

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO-CETREDE  
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/RENAESP  
ESPECIALIZAÇÃO EM CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E  
SEGURANÇA PÚBLICA  
TURMA I

ORLANDINA GOES CORREIA COSTA

207257

OUVIDORIA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

x Estado de direito  
x Ouvidoria  
x Acesso à justiça  
321.80981

3.60

Ac. 128723  
321.80981  
C 8370  
R 14055719

FORTALEZA-CEARÁ  
DEZEMBRO/ 2007

**ORLANDINA GÓES CORREIA COSTA**

**OUVIDORIA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Monografia apresentada à Universidade Federal do estado Ceará para obtenção do grau de Especialista em Cidadania Direitos Humanos e Segurança Pública

Orientadora: Professora Alicia Ferreira Gonçalves

**FORTALEZA-CEARÁ  
DEZEMBRO/ 2007**

## OUVIDORIA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Especialização em cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública como parte dos requisitos necessários à obtenção do título Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas da ética científica.

Data de aprovação 07/12/2007

Orlandina Goes Correia Costa  
Orlandina Goes Correia Costa

Alicia Ferreira Gonçalves  
Orientadora: Profa. Alicia Ferreira Gonçalves

Dedico este trabalho à minha família que sempre se encontra do meu lado em todos os momentos importantes da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos mestres e amigos, forças presentes no transcorrer desta jornada em busca da qualificação profissional.

## RESUMO

O trabalho acadêmico que se inicia partiu do interesse pessoal da autora em desenvolver uma pesquisa em seu local de trabalho, analisando a percepção dos usuários sobre os serviços prestados pela Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará. Para isso, apresenta a Ouvidoria e o Estado Democrático de Direito brasileiro, a partir de seus conceitos, evolução histórica e princípios – legalidade, segurança jurídica e da justiça. Dessa maneira, apresenta o acesso à justiça como um direito de todos os cidadãos brasileiros, identificando os principais obstáculos como a baixa condição econômica e social, os custos de demanda e do processo. Ao final, apresentam-se os dados coletados com a aplicação do questionário junto a 20 pessoas.

**Palavras-chave:** Ouvidores. Acesso à Justiça. Ouvidoria do Estado do Ceará.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. OUVIDORIA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO: CONCEITOS, EVOLUÇÃO E PRINCÍPIOS</b> .....	12
1.1 Evolução .....	12
1.1.1 Cronologia.....	16
1.2 O Ouvidor no Brasil.....	17
1.2.1 A Ouvidoria no Brasil .....	19
1.3 Ouvidoria: Canal institucional de comunicação.....	25
1.3.1 As Ouvidorias setoriais .....	26
1.4 Estado Democrático de Direito Brasileiro .....	29
1.4.1 Princípio da Legalidade .....	30
1.4.2 Princípio da Segurança Jurídica .....	32
1.4.3 Princípio da Justiça.....	34
<b>2. ACESSO À JUSTIÇA: UM DIREITO DE TODOS OS CIDADÃOS BRASILEIROS</b>	<b>35</b>
2.1 Iniciação ao Tema.....	35
2.2 O Acesso à Justiça como Proteção Jurídica em Defesa dos Direitos do Cidadão .....	37
2.3 O Estado Democrático de Direito e o Acesso à Justiça Brasileira.....	39
2.4 O Acesso à Justiça como Direito Humano.....	42
2.5 Principais Obstáculos .....	47
2.5.1 Baixa condição econômico-social .....	48
2.5.2 Custos da demanda.....	49
2.5.2.1 Custas judiciais .....	49
<b>3. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS: A OUVIDORIA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ</b> .....	<b>51</b>
3.1 Sujeito da Pesquisa .....	51

3.2 A Atuação da Ouvidoria da Polícia Civil no Estado do Ceará na Percepção de seus Usuários .....	56
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>63</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>66</b>

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1. Importância da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará.....57**

**Tabela 2. Importância dos Ouvidores da Polícia Civil do Estado do Ceará.....58**

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1. Gênero .....</b>	<b>52</b>
<b>Gráfico 2. Faixa etária .....</b>	<b>52</b>
<b>Gráfico 3. Estado civil.....</b>	<b>53</b>
<b>Gráfico 4. Escolaridade .....</b>	<b>54</b>
<b>Gráfico 5. Faixa salarial .....</b>	<b>54</b>
<b>Gráfico 6. Setor de atuação profissional atual .....</b>	<b>55</b>
<b>Gráfico 7. Primeira vez que procuram a Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará .....</b>	<b>56</b>
<b>Gráfico 8. Forma como conheceram o atendimento da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará .....</b>	<b>57</b>
<b>Gráfico 9. Princípio administrativo mais importante ao funcionamento da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará.....</b>	<b>59</b>
<b>Gráfico 10. Principal elemento caracterizador do funcionamento da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará .....</b>	<b>60</b>
<b>Gráfico 11. Natureza do pedido .....</b>	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

O instituto da ouvidoria tem tradição milenar, há registros de sua existência nas administrações do império chinês, tendo sido, Confúcio, seu grande incentivador.

No século XIX, com a ampliação dos direitos do cidadão diante do poder do Estado, foi criada a figura do “ombudsman” na Suécia, cuja tradução literal do idioma sueco significa: “homem imbuído de missão pública, intermediário, representante”. No seu “múnus” a Ouvidoria tem por finalidade estabelecer o elo entre o cidadão e a administração pública, fazendo-o partícipe e colaborador de processos decisórios e na implementação de políticas públicas.

Assim, compete as Ouvidorias zelar pela legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência dos atos da administração direta, indireta ou fundacional, a nível federal estadual e municipal, atuando nas três esferas do poder constituído – Executivo, Legislativo e Judiciário.

Sugerir medidas para a correção de erros, omissões ou abusos dos órgãos da administração. Promover a observação das atividades, em qualquer tempo, de todo e qualquer órgão, sob o prisma da obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência, com vistas a proteção do patrimônio público.

Recomendar aos órgãos da administração as medidas necessárias na defesa dos direitos do cidadão. Manter permanentemente contatos com entidades representativas da sociedade, com vistas ao aprimoramento dos serviços públicos e sua perfeita adequação às necessidades dos cidadãos.

Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa é apresentar a atuação da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará a partir da percepção de 20 usuários de seus serviços.

Com relação aos objetivos específicos, têm-se: a) apresentar a origem e evolução da Ouvidoria, a partir de seus conceitos, características e principais abordagens e papéis desempenhados; b) identificar o acesso à justiça como um direito de todos os cidadãos brasileiros.

No que se refere à metodologia, a pesquisa desenvolvida vale-se de uma revisão de literatura, com pesquisa de campo e documental, mediante a realização de um estudo de caso cujo instrumento de coleta de dados foi o questionário estruturado com respostas fechadas, facilitando a tabulação dos dados obtidos. Para isso, realiza-se uma análise descritiva, exploratória com natureza qualitativa (referencial teórico) e quantitativo (quantificação dos dados obtidos com a aplicação do questionário), com dados primários e secundários cuja apresentação ocorre por meio de tabelas e gráficos.

O primeiro capítulo apresenta a Ouvidoria e o Estado Democrático de Direito brasileiro, a partir de seus conceitos, evolução e princípios – da legalidade, da segurança jurídica e da justiça.

Em seguida aborda o acesso à justiça como um direito de todos os cidadãos brasileiros, analisando seus princípios e principais obstáculos.

O terceiro capítulo apresenta a análise e interpretação dos dados coletados junto às pessoas que solicitaram auxílio à Ouvidoria da Polícia Civil.

Ao final, apresentam-se as principais conclusões obtidas com esta pesquisa.

# 1. OUVIDORIA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO: CONCEITOS, EVOLUÇÃO E PRINCÍPIOS

## 1.1 Evolução

Para que se possa ter uma noção mais aprofundada da origem do ouvidor, deve-se ter presentemente o painel que existia na Europa, no século XVIII: nesta etapa crescia o espírito das questões constitucionais. De fato, é notório, no seu crescimento histórico, o cidadão quis que crescesse processos de defesa contrário ao poder de ditadores, que abusavam dos poderes e direitos alheios e não respeitavam a individualidade dos cidadãos.

O surgimento do Ouvidor teve início no século XIX, na Suécia. A homologação da constituição sueca em 1809, colocou a pessoa do "justitieombudsman", ou como era chamado de delegado parlamentar, que executava o controle na administração.

O então justitieombudsman ficou com a condição de exercer um controle sobre as partes públicas da justiça e da administração, pois o Estado sueco não permitira a repartir os poderes.

A vontade de controle do governo definitivo foi que fez os parlamentares à criar esta original figura, sem precedentes na história jurídica europeia. Foi o justitieombudsman, aceitou-se que os cidadãos tinham a obrigação de reclamar contrário as ações de funcionários do rei, e também dos juizes.

Com a chegada do justitie-ombudsman no congresso sueco, o comissário parlamentar da justiça, vinha sinalizar, desse modo, a modificação do controle administrativo: a necessidade dos governantes foi trocado, como uma especulação básica, por conta das vontades do governados.

O então ouvidor sueco, atualmente organizações conhecida com cobertura dos direitos individuais e que foi colocada em várias constituições ágeis,

sob a influenciadas vontades da elite revolucionária francesa, em um país onde a ordem dos feudos, independente da queda monarquia e dos então nobres, durou por muitos anos a fio, os fatos acontecidos em 1809.

Conforme comentário de Amaral Filho (1993) ressalva que o Ouvidor sueco, que era considerado o grande paradigma para as tentativas de se querer renovar em outros países, não era, no entanto a maior impulsão na sua divulgação e sim o Ouvidor dinamarquês. Tal ato se deve à particularidade do parlamentarismo sueco que não poderia tirar o ministério perante uma ação de descontentamento. Além do mais, à não divisão dos poderes, atualmente, o rei, continua a exercer o nível de chefe maior da administração, o que junta os juizes e a igreja Luterana.

A figura do Ombudsman apareceu na Suécia no começo do século XVIII. A sua tarefa era a de observar a utilização e uso das leis no tocante ao funcionalismo público.

A palavra Ombudsman, é originária de países nórdicos; vem da conjunção da palavra ombud, que quer dizer “representante”, ou “procurador”, com a palavra man – homem e não tem variação; portanto é errado dizer “Ombudswoman”, caso não existe. Em uma abordagem complementar e diferente desta, Bastos (2006, p. 10) menciona que:

Na busca de possíveis origens do Ombudsman, foram encontrados vários instrumentos de controle da administração que se assemelham com este instituto e poderiam ser apontados como seus antecedentes: 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; na China, o *Yan* era o controlador da administração imperial chinesa; no Império Persa, o “Olho do Rei” era um auxiliar direto do Imperador Ciro, a quem cabia a supervisão de todos os 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; o Procurador Geral da Rússia, tinha a atribuição de fiscalizar os funcionários e auxiliares de Pedro “o Grande”; na Turquia, uma repartição superior de justiça exercia vigilância sobre os funcionários com o fim de assegurar a obediência islâmica. Essa repartição acabou inspirando o Rei Carlos XII a criar em seu país o cargo de Supremo Representante do Rei.

Mesmo assim, todos os autores pesquisados têm consenso em afirmar que a Suécia é o principal ponto de convergência do surgimento da figura do Ombudsman, ainda no início do século XVIII.

Da época que o Brasil era colônia, remota o pensamento do chamado ouvidor geral, que tinha por obrigação a aplicação das leis da metrópole, ou, executava não tão somente representação do cidadão perante o órgão público, mas o contrário, que recebia que acontecia na então colônia. Mas, a figura do ouvidor geral não foi exclusiva do Brasil ou da Suécia, uma vez que se difundiu muito rapidamente nos demais países, conforme destaca Bastos (2006, p. 12):

A concepção de um servidor público autônomo, cuja função principal é a de controlar e fiscalizar a legalidade dos atos praticados pela administração pública, bem como receber queixas e denúncias contra irregularidades de seus agentes, alcançou difusão em muitos países. Mas em quase todos, surgiram incertezas quanto a instituição do Ombudsman, não é por acaso que o segundo país a criar a instituição só o fez cem anos após a experiência sueca. Governantes e autoridades não olhavam com bons olhos a ingerência externa sobre sua administração, chefes de repartição tinham receio que o controle externo interferisse no funcionamento normal do expediente, os servidores tinham medo de serem criticados e receberem advertências e, finalmente, os parlamentares encaravam o Ombudsman como um rival no papel de intermediário entre a Administração Pública e a população.

Nessa evolução histórica, as décadas de 60 e 70 foram muito importantes, uma vez que apresentaram vertiginosa expansão da atuação do ombudsman. O ouvidor, então no Brasil, na era atual, mais chegada da clássica do representante do cidadão, o conduzindo na defesa dos seus direitos, que então começou a ser aceito pela administração pública, a partir do ano de 1986, pela então prefeitura municipal de Curitiba.

O nome Ombudsman na Europa e na América Hispânica é uma realidade desde seus primórdios. No continente europeu, o Ombudsman tradicional, parlamentar (nomeado pelo parlamento) de origem escandinava é a norma nos países hispânicos, a denominação usada é a de *defeson del pueblo*, já na França, *médiateur*, em Portugal como provedor de justiça.

Várias são as formas de chamar, mas os aspectos são os mesmos. Sendo assim, com o mandato com tempo definido, execução das tarefas com restrição e independência, aceitar pedidos e reclamações, ingresso direto na administração, agir em prol dos direitos de cada um lutando pelas coisas erradas, excessos, são os principais atos na representação do Ombudsman nos vários países, inclusive no Brasil.

Na Europa e no continente hispânico, o Ombudsman executa as suas obrigações no grau nacional e municipal. Sempre sendo eleito pelo parlamento, executa o total controle externo da administração pública, de acordo com o ato prever constitucional.

O trabalho do Ombudsman nos outros países há uma condição de características institucionais, direcionado para requerimento mais difíceis que envolvam a cidadania, o que deve distanciar mais ainda a sua ação de quesitos ais caracterizados. Na Europa, especificamente na Inglaterra existe uma diferença: lá o Ombudsman é proclamado pela rainha logo depois da apresentação de vários pretendentes ao cargo; pode também ter um exercício das funções por tempo indefinido.

Várias são as instituições que tem o Ombudsman no mundo inteiro. Na América do Sul, age a federação Ibero-americana do Ombudsman (países sula americanos, Portugal e Espanha) e a organização internacional de Ombudsman, que promovem encontros e seminários propagando e melhorando o instituto do Ombudsman.

Independente do país de atuação do ouvidor, eles não atuam como juízes e nem como tribunais, mas intervêm como supervisores da administração pública, a fim de defender os direitos de cidadania da população comum, convencendo a parte errada do erro cometido.

Assim, no contexto brasileiro o ouvidor surge como novas funções, agindo no ajuste dos relacionamentos entre as máquinas governamentais, empresas e cidadãos comuns, indo desde a simples defesa do consumidor até mesmo à

proteção do meio ambiente como forma de garantir um futuro sustentável à população. Complementando essa análise, pode-se afirmar que a figura do ouvidor volta-se a:

[...] preencher as lacunas da democracia representativa, fornecendo elementos da democracia participativa, através da participação direta dos cidadãos na gestão pública, proporcionando a transparência e o desenvolvimento de uma cultura de cidadania (NOVA, apud, TEIXEIRA, 2006, p. 201).

### 1.1.1 Cronologia

Copiado da instituição sueca, a pessoa do Ouvidor é constantemente presente na sua administração pública e privada, de diversos países, sendo um espaço de notícias, das quais a população se faz presente. Ele dá a segurança de uma relação democrática do governo com a população, diante da integração das pessoas nos atos públicos.

O aparecimento das mais importantes Ouvidorias mundial tem a seguinte cronologia: 1809 – Suécia, 1919 – Finlândia, 1955 – Dinamarca, 1962 – Noruega, 1967 – Grã-Bretanha, 1967 – Canadá, 1981 – Espanha, 1983 – Argentina, 1986 – Brasil.

Atualmente, várias organizações agregam os Ouvidores no mundo inteiro. A federação ibero-americana de ombudsman juntou os países sula americanos, Espanha e Portugal. No Brasil, a associação Brasileira de Ouvidores – ABO, fundada em 1995, foi oficializada com as condições de:

- Fazer-se conhecer, ser acatada e respeitada;
- Ajudara na elaboração das ouvidorias;
- Defender a organização da ouvidoria e os seus profissionais;
- Ajudar na colaboração com as autoridades e população;
- Manter um intercâmbio social e cultural do país e do exterior.

## 1.2 O Ouvidor no Brasil

Como funcionário público, o ouvidor parlamentar não é instituído em nível algum da administração pública do Brasil. A constituição de 1988 não aceitou as proposições de instituir o Ouvidor com as condições tradicionais. Os ouvidores que executam as tarefas na União, estados e municípios fossem nomeados pelo chefe do executivo, normalmente por Decreto-lei. Não sendo suficiente, as ações de nomear dizem que, no exercício das suas obrigações, atuam com autonomia e independência e muitos mantêm um mandato fixo, com a condição de ser reconduzido ao cargo. Desse modo, vê-se que as ouvidorias devem atuar como órgãos de soberania popular, agindo com autonomia e respeito ao direito das pessoas, em defesa da cultura da cidadania, a fim de libertá-lo das "garras" da burocracia.

Analisando a importância do ouvidor no Brasil, Auto Filho apud Teixeira (2006, p. 202) ressalta que:

Mesmo nas condições vigentes, é um passo decisivo no combate aos desmandos da burocracia estatal e na busca da racionalização das relações entre as empresas e os consumidores no contexto da economia mercantil e monetária generalizada na qual vivemos.

A definitiva autonomia e um ouvidor proposto pelo governante é um caso que sempre gera discussões, no entanto, a análise sobre a forma de agir do Ouvidor que executa as suas obrigações nos órgãos públicos será acertada pelo cidadão. Caso o Ouvidor não execute as suas obrigações, acatando os princípios primordiais, na defesa dos direitos das pessoas na defesa dos seus direitos é a maior incentivadora da Ouvidoria, e a sua condição tem um enorme espaço produtivo.

Ao analisar a ouvidoria no contexto brasileiro, Teixeira (2006, p. 201) destaca que:

As ouvidorias ocupam no Brasil um espaço de destaque como um instrumento de aprimoramento da democracia ao contribuir para o monitoramento e controle das atividades desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas.

Caso o Ouvidor não exerça as suas atividades a contento, perderá o respeito e a credibilidade perante a população, que por dever e obrigação deveria representá-la.

Com destino no poder executivo, a constituição não aceitou o Ombudsman parlamentar, o Ouvidor age com condições investigatórias, através das notícias e pede modificações.

O Ombudsman ou Ouvidor aceita das pessoas, analisa se é da sua responsabilidade ou não, a condição apresentada, procura tornar idêntico, as questões, a sua procedência e os modos de resolvê-las, ou, se não for possível, dizer o porquê.

Ao analisar a ouvidoria, Teixeira (2006, p. 201) menciona que:

Ouvidoria é um instrumento de cidadania. É ter ouvidos que ouçam, olhos que vejam, boca que fale. Conseqüentemente, o ouvidor precisa ter e ser os olhos e os ouvidos e a voz de quem o procura para apelar, reclamar, denunciar, agradecer

Não ajuda, a resolver todos os acontecimentos, mas atuando no interior da instituição com a vantagem de ter que dar mais agilidade para as questões e soluções, na maioria, muito simples, mas para as pessoas são de suma importância e que devem ser esquecidas pelas enormes estruturas funcionais, diante da qual o cidadão fica incapacitado. Por isso, engrandece os deveres das pessoas, fazendo com que fique próximo da organização.

Para Bastos (2006, p. 21):

No Brasil, a primeira proposta de criação de um instituto que se aproxima ao modelo do Ombudsman sueco ocorreu em 1823 por iniciativa do Deputado constituinte José de Souza Mello, representante da Província de Alagoas, que apresentou um projeto estabelecendo a instituição em cada província de um "Juízo do Povo" para que a população pudesse recorrer nos casos de opressão para apresentar na Corte suas queixas.

Atua com interferência direta do poder de decisão, e proibindo excessos e a repetição de falhas, incentiva o método de benfeitoria continuada da qualidade; o

resultado do seu desempenho tem que ser dito individual e quando é à favor do público, dizer para todos.

### 1.2.1 A Ouvidoria no Brasil

A democracia do Brasil, principalmente depois da constituinte, colocou meios de comunicação, entre as organizações e o público em geral, que ajudaram a rotatividade das informações, cresceram com a conscientização do povo em relação aos seus direitos perante a administração pública. Aumentaram os modelos de controle e deixaram a clareza indispensável ao fazer e melhorar o regime democrático.

No meio desses canais localiza-se o instituto, espelho do desenvolvimento da democracia que trouxe os cidadãos e o governo e da gestão pública brasileira, agindo como um agente que induz a metodologia de colaboração do povo; através da discussão e da condição de informar, aumentando o exercício de aperfeiçoar o funcionalismo público.

Com a proximidade diminui a falta de confiança do povo em relação das instituições públicas ao notar que os seus pedidos seriam atendidos. Nota-se que a opinião da população na administração pública, o povo tem a condição de entender o funcionamento do funcionamento administrativo e compreender melhor os seus problemas individuais afetam as ações do interesse geral.

O usuário deve a participação, cresce o entendimento de que o atendimento de sua vontade a seu interesse particular de acordo com as questões de modo geral, que resultam a todos, e que será resolvido de forma satisfatória a todos os seus clientes.

O desenvolvimento da democracia participativa as tensões próprias da metodologia democrática a noção e a sensatez de alguns dirigentes públicos ocasionaram um aumento das ouvidorias no Brasil, enquanto de modo desorganizado, de maneira muito diferente e modelos próprios, de acordo ao caso de tal instituto não poder ser recebido pela Constituição Federal.

Todo e qualquer instituto da administração pública pode ter um modelo sensível e capaz que aceita reclamações, pedidos e denúncias, dando condições para que o indivíduo consiga ter o direito de criticar e de se fazer ouvir, dando-lhe a sensação de satisfação.

A ouvidoria é um processo de atender que não se resume apenas a recepcionar as vontades e denúncias, ela tem participação em todo o método de implantar a política pública, em suas reações com a população.

Observe que o que difere a Ouvidoria do instituto do Ombudsman é que o Ouvidor tem um ato voltado para a questão administrativa, com preocupação sobre a capacidade da administração pública.

O método de controlar o valor administrativo supõe que o Ouvidor tenha disponibilidade do poder prepositivo e não o que pune, fazendo a tarefa de indutor que observa e fiscaliza.

Um outro modo que torna diferente o Ombudsman da ouvidoria, diz sobre a autonomia funcional. Na maior parte dos países que congrega o intuito o titular tem total autonomia em consideração às autoridades para agir totalmente nos órgãos sob o seu controle.

Muitas foram discutidas em volta do nível de autonomia do Ouvidor que foi originado pela autoridade que gerencia o órgão a ser fiscalizado.

Alguns acham a autonomia funcional muito importante para que o Ouvidor tenha condições de defesa ao cidadão em plena condições diante das falhas e injustiças cometidas por agentes públicos. É a linha de raciocínio que muitos defendem e que são conhecedores das matérias e que almejam um processo de Ouvidoria igual com os da Escandinávia.

Não sendo suficiente encontrar no Brasil, a maioria dos ouvidores sendo chamados, através de Decreto, pelo diretor maior da organização a qual trabalha.

São poucos os exemplos de ouvidorias instituídas por lei e que já possuam os seus titulares apontados por representantes da sociedade civil ou os conselhos da defesa dos direitos humanos, que são normalmente as ouvidorias de polícia e em alguns municípios.

As desigualdades entre o Ombudsman e as ouvidorias brasileiras não impossibilitam que sejam alcançadas as metas para as quais foram programadas. Os objetivos são estes: o de colocar na administração pública as ações do povo de forma informal; de resolver as coisas erradas da administração como as reclamações de cada pessoa ou de coletivamente; proporcionar ao povo um modo diferente de ser protegido os seus direitos e interesses.

Conforme o autor Rubens Pinto Lyra, ele cita que identificou três categorias de ouvidores no Brasil. O ouvidor pleno capacitado de mandato certo, aclamado por um colegiado ou a sociedade civil, que mantém definitivas regalias de controle da questão da administração pública ou da coisa legal, ou dos dois, de acordo com a condição da ouvidoria (BASTOS, 2006).

A segunda categoria que é formada por ouvidores que tem as mesmas condições do anterior, mas que são alçados as funções por meio de nomeação. E por ultimo, tem-se um enorme número de organizações, que são chamadas de ouvidorias, mas, no entanto, é simples local para apenas se reclamar.

É o sinal das primeiras ouvidorias que apareceram e que ainda é a que domina no Brasil, exemplo é a experiência de Curitiba.

A outra condição é a democrática cuja particularidade principal é a que foi criado conservando o seu foco no modelo de cidadania. Ao Ouvidor é dada a autonomia e independência, que lhe assegura pela prerrogativa do mandato correto e pela designação da indicação de um colegiado livre e que foi formado pelos cidadãos da sociedade civil.

As vertentes têm ajudado, mesmo que de forma diferente, para aumentar a Ouvidoria pública em todo o Brasil e propagar a colaboração popular na administração pública brasileira estimulando a cidadania em todo o país.

Vale a pena dizer que é normal encontrar várias ouvidorias brasileiras que agregam sinais das duas vertentes.

É importante, que em qualquer das vertentes citadas que o ouvidor brasileiro seja ativo, capaz e participativo e que mantenha total sigilo, de propagação dos seus feitos, que mantenha o respeito pelo povo e noção de justiça. Devendo executar a função de mediador, ético e os princípios da legalidade, sendo eficaz nas soluções dos problemas que surgirão, de forma ágil e harmoniosa.

A sua meta é amenizar, e agilizar, o serviço público, ser mais um na instituição em que trabalha e um dirigente efetivo de mudanças na administração pública, melhorando e tornando mais fácil, rápido e capaz os trabalhos prestados a população.

A todo como uma das legislações mais atuais em todo o mundo o código de defesa do consumidor tem por base estimular os fornecedores a terem idéias mais eficazes no controle da qualidade e da excelência dos seus produtos e serviços.

Com meta de cada vez mais melhorar os seus serviços, as empresas apostam no Ombudsman um excelente elemento para prevenir confusões, reclamações, com isso fazendo criar um elo entre a empresa e o cliente.

O código de Defesa do consumidor é dirigido para a iniciativa privada tanto quanto para a iniciativa privada tanto quanto para a administração pública direta ou não, que a definição "fornecedor" segundo o art. 3º do código coube a pessoa jurídica pública.

O acolhimento dos problemas dos consumidores a melhor qualidade de vida, harmoniosa nas relações no consumo.

Após a década de 90, finaliza o processo de democratizar e consolidação das organizações brasileiras, notou-se que um método de crescimento das ouvidorias em toda a região do Brasil, federal, estadual e municipal na administração pública; na administração pública direta e indireta, nos três poderes. Estava sendo assim consolidado, 180 anos depois da sua criação na Suécia, a instituição do Ombudsman no Brasil.

A lei de nº 8490, de 18/11/1992, institui a Ouvidoria geral da república.

Em 2003, a ouvidoria geral da república é mudada para a controladoria geral da união e se chamou ouvidoria geral a união.

Desde então, vem sendo incrementado a implantação de ouvidorias em todo o poder Executivo Federal com excelentes resultados já que, unicamente naquele ano, foram inauguradas 45 unidades, com um aumento médio de 113%, em relação ao ano de 2002; finalizando 85 ouvidorias na administração federal.

No ano de 1992 foi criada a ouvidoria na universidade do Espírito Santo, sendo então a primeira ouvidoria universitária houve um acontecimento importante no método de consolidar as ouvidorias no Brasil, que foi a fundação da ABO – Associação Brasileira de Ouvidores.

Com o aval de cerca de vinte ouvidores públicos e ombudsman que contribuíram muito com o progresso e crescimento da ouvidoria no Brasil.

Nos últimos anos, desta década, a ABO, através de vários simpósios e cursos, teve um importante destaque na orientação e instrução dos seus afiliados. Em 97, a ABO fez o III encontro nacional de ouvidores/ombudsman e criou o código de ética dos mesmos:

A promulgação da lei de nº 10294, assinada pelo então governador Mário Covas, em abril de 1999, instituiu a lei de defesa do usuário do serviço público de São Paulo.

Com a meta de agir na defesa dos interesses individuais e coletivos contra ações e omissões ilegais cometidos no cenário do judiciário Estadual, foi instituída no Tribunal da Justiça do Espírito Santo, pela resolução nº 11/99, a primeira ouvidoria do poder judiciário no Brasil.

O titular tinha como obrigações receber denúncias, reclamações e dar idéias de como melhorar os serviços jurisdicionais; e dissipar dúvidas de como era o funcionamento do judiciário.

A câmara dos deputados aprovou em uma sessão solene no dia 14/03/01, a resolução nº 19 que dispõem sobre a criação da então Ouvidoria parlamentar.

No mesmo ano, o tribunal de contas de Pernambuco, criou através de Lei complementar nº 036, de 26/11/2001, a sua ouvidoria geral com o propósito de aceitar soluções, reclamações e para aprimorar o serviço público, pela instituição pública.

Com a meta central de discutir o funcionamento das ouvidorias no poder judiciário, realizou-se em Brasília, nos dias 18 e 19 de agosto de 2005, o I encontro nacional de ouvidorias judiciárias.

Foi neste encontro, elaborada a carta de Brasília, que buscava a valorização das ouvidorias judiciárias, colocando-as à realidade do Brasil, em especial à mudanças do poder judiciário; aprovada a adesão dos processos bem sucedidos que podiam ser usados por outras ouvidorias, propagando o intercambio definitivo entre todas as ouvidorias judiciárias, e definindo a atitude de Ouvidoria nos tribunais, como um meio de comunicação perene entre o Cidadão com o poder judiciário.

A emenda constitucional nº 45 institucionaliza a ouvidoria judiciária quando coloca à constituição federal, dentre outros dispositivos, o § 7º do art. 103-B.

Neste sentido, o conselho nacional de justiça começou a pouco tempo uma pesquisa pública para que o povo desse a sua opinião acerca das Ouvidorias,

em cada Estado brasileiro. A proposição previa a implementação de uma Ouvidoria de justiça, em cada estado, fixado nas capitais que era dirigida por um coordenador, o ouvidor do tribunal de justiça como membros permanentes, um dirigente de entidade civil com atividades relacionadas à proteção dos direitos humanos.

Por causa da Emenda nº 45, o ministério público de santa Catarina, criou, a Lei complementar nº 298, de 04/10/2005, a primeira ouvidoria do ministério público, como órgão alternativo, na estrutura organizacional, com a finalidade de se estabelecer meios definitivos de comunicação com o povo catarinense e ajudar para alavancar devidamente os padrões de clareza e segurança dos membros em suas tarefas, órgãos e serviços alternativos da organização.

### **1.3 Ouvidoria: Canal institucional de comunicação**

Com o intuito de dar o imperativo da comunicação e colaboração das pessoas em suas tarefas, diversas entidades têm colocado o instituto da Ouvidoria em suas estruturas. Para Roldão (1999) que comenta que, o Ouvidor é o cidadão dentro do órgão, resguardar o pensamento dos seus desempenhos, agilizando as modificações da organização de modo a ter a sua competitividade de igual aos seus opositores na iniciativa privada, ou garantir o grau de excelência das organizações públicas, dentro de um espaço agilizado e rápido. Complementando essa análise, Bastos (2006, p. 25) afirma que:

A consolidação da democracia no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, estabeleceu canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos que facilitaram a circulação das informações, aumentaram a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública, ampliaram os mecanismos de controle e permitiram a transparência indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático.

No entanto, pode ser alguma coisa, nova no Brasil, é preciso ter o zelo de não se deixar transformar o Ouvidor em outro tipo de ação, modismo ou algo parecido, sem entender o grau de importância que tem para a população em geral.

Diz-se que para consolidar a democracia pede-se o crescimento de instrumentos inovadores que transformem o Estado, incentivem a colaboração e

modifiquem o fato da administração pública e dar uma maior clareza ao trabalho do poder político. A ouvidoria deve ser uma parceira na aquisição dessas metas.

De outro modo, as pessoas têm por péssimo hábito de serem mal informadas sobre os seus deveres e direitos, não entendendo na maior parte das vezes a que possa pedir ajuda, ao se dirigir a administração pública, terminando por definir os seus administradores, como incapazes, um ponto de comunicar-se com as pessoas deve desimpedir o espaço para o crescimento dos cidadãos, na medida em que clareia para a população em relação aos serviços prestados pelas organizações.

### 1.3.1 As Ouvidorias setoriais

O descontentamento ocasionado por erros administrativos tem conseguido aumentar nos Estados Unidos, um apelo popular pela convocação de um Ouvidor Federal.

Mas, o congresso, no seu modo de entender, vem protelando o pedido, pelo medo de que a sugestão venha trazer danos políticos aos do congresso; ato como este que nunca aconteceu na Inglaterra, porque os parlamentares crêem no seu Ouvidor, como um dos seus, e não como rival.

Na administração pública, quando se nomeia um Ouvidor cabe ao próprio poder executivo com a condição de que terá de dar direitos coletivos e individuais: Ouvidores da saúde, da segurança pública e previdência social; estão sendo criadas em boa parte do país.

No setor privado, freqüentemente o nome de ouvidores por empresas, grandes e com um número razoável de funcionários, de onde vem a vontade de conhecimento dos problemas que devam ser feitos pelos clientes contrário ao seu funcionário, ou queixas formuladas pelos próprios empregados, contra os seus chefes imediatos.

Existe ainda a condição da unidade ou a pluralidade do Ouvidor em cada país, ao se direcionar a intranqüilidade de começo, conforme experiência dos ingleses por conta à equivalência de uma somente para uma população muito maior que os países chamados escandinavos. De onde é melhor vários ouvidores com função especificada, o que é preferível, a somente um, lotado de afazeres, o que ser obrigado a ser um burocrata.

A imponência o Ouvidor no Brasil vem dos tempos da colonização portuguesa. Em 1548, com a criação do então governo-geral do Brasil, apareceu então o Ouvidor-geral que foi uma espécie de corregedor-geral de justiça, o qual morava na mesma capitania em que se fixava o governador geral da província. Havia condição de para fazer julgamento e penalizar os que infligissem as leis dos interesses da justiça, proibida a condição de qualquer recurso.

Principalmente, podia-se apenas deixar haver uma audiência com o governador geral. No entanto o Ouvidor-geral, no Brasil colonial não se parece com a instituição sueca do ombudsman, visto que são totalmente diferentes. O ouvidor do modo sueco representava as pessoas, o Ouvidor-geral no Brasil tinha uma representação nos interesses do ocupante do cargo de poder.

Mesmo havendo diferenças de modo que existe no Brasil de hoje não tem as especificações do processo tradicional, como o sueco, o Ombudsman.

A maioria dos Ouvidores que agem na administração pública brasileira executa as suas tarefas no poder executivo federal, estadual ou municipal, sendo naturalmente eleitos pelo titular respectivo.

A particularidade mais importante da Ouvidoria no Brasil é a de ser um modo de comunicar a população com a administração pública; que se põe frente ao administrado, em prol de todos. O Ouvidor tanto tem que proteger as pessoas, tanto quanto coloca a administração, de falsas críticas e infundadas acusações, a administração decente sempre traz benefícios à todos.

Vale ressaltar que em 1988, na única condição de gerar a clássica condição do Ouvidor no Brasil, a assembléia nacional constituinte refugou a emenda que colocava a geração do defensor das pessoas no Brasil.

Que houve pessoas contrárias com a proclamação do Ouvidor brasileiro. Ressurgiram importantes lobbies corporativistas do tribunal de contas da União, e o Ministério Público, municiando os seus rivais com vários argumentos, como o de gerar mais um cargo no país. A pressão da opinião pública por departamentos, não foram suficientes constituintes, muitos deles oriundos do próprio ministério público, ou oficializados de algum jeito com as vontades da administração, representantes que são na verdade cargos do funcionalismo público.

É deveras que o lugar de agir de um Ouvidor é ferozmente restrito pela reação da constituinte de 1988, no que se refere às suas competências do tribunal de contas da união. A sobre carga de trabalho resulta sobre o mesmo pode levar mais tarde, pensar em desdobrar as funções às suas atribuições que tradicionalmente, que dá poderes ao defensor do povo a fiscalizar as ações da administração pública que não respeitam os direitos individuais ou de conjuntos com a meta indireta de proteção a democracia.

O aumento das tarefas do tribunal de contas da união foi gerada pelas constituições estaduais, aproximando os tribunais de contas dos estados aos então verdadeiros ouvidores estaduais.

No entanto, repete-se no espaço estadual a carga excessiva do tribunal de contas da união com inovadas condições e sem os modos precisos para poder enfrentar as responsabilidades. A preparação das constituintes estaduais, até tornou-se em oportunidades desperdiçada para que se gerassem, no plano de unidades federativas, e defender as pessoas, que voltados para fazer proteger os direitos de cada indivíduo, perante as ameaças permanentes de ultraje dos respectivos.

## 1.4 Estado Democrático de Direito Brasileiro

De acordo com Costa (2000, p. 12), o Estado Democrático de Direito pode se compreendido como:

Um processo contínuo de redução/produção de complexidade, no qual os conceitos não possuem significados ou conteúdos naturalmente dados, mas que permanecem vazios, em uma dimensão operacional, já que só assim não ocultam o paradoxo e as tensões que constituem a moderna sociedade democrática, contribuindo para que toda a divergência e pluralismo existentes sejam vistos e tematizados, não obstante o risco de serem preenchidos por sentidos autoritários, pois esse mesmo risco, como anteriormente demonstrado, é inafastável, podendo apenas ser controlado, mas não eliminado, haja vista que a própria concretização absoluta de uma idéia de democracia seria, contraditoriamente, o seu fim, já que essa carrega em si a precariedade, a incompletude e a mutabilidade.

Para Lima (2004, p. 3), o Estado Democrático de Direito “é um conceito-chave acolhido pelo preâmbulo e pelo artigo 1º da Constituição Federal”. Para ele, suas características básicas são:

- Submissão ao império da lei, como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto por representantes do povo;
- Divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- Enunciado a garantia dos direitos individuais (art. 5º) da pessoa humana.

Diante disso, Lima (2004, p. 4) destaca que o Estado Democrático de Direito agrupa um elemento revolucionário de mudança do *statu quo*. Demonstrando-se, desse modo, a fundamental relevância do preâmbulo e do art. 1º da Carta Magna de 1988, a qual afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, não como mera promessa de se organizar tal Estado, tendo em vista que a Constituição já o havia proclamado e fundado.

Desse modo, Dias (2007) pondera que a atual grandeza do Estado Constitucional Democrático de Direito deriva da articulação dos princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, cujo entrelaçamento técnico, bem como harmonioso se dá pelas normas constitucionais. Assim, para se chegar a tal conclusão, é imprescindível perceber que a democracia, atualmente, mais do que forma de Estado e de governo, trata-se de um princípio consagrado nos modernos

ordenamentos constitucionais como fonte de legitimação do exercício do poder, que tem origem no povo, daí o protótipo constitucional dos Estados Democráticos, ao se declarar que todo o poder emana do povo (por exemplo, conforme parágrafo único, do artigo 1.º, da Constituição brasileira de 1988).

O Estado Democrático de Direito é, constitucionalmente, caracterizado como forma de racionalização da estrutura estatal e constitucional [...]. São princípios concretizados do Estado Democrático de Direito. O Estado democrático de direito, no qual se organiza autonomamente a sociedade, distribui, igualmente, o poder e o racionaliza por meio de leis. Não é uma estrutura acabada, mas revisável, cuja finalidade consiste em melhor interpretar o sistema de direitos para institucionalizá-lo, mais adequadamente. A participação do cidadão no Estado democrático de direito implica condição de membro de comunidade política, baseada no sufrágio universal, princípio basilar da democracia, e na concretização da cidadania plena e coletiva, sob o primado da lei (MAJADAS, 2002, p. 19).

Didier Júnior (2004) afirma que a fim de se obter um Estado Democrático de Direito sua base estrutural deve ser composta, não apenas pela lei, mas pela obediência aos princípios fundamentais que garantem a cidadania de um povo. Enquanto a lei não possuir procedência comprovada, podendo ser alterada a qualquer momento, os princípios são imutáveis, pois é ele o fundamento de todo o ordenamento jurídico.

Nascimento (2003) e Didier Júnior (2004) afirmam que o Estado Democrático de Direito é norteado por três princípios fundamentais os quais dão a base a sua tributação, a saber: o princípio da legalidade, da segurança jurídica e da justiça.

#### 1.4.1 Princípio da Legalidade

Vasconcelos (2003, p. 1) afirma que o princípio constitucional da legalidade é princípio essencial, específico e informador do Estado de Direito, que o qualifica e lhe dá identidade.

O inciso II do artigo 5º da Constituição Federal consagrou o princípio da legalidade nos seguintes termos: "II – ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Também está explícito o princípio no artigo 37, *caput*, que estabeleceu a vinculação de todo o agir administrativo público à legalidade.

O princípio da legalidade consiste num dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Notável conquista da humanidade, na medida em que suprime da vontade do detentor do poder a fixação da obrigatoriedade das condutas [...] (COSTA, 2000, p. 122).

O princípio da legalidade é a base de todos os outros princípios, devendo ser compreendido sempre associado com a moralidade administrativa, pois uma legalidade desprovida de conteúdo ético significaria insuportável distanciamento entre o direito e justiça conforme abordagem de Pazzaglini Filho et. al. (1999).

Para Meirelles apud Vasconcelos (2003, p. 2):

A legalidade, como princípio de administração, [...] significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem-comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Silva (2004, p. 16) assegura que o princípio da legalidade já deixou de ser o único princípio que determina o Estado democrático de Direito, isto porque, nem todas as leis são justas e as constantes mudanças sociais, a falta de garantias legais estatuídas pelos legisladores levou este princípio a ficar sob suspeita.

Costa (2000, p. 88)) cita que “além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação”.

Concernente ao tema, Vasconcelos (2003) conclui que o mesmo apresenta-se como um freio aos abusos e autoritarismos e personalismos, restringindo a atuação pública aos ditames legais e resguardando direitos pessoais e coletivos.

#### 1.4.2 Princípio da Segurança Jurídica

Considera-se o princípio da segurança nacional como “uma das vigas mestras da ordem jurídica, sendo um dos sub-princípios básicos do próprio conceito do Estado de Direito” (COSTA, 2000, p. 97-98).

O princípio da segurança jurídica está situado entre as garantias fundamentais do Estado de Direito, e pode ser definido como a certeza que é dada aos cidadãos de que determinadas relações ou situações jurídicas não serão modificadas por motivos circunstanciais ou por causa da conveniência política do momento. Inúmeros outros princípios expressamente previstos no nosso sistema legal são, na verdade, corolários desse princípio maior. É o caso do princípio da irretroatividade da lei, regra segundo a qual a lei é feita para o futuro, e não para reger situações pretéritas (FREITAS, 2001, p. 01).

Costa (2000) cita que a Lei n. 9.784/99 determina a obediência ao princípio da segurança jurídica em seu art. 1º. De forma geral, o autor afirma que este princípio impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição.

As necessidades de segurança, todavia, conforme a concepção que hoje busca-se lhe dar, não se satisfazem com a mera existência de um Direito que garanta coativa e inexoravelmente o cumprimento de uma legalidade iníqua, como sói acontecer nos regimes totalitaristas, em que a segurança é o simulacro que visa a disfarçar o controle opressivo da sociedade. No verdadeiro Estado Democrático a segurança assume o perfil de pressuposto do direito; não de qualquer forma de legalidade, mas sim daquela que dimanar dos direitos fundamentais consagrados na Constituição. Da mesma forma, também como função do direito e do Estado, seu objetivo não é outro senão o de garantir as liberdades públicas, no sentido que lhe atribuiu os ideais iluministas (BOMQUIPANI, 2007).

Bomquiani (2007) ressalta que a partir de uma análise crítica, o princípio da segurança jurídica pode ser diferenciado quanto ao seu conteúdo, “vislumbrando-se um caráter dúplice do mesmo”. Dessa maneira, tornar-se possível assegurar que, em uma acepção objetiva e em outra subjetiva, “embora estes dois aspectos estejam tão estritamente relacionados que muitos autores ou simplesmente não os diferenciam ou afirmam ser o segundo mero sub-princípio decorrente do primeiro”.

Em seu sentido objetivo, a segurança jurídica se manifesta como uma exigência de regularidade estrutural e funcional do sistema jurídico através de suas normas e instituições. Regularidade estrutural enquanto garantia de

disposição e formulação regular das normas e instituições integrantes de um sistema jurídico; regularidade funcional no que tange ao cumprimento do direito por todos os seus destinatários e a devida atuação dos órgãos encarregados de sua aplicação, ou seja, no assegurar a realização do direito mediante a sujeição de todos os poderes públicos e de todos os cidadãos ao paradigma da legalidade. Tal aspecto, também denominado segurança jurídica *stricto sensu*, está conexionado com elementos objetivos da ordem jurídica, representando a garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito.

Já em sua faceta subjetiva, igualmente chamada de *princípio da proteção da confiança*, a segurança jurídica se apresenta como certeza do direito, ou seja, como projeção da segurança objetiva nas situações pessoais. Para isto, requer-se a possibilidade de conhecimento do direito por seus destinatários, devendo-se assegurar a estes o poder de saber com clareza e de antemão aquilo que lhes é mandado, permitido ou proibido, de forma a organizar suas condutas presentes e programar expectativas para suas atuações jurídicas futuras sob pautas razoáveis de previsibilidade (BOMQUIPANI, 2007).

Cabe destacar, de acordo com Costa (2000), que, muitas vezes pode ocorrer o desfazimento do ato e/ou da situação jurídica criada por ele, podendo ser mais prejudicial do que sua manutenção, principalmente quanto às repercussões na ordem social. Logo, não há razão para invalidar ato que tenha atingido sua finalidade, sem causar dano algum, seja ao interesse público, seja a direitos de terceiros.

A segurança jurídica fundamenta-se no princípio de que todos os cidadãos são intocáveis, fisicamente bem como os seus patrimônios e direitos adquiridos, desde que estes estejam dentro do liame da lei, e seus atos não venham a contrariar nenhum princípio legal no campo tributário está na garantia de que nenhum tributo será instituído ou aumentado sem lei prévia que determine que não se pode cobrar tributo no exercício financeiro 150-II b) da Constituição Federal de 1988 estes e outros mais para dar garantias ao cidadão a fim de que o Estado não se extrapolasse seus limites e transformasse o tributos em confisco (SILVA, 2004, p. 19).

Bomquiani (2007) afirma que no adequado Estado de Direito Democrático o princípio da segurança assume o perfil de pressuposto do próprio direito; “não de qualquer forma de legalidade, mas sim daquela que dimana dos direitos fundamentais consagrados na Constituição”. Da mesma forma, também como função do direito e do Estado, seu objetivo não é outro senão o de garantir as liberdades públicas, no sentido que lhe atribuiu os ideais iluministas.

### 1.4.3 Princípio da Justiça

Pazzaglini Filho et. al. (1999) afirma que uma das atividades relevantes do Estado é fazer justiça, este ato estatal deve estar inserido em todas as suas atividades governamentais. É o ponto inicial para se determinar um estado como Estado democrático de Direito, foi um dos pontos demarcatórios que delineou o homem no seu estado natural para o estado contratual.

Nessa linha de análise, pode-se afirmar que o princípio da justiça, para constituir o pilar do Estado democrático de Direito, não satisfaz a existência de uma norma positivada vigente e de modo que estatui determinado ordenamento jurídico, é necessário que esta norma seja justa, assim como voltada os interesses do povo a quem esta deve ser dirigida.

É importante afirmar que a justiça a que nos referimos não é a sobre a legalidade ou a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma e sim a sua forma como a lei foi criada se é justa ou injusta, pois se esta determinar ao cidadão um *modus vivendi*, contrário aos princípios fundamentais, mesmo sendo legal por ter guardada na sua forma como foi criada é injusta pelo efeito causado aos subordinados, pois nem tudo que é legal é justo e a supremacia do direito não é só o princípio da legalidade e sim da justiça da segurança jurídica. Esta tríade devem caminhar juntas, pois para que um Estado de Direito seja realmente confirmado é necessário a presença dos três pilares já comentados (SILVA, 2004, p. 14).

Diante do exposto, Silva (2004, p. 15) menciona que a irremovibilidade do Estado democrático de Direito deve estar firmado nos pilares da legalidade, segurança jurídica e justiça, tendo em vista que, de algum modo, os poderes Judiciário o Executivo ou o Legislativo “agirem de forma que venham a ferir o povo estará diretamente ferindo o Estado democrático de Direito e assumindo o papel de príncipes soberanos que transforma seus súditos em prisioneiros da liberdade”.

## 2. ACESSO À JUSTIÇA: UM DIREITO DE TODOS OS CIDADÃOS BRASILEIROS

### 2.1 Iniciação ao Tema

Pode-se iniciar o estudo do tema geral do presente trabalho de várias maneiras: enfocando o aspecto sociológico do assunto; discutindo acerca da sua implicação e conseqüências históricas, entre outros. Contudo, optou-se, por questão metodológica, começar pelo que representa o termo “acesso à justiça”, tendo em vista que, com o passar dos tempos, a humanidade, era a era, vai ultrapassando diversos óbices que cruzam a sua frente. Isto no que concerne à saúde, educação, tecnológica, desenvolvimento social, políticas econômico-financeiras, entre outros. Tal não poderia ser diferente no que diz respeito à justiça.

E a referência à justiça não representa somente aquela que perpassa nos corredores de qualquer Fórum, mas sim, uma justiça que está além do ambiente forense, pois significa uma “justiça social, isto é, produção de resultados, pelos sistemas jurídicos, individuais e socialmente justos, de sorte que as relações interpessoais sejam determinadas pela igualdade social e politicamente relevante” como pensa Guilherme Peña de Moraes (1999), aludindo a Norberto Bobbio *in* Eguaglianza e Liberta. Continua o autor sobre o mesmo tema, relacionado com o que denomina de “acesso efetivo à justiça”, ou seja, “ausência de potenciais inibições no ingresso prático ao sistema, explicitado pela aptidão igualitária de plena utilização da justiça e suas instituições”.

Descarte, a necessidade de acesso efetivo à justiça e a indispensabilidade da justiça social são resolvidas, na feliz expressão da doutrina pátria contemporânea, em acesso à ordem jurídica justa.

É dizer: o acesso à justiça não se deve limitar aos juízos e tribunais como órgãos jurisdicionais integrantes a estrutura política do Estado, mediante a ampla admissibilidade ao processo ou possibilidade de ingresso em juízo, sendo encargo estatal a promoção de uma ordem jurídica produtora de decisões individual e socialmente justas (CAPPELLETTI, 1994, p. 123).

O termo acesso, empregado no tema em estudo, representa a possibilidade, a abertura de viabilidade que as pessoas têm para obter algo. No dizer de Cappelletti (1994, p. 126):

O acesso não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.

O professor Alexandre César (1994), citando o autor Horácio Wanderlei Rodrigues, cuja obra deste é intitulada *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*, entende que:

Dentro de uma concepção axiológica de justiça, o acesso a ela não fica reduzido ao sinônimo de acesso ao Judiciário e suas instituições, mas sim a uma ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano, não restritos ao ordenamento jurídico processual (CÉSAR, 1994, p. 28).

Ma,s em que momento houve o “despertar” efetivo a este acesso à justiça? Pode ter sido no que Cappelletti (1994) em nota a sua obra, assevera que:

Provavelmente o primeiro reconhecimento explícito do dever do Estado de assegurar igual acesso à justiça (pelo menos quando as partes estejam na Justiça) veio com o Código Austríaco de 1895, que conferiu ao juiz um papel ativo para equalizar as partes (CAPPELLETTI, 1994, p. 131).

De lá até os tempos hodiernos, muito se tem caminhado no sentido de fazer valer efetivamente este direito, ressaltando-se assim as palavras do juiz José Nalini (2000), em que explana:

O movimento do acesso à justiça é uma solução de compromisso. O aspecto normativo do direito não é renegado, mas enfatizado como elemento de extrema importância. É condição necessária ao conhecimento do fenômeno jurídico, mas não suficiente à sua compreensão total. O direito é norma, todavia não se contém todo na positividade (NALINI, 2000, p. 67).

O já mencionado autor Alexandre César (2002) cogita, sobre o aparecimento do acesso à justiça seguinte:

Entretanto, a partir do início deste século, com o surpreendente crescimento das sociedades capitalistas em tamanho e complexidade, a perspectiva individualista perde força e emergem reivindicações coletivas de novos direitos, denominados “novos direitos humanos”, que são aqueles que vão tornar realmente efetivos os direitos anteriormente reconhecidos pelas declarações de direitos do homem. É através do direito ao efetivo acesso à justiça que isso se dá (CÉSAR, 2002, p. 54).

Voltando a Cappelletti (1994, p. 143) ainda sobre a evolução do acesso à justiça, o mesmo expressa:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos (CAPPELLETTI, 1994, p. 151).

Sobre o assunto: “o nível de desenvolvimento e uma nação também podem e devem ser avaliados do ponto de vista da democratização de seu aparato judiciário, ou seja, como e de que meios dispõe o povo para ter acesso ao aparato judiciário do Estado”, lembra o Senador Lúcio Alcântara.

Para finalizar esta parte em que se tratou das noções iniciais de acesso à justiça, a Procuradora Raquel Elias Ferreira Dodge, em palestra intitulada A autonomia da ouvidoria pública e Direitos Humanos, sobre o entendimento de acesso à justiça disse: “A doutrina dá a esta expressão dupla sentido: o de acesso à justiça ser universal, ou seja, tornar a Justiça acessível a todos, efetivamente; e também o de ser eficiente, ou seja, ser confiável, ágil, produzir resultados individual e socialmente justos”.

## **2.2 O Acesso à Justiça como Proteção Jurídica em Defesa dos Direitos do Cidadão**

A Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que instituiu o Código de Processo Civil, prevê o seguinte: “Art.2º. Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou interessado a requerer, nos casos e formas legais”.

“A presente previsão legal representa o que a doutrina chama de princípio dispositivo, que significa ser “em regra a jurisdição atividade” provocada e não espontânea: *ne procedat index ex officio*”, mas alguns procedimentos o juiz pode determinar de ofício, “arts. 989 (abertura de inventário), 1129 (exibição de

testamento), 1142 (arrecadação de bens da herança jacente), 1160 (arrecadação de bens de ausente)”.

Porém, como se refere Marcacini (1996), em que na última parte cita Candido Rangel Dinamarco (1983), destacando que:

A necessidade de encontrarmos um processo verdadeiramente democrático, onde impere a igualdade substancial, exige a participação efetiva do juiz no processo. Demais, o processo tem por fim a realização da justiça, o que obriga a verificação adequada das afirmações dos fatos. Dizemos adequada verificação que esgota a possibilidade de descoberta da verdade. Realmente, não é possível que as afirmações dos fatos sejam verificadas em razão da disparidade de armas entre as partes, em virtude da menor sorte econômica ou da menor astúcia de um dos litigantes. O princípio dispositivo não tem qualquer ligação com a estrutura do processo, e muito menos com o seu aspecto interno, ou seja, com a instrução da causa. O juiz moderno, portanto, ciente de sua responsabilidade social, deve participar ativamente da produção da prova, já que “com o aspecto ético do processo não se compadece o seu abandono à sorte que as partes lhe derem, ou uma delas em detrimento da mais fraca, pois isso desvirtuaria os resultados do exercício de uma atividade puramente estatal e pública, que é a jurisdição” (DINAMARCO, 1983, *apud*, MARINONI, 1993, p. 70).

E o que se refere Marcacini (1996) no texto acima vem totalmente ao encontro do assunto em discussão, que é o acesso à justiça, haja vista que o juiz atual, cômico de suas obrigações constitucionais e principalmente sociais, não se deve deixar levar pelo aspecto positivista que, aprioristicamente, o texto do artigo 2º do CDC pode dirigir.

Nalini (2000, p. 37) lembra que “(...) a Constituição não é instrumento de realização de políticas governamentais, mas pacto estável de valores, pelo qual devem se pautar Estado e sociedade.” E isto representa a proteção jurídica proporcionada pelo acesso à justiça constante na Carta Magna.

Para se ter uma noção da importância do tema, haja vista que, em parte posterior do presente estudo, discutir-se-á sobre justiça social, tem-se que: “A temática do acesso à justiça, sem dúvida, está intimamente ligada à noção de justiça social. Poderíamos até dizer que o acesso à justiça é o “tema-ponte” a interligar o processo civil com a justiça social.”; como afirma Marcacini (1996).

Robert e Séguin (2000, p. 42) entendem sobre o acesso à justiça como forma de proteção jurídica que:

É de grande relevância, não só jurídica, mas também moral, política e social, que o Estado cumpra suas responsabilidades para com a sociedade, seja ela carente ou não, facilitando o acesso da mesma à justiça. O auxílio aos profissionais do Direito, dando-lhes dispositivos legais e justos, para que possam exercer seus mandatos de maneira ilibada, cumprindo o princípio da igualdade de oportunidades perante a lei, como verdadeira forma do exercício pleno da cidadania.

E, tendo em vista o descumprimento desta proteção jurídica por parte do Estado, César (2002, p.130) faz um alerta:

Por outro lado, não se pode esquecer que o Estado brasileiro é um grande gerador de conflitos, pois não assegura a efetivação de direitos sociais básicos como habitação, emprego, instrução, reforma agrária, previdência social, etc., além de provocar inúmeros outros “em vários campos de atuação, principalmente nas áreas fiscal e administrativa”. Talvez seja esta uma das razões pelas quais o Estado brasileiro nega também aos seus cidadãos o direito humano básico de acesso à justiça: os maus governantes, gestores omissos, evitam materializar uma instituição, mesmo que constitucionalmente prevista, que seja instrumento de cobrança e efetivação de direitos sonogados.

### **2.3 O Estado Democrático de Direito e o Acesso à Justiça Brasileira**

No preâmbulo da Constituição Federal brasileira em vigor, encontra-se a seguinte redação: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional encontra a expressão (ou o termo) “Estado Democrático de Direito” no “TÍTULO 1 – DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS”: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Ensino e tem como fundamentos: (...)”.

Nota-se que a referência no preâmbulo é somente a “Estado Democrático”, como sugere o nome desta parte do trabalho e não a “Estado Democrático de Direito”. E a explicação se dá no estudo em separado de cada um dos institutos, como faz Bastos (2001, p. 78):

O Estado de Direito, mais do que um conceito jurídico, é um conceito político que vem à tona no final do século XVIII, início do século XIX. Ele é fruto dos movimentos burgueses revolucionários, que àquele momento se

opunham ao absolutismo, ao Estado de Polícia. Surge como idéia força de um movimento que tinha por objetivo subjugar os governantes à vontade legal, porém, não de qualquer lei. Como sabemos, os movimentos burgueses romperam com a estrutura feudal que dominava o continente europeu; assim os novos governos deveriam submeter-se também as novas leis, originadas de um processo novo onde a vontade da classe emergente estivesse consignada. (...) Como não poderia deixar de ser, este Estado formalista recebeu inúmeras críticas na medida em que permitiu quase que um absolutismo do contrato da propriedade privada, da livre empresa. Era necessário redinamizar este Estado, lançar-lhe outros fins; não que se considerassem aqueles alcançados, afinal eles significaram o fim do arbítrio, mas cumprir outras tarefas, principalmente sociais, era imprescindível. Desencadeia-se, então, um processo de democratização do Estado; os movimentos políticos do final do século XIX, início do XX, transformam o velho e formal Estado de Direito num Estado Democrático, onde além da mera submissão a lei, deveria haver uma submissão à vontade popular e aos fins propostos pelos cidadãos.

Marinoni (1993, p. 89) refere-se sobre o tema dizendo que “não obstante, o Estado de Direito, ainda que como Estado Social, nem sempre espelhou, realmente um Estado Democrático. Basta se pensar no Estado nazista, que também se proclamava Estado Social”.

Robert e Séguin (2000, p. 101) destacam que “o acesso à justiça tem como marco a retirada da possibilidade de vingança privada pelo indivíduo pelo Estado e é indispensável à solidificação do Estado Democrático de Direito”.

Como ressalta Nalini (2000, p. 123), “um dos objetivos fundamentais da Constituição da República do Brasil de 1988 é justamente erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, III, da constituição federal do Brasil). E sobre o assunto, diz ainda o jurista:

A Constituição do Brasil fornece base consistente para essa missão. Elege, consoante já se acentuou, como um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito a erradicação da pobreza – art. 3º, III. “De fato, a preocupação com o social é uma dimensão inextirpável do Estado Moderno. Sobre o que se tergiversa é com relação aos meios que haverão de ser postos à disposição desta causa, posto que a imposição em si da erradicação da pobreza está presente em toda a Constituição democrática. Não se pode imaginar que a riqueza sirva apenas a alguns. É inconcebível também que populações enormes careçam do mínimo indispensável à sua sobre vivência com dignidade” (BASTOS, 2001, p. 446).

Moraes (2000, p. 195) explica seu entendimento sobre o assunto, destacando que:

O Estado democrático de direito, que significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, proclamando no *caput* do artigo, adotou, igualmente, no seu parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Informa-se o alcance do princípio democrático justifica a sua compreensão como um princípio normativo multiforme. Tal como a organização da economia aponta, no plano constitucional, para um sistema econômico complexo, também a conformação do princípio democrático se caracteriza tendo em conta a sua estrutura pluridimensional. Primeiramente, a democracia surge como um processo de democratização, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antiéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrático-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática, entre outros).

Logo, em uma interpretação sistemática, não isolada, de todo o assunto em tela, tem-se que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, que são objetivos do Estado Democrático e de Direito que é a República Federativa brasileira, também passa pelo aspecto da facilitação do acesso à justiça da população carente, haja vista que não se pode conceber a conquista dos direitos a melhores condições de vida, se um respaldo das suas instituições garantidoras, ou, em última análise, que as camadas menos favorecidas terão instituições como a Defensoria Pública, Ministério Público e o próprio Poder Judiciário, assim como os órgãos de Ouvidoria Pública como um todo. Sobre o assunto, Alves e Pimenta (2004, p. 56) opinam que:

O Estado de Direito tem por característica a observância do princípio da legalidade e a supremacia da lei, como garantia máxima da segurança jurídica para todos os cidadãos. Num regime político que se pretenda democrático o processo de produção do direito, ou seja, de elaboração e aprovação das normas jurídicas, deve cumprir certos requisitos que permitam reconhecer no produto final a expressão concreta da vontade do povo.

De nada adianta assegurar a observância do processo democrático na fase de produção do Direito se as autoridades encarregadas de interpretá-lo e de executá-lo não estiverem comprometidas com a realização da vontade popular, presumidamente latente no preceito estabelecido pela norma jurídica.

As autoras Robert e Séguin (2000, p. 65), citando Silvio Roberto Mello Moraes, dizem que este:

Leciona que a importância da Defensoria Pública extrapola os limites constitucionais “para alcançar a própria garantia e efetividade do Estado Democrático de Direito”, instrumento do legalismo a serviço da democracia, “da humanização da paisagem nas cidades e nos campos, enfim, da difusão igualitária da cidadania”.

Portanto, o acesso à justiça, no “Estado Democrático de Direito” em que o Brasil está constituído, representa um instituto de fundamental importância, não podendo qualquer unidade da Federação se esquivar de promover ações necessárias para a sua real concretização.

## 2.4 O Acesso à Justiça como Direito Humano

Antes de discorrer-se a respeito do tema desta parte do trabalho, valem os ensinamentos de Bobbio (1992, p. 73) sobre o que significa “direito”, para depois se chegar aos direitos humanos e, após, aos direitos humanos fundamentais. Assim, para o autor:

A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve entender-se tanto o mero fato exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato à figura da obrigação. Assim como não existe pai sem filho e vice-versa, também não existe direito sem obrigação e vice-versa. A velha idéia de que existem obrigações sem direitos correspondentes, como as obrigações de beneficência, derivava da negação de que o beneficiário fosse titular de um direito.

E ainda sobre o assunto:

Uma coisa é direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido, outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembléia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção (BOBBIO, 1992, p. 81).

É interessante, a respeito do assunto que ora se trata, a reflexão sobre o conteúdo do mesmo, já que se discutir posteriormente se o acesso à justiça representa realmente um direito humano fundamental. E sobre isto o jus-filósofo Bobbio (1992, p. 91) entende que:

Apesar das inúmeras tentativas de análise definitiva, a linguagem dos direitos permanece bastante ambígua, pouco rigorosa e frequentemente usada de modo retórico. Nada impede que se use o mesmo termo para indicar direitos apenas proclamados numa declaração, até mesmo solene, e direitos efetivamente protegidos num ordenamento jurídico inspirado nos princípios do constitucionalismo, onde haja juizes imparciais e várias formas de poder executivo das decisões dos juizes. Mas entre uns e outros há uma bela diferença! Já a maior parte dos direitos sociais, os chamados direitos de segunda geração, que são exibidos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, permaneceu no papel. O que dizer dos direitos de terceira e de quarta geração? A única coisa que até agora se pode dizer é que são expressão de aspirações ideais, às quais o nome de "direitos" serve unicamente para atribuir um titulo de nobreza. Proclamar o direito dos indivíduos, não importa em que parte do mundo se encontrem (os direitos do homem são por si mesmos universais), de viver num mundo não poluído não significa mais do que expressar a aspiração a obter uma futura legislação que imponha limites ao uso de substancia poluentes. Mas uma coisa é proclamar este direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido. Não se poderia explicar de que fala a primeira são somente os proclamados nas instituições internacionais nos congressos quanto os direitos de que fala a segunda são aqueles que a esmagadora maioria da humanidade não possui de fato (ainda que sejam solene e repetidamente proclamados).

Sobre os direitos humanos, Robert e Séguin (2000, p. 87) entendem que "o homem possui direitos e liberdades inerentes à sua condição humana, sendo novo apenas o pensamento de que esses direitos constituem objeto próprio de uma regulamentação nacional e internacional". E mais, correlacionando acesso à justiça, direitos humanos e cidadania: "a evolução do princípio de acesso à justiça acompanha passo a passo a história da luta pelos Direitos Humanos e pela Cidadania".

As mesmas autoras citam, sobre a positivação dos direitos humanos o seguinte: "passados mais de cinco séculos, a Carta do Homem de Virgínia, de 1776, inspirada nos ideais de igualdade, fraternidade e liberdade, que nortearam a Revolução Francesa (1789), finalmente positivou os Direitos Humanos. As idéias eram francesas mas foi aqui na América o berço do seu positivamento".

Sobre a idéia do surgimento dos direitos fundamentais do homem, o professor Vasconcelos (1998, p. 110) menciona que:

Essa idéia só surge quando se verifica o afastamento entre o individual e o social, a partir do instante em que o Estado aparece na teoria moderna como um “mal necessário”. Sua formulação clássica foi fixada por Herbert Spencer, em obra justamente intitulada *O Homem contra o Estado*. Se o ateniense não conheceu a problemática dos direitos fundamentais do homem, levou à prática, entretanto, em nível nunca jamais igualada, sua peculiar vocação de *homo politicus*.

Com essa noção acerca do que representa direito e direitos humanos, ingressando propriamente dito no tema proposto, é de fundamental importância para saber se o acesso à justiça representa um direito humano fundamental que se faça a separação dos dois institutos: direito humano e direito fundamental.

Segundo Robert e Séguin (2000, p. 113), “a diferença entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais reside no fato dos últimos serem utilizados para designar os direitos positivados em nível interno, enquanto os primeiros seriam mais usualmente para denominar os direitos naturais expressos na Declarações Internacionais”.

O professor Guerra Filho, *apud* César (2002, p. 101) entende a respeito do tema que:

Uma primeira dessas distinções é aquela entre direitos fundamentais e direitos humanos. De um ponto de vista histórico, ou seja, na dimensão empírica, os direitos fundamentais são, originalmente, direitos humanos. Contudo, estabelecendo um corte epistemológico, para estudar sincronicamente os direitos fundamentais, devemos distingui-los, enquanto manifestações positivas do direito, com aptidão para a produção de efeitos no plano jurídico, dos chamados direitos humanos, enquanto pautas ético-políticas, situadas em uma dimensão suprapositiva, deonticamente diversa daquela em que se situam as normas jurídicas – especialmente aquelas de direito interno.

O constitucionalista Morais (1999, p. 45) trata do assunto no aspecto de que “a noção de direitos fundamentais é mais antiga que o surgimento da idéia de constitucionalismo, que tão-somente consagrou a necessidade de insculpir um rol mínimo de direitos humanos em um documento escrito, derivado diretamente da soberana vontade popular.”

Morais (1999, p. 49) traz sua definição a direitos humanos fundamentais e oferece outras que enumera:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o desenvolvimento da personalidade humana (...). A UNESCO, também definindo genericamente os direitos humanos fundamentais, considera-os 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.

E arremata ainda Moraes (1999, p. 53) dizendo que “os direitos humanos fundamentais, portanto, colocam-se como uma das previsões absolutamente necessárias a todas as Constituições, no sentido de consagrar o respeito à dignidade humana, garantir a limitação de poder e visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana”.

Vale a pena salientar que a partir do inciso LXXIV, do art.5º da Constituição Federal, em que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, que está inserido no Capítulo I – “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, que por sua vez faz parte do Título II – DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.

Silveira (1999), embora se referindo à assistência judiciária, citando João Bonumá, refere-se sobre “direito à justiça” que pode ser entendido como o tema em estudo, ou seja, acesso à justiça:

Verberando os que não alcançaram o verdadeiro conteúdo da assistência judiciária e ainda insistem em nomeá-la de benefício, João Bonumá, com autoridade de processualista, explicitou que a nova consciência jurídica universal “a tal ponto tem modificado essa concepção que hoje já se considera a assistência judiciária aos necessitados como um direito fundamental do homem. O direito à justiça é tão imprescindível como o direito à vida, à segurança pessoal, à liberdade, à educação, à subsistência e à propriedade. Não é um direito do cidadão. É um direito do homem.” (BONUMÁ, 1993, *apud*, SILVEIRA, 1999, p. 124).

Como conteúdo dos direitos humanos fundamentais, o já aludido constitucionalista Moraes (2000, p. 67) traz, inclusive com citação a Afonso Arinos (1958, p. 188):

A constitucionalização dos direitos humanos fundamentais não significou mera enunciação formal de princípios, mas a plena positivação de direitos, a partir dos quais qualquer indivíduo poderá exigir sua tutela perante o Poder Judiciário para a concretização da democracia. Ressalte-se que a proteção

judicial é absolutamente indispensável para tornar efetiva a aplicabilidade e o respeito aos direitos humanos fundamentais previstos na Constituição Federal e no ordenamento jurídico em geral. Como ressaltado por Afonso Arinos de Mello Franco, “não se pode separar o reconhecimento dos direitos individuais da verdadeira democracia. Com efeito, a idéia democrática não pode ser desvinculada das suas origens cristãs e dos princípios que o Cristianismo legou à cultura política humana: o valor transcendente da criatura, a limitação do poder pelo Direito e a limitação do Direito pela justiça. Sem respeito à pessoa humana não há justiça e sem justiça não há Direito” (ARINOS, 1958, p. 188, *apud*, MORAES, 2000, p. 67).

E mais, antes de finalizar a presente parte do estudo, vale a pena ressaltar sobre “direitos humanos”, haja vista que se está a discorrer sobre o tema, algo que ocorre atualmente que é uma certa “banalização” de aceção do termo. Melhor explicando, isto quer dizer que há instituições, pessoas públicas e até mesmo a imprensa, não se sabe ao certo que intuito, que fazem referência de maneira a deturpar a idéia dos “direitos humanos”, tentando talvez diminuir a importância dos objetivos traçados por órgãos e organismos, nacionais e/ou internacionais, que com o passar dos tempos, com os avanços conseguidos pelo próprio homem, tem sido destaque as suas atuações. Várias entidades sérias têm sido criadas para garantir o respeito e dignidade à pessoa humana. E dispensar tal tratamento às mesmas representa um enorme retrocesso que não pode ser difundido, sob pena fundamentalmente de serem desestimuladas suas imprescindíveis atuações.

É óbvio que há também órgãos governamentais e não-governamentais que são discutíveis seus papéis e formas de desenvolvimento de trabalho. Quer dizer, não têm qualquer compromisso com a seriedade e importância do fundamento ideológico do que representa o termo “direitos humanos”, as que estão relacionadas. E aí sim, são necessárias atitudes da própria sociedade, no sentido de coibir o aparecimento e funcionamento das mesmas.

Assim, tem-se que se pensar, cada vez mais, em capacitar, dotar e fomentar o aparecimento de entidades que, de maneira séria e competente, coloquem os direitos humanos como objetivo de suas existências.

Antes de findar o tópico em estudo, até mesmo para poder responder ao enunciado do mesmo, é importante a diferenciação entre direito e garantia. E sobre isto Moraes (2000, p. 97-98) é bastante objetivo, ao afirmar que:

Diversos doutrinadores diferenciam direitos de garantias fundamentais. A distinção entre direitos e garantias fundamentais, no Direito brasileiro, remota a Rui Barbosa, ao separar as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito.  
(...)

A mesma diferenciação faz Marcacini (1996, p. 176) mencionando que:

Clássica e bem atual é a contraposição dos direitos fundamentais pela sua estrutura, pela sua natureza e pela sua função, em direitos propriamente ditos ou direitos e liberdades, por um lado, e garantias por outro lado. Os direitos representam só por si certos bens; as garantias destinam-se assegurar a fruição desses bens; os direitos são principais, as garantias acessórias e, muitas delas, adjectivas (ainda que possam ser objeto de um regime constitucional substantivo); os direitos permitem a realização das pessoas e inserem-se directa e imediatamente, por isso, as respectivas esferas jurídicas, as garantias só nelas se projetam pelo nexu que possuem com os direitos; na acepção juracionalista inicial, os direitos declaram-se, as garantias estabelecem-se. (S/C)

Para finalizar, como resposta à pergunta que nomeia a presente parte do trabalho, o acesso à justiça representa uma garantia ao cidadão que comprovar insuficiência de recursos, do direito de ser-lhe prestado, pelo Estado, uma assistência jurídica integral e gratuita. E “Sem a garantia do Acesso à justiça, não pode haver o verdadeiro exercício da cidadania.” Positivado como está, o acesso à justiça representa um direito humano fundamental.

## 2.5 Principais Obstáculos

Infelizmente, muitos obstáculos têm aparecido no firmamento deste direito indiscutível da sociedade de dispor de meios que garantam seu acesso à justiça. Dentre eles podem ser mencionados a baixa condição econômico-social da maioria da população, os custos da demanda (em que se inserem os custos judiciais e os honorários pagos a advogados), que serão discutidos a seguir.

Obviamente que o autor está se referindo não à “vontade política”, mas sim à “falta” dela, causando enormes transtornos para a população.

Poder-se-ia mencionar mais alguns obstáculos ao acesso à justiça, além dos que foram elencados anteriormente. Contudo, para os fins do presente trabalho, colocar-se-á o limite nos obstáculos assinalados, até mesmo pelo fato de cada um deles (e ainda outros que não foram citados), guardarem estreita ligação entre si, como se verá.

É importante assinalar que a existência de qualquer obstáculo pode provocar na pessoa que precisa do acesso à justiça, duas conseqüências básicas e imediatas que se deve ter muita atenção: primeira - a busca de soluções alternativas como a auto-tutela, em que ela mesma vai tentar resolver seu problema, seja por meios adequados ou usando a força, sendo o resultado imprevisível, quer dizer, pode até haver a resolução, como podem surgir outros problemas e novas dificuldades; e segunda - a acomodação, em que os obstáculos apresentados parecem ser tamanhos, que quem precisa prefere deixar a situação como se encontra a ter que enfrentar as adversidades, gerando assim, enorme frustração.

#### 2.5.1 Baixa condição econômico-social

No que se refere à baixa condição econômico-social da maioria da população, isto significa que as pessoas são levadas a colocar como valores primordiais outros que não a condição de exercer o seu direito de pleitear algo que possa favorecer-lhes. E estes outros valores também são importantes, vale ressaltar, pois são eles: saúde, educação, política de segurança pública, entre outras. Todavia, o que se destaca é o fato de que muitas destas garantias poderiam ser conseguidas caso as pessoas acionassem da maneira adequada o aparato judiciário para que este obrigasse que as instituições pertinentes proovessem aqueles direitos básicos.

Sobre o assunto vale mencionar a posição de Nalini (2000, p. 141) em que relata que:

Vastas camadas populacionais vêm sendo singelamente excluídas da justiça convencional. É raro o comparecimento do favelado para pleitos típicos de uma cada vez mais reduzida classe média: são as ações edilícias, as concernentes às relações de família, de responsabilidade civil, dos vínculos de consumo. Em Estados desenvolvidos a comunidade dos

consumidores é integrada por todos os habitantes. Diversamente, num país como o Brasil, até a condição de consumidor é subtraída ao marginal – assim entendido o ser humano despossuído e em condições de miserabilidade total –, pois alheio ao processo de mercado em que se envolvem apenas os fornecedores e a população economicamente ativa.

Em contraponto, há os ensinamentos de Marcacini (1996, p. 89) quando diz que:

(...) ao mesmo tempo em que a assistência jurídica passa a ter importância fundamental para resgatar a cidadania de volume gigantesco de seres humanos, o instrumento não pode deixar de ser visto como mero paliativo, diante do ideal, possivelmente utópico mesmo a longo prazo, de erradicar a pobreza.

Quanto a este assunto, talvez não se consiga “erradicar a pobreza” como trata o autor acima, mas se pode diminuir em muito os níveis referentes a tais fatores, com informações de alta qualidade, mormente no que concerne à busca pelo direito, ou, como lembra o Nalini (2000, p. 143) “feliz expressão de Hannah Arendt, o direito a terem direitos”.

## 2.5.2 Custos da demanda

Considerando um dos principais que distanciam a população do acesso à justiça, o fator econômico, ou seja, os custos da demanda, podem ser tratados no que concerne a dois pontos fundamentais (sem esquecer outros que são também importantes, como, por exemplo, a falta de dinheiro para: pagar um transporte a fim de chegar em um local de atendimento de alguma instituição que promova acesso à justiça; xerocopiar documentos necessários para o ingresso de pedidos sejam eles administrativos ou mesmo judiciais, entre outros): custas judiciais e honorários advocatícios.

### 2.5.2.1 Custas judiciais

Em se tratando da existência de custas judiciais (ou “custas processuais”, ou ainda “custas do processo”), é flagrante a distância que aquelas impõem às camadas mais baixas da população, financeiramente referindo, pois, como se pode notar, atualmente, poucas são as pessoas que têm condições de pagar os valores

para ingressar judicialmente com uma ação cujo valor da causa é, aproximadamente, R\$ 1.700,00 (hum mil e setecentos reais). Portanto, fica quase impraticável o pagamento de aludidas custas processuais para a grande maioria da população, que já tenta sobreviver todos os dias, tendo em vista os grandes desafios que enfrenta. Daí se nota como as despesas processuais, de um modo geral, são um grande obstáculo de acesso à justiça para as pessoas.

### 3. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS: A OUVIDORIA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ

A ouvidoria da polícia Civil foi criada de fato no ano de 1998. Seu primeiro ouvidor foi o Delegado de Polícia civil, Dr. Pedro de Sá Roriz Neto. Ela é subordinada diretamente ao superintendente da polícia civil. Funciona no prédio da Polícia Civil na Rua do Rosário, nº 199, no centro da cidade, no 2º andar.

Atende ao público, externo e sua maior demanda são os *e-mails* vindos do cidadão com suas reclamações e denúncias. O público presencial e por telefone é pouco, pois acredito que o cidadão ainda tem medo de denunciar. Ela ainda não foi criada institucionalmente por falta de vontade política. Sabe-se que atualmente está sendo elaborado pela Assessoria jurídica da polícia civil um Decreto-Lei para a criação da Ovidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará.

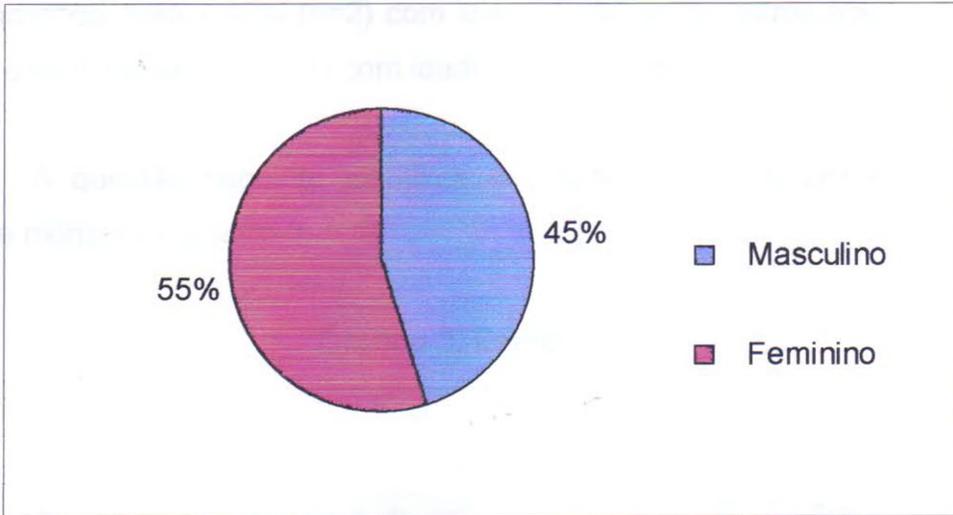
As denúncias chegadas são analisadas e remetidas as Unidades da Polícia Civil para resolução dos problemas e na volta destas denúncias resolvidas o cidadão tem o retorno de seu pleito. Muitas denúncias são anônimas, mas, mesmo assim, são analisadas e remetidas para investigação. Atualmente, a Ouvidora é a Bela. Orlandina Góes Correia Costa.

#### 3.1 Sujeito da Pesquisa

Nesta parte da pesquisa, identifica-se o perfil do sujeito da pesquisa a partir de seu gênero, faixa etária, estado civil, escolaridade, faixa salarial, condição profissional e bairro em que reside.

O questionário foi aplicado de 5 a 9 de novembro de 2007, com quatro pessoas ao dia, em diferentes horários, a fim de não criar uma pesquisa tendenciosa, nenhuma informação prestada foi excluída.

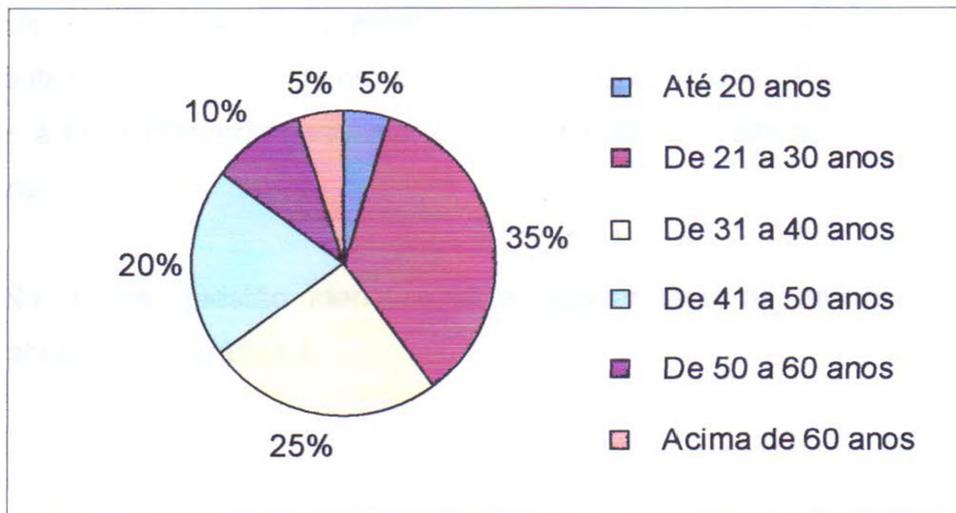
Inicialmente, identifica-se o gênero dos respondentes da pesquisa, conforme apresenta o gráfico 1.

**Gráfico 1. Gênero**

Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

O gráfico 1 destaca que 45% (n=9) da amostra pesquisa são homens enquanto que 55% (n=11) mulheres, ressaltando uma própria característica da população fortalezense em que a maioria é formada por mulheres.

Em seguida, identifica-se a faixa etária da amostra populacional, conforme apresenta o gráfico 2.

**Gráfico 2. Faixa etária**

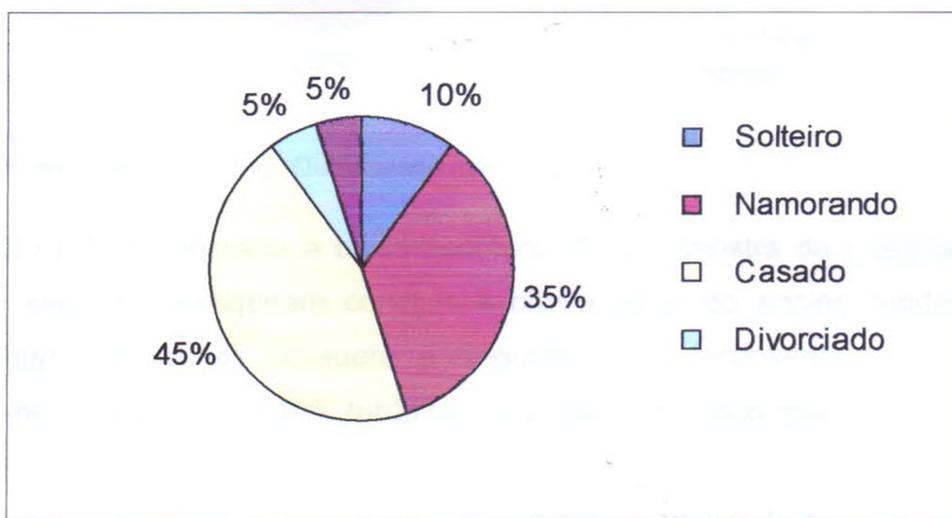
Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

Os dados apresentados no gráfico 2 destacam que 35% (n=7) das pessoas que compõem a amostra desta pesquisa têm de 21 a 30 anos, assim como

25% (n=5) de 31 a 40 anos, outros 20% (n=4) de 41 a 50 anos. Nesse contexto, ainda são encontrados 10% (n=2) com idade de 50 a 60, outros 5% (n=1) com até 20 anos e os mesmos 5% (n=1) com idade superior a 60 anos.

A questão seguinte identifica o estado civil da amostra da pesquisa, conforme mensura o gráfico 3.

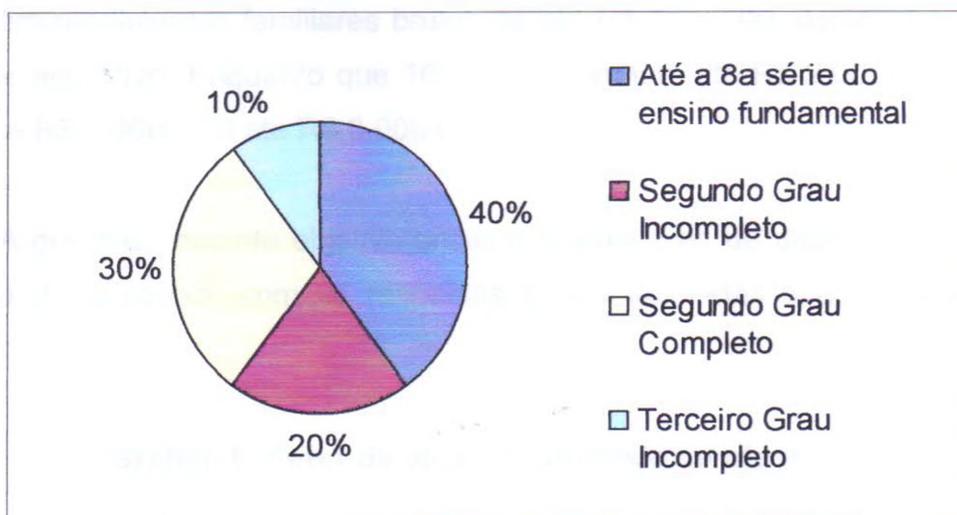
**Gráfico 3. Estado civil**



Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

As informações trazidas no gráfico 3 destacam que 45% (n=9) da amostra são casados, outros 35% (n=7) estão namorando, assim como 10% (n=2) são solteiros, outros 5% (n=1) viúvos e 5% (n=1) divorciados. Estes dados são condizentes à faixa etária da pesquisa, em que a maioria é composta por pessoas mais maduras.

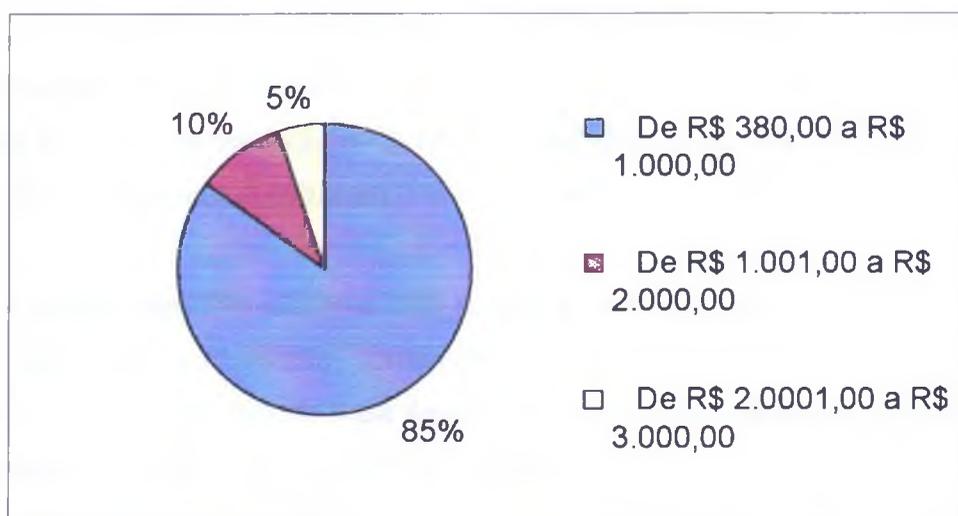
Na quarta questão identifica-se a escolaridade da amostra, com as respostas tabuladas no gráfico 4.

**Gráfico 4. Escolaridade**

Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

O gráfico 4 ressalta a baixa escolaridade da amostra da pesquisa, pois 40% (n=8) sequer conseguiram concluir a oitava série do ensino fundamental, enquanto que 20% (n=4) possuem o segundo grau incompleto, outros 30% concluíram-no, enquanto que 10% (n=2) têm o terceiro grau incompleto.

Na quinta questão os respondentes da pesquisa foram solicitados a informarem a média de sua renda familiar, conforme destaca o gráfico 5.

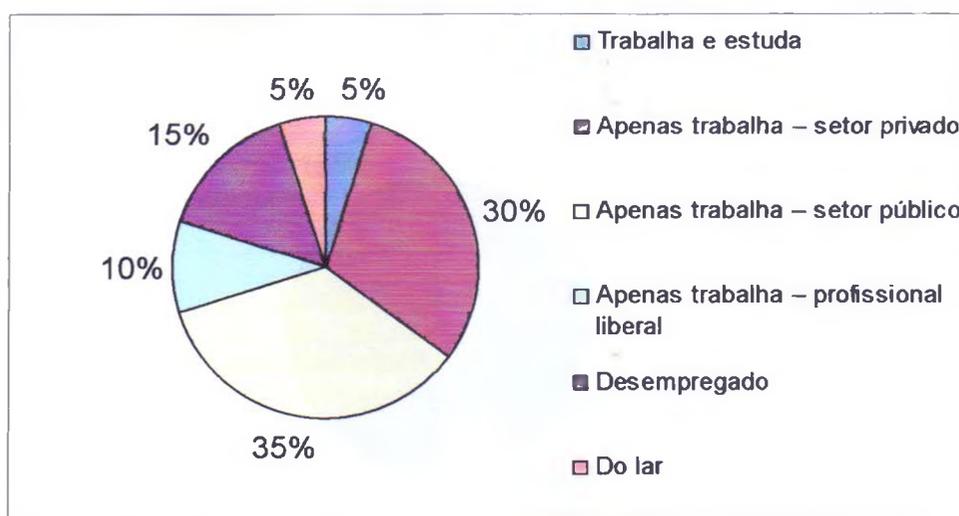
**Gráfico 5. Faixa salarial**

Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

De acordo com o gráfico 5, observa-se que 85% (n=17) da amostra da pesquisa têm rendimentos familiares brutos de até R\$ 1.000,00, demonstrando seu baixo poder aquisitivo. Enquanto que 10% (n=2) ganham até R\$ 2.000,00 e outros 5% (n=1) de R\$ 2.0001, 00 até R\$ 3.000,00.

A questão seguinte objetiva analisar a atual área de atuação profissional da amostra da pesquisa, com as respostas sendo tabuladas e apresentadas no gráfico 6.

**Gráfico 6. Setor de atuação profissional atual**



Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

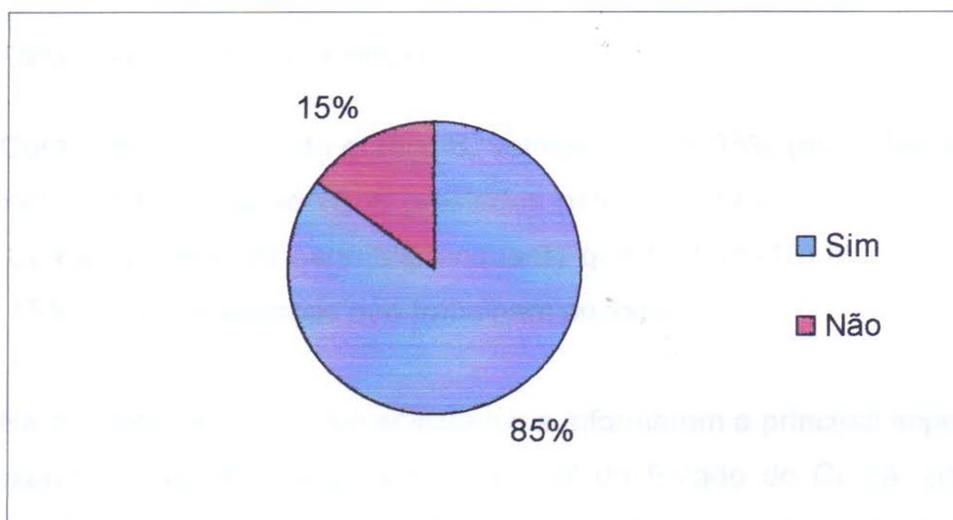
O gráfico 6 ressalta que 30% (n=6) das pessoas trabalham no setor privado, enquanto que 35% (n=7) no setor público, assim como 10% (n=2) são profissionais liberais, outros 15% (n=3) estão desempregados, 5% (n=1) são do lar e outros 5% (n=1) trabalham e estudam.

A sétima questão encerra esta primeira parte da pesquisa identificando o bairro em que a pessoa residente, constatando-se que 3 são moradores do Benfica, 1 do Centro, 2 do Parque Araxá, 1 da Água Fria, 1 do Edson Queiroz, 1 da Aldeota, 2 da Parangaba, 1 do Montese, 2 da Parquelândia, 2 do Bairro de Fátima, 1 da Vila União, 1 Vila Peri, 2 no Papicu.

### 3.2 A Atuação da Ouvidoria da Polícia Civil no Estado do Ceará na Percepção de seus Usuários

Nessa segunda etapa da pesquisa as pessoas foram solicitadas a informarem sobre suas principais percepções sobre a atuação da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará, assim como de seus ouvidores. Inicialmente, indagou-se se eles já haviam procurado esse órgão em outra ocasião, conforme destaca o gráfico 7.

**Gráfico 7. Primeira vez que procuram a Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará**

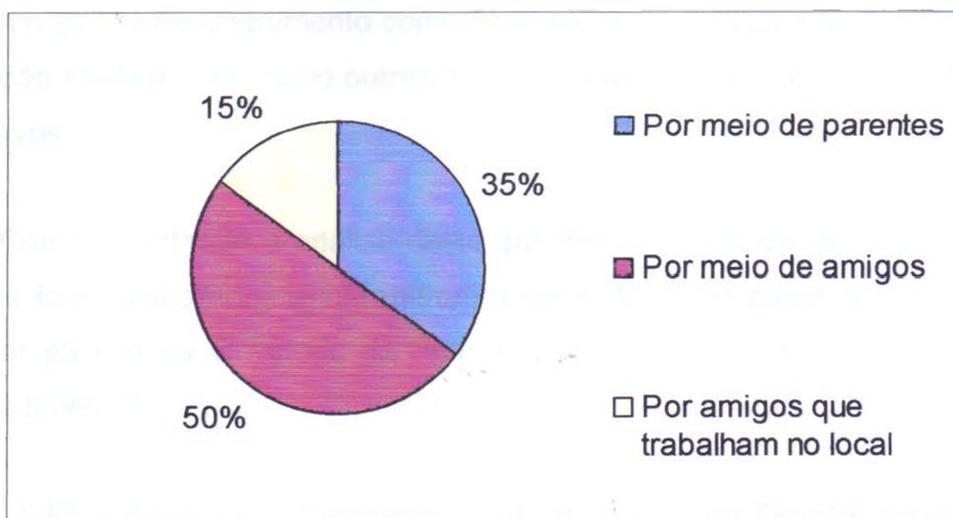


Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

De acordo com os dados apresentados no gráfico 7, observa-se que a maioria da amostra populacional da pesquisa não tinha utilizado ainda os serviços oferecidos pela Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará, uma vez que 85% (n=17) afirmaram positivamente. Dentre os 15% (n=3) que já tinham usado, todos utilizam de uma a três vezes a mais.

Quando questionados de que forma tomaram conhecimento sobre o atendimento prestado pela Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará, obtém-se o gráfico 8, exposto na seqüência.

**Gráfico 8. Forma como conheceram o atendimento da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará**



Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

Conforme os dados do gráfico 8, verifica-se que 35% (n=7) das pessoas tomaram conhecimento dos serviços prestados pela Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará por meio de parentes, enquanto que 50% (n=10) através de seus parentes e 15% (n=3) por pessoas que trabalham no local.

Na décima questão foram solicitados a informarem a principal importância do papel exercido pela Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará, conforme apresenta a tabela 1.

**Tabela 1. Importância da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará**

RESPOSTA	N.	%
Assegurar a legalidade dos atos administrativos	3	15
Zelar pela eficiência e qualidade do serviço público, contribuindo com a efetivação da cidadania	12	60
Agir como instrumento como instrumento constitucional de controle da Administração Pública	5	25
<b>TOTAL:</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

Conforme as informações apresentadas na tabela 1, constata-se que 60% (n=12) das pessoas acreditam que a importância da Ouvidoria da Polícia Civil do

Estado do Ceará deve-se ao fato de zelar pela eficiência e qualidade do serviço público, contribuindo com a efetivação da cidadania, assim como 25% (n=5) mencionaram agir como instrumento como instrumento constitucional de controle da Administração Pública, bem como outros 15% (n=3) assegurar a legalidade dos atos administrativos.

Complementando a análise desta questão, em seguida os colaboradores da pesquisa foram solicitados a informarem a importância do papel desempenhado pelo ouvidor público da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará, conforme apresenta a tabela 2.

**Tabela 2. Importância dos Ouvidores da Polícia Civil do Estado do Ceará**

<b>RESPOSTA</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Serem os verdadeiros representantes da sociedade	7	35
Assegurar a legalidade dos atos administrativos	4	20
Zelar pela eficiência e qualidade do serviço público, contribuindo com a efetivação da cidadania	5	25
Agir como instrumento como instrumento constitucional de controle da Administração Pública	4	20
<b>TOTAL:</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

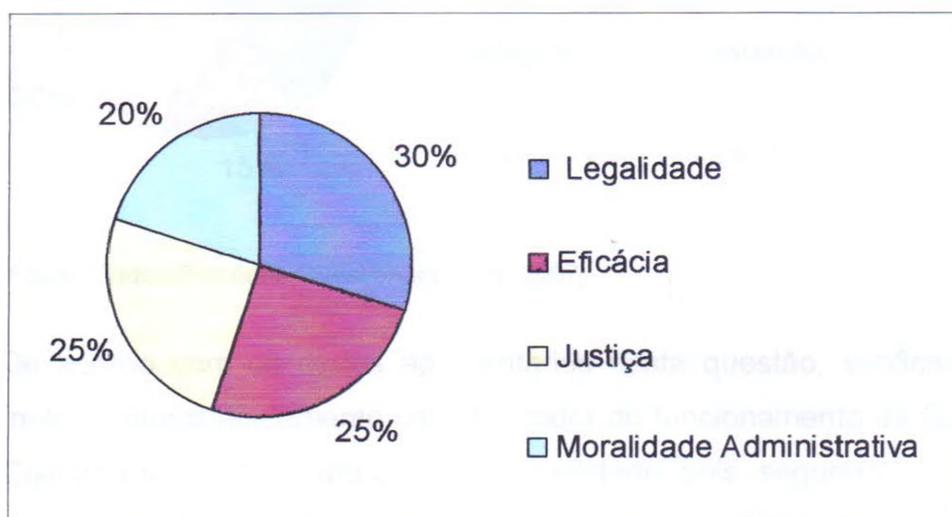
De acordo com os dados da tabela 2, verifica-se que 35% (n=7) da amostra populacional destacaram o fato de serem os verdadeiros representantes da sociedade, enquanto que 25% (n=5) afirmaram ser zelar pela eficiência e qualidade do serviço público, contribuindo com a efetivação da cidadania. Para outros, 20% (n=4) é o fato de agir como instrumento como instrumento constitucional de controle da Administração Pública, outros 20% (n=4) assegurar a legalidade dos atos administrativos.

Quando questionados sobre qual o principal canal de comunicação utilizado para comunicar-se com a Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará,

todos responderam que é a visita pessoal, contrariando dados estatísticos deste órgão que ressaltam ser o envio de *emails*.

Na décima terceira questão, os respondentes da pesquisa foram perguntados sobre solicitados a informarem sobre qual o princípio administrativo é o mais importante de ser usado na Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará. Para isso, as opções de respostas vinham com explicações ao lado, possibilitando aos respondentes opinarem da forma mais fidedigna possível, conforme apresenta o gráfico 9.

**Gráfico 9. Princípio administrativo mais importante ao funcionamento da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará**

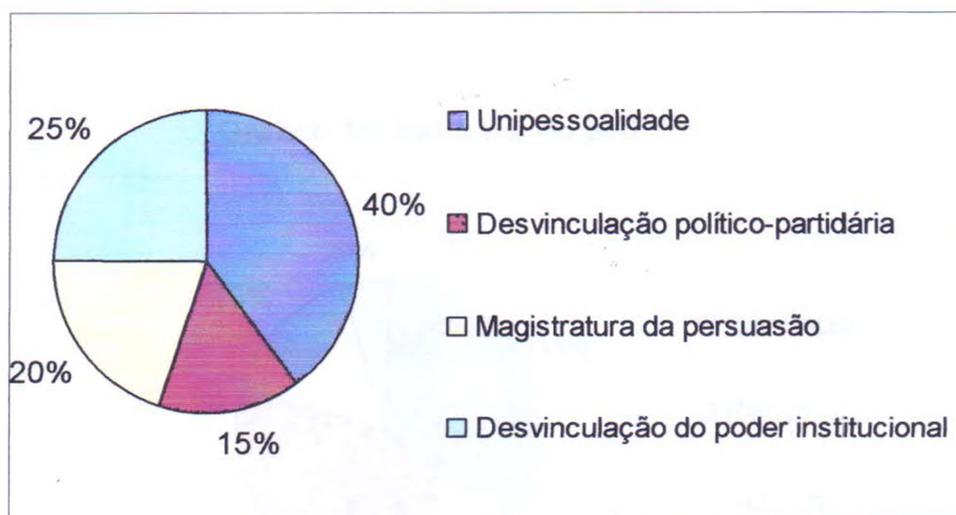


Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

De acordo com o gráfico 9 verifica-se que 30% (n=6) mencionaram o princípio da legalidade, por acreditarem que ser a expressão maior do Estado Democrático de Direito, a garantia vital de que a sociedade não está presa às vontades particulares, pessoais, daquele que governa. Para 25% (n=5), o princípio da eficácia é o mais significativo, pois visa garantir a eficácia do processo administrativo. Outros 25% (n=5) destacaram o princípio da justiça, uma vez que objetiva evitar que injustiças sejam cometidas, assim como 20% (n=4) mencionaram a moralidade administrativa, pois é o princípio informador de toda a ação administrativa, sendo defeso ao administrador o agir dissociado dos conceitos comuns.

Em seguida, os respondentes foram solicitados a informarem qual o principal elemento é caracterizador da ouvidoria. Para isso, inicialmente foram explicados os principais conceitos inerentes a cada um deles. As respostas obtidas estão apresentadas no gráfico 10.

**Gráfico 10. Principal elemento caracterizador do funcionamento da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará**



Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

De acordo com os dados apresentados nesta questão, verifica-se que para 40% (n=8), o principal elemento caracterizador do funcionamento da Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará é a unipessoalidade, pois, segundo Lyra (2005, p. 8), “trata-se de um órgão que não tem poderes administrativos e que, conseqüentemente, depende, em larga medida, da sua força institucional e das prerrogativas do seu titular para tornar efetivas as suas propostas”.

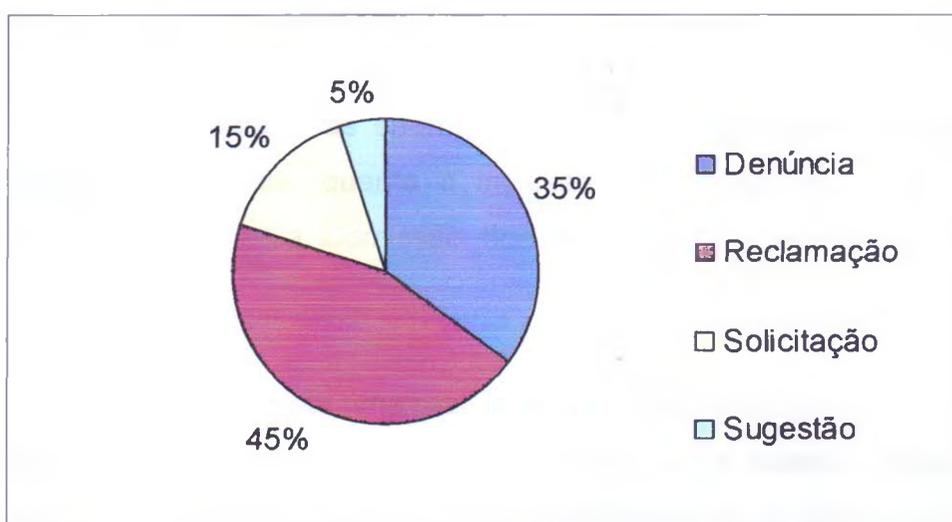
Para 15% (n=3) dos respondentes é desvinculação político e partidária, pois, ao exercer o cargo, o ouvidor deve desvincular-se de qualquer atividade nesse campo, a fim de não comprometer seu exercício profissional.

Na concepção de 20% (n=4), é a magistratura da persuasão, pois conforme Lyra (2005, p. 9), “o ouvidor necessita de credibilidade, que se senta em uma reputação ilibada, competência técnica, equilíbrio e senso de justiça, revelados à sociedade no exercício da sua militância em prol dos direitos da cidadania”.

Na opinião de 25% (n=5) dos respondentes é a desvinculação do poder institucional, pois “são integrantes do *staff* governamental, ou da direção da instituição em que atuam”(LYRA, 2005, p. 9).

Encerrando esta segunda fase da aplicação do questionário, os respondentes foram solicitados indicarem qual a natureza de seu pedido se denúncia, reclamação, elogio, solicitação ou sugestão, conforme destaca o gráfico 11.

**Gráfico 11. Natureza do pedido**



Fonte: Dados Primários Questionário (nov, 2007).

Conforme as informações apresentadas no gráfico 11, verifica-se que 35% (n=7) dos pedidos têm natureza de denúncia, enquanto que 45% (n=9) de reclamações, outros 15% (n=3) de solicitação e outros 5% (n=1) de sugestão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto ao longo deste trabalho acadêmico pode-se afirmar que a Ouvidoria da Polícia Civil deve receber e apurar a procedência das denúncias, reclamações, sugestões que lhe forem dirigidas e, propor a instauração de sindicâncias e inquéritos, sempre que cabíveis.

Apesar do questionamento quanto à autonomia e independência das "ouvidorias", em face da forma como estão constituídas, não deixa de ser um passo importante no sentido do aperfeiçoamento democrático do país.

Há que se considerar as enormes resistências. Na própria Assembléia Nacional Constituinte de 1988, quanto à inclusão do instituto no ordenamento jurídico brasileiro sugerida pela Comissão dos Notáveis, e que acabou por ser descartada.

A "Ouvidoria" representa uma realidade, um canal de acesso do cidadão à Justiça. É a garantia de um relacionamento democrático com o cidadão, objetivando o aperfeiçoamento do programa de qualidade, modernização, aprimoramento dos serviços e maior transparência das ações do Poder Judiciário.

É preciso ser claro, no entanto, que o instituto da "Ouvidoria" só se efetivará de fato, como uma autêntica instituição da soberania popular, quando superarmos no espírito do povo e na prática político-jurídica da Nação, o culto da estatolatria, substituindo-o pelo culto corajoso da liberdade do povo, das pessoas e dos cidadãos e cidadãs.

E isso não será uma dádiva do governo ou mesmo do parlamento, mas obra da luta ativa de todos aqueles e aquelas que acreditam ser possível construir uma sociedade sem exploração econômica, sem opressão política e sem alienação cultural.

Desse modo, ciente de que as atividades desenvolvidas na Ouvidoria da Polícia Civil do Estado do Ceará podem ser melhoradas, deixa-se como sugestão a implantação de um canal direto com atendimento *on-line* pela *internet*, assim como de uma central de atendimento via 0800, a fim de facilitar a comunicação com a ouvidoria e diminuir o medo das pessoas em denunciarem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Marco Aurélio. **A Ouvidoria pública no Paraná**. Monografia apresentada à disciplina de Metodologia Científica, Curso de Especialização em Administração Pública, Unibrasil. Curitiba: Unibrasil, 2006. [mimeo].

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1992.

BOMQUIPANI, Bruno Silva. **O Princípio da segurança jurídica e a coisa julgada inconstitucional**. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto775.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2007.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista Forense**, vol.326. Rio de Janeiro, 1994.

CÉSAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: UFMT, 2002.

COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Apontamentos sobre o Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <<http://www.iamg.org.br/site/revista/14.htm>>. Acesso em: 01 jul. 2007.

DIDIER JÚNIOR, Fredie Souza. Cognição, construção de procedimentos e coisa julgada: os regimes de formação da coisa julgada no direito processual civil brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3202>>. Acesso em: 31 jul. 2007.

LIMA, Paulo Roberto de Oliveira. **Contribuição à teoria da coisa julgada**. São Paulo: RT, 2004.

MARCACINI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas do processo civil**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2000.

MORAIS, Guilherme Peña de. **Instituições da Defensoria Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 1999.

ROBERT, Cinthia; SÉGUIN, Elida. **Direitos Humanos Acesso à Justiça**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROLDÃO, Antônio José Veiga. **O perfil do ombudsman nas instituições do Brasil**. Cuba: 1999. 91 f. Dissertação apresentação para o grau de Mestre em Educação. Universidad de La Habana, 1999. [mimeo].

SILVA, Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 13. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVEIRA, José Néri. **Defensoria Pública como instrumento da liberdade, da cidadania e da justiça social**. Discurso na aula inaugural da Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência:** prevenção contra a corrupção. 375 f. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006. [mimeo].

VASCONCELOS, Arnaldo. *Direito, Humanismo e Democracia*. São Paulo: Malheiros, 1998.

VASCONCELOS, Telmo da Silva. O princípio constitucional da legalidade e as formas originárias e derivadas de admissão. O controle interno, externo e judicial. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4100>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidor:** o defensor dos direitos na administração pública brasileira. Disponível em: <[http://www.unisc.br/fnou/artigos/ouvidor\\_o\\_defensor.pdf](http://www.unisc.br/fnou/artigos/ouvidor_o_defensor.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2007.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A: CARTA DE APRESENTAÇÃO

Fortaleza, 06 de Novembro de 2007.

Caro Colaborador

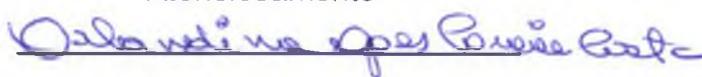
Estou realizando uma pesquisa para fundamentar a minha monografia de Pós-Graduação cujo objetivo focal é analisar o papel do ouvidor como defensor dos interesses da população no acesso à justiça.

Considerando que o alvo desta pesquisa é a atuação da ouvidoria na defesa dos direitos da social, estou realizando a aplicação deste questionário. Enfatizo que os dados obtidos serão utilizados com caráter confidencial e meramente acadêmicos.

Ressalto que sua participação sobre a realidade da Ouvidoria no Estado do Ceará, enquanto cidadão, são de fundamental importância para essa pesquisa. E, considerando o interesse do estudo, comprometo-me em apresentar os resultados da pesquisa a todos os interessados.

Agradeço antecipadamente sua colaboração com esta pesquisa, colocando-me à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente



Orlandina Góes Correia Costa

## APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO

### PARTE 1 – SUJEITO DA PESQUISA

#### 1) Gênero:

- Masculino
- Feminino

#### 2. Faixa Etária:

- Até 20 anos
- De 21 a 30 anos
- De 31 a 40 anos
- De 41 a 50 anos
- De 50 a 60 anos
- Acima de 60 anos

#### 3) Estado Civil:

- Solteiro
- Namorando
- Casado
- Divorciado
- Viúvo

#### 4) Escolaridade:

- Até a 8ª série do ensino fundamental
- Segundo Grau Incompleto
- Segundo Grau Completo
- Terceiro Grau Incompleto
- Terceiro Grau Completo
- Pós-graduação em Andamento
- Pós-graduação
- Mestrado Incompleto em Andamento
- Mestrado Completo

**5) Faixa Salarial:**

- De R\$ 380,00 a R\$ 1.000,00
- De R\$ 1.001,00 a R\$ 2.000,00
- De R\$ 2.0001,00 a R\$ 3.000,00
- A partir de R\$ 3.001,00

**6) Atualmente, você:**

- Trabalha e estuda
- Apenas trabalha – setor privado
- Apenas trabalha – setor público
- Apenas trabalha – profissional liberal
- Apenas trabalha – empresário
- Desempregado
- Vive de rendas
- Do lar
- Apenas estuda

**7) Bairro em que reside:** \_\_\_\_\_**PARTE II – A OUVIDORIA NO ESTADO DO CEARÁ****8) É a primeira vez que você procura esta Ouvidoria?**

- Sim
- Não

**8.1) Em caso negativo, quantas outras vezes você já procurou este órgão?**

- De 1 a 3 vezes
- De 3 a 5 vezes
- De 5 a 7 vezes
- Mais de 7 vezes

**9.) Como você tomou conhecimento da existência desta ouvidoria?**

- Por meio de parentes
- Por meio de amigos
- Por amigos que trabalham no local

- ( ) Na internet
- ( ) Outros, favor citar:

**10) Na sua opinião, qual a principal importância da ouvidoria?**

- ( ) Assegurar a legalidade dos atos administrativos
- ( ) Zelar pela eficiência e qualidade do serviço público, contribuindo com a efetivação da cidadania
- ( ) Agir como instrumento como instrumento constitucional de controle da Administração Pública

**11) E qual a importância dos ouvidores?**

- ( ) Serem os verdadeiros representantes da sociedade
- ( ) Assegurar a legalidade dos atos administrativos
- ( ) Zelar pela eficiência e qualidade do serviço público, contribuindo com a efetivação da cidadania
- ( ) Agir como instrumento como instrumento constitucional de controle da Administração Pública

**12) Qual o seu principal canal de comunicação que você utiliza com esta ouvidoria?**

- ( ) Email
- ( ) Carta
- ( ) Visita pessoal
- ( ) Internet
- ( ) Telefone
- ( ) Outros, favor citar:

**13) Na sua opinião, qual o princípio administrativo é o mais importante de ser usado nesta Ouvidoria?**

- ( ) Legalidade - a expressão maior do Estado Democrático de Direito, a garantia vital de que a sociedade não está presa às vontades particulares, pessoais, daquele que governa
- ( ) Eficácia – visa garantir a eficácia do processo administrativo
- ( ) Justiça – objetiva evitar que injustiças sejam cometidas
- ( ) Moralidade Administrativa - princípio informador de toda a ação administrativa, sendo defeso ao administrador o agir dissociado dos conceitos comuns

**14) Para você, qual o principal elemento é caracterizador da ouvidoria?**

- ( ) Unipessoalidade - Trata-se de um órgão que não tem poderes administrativos e que, conseqüentemente, depende, em larga medida, da sua força institucional e das prerrogativas do seu titular para tornar efetivas as suas propostas
- ( ) Desvinculação político-partidária – não possui vínculo com nenhum político ou pessoa administrativa
- ( ) Magistratura da persuasão - o ouvidor necessita de credibilidade, que se sinta em uma reputação ilibada, competência técnica, equilíbrio e senso de justiça, revelados à sociedade no exercício da sua militância em prol dos direitos da cidadania
- ( ) Desvinculação do poder institucional - são integrantes do *staff* governamental, ou da direção da instituição em que atuam

**15) Qual a natureza de seu pedido?**

- ( ) Denúncia
- ( ) Reclamação
- ( ) Elogio
- ( ) Solicitação
  
- ( ) Sugestão

**Obrigada por sua participação neste trabalho!**