escopo histórico é feita uma ampla abordagem sobre o papel da ouvidoria na efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Finalmente é enfatizada a atuação da Ouvidoria do Ministério Público Estadual, em destaque a do Estado do Espírito Santo.

Nas considerações finais ressalta-se a relevância do instituto da ouvidoria, especialmente aquela instituída para atender os ditames da Emenda Constitucional nº 45/2004. Também são apresentadas algumas recomendações, que sob a ótica do pesquisador, poderão subsidiar a proposição de encaminhamentos que contribuam para melhorar a eficiência da Ouvidoria do Ministério Público, especialmente a do Estado do Espírito Santo, como instrumento de garantia dos direitos fundamentais e controle democrático do poder estatal, em consonância com a legislação em vigor.

1 A CIDADANIA PARTICIPATIVA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Na era da globalização econômica e cultural, a participação do povo como um dos componentes fundamentais da tríade constitutiva do Estado Moderno passou a merecer uma atenção especial. Nesta nova concepção o povo não pode ser vislumbrado tão somente como um componente estático. Também não é suficiente dizer que ele se constitui no elemento humano do Estado. O povo assumiu um novo papel, transformando-se em elemento dinâmico capaz de influenciar diretamente no contorno dos demais elementos do Estado, representado pelo território e pelo governo soberano.

Esta nova identidade assumida pelo povo provém da condição de cidadão, que decorre basicamente da capacidade pública do indivíduo como detentor de direitos e deveres perante o Estado. Entre tais direitos insere-se a cidadania participativa caracterizada pela atuação do cidadão frente ao Estado para exigir a efetivação dos direitos humanos fundamentais e controlar as ações do poder estatal. Saliente-se que o exercício da cidadania representa um dos principais pilares das formas de governo democráticas em suas diferentes modalidades, em especial a forma republicana, adotada no Brasil há mais de um século.

A história da cidadania se confunde com história das lutas para a afirmação de princípios éticos como a igualdade, a liberdade, a dignidade de todos os seres sem exceção, a proteção legal dos direitos, a sacralidade do trabalho e do trabalhador, a democracia e a justiça. Os conceitos de cidadania, democracia e direitos humanos estão intimamente ligados, um remete ao outro, seus conteúdos interpenetram-se: a cidadania não é constatável sem a realização dos direitos humanos, da mesma forma que os direitos humanos fundamentais não se concretizam sem o exercício da democracia.¹

As formas de governo democráticas surgiram com o propósito de garantir a participação do cidadão nos processos decisórios. O modelo de democracia

¹ MELO, Milena Petters. Cidadania: subsídios teóricos para uma nova práxis. In: SILVA, Reinaldo Pereira (Org.). **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo: LTr, 1998. p. 81.

baseado na atuação presencial do povo nas decisões governamentais, teve sua origem na Grécia antiga onde o povo se reunia na *ágora*² para deliberar sobre os interesses da sociedade. Na era moderna, surgiu a forma representativa fundada na delegação de poderes aos representantes do povo que passaram a substituir a participação popular nas deliberações de interesse público.

Independentemente da forma de governo institucionalizada, ao se estudar a organização e o funcionamento do Estado Moderno invariavelmente surge a questão da cidadania que integra noções centrais da filosofia com os reclamos de justiça e participação política. Cidadania vincula-se intimamente à idéia de direitos fundamentais e de defesa dos interesses comunitários, representando um divisor de águas no debate contemporâneo entre liberais e comunitaristas que buscam reunir elementos para sustentação de suas concepções teóricas sobre o tema.

A cidadania enquanto princípio basilar do sistema democrático foi alçada ao *status* de direito fundamental em vários ordenamentos jurídicos, como no caso brasileiro. Cabe destacar que os direitos fundamentais em face de suas peculiaridades apresentam caráter temporal e espacial figurando como um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional.³

Várias podem ser as formas de expressão da cidadania, conforme seu enfoque e as peculiaridades do contexto social. Neste trabalho serão discutidas as diferentes concepções de cidadania visando estabelecer o seu verdadeiro significado, bem como apresentados os argumentos julgados necessários para caracterizar a cidadania participativa como direito fundamental.

² *Ágora* era a praça principal na constituição da *polis*, a cidade grega da antiguidade clássica. É nela que o cidadão grego convivia com o outro, onde ocorriam as discussões políticas e os tribunais populares, portanto, o espaço público da cidadania. Por este motivo, a *ágora* era considerada um símbolo da democracia direta, e, em especial, da democracia ateniense, na qual todos os cidadãos tinham igual voz e direito a voto.

³ PEREZ LUÑO, Antônio Enrique. **Los derechos fundamentales**. 7. ed. Madri: Tecnos, 1998. p. 46.

1.1 AS VÁRIAS CONCEPÇÕES DE CIDADANIA

A palavra democracia deriva da união das palavras *demos* e *cratos*, cada qual com mais de uma acepção. Em seu nascedouro, a expressão *demos* possuía, pelo menos, quatro significados: referia-se a distrito, país, região ou aldeia; dizia respeito ao povo de tal distrito ou região; significava o povo humilde ou *common people* e relacionava-se ao povo constituído por homens livres. Ao seu tempo, a expressão *cratos*, em alusão a força, potencialidade ou capacidade, ou com significação de poder, coerção, regra, lei ou, até mesmo, soberania.⁴

Na visão de Slaibi Filho a democracia é um processo de constante participação das pessoas na atividade estatal, decidindo, executando a decisão e transformando a realidade. Com isso, a democracia exige três momentos tão diversos como necessários: “a consciência, a participação e a responsabilidade - a consciência do que está sendo decidido e executado, participação na decisão e execução e responsabilidade pela decisão ou o fim visado por ela”.⁵

Admitidas estas etapas como verdadeiras, presume-se que a democracia somente se efetiva a partir do exercício da cidadania. Por seu turno, tornou-se convencional desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais e o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuíam apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos.⁶

Existem várias concepções de cidadania, entre elas duas interpretações contraditórias, nas quais o papel de cidadão pode ser visto de forma individualista e instrumental, onde os indivíduos são pessoas privadas, externos ao Estado e seus interesses são pré-políticos, na linha da tradição liberal de Locke; ou então, prevalece a concepção comunitarista, proveniente da visão filosófica de Aristóteles,

⁴ SILVA, Júlio César Ballerini. Democracia e Cidadania - aspectos jurídicos. **Revista jurídica do Curso de Pós-Graduação em Direito da UNIPINHAL**, Espírito Santo do Pinhal, v. 1. n. 1, jan./jun. 2005. p. 5.

⁵ SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 617.

⁶ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 9.

caracterizada como cidadania ativa, onde os indivíduos estão integrados numa comunidade política e sua identidade pessoal é função das tradições e instituições comuns.⁷

No enfoque mais constitucionalista defende-se uma teoria de cidadania que poderia abranger qualquer aspecto envolvendo as relações entre o cidadão e o Estado. Em contrapartida é possível vislumbrar uma dualidade existente no interior do instituto da cidadania, existindo uma concepção de cidadania como *status legal*, isto é, cidadão como membro pleno de uma comunidade política particular e, outra cujo escopo é a extensão e a qualidade da cidadania em função da participação do cidadão naquela comunidade.

A discussão sobre a cidadania especialmente no tocante ao seu significado e suas implicações tem sido recorrente tanto no âmbito da ciência política, como das ciências sociais. Tal é a relevância de suas peculiaridades que mesmo com a ampliação do debate não existe univocidade em relação ao termo. Aliás, aparentemente “quanto mais se fala em cidadania, tanto maior torna-se a ambigüidade da expressão”.⁸

Os dicionários clássicos da língua portuguesa apresentam praticamente o mesmo significado para cidadania. Para Ferreira “cidadania é a qualidade ou estado de cidadão”, caracterizando o cidadão como “indivíduo no gozo de direitos civis e políticos de um Estado ou no desempenho de deveres para com este”.⁹

Na mesma linha Koogan e Houaiss qualificam como cidadão o “membro de um Estado, considerado do ponto de vista de seus deveres para com a pátria e de seus direitos políticos”.¹⁰

⁷ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 227.

⁸ MELO, *op. cit.*, p. 77, nota 1.

⁹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio**. 2. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 403.

¹⁰ KOOGAN Abrahão; HOUAISS, Antônio. **Enciclopédia e dicionário ilustrado**. Rio de Janeiro: Edições Delta, 1993. p. 192.

Etimologicamente, o termo cidadão tem origem na expressão latina *civis*, traduzido do grego *polites* que significa o membro da *polis* ou *civitas*, que representava a Cidade-estado da antiguidade greco-romana. Saliente-se que em Atenas somente eram considerados cidadãos as pessoas do sexo masculino que participavam da gestão da cidade através do exercício direto de direitos políticos, sem a intervenção de representantes.¹¹

A Roma de Cícero, através do Direito da *civitas* contribuiu significativamente na discussão dos direitos civis e políticos do cidadão. Histórias de lutas humanas em busca de reconhecimento de direitos do homem como cidadão, passaram pelo medievo, onde deixaram vestígios profundos e em seguida, pelas revoluções burguesas, pelas lutas sociais dos séculos XIX e XX.¹²

Laner e Baasch ressaltam que o verdadeiro significado de *civis* não é cidadão, como usado tradicionalmente, mas sim concidadão. Deste modo, o *civitas* traz em si uma noção de coletividade. A cidadania, porém, estaria longe de favorecer somente o surgimento de uma identidade de reconhecimento, trazendo consigo também uma relação de exclusão, tanto no interior como no exterior de um universo político.¹³

Para Habermas a cidadania está presente desde a formação das raízes do pensamento ocidental, todavia o sentido da democracia grega não tinha a mesma natureza do que hoje se atribui a essa palavra. Inclusive, Aristóteles afirmava que cidadão era aquele que tinha uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária da cidade, já que na Assembléia da qual participava tinha poderes tanto para decidir, como para legislar e julgar.¹⁴

De fato, o conceito amplo de cidadania só adquiriu os contornos atuais a partir do estabelecimento de um novo paradigma: a idéia de que há um elemento social

¹¹ CESAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: EdUFMT, 2002. p. 17.

¹² SANTANA, Marcos Sílvio. **O que é Cidadania**. Disponível em <http://www.advogado.adv.br>. Acesso em: 03 jul. 2009.

¹³ LANER, Aline dos Santos; BAASCH, Davi. Cidadania de gênero nas organizações. In: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007, Recife. **Anais**. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007. Recife, 2007. p. 2.

¹⁴ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do outro**. 2. ed. São Paulo, Edições Loyola, 2004. p. 272.

inserido nesse conceito, que se origina da transição do modelo de Estado Liberal clássico burguês para o Estado Liberal Democrático, ocorrida na Europa ao longo dos séculos XIX e XX.¹⁵

O efeito dessa noção sobre o pensamento social foi tornar evidente que não há cidadania sem que exista um conjunto de mecanismos democráticos, amparados num ordenamento jurídico, que permita ao indivíduo ser incluído em todas as esferas da vida social.¹⁶ Neste sentido, merece registro a evolução da cidadania na Inglaterra.

Na ótica de Marshall a cidadania inglesa possui três elementos formativos que surgiram cada um em um século: os direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX.¹⁷

No modelo britânico a primeira fase foi a cidadania civil que conferiu aos indivíduos os direitos à vida, à integridade física, à segurança, à liberdade, à propriedade; tratam-se dos direitos básicos e necessários para a liberdade individual que constitui o alicerce dos direitos políticos e sociais. A cidadania política se desenvolveu e refletiu as reivindicações das classes subalternas, o direito dos cidadãos de participar do poder político. A cidadania social se afirmou associada ao Estado do Bem-Estar Social, fundado no direito à educação, segurança, saúde, moradia, aposentadoria.

Marshall ao comparar a sociedade contemporânea inglesa com a sociedade pré-feudal unida por um sentimento fundado no parentesco e no mito de uma descendência comum, comentava que a cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseada na lealdade a uma civilização que é patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu

¹⁵ MARSHALL, Thomas Humpley. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 75.

¹⁶ ROCHA, Álvaro Filipe Oxley. Cidadania e direitos humanos: a reforma do judiciário brasileiro. **Revista Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 23-44, 2008. p. 26.

¹⁷ MARSHALL, op. cit., p. 70, nota 15.

desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos.¹⁸

Marshall salienta que ao se invocar a cidadania em defesa dos direitos, as obrigações a ela correspondentes não podem ser ignoradas. Estas não exigem que um indivíduo sacrifique sua liberdade individual ou se submeta sem motivo a qualquer exigência feita pelo Governo, mas exige que seus atos sejam inspirados por um senso real de responsabilidade para com o bem-estar da comunidade.¹⁹

Desta feita para Marshall a cidadania configura-se como

um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade, de modo que todos aqueles que possuem este *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações a ele pertinentes, não havendo nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão. Porém, as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento há uma elaboração de uma imagem de cidadania ideal pela qual poderá ser medido o seu sucesso e em relação à qual a aspiração social se dirigirá.²⁰

Como os estudos de Marshall foram pioneiros, invariavelmente o sociólogo inglês constitui-se em referencial teórico dos estudos no âmbito da cidadania, contudo sua obra deve ser analisada com ressalvas tendo em vista as diferenças contextuais da Inglaterra e do Brasil, especialmente no período histórico considerado.

Carvalho partindo do referencial de Marshall considera que no Brasil não se aplica o modelo inglês, mas ele serve para comparar por contraste. Aqui se verificaram, pelo menos, duas diferenças importantes: maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros e a alteração na ordem cronológica em que os direitos foram adquiridos já que no Brasil o social precedeu os outros. Assim, como havia lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania.²¹

¹⁸ *Ibidem*, p. 84.

¹⁹ *Ibidem*, p. 104.

²⁰ *Ibidem*, p. 76.

²¹ CARVALHO, *op. cit.*, p. 12, nota 6.

Carvalho enfatiza que a história da cidadania no Brasil apresenta suas próprias características constituídas por tropeço, passo atrás, passo adiante e encruzilhada. A primeira parte do trajeto compreende 108 anos da história do país, desde a independência, em 1822, até o final da Primeira República, em 1930. Do ponto de vista do progresso da cidadania, a única alteração importante que houve nesse período foi a abolição da escravidão, em 1888. A abolição incorporou os ex-escravos aos direitos civis. Mesmo assim, a incorporação foi mais formal do que real.²²

Para Carvalho, o ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país, pois houve aceleração das mudanças sociais e políticas e a história começou a andar mais rápido. A mudança mais espetacular verificou-se no avanço dos direitos sociais e os direitos políticos tiveram evolução mais complexa. O país entrou em fase de instabilidade, alternando-se ditaduras e regimes democráticos. O rápido aumento da participação política levou em 1964 a uma reação defensiva e à imposição de mais um regime ditatorial em que os direitos civis e políticos foram restringidos pela violência. A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo o nome de Constituição Cidadã.²³

Ao concluir sua obra Carvalho considera que na trajetória da cidadania no Brasil depois de percorrer um longo caminho de 178 anos de história e esforço para construir o cidadão brasileiro, chega-se ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude. Os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer.²⁴

Para Carvalho uma das razões da dificuldade pode estar associada com a natureza do percurso, visto que a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foi invertida no Brasil

primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período

²² CARVALHO, *op. cit.*, p. 17-217, nota 6.

²³ *Ibidem*, p. 17-217.

²⁴ *Ibidem*, p. 219.

ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.²⁵

Carvalho trouxe importante reflexão sobre a cidadania brasileira e oportunamente traçou um paralelo com a cidadania inglesa descrita por Marshall, todavia sua análise enseja algumas ponderações, visto que considera aquele modelo como padrão.

No entendimento de Saes, Carvalho conferiu indevidamente valor universal à evolução da cidadania proposta por Marshall, sustentando que o padrão inglês é o padrão normal de instauração progressiva da cidadania na sociedade contemporânea e que qualquer outro padrão seria anômalo. Saes considera ainda que na sociedade brasileira detecta-se a presença de duas anomalias no processo de implantação e desenvolvimento da cidadania: a existência de uma defasagem permanente entre os direitos legalmente declarados e os direitos efetivamente exercidos e a inversão constante da ordem normal de implantação de diversos elencos de direitos.²⁶

Ao refletir sobre esses desvios Saes ressalta a carência de lutas populares pela conquista de direitos no Brasil, constatando a existência de um fator cultural de natureza trans-histórica que explica em última instância não só a falta de embates em prol da cidadania como também as anomalias de sua implantação e desenvolvimento no Brasil. Por isso, as características fundamentais da cidadania política no Brasil republicano são seu caráter limitado e sua instabilidade. Tais características não estão vinculadas a um fator cultural permanente, mas a fatores econômicos e políticos.²⁷

Sobre as referidas diferenças de percursos Saes comenta que o desenvolvimento do capitalismo ocasiona a desconcentração de quatro atributos que conferem poder aos grupos sociais: a força, a riqueza, a hegemonia ideológica e o conhecimento técnico

²⁵ *Ibidem*, p. 219.

²⁶ SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**. 15 (42), 2001. p. 385.

²⁷ *Ibidem*, p. 410.

e organizacional. Essa desconcentração é o patamar indispensável à instauração efetiva de direitos políticos e à conseqüente implantação de regimes democráticos. Notadamente há uma clara defasagem entre a evolução política dos países capitalistas avançados e a de países periféricos e essa defasagem no plano do advento da cidadania política e da democracia parecem exprimir o atraso dos países periféricos no plano do desenvolvimento do capitalismo.²⁸

Turner (1990) *apud* Carvalho ressalta que os vários tipos de cidadania decorrem das peculiaridades culturais que vão definir os caminhos percorridos no âmbito de cada país. O autor sugere uma classificação que define as diferentes tradições de cidadania de acordo com dois eixos analíticos

O primeiro indica a direção do movimento que produz a cidadania: de baixo para cima ou de cima para baixo. Exemplos de cidadania construída de baixo para cima são as experiências históricas marcadas pela luta por direitos civis e políticos, afinal conquistados ao Estado absolutista. Exemplos de movimento na direção oposta são os países em que o Estado manteve a iniciativa da mudança e foi incorporando aos poucos os cidadãos à medida que ia abrindo o guarda-chuva de direitos. O outro eixo proposto por Turner tem a ver com a dicotomia público-privado. A cidadania pode ser adquirida dentro do espaço público, mediante a conquista do Estado, ou dentro do espaço privado, mediante a afirmação dos direitos individuais, em parte sustentados por organizações voluntárias que constituem barreiras à ação do Estado.²⁹

Carvalho entende que os dois eixos indicados dão lugar a quatro tipos de cidadania, segundo a forma de sua efetivação: o primeiro, onde a cidadania é conquistada de baixo para cima dentro do espaço público e representa a trajetória francesa; o segundo, onde a cidadania seria também obtida de baixo para cima, mas dentro do espaço privado, como no caso norteamericano; o terceiro refere-se à cidadania conquistada mediante a universalização de direitos individuais, mas com a concepção do cidadão como súdito, corresponde ao caso inglês; finalmente, uma cidadania construída de cima para baixo dentro de espaço privado poderia ser encontrada na Alemanha, onde ser cidadão é sinônimo de ser leal ao Estado.³⁰

²⁸ *Ibidem*, p. 386.

²⁹ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n.18, 1996. p. 357.

³⁰ *Ibidem*, p. 358.

Obviamente pelas suas peculiaridades a cidadania brasileira demanda de um estudo cauteloso, haja vista que a condição de colônia induziu o povo à submissão dos colonizadores e os direitos em regra foram dados e não conquistados.

Na análise da cidadania brasileira Carvalho considera a existência de três tipos de cultura: a paroquial, a súdita e a participativa. Desta feita, o modelo brasileiro pode ser considerado como de cima para baixo, de certa forma análoga ao existente na Alemanha, predominando a cultura política súdita, quando não é paroquial.³¹

Andrade relembra que na década de 70 com o início da derrocada do regime militar no Brasil, verificou-se uma luta em prol da cidadania. Com efeito, o tipo de estado burocrático-autoritário se apresentava como uma de suas características vertebrais de sustentação a exclusão participativa e econômica do setor popular e o fechamento dos canais de acesso à democracia, através de uma drástica desmobilização do exercício da cidadania, cujos meios acabaram por gerar, paradoxalmente, a sua reemergência.³²

Voltando aos clássicos da política La Boétie estimula o direito de resistência ao rei absoluto francês, enquanto Hobbes defende a cidadania passiva, através do pacto da submissão.³³

Neste sentido, uma classificação bastante usual se baseia na forma de atuação do cidadão em defesa de seus interesses e divide a cidadania em ativa e passiva. A cidadania real, prática, justa, que pressupõe ação e luta em defesa de seus interesses significa a cidadania ativa, conceito de que se contrapõe à cidadania passiva, arraigada na idéia de favor, de tutela e de concessão limitada de direitos.³⁴

A cidadania passiva se vislumbra quando o indivíduo espera que as ações governamentais por si só garantam os direitos conquistados, conseqüentemente,

³¹ Ibidem. p. 359.

³² ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do direito aos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 10.

³³ KROHLING, Aloísio. **A evolução do estado moderno**. Curitiba: CRU, 2009. (no prelo).

³⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 19.

não se desenvolve a capacidade reivindicatória e o pior é que tende-se a considerar ilegítimas as lutas em prol da conquista de novos direitos ou da efetivação daqueles contemplados no ordenamento jurídico.

Ao comentar esta classificação Tavares apresenta relevantes considerações sobre a cidadania ativa, contrastando-a com o caráter estático da cidadania passiva:

A cidadania ativa, ao contrário, é criativa e exigente, pois, além das exigências feitas ao estado e a outras instituições, reclama a própria iniciativa e criação de espaços públicos no sentido de participação nas representações e ações sociais, estando dentro e não excluída dela. São espaços, pois, que se concretizam nos movimentos sociais, sindicais e populares. Essa qualificação da cidadania como ativa tem um vínculo profundo com a prática da justiça dinâmica, que conduz à participação da população excluída no espaço público, assim como ao seu acesso à justiça, particularmente, à Justiça judiciária como forma de combate à violência.³⁵

Esta parece ser a concepção filosófica acolhida pela Declaração Universal de 1948 e pela Conferência de Viena em 1993, donde se abstrai que cidadão é todo aquele que habita o âmbito da soberania de um Estado e desse Estado tem assegurados, constitucionalmente, direitos e garantias fundamentais mínimos, com a pertinência de existirem, igualmente, deveres, que, obrigatoriamente, devem ser cumpridos.³⁶

Portanto, a configuração histórica do discurso da cidadania, em seu significado moderno, encontra sua gênese sob a hegemonia do estado liberal-constitucional, no estado capitalista moderno, estando vinculado, primeiramente, ao princípio da igualdade formal e em tensão permanente com a desigualdade inerente à sociedade de classes.³⁷

Sendo definido inicialmente pela igualdade perante a lei e pela titularidade de direitos civis, o discurso da cidadania vai tendo seu conteúdo paulatina e conflitivamente ampliado, para incorporar também direitos políticos e sócio-

³⁵ TAVARES, Geovani de Oliveira. **Desobediência civil e direito político de resistência**. Campinas: Edicamp, 2003. p. 36.

³⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direitos humanos e cidadania: à luz do novo milênio internacional**. Campinas: Minelli, 2002. p. 99.

³⁷ ANDRADE, *op. cit.*, p. 62, nota 32.

econômicos, na medida em que o fenômeno da industrialização vai tornando a sociedade moderna cada vez mais complexa.

1.2 A CIDADANIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A cidadania formal tem como marco histórico a Revolução Francesa, que a fez constar do art. 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Corresponde a expressão à finalidade de toda associação política, o Estado, e anseia a preservação dos direitos à liberdade, à propriedade, à segurança e à resistência contra a opressão. A cidadania é um dos preceitos fundamentais do regime republicano que pelas suas características de origem pressupõe a participação do povo no exercício do poder.

Na análise da Constituição de 1988, percebe-se o uso da palavra cidadania por várias vezes em locais distintos e com diferentes significados, ora referindo-se à questão da nacionalidade, ora aos direitos políticos ou aos direitos sociais, bem como em associações de alguns dos direitos referidos. Para Taufner isso demonstra que está positivado no ordenamento constitucional pátrio um amplo espectro de direitos das pessoas, que inclusive os torna cidadãos. Por outro lado, é evidente que ainda existem vários problemas ligados à inefetividade dos referidos direitos, ainda que estejam positivados e sejam exigíveis inclusive por decisão judicial.³⁸

Não obstante, há controvérsias sobre a abrangência do termo cidadania e, conseqüentemente a amplitude dos direitos do cidadão ainda é incerta

A expressão cidadania está hoje por toda a parte, apropriada por todo o mundo, evidentemente com sentidos e intenções diferenciados. Se isso é positivo, em certo sentido - porque indica que a expressão ganhou espaço na sociedade -, por outro, em face da rapidez e dos objetivos implícitos como são realizadas tais apropriações, faz-se necessário o esforço de

³⁸ TAUFNER, Domingos Augusto. **A falta de cidadania e a inefetividade dos direitos fundamentais dos presos**. 2008. 152 f. Dissertação. (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais). Faculdade de Direito de Vitória, Vitória. 2008. p. 14.

precisar e delimitar o seu significado: o que se entende e o que se quer entender por cidadania.³⁹

A palavra cidadão também figura em várias partes do texto constitucional, como no art. 5º, LXXIII, que legitima qualquer cidadão a figurar no pólo ativo da ação popular; no art. 58, §2º, que prevê a convocação de qualquer cidadão para depor nas comissões permanentes e temporárias do Congresso Nacional ou de suas Casas; no art. 61, que permite a iniciativa popular de lei por cidadãos; no art. 74, §2º, que considera qualquer cidadão parte legítima para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União; no art. 89, VI, que garante seis cidadãos brasileiros natos na composição do Conselho da República; no art. 98, II, que prevê a presença de cidadãos eleitos pelo voto direto e secreto na Justiça de Paz; no art. 101, que estabelece a composição do Supremo Tribunal Federal por onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos e no art. 131, §1º, que prevê a nomeação do Advogado Geral da União, pelo Presidente da República, dentre os cidadãos.

Fabriz ressalta que a cidadania, cujo nome tem um uso recorrente na atualidade, está prevista como Princípio Fundamental da República, nos termos do art. 1º, II da Constituição Federal e o debate sobre o referido dispositivo constitucional trata-se de um fato juridicamente relevante.⁴⁰

Entretanto, Taufner considera que o conceito de cidadania na Constituição de 1988 é bastante amplo, abrangendo direitos civis, políticos e sociais. Isso tem valor inestimável, no entanto, há uma dificuldade evidente e notória na efetivação dos referidos direitos, apesar de positivados no texto constitucional.⁴¹

Ao discutir a efetivação dos direitos contemplados na carta constitucional Mazzuoli explicita a importância da soberania popular e seus reflexos

³⁹ FREITAS, Fábio F.B. Para além da “estadania”: pensando a cidadania como categoria estratégica. In: NEVES, Sérgio da Costa; RIQUE, Célia D. G.; FREITAS, Fábio F. B. (Org.). **Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos**. Recife: Bagaço, 2002. p. 49-81.

⁴⁰ FABRIZ, Daury César. Cidadania, democracia e acesso à justiça. In: ALMEIDA, Eneá de Stutz e (Org.). **Direitos e garantias fundamentais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 14.

⁴¹ TAUFNER, *op. cit.*, p. 39, nota 38.

Hoje, a preocupação maior consiste em entender a *cidadania* não como mera abstração ou hipótese jurídica, mas como meio concreto de realização da soberania popular, entendida esta como o poder determinante do funcionamento estatal. O seu exercício, por sua vez, passa a não mais se limitar à mera atividade eleitoral ou ao voto, para compreender uma gama muito mais abrangente de direitos - por sua vez oponíveis à ação dos poderes públicos - e, também, deveres para com toda a sociedade.⁴²

Melo alerta que mesmo na esfera jurídica há uma tendência predominante de atribuir ao direito de cidadania conteúdo limitado ao direito de nacionalidade e aos direitos políticos. Porém, a cidadania acolhida pela Constituição Federal não se resume na pertinência a uma comunidade estatal ou na possibilidade de manifestar-se periodicamente mediante eleições para o Legislativo e o Executivo. Mormente com o desenvolvimento dos direitos humanos verificou-se a ampliação evolutiva do conceito de cidadania, que passou a compreender os direitos civis, políticos e sociais e mais recentemente os direitos coletivos e difusos.⁴³

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Nesta ótica, quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social,⁴⁴ pois

A cidadania enquanto vivência dos direitos humanos é uma conquista da burguesia: direitos de cidadania são os direitos humanos, que passam a constituir-se em conquista da própria humanidade. A cidadania, pois, significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor da população voltada para a superação da exclusão existente.⁴⁵

Na tentativa de definir cidadania, Vieira apresenta a perspectiva traçada por Somers que rejeita a cidadania como *status* e propõe sua definição como processo, constituído por uma rede de relações e idiomas políticos que acentuam a pertença e os direitos e deveres universais em uma comunidade nacional. Entretanto, mostra-se simpatizante da perspectiva de Janoski que considera a cidadania como a

⁴² MAZZUOLI, op. cit., p. 29, nota 36.

⁴³ MELO, op. cit., p. 77, nota 1.

⁴⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004. p. 14.

⁴⁵ CORRÊA, Darciso. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002. p. 217.

pertença passiva e ativa de indivíduos em um Estado-nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade.⁴⁶

Da carta magna se extrai que princípios fundamentais são diretrizes imprescindíveis à configuração do Estado e determinam-lhe o modo e a forma de ser. Refletem os valores abrigados pelo ordenamento jurídico, espelhando a ideologia do constituinte, os postulados básicos e os fins da sociedade. São qualificados de fundamentais, porquanto constitui o alicerce, a base, o suporte, a pedra de toque do edifício constitucional. Portanto, no direito constitucional positivo, a cidadania, em sua forma integral, pressupõe o exercício de todos os direitos fundamentais e garantias típicas do Estado Democrático de Direito que entre seus fundamentos inclui a cidadania e a dignidade da pessoa humana.⁴⁷

O texto constitucional fala em cidadania no sentido de reafirmar o direito pela plena realização do indivíduo, do cidadão, dos entes coletivos e de sua emancipação nos espaços da sociedade. A cidadania é a expressão política da liberdade no seu mais amplo significado, que vai alcançar a participação no exercício do poder. Representa a identidade política do indivíduo, que mostra sua relação ou vínculo com o Estado.

Lafer comenta que no entendimento de Hannah Arendt uma das marcas predominantes de um governo totalitário seria a redução dos limites de proteção aos direitos e garantias individuais e o conseqüente abuso contra a dignidade da pessoa humana, que vai muito além da perda de sua cidadania. Na oportunidade reafirma que para Arendt, cidadania é o direito a ter direitos.⁴⁸

A cidadania tem reflexos diretos nas ações de uma sociedade, estando intimamente ligada à noção de liberdade de seus membros. Esse é o entendimento de Arendt

⁴⁶ VIEIRA, *op. cit.*, p. 34, nota 7.

⁴⁷ MELO, *op. cit.*, p. 79, nota 1.

⁴⁸ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 155.

quando diz que “os homens são livres enquanto agem, nem antes, nem depois; pois ser livre e agir são a mesma coisa”.⁴⁹

Ao comentar as ponderações de Arendt que demonstrou com clareza a diferença entre liberdade conquistada e libertação, Garcia vincula a idéia de liberdade ao exercício da cidadania

O direito fundamental da liberdade é multidimensional e essa liberdade redonda, a nível político, na cidadania, o exercício da liberdade pelo indivíduo, enquanto membro de uma sociedade política. Poder do Estado e cidadania, autoridade e liberdade, representam o eterno binômio da dimensão social, jurídica e política do ser humano.⁵⁰

O significado do termo cidadania tem mudado constantemente para ajustar-se às necessidades de um mundo que se globaliza. Como consequência, atualmente ser livre representa estar inserido nas relações de interdependência com os demais membros da sociedade. Nesta ótica, para alguém ser incluído como cidadão é preciso ter acesso aos pontos de interesse e de conexão e quanto mais efetivas as relações que puder estabelecer maior será a liberdade experimentada.

1.3 A CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Em decorrência de profundas alterações na sociedade, notadamente pelo aumento do número de participantes e por sua distribuição espacial, a democracia direta já não se enquadra mais no mundo moderno. Bonavides considera que ela se mostrou inviável por duas razões fundamentais: “a primeira residia na extensão do Estado moderno e a segunda na multiplicidade de tarefas atribuídas ao Estado.”⁵¹

⁴⁹ ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa de Almeida. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 199.

⁵⁰ GARCIA, Maria. **Desobediência civil: direito fundamental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 121.

⁵¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2008.p. 63.

Tais argumentos, além de outros, justificam a institucionalização quase universal da democracia representativa. Entretanto, sua adoção não significa a exclusão da participação popular nas decisões estatais, ao contrário, pressupõe a efetiva atuação do povo junto aos seus representantes para reivindicar seus interesses, sob pena de sujeitar-se aos desígnios dos detentores do poder político, cultural e especialmente econômico, que dita os caminhos da sociedade no regime capitalista.

Tavares ao discutir a democracia no Estado capitalista, suas consequências para a cidadania e a efetiva participação nas decisões governamentais alerta que

A cidadania existente neste tipo de Estado afasta-se bruscamente do conceito de Justiça, pois a cidadania aí existe como prestação de serviços para alguns escolhidos, tutelados do poder público e privado, e não é baseada na liberdade para todos, nem na igualdade justa que contempla as diferenças. Se não há liberdade e igualdade, fatores indispensáveis para uma relação livre e participativa, não pode haver justiça nessa relação e, conseqüentemente, não há cidadania nem Estado Democrático de Direito, no sentido de sua dimensão material.⁵²

O princípio do Estado Democrático de Direito se propõe a construir uma ordem estatal justa, mantenedora das liberdades públicas e do regime democrático. A força e intensidade desse princípio projetam-se em todas as searas da vida constitucional brasileira e transmite a mensagem de que Estado de Direito e Democracia, não são idéias redundantes ou pleonásticas, porque inexistem dissociadas. Este princípio veicula a idéia de que o Brasil não é um Estado de Polícia, autoritário e avesso aos direitos e garantias fundamentais, ao contrário, assegura direitos inalienáveis, sem os quais não haveria democracia nem liberdades públicas.

Dallari demonstra sua inquietação sobre a falta de unicidade conceitual dos termos Estado de Direito e cidadania

Estado de Direito e cidadania são duas expressões correntes, integrantes do vocabulário político da atualidade, ligadas geralmente às idéias de Democracia, de governo limitado pelo direito e de participação do povo nas decisões políticas. Ocorre, entretanto, que essas expressões raramente são definidas entre outras coisas porque, tanto para o cientista político quanto para o sociólogo - que frequentemente inserem tais expressões em seus

⁵² TAVARES, *op. cit.*, p. 35, nota 35.

textos -, oferecer definição de um conceito fundamental parece puro formalismo.⁵³

Partindo das reflexões de La Boétie em seu discurso sobre a servidão voluntária é possível verificar que a história da cidadania confunde-se com a própria história de luta pelos direitos humanos. A cidadania encontra-se em permanente construção, sendo um referencial de conquista da humanidade, através daqueles que sempre buscam mais direitos, maior liberdade, melhores garantias individuais e coletivas. Daqueles que não se conformam frente à dominação arrogante, seja do próprio Estado ou de outras instituições ou pessoas que não desistem de privilégios, de opressão e de injustiças contra uma maioria desassistida e ignorada.⁵⁴

Assim, a forma de expressão da cidadania reflete as peculiaridades do contexto social. Historicamente, o homem se curvou aos desígnios do soberano e acolheu seus direitos como dádiva sem sequer questionar a legitimidade da sua submissão, condição esta que La Boétie qualifica como servidão voluntária

É inacreditável como o povo, desde que se sujeita, caia tão subitamente em tal e profundo esquecimento da liberdade, que não é possível despertá-lo para retomá-la, servindo tão livremente e com tanta vontade, que se pode dizer, ao vê-lo, que não perdeu a liberdade, mas ganhou a servidão.⁵⁵

Parte significativa dos constitucionalistas entende que cidadania destoa completamente de servidão, guardando relação direta com a participação política na definição dos destinos da sociedade. Nesta ótica, Covre considera que

Só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer direitos do cidadão. Neste sentido, a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência, para a construção de uma sociedade melhor. Mas o primeiro pressuposto dessa prática é que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos, e que o conhecimento deste se estenda cada vez mais a toda a população.⁵⁶

⁵³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de direito e cidadania. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 194.

⁵⁴ SANTANA, *op. cit.*, nota 12.

⁵⁵ LA BOÉTIE, Étienne. **Discurso sobre a servidão voluntária**. Tradução José Cretella Junior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 34.

⁵⁶ COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2003 (Coleção primeiros passos; 250). p. 10.

Aparentemente a primeira Constituição Francesa incorporou regras que deformaram a idéia de cidadania ao manter a monarquia hereditária, que privilegiava somente uma família. Contudo, recuperou a antiga diferenciação dos romanos entre cidadania e cidadania ativa, estabelecendo que para ter participação na vida política, votando e recebendo mandato, ocupando cargos elevados na administração pública, era necessário ser cidadão ativo, não bastando somente ser cidadão.

Vieira salienta que existe uma dualidade no interior do conceito de cidadania, ou melhor, duas concepções distintas coexistem: uma concepção fina de cidadania como *status* legal, isto é, o cidadão como membro pleno de uma comunidade política particular; e, de outro lado, uma concepção espessa de cidadania como escopo, como atividade desejável, em que a extensão e a qualidade da cidadania é função da participação do cidadão na comunidade.⁵⁷

Inexplicavelmente, a visão constitucional brasileira continua reproduzindo a concepção de cidadania herdada do liberalismo positivista, de cunho individualista, limitada e restritiva, conforme consta dos ensinamentos de Silva

Cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar do governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas conseqüências.⁵⁸

Esta visão encontra-se fora de foco e em dissonância com a nova ordem jurídico-constitucional, pois a carta de 1988 ampliou consideravelmente a gama dos direitos de cidadania e os mecanismos necessários à sua tutela, firmando um novo paradigma de cidadania e exercício democrático.

Logo, por todos os interesses que representa, e pelos privilégios que eventualmente ameaçam o contexto social, a cidadania tem uma difícil conceituação, que merece não apenas ser ampliada, mas também estabelecida como parte da cultura jurídica e

⁵⁷ VIEIRA, *op. cit.*, p. 227, nota 7.

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 345.

social, visto que esse conceito é possível apenas em ambiente político de democracia.⁵⁹

O exercício da cidadania exige o conhecimento dos direitos inerentes ao cidadão, por isso somente a educação política é capaz de propiciar a prática da reivindicação de direitos e a consolidação da cidadania, cujo desafio maior é

a eliminação da pobreza política, que está na raiz da ignorância acerca da condição de massa de manobra. Não-cidadão é sobretudo quem, por estar coibido de tomar consciência crítica da marginalização que lhe é imposta, não atinge a oportunidade de conceber uma história alternativa e de organizar-se politicamente para tanto. Entende injustiça como destino. Faz a riqueza do outro, sem dela participar.⁶⁰

Cidadania e democracia estão intimamente ligadas haja vista que a efetividade de ambas deriva da forma de atuação da emblemática figura do povo frente ao governo. O substantivo democracia é, portanto, participação e presume a “máxima presença do povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis”.⁶¹

O princípio da cidadania figura como corolário do princípio democrático, pois nos termos da Constituição Federal o poder emana do povo que se manifesta através do exercício da cidadania nas suas mais amplas possibilidades. Notadamente em qualquer das modalidades democráticas, seja direta, indireta ou semi-direta, a cidadania encontra-se presente e é indispensável para a caracterização do regime.

Garcia ao tratar do exercício da cidadania e suas implicações na tutela dos direitos e garantias fundamentais considera que

A cidadania corresponde, portanto, um feixe de privilégios, decorrentes da condição da titularidade da coisa pública. Desses os mais conspícuos

⁵⁹ ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da. Cidadania e direitos fundamentais na Constituição Federal - A reforma do judiciário. **RIPE - Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, v.1, n. 46, jul./dez. 2006. p. 171.

⁶⁰ DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995. p. 2.

⁶¹ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 283, nota 51.

estão na imunidade jurídica aos excessos estatais, no direito à resistência aos abusos, na prerrogativa de responsabilizar os agentes excessivos e no direito à tutela jurisdicional contra os mesmos. A cidadania, criando o poder, ao mesmo tempo estabelece quais são os seus limites, ou o perímetro dentro do qual tal poder há de circunscrever-se.⁶²

Portanto, o princípio da cidadania é o *status* da pessoa física que está em pleno gozo de seus direitos políticos ativos e passivos, que não se resume na capacidade de votar e ser votado. Tal princípio credencia o cidadão a exercer prerrogativas e garantias constitucionais, tais como propor ações populares, participar do processo de iniciativa de leis complementares e leis ordinárias, além de facultar sua participação na vida democrática brasileira. Daí conectar-se com a dignidade da pessoa humana, com a soberania popular, com as liberdades públicas, com os direitos políticos, com o direito à educação, dentre outros.

Ressalte-se que considerar a cidadania um *status* não significa considerá-la como um fenômeno arbitrário. Quando o direito do cidadão não acompanha o do homem, estes direitos são suscetíveis de reivindicações políticas por parte da população que se encontra impedida de usufruí-los. Seguindo este raciocínio, a cidadania não é mais uma utopia, mas sim uma relação de forças individuais ou coletivas no interior da coletividade, ou seja, entre indivíduo e Estado. Neste sentido, a cidadania é medida através da eficiência do controle que os indivíduos e as coletividades conseguem exercer sobre o Estado, que em contrapartida exige obediência, a qual se vincula e promove a segurança.⁶³

O exercício da cidadania participativa tem como objetivo central a proteção dos direitos e garantias individuais e o direito de petição é uma categoria ou espécie de direito fundamental cujo núcleo repousa no verbo pedir, sendo corolário dos fundamentos e princípios da república brasileira. Como consequência da adoção do Estado pelo sistema democrático, o direito de petição insere-se entre os direitos fundamentais que traduzem as premissas da dignidade da pessoa humana, da cidadania e do pluralismo político.⁶⁴

⁶² GARCIA, *op. cit.*, p. 130, nota 50.

⁶³ LANER e BAASCH *op. cit.* p. 2, nota 13.

⁶⁴ DE PLÁCIDO e SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998. p. 272.

Nota-se, não obstante as várias direções possíveis de estudo da cidadania, que a participação é fundamental para construir o seu próprio destino e inerente à sua idéia. O que muda, ao longo dos tempos, são os graus e as formas de participação e sua abrangência. Na atualidade, ser cidadão implica a efetiva atribuição de direitos nas esferas pública e privada, porque careceria de sentido participar do governo sem condições de fazer valer a própria autonomia, bem como sem dispor de instrumentos asseguradores das prestações devidas, pelo Estado, em nome da igualdade de todos.⁶⁵

Garcia ao traçar um paralelo entre a cidadania e a estadania defende que no conflito entre Estado e Nação, deve prevalecer a cidadania sobre a estadania, nunca o contrário. Enquanto efetivamente vigorar o Estado Democrático de Direito este deve limitar sua ação em benefício da cidadania. Não se concebe um Estado aético, onde as autoridades se esquecem de sua condição de cidadãos, incorporam o poder que lhes foi conferido pelo povo e agem pelo poder e para o poder.⁶⁶

Para Mazzuoli⁶⁷ o exercício da cidadania exige que haja interação entre órgãos do poder e os membros da coletividade, caso contrário, torna-se bastante prejudicado.

Sob a ótica de Mamede o exercício da democracia no Brasil possui três grandes obstáculos

1. o sistema jurídico brasileiro não possui uma ampla definição de possibilidades para uma efetiva participação popular consciente; 2. a postura excessivamente conservadora de parcelas do Judiciário, apegando-se a interpretações que limitam absurdamente o alcance dos dispositivos legais que permitiriam uma efetiva democratização do poder; 3. uma profunda ignorância do Direito: a esmagadora maioria dos habitantes não possui conhecimentos mínimos sobre quais são os seus direitos e como defendê-los.⁶⁸

⁶⁵ EMERIQUE. Lilian Márcia Balmant. **O direito de oposição política no estado democrático de direito.** Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/politica_lilian_emerique.pdf. Acesso em: 3 jul. 2009.

⁶⁶ GARCIA, Plínio Gustavo Prado. "Estadania" x cidadania. **Revista Tributária e Finanças Públicas.** n. 33. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000. p. 14.

⁶⁷ MAZZUOLI, *op. cit.*, p. 111, nota 36.

⁶⁸ MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. In **Revista de Informação Legislativa.** Ano 34, n. 134, abr./jun. 1997. p. 222.

Uma interpretação mais ampla do que é cidadania permite que se afirme que ela é, hoje, uma nova cidadania, pois permite ao homem mais direitos e, obviamente, mais deveres que os meramente políticos. Saliente-se que sendo uma conceituação pós-moderna, o termo nova cidadania não possui significado nem conteúdo estanque.

A nova cidadania apresenta outras peculiaridades, não se esgota mais no direito de voto e a outros direitos formais garantidos por via externa, como na cidadania dita tradicional, em que o Estado media o seu exercício. Por propiciar a participação dos que antes estavam excluídos da vida política, reconhecendo novos contextos, formas e possibilidades de participação livre de qualquer determinismo a nova cidadania se trata de uma cidadania ampliada, como será demonstrado adiante.

1.4 A CIDADANIA PARTICIPATIVA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Na *polis* grega os homens se relacionavam com os seus iguais por meio de palavras e do discurso, exercitando-se continuamente na arte do acordo e da persuasão, e não da violência, somente por meio da constante criação de novas relações os homens se autogovernam sem se dominarem uns aos outros ou se deixarem dominar uns pelos outros.⁶⁹

Entretanto as peculiaridades do mundo contemporâneo decorrentes da globalização resultou em profundas modificações sociais propiciado o surgimento de um novo cenário, marcado pela dominação tecnológica, que refletiu inclusive em mudanças no processo comunicativo entre as pessoas.

O fenômeno da globalização tem se transformado na causa principal dos desafios à democracia, tanto na dimensão ético-procedimental quanto na dimensão substantiva da participação, solidariedade coletiva e cidadania ativa. Os direitos sociais, como consequência, tem sido muito afetados, pois a exigência de reduzir o déficit fiscal

⁶⁹ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo; pós-fácio de Celso Lafer. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999. p. 41.

leva os governos dos países a fazerem reformas cortando benefícios e descaracterizando o Estado de Bem-Estar Social.⁷⁰

No tocante à construção da cidadania a globalização trouxe inúmeros complicadores visto que seu ritmo acelerado provocou grandes mudanças nas relações entre Estado, sociedade civil e nação, que representam o centro da noção e da prática da cidadania. Pelo que consta, o foco das mudanças e das preocupações compreende dois aspectos específicos: a redução do papel central do Estado como fonte de direitos e como local para a participação e a caracterização da nação como principal fonte de identidade coletiva.

Atualmente postula-se o surgimento da cidadania global, porém sob a perspectiva tradicional, ancorada pelo Estado territorial a cidadania aparentemente perde seu sentido ao se desvincular da territorialidade e da soberania nacional. Ou seja, nesta perspectiva, ser cidadão significa possuir direitos e deveres concretos em relação a um Estado soberano específico, e não direitos ou deveres abstratos em relação à humanidade. Assim, “a expressão cidadania global seria apenas uma expressão moral”.⁷¹

Os efeitos nefastos da globalização resultaram em profundas modificações na cidadania também no tocante à representatividade da vontade popular, com sensível avanço da depravação que ora mina o sistema governativo vigente, tanto no campo executivo como legislativo e quiçá judicial, que tem perdido sua legitimidade.

Bonavides considera que como consequência: sua legalidade se desmorona, sua autoridade se aniquila, seus poderes se desmancham, sua ética se decompõe. Acrescenta, ainda, que urge outra vez fazer legítima a lei, repolitizada pela legitimidade; tal repolitização, todavia, unicamente ocorre, a esta altura da crise nas

⁷⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. Crise de representação e cidadania participativa na Constituição Brasileira de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) **O Direito público em tempos de crise**: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 225.

⁷¹ VIEIRA, *op. cit.*, p. 267, nota 7.

instituições do Estado brasileiro, mediante recurso à introdução eficaz dos mecanismos plebiscitários da democracia participativa.⁷²

Notadamente a modernidade ocidental tem sido marcada pelo reconhecimento e afirmação dos direitos humanos sejam eles de natureza individual ou coletiva, entretanto, sua positivação não segue um padrão comum. Assim, em face das peculiaridades de cada Estado o rol de direitos fundamentais acolhido pelo ordenamento jurídico apresenta sensíveis diferenças.

Para Wolkmer tais direitos se concretizam através de reivindicações da sociedade e extrapolam os denominados direitos naturais, resultando no surgimento dos novos direitos. Os novos direitos materializam exigências permanentes da própria sociedade diante das condições emergentes da vida e das crescentes prioridades determinadas socialmente.⁷³

Ao tratar da multiplicação histórica dos novos direitos, Bobbio considera que ela processou-se por três razões: aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; estendeu-se a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; o homem não é mais concebido no sentido genérico, abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente.⁷⁴

Muito se discute sobre as limitações dos procedimentos no ordenamento jurídico brasileiro para a efetiva tutela dos novos direitos, sendo uníssono o entendimento de que não basta detectá-los nas carências e necessidades dos sujeitos sociais. Torna-se necessário instrumentalizar o modo de viabilizar a representação efetiva destes interesses insurgentes que ainda não foram contemplados, ou quando previstos na legislação, não chegaram a ser devidamente assegurados, nem representados adequadamente pelos canais convencionais.

⁷² BONAVIDES, *op. cit.*, p. 282, nota 51.

⁷³ WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma nova teoria dos “novos direitos” In: _____; LEITE, José Rubens Morato (Org.) **Os “novos” direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 4.

⁷⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 83.

Wolkmer aduz que o surgimento dos novos direitos são exigências contínuas e particulares da própria coletividade diante das novas condições de vida e das crescentes prioridades impostas socialmente. O processo histórico de criação ininterrupta dos novos direitos fundamenta-se na afirmação permanente das necessidades humanas específicas e na legitimidade de ação dos novos atores sociais, capazes de implementar práticas diversificadas de relação entre indivíduos, grupos e natureza.⁷⁵

Nesta ótica é de extrema relevância o aperfeiçoamento dos meios e dos instrumentos visando ao justo e profícuo relacionamento entre o Estado e o cidadão, onde a pessoa natural se relaciona com a sociedade política, denominada de Estado. A cidadania precisa ser aprimorada como o estatuto que rege, de um lado, o respeito e a obediência que o cidadão deve ao Estado e, de outro lado, a proteção e os serviços que o Estado deve dispensar dentro de suas possibilidades.

Wolkmer ressalta a importância da reformulação do Judiciário para um modelo mais democrático, além da ampliação e efetivação de novas modalidades não-institucionais de resolução dos conflitos como a mediação, a conciliação, a arbitragem e os Juizados Especiais. No âmbito das práticas extrajudiciais e na pluralidade da legalidade não convencionais, entende que a resolução dos conflitos gerados por novos direitos passa dentre outros pela extensão e fragmentação de comitês ou conselhos populares de Justiça; criação de tribunais de bairro e de vizinhança; justiça distrital, Juizados e Juntas itinerantes.⁷⁶

Fato preocupante é que a concepção de cidadania mais plena está sempre ameaçada pelo conceito de cidadania mais esvaziada, calcada no consumo e em certo imobilismo. Por isso, a bandeira de luta da cidadania plena deve ser transformar o cotidiano do ser humano em algo melhor, sob condições que respeitem a própria vida, considerando também à questão da identidade do indivíduo com as atividades realizadas.

⁷⁵ WOLKMER, *op. cit.* p. 19-20, nota 70.

⁷⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do direito. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001. p. 308-309.

Ao apresentar o livro *acesso à justiça e cidadania* Wolkmer ressalta que

A construção e a consolidação de instituições democráticas tendem a se materializar, cada vez mais, com o reconhecimento e a consolidação do acesso à justiça por parte de atores e múltiplos sujeitos sociais históricos. Não se trata de sujeitos de uma “cidadania regulada” e presos à formalidade do voto delegativo, mas de sujeitos reconhecidos na negociação com a comunidade e com o poder público, objetivando consolidar e aplicar seus direitos conquistados, presentes no texto constitucional.⁷⁷

Santos em estudo fundamental sobre a cidadania regulada identificou que o reconhecimento da cidadania, no Brasil, está diretamente estruturado sobre o reconhecimento legal das profissões, ou seja, não só é considerado cidadão quem desenvolve trabalho reconhecido por lei, senão que a cidadania é estratificada, de acordo com a importância das atividades profissionais.⁷⁸

A estratificação da cidadania adquire novas peculiaridades com as incursões da globalização que, irremediavelmente, transforma os costumes e valores de uma nação tornando-os fluidos, ao mesmo tempo, a soberania territorial mostra-se incapaz de controlar a conduta dos cidadãos nos limites do domínio físico do Estado.

Argumenta-se que existe incompatibilidade das noções clássicas de democracia e de cidadania com a desterritorialização provocada pela globalização, o que coloca a necessidade de repensar o conteúdo e a extensão de tais noções e práticas

quanto ao conteúdo é necessário que tenhamos presente que a questão da democracia e da cidadania há muito ultrapassaram o seu viés político e ingressaram em outros setores, tais como o social - na perspectiva do Estado e Bem-Estar Social - o gênero, o trabalho, a escola, o consumo, os afetos, as relações jurídicas e jurisdicionais - muito embora neste último talvez seja aquele em que ocorra maior defasagem. Quanto à extensão - *loci* de exercício -, é preciso saber conjugar e materializar as práticas e conteúdos da cidadania e da democracia no tradicional espaço nacional da modernidade e do Estado-Nação, com o espaço regional/comunitário, produto das aproximações integracionistas/comunitárias, além de expandi-las para o espaço supranacional, seja identificando-o com o espaço das relações privadas, seja com o espaço das relações interestatais, bem como compartilhar do esforço de forjar um espaço local/participativo, onde haja uma transformação radical nas fórmulas das práticas cidadãs e democráticas, aproximando e automatizando autor e sujeito das decisões,

⁷⁷ CESAR, *op. cit.*, p. 10, nota 11.

⁷⁸ SILVEIRA, Alair. A Cidadania na era do globalismo. **Revista Jurídica da Unirondon**, Cuiabá, n. 2, 2001. p. 88.

além de localizá-las em formas novas de organização e de exercício dos interesses sociais.⁷⁹

Saliente-se que na medida em que a percepção coletiva sobre os direitos da cidadania funda-se sobre a inclusão material dos indivíduos, o aprofundamento da exclusão do mercado de trabalho gera a exclusão do mercado consumidor, em uma sociedade marcada pela supremacia do ter sobre o ser, acaba por estabelecer ilhas de cidadania, dentro de um mar de não-cidadãos e de “*aspirantes à cidadania*”.⁸⁰

Reitere-se que ser cidadão não representa a mera titularidade de direitos políticos geralmente previstos no ordenamento jurídico e deferidos pelo Estado. Ser cidadão é algo muito mais amplo e complexo e pressupõe a capacidade para auferir direitos civis e sociais e ampliar o rol de direitos políticos, no entanto, tais direitos devem ser conquistados junto ao Estado através de ações reivindicatórias.

Vieira corrobora com este entendimento quando ao discorrer sobre o declínio da cidadania nacional alerta que

nas condições atuais, em face das graves implicações sociais da globalização econômica, interessa ao Estado incentivar a desmobilização popular, mantendo a cidadania passiva e apolítica. Como ao mercado não interessa outra coisa, cabe à sociedade civil, agrupada em torno do interesse público, a tarefa de mobilizar as energias cívicas da população para defender, no plano nacional e transnacional, os princípios da cidadania política fertilizados com os ideais de democracia, diversidade cultural e sustentabilidade ambiental.⁸¹

O modelo de democracia representativa passa por profundas transformações, ensejando a construção de modelos democráticos alternativos. Acredita-se que a chamada democracia participativa se apresenta como uma importante alternativa para rearticulação de espaços públicos que constituam uma fonte de autoridade cuja legitimidade ultrapasse até mesmo os esquemas procedimentais característicos da democracia representativa.⁸²

⁷⁹ MORAIS, José Luiz Bolzan de. Crise do estado e democracia: onde está o Povo? - 2. In **Direito, estado e democracia**. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2006. p. 213-214.

⁸⁰ SILVEIRA, *op. cit.*, p. 88, nota 78.

⁸¹ VIEIRA, *op. cit.*, p. 248, nota 7.

⁸² MORAIS, *op. cit.*, p. 211, nota 79.

Para Moraes este tipo de democracia escapa, inclusive, às insuficiências enfrentadas, em particular no que tange à formação da opinião pública em sociedades dominadas por sistemas de informação cujo controle público é diminuído ou por formas midiáticas de formação de consensos.⁸³

Entretanto este tipo de participação do povo no poder precisa ser ampliado pois na contemporaneidade as reivindicações de cidadania e direitos ainda são restritas e atribuídas às grandes instituições da sociedade civil como o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil, os sindicatos e as organizações internacionais.

Santos e Avritzer compararam os estudos e debates sobre a democracia nos anos 60 e na última década e chegaram à conclusão de que em nível global, nos últimos trinta anos, houve perda da demodiversidade, entendida como a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas. Salientam, no entanto, que em alguns países verifica-se a recusa em aceitar como democráticas, práticas que são a caricatura da democracia, advinda da adoção de um modelo hegemônico de democracia neoliberal.⁸⁴

A democracia participativa desloca o eixo do poder no exercício da soberania, dos corpos representativos para as correntes da cidadania. Através dela o povo exprime de forma direta e imediata, sua vontade, para tomar as decisões governamentais e institucionais de grau mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem ao livre alvedrio das autoridades representativas do legislativo ou do executivo.⁸⁵

Santos registra em sua obra algumas práticas que de maneira muito distinta buscam intensificar e aprofundar a democracia quer pressionando as instituições da democracia representativa no sentido de torná-las mais inclusivas, quer ainda,

⁸³ MORAIS, *op. cit.*, p. 211, nota 79.

⁸⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 71-78.

⁸⁵ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 285, nota 51.

buscando formas de complementaridade mais densas entre a democracia participativa e a democracia representativa⁸⁶.

A luta pelos direitos, com ênfase aos direitos sociais abrange tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Neste contexto, a ouvidoria pública figura como um canal de acesso à justiça e se apresenta como importante instrumento de participação democrática com vistas à tutela dos direitos e garantias fundamentais. Entretanto, neste momento não será dada nenhuma ênfase a esta temática, visto que será objeto do último capítulo deste estudo.

⁸⁶ SANTOS *et. al. op. cit.*, p. 71-78, nota 84.

2 O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER ESTATAL

Com as profundas mudanças da realidade sócio-política e econômica ocorridas na sociedade civil após os anos 70; passou-se a exigir efetivas alterações no modelo de gestão pública, inclusive na sua concepção filosófica. Para se ajustar a esse novo cenário, os gestores da máquina pública, em destaque o Governo Federal, têm mostrado tendência a incluir a participação popular como elemento fundamental dos programas governamentais.

A participação representa a forma mais efetiva de exercício dos direitos políticos e sociais, garantidos no texto constitucional, mormente a participação política, caracterizada por ações coletivas ou individuais de apoio ou de pressão, as quais são decisivas na seleção dos governos e influenciam nas suas decisões. A participação ativa dos cidadãos nos processos políticos, sociais e comunitários com o objetivo fundamental de interferir nas decisões que contemplem os interesses coletivos, configura-se no exercício da cidadania.

Como ressaltado no capítulo 1, a Constituição Federal não adotou um sentido único para o termo cidadania. O sentido conferido à expressão mostra-se estrito quando restringe a participação na condição de eleitor, pelo exercício do voto, ou pela candidatura a mandato eletivo; ou revela-se amplo, quando trata da titularidade dos direitos fundamentais, da preservação da dignidade da pessoa humana e da participação nos processos políticos, respeitados os deveres de reciprocidade para com os demais cidadãos.

Historicamente a cidadania figura como corolário da democracia que em síntese apertada se traduz no governo do povo e sua mecânica rege-se por um ideal de governo pelo povo, com a finalidade de governar para o povo. Saliente-se que em razão dos limites desta pesquisa não se pretende esgotar as taxionomias existentes, adotando-se uma forma sintética e sistematizada de classificação da democracia em três tipos: direta ou deliberativa, indireta ou representativa e mista ou participativa.

Qualquer que seja a modalidade de democracia adotada, sua implementação requer a institucionalização de uma ordem social que garanta sustentabilidade ao sistema, o que é essencial para proteção individual, cooperação e atuação coletiva. Quando tal padrão é rompido ocorrem várias implicações, por isso torna-se necessário instituir mecanismos de controle visando a prevenção ou aplicação de sanções destinadas a punir a infração, impedir futuros desvios ou alterar as condições que originam o comportamento desviado. Tais mecanismos de controle não se restringem à atuação da sociedade civil alcançando também o poder estatal.

Nesta ótica, a CGU⁸⁷, órgão governamental concebido para propiciar as ações de controle público, tece relevantes considerações sobre o controle social. Salaria que as idéias de participação e controle social estão intimamente relacionadas, tendo em vista que por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão orientando a administração para a adoção de medidas que realmente atendam ao interesse público. Ressalta ainda que a participação contínua da sociedade na gestão pública como direito assegurado constitucionalmente, permite que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Neste capítulo pretende-se ressaltar a importância do controle social sobre o poder estatal, para tanto será feita uma ampla caracterização de seus mecanismos e discutida sua contribuição para a democratização da gestão e o exercício da cidadania, visando a efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

2.1 PRESSUPOSTOS DO CONTROLE DO PODER ESTATAL

Na história sociopolítica do ocidente, as constituições evoluíram ao reconhecer os direitos sociais, ao lado dos direitos civis e políticos e ao promover a abertura do Estado à efetiva participação do povo em sua gestão e controle. Salaria-se que o controle democrático da atividade estatal já constava no art. 15 da Declaração dos

⁸⁷ CGU - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2009.

Direitos do Homem e do Cidadão que preceitua: “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.⁸⁸

Os primórdios do controle social já se encontravam, pelo menos de forma indireta, nas obras dos clássicos da filosofia política, a exemplo da teoria do Estado de Hobbes. No entanto, o conceito de controle social foi formulado pela primeira vez pelo sociólogo Edward A. Ross, no final do século XIX, em uma série de artigos sob o título “social control”.⁸⁹

A conceituação original de controle social foi introduzida na sociologia para explicar a ação da sociedade sobre o comportamento dos indivíduos e representa o conjunto de recursos materiais e simbólicos que ela utiliza para garantir que a conduta de seus integrantes respeite as regras e os princípios previamente estabelecidos.

Sá alerta que o controle social é exercido de indivíduos sobre indivíduos, no entanto, na dinâmica da vida cotidiana controladores e controlados trocam de posições muito frequentemente e mesmo aquele que controla na maioria dos episódios de interação de que participe encontra-se também sob o controle de um terceiro.⁹⁰

Com efeito, o controle social pode também se originar do monitoramento do Estado pela sociedade, visto que este também deve obediência às regras por ela instituídas. O controle social pressupõe uma relação de co-gestão, onde planejamento e execução são definidos em conjunto, pressupondo a participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento das ações de gestão pública. Na prática, significa participar da definição de diretrizes, da realização de diagnósticos, da elaboração de programas e ações, bem como da avaliação de objetivos, dos processos e dos resultados obtidos.

⁸⁸ UNESCO. UNITED NATIONS EDUCATION SCIENCE AND CULTURE ORGANIZATION. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2009.

⁸⁹ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Informalização da justiça e controle social**: estudo sociológico da implantação dos juizados especiais criminais em Porto Alegre. São Paulo: IBCCRIM, 2000. p. 89.

⁹⁰ SÁ, Celso Pereira de. **Psicologia do controle social**. Rio de Janeiro: Edições Achiamé, 1978. p. 75.

Em suma, o controle social, controle popular, controle democrático ou controle cidadão, independentemente da terminologia adotada, configura-se como um instrumento de expressão da democracia e pode ser definido como a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o poder estatal na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação. Logo, o controle social reflete o exercício pleno da cidadania, não cabendo, vislumbrar tais ações como atos de rebeldia, de desrespeito às normas emanadas pelo Estado através de seus representantes legais.

2.2 FORMAS DE EXPRESSÃO DO CONTROLE ESTATAL

O controle do Estado pode ser exercido de duas formas distintas classificadas como controle político e controle administrativo. O controle político é fundado na teoria dos freios e contrapesos, proposta por Montesquieu, sendo exercido, reciprocamente, entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que nos termos da Constituição Federal são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si. Por sua vez, o controle administrativo pretende alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado, ou seja, a função administrativa e, diversamente, do controle político é direcionado às instituições administrativas.⁹¹

O controle político exercido segundo os ditames constitucionais visa a preservação e o equilíbrio das instituições democráticas do país, sendo campo de estudo do direito constitucional. Este tipo de controle em face de suas características permite ao cidadão seu exercício, predominantemente, de forma indireta através de reivindicações destinadas a interferir na atuação de seus representantes nos Poderes Executivo e Legislativo, ou por intermédio de ações ajuizadas junto ao Poder Judiciário, via Ministério Público ou organizações legitimadas pelo ordenamento jurídico, pleiteando a tutela de interesses da coletividade.

O controle administrativo permite a atuação tanto direta quanto indireta do cidadão, através de mecanismos jurídicos e administrativos de exercício do poder de

⁹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2009. p. 891.

fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder. Ele visa assegurar a garantia aos cidadãos e à administração no sentido de ver alcançado seus objetivos e não permitir a lesão a direitos subjetivos ou o descumprimento das diretrizes administrativas.⁹²

Segundo os princípios da teoria da administração o controle é a função administrativa que mede e avalia o desempenho, viabilizando a adoção imediata de ação corretiva quando alguma falha no processo controlado é identificada. Juntamente com o planejamento, a coordenação, a descentralização e a delegação de competências, o controle consta dos princípios fundamentais da administração, caracterizando sua natureza jurídica.⁹³

Apesar das várias classificações existentes sobre o controle estatal, neste trabalho será adotada a divisão em controle formal e controle informal ou democrático. O controle formal vincula-se de algum modo à própria administração, incluindo-se nesta categoria as ações ordinárias, o mandado de segurança, a ação popular e a ação civil pública, com previsões expressas no ordenamento jurídico. O controle informal ou democrático é exercido pelas coletividades profissionais ou pelos diversos segmentos da sociedade civil, tais como a OAB, os sindicatos, as associações profissionais, a imprensa, etc.⁹⁴

Souza ressalta que o controle informal tem sido pouco abordado na doutrina do direito público, apesar de constituir-se em uma prática altamente salutar para se informar sobre os problemas dos administrados e receber sugestões e críticas. Na oportunidade a autora apresenta a respeitada posição de Agustín Gordillo

Consideramos que os países da América Latina melhorariam seu grau e qualidade de participação e, portanto, de vida democrática, se estabelecessem a norma da necessária informação, consulta e debate prévios à emissão de normas administrativas gerais ou a adoção de grandes projetos públicos. Blen adverte de que pouco valem os meios

⁹² *Ibidem*, p. 894.

⁹³ *Ibidem*, p. 894.

⁹⁴ SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. Controle da administração pública. In MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Coord.). **Curso prático de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 628.

tradicionais de controle da administração pública se não se complementam e vivificam com estes outros instrumentos modernos de controle cidadão.⁹⁵

Na concepção moderna de gestão pública, o ato de controlar possui significado relevante, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental tem atendido ao interesse público, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

Na seara do direito administrativo é comum se utilizar a seguinte classificação do controle: quanto à natureza do controlador pode ser legislativo, judicial ou administrativo; quanto à extensão é interno ou externo; quanto à natureza abrange a legalidade ou o mérito; quanto ao âmbito da administração se apresenta como por subordinação ou por vinculação; quanto à oportunidade ele é prévio ou *a priori*, concomitante, posterior ou *a posteriori*; quanto à iniciativa se divide em de ofício ou provocado.⁹⁶

As modalidades de controle supracitadas em regra têm natureza estatal e quando é exercida pela própria administração pública denomina-se controle institucional. No entanto, modernamente, as normas jurídicas têm contemplado a possibilidade de se exercer o controle do poder público, em qualquer de suas funções, por segmentos da sociedade, configurando-se o controle social.

Tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais brasileiras e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da gestão pública não deve se restringir ao controle institucional, sendo fundamental para a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no monitorando permanentemente das ações governamentais. Neste sentido a CGU ressalta que

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações

⁹⁵ “Consideramos que los países da América Latina mejorarían su grado y calidad de participación y, por lo tanto, de vida democrática, si establecieran la norma de la necesaria información, consulta y debate previos a la emisión de normas administrativas generales o a la adopción de grandes proyectos públicos. Bien se advierte de que poco valen los medios tradicionales de control de la administración pública si no se complementan y vivifican com estos otros instrumentos modernos de control ciudadano”. *Ibidem*, p. 628.

⁹⁶ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 895-899, nota 91.

da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. [...] O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.⁹⁷

O controle social trata-se de um poderoso instrumento democrático que permite a participação dos cidadãos no processo de exercício do poder. O controle social pode atuar em relação à função legislativa ou sobre a função administrativa e sua efetivação pode ocorrer basicamente de duas formas: o controle natural, executado diretamente pelas comunidades, quer através dos próprios indivíduos que as integram, quer por meio das entidades representativas como associações e sindicatos; e o controle institucional, exercido por entidades e órgãos do poder público como a Defensoria Pública, o Ministério Público e os órgãos de ouvidoria.⁹⁸

O controle social, individual ou associativo, também denominado de controle não institucionalizado, é o controle promovido diretamente pela sociedade e afigura-se de extremo relevo. Constitui no elemento político central da gestão democrática, muito embora, em *terra brasilis*, ainda seja difícil sua execução pragmática, à míngua de configuração da real cidadania⁹⁹.

Ainda se observa certa confusão no tocante ao significado de controle social, porém não cabe entender que se trata de uma mera consulta ou tentativa de convencer alguém sobre uma política correta, nem mesmo de ouvir demandas para montar um projeto ou programa. Tais procedimentos não geram controle, mas apenas uma relação entre uma parte que se mantém sujeito da ação e outra que é ouvida. Inclusive, nestes casos, o que se faz com o que o não-sujeito fala é prerrogativa de quem solicita a informação.

⁹⁷ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social e Cidadania**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2008. p. 16.

⁹⁸ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 903, nota 91.

⁹⁹ COIMBRA, Fábio Magrinelli. Estado democrático de direito e controle da atividade estatal: breves notas sobre a Controladoria Geral da União. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos, ano VII, n. 8, jun. 2006. p. 354.

Em qualquer âmbito da política ou do serviço público o controle social fortalece o exercício da cidadania. Ele está fundamentado na participação enquanto fenômeno político. O controle social pressupõe a real ampliação na estrutura de poder da gestão pública direcionada para uma forma de governar em que os governados atuem como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado. O controle social sobre os serviços públicos será, portanto, produto da participação direta dos cidadãos na gestão, no poder.

Como salienta Bonavides o controle social se constitui no elemento político central da gestão democrática, possibilitando o exercício da cidadania, tão desfigurada pela falta de atitude do povo vez que

O povo que não é povo, a multidão que não é gente, a massa que se deixou domesticar, a classe média que não tem influência no poder e jaz oprimida, o proletariado que perde cada vez mais a capacidade de luta e é perseguido no salário configuram o retrato social da falsa república onde desde muito não sobrerrestam senão traços ou vestígios da cidadania.¹⁰⁰

Reitere-se que sendo o povo o titular legítimo do poder estatal, o exercício do controle pode ser realizado diretamente ou por meio de seus representantes. Logo, o controle social pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada. Importante salientar que mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas.¹⁰¹

Na atualidade, o controle social encontra-se regulamentado em todas as esferas políticas como função e componente fundamental do exercício de democratização da gestão pública. Ele atua no sentido de direcionar as políticas para o atendimento das necessidades prioritárias da população, visando a melhoraria dos níveis de

¹⁰⁰ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 12, nota 51.

¹⁰¹ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, *op. cit.*, p. 21, nota 97.

oferta e de qualidade dos serviços, além disso, atribui à população o papel de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.¹⁰²

2.3 O CONTROLE SOCIAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO

Conforme abordado anteriormente, democracia significa governo do povo ou poder que emana do povo. Neste prisma, democracia implica em participação do povo nas decisões atinentes à sua vida, resultando em uma forma de sociabilidade e de organização da vida social, fundamentada em princípios ético-filosóficos, cujos valores lhe dão legitimidade. Democracia presume liberdade e igualdade, princípios que garantem a efetiva participação.

Para Dahl definir democracia é uma tarefa complicada por inúmeras razões, especialmente porque não existe consenso quanto à enumeração dos componentes determinantes de sua configuração. Geralmente se admite cinco critérios identificadores de um processo democrático: “a) participação efetiva; b) igualdade de voto; c) entendimento esclarecido; d) controle do programa de planejamento; e) inclusão dos adultos”.¹⁰³

Dahl enumera algumas das vantagens da democracia mencionando que

ela ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e corruptos; garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam; assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável; ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas; pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, viverem sob as leis de sua própria escolha; pode propiciar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral; promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável; pode gerar um grau relativamente alto de igualdade política.¹⁰⁴

¹⁰² ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Controle social das ações de convivência do homem com o semi-árido nordestino**. Disponível em: <http://proasne.net/Anaarcoverdeartigi2.html>. Acesso em: 3 jul. 2009.

¹⁰³ DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 49.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 73.

Nos primórdios da democracia ateniense ela era exercida pela participação direta dos cidadãos no governo, configurando-se como meio de intervenção do povo na polis. O valor originário atribuído a tal condição não pode ser comparado ao campo axiológico da atualidade, uma vez que o caráter de cidadão era reconhecido como virtude nobre, no que há clara distinção da sociedade brasileira atual, com valores questionáveis e instáveis.¹⁰⁵

Como mencionado anteriormente, existem diferentes formas de democracia: a democracia direta ou deliberativa, semelhante ao modelo ateniense, ocorre quando ao próprio povo se reserva o direito de decidir em assembléia as questões de interesse da comunidade; a democracia indireta ou representativa, se manifesta quando são escolhidos os representantes que, em nome do povo exercem o poder; e a democracia mista ou participativa, que combina as formas anteriores.

Entre os constitucionalistas praticamente não existe discordância de que a democracia participativa foi o modelo acolhido pela Constituição Federal de 1988. Registre-se que apesar da importância da democracia indireta, com fundamento na soberania do povo, o regime democrático do Estado deixou de ser unicamente representativo para se tornar híbrido, adotando os três tipos de democracia: direta, incluindo o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; representativa, mediante eleições legislativas e executivas; e participativa, através dos conselhos gestores.¹⁰⁶

Para a CGU o povo brasileiro, na vanguarda da história sociopolítica, decidiu que o Brasil deve ser um Estado Democrático de Direito e estabeleceu como fundamentos da República a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a soberania, consagrada ao prescrever que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Ao instituir a democracia participativa, o povo brasileiro decidiu participar da gestão e do controle do Estado.¹⁰⁷

¹⁰⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 129.

¹⁰⁶ CAVALCANTI, Rosângela Batista. **Avanços e desafios da participação social no Brasil**. Disponível em <<http://www.iedc.org.br/artigos/cavalcanti.php>> Acesso em: 20 jan. 2009.

¹⁰⁷ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, *op. cit.*, p. 12, nota 97.

Numa democracia o controle social é exercido pelo cidadão, individualmente ou através de organismos sociais sendo de extrema relevância para atender os ideais do Estado Democrático de Direito. Assim, partindo do princípio que o melhor controle na perspectiva da defesa de interesses, é aquele realizado pela própria sociedade, afigura-se como de extrema importância a criação de instrumentos através dos quais se possa exercer, de modo organizado, moderno e sistemático, o controle das ações do poder público em toda a sua extensão, cobrando-lhe melhores resultados.¹⁰⁸

O cidadão, no exercício do controle social, deve estar atento ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas, denunciando possíveis irregularidades encontradas nos diversos órgãos que possuem competência para atuar. Conforme o caso pode ser contatado órgãos como a CGU, o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios; as Assembleias Legislativas ou as Câmaras de Vereadores e os Conselhos responsáveis pelo acompanhamento da respectiva política.

O objetivo primordial do controle social é verificar se os recursos públicos estão sendo usados adequadamente ou desviados para outras finalidades. Em regra, os agentes desse controle não podem julgar nem punir, afastar ou prender os responsáveis por irregularidades que devem ser encaminhadas através de denúncias aos órgãos responsáveis. Neste sentido, nos países democráticos, destaca-se o importante papel do Ministério Público que possui competência para representar o cidadão individualmente ou a coletividade no acionamento do aparato judicial para coibir eventuais desvios que impliquem em ofensa ao interesse público.

Greco salienta que nunca é demais lembrar que, em um típico país de modernidade tardia como o Brasil, onde recém se inicia a tentativa de construção de um Estado Democrático de Direito, afigura-se um tanto quanto difícil a efetivação de um controle social, especialmente à míngua de configuração da real cidadania. Com efeito, não se verifica em *terra brasilis* a indispensável formação de cidadão, “através da Educação Básica, infundindo-lhe a consciência dos seus direitos e também dos seus

¹⁰⁸ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, *op. cit.*, p. 24, nota 97.

deveres sociais, bem como dos valores humanos fundamentais que devem ser por todos respeitados na vida em sociedade”.¹⁰⁹

Inúmeras disposições constitucionais asseguram o direito ao exercício de poder por parte dos cidadãos, visando o cumprimento do disposto no art. 1º, §1º, por exemplo, permite ao cidadão peticionar junto aos poderes públicos para a defesa de seus direitos, além de obter certidões em repartições públicas, fiscalizar as contas municipais, denunciar irregularidades ou ilegalidades.

Ao cidadão também é facultado participar dos conselhos de gestão de saúde, assistência social e educação; receber informações das autoridades e promover ações judiciais e representações. Na seara infraconstitucional, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que assegura à população o acesso à prestação de contas, aos planos e diretrizes orçamentárias e instrumentos de transparência vinculados à gestão fiscal.

Apesar da base legal descrita acima nem sempre há garantia para a sua efetivação, pois o povo, principal sujeito da engrenagem do controle social, por vezes se encontra alheio ao seu verdadeiro potencial de agente propulsor de mudanças. Mesmo quando há consciência dos seus direitos ou mera vontade de sabê-los há receio de retaliação e reincidente impunidade política. Por conseguinte, na maioria dos casos, verificam-se participações anônimas ou pedidos de representatividade junto aos sindicatos, partidos políticos, comissão dos direitos humanos ou conselhos, frente aos órgãos competentes, seja o Tribunal de Contas, o Ministério Público ou a Defensoria Pública.¹¹⁰

Em regra, o cidadão entra em contato com o órgão representativo, expõe sua denúncia e o próprio órgão se compromete a averiguar a veracidade dos fatos para depois encaminhá-la ao poder responsável pelo assunto em questão, que vai tomar as medidas cabíveis para cumprimento da lei. O controle, então, pode ser exercido

¹⁰⁹ GRECO, Leonardo. O acesso ao direito e à justiça. **Revista Jurídica da UNIRONDON**. Cuiabá, n. 1, p. 11-32, mar. 2001. p.12.

¹¹⁰ CUNHA, Sheila Santos. **O controle social e seus instrumentos**. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br>> Acesso em: 3 jul. 2009.

de várias formas: será extrajudicial e institucional quando exercido pelos Conselhos (nacional, estadual e municipal), pelo sistema nacional de auditoria, pelos sistemas de controle internos, Tribunais de Contas, ou pelo Ministério Público Estadual, Federal ou do Distrito federal.

O termo controle pode ter sentido restrito, como nos dicionários da língua portuguesa, onde significa verificação, investigação, fiscalização. Em tese, este seria o sentido do vocábulo recepcionado pela Constituição que dispôs sobre o controle externo e interno da União, na seção intitulada fiscalização. Por outro lado, a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado e é exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil e se aplica a expressão controle popular ou controle social do poder, evidencia o fato de que a população tem satisfação a tomar daqueles que formalmente se obrigam a zelar por tudo que é de todos.

Para exercer o controle estatal, os cidadãos devem ter acesso aos atos governamentais, por isso, o Governo Federal atendendo ao anseio da participação popular, desenvolveu o Portal da Transparência. Pressupõe a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais, visando proteger o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte do governo e, por outro lado, é precondição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública.

A via formal de entrada nos arquivos da administração pública é o direito de petição, que encontra previsão constitucional expressa. Bonifácio ao discorrer sobre tal direito e sua importância argumenta que

O direito de petição é instrumento de garantia do exercício dos demais direitos fundamentais e dos deles decorrentes, constituindo-se em meio de defesa contra o abuso do administrador prepotente ou afeto a práticas autoritárias e ilegais. Daí que este direito tem uma nítida missão de colocar todos os indivíduos em igualdade de condições para fazer valer seus direitos quaisquer que sejam suas capacidades, função que, entre nós, muito bem pode ser auxiliada pelo Ministério Público.¹¹¹

¹¹¹ BONIFÁCIO, Artur Cortez. **Direito de petição: garantia constitucional**. São Paulo: Método, 2004. p. 86.

Proclamar que o controle popular do poder é forma de exercício dos direitos de liberdade, ou de cidadania, é considerá-lo enquanto direito público subjetivo; isto é, um direito referido a um sujeito privado, expressamente adjetivado como indivíduo, cidadão, nacional, trabalhador, adolescente, criança, porém com a particularidade de que o seu exercício opera à custa do poder público. Com efeito, seja qual for a maneira pela qual o controle se manifeste, seja por denúncia, representação ou reclamação, o objetivo do particular é simplesmente desfrutar de uma situação jurídica ativa contra o poder público.¹¹²

O controle popular não pretende formar propriamente a vontade do Estado, mas impor ao Estado a vontade dele, particular, que é a de penetrar na intimidade das repartições públicas para reconstruir fatos ou apurar responsabilidades. Desta feita, o controle não institucional pode ser feito por qualquer cidadão, por usuários do serviço público prestado, por associações ou entidades de classe, ou por organização não governamental, utilizando os instrumentos apropriados.

Portanto, o controle social é entendido como um instrumento e uma expressão da democracia e pode ser definido como a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal.¹¹³ A efetividade dos mecanismos de controle social depende essencialmente da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir.

2.4 O CONTROLE ESTATAL COMO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Para Mazzuoli a Constituição de 1988 enriqueceu e ampliou os conceitos de cidadão e cidadania. Desde então, não se concebe mais considerar a cidadania como simples qualidade de gozar direitos políticos, cabendo aferir-lhe um núcleo mínimo e

¹¹² BRITO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"**. Disponível em: <<http://www.mp.go.br>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

¹¹³ REBIDIA. Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre a Infância e Adolescência. **Controle Social e a Participação nos Conselhos Municipais**. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/noticia1.html>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

irredutível de direitos fundamentais, que devem impor-se, obrigatoriamente, à ação dos poderes públicos.¹¹⁴

A cidadania representa a consciência de participação dos indivíduos na vida da sociedade e nos negócios que envolvem o âmbito de seu Estado, alcançados, em igualdade de direitos e dignidade, através da construção da convivência coletiva, com base num sentimento ético comum, capaz de torná-los partícipes no processo do poder e garantir-lhes o acesso ao espaço público. Logo, a democracia pressupõe uma sociedade civil forte, consciente e participativa.¹¹⁵

Bonavides apresenta uma profunda revisão crítica sobre as vicissitudes da democracia face às contradições do desenvolvimento capitalista globalizado que desafiam estruturas sociais e superestruturas ideológicas. Para ele é certo que para existir legitimidade, deve haver aceitação popular. No entanto, tal anuência não deve ser considerada democracia, uma vez que no caso não há intervenção do cidadão no governo, e nem ao menos uma comprometida participação, apenas a inércia.¹¹⁶

Com efeito, a cidadania se traduz no espaço político onde toda e qualquer manifestação reivindicatória de direitos se exterioriza. Representa o direito de lutar por mais direitos, o que somente será consumado com a politização da sociedade, condição fundamental para o acesso ao espaço público. Para atingir seus propósitos a cidadania precisa incrementar o controle social.

No entendimento de Vieira é preciso valorizar o controle social, pois mesmo descartando a possibilidade de uma racionalidade comunicativa do tipo habermasiano ter efetividade em um ambiente de desigualdade endêmica, como o do Brasil, não se pode negar a positividade dos efeitos decorrentes da ampliação de espaços ou instrumentos de controle social no interior do Estado.¹¹⁷

¹¹⁴ MAZZUOLI, *op. cit.*, p. 106, nota 36.

¹¹⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Direitos humanos, cidadania e educação: do pós-segunda guerra à nova concepção introduzida pela Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>> Acesso em: 3 jul. 2009.

¹¹⁶ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 17, nota 51.

¹¹⁷ VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997. p. 54.

O princípio da cidadania, a exemplo dos direitos humanos, insere-se neste processo de construção. É um árduo trabalho que envolve diversos segmentos da sociedade, os quais auspiciam a efetividade do direito que é garantida pela Constituição. Predicar-se uma Constituição de cidadã é garantir-se à sociedade assistida a mais ampla liberdade de participação, aperfeiçoando a democracia, o que é alcançado na medida em que se reconhecem os direitos fundamentais.

O Estado Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade e direitos individuais e políticos. Logo, o Estado Democrático de Direito deve realizar a institucionalização do poder popular, num processo de convivência social pacífico, numa sociedade livre, justa e solidária e fundada na dignidade da pessoa humana.¹¹⁸

Um Estado que se diz Democrático e de Direito deve, necessariamente, adotar uma Constituição de cunho garantista e instrumentalizar um paradigma de racionalidade do sistema jurídico, criando esquemas tipológicos baseados no máximo grau de tutela dos direitos e na fiabilidade do juízo e da legislação, com o intuito de limitar o poder punitivo e proteger as pessoas contra qualquer tipo de violência arbitrária.

Nesse tipo de Estado a legitimidade deriva de terem as normas sido produzidas de um modo formalmente válido, e com a pretensão de serem respeitadas por todos aqueles situados dentro do seu âmbito de poder.¹¹⁹

De forma contraditória, o discurso e a prática neoliberal apontaram como política para sair do subdesenvolvimento o esvaziamento das funções sociais do Estado e descaso crescente com as necessidades da população. Por essas razões, nos países periféricos impera a descrença e desinteresse pelas questões gerenciais do Estado e a população pouco tem participado para cobrar e exigir mais dos governos.

¹¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 54.

¹¹⁹ AZEVEDO, *op. cit.*, p. 96, nota 89.

Para Bonavides a legitimidade tem-se apresentado nas reflexões jurídicas sobre a matéria, despolitizada, neutralizada e subsumida, por uma suposta evidência de sua identidade conceitual e axiológica com a legalidade, enquanto expressão formal e acabada do triunfo das ideologias liberais.¹²⁰

Fazendo uma articulação entre as principais características do mundo atual Santos traz uma reflexão sobre as possibilidades de se aprofundar as experiências democráticas para além do modelo hegemônico liberal que vigorou ao longo do século XX. Trata-se de retomar algumas experiências de participação e controle social identificadas como formas alternativas de construção de democracia que ultrapassam a lógica formal, elitista e representativa da política, que reduz o processo de cidadania ao direito de votar num governante, característica esta fundamental na democracia ocidental capitalista.¹²¹

Em meio a esse modelo hegemônico de democracia neoliberal, vem se firmando como alternativa contra-hegemônica a democracia participativa, existindo mundo a fora experiências regionais bastante interessantes segundo as peculiaridades sociopolíticas e culturais.

Santos considera que a democracia tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração da democracia como sociabilidade real, numa perspectiva de inclusão e de resgate de cidadania. Em verdade, é a busca da democracia como uma nova gramática social e cultural, fundada na ética democrática: igualdade/liberdade na perspectiva de participação, garantindo a justiça.¹²²

O Brasil afirma-se como um dos países em que as potencialidades da democracia participativa mais claramente se manifestam numa multiplicidade de experiências,

¹²⁰ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 17, nota 51.

¹²¹ SANTOS *et. al.*, *op. cit.*, p. 55-59, nota 84.

¹²² *Ibidem*, p. 57.

merecendo destaque o orçamento participativo que se iniciou na Prefeitura Municipal de Porto Alegre e se estendeu pelo país.

Esta modalidade de gestão pública configura-se na potencialidade que se tem de radicalização da democracia pela democratização da política. Nesta perspectiva, é preciso atentar para dois princípios norteadores: a radicalização da democracia implica a democratização de todas as dimensões da vida social; a radicalização da democracia é um processo aberto, pois as diferentes experiências são sempre formas parciais, e, sobretudo uma via de aprendizado.¹²³

Inevitavelmente os processos de democratização também incorporam esse elemento de instituição da participação. No caso do Brasil, durante o processo de democratização os movimentos comunitários reivindicaram melhores condições de participação em diversas regiões do país.

Sobre a importância da participação Santos apresenta as ponderações com relação ao orçamento participativo

Participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas [...] Se estamos em uma nova fase do país, é possível e é preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente, apresentando propostas, discutidas e definidas pelo movimento sobre o orçamento [público]¹²⁴

Uma sociedade democrática promove o controle recíproco entre governantes e cidadãos na mesma proporção em que associação voluntária se desenvolve em seu interior. Dito de outra forma, quanto maior a participação social, maior a eficácia do governo democrático. O controle social tem se apoiado fundamentalmente em estratégias jurídicas, na mobilização social e na imprensa. Em muitos casos, essas estratégias estão presentes de forma combinada.

A sociedade civil brasileira tem mostrado fôlego participativo para além do controle e da fiscalização do poder público, isso ocorre porque, em primeiro lugar, mudou a sociedade civil que, anteriormente estava fortemente caracterizada pela falta de

¹²³ *Ibidem*, p. 63-67.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 58.

autonomia em relação ao Estado e, em segundo lugar, porque mudou o Estado que hoje admite maior participação da sociedade civil na gestão da coisa pública.¹²⁵

O reconhecimento e a proteção dos Direitos Humanos são vistos como a condição indispensável para a construção da cidadania, da democracia e da paz, pois “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não existe democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos que surgem entre indivíduos, entre grupos e entre grandes coletividades”.¹²⁶

O crescente dinamismo da sociedade civil em torno de temas de interesse social, cultural, ambiental e econômico tem colocado um problema específico relativo à interface desta com a gestão pública. Os novos papéis a serem desempenhados por cidadãos-gestores e por gestores-cidadãos são dois binômios que podem bem sintetizar os novos atores a ocupar este cenário. Para definir tais mudanças outras expressões, como uma nova sociedade civil e uma nova gestão pública, vêm sendo empregadas nas últimas décadas.¹²⁷

Neste novo cenário o controle social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade.¹²⁸

A participação social é um campo em construção com múltiplas possibilidades, de organização autônoma da sociedade civil, por meio das organizações independentes do Estado, tais como as associações, conselhos e grupos, que poderão confluir ou

¹²⁵ CAVALCANTI, *op. cit.*, nota 106.

¹²⁶ BOBBIO, *op. cit.*, p. 223, nota 74.

¹²⁷ GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (org.). **Controle social da administração pública** cenários, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Unesp. (sinopse)

¹²⁸ ASSIS, Marluce Maria Araújo e VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Rev. Latino-Am. Enfermagem**. Ribeirão Preto, v.11, n.3, maio/jun. 2003.

não suas intervenções para uma atuação direta junto aos órgãos de controle previstos em Lei.¹²⁹

Os conselhos comunitários são espaços públicos porque constituem uma arena de debate e discussão na construção de acordos e na elaboração de políticas públicas. É, pois, o local de explicitação dos interesses, reconhecimento da existência das diferenças e da legitimidade do conflito e da troca de idéias como procedimento de tomada de decisões sobre a elaboração, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas.¹³⁰

O importante consoante se extrai do texto constitucional, é que se exerça o efetivo, permanente e abrangente acompanhamento da atividade estatal, a fim de assegurar que a mesma nunca se afaste de sua conotação pública, moral e eficiente, consectária de um Estado Democrático de Direito. E, como norte de atuação, esse novo modelo estatal direciona-se indeclinavelmente à concretização dos direitos fundamentais, contando com a dignidade da pessoa humana como guia para sua jornada.¹³¹

Somente através de efetivo e permanente controle social é que se poderá garantir aos cidadãos que suas aspirações serão cumpridas pelos governantes, especialmente a efetivação dos direitos e garantias fundamentais alcançados pelo ordenamento jurídico.

¹²⁹ ASSIS, *op. cit.*, nota 128..

¹³⁰ TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

¹³¹ COIMBRA, *op. cit.*, p. 342, nota 99.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Estado Democrático de Direito, se caracteriza fundamentalmente pela proteção ao hipossuficiente, entendido como aquele incapacitado para a defesa por si próprio de seus direitos e interesses e, pela tutela dos direitos da coletividade. Esta modalidade de Estado tem como missão precípua garantir ao homem a preservação de sua condição humana, mediante o acesso aos bens necessários a uma vida digna.

Neste novo paradigma certamente o principal organismo que dispõe de prerrogativas constitucionais e aparato logístico para desempenhar tal função estatal é o Ministério Público, tradicionalmente apontado como instituição de proteção aos fracos e que nas últimas décadas se desponha como agente predisposto à tutela de bens e interesses da coletividade.¹³²

É inegável que a partir da Constituição Federal de 1988, as atribuições do Ministério Público foram ampliadas para além da atuação como *custus legis*¹³³ e de *dominus litis*¹³⁴ da ação penal, abarcando também a defesa dos interesses mais caros da sociedade, classificados como direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Para atingir tais propósitos o legislador criou mecanismos visando a concessão de tutelas céleres e adequadas e outorgou ao *parquet*¹³⁵ o papel de protetor contra a violação a direito de alcance social ou individual indisponível. Compatibilizou-se sua atuação no processo civil como órgão agente ou como interveniente, passando a ser múltiplas as funções deste órgão nos processos civil e penal, onde acusa os violadores da lei e pugna por uma ação penal mais eficaz e de efeito pedagógico.

¹³² RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e de garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p.162.

¹³³ *Custus legis* em latim, significa fiscal da lei ou guardião da lei, indicando a atuação do Ministério Público na elaboração de pareceres.

¹³⁴ *Dominus litis*: em latim significa o autor da ação, ou o dono da lide.

¹³⁵ *Parquet*: significa "assoalho" em francês, representa o piso de taco onde os promotores eram obrigados a permanecer, de pé, durante os julgamentos na época da monarquia francesa. Por derivação, passou a traduzir o próprio Ministério Público.

Notadamente o Ministério Público foi alçado à condição de guardião da Lei Maior e dos princípios democráticos nela positivados, bem como dos direitos fundamentais por ela garantidos. Cabe ainda o Ministério Público atuar na fiscalização das funções estatais, nas duas dimensões, ou seja, a negativa, no sentido de evitar os abusos de poder contra os direitos fundamentais e os princípios democráticos e contra a própria Lei Fundamental e a positiva, para possibilitar que o Estado, através de suas várias funções, concretize a democracia e efetive os direitos fundamentais.

Em suma, o Ministério Público figura-se como o guardião da sociedade, sempre vigilante ao cumprimento da ordem jurídica, o respeito aos poderes públicos e os direitos assegurados aos cidadãos pela Constituição Federal. Isso será oportunamente demonstrado ao longo deste capítulo que discorrerá sobre o perfil institucional do órgão, suas funções e atribuições e seu papel no Estado Democrático de Direito, especialmente na tutela dos direitos e garantias fundamentais.

3.1 PERFIL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em regra, os manuais de direito constitucional ao tratar das funções essenciais à justiça consideram que a palavra *ministério*, se origina do latim *manus*, que significa mão e computa a idéia de *ministro*, *ministrar*, *administrar*. No entanto, alertam que a origem do Ministério Público é ponto eivado de controvérsias.

Argumenta-se que a origem do Ministério Público data-se de mais de quatro mil anos, no *magiaí*, funcionário real do Egito. Comenta-se também que seus primórdios estão na antiguidade clássica, na idade média, ou, até, no direito canônico. Contudo, os gregos e os romanos aparentemente não conheceram propriamente a instituição do Ministério Público, pelo menos nos moldes atuais.

Mazzilli comenta que a hipótese mais aceita é que o Ministério Público teria como antepassados os *les gens du roi* (procuradores do rei), que tinham como função primordial proporcionar a defesa dos interesses do rei quando estivesse em juízo. Pelo que consta, foi na França que o Ministério Público se apresentou com

continuidade ainda que esta explicação seja passível de críticas, pelo fato do Rei Felipe, tão somente ter regulado os deveres dos *procuratores nostri*, não criando este órgão, que já existia em antecedentes mais distantes.¹³⁶

Indiscutivelmente a França teve grande influência na concepção do Ministério Público brasileiro, bastando observar que a terminologia *parquet*, de origem francesa, continua a ser utilizada frequentemente como sinônimo deste órgão. No entanto, a história do Ministério Público brasileiro guarda relação umbilical com a história do órgão em Portugal. Registre-se que durante o período em que o Brasil era colônia portuguesa seguia-se estritamente os ditames legais da coroa lusitana, estabelecidos nas Ordenações.

Para Mazzilli o Ministério Público brasileiro, como instituição, só nasceu na República, pois no Brasil-Império e no Brasil-Colônia os procuradores do rei eram meros representantes dos interesses da Coroa. No período republicano o Ministério Público brasileiro sofreu lenta e gradativa evolução constitucional e depois de vários avanços e retrocessos políticos, alternando períodos de ditadura e renascimento democrático, chegou ao seu apogeu na Constituição de 1988.¹³⁷

A Carta de 1988 dedicou atenção especial ao Ministério Público, auferindo-lhe atribuições próprias e específicas e o credenciou, enquanto instituição permanente, à defesa do regime democrático de direito. Desde então, diferentemente do que ocorria nas constituições anteriores o órgão passou a ter uma identidade constitucional.

A carta cidadã estabeleceu notáveis mudanças legais ao tornar o órgão independente do Poder Executivo e ao situá-lo em um capítulo à parte dos três poderes, intitulado “Das funções essenciais à Justiça”, com a prerrogativa de propor seu próprio orçamento e com autonomia funcional e administrativa. Via de

¹³⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do ministério público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 49

¹³⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. Ministério Público e a defesa do regime democrático. In VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). **Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 88.

consequência, o Ministério Público passou a ser fiscal da aplicação da lei em benefício da sociedade e não mais do Estado.¹³⁸

Apesar de não se registrar divergências significativas podem ser encontradas várias definições para a instituição do Ministério Público, merecendo destacar aquela apresentada por Mazzilli

O Ministério Público é um órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias, ao qual a Constituição e as leis cometem algumas funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, para a defesa de interesses da coletividade, principalmente os indisponíveis e os de larga abrangência social.¹³⁹

Wambier, de forma mais comedida, praticamente transcreveu o texto constitucional ao considerar que o Ministério Público tem suas funções institucionais definidas na Constituição Federal e se constitui, inclusive no âmbito do processo civil, no representante dos interesses da sociedade, incumbido da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.¹⁴⁰

Em ambos os casos, verifica-se a tentativa de se ressaltar a autonomia do órgão e suas principais funções. Tais argumentos corroboram com as disposições constitucionais que no art. 127 traz expresso que o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Saliente-se que o Ministério Público, nos termos do art. 128, da Constituição Federal, exerce suas funções no âmbito da justiça federal e da justiça estadual, resultando daí a divisão em Ministério Público da União e Ministério Público Estadual. O Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Em qualquer destas esferas, o Ministério Público é

¹³⁸ ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v. 14, n. 39, fev. 1999. p. 90.

¹³⁹ MAZZILLI, *op. cit.*, p. 40, nota 136.

¹⁴⁰ WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**. vol. 1. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 224.

informado por três princípios fundamentais: unidade, indivisibilidade e independência funcional, conforme disposto no art. 127, §1º, da Constituição Federal.

No debate jurídico existe um pluralismo de opiniões. Já se argumentou que o Ministério Público estaria atrelado ao Poder Legislativo, ao qual incumbe a elaboração da lei e, àquele fiscalizar seu fiel cumprimento. Já se alegou que o órgão seria eminentemente jurisdicional, razão porque atrelado ao Poder Judiciário. Também foi sustentado que o *parquet* teria função administrativa, pois atua para promover a execução das leis e estaria atrelado ao Poder Executivo.

Contudo, tais concepções não encontram qualquer respaldo perante o texto constitucional que além de ampliar o campo de atribuições do Ministério Público, conferiu-lhe autonomia administrativa e funcional e ainda, traçou seus princípios institucionais e estabeleceu as garantias funcionais dos seus órgãos de execução para o exercício independente de seu *mister*.¹⁴¹

Assim, o Ministério Público, em sua nova fisionomia constitucional, volta-se para uma nova realidade, preocupando-se com que a justiça seja igualmente acessível aos despossuídos e ricos, desamparados e poderosos, seja na área preventiva, ou na fase posterior à violação da lei como órgão agente-promovente.

Visando o pleno desempenho de sua função em defesa do Estado Democrático de Direito o *parquet* dispõe dos seguintes meios ou instrumentos:

- a) a ação penal, para responsabilizar todos aqueles que o violarem as regras democráticas, também cometerem ações penalmente típicas; b) a ação de inconstitucionalidade e a representação interventiva, para assegurar a prevalência dos princípios democráticos; c) o inquérito civil e a correspondente ação civil pública especialmente para cobrar o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; d) o controle externo da atividade policial, para assegurar não só o cumprimento de seus deveres de zelo pela ordem jurídica; e) a visita aos presos [...]; f) o zelo pelos direitos constitucionais do cidadão, podendo ouvir representantes da sociedade civil e promover

¹⁴¹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 509.

audiências públicas; g) a defesa de minorias [...]; h) o combate à inércia governamental.¹⁴²

No entendimento de Zenkner em face das peculiaridades institucionais do Ministério Público ele não é representado em juízo, mas sim apresentado por seus agentes, promotores ou procuradores, os quais desempenham as distintas funções ministeriais, haja vista que quando um deles ajuíza uma ação ou formula um parecer, na verdade é a própria instituição que está atuando. Portanto, “no âmbito do direito processual civil, os órgãos do Ministério Público - ‘presentando’ a instituição - ora se apresentam como agentes, atuando como autores ou réus na relação jurídica processual, ora se apresentam como intervenientes.”¹⁴³

3.2 FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Desde a criação do Ministério Público boa parte de seus representantes se mostraram descontentes com as limitadas funções burocráticas atribuídas ao órgão na concepção liberal de Estado. Sua figura se restringia a um gabinete entre outros dois campos de atuação: o da Polícia e o da Justiça. Enquanto vigorou esse modelo de Estado assentado precipuamente nas liberdades individuais e na propriedade privada, estas modestas funções institucionais calhavam suficientes, já que o Estado renunciava a qualquer interferência na sociedade e no funcionamento da economia. As injustiças sociais, as desigualdades, as discriminações, não eram um problema da política ou da justiça, mas tão-somente, uma questão de repressão policial.

Quando a Constituição de 1988 elevou o Ministério Público à condição de tutor dos interesses sociais, em especial no que se refere à proteção dos interesses coletivos e individuais indisponíveis e atribuiu à instituição legitimidade ativa para o processo judicial, conectou o sistema político com o sistema de justiça. Desde então, transformou-se num instrumento de luta pela justiça social e mecanismo de defesa contra o arbítrio, o crime, a violência e os abusos do poder, representando uma

¹⁴² RITT, *op. cit.*, p. 160, nota 132.

¹⁴³ ZENKNER, Marcelo. **Ministério Público e efetividade do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 99.

instituição de equilíbrio entre os poderes, com autoridade ética para mediar conflitos.¹⁴⁴

O texto constitucional evidencia a importância da nova configuração institucional, ao apresentar no art. 129 um extenso rol de funções institucionais do Ministério Público, merecendo destaque para os fins deste trabalho os incisos II, III e VI:

- II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva.

Oportunamente em seu art.128, §5º, II, a Constituição Federal estabeleceu também que aos membros do Ministério Público é defeso receber, sob qualquer título e sob qualquer razão, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a função de advocacia; participar de sociedade comercial, de acordo com a forma prescrita em lei; praticar, mesmo que em caráter de disponibilidade, qualquer outra função pública, exceto uma função de magistério; exercer atividade político-partidária, afora as exceções que estão descritas na lei.

Tais vedações, em tese, visam garantir a dedicação exclusiva dos representantes do Ministério Público às atividades inerentes ao cargo, bem como evitar relações conflituosas que possam manchar sua reputação no âmbito da sociedade ou macular sua imagem como fiscal da lei.

A Lei Complementar nº. 75, de 20 de maio de 1993, dispôs sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, sendo seu art. 1º uma mera transcrição do art. 127 da Constituição Federal. O referido diploma legal prescreveu no art. 5º que são funções institucionais do Ministério Público da União:

¹⁴⁴ PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Breves considerações sobre o Ministério Público no Estado Democrático de Direito**. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br>> Acesso em: 21 jul. 2009.

- I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios [...];
- II - zelar pela observância dos princípios constitucionais [...];
- III - a defesa dos seguintes bens e interesses: a) o patrimônio nacional; b) o patrimônio público e social; c) o patrimônio cultural brasileiro; d) o meio ambiente; e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;
- IV - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social;
- V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública [...];
- VI - exercer outras funções previstas na Constituição Federal e na lei [...].

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), instituída pela Lei nº. 8.625/93 dispôs sobre as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, inclusive, mencionou em seu art. 80 que se aplicam ao Ministério Público dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

As disposições legais são cristalinas no sentido de demonstrar que o Ministério Público não está numa posição de subordinação em face dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O órgão possui autonomia e independência para exercer as prerrogativas que lhe são conferidas pelo ordenamento jurídico brasileiro e frise-se que apesar de exercer suas funções junto ao Poder Judiciário com ele não guarda qualquer relação de dependência ou subordinação.

Santos corrobora com este entendimento ao comentar que o Ministério Público não faz parte do Poder Judiciário, mas funciona junto a ele, prestando-lhe necessária colaboração, como representante da lei e personificação dos interesses coletivos. Trata-se de uma instituição que ocupa um lugar especial na administração pública, dentro da qual conserva autonomia, sem o que não prestaria os serviços que lhe são atribuídos com a necessária independência. Assim, os membros do Ministério Público são funcionários da administração pública, mas funcionários que dos demais se distinguem por serem funcionalmente independentes.¹⁴⁵

¹⁴⁵ SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 125.

O rol de atribuições supramencionado reitera a importância do Ministério Público na defesa dos direitos afetos a uma pluralidade de sujeitos, muitas vezes indeterminados, bem como daqueles desprovidos de recursos operacionais para reivindicar suas pretensões ou arguir eventual lesão ou ameaça de lesão a direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Existem várias concepções sobre a natureza institucional do Ministério Público, entretanto a que melhor explica a sua postura institucional é a que se desloca da sociedade política, como órgão repressivo do Estado, para a sociedade, como seu legítimo e autêntico defensor. Sobre a forma de atuação do Ministério Público, Zenkner alerta que o art. 129 da Constituição Federal, ao estabelecer as funções institucionais do Ministério Público, emprega nos quatro primeiros incisos o verbo 'promover'.¹⁴⁶

No âmbito do processo civil tradicional regulado pelo CPC a atuação do Ministério Público ocorre de duas maneiras: segundo o art. 81, pode atuar como parte; ou, conforme o art. 82 pode agir como fiscal da lei (*custus legis*). Saliente-se que agindo como fiscal da lei o Ministério Público tem direitos e deveres correlatos.

O Ministério Público pode figurar na relação processual como autor ou como réu e, na condição de interveniente é parte com atuação no feito em decorrência de interesse público evidenciado pela natureza da lide ou da qualidade da parte.¹⁴⁷

Convém registrar que, como parte ou como fiscal da lei, o Ministério Público não pode esquecer o caráter instrumentalista do processo civil contemporâneo, rompendo com as velhas posturas e abrindo os olhos para a realidade da vida que corre fora da relação processual.

É comum no âmbito jurídico se reportar ao órgão ministerial como fiscal da lei ou *custus legis*, no entanto, Zenkner considera a expressão, inadequada. Para ele nem sempre o Ministério Público desenvolverá atividade fiscalizatória da lei, podendo realizar sua atividade processual como auxiliar da parte hipossuficiente. Ademais, de

¹⁴⁶ ZENKNER, *op. cit.*, p. 108, nota 143.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 135.

acordo com a própria Constituição Federal, incumbe ao Ministério Público, dentre outras funções, a defesa da ordem jurídica. Desse modo, como designativo, mais apropriado caberia a expressão *custus iuris* para explicitar a missão do Ministério Público de defender o ordenamento jurídico.¹⁴⁸

Este entendimento parece bastante apropriado e vem de encontro aos propósitos desta pesquisa que pretende mostrar a amplitude da atuação do Ministério Público em favor da sociedade, haja vista as prerrogativas constitucionais que permitem ao órgão transitar no espaço público reservado à atuação de todos os poderes constituídos.

Quanto à forma como o Ministério Público se manifesta no processo civil, pode-se distinguir sua atuação como: “a) autor, legitimação ordinária; b) autor, por substituição processual; c) Interveniante em razão da natureza da lide; d) interveniente em razão da qualidade da parte.”¹⁴⁹

Com a nova fisionomia conferida pela Constituição Federal de 1988, o Ministério Público numa relação processual passou a tutelar especialmente os direitos e interesses dos hipossuficientes e de interesses cujos titulares são indetermináveis ou de difícil determinação ante sua natureza coletiva.

Basicamente os modos de atuação como agente são: parte *pro populo*, substituto processual e defensor das prerrogativas institucionais. Como parte *pro populo* atua na tutela de interesses não personalizados, de ordem coletiva, em nome da própria ordem jurídica, buscando preservar a supremacia do interesse coletivo lesado ou ameaçado de lesão. Como substituto exerce a missão de defesa dos interesses individuais indisponíveis.¹⁵⁰

Na seara processual, especialmente no tocante aos recursos a atuação do Ministério Público mereceu atenção especial no ordenamento jurídico, pois pode interpô-los

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 114.

¹⁴⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural e outros interesses. 19. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 76.

¹⁵⁰ ZENKNER, op. cit., p. 109, nota 143.

até mesmo contra as decisões proferidas em ações que efetivamente interveio em razão da natureza da lide, permitindo se concluir que o interesse recursal do *custus legis* é bastante amplo.

Para Zenkner nestes casos a proteção do interesse público é o objetivo máximo buscado e a intervenção não ocorre em função de um destinatário individualmente especificado, razão pela qual o recurso pode ser interposto contra qualquer sentença que o Ministério Público entenda ilegal (*error in procedendo*) e/ou injusta (*error in iudicando*).¹⁵¹

Saliente-se que as atribuições do Ministério Público em Juízo ou fora dele, é atividade essencialmente vinculada, pois não se permite ao seu agente nenhuma opção de conduta quanto aos elementos do ato administrativo. Ao Ministério Público cabe a adoção das providências cabíveis visando solucionar os problemas trazidos ao seu conhecimento, através dos diferentes canais de comunicação com a sociedade, em destaque as manifestações apresentadas na ouvidoria pública que será objeto do último capítulo desta pesquisa.

3.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A adoção do princípio democrático como elemento fundamental do Estado, traz como perspectiva o resgate da cidadania social e econômica, bem como a participação popular. O regime democrático não se limita aos aspectos políticos, atinentes ao processo de escolha de governantes e à definição das formas de expressão da soberania popular. Apresenta-se como um projeto que, a partir do desenvolvimento econômico, visa erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais. Almeja uma sociedade livre, justa e solidária, promotora do bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação.

A Constituição Federal atribuiu, expressamente, ao Ministério Público a defesa do regime democrático, entretanto, para que possa cumprir sua missão deve-se

¹⁵¹ Ibidem, p. 121.

considerar inicialmente, que a democracia não é apenas o governo da maioria, e sim da maioria do povo. Isso significa que democracia não é o governo da maioria das elites, nem da maioria dos grupos econômicos e nem mesmo da maioria dos grupos políticos. Democracia quer significar o governo da maioria do povo.¹⁵²

Nesta ótica, o Ministério Público desempenha relevante papel como instituição permanente que prima pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Como é cediço, o transgressor das normas atinentes aos direitos humanos pode agir tanto de forma comissiva, como omissiva, cabendo ao Ministério Público o dever de combater este agressor, primando ora pela não interferência estatal, ora pela punição e exigência da tomada de providências por parte dos órgãos competentes.

Em defesa da sociedade civil o Ministério Público pode ser demandista ou resolutivo. Como demandista, modalidade que ainda prevalece na situação brasileira, ele atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo àquele órgão a resolução dos problemas sociais. No papel resolutivo, especialmente no campo dos direitos indisponíveis e dos interesses coletivos o órgão atua de forma preventiva, para evitar a violação dos direitos sociais, instaurando os procedimentos necessários para esse fim, e de forma repressiva, com a realização de termo de ajustamento de conduta, visando a reparação dos danos causados no seio social.¹⁵³

No campo resolutivo, o Ministério Público colhe as demandas da sociedade e implementa as diligências julgadas cabíveis na sua apuração. Tal procedimento é comum na atuação da ouvidoria do órgão ministerial, conforme será abordado no último capítulo desta Dissertação.

Para solucionar o conflito o Ministério Público pode realizar as audiências necessárias visando a composição do dano ou a definição de procedimentos indicados para a erradicação da causa do problema ou sua minimização para níveis considerados condizentes com os interesses sociais. Esta forma de atuação é

¹⁵² MAZZILLI, *op. cit.*, p. 95, nota 137.

¹⁵³ ALMEIDA, *op. cit.*, p. 510, nota 141.

comum na tutela dos interesses coletivos tais como ações de degradação ambiental, de conduta de risco à saúde e à segurança pública.¹⁵⁴

O Ministério Público resolutivo, portanto, é um canal fundamental para o acesso a uma ordem jurídica realmente legítima e justa. Os membros dessa instituição democrática devem encarar suas atribuições como agentes sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos.

No estudo da atuação do Ministério Público demandista, cabe inicialmente ressaltar que os processualistas consideram que em face de suas características a legitimidade para pleitear a tutela jurisdicional pode ser de duas espécies: ordinária e extraordinária, sendo a primeira, a regra, e a segunda, a exceção.

Na legitimação ordinária àquele que invoca a condição de titular do direito material supostamente lesado, é que cabe pedir sua proteção em juízo, ainda que o direito material possa efetivamente sequer existir. Por outro lado, a legitimação extraordinária é a possibilidade de alguém, em nome próprio, defender em juízo interesse alheio, conforme dispõe o art. 6º, do Código de Processo Civil, a *contrario sensu*.

A atuação do Ministério Público no direito processual tem natureza peculiar, pois ainda que esteja legitimado a patrocinar a ação, ele não possui a titularidade do pretendido direito material subjetivo envolvido na lide. Isto é possível nos casos em que o ordenamento jurídico admite que a legitimação seja conferida a uma pessoa processual distinta daquela que é parte material do negócio jurídico litigioso. Configura-se assim a substituição processual, que é uma faculdade excepcional e somente pode ocorrer nos casos expressamente autorizados por lei.

É praticamente consenso que a legitimação extraordinária é gênero, e que a substituição processual é espécie, havendo autêntica dissociação, na titularidade, no que tange ao direito de ação, em relação ao direito material afirmado.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 510.

A Constituição de 1988 ampliou significativamente o rol dos legitimados ativos para a defesa dos interesses transindividuais, bem como o objeto das ações coletivas. Além disso, conferiu ampla legitimação ao Ministério Público para as ações civis públicas em defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

No entanto, os processualistas divergem sobre a natureza jurídica da participação processual do Ministério Público nas ações coletivas. Nery Júnior e Nery entendem que o substituto processual defende direito de titular determinado, assim, como os titulares dos direitos difusos são indetermináveis e os dos direitos coletivos indeterminados, sua defesa em juízo seria realizada por meio de legitimação autônoma para a condução do processo, superando a dicotomia entre a legitimação ordinária e extraordinária.¹⁵⁵

Marinoni considera que a legitimação para as ações coletivas é disjuntiva, concorrente e exclusiva. É disjuntiva porque qualquer dos legitimados do art. 5º, da LACP ou do art. 82, do CDC poderá propô-la, independentemente, da presença dos outros legitimados ativos. É concorrente porque qualquer dos legitimados pode propô-la e, exclusiva porque, salvo as exceções legais somente os legitimados pela LACP e CDC podem ajuizá-las.¹⁵⁶

No entendimento de Mazzili a legitimação é residual, pois a legislação infraconstitucional confere, não só ao Ministério Público como a todos os demais legitimados ativos à ação civil pública a possibilidade de defenderem quaisquer interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Os interesses difusos ou coletivos podem hoje ser defendidos por meio da ação civil pública ou coletiva. O CDC e a LACP completam-se reciprocamente em matéria de defesa de interesses transindividuais, sendo um de aplicação subsidiária ao outro.¹⁵⁷

¹⁵⁵ NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 260.

¹⁵⁶ ALMEIDA, *op. cit.*, p. 501, nota 141.

¹⁵⁷ MAZZILLI, *op. cit.*, p. 122, nota 149.

Ressalte-se que o Ministério Público só atuará na ação civil pública, quer como parte, quer como *custus legis*, quando, pela qualidade das partes e/ou natureza da matéria debatida, os direitos ou interesses forem indisponíveis.

Mancuso considera que se a legitimação dos interesses difusos, não pode ser resolvida em termos de perquirição sobre a titularidade da pretensão, contudo, permite-se inferir que nas ações que visam a tutela de interesses superindividuais a legitimação seja ordinária, por que

a) quando o indivíduo age *per se*, na tutela de interesses gerais, ele também defende interesse próprio, configurado na “cota-parte” daqueles interesses, a qual lhe pertence enquanto indivíduo, cidadão, eleitor ou contribuinte; é o que se passa, grosso modo, nas ações populares e nas *class actions* do direito norte-americano. Não importa que, eventualmente, alguns integrantes da categoria ou da coletividade não se interessem pela ação ou discordem de seu objeto, porque aí não se trata de litisconsórcio necessário; o que releva é o que o *cives* exerce a liberdade pública reconhecida *uti singuli*, de exigir uma administração proba e eficaz e o respeito à lei, conforme o caso; b) quando a tutela dos interesses superindividuais é feita através de grupos legalmente constituídos, a legitimação também é ordinária, na medida em que sustentam, em nome próprio, certas massas de interesses (ex.: os dos consumidores), para o que a lei os considerou idôneos.¹⁵⁸

Marinoni acrescenta que na tutela judicial de interesses metaindividuais a idéia de legitimidade para a causa não têm nada a ver com a titularidade do direito material, até porque não se pode dizer, por exemplo, que alguém é titular do direito à higidez do meio ambiente. Nesses casos, a legitimidade para a causa não é concebida nos moldes do processo individual, mas sim compõe o chamado processo coletivo.¹⁵⁹

De qualquer modo, existe consenso que em qualquer situação envolvendo consumidores, meio ambiente, patrimônio histórico, turístico e paisagístico, nos termos dos arts. 83 e 117 do CDC, o Ministério Público estará autorizado a intentar as ações necessárias para coibir eventuais abusos.

¹⁵⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 214.

¹⁵⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 63.

Saliente-se que em matéria de ação civil pública para defesa de interesses transindividuais, estabelece a LACP que o Ministério Público, se não intervir no processo como parte atuará obrigatoriamente como fiscal da lei. Com essa norma, o legislador quis garantir a presença do *parquet* nas ações que envolvam interesses transindividuais, quer porque, não as tendo ajuizado, obrigatoriamente nelas deve officiar como órgão interveniente.¹⁶⁰

Ao interpretar esta disposição, depreende-se que o Ministério Público deve estar atento aos interesses comunitários, com vistas a representar os desígnios da sociedade, quando requisitado ou quando por seus próprios meios detectar o problema. Deve ainda acompanhar o feito para evitar que a parte hipossuficiente, representada pela sociedade, seja lesada no transcorrer do litígio. Desta feita, a ouvidoria transformou-se em importante centro de captação de demandas sociais, tornando-se o local apropriado para se pleitear a tutela dos direitos e garantias fundamentais.

3.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Existem diversas teorias sobre os direitos e garantias fundamentais, dependendo do enfoque a ser dado. Quanto à sua natureza existe a concepção tradicional ou jusnaturalista, que compreende os direitos naturais, inerentes à pessoa humana e a concepção positivista, onde se situam os direitos estabelecidos pela lei, que só existem na medida em que são incorporados ao direito positivo de um determinado Estado.¹⁶¹

No senso comum já houve o tempo em que defender os direitos humanos consistia em assegurar os direitos dos presos e evitar a tortura. Na atualidade, esta visão distorcida ainda persiste, no entanto as ações foram significativamente ampliadas. Agora o Estado é compelido a suprir as omissões estruturais que impliquem afronta

¹⁶⁰ MAZZILLI, *op. cit.*, p. 86, nota 149.

¹⁶¹ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 75.

aos direitos do homem, impondo-lhe determinadas prestações, mas sempre com a finalidade específica de propiciar o desenvolvimento.

Com o advento da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, publicada pela Organização das Nações Unidas, muitos consideram que isso significou a positivação do direito coletivo da cidadania conforme se abstrai do seu art. 1º:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.¹⁶²

Comparato alerta sobre o relativo consenso de que o desenvolvimento se consubstancia em um processo de longo prazo, composto por políticas públicas em três campos: econômico, social e político. Do ponto de vista econômico, constitui um crescimento endógeno da produção de bens e recursos baseado em fatores internos e sustentado visando a preservação dos recursos. No âmbito social, refere-se à aquisição progressiva e em igualdade de condições da plenitude dos direitos sociais, econômicos e culturais. No campo político, significa o efetivo exercício pelo povo do papel de sujeito político, fonte legitimadora de todo o poder e destinatário de seu exercício.¹⁶³

Um argumento recorrente é que a sociedade civil é fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos. Em suma, trata-se de uma sociedade hipossuficiente na acepção jurídica da palavra. Além disso, a história tem registrado que o próprio poder estatal com relativa frequência é quem mais desrespeita os direitos fundamentais. Dessa equação resulta a proposta, de natureza instrumental, de que alguém deve interferir na relação Estado/sociedade em defesa dessa última. Instrumental no sentido de que deve ocorrer no plano imediato, ou seja, deve tutelar

¹⁶² ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br>. Acesso em 6 set. 2009.

¹⁶³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 399.

os direitos fundamentais do cidadão até que ele mesmo, conscientizado pelo exemplo da ação de seu protetor, defenda autonomamente seus interesses.¹⁶⁴

A cultura do povo brasileiro sempre foi pautada por uma expectativa de proteção paternalista por parte das instituições representativas, como meio de garantir a efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Aparentemente isto é consequência do déficit de representatividade democrática dos poderes constituídos, por isso a Assembléia Geral Constituinte ao tecer o novo ordenamento jurídico recebeu várias propostas no sentido de se institucionalizar um órgão que tivesse esta função.

Dallari relembra que ao se elaborar a Carta de 1988 já havia se consolidado, em muitos Estados europeus, a idéia de que seria inútil todo esforço para a construção da paz sem que houvesse a correção de profundas injustiças sociais em grande parte do mundo. Reconheceu-se, então, a necessidade de conceder a efetiva garantia dos direitos fundamentais a todos, bem como assegurar a possibilidade de acesso aos direitos proclamados no ordenamento jurídico. Nesse ambiente surgiu a idéia de um “Advogado do Povo”, concebida como uma instituição pública bem aparelhada e independente, que mantivesse vigilância sobre o respeito aos direitos e tomasse as iniciativas necessárias para sua preservação e promoção.¹⁶⁵

Depois de muito embate, a função de Advogado do Povo foi incorporada pelo Ministério Público, a quem coube a tutela dos direitos humanos, em destaque os direitos e garantias fundamentais positivados na Constituição Federal. Insta destacar que esta tutela deve ser a mais ampla possível ainda mais porque se emprega uma gama de terminologias para representar tais direitos como: direitos fundamentais, direitos do homem, direitos humanos, direitos do cidadão, direitos naturais, direitos civis, direitos políticos, direitos humanos fundamentais, dentre outras.

Em tese, todas essas modalidades são direitos humanos, visto que sua concepção tem como propósito específico ter o homem como destinatário, por isso, os termos

¹⁶⁴ ARANTES, *op. cit.*, p. 96, nota 138.

¹⁶⁵ DALLARI, *op. cit.*, p. 14, nota 44.

direitos humanos e direitos fundamentais são utilizados muitas vezes, indistintamente, como sinônimos. A rigor existe uma sensível diferença: os direitos humanos são aqueles inerentes à pessoa e reconhecidos internacionalmente, independente de estarem positivados; já os direitos fundamentais são os direitos humanos positivados em determinado ordenamento jurídico.

Sarlet, didaticamente, elabora uma distinção entre direitos naturais, humanos e fundamentais, descrevendo os direitos do homem como sendo os direitos naturais ainda não positivados, os direitos humanos como aqueles já positivados na esfera do direito internacional e os direitos fundamentais como aqueles reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado.¹⁶⁶

Os direitos humanos são válidos para os povos e homens em geral, independentes de fronteira ou contexto social, pois são oriundos de cartas e documentos internacionais com ampla vigência, tendo como documento básico a Declaração Universal dos Direitos Humanos editada em 1948. Os direitos fundamentais são válidos em determinado ordenamento jurídico, sendo exigíveis no âmbito interno.

Segundo Arendt a Declaração dos Direitos do Homem significou o prenúncio da emancipação do homem, porque foi a partir daquele momento que ele se tornou a fonte de toda a lei. Em outras palavras, o homem não estava mais sujeito a regras provindas de uma entidade divina ou assegurada meramente pelos costumes da história, mas que havia se libertado de qualquer tutela e que era dotado de direitos simplesmente porque era Homem.¹⁶⁷

Quanto às finalidades dos direitos e garantias estes se dirigem, em primeiro lugar, ao poder público, e, secundariamente, aos indivíduos, que somente se tornam destinatários das normas constitucionais se o Estado torná-las efetivas, a fim de lograrem eficácia social. Portanto, a Constituição de 1988 é um diploma cidadão, meramente no plano das idéias, mas não na órbita da realização concreta de seus

¹⁶⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 29-35.

¹⁶⁷ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 324.

comandos. Isso porque os cidadãos só se tornam receptores dos direitos e garantias fundamentais se o poder público cumpri-los.

Sob a ótica da Unesco os direitos humanos fundamentais devem ser considerados por um lado, uma proteção de maneira institucionalizada dos direitos da pessoa humana contra os excessos do poder cometidos pelos órgãos do Estado, e por outro, regras para se estabelecer condições humanas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.¹⁶⁸

Saliente-se que os direitos e garantias fundamentais são imprescindíveis ao homem no seio da sociedade, sendo considerados indispensáveis à pessoa humana, pois necessários para assegurar uma existência digna, livre e igual. Os constitucionalistas mais tradicionais apontam a existência de três ou quatro gerações de direitos humanos, porém tal divisão não representa uma segregação de direitos e sim a constatação de um processo de evolução. O termo geração baseia-se na ordem cronológica em que foram constitucionalmente reconhecidos e, praticamente, não existe contradição na sua configuração.

Tradicionalmente os direitos humanos são agrupados em primeira, segunda e terceira geração, compreendendo direitos individuais, direitos sociais e direitos de fraternidade, respectivamente. Bonavides acrescenta uma quarta geração de direitos fundamentais que corresponde ao direito à democracia, à informação e ao pluralismo.

No entanto, o termo geração de direitos humanos ou de direitos fundamentais tem sido alvo de controvérsias, por isso os constitucionalistas mais modernos preferem utilizar a terminologia dimensão. Para Sarlet, o termo geração pode dar idéia que uma fase terminou para dar início a outra, mas não foi isso que ocorreu, pois os direitos das gerações seguintes não vieram para substituir os direitos das gerações anteriores, mas vieram para complementá-los.¹⁶⁹

¹⁶⁸ UNESCO. UNITED NATIONS EDUCATION SCIENCE AND CULTURE ORGANIZATION. **Les dimensions internationales des droits de l'homme**. Disponível em: <<http://portal.unesco.org/fr>>. Acesso em: 6 set. 2009.

¹⁶⁹ SARLET, *op. cit.*, p. 53, nota 166.

Neste trabalho será empregada a expressão dimensão, embora desde já se reconheça que o mais importante não é a terminologia adotada e sim as ações empreendidas visando a efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

O reconhecimento dos direitos de primeira dimensão representou a proibição ao Estado de praticar atos contra a liberdade e a igualdade jurídica das pessoas, mesmo assim estes não se mostraram suficientes para garantir uma igualdade real entre as pessoas. Então, surgiu a necessidade do Estado propiciar prestações positivas na forma de assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., com o objetivo de garantir o bem estar social da população, configurando-se no surgimento dos direitos de segunda dimensão.

Para Sarlet estas duas dimensões de direitos têm caráter individual, pois ainda que a proteção frente ao Estado e o direito de receber prestações sociais beneficiem a todos, recai sobre cada pessoa, individualmente considerada¹⁷⁰.

Sob a ótica de Bonavides para suplantar esse limite individualista surgiram os direitos de solidariedade e fraternidade ou direitos de terceira dimensão, compreendendo o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.¹⁷¹

Percebe-se que os direitos de terceira dimensão têm como titular não o indivíduo na sua singularidade, mas sim grupos humanos como a família, o povo, a nação, coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade.¹⁷²

Os direitos de terceira dimensão foram amplamente contemplados no ordenamento jurídico nacional. Wolkmer, enumera como fontes importantes deste direitos a Lei

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 56.

¹⁷¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 569.

¹⁷² LAFER, *op. cit.*, p. 131, nota 48.

7.347/85 (LACP), a Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, §2º, referente aos direitos não-expressos ou atípicos, a Lei 8.069/90 (ECA) e a Lei 8.078/90 (CDC).¹⁷³

As três dimensões tradicionalmente utilizadas englobam um leque amplo de direitos, contudo não se trata de algo pronto e acabado, pois em face do contexto vislumbrado em concreto, é possível identificar e incluir direitos de quarta e até de quinta dimensão.

Bonavides ressalta que a globalização econômica trouxe inúmeros problemas que somente serão superados com o desenvolvimento de uma globalização política, sem o comando da ideologia neoliberal, radicada na teoria dos direitos fundamentais e que interesse aos povos da periferia. Configuram-se assim os direitos de quarta geração:

São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.¹⁷⁴

No tocante aos direitos de quarta dimensão Wolkmer tem uma posição diferenciada, incluindo neste grupo os direitos referentes à biotecnologia e à regulação da engenharia genética. Trata-se de direitos que têm vinculação direta com a vida humana, como a reprodução humana assistida (inseminação artificial), aborto, eutanásia, cirurgias intra-uterinas, transplantes de órgão, engenharia genética (“clonagem”), contracepção e outros.¹⁷⁵

Wolkmer defende também a existência de uma quinta dimensão de direitos fundamentais que estaria correlacionada à regulação da informática que revolucionou principalmente as telecomunicações, com a criação de ambientes virtuais.¹⁷⁶

¹⁷³ WOLKMER, Antônio Carlos. Direitos Humanos: novas dimensões e novas fundamentações. In: **Direito em debate**. Ijuí. n. 16/17, jan./jun. 2002, p. 18-19

¹⁷⁴ BONAVIDES, *op. cit.*, p 571, nota 51.

¹⁷⁵ WOLKMER, *op. cit.*, p. 19, nota 70.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 19.

A previsão dos direitos fundamentais coloca-se em elevada posição hermenêutica em relação aos demais direitos contemplados no ordenamento jurídico, possuindo como características: a imprescritibilidade, a inalienabilidade, a irrenunciabilidade, a inviolabilidade, a universalidade, a efetividade, a interdependência e a complementaridade. Tais direitos também são inatos e absolutos e não surgiram à margem da história, porém em decorrência dela, fruto dos reclamos pela igualdade, fraternidade e liberdade entre os homens.

O rol de direitos apresentado pela Constituição Federal não é taxativo, reconhecendo-se também a existência de direitos não expressos no texto constitucional. Queiroz prefere a diferenciação entre direitos fundamentais em sentido formal e em sentido material, sendo os primeiros previstos na Constituição e os demais especificados pelos órgãos de aplicação, genericamente, o poder legislativo e o poder judicial.¹⁷⁷

Em regra, as garantias são limitações, vedações impostas pelo poder constituinte aos poderes públicos como meio de reclamar o restabelecimento de direitos violados. São meios colocados à disposição dos indivíduos pela Constituição para a proteção dos direitos fundamentais quando o simples enunciado de direitos fundamentais não é suficiente para assegurar a sua efetividade.

No âmbito da proteção aos direitos e garantias fundamentais merece destaque especial a figura do Ministério Público que se constitui em verdadeiro tutor ou procurador dos direitos do cidadão, como referido no art. 12, da Lei Complementar nº. 75/93

Art. 12. O Procurador dos Direitos do Cidadão agirá de ofício ou mediante representação, notificando a autoridade questionada para que preste informação, no prazo que assinar.

O art. 16 da citada Lei Complementar prescreve que a lei regulará os procedimentos da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos constitucionais do cidadão, embora o art. 13 e 14 emanem orientações expressas sobre as providências adotadas quando concluir que houve desrespeito aos direitos constitucionais.

¹⁷⁷ QUEIROZ, M. M. Cristina. **Direitos Fundamentais**. Teoria Geral. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 89.

Na modernidade, uma categoria específica de direitos fundamentais tem merecido atenção especial tal a magnitude dos interesses envolvidos. Tratam-se dos direitos ou interesses denominados de metaindividuais¹⁷⁸ ou transindividuais conforme conceituado no CDC, referindo-se aqueles direitos ligados às coletividades ou a um número indeterminado de pessoas.

Ao analisar qual expressão seria mais adequada: interesses transindividuais ou metaindividuais, Mazzilli destaca que embora, em rigor de formação gramatical, seja preferível utilizar a primeira, porque é formada com prefixo e radical latinos, diversamente da segunda, que, enquanto hibridismo, soma prefixo grego a radical latino, a doutrina e a jurisprudência usam indistintamente ambas para referir-se a interesses de grupos ou coletivos, em sentido lato.¹⁷⁹

Esta modalidade de direito pelas suas peculiaridades requer a atuação efetiva do Ministério Público, que, em regra, passa a substituir os interessados na relação processual. Constitui, portanto, numa categoria específica de direitos, desvinculada da noção subjetivista que admite como sujeito de direito apenas o indivíduo, abstratamente considerado.¹⁸⁰

Segundo Leite os direitos metaindividuais estão ligados a determinados princípios ou valores que marcam também a concepção contemporânea de direitos humanos. Entre eles, pode-se citar o princípio da universalidade, indivisibilidade, complementaridade e interdependência.¹⁸¹

Não se pode deixar de reconhecer que o conteúdo dos direitos humanos e, por conseguinte, dos interesses metaindividuais ou transindividuais é determinado historicamente, sendo, portanto, produto do desenvolvimento da humanidade.

¹⁷⁸ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ação civil pública: nova jurisdição trabalhista metaindividual; legitimação do Ministério Público.** São Paulo: LTr, 2001. p. 27.

¹⁷⁹ MAZZILLI, *op. cit.*, p. 50, nota 149.

¹⁸⁰ LOZER, Juliana Carlesso. **Direitos Humanos e interesses metaindividuais.** In *Direitos metaindividuais.* LEITE, Carlos Henrique Bezerra (Coord.). São Paulo: LTr, 2004. p. 19.

¹⁸¹ LEITE, *op. cit.*, p. 27, nota 178.

A complexidade jurídica dos interesses meta ou transindividuais impôs precisa conceituação visando propiciar, a luz da dogmática, correto entendimento aos operadores do direito. Então o legislador pátrio, elegeu como solução mais abalizada aquela prevista no art. 81, do CDC, conceituando os direitos transindividuais, em sentido amplo, como gênero, que se subdivide em três espécies, quais sejam: direitos difusos, direitos coletivos e direitos individuais homogêneos.¹⁸²

A classificação adotada pelo art. 81 do CDC ocorre consoante o grupo de indivíduos atingidos, a divisibilidade do interesse e a origem da lesão ou ameaça de lesão a direito do grupo, sendo assim caracterizados

- I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos para os efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
- II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos para efeitos desse Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base;
- III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos ou decorrentes de origem comum.

Para identificar a natureza dos interesses transindividuais, Mazzilli sugere que se responda aos seguintes questionamentos: a) o dano provocou lesões divisíveis, individualmente variáveis e quantificáveis? Se sim, está diante de interesses individuais homogêneos; b) o grupo lesado é indeterminável e o proveito reparatório, em decorrência das lesões, é indivisível? Se sim, verificam-se interesses difusos; c) o proveito pretendido em decorrência das lesões é indivisível, mas o grupo é determinável, e o que une o grupo é apenas uma relação jurídica básica comum, que deve ser resolvida de maneira uniforme para todo o grupo? Se sim, caracterizam-se interesses coletivos.¹⁸³

Portanto, os direitos e interesses difusos e coletivos se caracterizam por não terem titular determinado e seu conteúdo ser formado por bens ou valores jurídicos de

¹⁸² TUCCI, José Rogério Cruz e. Direitos transindividuais: conceito e legitimidade para agir. **Revista Jurídica**, São Paulo. n. 331, maio. 2005. p. 12.

¹⁸³ MAZZILLI, *op. cit.*, p. 55, nota 149.

relevante interesse geral, mas que não têm “dono certo”, conforme mencionado por Zavascki.¹⁸⁴

Os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos sempre existiram e não são novidades decorrentes da contemporaneidade, todavia nos últimos anos se acentuou a preocupação doutrinária e legislativa em identificá-los e protegê-los jurisdicionalmente, sob a égide do processo coletivo.

Tucci considera que pela circunstância de não terem delimitação preestabelecida, a origem dos direitos transindividuais decorre necessariamente da constante evolução e mutação dos fenômenos sociais de massa. Neste contexto

surgem os significativos conflitos empresariais, tecnológicos, etc., aptos, no mundo globalizado, a projetar eficácia, a repercutir, de modo indiscriminado, sobre a esfera de direitos de grandes agrupamentos sociais e bens inerentes a todos indistintamente, passíveis de fruição de modo quase que exclusivamente comum (ar, água como fonte de recursos da comunidade, informação pelos *mass media*...).¹⁸⁵

É evidente a necessidade de uma ampla tutela protetiva e garantidora dos direitos transindividuais em sua plenitude, que ao mesmo tempo seja ampliadora das possibilidades do acesso à justiça. Neste sentido, a atuação do Estado deve garantir não apenas a eficácia dos direitos fundamentais dos integrantes de um coletivo lesado ou ameaçado de lesão, mas também a efetividade da tutela jurisdicional ao coletivo detentor do interesse, sob o prisma da economia e da celeridade processual e pautada no princípio da razoável duração do processo.

A proteção penal de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos é matéria de interesse público estatal (*ius puniendi*), cabendo sua titularidade exclusivamente ao Ministério Público. Por sua vez, na seara cível, para tutela dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos, e, até mesmo para a defesa do próprio interesse público, constituem-se instrumentos adequados as ações civis

¹⁸⁴ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 150.

¹⁸⁵ TUCCI, *op. cit.*, p. 12, nota 182.

públicas ou as ações coletivas, conforme dispõe o CDC, nas quais o Ministério Público figura como legitimado ativo.¹⁸⁶

Antes da LACP haviam poucas fórmulas para a defesa global, em juízo, de interesses transindividuais. Entretanto na atualidade além da LACP há diversos institutos próprios para a defesa desse grupo de direitos como a Lei n.º 7.853/89, que protege os portadores de deficiência; a Lei n.º 7.913/89, que protege os investidores no mercado de valores mobiliários; a Lei n.º 8.069/90, que protege as crianças e adolescentes, a Lei n.º 8.078/90, que protege o consumidor; a Lei n.º 8.884/94, que protege as pessoas atingidas por danos à ordem econômica e a economia popular e a Lei n.º 10.257/01, que protege à ordem urbanística.

A rigor, sob o aspecto doutrinário, ação civil pública é a ação de objeto não penal proposta pelo Ministério Público. Infelizmente, sem melhor técnica, a LACP usou a expressão ação civil pública para referir-se à ação para defesa de interesses transindividuais, proposta por diversos co-legitimados. Acertadamente o CDC preferiu a denominação ação coletiva, da qual as associações civis, o Ministério Público e outros órgãos públicos são co-legitimados.¹⁸⁷

A ação coletiva visa especialmente a celeridade e a economia processual, facilitando a instrução processual e a fase probatória, que apresentariam uma série de empecilhos, para as partes e para o órgão instrutor, se, ao contrário, o exercício da tutela jurisdicional fosse realizado de forma individual por cada um dos interessados.

Mazzilli alerta que constitui erro comum supor que em ação civil pública ou coletiva permite-se discutir somente uma espécie de interesse transindividual, por vez, pois não raro se discutem interesses de mais de uma espécie, por exemplo:

numa única ação civil pública ou coletiva, é possível combater os aumentos ilegais de mensalidades escolares já aplicadas aos alunos atuais, buscar sua repetição de indébito e, ainda, pedir a proibição de aumentos futuros; neste caso, estaremos discutindo, a um só tempo: a) interesses coletivos em sentido estrito (a ilegalidade em si do aumento, que é compartilhada de forma indivisível por todo grupo lesado); b) interesses individuais

¹⁸⁶ MAZZILLI, *op. cit.*, p. 58, nota 149.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 67.

homogêneos (a repetição do indébito, proveito divisível entre os integrantes do grupo lesado); c) interesses difusos (a proibição de imposição de aumentos para os futuros alunos, que são um grupo indeterminável).¹⁸⁸

A discussão em torno da garantia dos direitos fundamentais, sejam eles individuais, coletivos ou difusos não se restringe à positivação no ordenamento jurídico, ainda que este seja um grande passo para sua implementação, mas existe um evidente descompasso entre a previsão abstrata e sua efetividade nos casos concretos.

Bobbio alerta que não adianta um direito estar apenas proclamado, importante é que ele precisa efetivamente ser desfrutado pelas pessoas. Além disso, o ilustre constitucionalista entende que o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político¹⁸⁹.

O problema da efetivação dos direitos fundamentais é algo que necessita ser mais bem debatido no Brasil, visto que a previsão pelo constituinte originário de vários direitos fundamentais não quer dizer que os mesmos sejam respeitados automaticamente. Há vários fatores políticos, culturais, econômicos, práticos, jurídicos etc. que dificultam a sua efetivação. Urge-se que os vários instrumentos judiciais instituídos para defender os direitos humanos sejam utilizados quando ocorrerem violações aos referidos direitos, para que os tratados e convenções internacionais, bem como a Constituição e demais leis não caiam em desuso.¹⁹⁰

Oportuno mencionar os ensinamentos de Ihering, em sua luta pelo direito, quando ressalta os perigos de um direito não exercido. O referido autor questiona a conduta daquele que não exerce o seu direito, pois “quando um indivíduo é lesado nos seus direitos, deve perguntar-se se ele os sustentará, se resistirá ao seu adversário, e por consequência se ele lutará, ou se efetivamente, para escapar a luta abandonará, covardemente, o seu direito.”¹⁹¹

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 56.

¹⁸⁹ BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Alaôr Caffé Alves. 3. ed. rev. São Paulo: Edipro, 2005. p. 43.

¹⁹⁰ TAUFNER, *op. cit.*, p. 65-70, nota 38.

¹⁹¹ IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Tradução de João Vasconcelos. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 12.

A falta de persistência do cidadão em defesa dos seus interesses no processo reivindicatório muitas vezes pode estimular os governos com déficit democrático a utilizar a morosidade como estratégia de esvaziamento da cidadania.

Ihering entende que a luta pelo direito deve ser exercida, independentemente do valor da causa, justamente para que o mesmo não pereça. O não exercício do direito pode até resultar numa paz momentânea, mas pode incentivar que o direito seja desrespeitado novamente. Deve-se então existir uma resistência à injustiça ultrajante existente na sociedade como um todo, sendo que isso “é um dever do interessado para consigo próprio, porque é um preceito da própria conservação moral; é um dever para com a sociedade, porque esta resistência é necessária para que o direito se realize”¹⁹².

Feitas as devidas ponderações sobre o Ministério Público no que tange à sua concepção filosófica e a amplitude de sua atuação, tendo em vista a prerrogativa de transitar e exercer o controle na esfera dos três poderes basilares do sistema republicano de governo é possível inferir sobre sua atuação na implementação da cidadania participativa, visando a efetivação dos direitos fundamentais.

Taufner conclui magistralmente o tópico sobre a perspectiva histórica dos direitos humanos constante de sua dissertação ao mencionar que atualmente existe uma série de direitos fundamentais reconhecidos e que estão positivados nas constituições de diversos países. O grande problema que se coloca é a sua efetivação, pois não adianta que os mesmos estejam inscritos no texto constitucional, mas não serem minimamente efetivados.¹⁹³

Acredita-se que com a implantação da ouvidoria na estrutura funcional do Ministério Público Estadual, foi criado um *locus* apropriado de interlocução entre o poder público e a sociedade, possibilitando a tutela das demandas sociais de diferentes naturezas quer na garantia dos direitos fundamentais ou no controle do poder estatal.

¹⁹² *Ibidem*, p.15.

¹⁹³ TAUFNER, *op. cit.*, p. 51, nota 38.

4 A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Apesar de completar duas décadas desde sua promulgação a Constituição Federal ainda não consolidou efetivamente os anseios da sociedade brasileira de instituir um Estado Democrático de Direito que assegure o exercício dos direitos pelos cidadãos por ela tutelados. Saliente-se que esta configuração de Estado assenta-se em dois pilares: na democracia e na realização dos direitos fundamentais, tendo como fim precípuo a realização do interesse público.

Para atender os preceitos da democracia, a convivência cotidiana entre Estado e sociedade civil exige um amplo diálogo interinstitucional entre ambos o qual ocorre a partir do acesso dos cidadãos às informações e ações públicas estatais. Assim, a consolidação da democracia exige a ampliação e a simplificação da relação entre governo e cidadãos, a modernização e racionalização no uso dos recursos públicos, bem como o combate eficaz à corrupção e aos desperdícios.

Um governo democrático pressupõe, entre outras variáveis, a transparência, novas formas de participação, o controle social, a responsabilidade e a prestação de contas à sociedade. Pauta-se, portanto, numa gestão compartilhada com a população, que é convidada para definir as prioridades no tocante à oferta de serviços adequados ao cidadão visando a garantia da liberdade, do bem-estar, da igualdade e demais valores de uma sociedade fraterna, plural e sem preconceitos, visando a consumação da justiça social.

Notável avanço no controle democrático do poder estatal ocorreu com a criação dos conselhos setoriais destinados à gestão de fundos e supervisão de programas nas áreas da saúde, da assistência social, da criança e adolescente e da educação, dentre outros, institucionalizados no Brasil no final do século passado. Entretanto, ainda há muito por ser feito e neste processo evolutivo, importantes instrumentos precisam ser colocados à disposição do cidadão para possibilitar o exercício do direito de exigir o cumprimento dos direitos e garantias constitucionais.

Atendendo a este novo paradigma nas últimas décadas foram instituídas ouvidorias públicas em nível federal, estadual e municipal, tanto na administração direta quanto na indireta, para servir como sensor do poder público junto à sociedade. Trata-se de um sistema de atendimento que não se limita à recepção de reivindicações e denúncias, mas que participa de todo o processo de implantação de políticas públicas, estabelecendo parâmetros e diretrizes gerenciais que balizarão a poder estatal nas suas relações com a sociedade.

Atualmente as ouvidorias representam significativos canais de acesso à justiça e, ao mesmo tempo, podem viabilizar a efetividade do controle popular sobre o poder público. Tal concepção encontra ancoradouro nas disposições da reforma implantada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que promoveu consideráveis alterações no Poder Judiciário e nas instituições responsáveis pela administração da justiça, em destaque o Ministério Público.

Entretanto, ainda pairam dúvidas e inquietações sobre a relevância do papel social da ouvidoria como mecanismo de garantia dos direitos fundamentais e de controle do poder estatal, especialmente a Ouvidoria do Ministério Público Estadual, que será devidamente discutida neste capítulo.

4.1 O INSTITUTO DA OUVIDORIA PÚBLICA

A ouvidoria é a versão brasileira do ombudsman de origem nórdica, tendo o ouvidor como seu legítimo representante. A palavra *ombudsman* é composta pelo prefixo *om*, que significa movimento ao redor, em torno, em direção à; pela raiz *bud* que significa embaixador, delegado; e pelo sufixo *man*, que em germânico ocidental equivale a homem. Portanto, *ombudsman* é o procurador, defensor ou representante de alguém em vista de certo assunto, interesse ou problema. *Ombudsmen* é a variação de número em inglês, mas a palavra não sofre variação de gênero.

O estabelecimento do *ombudsman* é reconhecido como um primeiro esforço no sentido de controle público da administração governamental na fase de constitucionalização do poder político. Em suas origens, a ação deste profissional

compensava a ausência e a insuficiência de normas jurídicas que regulassem os casos de disfunção ou desvio das atividades do aparelho administrativo governamental. Importante destacar que o *ombudsman* nunca dispôs de poder de sanção ou poder de mando e para garantir a isenção e imparcialidade de sua atividade goza de independência dentro da organização governamental.¹⁹⁴

Após a institucionalização na Suécia, o *ombudsman* foi adotado nos demais países escandinavos, em seguida na Europa ocidental e, depois, nos Estados Unidos e Canadá. Gradualmente, suas atribuições originais sofreram mudanças e passou a agir como um órgão mediador das relações entre o governo e a população, visando o interesse público. Frise-se que o *ombudsman* nasceu e se institucionalizou na esfera do poder governamental, sendo posteriormente adotado por praticamente todos os departamentos, órgãos e empresas estatais e atualmente está presente em empresas e organizações de iniciativa privada.¹⁹⁵

No Brasil, a ouvidoria como uma versão adaptada do *ombudsman* é mais que um simples escritório do ouvidor, sendo uma instituição, órgão, unidade administrativa ou serviço que recebe, registra, conduz internamente e responde os pedidos de informações, solicitações, reclamações, sugestões, elogios e denúncias, no âmbito das organizações, com o intuito de corrigir eventuais desvios ou de aprimorar os serviços prestados.

Para Gomes a ouvidoria distingue-se do *ombudsman*, porque ele é basicamente um instituto do direito administrativo, de natureza unipessoal e não contencioso funcionalmente autônomo e formalmente vinculado ao Legislativo, destinado ao controle externo da administração. Por sua vez, as ouvidorias brasileiras, na sua maioria, estão constituídas na forma de órgãos do Poder Executivo, representando mecanismo de controle interno ou interorgânico da administração pública.¹⁹⁶

¹⁹⁴ CANCIAN, Renato. **Ombudsman** - Representante dos cidadãos tem independência garantida. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/sociologia/ult4264u29.jhtm>.> Acesso em 05 de agosto de 2009.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Do instituto do ombudsman à criação da ouvidoria pública no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A nova esfera pública da cidadania**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 1996, p. 121.

Outra característica que diferencia os dois institutos refere-se à sua autonomia e independência. Diversamente do *ombudsman* a ouvidoria possui autonomia e independência relativas, pois seus titulares exercem cargo em comissão, sendo demissíveis a qualquer tempo. Ainda distinguem-se por sua localização institucional, vez que o *ombudsman* situa-se no alto da estrutura administrativa, o que lhe confere poderes superiores, inclusive, o de interpelar o rei, nos regimes monárquicos.

Lyra considera que a principal diferença é que a ouvidoria tem uma ação voltada para o mérito administrativo, preocupada com a eficácia da gestão pública, se ela está agindo com justiça e se está promovendo os direitos do cidadão. Já a prerrogativa essencial do *ombudsman* é o controle da legalidade, entendida como uma atribuição subsidiária da ouvidoria, que está condicionada a investigações preliminares, cabendo à administração promover sindicâncias e inquéritos administrativos.¹⁹⁷

No Brasil, em regra, os ouvidores que exercem suas funções na União, Estados e Municípios são nomeados pelo chefe do Poder Executivo, geralmente por força de Decreto. Não obstante, os atos de nomeação afirmam que, no exercício das suas funções, agem com autonomia e independência e muitos detêm um mandato fixo, com a possibilidade de recondução.¹⁹⁸

Apesar de ser uma terminologia de uso relativamente recente existem vários conceitos de ouvidoria, merecendo destacar aquele veiculado no *site* da Fiocruz

A Ouvidoria é um canal de comunicação direta entre o cidadão e o Poder Público. É um órgão interlocutor com a sociedade, recebendo dela reclamações, denúncias, sugestões e elogios, estimulando a participação do cidadão no controle e avaliação da prestação dos serviços públicos. É, portanto, um órgão estratégico, constituindo-se em poderoso instrumento para a transformação institucional permanente, favorecendo mudanças e ajustes em suas atividades e processos, em sintonia com as demandas da

¹⁹⁷ LYRA, Rubens Pinto. **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: UFPB, 2004. p. 119.

¹⁹⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Ouvidoria geral do Município de São Paulo** Disponível em: <<http://www2.prefeitura.sp.gov.br>> Acesso em: 3 jul. 2009.

sociedade, ou seja, um caminho efetivo na busca da qualidade, da transparência e da cidadania.¹⁹⁹

Para atingir seus fins as ações da ouvidoria têm como pressupostos os princípios constitucionais, que não se restringem aos estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal. Sua principal função é defender os interesses dos cidadãos cujos direitos tenham sido prejudicados ou estejam ameaçados por atos do poder estatal, casos em que, qualquer pessoa, pode apresentar-lhe, sem ônus ou embaraço burocrático, reclamação direta, verbalmente ou por escrito.

Nessa linha é o entendimento de Sales ao comparar a atuação da ouvidoria e da mediação, como instrumentos de acesso à cidadania ao considerar que

A Ouvidoria é um serviço ao qual pode recorrer o cidadão, a fim de encaminhar sugestões, reclamações e denúncias, no sentido de preservar os princípios que devem nortear a conduta da administração pública, quais sejam: a legalidade, a legitimidade, a legitimidade, a impessoalidade, a moralidade, a economia e a publicidade.²⁰⁰

Tapparelli alerta que alguns movimentos populares estão em crise, mormente porque as suas reivindicações são breves, limitadas e não atingem a estrutura social ou visam mudanças no poder. Tal cenário se verifica porque as organizações populares são demarcadas em um universo clientelista, com trabalhos às vezes reacionários e não são percebidas enquanto potencial transformador, mas como uma base para outras conquistas. Assim, geralmente lhe é atribuído um papel subordinado, que funciona como mecanismo de mediação.²⁰¹

Fruto das mudanças ocorridas nas últimas décadas quanto ao papel do Estado, é fundamental adotar mecanismos que favoreçam a participação e o controle social. Neste sentido, torna-se oportuna a realização de audiências públicas, conselhos de usuários, mecanismos de consulta ou de comunicação, nos moldes das ouvidorias, para dar voz aos cidadãos e permitir um *feedback* da atuação do Estado.

¹⁹⁹ FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. **Ouvidoria**. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=177>>. Acesso em: 6 set. 2009. p. 1.

²⁰⁰ SALES, Lilian Maia de Moraes. Ouvidoria e mediação: instrumentos de acesso à cidadania. **Pensar**. Fortaleza, v. 11, p. 154-167, fev. 2006. p. 155.

²⁰¹ TAPPARELLI, Gino. Reivindicação, cidadania e direitos humanos. **Bahia Análises e Dados**. Salvador, v.11, n.1, p. 111-120, jun. 2001. p. 117.

Sales considera que a ouvidoria está apoiada no tripé: qualidade, informação e controle, sendo um canal legítimo para a co-participação do cidadão na gestão pública. Em decorrência, os ouvidores têm um desafio a superar no seu cotidiano institucional, qual seja, interpretar fidedignamente os anseios dos cidadãos, mediar e conciliar os conflitos e cobrar das áreas responsáveis as possíveis soluções para o atendimento dessas demandas.²⁰²

Considerando tais premissas como verdadeiras, fica evidente a função da ouvidoria em prol da democracia, podendo ser considerada como um *locus* apropriado para a reivindicação de direitos e controle do poder estatal, mediante manifestações destinadas a avaliar a qualidade dos serviços prestados.

Bastos considera que a redemocratização do Brasil propiciada pela atual Constituição, ao estabelecer pontes de comunicação entre as instituições e os cidadãos facilitou a circulação das informações, aumentando a conscientização da população em relação aos seus direitos. Também ampliou os mecanismos de controle permitindo a transparência indispensável ao desempenho e efetivação do regime democrático.²⁰³

As ouvidorias surgiram no Brasil em resposta à crescente insatisfação dos usuários com os serviços públicos oferecidos, bem como da necessidade de se encontrar um *locus* para apresentação de queixas, reclamações e críticas ao tratamento recebido nestes segmentos. Obviamente, a ouvidoria além de ser aliada na melhoria da gestão, também se constituiu em importante mecanismo de exercício da cidadania, na medida em que possibilita a sociedade expressar os seus anseios e fornecer informações para melhoria dos serviços públicos.

Ao argumentar sobre a democratização do acesso à justiça Krohling ressalta a importância da criação das ouvidorias comunitárias no Ministério Público e discute o modelo de Janoski que divide a sociedade nas esferas estatal, pública, mercadológica e privada. Para o autor o *ombudsman* possui postura nitidamente

²⁰² SALES, *op. cit.*, p. 156, nota 200.

²⁰³ BASTOS, Marco Aurélio. **A ouvidoria pública no Paraná**. 2006. 78 f. Monografia (Curso de Especialização em Administração Pública). Unibrasil. Curitiba, 2006. p. 25.

institucional como um elemento do Estado, já a ouvidoria tem sido incluída na esfera estatal, sendo mais uma iniciativa de Governo.²⁰⁴

Para Vismona a configuração da ouvidoria como elemento da esfera pública pode trazer inúmeras limitações, mas se por um lado perde-se em autonomia e independência funcional, por outro, ganha em agilidade na busca de efetivas soluções para os cidadãos carentes de respeito quando enfrentam dificuldades na obtenção dos serviços públicos ou produtos.²⁰⁵

Krohling entende que a ouvidoria seria mais bem tipificada como componente de uma nova esfera social-pública, representada pelo espaço público dos direitos dos cidadãos, que organizam e reivindicam ser ouvidos e atendidos com efetividade. A nova esfera de organização seria não-estatal e não-mercantil, pois escapa da dominação do Estado e da lógica de lucro do mercado. “É dentro desta perspectiva de interfaces e de interdependência entre as quatro esferas que colocamos as ouvidorias públicas - que têm seu lugar privilegiado, no que se refere à esfera pública, na defesa dos direitos dos cidadãos”.²⁰⁶

Para a compreensão desta afirmação, não basta a integração entre as quatro esferas. É preciso criar uma interface entre a área do saber jurídico e a ciência política, mormente da área de estudo caracterizada por políticas públicas.²⁰⁷

A nova dimensão de respeito ao cidadão deve encontrar na ouvidoria não mais um canal de atendimento, mas sim, um nível diferenciado de gestão, com capacidade de influenciar e contaminar a instituição na busca contínua da melhoria e do necessário exercício da autocrítica. Muito além dos aspectos mercadológicos ou políticos, a

²⁰⁴ KROHLING, Aloísio. Democratização do acesso à justiça através da criação das ouvidorias comunitárias dentro do Ministério Público. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. Vitória: Faculdade de Direito de Vitória, 2007. p. 111.

²⁰⁵ VISMONA, Edson Luiz. **Dez anos da ABO e a construção da ouvidoria brasileira**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 11.

²⁰⁶ KROHLING, *op. cit.*, p. 113, nota 204.

²⁰⁷ Em inglês se usa a expressão *politics* para política e *policies* para políticas públicas.

ouvidoria é uma ação efetiva de respeito aos cidadãos e deste contexto não se pode afastar.²⁰⁸

Sobre esta nova concepção é oportuno registrar a opinião de Valdés *apud* Krohling que analisa como positivas as experiências das ouvidorias públicas, visto que

as Ouvidorias inserem-se de modo sobressalente nesse contexto, como promotoras e agentes de mudanças capazes de favorecer uma gestão pública flexível e centrada na satisfação das necessidades de seus cidadãos. Fortalecem desse modo, a execução de políticas sociais e garantem a prestação de serviços públicos de qualidade, tendo como prioridade a promoção da cidadania, da dignidade e do bem-estar dos brasileiros. O foco é o cidadão. Ao invés do posicionamento clássico, auto-referido, busca-se a modernização da gestão do setor público, contemplando: a) autonomia gerencial, com flexibilidade de gestão; b) obtenção de resultados, sob a perspectiva da eficiência, eficácia e efetividade, redimensionando os mecanismos de controle, centrados nos procedimentos, para obtenção de resultados; c) fortalecimento do controle social, com introdução de mecanismos e instrumentos que garantam a transparência e a publicidade da política e da ação governamental, assim como a participação e controle por parte do cidadão.²⁰⁹

Krohling também tece considerações a respeito das ouvidorias no âmbito privado ressaltando que seu surgimento teve como reflexo o amadurecimento progressivo da consciência dos consumidores ocorrida paralelamente à redemocratização da sociedade brasileira. Ressalta, no entanto, que em sua opinião, a melhor expressão seria *ombudsman* ou outro termo que melhor refletisse os avanços na linha da responsabilidade social e não o uso do termo ouvidoria.²¹⁰

Insta destacar que é descabida a analogia entre o serviço de atendimento ao consumidor (SAC), comum nas grandes empresas e a figura do ouvidor. A atribuição deste último vai além de apenas ouvir e responder as reclamações dos consumidores, funcionando mais como uma espécie de auditor de serviços e como agente de mudanças no que se refere a sensibilização e conscientização do público interno. Infelizmente muitas empresas usam as ouvidorias para fins de marketing empresarial, servindo ao objetivo de *merchandising* e não um serviço de atendimento visando a melhoria da qualidade dos produtos e serviços oferecidos.

²⁰⁸ VISMONA, *op. cit.*, p. 11, nota 205.

²⁰⁹ KROHLING, *op. cit.*, p. 113, nota 204.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 114.

O instituto das ouvidorias públicas está encartado no capítulo reservado ao controle da gestão pública, podendo estas segundo Gomes ser classificadas do ponto de vista funcional como instrumento de controle e, do ponto de vista estrutural, como espaço institucional de controle.²¹¹

Na perspectiva funcional, o controle exercido pelas ouvidorias públicas brasileiras possui natureza de poder-dever, quando exercitado pelo ouvidor ou seus prepostos. Quando exercido por cidadãos, individual ou coletivamente considerados, cuida-se de um direito público subjetivo.²¹²

Sales considera que a função do ouvidor tem como premissa mais significativa intermediar e contribuir para a solução de conflitos, exigindo uma postura altamente ética no trato de questões de terceiros, com atenção especial a alguns princípios e regras de comportamento como: transparência nos procedimentos administrativos e gerenciais, agilidade no atendimento às demandas, sigilo das informações e fatos, isenção no trato das demandas, uso de informações e documentos existentes na empresa e tratamento equânime em relação às partes.²¹³

Para Gomes no tocante à sujeição ativa as ouvidorias podem ser classificadas em face do vínculo funcional de seus titulares, compreendendo: ocupante de cargo de livre nomeação, servidor público, cargo em comissão com estabilidade em razão do exercício da função de ouvidor, eleito pelo Poder Legislativo ou eleito entre servidores do órgão controlado por um colegiado superior. Quanto à sujeição passiva, se classificam entre aquelas cujo controle recai, exclusivamente, sobre os órgãos e agentes da gestão pública na qual se situam, tais como as ouvidorias estaduais e municipais, e aquelas cujo controle extrapola o espaço administrativo como as ouvidorias das agências reguladoras.²¹⁴

²¹¹ GOMES, Manuel Eduardo Alves Camargo. Regime jurídico das ouvidorias públicas: elementos para uma tipologia. In: VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira**: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 77.

²¹² *Ibidem*, p. 57.

²¹³ SALES, *op. cit.*, p. 156, nota 200.

²¹⁴ GOMES, *op. cit.*, p. 77, nota 211.

As Ouvidorias do Ministério Público Estadual podem ser classificadas como órgãos cujos titulares possuem cargo em comissão, portanto demissíveis *ad nutum*, sendo considerada uma limitação à sua atuação. Por outro lado, um aspecto relevante é que sua sujeição passiva extrapola o espaço institucional, em decorrência das prerrogativas conferidas ao Ministério Público no arranjo constitucional brasileiro.

No que tange ao espaço institucional de controle, como órgão, a ouvidoria constitui-se como o lugar material na estrutura administrativa do Estado em que ocorrem as possibilidades de eventos voltados ao controle do poder, cujo sentido é resultante da relação entre sistemas de ação e sistema de objeto. As ouvidorias públicas em funcionamento no Brasil podem ser agrupadas em duas espécies: espaços intra-orgânicos integrados exclusivamente por servidores públicos, com composição heterogênea e de entidades de controle; ou espaços extra-orgânicos, integrados por representantes do Poder legislativo e por representantes da sociedade civil.²¹⁵

As Ouvidorias do Ministério Público são espaços intra-orgânicos, contudo podem apresentar incursões no seio da sociedade civil, em decorrência da forma de atuação do órgão ministerial, que pode interagir com os segmentos de representação popular.

Quanto ao objeto do controle exercido pelas ouvidorias públicas brasileiras, este atinge os serviços públicos e os demais atos administrativos, aí incluídos os referentes à formulação de políticas públicas, praticado em face de uma relação funcional ou contratual com o poder público.²¹⁶

A ouvidoria, como regra geral, tem por objetivo estabelecer o estreitamento de relações entre o cidadão usuário de um serviço e a administração, sendo um importante aliado e colaborador nos processos de tomada de decisão e implementação de políticas públicas, cabendo-lhe zelar pelos princípios que norteiam a administração pública.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 73.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 68.

Consideradas as características institucionais mencionadas, não se observa unanimidade sobre o perfil profissional exigido para o exercício da função de ouvidor. Contudo, existe um Código de Ética instituído pela ABO²¹⁷ que possui 19 pontos específicos, relacionados com a postura exigida e quatro pontos de caráter processual. Dentre os pontos mencionados pela ABO destaca-se a defesa intransigente dos direitos inerentes à pessoa humana, a necessidade de agir com integridade, transparência e respeito e o exercício de suas atividades com independência e autonomia, de forma ágil e precisa, buscando a correção dos procedimentos errados.²¹⁸

Considerada a posição estratégica da ouvidoria que muitas vezes é o primeiro ponto de contato do cidadão com a instituição pública, sua atuação deve ser pautada no respeito ao usuário que, em tese, constitui-se no motivo central de sua existência.

Corroborando com este entendimento Sales acrescenta ainda como atributos para o desempenho da atividade funcional que o ouvidor seja colaborativo, paciente no trato com o público, equilibrado emocionalmente, tenaz e autodidata.²¹⁹

A efetiva autonomia do ouvidor indicado pelo governante tem sido objeto de incontáveis discussões, especialmente porque a avaliação sobre sua atuação é feita pelo cidadão e reflete na instituição à qual a ouvidoria se encontra vinculada. Caso o ouvidor não exerça sua atividade respeitando os princípios básicos e visando a efetiva defesa dos direitos do cidadão, ficará desacreditado perante a comunidade que tem por dever representar.

Enfim, a ouvidoria trata-se de canal instituído em resposta ao crescimento da democracia participativa que aproximou o cidadão da gestão pública. O instituto atua como agente indutor da participação popular, ampliando o exercício da cidadania e redirecionando o foco da gestão pública para aperfeiçoar o atendimento ao cidadão. Entretanto, o sistema de ouvidoria ainda se mostra estático necessitando que os

²¹⁷ ABO - Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman.

²¹⁸ VISMONA, Edson Luiz. A ouvidoria no Brasil e seus princípios. Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo. **Revista IMESC**. São Paulo, n. 1, dez., 1998. p. 1.

²¹⁹ SALES, *op. cit.*, p. 158, nota 200.

gestores incentivem a participação, seja divulgando os serviços prestados ou mostrando seus benefícios potenciais.

4.2 ESCOPO HISTÓRICO DA OUVIDORIA PÚBLICA

Bastos em sua pioneira Monografia sobre a ouvidoria fez uma profunda revisão literária sobre suas origens, encontrando na antiguidade vários instrumentos de controle da administração que com ela se assemelham

na Grécia havia os *Euthynoi*, em Atenas, que eram cidadãos que exerciam vigilância sobre os funcionários públicos com o objetivo de assegurar o cumprimento de acordos ditados pelo Conselho dos Quinhentos e, em Esparta, o *Efhorat*, uma instituição que possuía poderes disciplinares sobre o rei e seus funcionários; o *Tribunus Plebis*, na antiga Roma, era encarregado de garantir à plebe alguma proteção contra os abusos dos patrícios; em Veneza, o Conselho dos Dez exercia controle sobre a burocracia da cidade; o *Missi Domicini*, na igreja medieval cristã, era um mediador entre o príncipe e seus súditos.²²⁰

Entretanto, é quase incontroverso que os primórdios da ouvidoria atual remontam de 1713, quando se criou na Suécia o instituto do Supremo Representante do Rei, que depois passaria a chamar-se Chanceler da Justiça. Com a promulgação da constituição sueca de 1809, o Chanceler inspirou a figura do *ombudsman*, com a função de resguardar o cumprimento das leis por parte da administração pública.²²¹

Por motivos aparentemente de natureza cultural os primeiros países a adotarem o *ombudsman* foram: Finlândia, Noruega e Dinamarca. Posteriormente, foi instituído na Alemanha, Nova Zelândia e Inglaterra e somente a partir de 1967 o instituto foi implementado na América.

Até o início da década de setenta apenas uma dezena de países havia instalado ombudsmen nacionais, porém, atualmente mais de uma centena adotaram o instituto em suas estruturas administrativas. Destaque-se que em 1995 foi instituído o Euro-ombudsman na União Européia para recebimento de manifestações de particulares,

²²⁰ BASTOS, *op. cit.*, p. 10, nota 203.

²²¹ *Ibidem*, p. 10.

instituições e empresas, domiciliadas na União, que se considerem vítimas de ato de má administração praticado pelas instituições ou órgãos comunitários.

Na atualidade pode se encontrar o *ombudsman* em vários países da América Latina, África e Ásia, mantendo-se o termo original ou traduzindo o seu significado, todavia o modelo sueco foi pouco alterado em sua essência. Os *ombudsmen* na América Latina enfocam a defesa da liberdade e dos direitos humanos, sendo que nos Estados Unidos atua como uma espécie de serviço de atendimento ao consumidor.

Em regra, o instituto foi criado visando proteger os direitos e garantias fundamentais do cidadão, contudo apresenta dentro do ordenamento jurídico de cada país, uma denominação própria, qual seja: na França há o *Médiateur de la République*, na Espanha e muitos países de língua espanhola o *Defensor del Pueblo*; em Portugal, o Provedor de Justiça e no Reino Unido a função se denomina *Parliamentary Commissioner for Administration*; na Alemanha, o *Bundestag Petitions Committee* e na Itália, o *Difensore Cívico*.

Na história do Brasil a figura do ouvidor remete ao período colonial, registrando-se que em 1549, Tomé de Sousa nomeou o primeiro Ouvidor-Geral do Brasil, Pero Borges, cuja função era de representar a administração da justiça real portuguesa, atuando como o juiz atual em nome do rei. Os ouvidores naquela época possuíam poderes para lavrar e promulgar leis, estabelecer a Câmara de Vereadores, atuar como Comissários de Justiça e ouvir reclamações e reivindicações da população sobre improbidade e desmando por parte dos servidores do Governo.

Obviamente, o conceito colonial para o termo ouvidor diferencia-se frontalmente do modelo sueco, que possui maior afinidade com o que se conhece modernamente no Brasil em termos de ouvidoria. O primeiro registro de ouvidoria no Brasil, com a concepção atual, data de 1986, quando foi instituída a Ouvidoria Municipal de Curitiba, no Estado do Paraná.

Durante a constituinte surgiram sucessivos estudos com vistas à implantação no Brasil de um “Defensor do Povo” nos moldes do *ombudsman* europeu. No entanto, no texto final da Constituição cidadã tais funções foram divididas entre o Tribunal de

Contas da União, o Ministério Público Federal e o Congresso Nacional. Na mesma linha, as constituintes estaduais atribuíram estes encargos ao Tribunal de Contas Estadual, ao Ministério Público Estadual e à Assembléia Legislativa.²²²

Silva considera que a vantagem de se ter o Ministério Público como *ombudsman* é que este pode agir em juízo ou não, preventivamente ou repressivamente, ao contrário do instituto paradigma que não atua judicialmente. O Ministério Público atua como guardião da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que tais bases promovem a sustentação do *ombudsman*.²²³

No entanto, no início da década de noventa, tendo como premissa a introdução de um novo modelo de gestão pública, criou-se a Ouvidoria Geral da República. A partir de então, a implantação de ouvidorias ocorreu de forma acelerada, culminando na fundação da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman no ano de 1995, com a finalidade de congregar esses profissionais, defender seus interesses, e promover o intercâmbio com seus congêneres no país e no mundo.

Alguns constitucionalistas entendem que a Emenda Constitucional nº. 19/98 ao inserir o princípio da eficiência no *caput* do art. 37, da Constituição Federal e ao prever no §3º, do inciso I, a participação do usuário na gestão pública através de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, permitiu de fato a criação da ouvidoria. Tal instituto seria o instrumento capaz de permitir à sociedade interagir com a figura do governo, a fim de efetivar os princípios constitucionais, ou seja, garantir a aplicabilidade dos valores implícitos e explícitos na ordem constitucional vigente.²²⁴

Em âmbito regional, o Paraná foi pioneiro entre os Estados da Federação instituindo a Ouvidoria Geral no ano de 1991. Atualmente, existem ouvidorias em quase todos os Estados e no âmbito municipal a implantação do instituto tem sido paulatina e

²²² BASTOS, *op. cit.*, p. 22, nota 203.

²²³ SILVA, Lilian Ferreira da. **Ministério Público como defensor do povo (Ombudsman)**. 2002. 52 f. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2002. p. 40.

²²⁴ TUNALA, Enes Fernandes. Ouvidoria na administração pública municipal: o caso da Prefeitura do Rio de Janeiro. In: **RCA - Revista de Controle e Administração**. Rio de Janeiro, v. IV, n. 1, jan./jun. 2008. p. 124.

mostra avanços em relação ao modelo original. Em nível federal, em 1992, foi instituída a Ouvidoria Geral da República, que em 2003, transformou-se em Ouvidoria Geral da União.

No âmbito do Legislativo a Câmara dos Deputados criou em 2001 a Ouvidoria Parlamentar e em nível estadual a ouvidoria faz parte das Assembléias Legislativas de estados como Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Sul. No âmbito municipal, há ouvidorias bastante atuantes na Câmaras de Vereadores de Fortaleza e Foz do Iguaçu, dentre outros.

Na seara do Poder Judiciário a primeira ouvidoria foi instituída no Tribunal de Justiça do Espírito Santo, mas atualmente abrange a maioria dos Tribunais Estaduais. Pode ainda ser encontrada nos Tribunais Regionais e também nos tribunais superiores e certamente o processo de implantação foi acelerado com a Emenda Constitucional nº. 45/2004, que determinou a implantação de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público, em suas várias instâncias.

No âmbito do Ministério Público Estadual existem ouvidorias em mais da metade dos estados brasileiros com predominância do instituto nas regiões sul, sudeste e nordeste. Em cumprimento aos ditames da referida Emenda Constitucional, as Ouvidorias do Ministério Público Estadual, em regra, têm sido criadas por Lei Complementar Estadual. No entanto, no Estado do Espírito Santo assim como em alguns outros estados da federação, não existe Lei específica, sendo a Ouvidoria do MPES sido criada através da Resolução nº. 005/2008, do egrégio Colégio de Procuradores, *ad referendum* da augusta Assembléia Legislativa Estadual.

Enfim, no modelo de gestão pública brasileira a ouvidoria tem sido definida como um sistema de atendimento aos direitos fundamentais, sendo, portanto, um órgão de controle ou fiscalização da atividade estatal, individual ou coletivamente, com amplos poderes de investigação e de recomendação. Convencida da importância de seus propósitos a ABO continua a abrir caminho, consolidando espaços, fortalecendo e estruturando ouvidorias por todo o Brasil, em órgãos públicos e na iniciativa privada.

4.3 A OUVIDORIA COMO *LOCUS* DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Desde os anos 80, os movimentos e organizações sociais no Brasil apresentam-se como uma nova forma de intervenção social, possuindo o papel de promover a inclusão social, a cidadania e a transformação de práticas arraigadas na sociedade que impedem a afirmação e o reconhecimento dos direitos. As novas formas de participação caracterizam-se por serem mais flexíveis e horizontais e por exigirem maior eficácia e transparência das ações governamentais.²²⁵

O instituto da ouvidoria constitui-se numa importante ferramenta de consolidação da democracia, sendo um canal de participação do cidadão na relação com as organizações por intermédio do ouvidor. Em linhas básicas, o ouvidor se apresenta como um representante do cidadão, zeloso de seus legítimos interesses junto às instituições públicas nas quais atuam.²²⁶

Reitere-se que a democracia presume a participação do povo em todas as ações governamentais, configurando-se como um importante fomentador do acesso à justiça por parte do cidadão em defesa dos diversos grupos de direitos garantidos pelo ordenamento jurídico.

Krohling salienta que discutir o acesso à justiça leva necessariamente à temática da cidadania e da democracia. Fundamentos político-jurídicos e constitucionais já foram evidenciados por muitos juristas, sendo preciso buscar caminhos e mecanismos para operacionalizar a acessibilidade. Assim, as ouvidorias devem se tornar canais de comunicação entre o povo e representantes políticos e se tornarem mecanismos de participação democrática e efetivação dos direitos humanos fundamentais.²²⁷

²²⁵ RITT, Caroline Fockink; COSTA, Marli M. Moraes da. Cidadania no Brasil: sua construção a partir de uma ótica humanista, voltada aos direitos humanos e a necessária. superação de velhos paradigmas. **Revista UNISC**. Florianópolis, p. 6611-6630. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/caroline_fockink_ritt2.pdf> Acesso em: 05 ago. 2009.

²²⁶ ABO - Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. **Ouvidor/Ombudsman**: saiba o que é: o papel do ouvidor/ombudsman. Disponível em: <<http://www.abosaopaulo.org.br>> Acesso em: 6 set. 2009.

²²⁷ KROHLING, *op. cit.*, p. 103, nota 204.

Conforme ressaltado anteriormente o instituto sueco recebeu várias denominações pelo mundo, no entanto, suas características são semelhantes com pontos comuns em diversos países, inclusive no Brasil. Tais aspectos relacionam-se ao exercício da função com autonomia e independência, recebimento de reclamações e sugestões, acesso direto à administração e atuação em defesa dos direitos individuais.

São inegáveis os ganhos obtidos com a atuação da ouvidoria, seja para quem utiliza os serviços públicos, seja para a instituição que a abriga. Para Vismona seu desempenho está relacionado com o que denomina de triângulo do sucesso, representado pelo apoio do dirigente, ação com independência para opinar e sugerir, autonomia de acesso a qualquer área ou setor da instituição e interação com os diversos níveis da administração, pois a ouvidoria não se limita ao atendimento.²²⁸

Considerando que o ouvidor tem um espectro de atuação bastante amplo e se presta ao papel de advogado da sociedade, pode representar, efetivamente, os anseios sociais, indo ao encontro da gestão participativa, tão demandada pela nova ordem mundial.

A ação da ouvidoria deve ser encarada como estratégica e os elementos por ela coligados devem servir como insumos para a gestão da instituição, uma vez que ela trabalha com informações colhidas diretamente junto ao cidadão, sem interferências. Ainda que a ouvidoria esteja limitada a decidir diretamente, pode persuadir quem tem o poder de decisão e exercer o poder de opinar, agindo fundamentalmente em defesa do mais importante elo de qualquer prestação de serviço: o cidadão.²²⁹

O *ombudsman*, na concepção clássica, guardava relativa semelhança com a atuação do Ministério Público brasileiro. Destaca-se que este último ainda é mais versátil, pois possui competência para demandar perante o Judiciário contra eventuais desmandos praticados pela gestão pública. Pelo que consta, aquele instituto jurídico foi incorporado pelo Ministério Público (CF, art. 129, II), que tem

²²⁸ VISMONA, *op. cit.* p. 25, nota 205.

²²⁹ *Ibidem*, p. 25.

dentre suas funções o “controle dos controles” parlamentar ou político, administrativo e judiciário, atinente aos três poderes.

A atuação desta instituição junto aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário é decisiva na defesa dos direitos fundamentais, seja através da fiscalização do cumprimento pelo poder estatal das previsões constitucionais e legais, ou exigindo a cessação e reparação de eventuais ilegalidades ou abusos mediante a solicitação da tutela do Poder Judiciário.²³⁰

No desempenho de sua função social exige-se do ouvidor uma postura responsável, sendo sua atuação pautada numa rotina praticamente padronizada. A primeira tarefa do ouvidor é analisar a procedência de uma manifestação do cidadão. A partir daí, abrem-se expedientes administrativos para verificar a ocorrência e corrigi-la. Na solução do conflito o ouvidor deve buscar a racionalidade e seu papel estratégico representa o diferencial da ouvidoria em relação às outras áreas que cuidam do atendimento ao usuário dos serviços prestados.

Em uma democracia plena, o respeito aos direitos do cidadão se mede pela amplitude com que lhe garantido fazer chegar a sua voz aos governantes. Ou seja, num país sob a égide do Estado Democrático de Direito a cidadania representa, cada vez mais, o direito de se fazer ouvir. Infelizmente, quando o cidadão encontra dificuldades sente-se desmotivado e não mais apresenta suas opiniões ou reclamações, deixando de exercer o controle social sobre o poder estatal.

Sob a ótica da teoria dos freios e contrapesos proposta por Montesquieu e recepcionada pela Constituição Federal os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo são responsáveis pelos controles administrativo, judiciário e político, respectivamente. No entanto estas espécies de controle apresentam entre si separação excessivamente rígida e relevantes insuficiências.

Verifica-se que o controle parlamentar da administração, por sua natureza política, sempre evita adentrar em várias zonas cinzentas, não previstas pelos textos legais,

²³⁰ SILVA, *op. cit.*, p. 38, nota 223.

bem como não penetra em situações concretas de omissividade ou negligência dos agentes públicos. O controle jurisdicional é também insuficiente, por sua natureza casual e individualizada, porquanto depende de provocação de parte interessada. O controle administrativo interno, por sua vez, exatamente por remanescer ao alvedrio de autoridades públicas da administração ativa, é frequentemente menosprezado, quando não solapado.²³¹

Em função da mencionada insuficiência dos diversos controles, tornou-se necessário o surgimento de um órgão que se encarregasse do controle residual²³², buscando associar as vantagens das diversas espécies de controle que somente pode ser realizado eficazmente por intermédio de um órgão com as nuances do *ombudsman*.

Este controle residual, em princípio foi conferido ao Ministério Público, devendo seu exercício ser facilitado através da atuação da ouvidoria, cuja função primordial é atuar como uma ponte entre o poder estatal e a população, servindo, portanto, como um instrumento de controle democrático.

Neste contexto é a opinião de Bastos ao afirmar que a Ouvidoria constitui-se em instrumento de aperfeiçoamento do controle social e de comunicação entre o cidadão e o poder estatal, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades e fornecer informações para melhorar os serviços públicos.²³³

A Ouvidoria do Ministério Público Estadual tem se apresentado como um importante *locus* de exercício da cidadania, atuando no atendimento às demandas sociais. Com a criação das ouvidorias, é legítimo reivindicar inclusive a efetivação de novos direitos visando a realização da cidadania em seu sentido amplo, a qual passa necessariamente pelo controle social do poder estatal.

Para Oliveira a ouvidoria busca atingir seus objetivos em várias direções: a mais imediata é a de inserir, na forma de reclamações, sugestões e solicitações, os anseios dos cidadãos no seio da administração, de modo informal, desburocratizado

²³¹ RODRIGUES, João Gaspar. **O defensor do povo (ombudsman)**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br>.> Acesso em: 11 out. 2009.

²³² *Ibidem*.

²³³ BASTOS, *op. cit.*, p. 9, nota 203.

e expedito. Outra direção refere-se a permanente pressão no sentido de sanear a gestão pública por meio da fiscalização popular. A terceira direção seria a de oferecer aos cidadãos um meio institucional complementar de proteção de seus direitos e legítimos interesses, individuais e coletivos, de forma mais célere, menos onerosa e mais eficaz do que os meios de defesa tradicionais.²³⁴

A ouvidoria certamente não é a solução para todos os males, porém, agindo dentro da instituição, tem a vantagem de poder acelerar as soluções para questões muitas vezes simples, mas, que para o cidadão são muito importantes e que poderiam ser ignoradas pelas grandes estruturas funcionais, perante as quais o cidadão sente-se impotente. Portanto, fortalece os direitos do cidadão, aproximando-o da instituição.

Importante frisar que Oliveira considera que o papel da ouvidoria é muito importante com relação à primeira vertente mencionada anteriormente, pois

nesse caminho, as ouvidorias públicas podem-se configurar como ponte através da qual se instaura o diálogo entre cidadãos comuns e servidores públicos, um diálogo observado e protegido pelos ouvidores que viabiliza razoável equilíbrio entre administrado e administração. Nesse sentido, as ouvidorias podem servir para legitimar eficazmente os gestores da coisa pública e, desse modo, incentivar o surgimento de uma responsabilidade reflexa de outro nível, no próprio cidadão.²³⁵

O monitoramento da atividade estatal se incrementa com o livre acesso da sociedade civil às informações gerenciais e em caso de irregularidade requer a responsabilização do Estado e não somente de seus gestores políticos. As informações disponibilizadas pelos canais de comunicação junto à sociedade civil permitem nortear os rumos da gestão pública fomentando uma série de procedimentos em função dos diferentes tipos de encaminhamento.

Quanto ao destino das informações colhidas pela ouvidoria, Oliveira alerta que elas merecem a devida atenção e podem servir para aprimorar as ações de gestão

²³⁴ OLIVEIRA, João Elias. Experiências brasileiras com ouvidorias e ombudsman. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.) **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002. p. 35.

²³⁵ *Ibidem*, p. 35.

É importante que os resultados colhidos pelo sistema de reclamação direcionem a atenção e os esforços do administrador para as áreas que necessitam de melhorias e aperfeiçoamentos, propiciando economia de dinheiro e tempo para o gestor público e, conseqüentemente, para toda a sociedade.²³⁶

As queixas, abaixo-assinados, petições e cartas dirigidas ao poder público e às autoridades, as reivindicações e a defesa dos direitos tornam-se novas formas de manifestação e de construção da cidadania, ainda que de uma cidadania silenciosa.

Para Tapparelli as queixas representam um importante instrumento político, através do qual a “parcela dos sem-parcela” torna pública sua fala.²³⁷

No Brasil existe uma Constituição cidadã, mas indiscutivelmente faltam espaços apropriados para se praticar a cidadania. Obviamente para que haja democracia não basta que os governados escolham seus governantes, sendo necessário que participem da vida democrática, comprometendo-se com os seus eleitos. Isto pressupõe uma consciência de pertencimento à vida política do país, pois ser cidadão é sentir-se responsável pelo bom funcionamento das instituições. É interessar-se pelo bom andamento das atividades do Estado

Diante do viés democrático da atual Constituição urge-se incentivar a cidadania, tão desprezada pelos arbítrios cometidos nos anos que a antecederam, assim, encontre-se esculpido no artigo 5º, inciso XXXIV, letra a, o direito de petição que ultrapassa o sentido de queixa ou reclamação às autoridades, para alcançar uma nova dimensão, como instrumento de participação política ativa frente aos poderes políticos.²³⁸

O exercício da cidadania plena pressupõe ter direitos civis, políticos e sociais, conquistados ao longo de um processo histórico que demandou lágrimas, sangue, suor e lutas daqueles que ficaram pelo caminho. Os que lutaram às vezes ficaram anônimos no tempo, mas vivos no presente de cada cidadão do mundo através das

²³⁶ OLIVEIRA, João Elias de. A ouvidoria do Estado do Paraná. In: LYRA, Rubens Pinto (Org). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. Curitiba: UFPR, 2000. p. 173.

²³⁷ TAPPARELLI, *op. cit.*, p. 118, nota 201.

²³⁸ FREITAS, Alexandre Junger de. Direito constitucional de petição. **Revista Factus**, 2007. p. 61.

conquistas que, embora incipientes, abrem caminho para se chegar a cada dia a uma humanidade mais decente, livre e justa.

A despeito da existência de instituições políticas democráticas no Brasil, as pesquisas apontam para a precariedade no âmbito da cidadania e constata a ausência de uma cultura política participativa, condição para a consolidação das práticas democráticas. O aumento da pobreza e da exclusão social confronta com o enriquecimento ilícito decorrente do desvio de recursos públicos propiciando um cenário de descrença e de afastamento dos cidadãos da esfera política, favorecendo a permanência de práticas pautadas em princípios particularistas e individualistas.²³⁹

A ouvidoria se propõe a contribuir para preencher as lacunas da democracia representativa, fornecendo elementos da democracia participativa, através da participação direta dos cidadãos na gestão pública, propiciando a transparência e o desenvolvimento de uma cultura de cidadania.²⁴⁰

Portanto, os aspectos de ordem política na concepção do instituto devem garantir a atuação como legítima representação popular, como mecanismo de acesso à justiça e controle democrático do poder estatal. Por isso muito se discute sobre a conveniência da nomeação do ouvidor pelo Prefeito, Governador, Presidente da República ou pelo gestor do órgão ou instituição pública, como ocorre no Brasil.

Oliveira ao analisar este cenário indaga sobre como traduzir na prática o conceito constitucional do exercício direto do poder pelo povo? Na oportunidade apresenta elementos para a construção da resposta sob seu ponto de vista

É evidente que somente através do exercício da cidadania ativa, democrática e participativa. Contudo, ainda está muito longe a plena igualdade de participação. Alienação, ausência de prática democrática, falta de educação, sentimento egoísta, conformismo, inconsciência social, inexistência de solidariedade, de espírito comunitário e, fundamentalmente,

²³⁹ AMORIM, Maria Salete Souza de. **Cidadania e participação democrática**. II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA. Florianópolis, 2007. Florianópolis: UFSC, 2007. p. 377.

²⁴⁰ VILANOVA, Maria de Fátima Veras; AMÂNCIO, Nilvânia Menezes; SOUZA, Wedja Bezerra de. ALENCAR, José Maurício de. **Ouvidoria na UECE: instrumento de cidadania**. I ENCONTRO NACIONAL DE OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS. João Pessoa: UFPB, 1999. p. 4.

decepção e desconfiança das ações governamentais, tais são os fatores que impedem a efetiva participação da população na discussão dos temas de importância para essa mesma população.²⁴¹

Para Vilanova a concretização de um Estado voltado ao bem comum no Brasil constitui a urgência das urgências e neste contexto a ouvidoria, ao lado de outros instrumentos da democracia participativa tem um significado social e político fundamental. Ela propicia o exercício por parte dos detentores do poder do dever cívico de ouvir e de buscar, na relação dialética do conflito e da contradição, o consenso necessário ao encaminhamento das soluções que contemplam a maioria dos cidadãos.²⁴²

O instituto da ouvidoria é vital para dar voz ao cidadão injustiçado, mal-tratado, colocado à margem das decisões dos governos, muitas vezes só lembrado em período pré-eleitoral com promessas que são adiadas ou esquecidas. A ouvidoria se propõe a aproximar o cidadão dos gestores públicos, garantindo-lhe espaço de participação no controle social da administração, tão necessário à transparência, à qualidade dos serviços prestados, ao aperfeiçoamento democrático das instituições e do país.

Nesta nova relação é o cidadão quem mostra ao Estado suas possíveis falhas e o Estado é quem escuta o cidadão e reage ao que lhe é dito na forma de ações concretas e objetivas. Assim, a ouvidoria insere-se como importante instrumento de gestão, na medida em que assegura o direito de manifestação do cidadão sobre os serviços e informações que lhe são prestados, atuando também como agente de modernização administrativa.²⁴³

²⁴¹ OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria Pública brasileira: a evolução de um modelo único. In VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 54.

²⁴² VILANOVA, Maria de Fátima Veras. Evolução das ouvidorias universitárias no contexto das ouvidorias brasileiras. In: VISMONA, Edson (org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 93.

²⁴³ IMBROISI, Diniz de Oliveira. Ouvidoria: instrumento de gestão. In: VISMONA, Edson (org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 107.

Ao estudar as ouvidorias no Brasil Lyra identifica três categorias de ouvidores, representadas pelo ouvidor pleno dotado de mandato certo, escolhido por um colegiado ou pela sociedade civil, que tem efetivas prerrogativas de controle do mérito da administração ou da legalidade, ou de ambos, conforme a natureza da ouvidoria; uma segunda categoria que dispõem das mesmas prerrogativas, mas são elevados ao cargo através da nomeação; e, finalmente, um grande número de órgãos, denominados ouvidorias, mas que, na verdade, são meras centrais de reclamação e balcões de atendimento.²⁴⁴

Em função de sua autonomia Lyra distingue as ouvidorias entre autônomas e obedientes, sendo as primeiras com titulares dotados de mandato certo e desvinculados do poder fiscalizado, ou cuja escolha e destituição da função sejam realizadas pelo colegiado máximo da instituição; já as obedientes, sem tais garantias, têm os limites de sua atuação demarcados pela não-contrariedade dos gestores, que podem demiti-los *ad nutum*. Existem, ainda, ouvidores apenas no nome, ou seja, aqueles que atuam como prepostos dos dirigentes.²⁴⁵

A concepção da ouvidoria reflete diretamente nas suas ações em prol da cidadania, por isso, Lyra considera que no Brasil surgiram duas vertentes com relação à sua forma de atuação

a modernizadora que, apesar de não desprezar os direitos da cidadania, concentra seus esforços na valorização da eficácia, enfatizando o aprimoramento do serviço público e a modernização da máquina estatal, mantendo dependência ao poder fiscalizado. A outra vertente é a democrática cuja característica principal é a de ser criada de “baixo para cima”, mantendo seu foco no exercício da cidadania. Ao Ouvidor é garantido a sua autonomia e independência, assegurada pela atribuição de mandato certo e pela designação através da indicação de um colegiado independente formado por representantes da sociedade civil.²⁴⁶

Enfim, as ouvidorias firmaram-se como um notável mecanismo de participação popular agindo como interlocutora entre a sociedade civil e o poder estatal. Essa

²⁴⁴ LYRA, Rubens Pinto. Ações de cidadania. A experiência da Universidade Federal da Paraíba e o instituto da ouvidoria. In: **Seminário Ações da Cidadania**. n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 116-123.

²⁴⁵ LYRA, *op. cit.*, p. 130, nota 197.

²⁴⁶ LYRA, *op. cit.*, p. 116-123, nota 244.

participação gera a expectativa por melhores serviços prestados à comunidade, mais eficácia e eficiência na gestão pública e maior transparência nas ações governamentais.

4.4 ATUAÇÃO DA OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

O projeto de concepção de uma ouvidoria compreende inúmeras variáveis, envolvendo atores, interesses e tecnologias e determina o grau de sucesso e nível de desempenho da atividade. Um obstáculo comumente identificado é a necessidade objetiva de institucionalização da atividade e da função de ouvidor, pois na falta de normatização das atribuições e competências, este se torna submisso às vontades dos gestores das circunstâncias políticas, bem como do corporativismo funcional e das resistências internas.

A quase totalidade das ouvidorias públicas brasileiras tem como característica principal o fato de serem órgãos integrantes da administração, sejam elas do Executivo, Legislativo ou do Judiciário, exercendo as suas ações de modo individual como um ouvidor ou então como um sistema ou rede, usando a reclamação como garantia do controle interno das instituições. Em seu agir, assume a representação do cidadão na sua qualidade de usuário e destinatário do serviço público.²⁴⁷

A disposição da ouvidoria na estrutura funcional dos órgãos e instituições públicas brasileiras suscita dúvidas sobre sua legitimidade e possibilidade de atuação de forma isenta, pois sendo vinculada diretamente aos dirigentes se sujeita à utilização dos meios burocráticos e estratégicos que o sistema organizacional oferece para transformar o ouvidor em mero preposto, assessor ou relações públicas do poder estatal.

O Ministério Público, com o advento da Constituição Federal de 1988, adquiriu independência e autonomia para exercer a função do *ombudsman*. Mazzilli, inclusive sustenta que um Ministério Público forte e independente dispensa a existência de tal

²⁴⁷ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 48, nota 241.

órgão à parte, visto que, nos países onde foi criado tem funções apenas investigatórias, enquanto o Ministério Público brasileiro além da investigação, tradicionalmente tem a função de levar às barras dos tribunais os responsáveis pelas violações.²⁴⁸

Reitere-se que se convencionou considerar que existem três formas de controle do poder estatal: administrativa, legislativa e judicial. Entretanto, estas não são as únicas acrescentando-se aquele exercido pelo *ombudsman*, na figura do Ministério Público. Tal órgão mostra-se vocacionado para atuação nesta seara pelo fato das outras formas de controle não permitirem a efetiva participação popular, por apresentar obstáculos aos interesses do cidadão ou serem formas de controle rígidas e limitadas para a atuação em benefício dos interesses da sociedade.²⁴⁹

Por outro lado, eventualmente o controle é necessário em casos em que não é cabível o exercício legal de nenhuma de suas formas convencionais. Então, considerando que o Ministério Público é o defensor do povo ele poderá alcançar todo o poder estatal, incluindo seus agentes.

O Ministério Público possui um amplo campo de atuação, tendo a função primordial de ser guardião da Constituição Federal e combater a violação dos direitos humanos fundamentais. Neste sentido, a efetiva atuação do Ministério Público como defensor do povo se apresenta como o meio necessário para prevenir as arbitrariedades cometidas pelo Estado em defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, consolidando os direitos e garantias individuais.²⁵⁰

A atuação do Ministério Público na fiscalização dos serviços públicos tem sido fundamental e em diversas ocasiões sua presença é crucial para a defesa dos interesses sociais. O órgão tem por destinação constitucional o dever de zelar pelo interesse público primário e social, neste sentido que se apresenta como verdadeiro

²⁴⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do ministério público**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 378.

²⁴⁹ SILVA, *op. cit.*, p. 47, nota 223.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 49.

ombudsman em face das garantias e prerrogativas de seus membros, corroborada pela sistemática legal que prevê os instrumentos como a ação civil pública.

Para Sauwen Filho o Ministério Público no contexto democrático social atual, não se pode mais ser concebido como um simples órgão de colaboração do governo com a finalidade de coadjuvá-lo enquanto organização política. A eficácia da instituição na realização desses valores e os benefícios prestados ao cidadão na busca da realização de seus ideais em sociedade, como membro do corpo cívico da nação, constituem-se não só na finalidade precípua da instituição, enquanto mecanismo de defesa da sociedade, como ainda a sua razão de ser e condição de permanência no universo de órgãos públicos²⁵¹.

Além do que foi exposto no capítulo 3 sobre as competências e atribuições do Ministério Público cabe mencionar que em defesa dos interesses da sociedade há uma série de medidas que podem ser tomadas pelo órgão, para que haja o combate à violação da ordem social e dos direitos humanos.

Sob este prisma, Krohling considera que o Ministério Público representa o melhor espaço institucional para as Ouvidorias Comunitárias, encontrando fundamento no próprio Estado Democrático de Direito, institucionalizado pela Constituição de 1988

A democratização das instituições públicas a partir de novos canais de acesso ao povo somente vai consolidar o processo da cidadania e democracia no Brasil. Deste modo a própria sociedade se sentirá responsável pelos destinos das instituições públicas. As Ouvidorias seriam esses canais de acesso à justiça e ao mesmo tempo manteriam o controle popular sobre o Estado Democrático de Direito. Afirmar os direitos humanos fundamentais através do exercício das Ouvidorias fortaleceria a própria dignidade da pessoa humana como eixo prioritário, como também o potencial emancipador dos direitos da cidadania.²⁵²

Certamente a não incorporação da figura do *defensor do povo* no texto constitucional, deixou o ordenamento jurídico brasileiro sem um referencial que servisse de modelo às ouvidorias. Isto contribui para justificar a heterogeneidade

²⁵¹ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 230.

²⁵² KROHLING, *op. cit.*, p. 118, nota 204.

dessa instituição no país, que não agrega elementos suficientes para definir um perfil tupiniquim.

Inclusive, isto parece explicar a existência meramente informal de boa parte das atuais ouvidorias, que não têm sequer *status* jurídico definido em lei ou nas normas internas dos órgãos em que atuam. Em alguns casos, têm existência apenas fática, são criadas por simples resoluções ou portarias e não ocupam lugar no organograma institucional.

O cenário descrito não se aplica na íntegra à Ouvidoria do Ministério Público Estadual, pois ainda que possua debilidades é um órgão cuja criação, atribuições e funcionamento estão previstos e disciplinados em normas legais de três níveis hierárquicos distintos: Constituição Federal, Lei Complementar e Regimento Interno. Tal condição permite uma análise comparativa de sua atuação no cumprimento do papel atribuído à ouvidoria no ordenamento jurídico brasileiro.

Em nível nacional, a Ouvidoria do Ministério Público encontra previsão no §5º, do art. 130, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 045/2004, que preceitua

Art. 130: [...]

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Ao se realizar uma pesquisa comparativa nos órgãos do Ministério Público Estadual da região centro-sul do país, percebe-se que há uma notável similaridade das disposições referentes à ouvidoria no que tange aos seus princípios, objetivos, estrutura funcional e procedimentos básicos de sua atuação.

Quanto à concepção institucional e a rotina adotada no atendimento ao usuário, destacam-se as peculiaridades do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ):

A Ouvidoria representa a porta de entrada do cidadão no Ministério Público. É ela que recebe as denúncias de danos ao meio ambiente e ao patrimônio

público, desrespeito ao Código de Defesa do Consumidor, má prestação de serviços públicos, abusos de autoridade, maus tratos a idosos, crianças e deficientes físicos, e de vários tipos de crimes. Cada registro é analisado e encaminhado ao Promotor de Justiça com atribuição para apurar os fatos e adotar as providências cabíveis para a solução da questão. Quando o caso narrado não for de atribuição do Ministério Público, o noticiante será orientado a procurar o órgão adequado. Qualquer pessoa pode enviar uma denúncia ao MP, inclusive de forma anônima. Basta saber de alguma violação da lei, de algum crime ou de outro ilícito. As informações devem ser objetivas. As denúncias também podem ser realizadas pela internet.²⁵³

Percebe-se claramente a amplitude de atuação do órgão ministerial, que pode tentar diretamente a solução do problema mediante a distribuição interna da demanda, ou buscar seu equacionamento no âmbito externo, através do encaminhamento aos setores competentes, com a ressalva da obrigatoriedade de manifestação no prazo fixado.

Quanto aos procedimentos adotados no tratamento das demandas sociais a Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (Ouvidoria/MPES) adota rotina semelhante, sendo que as manifestações recebidas diariamente são classificadas e encaminhadas às Promotorias de Justiça ou à Unidade Organizacional competente.

As informações sobre o funcionamento da Ouvidoria/MPES como canal permanente de comunicação direta o órgão ministerial, disponíveis no portal do MPES são bastante superficiais, mas permite verificar que seu principal objetivo é

interagir com o público externo em geral no propósito de elevar os padrões de transparência, eficiência, presteza e segurança das suas atividades institucionais e o fortalecimento da cidadania [sic]. A OUVIDORIA/MPES está preparada para receber diversos tipos de manifestações como, sugestões, informações, elogios, reclamações ou críticas sobre a atuação de qualquer membro ou funcionário da instituição, observando sempre os princípios da transparência e da ética. Na prática, após análise e encaminhamento da manifestação, a OUVIDORIA/MPES continuará a acompanhar as providências adotadas informando ao interessado sobre a solução dada ao caso pelo setor competente.²⁵⁴

²⁵³ MPRJ - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ouvidoria**. Disponível em: <http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/Internet/Servicos/Ouvidoria_Geral>. Acesso em: 6 ago. 2009. p. 1.

²⁵⁴ MPES - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Ouvidoria**. Disponível em: <<http://www.mpes.gov.br:8080/ouvidoria/portal/index.html>>. Acesso em: 10 set. 2009. p.1.

As Ouvidorias dos Ministérios Públicos Estaduais estudados também guardam relativa semelhança na sua disposição na estrutura funcional e em seus objetivos. A título de exemplo, cita-se que no Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) a ouvidoria integra a estrutura administrativa do Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, tendo por objetivo contribuir para elevar os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades desenvolvidas pela Instituição, permitindo o fortalecimento da cidadania.

Ressalta o MPRS que um dos objetivos da ouvidoria é permitir, de forma transparente, o exercício da cidadania, tornando sua atividade mais próxima da população. A ouvidoria pretende ser a porta de entrada ao Ministério Público, propiciando ao cidadão um espaço para manifestação, encaminhamento de reclamações, denúncias, críticas, comentários, elogios, pedidos de informação ou sugestões sobre as atividades desenvolvidas por nossos membros e servidores.²⁵⁵

A Ouvidoria/MPES, nos termos do art. 3º da Resolução nº. 005/2008, do egrégio Colégio de Procuradores, também integra a estrutura administrativa do Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. Suas competências estão previstas no art. 2º do referido diploma legal merecendo menção as disposições dos incisos I, II e V que mostram a relevância do seu âmbito de atuação em defesa dos interesses sociais:

Art. 2º Compete à Ouvidoria:

I - receber, examinar e encaminhar reclamações, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informações e sugestões sobre as atividades desenvolvidas pelos membros do Ministério Público, e pelos seus servidores;

II - requisitar informações e realizar diligências visando à obtenção de informações junto aos setores administrativos e órgãos auxiliares da Instituição acerca de atos praticados em seu âmbito, encaminhando-as ao Procurador-Geral de Justiça, [...];

V - informar ao interessado as providências adotadas pelo Ministério Público em razão de seu pedido, excepcionados os casos em que a lei assegurar o dever de sigilo.²⁵⁶

A rotina procedimental no tratamento das manifestações dos cidadãos que procuram atendimento no âmbito da Ouvidoria/MPES também segue o padrão comum aos

²⁵⁵ MPRS - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Ouvidoria**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/ouvidoria>. Acesso em 10 set. 2009. p.1.

²⁵⁶ MPES, *op. cit.*, p. 2, nota 254.

demais órgãos ministeriais pesquisados. Em regra, recebida a manifestação, compete à ouvidoria, nos casos em que se fizer necessário, requisitar informações e realizar diligências junto aos setores administrativos e órgãos auxiliares da Justiça, analisar o conteúdo e encaminhar o assunto aos órgãos competentes, para as devidas providências, dando ciência do encaminhamento ao interessado.

Para garantir a publicidade e possibilitar o controle da atividade funcional, a citada Resolução determina que a Ouvidoria/MPES deve promover a definição de um sistema de comunicação, para a divulgação sistemática do seu papel institucional à sociedade; informar ao interessado as providências adotadas pelo Ministério Público em razão de seu pedido; definir e implantar instrumentos de coordenação, monitoria, avaliação e controle dos procedimentos de ouvidoria; elaborar e encaminhar à Procuradoria-Geral de Justiça e ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça relatório semestral referente às reclamações, denúncias, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informações e sugestões recebidas, bem como os seus encaminhamentos e resultados.²⁵⁷

Em cumprimento ao inciso VII, do art. 2º, da Resolução nº 005/2008, a Ouvidoria/MPES, apresentou em 30 de julho de 2009, o 1º relatório semestral (**Anexo**). O documento além de discorrer sobre as ações e esforços envidados na implantação do órgão, discrimina sua estrutura física e pessoal e tece considerações especiais sobre os dados estatísticos do trabalho desenvolvido.

Em resumo, nos seis primeiros meses de funcionamento a Ouvidoria/MPES recebeu e cadastrou 2.424 (duas mil, quatrocentos e vinte e quatro) denúncias e manifestações. A forma de contato mais utilizada foi a *internet*, seguida do telefone, que é bastante utilizado por quem não tem acesso ao sistema *online*. Foram registrados poucos atendimentos presenciais para orientações ou registro de denúncias, bem como para recebimento de provas documentais. Verificou-se ainda um reduzido o número de contatos via correspondência escrita.

²⁵⁷ MPRS, *op. cit.*, p. 1, nota 255.

Segundo o relatório da Ouvidoria/MPES cerca de 80% do total de atendimentos denuncia alguma prática considerada irregular ou ilícita, o que ensejou seu encaminhamento aos respectivos órgãos de execução para conhecimento e providências legais. Seguem em demanda decrescente reclamações, pedidos de informação, solicitações, críticas, elogios e sugestões, sendo todas devidamente respondidas e, dependendo da hipótese, encaminhadas.²⁵⁸

A análise mais detalhada do referido relatório e seus anexos, mostra que o nível de participação popular sofreu sensíveis oscilações ao longo do período relatado. Tais variações acompanharam as expectativas da demanda social, bastando observar que houve aumento expressivo por ocasião do cadastramento para vagas em escolas públicas.

Por outro lado, um fator preponderante para motivar a participação popular são as ações de esclarecimento à população sobre as funções da ouvidoria. Verifica-se que houve imediato aumento na procura por atendimento a partir da divulgação do telefone do órgão no documentário jornalístico local. Aliás, o conhecimento sobre a existência do serviço da ouvidoria ainda é bastante restrito, justificando o fato das demandas mais expressivas ocorrerem na grande Vitória e nos município mais populosos do Estado do Espírito Santo.

Importante frisar que a participação pressupõe a atuação ativa do cidadão nas relações com o poder estatal, tal como consta do relatório divulgado pela Rede Interamericana para a Democracia

Participar é ser parte, ter parte, tomar parte, e isto implica três condições básicas: envolvimento, compromisso e sentido de identidade. A participação tem como fim influir, porém influir nos processos de tomada de decisões que de alguma maneira se vinculam com os interesses dos participantes e os recursos que a sociedade dispõe para eles.²⁵⁹

²⁵⁸ MPES, *op. cit.*, p.4, nota 254.

²⁵⁹ participar es ser parte, tener parte, tomar parte, y esto implica três condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad. La participación tiene como fin influir, pero influir en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes y los recursos que la sociedad dispone para ello. RID - Rede Interamericana de Democracia. **Índice de Participação Cidadã**. Relatório Regional. Buenos Aires, setembro. Disponível em: <<http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/lineamientos.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2009. p. 7.

A frequência da participação popular tem sido mensurada para fins de determinação do índice de participação popular, que é considerado um instrumento de avaliação periódica e sistemática dos níveis de democracia observados nos governos da América Latina.

O índice de participação cidadã é elaborado a partir de três indicadores: a participação através dos canais formais e informais da política, incluindo partidos políticos, reuniões políticas, entidades sindicais, religiosas e comunitárias; a participação através da opinião pública, que envolve o envio de artigos ou cartas a meios de comunicação a fim de expressar opiniões e reivindicações, fazer denúncias ou tentar solucionar problemas individuais ou coletivos; e a participação eleitoral, avaliada pela predisposição dos cidadãos em participar de eleições e referendos, de partidos políticos e audiências públicas.²⁶⁰

A participação serve de embasamento para as verdadeiras conquistas sociais, que geram reivindicações por efetivas políticas públicas de inclusão social, fomentando o fim do clientelismo político, tão frequente e pejorativo na realidade e cultura política brasileira. Somente a participação social irá resultar numa real democratização do poder. Assim, como a afirmação da cidadania é pressuposto para a realização dos Direitos Humanos, para que ocorra a realização dos referidos direitos é necessário também que exista um espaço público que seja realmente democrático, possibilitando a participação de todos.²⁶¹

A ouvidoria constitui-se em um importante instrumento de aperfeiçoamento do controle social e da comunicação entre o cidadão e poder estatal, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades e fornecer informações para melhorar os serviços públicos.

Entretanto, para que a ouvidoria seja um *locus* de efetivo controle democrático é preciso que o modelo institucional implantado esteja atento para algumas peculiaridades. Nesta ótica, Lyra entende que

²⁶⁰ AMORIM, *op. cit.*, p. 369, nota 239.

²⁶¹ RITT, *op. cit.*, p. 6629, nota 225.

Deve haver uma ouvidoria plena, independente, um mandato certo, escolhido com a participação da sociedade ou pelo colegiado máximo da instituição que atua e cujas atribuições garantam a autonomia inerente às necessidades de seu cargo. Entre estas, o poder de fazer propostas e denúncias, divulgá-las livremente e dispor de garantias mínimas para que o dirigente interpelado responda as suas solicitações. Além do direito de fazer investigações preliminares, podendo requerer, quando necessário, a realização de sindicâncias pelos órgãos competentes.²⁶²

A participação popular abre espaço para a gradual construção da cidadania e redução das desigualdades sociais, além de democratizar o processo decisório na esfera dos investimentos públicos. Assim, Freitas considera que o controle democrático é importante para reivindicar a correção do rumo da política pública em face dos princípios e fins dispostos na Carta Magna.²⁶³

O controle democrático é promovido diretamente pela sociedade e destina-se a monitorar o desempenho do poder estatal. A participação, além da apresentação de queixas, sugestões ou solicitações, pode ter por objetivo o exercício do direito de resistência, isto é, exigir a revogação ou alteração de lei quando em conflito com a ordem constitucional ou com os direitos e garantias individuais.²⁶⁴

Na opinião de Oliveira, as diferenças entre o *ombudsman* clássico e a ouvidoria brasileira não impedem que estas atinjam os objetivos para as quais foram criadas.

Entre estes objetivos ele destaca: o de inserir na Administração Pública as demandas dos cidadãos de modo informal e expedito; de sanar as incorreções da administração através das reclamações individuais ou coletivas e da fiscalização popular; e de proporcionar aos cidadãos uma maneira alternativa de proteção dos direitos e interesses, individuais e coletivos, de forma mais célere e eficaz do que os tradicionais meios de defesa. Desta forma, encerra: as Ouvidorias públicas brasileiras poderão constituir-se em um excelente instrumento de aprimoramento, modernização e humanização da relação Administração/administrado, viabilizando a ampliação para o espaço necessário para o pleno exercício do direito de avaliação e controle da gestão pública, requisito indispensável para a consolidação de nossa democracia.²⁶⁵

Um aspecto que tem evoluído consideravelmente na relação do cidadão com os serviços da ouvidoria diz respeito à forma de acesso que pode ocorrer diretamente,

²⁶² LYRA, *op. cit.*, p. 131, nota 197.

²⁶³ FREITAS, *op. cit.*, p. 61, nota 238.

²⁶⁴ GARCIA, *op. cit.*, p. 262, nota 50.

²⁶⁵ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 173-175, nota 241.

através de carta, telefonema ou via site oficial do órgão público na internet. O uso de instrumentos modernos de comunicação pode facilitar o tratamento das manifestações e garantir a celeridade no seu equacionamento, contudo a adoção exclusiva destes canais pode dificultar o acesso das camadas menos favorecidas. Aliás, tais classes são as mais carentes de proteção de seus direitos e devem encontrar na Ouvidoria do Ministério Público Estadual seu legítimo representante.

Silva considera muito relevante as inovações advindas da comunicação *online*, pois assim como o voto consolidou a democracia representativa, a Internet colaborou como facilitadora da democracia participativa. O *e-mail* se transformou em um eficiente catalisador do grito coletivo e da indignação do indivíduo, criando a cidadania *online*. O cidadão não mais deseja somente saber o que os governos fazem e como eles agem, mas qual a razão de assim proceder. Logo, enquanto puder utilizar idéias e tecnologias para opinar sobre a organização de sua própria coletividade, estará viabilizando novas possibilidades para maior interação social e contribuindo para o surgimento de uma nova sociedade mais participativa.²⁶⁶

Verifica-se que a Ouvidoria/MPES não tem se prestado somente à resolução de problemas internos, mostrando significativa demanda de interesses na relação com outros órgãos estatais vinculados à sua atuação. Em relação aos entes internos, envolvendo a atuação dos órgãos, agentes e servidores do MPES, foram registradas poucas manifestações comparativamente à classificação intitulada entes externos. Tal classe identifica a manifestação que versa sobre a atuação de outros órgãos alheios à estrutura do Ministério Público, porém no âmbito de sua competência funcional e nesta seara uma das mais significativas manifestações ocorreu na modalidade improbidade administrativa.

A atuação da ouvidoria tende a colher os frutos de seu trabalho a partir da sua consolidação como canal destinado ao exercício da cidadania participativa. Para tanto, exige-se presteza no atendimento aos cidadãos e efetiva atuação em defesa de seus direitos. Apesar do reduzido percentual de elogios, esta expectativa torna-se

²⁶⁶ OLIVEIRA, op. cit., p. 53, nota 241.

plausível ao considerar que grande número de manifestações dirigidas louva a criação da Ouvidoria/MPES, demonstrando alto grau de confiabilidade da instituição.

A ouvidoria não deve se restringir à missão de controlar o fluxo de processos ou pretender ser um centro de solução de problemas concretos. Pela filosofia de sua criação constitui-se num instrumento gerencial para elaboração de estratégias que possibilitem aos dirigentes estatais refletir acerca das falhas e ineficiências do sistema a partir da percepção dos usuários dos serviços públicos.

Para Gonçalves a ouvidoria representa um instrumento fundamental para o aprimoramento da comunicação e interação entre o cidadão e o poder público

Na administração pública, constata-se que o ouvidor em geral se apresenta como um elemento que atua num patamar estratégico, indo muito além de somente ouvir e responder as reclamações. Mostra-se como um verdadeiro auditor de serviços junto ao órgão em que atua, reforçando a efetiva conquista da cidadania, zelando pela qualidade dos serviços públicos e chegando inclusive ao combate à corrupção, ao autoritarismo e à ineficiência da máquina administrativa. É elemento que tem a competência interpessoal de saber ouvir e comunicar-se com presteza e fidedignidade, com a necessária capacidade empática, isto é, coloca-se no lugar do outro e é mediador no processo de resolução de conflitos existentes ou latentes.²⁶⁷

Referindo-se à Ouvidoria da Previdência Social, Maciel alerta que começou a divulgar, interna e externamente, a idéia de que a ouvidoria é a voz da Sociedade dentro da Instituição e o cidadão além da oportunidade de efetivamente exercer sua cidadania, numa verdadeira gestão participativa, passa a vislumbrar, por meio desta, a possibilidade de melhoria da qualidade dos serviços e contribuir para a solução dos problemas mais emergentes, evitando, assim, conflitos judiciais onerosos e desnecessários.²⁶⁸

Em regra, a Ouvidoria do Ministério Público Estadual deve instaurar processos após a denúncia ou reclamação e prestar informações, bem como orientar os cidadãos quanto a seus direitos e deveres. Assim, ao receber denúncias de crimes ou

²⁶⁷ GONÇALVES, Hermenegildo Fernandes. Ouvidorias judiciárias. In: VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 82-84.

²⁶⁸ MACIEL, Neiva Renck. O poder público e o respeito à cidadania. In: VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 141.

condutas inadequadas, o órgão deve agir prontamente para propiciar a apuração dos fatos, seja através de investigação, da instalação de procedimentos administrativos ou outras providências. Mas sua atuação pressupõe o acompanhamento dos casos individualmente até sua conclusão e informar os cidadãos denunciadores sobre a resposta fornecida pelos responsáveis.

Krohling ressalta que as experiências públicas comprovam as muitas vantagens dessa ponte entre ouvidores e cidadãos. Dentre os aspectos positivos da ouvidoria pode-se citar: aproximação com os cidadãos mediante o estabelecimento de um canal de comunicação acessível e direto; identificação das áreas que merecem maior atenção dos dirigentes, definindo-se eixos prioritários de ação; *feedback* sobre a atuação da organização pública ou privada, permitindo a correção de disfunções e o redirecionamento das ações; identificação das necessidades dos usuários; relacionamento democrático com a sociedade; maior credibilidade e fortalecimento da imagem da organização junto à população.²⁶⁹

Dada sua recente implantação nos órgãos ministeriais não se dispõe ainda de informações publicadas por representantes do Ministério Público Estadual sobre suas impressões quanto à viabilidade das ouvidorias. No entanto, guardada as devidas peculiaridades cabe a apreciação das ponderações de Gonçalves que após ampla abordagem sobre a atuação das ouvidorias judiciárias conclui que

Penso que nós, do Poder Judiciário ao desenvolvermos esse trabalho de Ouvidoria, temos a oportunidade de, mais claramente do que em outros setores, perceber como o cidadão se sente gratificado, respeitado e valorizado por ter acesso a este tipo de serviço. Isso porque a Justiça, que por tanto tempo esteve tão distanciada do cidadão, abre-se para ouvir os jurisdicionados e considerar sua percepção como legítima (e a mais eficaz) forma de promover melhorias. Além disso, ouvir e esclarecer os questionamentos acerca de um serviço “incompreensível” como a Justiça, que, como dito acima, é direito de todos, fazendo com que o homem comum possa entender seus mecanismos, suas limitações, suas competências, é valorizar a dignidade da pessoa. Não se trata de “dar” dignidade ou cidadania. É reconhecer, enfim, que o público é o nosso verdadeiro patrão, a quem devemos respeito e, mais que isso, reverência.²⁷⁰

²⁶⁹ KROHLING, *op. cit.*, p. 103, nota 204.

²⁷⁰ GONÇALVES, *op. cit.*, p. 84, nota 267.

Gonçalves depois de vivenciar na prática a atuação da ouvidoria alerta que ouvir é, antes de tudo, uma atitude de respeito, por isso a atuação do órgão encontra um embate de natureza cultural. No Brasil não existe a cultura da crítica e principalmente o Judiciário não está preparado para recebê-la. Quase sempre o cidadão que reclama é visto como alguém que atrapalha, incomoda e não sabe de nada. Muito além de agir pontualmente procurando resolver o problema apresentado por um reclamante, a ouvidoria deve buscar agir de forma sistêmica, compilando as manifestações acerca de determinado serviço ou área e fornecendo ao corpo gerencial da Casa as informações capazes de subsidiar tomadas de decisões importantes que resultem no aprimoramento dos serviços.²⁷¹

Gonçalves acrescenta ainda que o correto exercício da atividade de ouvidoria possibilita que o cidadão se sinta respeitado, dignificado pelo exercício da cidadania, permitindo que repita sua participação em outras oportunidades e estimule os outros a exercer esse direito. É exatamente nesse contexto que, apesar de entender que a ouvidoria não dá cidadania a ninguém, ela reconhece, valoriza e estimula no indivíduo uma postura verdadeiramente cidadã.²⁷²

Sem sombra de dúvidas a atuação das Ouvidoria do Ministério Público Estadual tem mostrado resultados promissores e indicativos de evolução especialmente se forem minimizadas ou corrigidas eventuais limitações relacionadas com a divulgação de seus serviços, a organização estrutural e a relação interpessoal entre servidores, além das deficiências relacionadas com as instalações físicas e funcionais.

Saliente-se que o relatório da Ouvidoria/MPES apresenta como limitações a falta de presença pedagógica e articulada dos membros do Ministério Público na gestão da coisa pública visando reorientar a atuação do MP em áreas específicas e a necessidade de melhorar sua atuação no tocante ao atendimento ao público concluindo que

O êxito da OUVIDORIA/MPES depende do grau de comprometimento da administração superior do MPES. É de fundamental importância o acesso

²⁷¹ *Ibidem*, p. 82-83.

²⁷² *Ibidem*, p.84.

direto e ágil do chefe do órgão aos dirigentes institucionais e administrativos, frisando ser dever de todos, membros e servidores da instituição, emprestarem-lhe apoio e fornecerem-lhe os meios necessários ao desempenho de suas atribuições. Faz-se necessário, nesse aspecto, o envolvimento de membros e servidores na prestação de serviços da OUIDORIA/MPES, o que, certamente, em muito colaborará na confecção dos diagnósticos para o aperfeiçoamento institucional.²⁷³

A atuação da ouvidoria deve ser incisiva e imparcial e não deve servir a qualquer outro interesse incompatível com os valores da cidadania e com o bem público. Para honrar a função que abraçou voluntariamente o ouvidor e seus assessores não podem ceder a interesses meramente políticos, partidários ou a qualquer outro que não se coadune com o rigoroso cuidado que obrigatoriamente cabe conferir à coisa pública. Neste sentido a Ouvidoria do Ministério Público Estadual dispõe de uma arquitetura funcional que pode ser aprimorada mediante o estabelecimento de reais garantias de independência administrativa e funcional.

²⁷³ MPES, *op. cit.*, p. 7, nota 254.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na contemporaneidade está surgindo em cena um novo cidadão muito mais exigente, com vocação participativa, ansioso por melhor qualidade de vida, ciente de seus direitos e com uma crescente consciência do seu papel no jogo do poder. Notadamente, as reformas da gestão pública e do Poder Judiciário estimularam a cultura da reclamação e consolidaram uma aspiração social traduzida por uma nova postura cidadã.

A Emenda Constitucional 19/1998 com vistas a atender os pressupostos do Estado Democrático de Direito acrescentou a eficiência entre os princípios basilares da administração pública, implantando um novo conceito de gestão com profundas mudanças na sua concepção filosófica e estabelecendo a adoção de um modelo de administração mais dinâmico, menos centralizador e focado no interesse dos cidadãos.

O Estado Democrático de Direito pauta-se na legitimação democrática do poder do Estado por meio da participação popular no processo político, na gestão pública, nas decisões do Governo e no controle do Poder Estatal. Nesse sentido a consolidação da democracia no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, exigiu a criação de novos canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos para facilitar a circulação das informações, aumentar a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto ao Poder Público, ampliar os mecanismos de controle e permitir a transparência indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático.

Este novo paradigma advindo da constitucionalização do Estado Democrático de Direito almeja o exercício pleno da cidadania e a garantia dos direitos fundamentais. Para tanto requer *locus* apropriados para o exercício da cidadania participativa o que certamente influenciou nas últimas décadas a instituição das ouvidorias públicas em nível federal, estadual e municipal.

As ouvidorias públicas além de se apresentarem como um espaço adequado para reivindicação dos direitos fundamentais ainda desempenham um importante papel

no controle social do poder estatal. Registre-se que o controle é um requisito fundamental do Estado republicano, onde o administrador deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, e, sobretudo, perante povo.

No desempenho de seu papel, a ouvidoria tem se constituído em importante mecanismo de controle social ou controle democrático, entendido como a modalidade de controle através do qual a sociedade interage com o Governo na formulação e na execução de políticas públicas, bem como na gestão pública, acompanhando e fiscalizando as ações do poder público e avaliando os objetivos e seus resultados.

O controle social reflete uma luta incessante da humanidade e se verifica nas formas de governo onde os cidadãos atuam como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado e de seus agentes. O controle social é requisito fundamental do Estado Democrático de Direito, pois advém da própria idéia de soberania popular. Portanto, o controle social é a partilha do poder entre os governantes e a sociedade.

As ouvidorias públicas, em regra, têm atuação restrita ao âmbito de atuação da instituição pública a que está vinculada. Entretanto, a Ouvidoria do Ministério Público Estadual tem uma função *sui generis* porque seu raio de atuação é ampliado em face das prerrogativas constitucionais conferidas ao órgão ministerial constituindo não só um meio eficaz de atendimento das reivindicações populares, como também uma poderosa ferramenta para melhoria das repartições públicas e entidades particulares.

No entanto, se não bastasse a falta de um modelo institucional condizente com suas atribuições, as ouvidorias públicas podem apresentar eventuais limitações de ordem estrutural e funcional. Como consequência a Ouvidoria do Ministério Público pode ter sua atuação prejudicada, deixando de ser um instrumento eficaz para o exercício da cidadania e controle democrático do poder estatal. Tal ineficiência no cumprimento do seu papel pode transformar a ouvidoria pública em um instituto fictício, haja vista

que foram concebidas para acolher o cidadão e tutelá-lo no equacionamento das questões sociais.

Frise-se que as eventuais limitações verificadas nas Ouvidorias do Ministério Público Estadual também ocorrem na Ouvidoria/MPES, conforme seu relatório. No geral as instituições demandam por uma melhor divulgação da função da ouvidoria e definição dos limites de sua atuação para não gerar falsas expectativas e diminuir a frustração provocada nos denunciante pela incapacidade de produzir resultados. Também é necessário melhorar a comunicação com o denunciante para informar o andamento do caso e sua solução final, bem como diminuir a sensação da denúncia em vão, pois a ouvidoria é avaliada em função dos resultados finais das denúncias.

É consenso que a proximidade espacial entre governante e governado necessita de um elo que a torne efetiva e verdadeira. Esse elo é representado pela ouvidoria do Ministério Público Estadual, que atua em prol da transparência da gestão pública, preceito de uma democracia participativa e de um Estado de Direito. Nessa ótica, a ouvidoria cumpre sua missão em defesa dos direitos humanos fundamentais, incluindo o controle social do poder estatal.

Em suma, a ouvidoria se apresenta como um autêntico instrumento da democracia participativa, na medida em que acolhe o cidadão trazendo-o para o seio da administração. Através da ouvidoria o cidadão ganha voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pelos gestores, contribuindo, destarte, para a correção e o aprimoramento das ações de governo.

6 REFERÊNCIAS

ABO. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUSMAN.

Ouvidor/Ombudsman: saiba o que é: O papel do ouvidor/ombudsman. Disponível em: <<http://www.abosaopaulo.org.br/historico/index2.htm>> Acesso em: 6 set. 2009.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro:** um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

AMORIM, Maria Salete Souza de. Cidadania e participação democrática. II SEMINÁRIO NACIONAL DE MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA. Florianópolis. 2007. **Anais.** Florianópolis: UFSC, 2007. p. 366-379.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania:** do direito aos direitos humanos. São Paulo: Acadêmica, 1993.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo. v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Controle social das ações de convivência do homem com o semi-árido nordestino.** Disponível em: <http://proasne.net/Anaarcoverdeartigi2.html>. Acesso em: 3 jul. 2009.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo.** Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. **Entre o passado e o futuro.** Tradução Mauro W. Barbosa de Almeida. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo; posfácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ASSIS, Marluce Maria Araújo e VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Rev. Latino-Am. Enfermagem.** Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, maio/jun. 2003.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Informalização da justiça e controle social:** estudo sociológico da implantação dos juizados especiais criminais em Porto Alegre. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas.** 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Marco Aurélio. **A ouvidoria pública no Paraná.** 2006. 78. f. Monografia (Curso de Especialização em Administração Pública). Unibrasil, Curitiba, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa:** referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

_____. **Teoria da norma jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Alaôr Caffé Alves. 3. ed. ver. São Paulo: Edipro, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica. por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. **Direito de petição**: garantia constitucional. São Paulo: Método, 2004.

BRITO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"**. Disponível em: <<http://www.mp.go.br>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CANCIAN, Renato. **Ombudsman** - Representante dos cidadãos tem independência garantida. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/sociologia/ult4264u29.jhtm>>. Acesso em 05 de agosto de 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2006.

_____. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro: FGV, n. 18, 1996.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. **Avanços e desafios da participação social no Brasil**. Disponível em <<http://www.iedc.org.br/artigos/cavalcanti.php>> Acesso em 20 jan. 2009.

CESAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: EdUFMT, 2002.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social e Cidadania**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2008.

COIMBRA, Fábio Magrinelli. Estado democrático de direito e controle da atividade estatal: breves notas sobre a Controladoria Geral da União. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos, ano VII, n. 8, Jun. 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

CORRÊA, Darciso. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. 3. ed. 11. impr. São Paulo: Brasiliense, 2003 (Coleção primeiros passos; 250).

CUNHA, Sheila Santos. **O controle social e seus instrumentos**. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br>> Acesso em: 3 jul. 2009.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de Direito e Cidadania. In: GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004.

DE PLÁCIDO e SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

EMERIQUE. Lilian Márcia Balmant. **O direito de oposição política no estado democrático de direito**. Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/politica_lilian_emerique.pdf. Acesso em: 3 jul. 2009.

FABRIZ, Daury César. Cidadania, democracia e acesso à justiça. In: ALMEIDA, Eneá de Stutz e (Org.). **Direitos e garantias fundamentais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio**. 2. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. **Ouvidoria**. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=177>>. Acesso em: 6 set. 2009.

FREITAS, Alexandre Junger de. Direito constitucional de petição. **Revista Factus**. 2007.

FREITAS, Fábio F. B. Para além da “estadania”: pensando a cidadania como categoria estratégica. In: NEVES, Sérgio da Costa; RIQUE, Célia D. G.; FREITAS, Fábio F. B. (Org.). **Polícia e democracia**: desafios à educação em direitos humanos. Recife: Bagaço, 2002.

GARCIA, Maria. **Desobediência civil**: direito fundamental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GARCIA, Plínio Gustavo Prado. "Estadania" x cidadania. **Revista Tributária e Finanças Públicas**. n. 33. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Do instituto do ombudsman à criação da ouvidoria pública no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A nova esfera pública da cidadania**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 1996.

_____. Regime jurídico das ouvidorias públicas: elementos para uma tipologia. In: VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 55-78.

GONÇALVES, Hermenegildo Fernandes. Ouvidorias judiciárias. In: VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 79-84.

GRECO, Leonardo. O acesso ao direito e à justiça. **Revista jurídica da UNIRONDON**. Cuiabá, n. 1, p. 11-32, mar. 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. 2. ed. São Paulo, Edições Loyola, 2004.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Tradução de João Vasconcelos. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

IMBROISI, Diniz de Oliveira. Ouvidoria: instrumento de gestão. In: VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 103-108.

KOOGAN Abrahão; HOUAISS, Antônio. **Enciclopédia e dicionário ilustrado**. Rio de Janeiro: Edições Delta, 1993.

KROHLING, Aloísio. Democratização do acesso à justiça através da criação das ouvidorias comunitárias dentro do Ministério Público. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. Vitória: Faculdade de Direito de Vitória, 2007.

_____. **A evolução do Estado Moderno**. Curitiba: CRU, 2009. (no prelo).

LA BOÉTIE, Étienne. **Discurso sobre a servidão voluntária**. Tradução José Cretella Junior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LANER, Aline dos Santos; BAASCH, Davi. Cidadania de gênero nas organizações. In: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 2007, Recife. **Anais**. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife, 2007.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ação civil pública: nova jurisdição trabalhista metaindividual; legitimação do Ministério Público.** São Paulo: LTr, 2001.

LOZER, Juliana Carlesso. **Direitos Humanos e interesses metaindividuais.** In: Direitos metaindividuais. LEITE, Carlos H. Bezerra (Coord.). São Paulo: LTr, 2004.

LYRA, Rubens Pinto. Ações de cidadania. A experiência da Universidade Federal da Paraíba e o instituto da ouvidoria. In: **Seminário Ações da Cidadania.** n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 116-123.

_____. **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate.** João Pessoa: UFPB, 2004. p. 119-152.

MACIEL, Neiva Renck. O poder público e o respeito à cidadania. In: VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 137-145.

MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. In: **Revista de Informação Legislativa.** ano 34, n. 134, abr./jun. 1997.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir.** 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento.** 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Ministério Público e a defesa do regime democrático. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). **Ministério Público II: democracia.** São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Regime jurídico do ministério público.** 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural e outros interesses.** 19. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos & cidadania: à luz do direito internacional.** Campinas: Minelli, 2002.

_____. Direitos humanos, cidadania e educação: do pós-segunda guerra à nova concepção introduzida pela Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico.** Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br.>> Acesso em: 3 jul. 2009.

MELO, Milena Petters. Cidadania: subsídios teóricos para uma nova práxis. In: SILVA, Reinaldo Pereira (Org.) **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo: LTr, 1998.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. Crise do estado e democracia: onde está o povo? - 2. In: **Direito, estado e democracia**. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2006.

MPES. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Ouvidoria**. Disponível em: <<http://www.mpes.gov.br:8080/ouvidoria/portal/index.html>>. Acesso em: 10 set. 2009.

MPRJ. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ouvidoria**. Disponível em: <http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/Internet/Servicos/Ouvidoria_Geral>. Acesso em: 6 ago. 2009.

MPRS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Ouvidoria**. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ouvidoria>>. Acesso em: 10 set. 2009.

NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

OLIVEIRA, João Elias. A ouvidoria do Estado do Paraná. In: LYRA, Rubens Pinto (Org). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. Curitiba: UFPR, 2000. p. 173-175.

_____. Experiências brasileiras com ouvidorias e *ombudsman*. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.) **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002.

_____. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 45-54

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www2.ibam.org.br>>. Acesso em: 6 set. 2009.

PEREZ LUÑO, Antônio Enrique. **Los derechos fundamentales**. 7. ed. Madri: Tecnos, 1998.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Breves considerações sobre o Ministério Público no Estado Democrático de Direito**. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br>> Acesso em 21 jul. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Ouvidoria geral do Município de São Paulo** Disponível em: <<http://www2.prefeitura.sp.gov.br>> Acesso em: 3 jul. 2009

QUEIROZ, M. M. Cristina. **Direitos fundamentais**. Teoria Geral. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

REBIDIA. Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre a Infância e Adolescência. **Controle Social e a Participação nos Conselhos Municipais**. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/noticia1.html>> Acesso em: 3 jul. 2009.

RITT, Caroline Fockink; COSTA, Marli M. Moraes da. Cidadania no Brasil: sua construção a partir de uma ótica humanista, voltada aos direitos humanos e a necessária superação de velhos paradigmas. **Revista UNISC**, Florianópolis, 2005. p. 6611-6630

RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e de garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da. Cidadania e direitos fundamentais na Constituição Federal - A reforma do judiciário. **RIPE - Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, v. 1, n. 46, p. 169-193, jul./dez. 2006.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley. Cidadania e direitos humanos: a reforma do judiciário brasileiro. **Revista Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 23-44, 2008.

RODRIGUES, João Gaspar. **O defensor do povo: ombudsman**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br>> Acesso em: 11 out. 2009.

SÁ, Celso Pereira de. **Psicologia do controle social**. Rio de Janeiro: Edições Achiamé, 1978.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**. 15 (42). p. 379-410. 2001.

SALES, Lilian Maia de Moraes. Ouvidoria e mediação: instrumentos de acesso à cidadania. **Pensar**. Fortaleza, v. 11, p. 154-167. fev. 2006.

SANTANA, Marcos Sílvio. **O que é Cidadania**. Disponível em <<http://www.advogado.adv.br>> Acesso em 03 jul. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. v. 1, 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Júlio César Ballerini. Democracia e cidadania: aspectos jurídicos. **Revista jurídica do Curso de Pós-Graduação em Direito da UNIPINHAL**. Espírito Santo do Pinhal, v.1, n.1, jan./jun. 2005.

SILVA, Lilian Ferreira da. **Ministério Público como defensor do povo (Ombudsman)**. 2002. 52 f. Monografia (Graduação em Direito). Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2002.

SILVEIRA, Alair. A Cidadania na Era do Globalismo. **Revista Jurídica da UNIRONDON**. Cuiabá, n. 2. 2001.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. Controle da administração pública. In MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Coord.). **Curso prático de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

TAPPARELLI, Gino. Reivindicação, cidadania e direitos humanos. **Bahia Análises e Dados**. Salvador, v. 11, n. 1, p. 111-120, jun. 2001.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TAUFNER, Domingos Augusto. **A falta de cidadania e a inefetividade dos direitos fundamentais dos presos**. 2008. 152 f. Dissertação. (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais). Faculdade de Direito de Vitória. Vitória, 2008.

TAVARES, Geovani de Oliveira. **Desobediência civil e direito político de resistência**. Campinas: Edicamp, 2003.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Direitos transindividuais: conceito e legitimidade para agir. **Revista Jurídica**, São Paulo. n. 331, maio. 2005.

TUNALA, Enes Fernandes. Ouvidoria na administração pública municipal: o caso da Prefeitura do Rio de Janeiro. In **RCA - Revista de Controle e Administração**. Rio de Janeiro, v. IV, n. 1, jan./jun. 2008.

UNESCO. UNITED NATIONS EDUCATION SCIENCE AND CULTURE ORGANIZATION. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2009.

_____. **Les dimensions internationales des droits de l'homme**. Disponível em <<http://portal.unesco.org/fr.>>. Acesso em: 6 set. 2009.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras; AMÂNCIO, Nilvânia Menezes; SOUZA, Wedja Bezerra de. ALENCAR, José Maurício de. **Ouvidoria na UECE: instrumento de cidadania**. I ENCONTRO NACIONAL DE OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS. João Pessoa: UFPB, 1999. p. 4.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. Evolução das ouvidorias universitárias no contexto das ouvidorias brasileiras. In: VISMONA, Edson (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 91-102.

VISMONA, Edson Luiz. A ouvidoria no Brasil e seus princípios. Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo. **Revista IMESC**. São Paulo, n. 1, dez. 1998.

_____. **Dez anos da ABO e a construção da ouvidoria brasileira**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 10-15

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**. v. 1. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

WOLKMER, Antonio Carlos. Crise de representação e cidadania participativa na Constituição Brasileira de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) **O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____. **Pluralismo jurídico - fundamentos de uma nova cultura do direito**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

_____. Direitos Humanos: novas dimensões e novas fundamentações. In: **Direito em debate**. Ijuí: Unijuí, n. 16/17, jan./jun. 2002.

_____. Introdução aos fundamentos de uma nova teoria dos "novos direitos" In: _____; LEITE, José Rubens Morato (Org.) **Os "novos" direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ZENKNER, Marcelo. **Ministério Público e efetividade do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ANEXO

1º RELATÓRIO SEMESTRAL DA OUVIDORIA/MPES

(artigo 2º, VII da Resolução N°005/2008)

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO COLÉGIO DE PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

Senhor Presidente,

1. APRESENTAÇÃO

No desempenho da honrosa função que nos foi confiada por V. Ex^a e demais pares, vimos dar conhecimento das ações intentadas para a efetivação do trabalho da Ouvidoria/MPES com a apresentação deste relatório semestral, em cumprimento ao artigo 2º, VII da Resolução N°005/2008.

De início, tendo a responsabilidade de criar e implantar a Ouvidoria/MPES, tomamos a iniciativa de conhecer vários similares já existentes no país, optando, ao final, por adotar o modelo implantado pelo MPMG, em razão de sua eficiência operacional. Entre os dias 23, 24 e 25 de setembro de 2008 tivemos a oportunidade de conhecer a Ouvidoria/MPMG onde fomos recebidos pelo ilustre colega, DR. MAURO FLÁVIO FERREIRA BRANDÃO, digníssimo Ouvidor do MPMG que nos dispensou franca colaboração, inclusive com a cessão do sistema de “software” desenvolvido pelo setor de informática do MPMG para utilização como base na instalação desse serviço eletrônico na Ouvidoria/MPES.

A seguir, envidamos esforços no sentido de obter, com a brevidade necessária, o desenvolvimento e a instalação do sistema operacional de gestão da Ouvidoria/MPES, que foi disponibilizado, juntamente com o link da Ouvidoria/MPES, no sítio eletrônico do MPES na data de 05/11/2008.

O sistema de gestão operacional é de fundamental importância para o efetivo atendimento prestado por esta Ouvidoria/MPES. Por meio dele, o cidadão tem a oportunidade de entrar em contato direto com o órgão, em canal ágil que permite um retorno imediato à sua manifestação, proporcionando, ao mesmo tempo, registro e armazenamento em banco de dados para a geração de estatísticas de atendimento e identificação dos temas recorrentes.

Em outra frente, diligenciamos junto à empresa telefônica TELEMAR a troca do número 0800 283 9840 para o tri-dígito 127, destinado ao atendimento direto desta Ouvidoria/MPES e em razão da ocorrência de problemas técnicos optamos por funcionar com os dois números, 0800 283 9840 e 127, até sua solução definitiva.

Embora ainda não tenhamos investidos em campanha de divulgação institucional, a procura por esta Ouvidoria/MPES cresce de forma expressiva como se pode constatar pelos relatórios estatísticos anexos, valendo ressaltar que muitos atendimentos presenciais foram feitos em nosso gabinete com hora e dia marcados.

No dia 07/01/2009, nos termos do artigo 12 da Resolução nº. 005/08, apresentamos, por meio do Of.nº001/09-Ouvidoria/MPES, a proposição disposta sobre o regimento interno do novo órgão, que, com pequenas alterações, foi aprovado pelo Colégio de Procuradores através da RESOLUÇÃO nº. 004/2009.

No período de 11 a 13 de março de 2009 estivemos presentes na reunião que criou o CONSELHO NACIONAL DOS OUVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNOMP, na cidade de Ouro Preto/MG, oportunidade em que fomos escolhido e empossado no cargo de Secretário daquele órgão.

No dia 14 de maio de 2009 participamos juntamente com o servidor ANDERSON MACARENCO na cidade de Aracaju/SE da 1º Reunião do CONSELHO NACIONAL DE OUVIDORES DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS, onde, através de videoconferência, demonstramos o funcionamento do sistema de Ouvidoria do MPES, cuja apresentação foi feita à distância pela servidora AMANDA MARA RAUL GUIDES. Na ocasião, ficou deliberado que o sistema utilizado pela Ouvidoria/MPES

servirá de padrão para todas as Ouvidorias/MP do país, o qual foi a 08/06/2009 disponibilizado com a respectiva instrução de configuração para implantação através do link <http://www.mpes.gov.br/distribuição>.

Nos dias 28 e 29 de maio de 2009, juntamente com o servidor recém empossado ERIC LOPES MENEQUINI e AMANDA MARA RAUL GUIDES, estivemos presentes ao II Encontro Estadual de Ouvidorias Públicas, organizado pela Ouvidoria da augusta Assembléia Legislativa/ES.

Foi criado um “Manual de Normas e Procedimentos da Ouvidoria/MPES” para divulgar e explicar o funcionamento do sistema Ouvidoria/MPES. Todavia, preocupados em alcançar padrão de excelência no atendimento ao público, inclusive em blindar o sistema contra eventuais práticas indevidas, estamos finalizando um conjunto de normas internas denominadas “Os 10 Mandamentos da Ouvidoria/MPES” e “Dicas para o bom atendimento telefônico na Ouvidoria/MPES” e que serão apresentadas no próximo relatório semestral.

Apresenta-se satisfatório o trabalho realizado pelo núcleo técnico que é de suma importância para o funcionamento da OUVIDORIA/MPES, já que é ele quem recebe as manifestações tanto pelo sistema como por telefone, classifica e faz os devidos encaminhamentos. Para que isto ocorra de forma mais segura é imprescindível uma equipe bem treinada e com formação jurídica.

Desde 04/09/2008, marco inicial de nossas atividades com a posse através da Portaria n. 2771/2009, estamos funcionando em espaço físico provisório na sobreloja do Edifício Promotor Edson Machado, onde funcionava o Disque-MP, contando atualmente com um quadro de 03 funcionários terceirizados e um concursado.

Registramos nossos agradecimentos ao trabalho desenvolvido pela equipe do setor de informática, através do seu chefe SÉRGIO PONCIO COSTA e servidores ALEXANDRE CEZAR PRATTI, GABRIELLA TROZZI CARVALHO e ANDERSON MACARENCO na geração do sistema e o apoio administrativo que nos foi dispensado pelo Gerente Geral do MPES, Dr. ALCIO DE ARAUJO.

Com elevada honra e ao mesmo tempo com indisfarçável orgulho pelos resultados obtidos apesar da deficiência estrutural, apresentamos o primeiro relatório, que bem demonstra a necessidade da existência de um órgão desta especialidade e natureza.

2. ESTRUTURA FÍSICA E EQUIPAMENTOS:

A OUVIDORIA/MPES funciona no Edifício Promotor Edson Machado, localizado na Rua Humberto Martins de Paula, nº 350, Enseada do Suá - Vitória/ ES. Este órgão acha-se precariamente instalado, estando seu “Núcleo Técnico” em sala na sobreloja e a “Secretaria Executiva” no nosso gabinete na sala 308;

A OUVIDORIA/MPES tem atualmente os seguintes equipamentos:

- 04 computadores padrão da PGJ.
- 01 impressora jato de tinta modelo Lex Mark Z33.
- 03 ramais telefônicos.
- 01 aparelho de telefone e *fax*.
- 02 aparelhos de *head fone*.
- 01 ar condicionado.
- 04 mesas para computador e 02 armários.
- 01 refrigerador tipo frigobar

3. ESTRUTURA PESSOAL

A estrutura de pessoal prevista para a OUVIDORIA/MPES é composta pelo Gabinete do Ouvidor, Secretaria Executiva e Núcleo Técnico, entretanto, até o presente momento estamos funcionando de forma provisória com o quadro composto por 03 servidores terceirizados, MARGARIDA MARIA CUNHA DE SOUZA, ALINE RODRIGUES MONTEIRO e AMANDA MARA RAUL GUIDES e 01 concursado, ERIC LOPES MENEQUINI.

4. PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO OFICIAL EM EVENTOS

- Visita à Ouvidoria/MPMG nos dias 23,24 e 25 de setembro/2008
- Reunião de Ouvidores/MP do país que criou o CONSELHO NACIONAL DOS OUVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNOMP, realizada em Ouro Preto/MG no dias 11,12 e 13 de maio/2009.
- 1º Reunião do CONSELHO NACIONAL DE OUVIDORES DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS, realizada em Aracajú/SE nos dias 13,14 e 15 de maio/2009.
- II Encontro Estadual de Ouvidorias Públicas, organizado pela Ouvidoria da Assembléia Legislativa/ES nos dias 28 e 29 de maio/2009.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RELATÓRIOS ESTATÍSTICOS

A OUVIDORIA/MPES passou a atender o público a partir de 05/09/2008 e o sistema de gestão informatizado foi instalado em 05/11/2009. O levantamento correspondente ao primeiro mês de funcionamento foi feito manualmente, onde as manifestações eram encaminhadas via *fax* sendo, as seguintes, geradas pelo sistema.

O aprimoramento do sistema é feito de forma permanente a partir da constatação das necessidades e dos interesses quanto aos parâmetros e aos indicativos que se desejarem mensuráveis.

6. ANÁLISE DOS DADOS ESTATÍSTICOS

Nos primeiros 25 dias de funcionamento da OUVIDORIA/MPES, no mês 11/2008, foram apuradas 218 denúncias, sendo 12 invalidadas. No mês 12/2008 foram feitos 152 registros. Já em janeiro de 2009 atingiu-se a marca de 264 atendimentos. Em fevereiro de 2009 tivemos 335 manifestações cadastradas. No mês de Março de 2009 com divulgação do telefone da OUVIDORIA/MPES no ESTV para solicitação de vagas nas escolas públicas o aumento das manifestações foi expressivo alcançando 484 contatos. Em Abril de 2009 foram registradas 262 manifestações, em maio de 2009, 400 e, finalmente, 309 em junho de 2009.

A forma de contato mais utilizada tem sido a *internet*, ficando em segundo lugar o telefone, que ainda é bastante utilizado por pessoas que não tem acesso ao sistema *online*. Foram registrados 25 atendimentos presenciais com dia e hora marcados em nosso gabinete. Alguns se tratavam apenas de orientações e outros foram denúncias com recebimento de provas documentais. Os registros feitos através de correspondências encaminhadas à OUVIDORIA/MPES contabilizam numeração baixa, mas ainda assim existem e quando chegam, são reduzidas a termo no sistema e devidamente classificadas e encaminhadas.

A classificação “entes externos” demonstra a origem da manifestação com identificação na mesma rubrica do assunto nela tratado. O maior número de manifestações está enquadrado no assunto “outros” com 1.373 registros e o segundo, “improbidade administrativa”, com 470 registros.

Em relação aos “entes internos” foram registradas 61 manifestações envolvendo órgãos, agentes e servidores do MPES. Quanto aos objetivos das manifestações, 80% denunciam alguma prática tida como irregular ou ilícita o que ensejou seu encaminhamento aos respectivos órgãos de execução para conhecimento e providências legais. Seguem em demanda decrescente reclamações, pedidos de informação, solicitações, críticas, elogios e sugestões, sendo todas devidamente respondidas e, dependendo da hipótese, encaminhadas. Neste passo, embora apenas 0.5% das manifestações tenham sido registradas como elogio, salienta-se que grande número de manifestações dirigidas louva a atitude da instituição pela criação da OUVIDORIA/MPES, demonstrando alto grau de confiabilidade da instituição.

As manifestações recebidas diariamente são classificadas e encaminhadas às Promotorias de Justiça ou à Unidade Organizacional competente. Foi constatada resistência quanto a aceitação do sistema *online* da Ouvidoria/MPES que opera segundo essa nova metodologia, proscrevendo formalidades como registro de ofícios e gastos com folhas de papel, por isso muitas manifestações não foram adequadamente processadas. Essa resistência se dá em função de dificuldades técnicas operacionais cuja superação se dará com a inserção no sistema do link “Perguntas Frequentes” que acompanha todas as manifestações encaminhadas mostrando passo-a-passo como registrar uma providência.

O “Manual de Normas e Procedimentos da Ouvidoria/MPES” também é uma ferramenta que irá auxiliar a todos. As dúvidas são também esclarecidas de forma individualizada por telefone, quando o pessoal do núcleo técnico passa todas as informações necessárias para a consecução dos trabalhos.

O maior número de registros originou-se de região metropolitana da Grande Vitória, o que explica a falta de divulgação institucional no interior do Estado, o que será feito no momento em que for investido numa campanha de divulgação e publicidade.

No dia 24/06/2009 comunicamos via *mpmembros* o encerramento da fase chamada "experimental" da OUVIDORIA/MPES informando algumas mudanças necessárias para adequar o órgão à RESOLUÇÃO Nº 004/2009 aprovado na sessão do dia 24/06/2009 pelo colendo COLÉGIO DE PROCURADORES.

A partir do dia 30/06 estaremos veiculando no sistema apenas as manifestações classificadas como "manifestação cidadã", arquivando *ab initio* toda comunicação que não se enquadrar nas exigências contidas no parágrafo único do artigo 5º da referida resolução.

Atendendo aos pedidos de alguns colegas estamos suprimindo do link da OUVIDORIA/MPES o número de celular dos membros e classificando as CHEFIAS DAS PROMOTORIAS como "unidades organizacionais" para que, doravante, as manifestações sejam remetidas para os *email* dessas unidades e não mais para o *email* institucional do respectivo chefe como procedido atualmente.

No dia 1º/07/2009 foram renovados de forma generalizada os prazos pendentes com o reenvio apenas das manifestações reclassificadas com base na orientação ditada pela RESOLUÇÃO Nº 004/2009, com a advertência de que seu processamento deverá obedecer as exigências contidas § único do artigo 6º do referido diploma regimental, disponibilizando no próprio *link* sugestões de “resposta padrão” visando facilitar a atuação dos agentes.

7. CONCLUSÃO

Analisados o relatório estatístico e os conteúdos das manifestações registradas, no mister conferido pelo art. 7º, XI, da Resolução nº 005/08, passo a registrar propostas que possam contribuir para o aperfeiçoamento institucional:

7.1. DO OUVIDOR

O modelo de Ouvidoria implantado no MPES e que está servindo de paradigma para os demais MP do país exige dedicação exclusiva da pessoa do Ouvidor que além de sujeito a crescente demanda de atendimentos pessoais em relação ao público interno e externo, faz atendimentos *online* e exerce controle de qualidade permanente do sistema, interagindo com os manifestantes externos e os órgãos ou setores internos do MPES na solução das questões veiculadas na Ouvidoria/MPES. Em razão disso estamos sugerindo a alteração do §1º do artigo 4º da RESOLUÇÃO Nº005/2008 e § 1º do artigo 3º da RESOLUÇÃO Nº004/2009.

Em razão da acumulação prevista no §1º do artigo 4º da Resolução nº. 005/2008, o Ouvidor deverá contar com os serviços de um “Assessor Especial” o qual ficará responsável pela “Secretaria Executiva” e pela coordenação do pessoal integrante do “núcleo técnico” que deverá ser provido por 04 servidores e 02 estagiários.

7.2. DA OUVIDORIA

O êxito da OUVIDORIA/MPES depende do grau de comprometimento da administração superior do MPES. É de fundamental importância o acesso direto e ágil do chefe do órgão aos dirigentes institucionais e administrativos, frisando ser dever de todos, membros e servidores da instituição, emprestarem-lhe apoio e fornecerem-lhe os meios necessários ao desempenho de suas atribuições. Faz-se necessário, nesse aspecto, o envolvimento de membros e servidores na prestação de serviços da OUVIDORIA/MPES, o que, certamente, em muito colaborará na confecção dos diagnósticos para o aperfeiçoamento institucional.

No 2º semestre estaremos empenhados na divulgação junto ao público interno, sobre as atribuições e procedimentos da OUVIDORIA/MPES. A publicidade externa se dará de forma gradual levando em conta a evolução estrutural do órgão dentro da instituição.

A OUVIDORIA/MPES, além de instalações adequadas, deverá estar sediada em local que permita melhor visibilidade e acesso pela população. No momento temos problemas relacionados com pessoal e infra-estrutura, mas mesmo com essas dificuldades o órgão exercitou com eficiência suas atribuições.

7.3. DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os dados estatísticos e o conteúdo das manifestações registradas demonstram deficiência no atendimento ao público, pela prática viciosa de sua delegação a servidores ou pela simples falta de *feed back* quanto às ações adotadas, e, também pela falta da “presença pedagógica” e articulada dos membros do *parquet* na gestão da coisa pública. A esse respeito estamos sugerindo as seguintes providências:

1ª). Reorientar a atuação do MP na área de improbidade com a adoção de mecanismos de controle preventivo de modo a ordenar a atuação dos seus agentes junto aos órgãos de elaboração orçamentária, execução financeira e recursos humanos das PREFEITURAS MUNICIPAIS, CÂMARAS MUNICIPAIS, do ESTADO e órgãos da administração indireta, com acesso direto aos seus respectivos processos de licitação, contratos e gestão de pessoal.

2ª). Investir na atuação do MPES em relação ao atendimento ao público com a realização de palestras, cursos e *workshop* objetivando conscientização e qualificação do padrão de interlocução e interação entre os seus agentes, o cidadão e a comunidade.

7.4. DA ADMINISTRAÇÃO

O organograma do MPES previsto nos artigos 36 e seguintes da LC 95/97 operacionalizado através de 01 gerência geral, 03 coordenadorias, “finanças”, “administrativa”, “recursos humanos” e um centro de “informática” encontra-se obsoleto e necessita ser revisto para adequá-lo à atual realidade funcional e administrativa da instituição, através da elaboração de novo diploma organizacional realizado sob os auspícios de profissional ou empresa especializada no ramo.

Dentre esses setores, a informática, como um seguimento novo e especial na Administração reclama trato prioritário seja para elevação de seu *status* como coordenadoria seja para adequação numérica e qualitativa do seu quadro de pessoal.

Destacamos, outrossim, que o foco vigente da Administração na orientação operacional desse setor como “gestor” de serviços contratados no mercado através de *terceirização* consolida um modelo moderno e dinâmico que permite atender com mais agilidade, eficiência e menor custo, as demandas da área sempre crescente dentro da instituição.

Objetivando a superação dos conflitos pessoais verificados no uso do *mpmembros* estamos sugerindo a Administração adotar medidas para disponibilizar aquele dispositivo apenas para os assuntos administrativos/institucionais mediante a criação e oferta de outro espaço eletrônico tipo *forum* para veiculação de livre comunicação interna entre os membros do MPES.

7.5. DOS SERVIDORES

A evolução o trato das relações interpessoais é imposição de uma gestão moderna e dinâmica, sendo fundamental o conhecimento das expectativas e necessidades dos servidores para proporcionar satisfação no ambiente de trabalho. Sugerimos ainda a orientação permanente dos servidores para uma postura profissional digna perante a instituição, e, nesse contexto, além da realização de eventos voltados à melhoria dessa relação bilateral faz-se necessária a implementação de novel organograma funcional MPES conforme observações constantes no item 7.4.

8. ENCERRAMENTO

Na expectativa de termos desempenhado a contento essa nobre missão que nos foi confiada e com a certeza de que estamos colaborando efetivamente para o aperfeiçoamento institucional, entregamos o presente relatório.

9. ANEXOS

- A) Relatório Estatístico.
- B) Manual de Normas e Procedimentos da Ouvidoria/ MPES.
- C) Resolução nº 005/2008.
- D) Resolução nº. 004/2009.

Vitória/ES, 30 de junho de 2009
Gabriel de Souza Cardoso
Ouvidor/MPES