

## OUVIDORIAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E A ESFERA PÚBLICA HABERMASIANA

### **Alexsander de Carvalho Silva**

Mestre em Gestão nas Organizações Aprendentes no MPROA da Universidade Federal da Paraíba. Bacharel em Comunicação Social. Assessor de imprensa do Ministério Público do Estado da Paraíba. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7767-2962>  
E-mail: sandercarvalho@gmail.com

### **Edna Gusmão de Góes Brennand**

Professora Titular da Universidade Federal da Paraíba. Pós-Doutorado na Bélgica e em Portugal. Estágio Sênior em andamento na Espanha. Doutorado em Sociologia - Université Paris I Panthéon Sorbonne. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7471-3343>  
E-mail: ednabrennand@gmail.com

**Resumo:** Objetiva compreender as ouvidorias públicas brasileiras a partir da concepção de esfera pública defendida por Jürgen Habermas. É resultante de pesquisas realizadas no âmbito da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Violências – RIEV e busca compreender o entrelaçamento dos conceitos de ouvidoria e esfera pública. Mostra que Habermas define a esfera pública como uma rede de fluxos de comunicação que gera a opinião pública e faz a mediação entre a sociedade e o sistema político. Neste contexto as ouvidorias públicas podem ser consideradas como esferas públicas específicas, pois são canais de participação do cidadão na Administração Pública possibilitando o controle social. Portanto, podem ser entendidas como interfaces abertas e instâncias de participação social, na promoção e defesa de direitos, na valorização da cidadania e no aperfeiçoamento da gestão pública.

**Palavras-chave:** Esfera pública. Ouvidorias públicas. Gestão social

## PUBLIC OMBUDSMAN, SOCIAL MANAGEMENT AND THE HABERMASIAN PUBLIC SPHERE

**Abstract:** The article aims to understand the public ombudsmen from the concept of public sphere, conceived by Jürgen Habermas. It is a result of the research developed by Violence Studies e Research Network (RIEV, in Portuguese), and it seeks to understand the intertwining between the concepts of public ombudsmen e public sphere. The study demonstrates that Habermas defines the public sphere as the streams of communication which create the public opinion. In this context, the public ombudsmen can be considerate specific public spheres because they are tools of citizens participation in public management thus enable the social control. Therefore, the public ombudsmen can be understood as open interfaces and tools of social participation that contribute to the promotion of rights, appreciation of citizenship and improvement of public management.

**Keywords:** Public Sphere. Public Ombudsmen. Social Management.

*Artigo recebido em: 03/02/2019  
Aceito para publicação em: 27/04/2019*

## Introdução

A partir do processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980, novos arranjos institucionais surgiram para proporcionar ao cidadão brasileiro formas de participação social, entre elas o direito de acesso à informação e a exigência de mais transparência na Administração Pública. As consequências de duas décadas do estado autoritário, e a ampliação das tensões sociais decorrentes da redução do padrão de vida da maioria da população, desemprego estrutural, alta inflação estavam a exigir uma administração pública pautada em outros parâmetros. Segundo Menezes (2015) esse processo se desenvolve a partir de discussões sobre a reforma do aparelho do Estado, no Reino Unido e nos Estados Unidos, bem como a crise do Estado na América Latina.

Nesse bojo surge o debate sobre a administração pública gerencial, apoiado na concepção de gestão estratégica orientada para melhoria da qualidade dos serviços públicos. A redemocratização implicava a conquista de direitos e participação nos processos decisórios, reorganização da sociedade civil, manutenção de direitos formais conquistados e ampliação de outros direitos, além da integração, participação e convivência cidadã.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, no capítulo dedicado aos direitos e garantias fundamentais<sup>1</sup>, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. É dentro desse contexto de redemocratização e participação cidadã que surgem as ouvidorias públicas, órgãos com a missão de receber as reclamações e petições em relação à prestação dos serviços públicos e aos direitos violados. As ouvidorias públicas, portanto, nascem tendo como característica primordial tornar-se espaço de interlocução entre o cidadão e o Estado.

As ouvidorias surgem inicialmente no contexto do Poder Executivo e vão expandindo seu leque de

atuação, consolidando-se como instrumentos de participação do cidadão, especialmente a partir da década de 1990. Duas décadas depois a Ouvidoria-Geral da União, em 2009, já apontava a existência de mais de 1.000 ouvidorias públicas no país, o que demonstrava a relevância desse tipo de órgão (CARDOSO, 2010a). Pesquisa realizada pelo Datafolha, em outubro de 2017, para a Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsmen revela que 67% dos brasileiros já ouviram falar das ouvidorias em seus mais variados níveis e 77% avaliam que o serviço da ouvidoria é muito importante. Esses dados mostram que esse instituto já se enraizou na sociedade civil brasileira, o que aponta a relevância de estudos que tenham a ouvidoria como objeto<sup>2</sup>.

Apesar de existirem ouvidorias na iniciativa privada, este estudo tem como foco as ouvidorias públicas porque são elas que estabelecem a interlocução entre a sociedade – e consequentemente a esfera pública – e o Estado.

## Ouvidorias e ombudsman: raízes

Estudos realizados pela Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO (2017, 2018) mostram que as ouvidorias são hoje instâncias fundamentais para fomentar a participação social e protagonizam um modelo onde sua essência tem como objetivo maior estabelecer através da ampliação do diálogo e da busca da justiça social, aprimorando as relações entre os cidadãos e as instituições públicas e privadas. Assinalam ser fundamental numa sociedade democrática o estímulo à cultura da participação, como ferramenta de empoderamento os cidadãos.

As raízes do modelo de ouvidoria existente nas organizações brasileiras estão no instituto do ombudsman, surgido na Suécia no século XVIII, quando o rei Carlos XII criou o ofício de *Hogsta ombudsmanem* (representante do rei) para vigiar os funcionários do governo, durante os anos em que

esteve fora do país. Porém, o ombudsman só foi oficializado na constituição sueca de 1809, a qual buscou estabelecer uma relação de equilíbrio entre o poder do monarca e do parlamento. Para tanto, foi criado um agente “para vigiar a execução das leis e dos serviços, além de zelar pelo bem-estar dos administrados, defendendo-os das injustiças cometidas pelos administradores e assegurando-lhe o exercício do direito de petição” (GOMES, 2000, p. 55).

Da Suécia, o instituto do ombudsman se espalhou pela Europa, inicialmente na Finlândia, Dinamarca e Noruega e, posteriormente, outros países da Europa, chegando a países de outros continentes, em especial por causa da preocupação com a garantia dos direitos humanos e a abertura de espaço para a voz do cidadão.

O instituto do ombudsman na Europa teve duas fases. Na primeira, de 1809 a 1953, o ofício teve como missão principal ser um instrumento de controle, principalmente para o controle da legalidade. A segunda fase inicia-se a partir de 1953 e tem como característica principal o ombudsman como instrumento de defesa do cidadão (GOMES, 2000). O autor destaca que, após o período de redemocratização dos países latino-americanos, 17 deles implantaram instituto do ombudsman com o nome de *Defensor del Pueblo* e tendo como traço comum a tutela expressa dos direitos humanos.

No Brasil, as iniciativas de implantação de ombudsman começam nas décadas de 1960 e 1970, mas não vingaram em virtude da ditadura militar. Com a redemocratização, diversos projetos foram apresentados no Congresso Nacional para a implantação do instituto. Na Assembleia Constituinte de 1988, foi apresentado o projeto que criava o Defensor do Povo, com características semelhantes ao ombudsman sueco, mas o relator da Constituição decidiu transferir as atribuições que seriam desse instituto para o Ministério Público.

Bezerra (2011, p. 68) destaca que, na Constituição de 1988, optou-se “por um controle

diluído por toda uma categoria profissional em lugar de concentrado em uma só pessoa com nível constitucional [...]”. Dessa forma, as atribuições do ombudsman foram repassadas ao Ministério Público e às ouvidorias. O Ministério Público atua na tutela dos direitos dos cidadãos nas esferas judicial e extrajudicial. As ouvidorias atuam como interlocutoras entre a sociedade e o Estado (QUINTÃO, 2015).

Apesar dessa modificação no projeto de criação do Defensor do Povo, a Constituição Federal de 1988 introduziu diversos direitos de controle social do Estado e participação da população, entre os quais o direito de enviar petições, reclamações, representações ou queixas contra autoridades públicas ou entidades.

A primeira experiência de ouvidoria, contudo, ocorreu antes da promulgação da Constituição, com a criação da Ouvidoria do Município de Curitiba, em 1986. Entre as atribuições estavam a de atuar na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos e omissões legais cometidos pela Administração. A primeira ouvidoria em nível estadual foi a do Estado do Paraná (GOMES, 2000). As ouvidorias se expandiram bastante na década de 1990, quando diversas organizações públicas e privadas passaram a contar com esse canal de comunicação com o público.

Bezerra (2011) destaca as principais diferenças entre o instituto do ombudsman e a ouvidoria, da forma criada no Brasil. Primeiro, o ouvidor, diferentemente do ombudsman, não é independente, estando sujeito à demissão pela autoridade que o nomeou. Segundo, por ser um cargo de livre nomeação não está totalmente isento de influência política. Terceiro, em vez de ser representante do Poder Legislativo, os ouvidores estão, na maioria dos casos, ligados ao Poder Executivo. Apesar dos limites existentes para os ouvidores, comparando-se com a atuação dos ombudsmen europeus, Gomes (2000, p. 77) destaca que “seu exercício pode ser

coroado de eficiência e efetividade em termos de controle intraorgânico”.

A função precípua da ouvidoria pública é a defesa do cidadão e o controle da administração pública (CARDOSO, 2010b). De acordo com o Guia de Orientação para Gestão de Ouvidorias, da Controladoria-Geral da União, entre as principais competências das ouvidorias públicas estão:

- a) Receber, examinar e encaminhar às unidades administrativas competentes do órgão ou entidade as reclamações, solicitações de informação, denúncias, sugestões e elogios dos cidadãos e outras partes interessadas, a respeito da atuação do órgão ou entidade pública;
- b) Realizar a mediação administrativa, junto às unidades administrativas do órgão ou entidade com vistas à correta, objetiva e ágil instrução das demandas apresentadas pelos cidadãos, bem como a sua conclusão dentro do prazo estabelecido, para resposta ao demandante;
- c) Manter o demandante informado sobre o andamento e o resultado de suas demandas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 13).

Gomes (2016) propõe uma tipologia de ouvidorias no Brasil baseada na localização institucional e na atuação empírica de cada uma. O primeiro tipo é o de Ouvidoria Interna ou Intraorgânica, pois se localiza dentro da própria organização, tendo como função preponderante o aperfeiçoamento do órgão. É nesta categoria que se encaixa a grande maioria das ouvidorias públicas existentes no país. Neste tipo existem dois subgrupos: as que têm autonomia e as que possuem participação da sociedade civil. As primeiras caracterizam-se por gozarem de maior autonomia, com ouvidores sendo eleitos para mandatos com período específico. Aqui se inserem as Ouvidorias do Município de São Paulo e do Estado de Minas Gerais. Já as segundas são constituídas, além do ouvidor, por um conselho consultivo composto

por representantes da sociedade civil. É o caso das ouvidorias da polícia e da Defensoria Pública de São Paulo (GOMES, 2016).

O segundo tipo de Ouvidoria é a de entidade de controle, como as agências reguladoras. Esse tipo possui natureza intra e extraorgânica porque exerce tanto o controle dos atos administrativos das próprias entidades, como também externamente o controle de serviços públicos subordinados a ela. Um exemplo disso é a Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) que atende tanto reclamações contra a própria Anatel como contra as empresas de telecomunicações.

O terceiro tipo é formado pelas Ouvidorias Interorgânicas, porque atuam sobre uma entidade, poder ou organização diferente, caracterizando-se como órgãos do Poder Legislativo, voltadas para o controle do Poder Executivo (GOMES, 2016). Este é o caso da Ouvidoria do Município de Curitiba, cujo ouvidor é eleito pela Câmara Municipal entre os cidadãos de notório conhecimento de administração pública.

O quarto e último tipo de Ouvidoria são formados pelas Ouvidorias Extraorgânicas, porque se localizam fora da esfera estatal. Tem como função preponderante a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos em face de atos ilegais ou injustos cometidos pelo órgão, entidade ou Poder controlado. Neste tipo se localiza a Ouvidoria do Município de Santo André.

Uma das principais questões no âmbito das ouvidorias públicas é a autonomia em relação ao órgão controlado, como forma de garantir a efetividade de atuação do órgão. Lyra (2011) destaca alguns aspectos que consideram ideais para a atuação autônoma da ouvidoria. Primeiro é a unipessoalidade, ou seja, o órgão tem de estar centralizado na figura do ouvidor. O autor explicita que, como a ouvidoria não tem poderes administrativos, ela depende essencialmente do ouvidor para que as propostas sejam efetivadas. Segundo, a chamada magistratura da persuasão, que

deriva da primeira característica. Como o ouvidor não tem poderes administrativos, nem pode ajuizar ações, sua função depende fundamentalmente de sua capacidade de persuadir para conseguir o que se deseja.

A terceira e quarta características são a desvinculação do poder institucional e da esfera político-partidária. Isto significa que o ouvidor não pode estar ligado diretamente às chefias das organizações nem participar de campanhas político-eleitorais. Para que isso ocorra, uma quinta característica se faz importante: mandato e atribuições específicas para o ouvidor, garantindo maior autonomia de atividade.

Apesar de não terem todas as prerrogativas do ombudsman sueco, as ouvidorias públicas brasileiras se tornaram importantes instâncias de mediação entre o poder público e a sociedade civil. A ouvidoria é, portanto, um instrumento importante surgido na realidade política e social brasileira, pois elas se constituem “em um canal de responsabilidade social, resgatando a dignidade da pessoa humana, valorizando e trazendo o indivíduo para reconhecimento de seus direitos” (FERRARA JÚNIOR; FERNANDES, 2011, p. 111).

Na esteira desta discussão o estudo aqui apresentado visou estudar as concepções de ouvidorias públicas a partir da perspectiva da esfera pública desenvolvida pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas. A escolha da esfera pública conforme pensada por Habermas se dá pela importância que o conceito adquiriu nos estudos acadêmicos sobre sociedade e Estado. O conceito de esfera pública será discutido com base em duas obras do autor foram onde ele elabora conceitualmente a esfera pública: *Mudança Estrutural da Esfera Pública* e *Direito e Democracia*. Habermas compreende a esfera pública como uma rede de fluxos de comunicação que serve de antessala para o sistema político.

Neste contexto, nos acostamos a Losekann (2009) que afirma que o conceito de esfera pública

tem sido amplamente utilizado nos estudos sobre formas alternativas às institucionais clássicas para a concretização de experiências democráticas.

## A esfera pública habermasiana

O conceito de esfera pública começou a ser desenvolvido por Jürgen Habermas no seu livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, fruto de sua tese de livre docência e lançado em 1962. Na obra, Habermas desenvolve o conceito de esfera pública burguesa, surgida nos séculos XVII e XVIII, principalmente na Inglaterra, França e Alemanha. Ela tem como traço fundamental ser uma esfera de pessoas privadas que se reúnem em um público. O autor descreve que a esfera pública burguesa possui como característica primordial e sem precedente histórico a discussão pública mediante razões (HABERMAS, 2011).

A esfera pública burguesa surge como resultado da esfera pública literária, que passa a existir na Europa a partir do século XVII. A partir do debate e da crítica sobre livros, ocorridos nos cafés, salões e sociedades comensais da época, começa a haver uma discussão mediante razões que vai ultrapassar o debate cultural chegando a abranger temas políticos. Surge então a esfera pública política que faz a mediação entre o Estado e as necessidades da sociedade. De acordo com Silva, (2001, p. 120), “a esfera pública burguesa, na sua forma política, surgiu do encontro entre os herdeiros da sociedade aristocrata e humanista, em que se baseava a esfera pública literária, e a camada intelectual da burguesia, na altura em ascensão”.

Habermas estabelece alguns critérios institucionais que surgem no público que se reúne em cafés e salões para discussão mediante razões. O primeiro é o intercâmbio social, isto é, o tratamento entre iguais. Desaparecia o cerimonial de posição das sociedades feudais que é trocado pela paridade entre os participantes da discussão. “A paridade,

que forma a única base sobre a qual a autoridade do argumento, pode se afirmar e, por fim, se impor também sobre a hierarquia social, significa, na autocompreensão da época, a paridade dos ‘meros seres humanos’” (HABERMAS, 2011, p. 150).

O segundo critério descrito por Habermas é a problematização dos domínios. Isto significa que a discussão nesse público abrange temas até então não considerados dignos de questionamento ou reservados às autoridades estatais e eclesiásticas. Isso ocorre, de acordo com o autor, porque as obras filosóficas, literárias e de arte em geral passam a ser mediadas pelo mercado, tornando-se acessíveis e passíveis de crítica e discussão racional.

O último critério institucional é uma abertura fundamental do público. Neste aspecto, o público não pode se tornar um grupo isolado, mas estar acessível. “As questões discutíveis são ‘universais’ não apenas no sentido de sua importância, mas também em sua acessibilidade: todos devem poder participar” (HABERMAS, 2011, p. 152). É preciso ressaltar, porém, que esse “todos” descrito pelo autor não abrange a totalidade da população. Da esfera pública burguesa participam os que possuem propriedade e formação educacional.

Ao discutir a obra habermasiana, Losekann (2009) ressalva que o sentido da igualdade nesta esfera pública, provém de um fato: este interesse comum, emergente de uma esfera privada, só poderia existir entre burgueses, pois eles é que compunham tal esfera e combinavam, por razão do contexto da época, as identidades de homem e de cidadão, o primeiro, ligado à esfera privada pela posição de proprietário, e o segundo, ocupando a função de garantir a estabilidade da propriedade.

A esfera pública burguesa, na sua vertente política, se torna regulamentadora da sociedade civil e um princípio organizador do Estado de Direito burguês. Para tal, dois conceitos são fundamentais: publicidade e opinião pública. No regime monárquico, o segredo serve à manutenção

da dominação, por isso, na constituição do Estado de Direito burguês, os atos precisam ser tornados públicos, precisam ser publicizados para discussão mediante razões. Essa é a característica fundamental da publicidade. Ela permitia a discussão dos temas políticos e estatais pelo público burguês. Losekann (2009) afirma que, nessa esfera pública, os assuntos de interesse geral seriam debatidos e criticados gerando um julgamento, síntese ou consenso. O resultado desse debate racional é a formação de uma opinião pública, “[...], quando as opiniões individuais são estabelecidas pelo meio de argumentos, informações e amplo debate, existe a possibilidade do surgimento de uma ideia comum, um consenso, uma opinião pública”. (LOSEKANN, 2009, p. 42).

Corroborando esta discussão, Barros (2008) acrescenta que esses princípios que passam a reger a formação das leis, que não são mais baseadas na vontade do monarca, mas na força da opinião pública resultante de um debate fundamentado na razão. Para o autor, Habermas reconheceu a formação da esfera pública burguesa como uma instância mantenedora dos interesses coletivos, mas que só estava aberta à participação dos cidadãos que possuíam propriedades e esclarecimento - os burgueses. Por isso, esse ambiente se tornou sujeito aos interesses dessa classe.

Apesar das contradições no seio da esfera pública, o autor entendia esse espaço como um lugar onde a expressão e a ação comunicativa podiam favorecer uma consciência coletiva capaz de possibilitar uma existência solidária, não coercitiva, libertadora e igualitária entre os homens.

As reflexões iniciais de Habermas sobre a esfera pública, principalmente, por causa do recorte histórico dado pelo autor, ficaram marcadas pela posição dual entre esfera pública e poder estatal. Uma se contrapõe à outra. Posteriormente, o autor abandona o modelo binário de contraposição e acrescenta outros espaços ou arenas discursivas na sociedade. Nestes novos espaços a esfera pública

passa a ser entendida como um lugar onde são manifestados os conflitos entre diferentes grupos de interesses.

As novas reflexões de Habermas sobre a esfera pública retornam dentro da sua teoria da democracia. No livro *Direito e Democracia* (1997), a esfera pública emerge então como rede de fluxos de comunicação. Neste ponto, ele ressalta que a esfera pública não é uma instituição ou organização, porque não possui estrutura normativa que regula papéis e competências; e também não é um sistema, porque seus limites são abertos e permeáveis.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. (HABERMAS, 1997, p. 92).

Para Habermas (1997), a esfera pública é uma estrutura comunicacional e tem a ver com o espaço social gerado pelo agir comunicativo, não com funções ou conteúdos. Ele destaca que, nas sociedades complexas, a esfera pública faz a mediação entre o sistema político e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados. Essa esfera não está concentrada num único espaço, mas se ramifica em inúmeras arenas que podem ser internacionais, nacionais, comunais ou subculturais.

Habermas (1997) aponta, ainda, que todas essas arenas, que diferem entre si em complexidade organizacional e alcance, formam três tipos de esfera pública: a episódica, formada pelos encontros casuais em bares, cafés e encontros de rua; a esfera pública da presença organizada, integrada por reuniões de partidos, igrejas, encontros de pais, concertos de Rock; e a esfera pública abstrata, produzida pela mídia. Essas esferas não estão separadas entre si, mas

possuem limites porosos, permitindo uma ligação entre elas.

A questão da esfera pública em *Direito e Democracia* evolui de um agregado de indivíduos para grupos auto organizados em uma arena para a exposição de problemas que necessitam ser elaborados pelo sistema político.

A esfera pública não é considerada uma instituição, organização ou sistema. Não possui estrutura normativa. É permeável desloca-se, e torna-se um fenômeno social. Todos os temas de interesse social são passíveis de debate: metas pragmáticas, considerações de justiça, problemas de identidade e auto-entendimento cultural, processos de monitoramento das autoridades e prestações de contas.

Habermas (1997) explicita que, na esfera pública, luta-se por influência. Nesse processo, surgem os atores (individuais ou coletivos) que representam um papel social, e tentam exercer influência na esfera pública. O autor distingue dois tipos de atores: os que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e aqueles que ocupam uma esfera já constituída para aproveitarem-se dela. Outro conceito que está atrelado ao de esfera pública, na revisão proposta pelo autor, é o de sociedade civil.

Na atualidade, a sociedade civil é composta por associações e organizações livres que não são estatais nem econômicas, as quais “captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-no e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 1997, p. 99).

A sociedade civil, portanto, pode direcionar os temas que são debatidos pela esfera pública. Nesse interim, Habermas (1997) foca nas formas como esses fluxos de comunicação funcionam levando os temas politicamente relevantes às instâncias autorizadas a decidir. O autor, baseado em conceitos de Cobb, Ross e Ross, propõe três modelos: acesso interno, mobilização e iniciativa externa. O primeiro diz

respeito a temas que são de iniciativa dos próprios detentores do poder e que fazem seu percurso no sistema político sem influência da esfera pública. No segundo modelo, a iniciativa ainda é dos agentes do sistema político, mas para que seja concretizado é necessário que eles mobilizem a esfera pública para que o programa seja implementado. Já no terceiro modelo, a iniciativa é de agentes de fora do sistema político que utilizam a esfera pública como forma de pressão (HABERMAS, 1997).

Habermas (1997) adverte que, nas situações normais, os temas percorrem o caminho dos modelos de acesso interno e de mobilização. Isso ocorre porque o poder de introduzir os temas continua nas mãos do governo e porque os meios de comunicação de massa preferem estratégias publicitárias que diminuam o nível discursivo da circulação pública da comunicação. Apesar disso, os atores da sociedade civil, principalmente nas crises, podem exercer grande influência no sistema político.

Basta tornar plausível que os atores da sociedade civil, até agora negligenciados, podem assumir um papel surpreendentemente ativo e pleno de consequências, quando tomam consciência da situação de crise. Com efeito, apesar da diminuta complexidade organizacional, da fraca capacidade de ação e das desvantagens estruturais, eles têm a chance de inverter a direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político (HABERMAS, 1997, p. 115).

Habermas (1997) vê na esfera pública um elemento essencial da democracia, como a antessala do complexo parlamentar e “como a periferia que inclui o centro político, no qual se originam os impulsos: ela exerce influência sobre o estoque de argumentos normativos, porém sem a intenção de conquistar partes do sistema político” (HABERMAS, 1997, p. 187).

De acordo com o autor, é da esfera pública e da sociedade civil que procede os fluxos de comunicação e influências políticas que são transformados em

poder comunicativo pelos processos democráticos. Mas, para que isso aconteça, é necessário, segundo ele, cultivar esferas públicas autônomas, fomentar maior participação da população, domesticar o poder da mídia e a função mediadora dos partidos não estatizados.

[...] A esfera pública constitui, principalmente, uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, e não, com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana” (HABERMAS, 1997, p. 92).

Assim, podemos atribuir a essa nova esfera pública o significado dado por Habermas de que ela não pode ser entendida como uma instituição nem como uma organização, porquanto não é uma estrutura normativa capaz de diferenciar competências de papéis nem regular o modo de pertença a uma organização etc. Tampouco é um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza como horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública atual pode ser descrita como uma rede intrincada de comunicação adequada para comunicar conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. A comunicação, ampliada pela convergência digital tomou vida empírica e consolidou o que advoga Habermas na TAC, que a esfera pública se reproduz por meio do agir comunicativo, o que só requer o domínio de uma linguagem natural. Ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (BRENNAND, 2018).

### **As ouvidorias no contexto da esfera pública**

No contexto das contribuições trazidas por Habermas sobre o poder comunicativo nos processos democráticos é pertinente pensarmos a



importância das ouvidorias públicas como esfera pública para fortalecimento da sociedade civil e seus fluxos de comunicação.

As ouvidorias públicas estão institucionalmente atreladas aos diversos Poderes e órgãos públicos, sendo, portanto, organizações do Estado. Como tal, as ouvidorias não formam *per se* a esfera pública no Brasil<sup>3</sup>, porque esta, conforme conceituada por Habermas, não é uma instituição nem está diretamente ligada ao Estado, sendo um espaço de mediação entre a sociedade e o Estado.

Para entender as relações entre as ações das ouvidorias na organização da sociedade civil e a esfera pública, buscamos um importante conceito, que é o de interfaces socioestatais. Conforme Isunza e Hevia (2006, p. 25), uma interface é um espaço de intercâmbio e conflito entre sujeitos intencionais. A interface socioestatal, na concepção dos autores, é um dos possíveis espaços de intercâmbio entre sujeitos sociais e sujeitos estatais. Os autores classificam as interfaces socioestatais em seis tipos: interface de contribuição, de transparência, comunicativa, mandatária, de transferência e de cogestão. As ouvidorias se inserem nas interfaces de contribuição através da qual a sociedade sugere ou apresenta demandas ao Estado.

Como esse espaço aberto do Estado para a sociedade, a ouvidoria pode se tornar um importante canal para captar os temas e problemas discutidos e reverberados na esfera pública brasileira. Habermas destaca a necessidade de a esfera pública, dentro da perspectiva de uma teoria da democracia, reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, “ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar” (HABERMAS, 1997, p. 91).

Embora o autor aborde a questão do ponto de vista das nações parlamentaristas da Europa, ela é

cabível ao contexto parlamentar brasileiro, uma vez que a função precípua do parlamento é de legislar, criar normas jurídicas, representar a sociedade civil e fiscalizar o poder executivo, tornando-se instrumentos de pressão no sistema político.

Nesse aspecto, vislumbram-se, pelo menos, três formas de as ouvidorias enquanto fomentadoras de fluxos comunicacionais captarem os temas e problemas discutidos na esfera pública. A primeira delas é através do próprio trabalho primordial da ouvidoria: o recebimento das demandas individuais. Apesar de serem individuais, elas podem ser meios de atingir uma coletividade. Habermas (1997) ressalta que a esfera pública, na sua dimensão política, capta e tematiza os problemas da sociedade a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas. “Os problemas tematizados na esfera pública política transparecem inicialmente na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida” (HABERMAS, 1997, p. 97).

São exatamente essas experiências pessoais que são registradas e geram demandas nas ouvidorias públicas de todo o país. Mesmo muitas ouvidorias não dispoem de autonomia em relação ao órgão que controla, é possível alcançar resultados positivos para a sociedade e para a efetivação dos direitos.

Pires e Vaz (2002) apontam que, na realidade do Estado brasileiro, uma miríade de canais ou interfaces socioestatais está sendo constituídas. Eles afirmam que “podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de *enforcement*, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa” (PIRES; VAZ, 2012, p. 15).

Lyra (2011) destaca que ouvidoria pode atuar na defesa de proteção dos direitos do cidadão. Essa atuação ocorre inicialmente mediante a denúncia de violação que as ouvidorias recebem. Muitas vezes para garantir a reparação do dano e inibir violações futuras, o registro da denúncia feita na ouvidoria

é fundamental, pois é a partir dele que os órgãos estatais tomam conhecimento da violação e pode tomar medidas reparadoras.

A ouvidoria também pode viabilizar e defender os direitos do cidadão através da aplicação da norma e da mediação. Quando uma norma é descumprida e reclamada na Ouvidoria, o ouvidor pode recorrer a uma punição ou realizar a mediação dos conflitos para que o dano seja reparado. “Alguém como o ouvidor, dotado da credibilidade necessária para reaproximar os contendores, restabelecendo os laços de confiança quebrados, com base em procedimentos construídos pelas partes, e consensualmente aceitos” (LYRA, 2011, p. 25).

A segunda forma de as ouvidorias se tornarem canais para a esfera pública e sociedade civil é através dos chamados conselhos consultivos. Esses espaços são compostos por representantes de diversos segmentos da sociedade civil. Por mais que esses conselhos não tenham caráter deliberativo, mas apenas consultivos nas ouvidorias, eles podem se tornar canais de reverberação dos temas discutidos pela sociedade civil na esfera pública dentro das ouvidorias.

Habermas (1997) aponta que a sociedade civil e a esfera pública política são pontos de referência muitos fortes. Como pontos de referência, podem servir para guiar a atuação das ouvidorias de forma a torna-las cada vez mais participativas, democráticas e eficientes, contribuindo para garantia dos direitos do cidadão.

A terceira forma que a ouvidoria tem de captar os temas da esfera pública é sendo proativa, ou seja, a ouvidoria não apenas como órgão demandado, mas, sobretudo, como órgão propositivo, orientador e pedagógico.

A ouvidoria por intermédio de seus procedimentos institucionaliza a legitimidade que só pode ser conferida pela participação do cidadão. Ela qualifica a fala das pessoas, vinculando-as a direitos

e promovendo a efetividade dos direitos humanos ao ouvir, reconhecer e qualificar as manifestações recebidas, encaminhando-as para os órgãos competentes e acompanhando sua tramitação, para, posteriormente, fornecer a resposta adequada ao cidadão. Nesse contexto há duas outras funções primordiais da ouvidoria, quais sejam: a função pedagógica e a função propositiva. (MARQUES; TAUCHEN, 2014, p. 507)

Marques e Tauchen descrevem como função pedagógica da ouvidoria a atuação de esclarecer o cidadão sobre seus direitos para além da manifestação feita por ele no órgão. Através desse procedimento de apontar quais direitos e quais caminhos percorrer, a ouvidoria se torna, no dizer dos autores, “instância de realização de direitos e do exercício pleno da cidadania, oferecendo ao cidadão a oportunidade de decidir por si mesmo” (MARQUES; TAUCHEN, 2014, p. 507). Isto significa que, ao ouvir e informar o cidadão a respeito de seus direitos, a ouvidoria torna-o apto a buscar a melhor prestação do serviço público (CYRILLO, 2015).

Em relação à função propositiva, as ouvidorias, dispondo do poder informacional que têm, podem elaborar relatórios ou recomendar ações que visem o aperfeiçoamento do serviço público. De acordo com Cyrillo (2015, p. 204), as manifestações registradas nas ouvidorias podem transformar-se em indicadores “para que os órgãos gestores possam traçar suas prioridades de atuação e metas de trabalho, já que refletem os anseios e as angústias de uma comunidade que, de alguma forma, não está sendo atendida em suas necessidades”.

Para Lyra (2011), a ação propositiva da ouvidoria pode ocorrer através de orientações emitidas pelo ouvidor para a própria instituição promovendo, dessa forma, mudanças na organização. Segundo o autor, a partir das demandas que recebe da população, a ouvidoria pode montar uma verdadeira radiografia da instituição, “contribuindo com os administradores na identificação dos problemas sistêmicos, na correção das injustiças e na

proposição de novos procedimentos, atuando como agente de mudança” (LYRA, 2011, p. 23).

Esse poder informacional dentro das ouvidorias pode gerar uma atuação proativa desses órgãos, que deixam de serem organizações meramente demandadas. Marques e Tauchen (2014, p. 503) chamam a atenção para “a atuação proativa das ouvidorias que munidas de informações estratégicas podem se antecipar aos problemas gerados pelo sistema público de atendimento”.

Nessa atuação em defesa dos direitos do cidadão, ouvidoria contribui para a disseminação do controle social e da práxis participativa. Nesse aspecto, a ouvidoria transcende seu caráter de atendimento individual para se tornar fomentadora do poder social, garantindo a participação da sociedade no Estado, ou seja, além de promover a interação da ouvidoria com a sociedade, o ouvidor deve conceber o “exercício de sua função, entre outras coisas, como uma militância em prol da democracia deverá esforçar-se para ampliar os canais institucionais de participação da sociedade”. (LYRA, 2011, p. 27).

Gomes (2016) aponta para o potencial democratizante da ouvidoria que pode ser capaz de estabelecer um vínculo orgânico entre a administração pública e os diversos atores sociais com os quais ela interage. Portanto, além de garantir um canal de participação para o cidadão reclamar seus direitos, as ouvidorias se instituíram como espaço de defesa da cidadania e inclusão social.

Nesta perspectiva, as ouvidorias públicas surgem como locus privilegiado de promoção da inclusão social por propiciarem um incremento positivo da condição de vida por intermédio de sua influência sobre a melhoria da prestação dos serviços públicos e a geração de igualdade de oportunidades, permitindo que o cidadão tenha voz e vez dentro da administração pública. (CARDOSO, 2010a, p. 10).

Nessa mesma direção Habermas (1997) afirma que as práticas de participação na administração, como as que ocorrem nas ouvidorias públicas,

não devem ser tratadas apenas como sucedâneos da proteção jurídica, mas também como processos destinados à legitimação de decisões. Ele ressalta que, através de formas de participação específicas, as diferentes formas de opinião pública convertem-se em poder comunicativo. Este poder exerce um duplo efeito: autorização sobre o legislador e legitimação sobre a administração reguladora.

Face às decisões políticas importantes para toda a sociedade, o Estado tem que estar em condições de captar interesses públicos e eventualmente impô-los. [...] Não existem receitas capazes de levar a isso. E, para impedir, em última instância, que um poder ilegítimo se tome independente e coloque em risco a liberdade, não temos outra coisa a não ser uma esfera pública desconfiada, móvel, desperta e informada, que exerce influência no complexo parlamentar e insiste nas condições da gênese do direito legítimo. (HABERMAS, 1997, p. 185).

Mais uma vez por analisar o contexto dos países europeus, Habermas dá ênfase ao complexo parlamentar. No caso brasileiro, essa “esfera pública desconfiada, móvel, desperta e informada” pode utilizar das diversas interfaces socioestatais para exercer influência no Estado. Entre essas interfaces destacam-se as ouvidorias porque atuam em todo o ente estatal por estar presente nos três Poderes da República, nas instâncias federal, estadual e municipal.

## Considerações finais

Este artigo teve como objetivo analisar como as ouvidorias se inserem no contexto da esfera pública habermasiana. Verificou-se que as ouvidorias públicas não integram a esfera pública porque fazem parte dos novos arranjos institucionais do aparato estatal brasileiro e a esfera pública é, conceitualmente, uma rede não institucionalizada de fluxos de comunicação. Apesar disso, a pesquisa mostrou que há interfaces entre as ouvidorias e a esfera, que pode existir uma relação entre elas.

A cada dia as ouvidorias públicas se consolidam como instâncias de interlocução entre a sociedade e o Estado e, por terem como missão o controle da Administração Pública e a garantia dos direitos do cidadão, elas possuem um grande poder democratizante. Por natureza, as ouvidorias públicas devem atender a todo cidadão, independente de raça, condição econômica, escolaridade ou qualquer outro tipo de classificação. O cidadão pode utilizar os serviços da ouvidoria em nome dele mesmo ou da coletividade. A razão da existência da ouvidoria é o cidadão. Ele é o ponto inicial de qualquer atividade desempenhada pelo órgão porque é dele que vêm as demandas. A partir do cidadão é que a ouvidoria se volta para a organização da qual faz parte e na qual realiza o controle interno ou até mesmo externo. E o cidadão também é o ponto final dessa relação porque é a ele que a ouvidoria deve prestar contas das demandas apresentadas. As ouvidorias são, portanto, um espaço altamente democrático dentro do aparato estatal brasileiro.

Habermas (1997) pontuou que um dos fluxos de comunicação entre a esfera pública e o sistema político é a iniciativa externa, na qual os agentes fora do sistema político utilizam a opinião pública para pressionar aqueles que têm poder de decisão. As ouvidorias públicas podem, potencialmente, se tornar portas para essa iniciativa externa, ou seja, podem se tornar meios de se pressionar às instâncias estatais que detêm o poder de decisão para que implementem um tema político que é discutido na esfera pública brasileira.

Habermas (1997) destaca ainda a importância de uma esfera pública politizada para a democracia. Neste aspecto, há que se pensar mais além, para o potencial das ouvidorias públicas, por seu compromisso primário com o cidadão, de tornarem canais de empoderamento e politização da esfera pública brasileira. Isto, de certa forma, já está vislumbrado na função pedagógica que as ouvidorias podem exercer, pois à medida que os cidadãos são

conscientizados dos seus direitos, vão se tornando politicamente mais ativos. Nesse sentido, pode se criar uma esfera pública efetivamente “desconfiada, móvel, desperta e informada”, como asseverou o autor.

As ouvidorias podem fortalecer a gestão social funcionando como geradoras de novos tipos de diálogo que fomentem modelos de gestão estratégica na medida em que enriquecem os debates a cerca de um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes instituições e com participação de sujeitos sociais diversos.

A Constituição de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito inaugurando novas dimensões para a relação estado-sociedade, consolidando o processo de democratização. Estas novas dimensões atualmente foram fortalecidas pela criação da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011). Esta Lei assegura o direito constitucional de acesso às informações públicas. Em vigor em 16 de maio de 2012, criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A Lei tem aplicação para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos (BRASIL, 2019). Propiciou o que podemos considerar uma subversão à lógica vigente até esta data: acesso como regra e sigilo com exceção.

Ao se moverem no horizonte compartilhado da esfera pública, os sujeitos podem alinhar/ coordenar seus discursos e socializar-se na busca por entendimentos e acordos que contemplem seus interesses de ação.

Novas reflexões podem, certamente, apontar outros caminhos pelos quais a esfera pública pode

ser empoderada através da atuação proativa das ouvidorias. O que se pode dizer é que a democracia precisa de uma esfera pública forte e pulsante e esta esfera pode encontrar nas ouvidorias a porta aberta para influenciarem o sistema político e o Estado, contribuindo ainda mais para fortalecer a democracia no Brasil. Segundo Cardoso (2010b), as ouvidorias públicas ao viabilizarem o acesso dos cidadãos à gestão pública tornam-se força indutora de mudanças contribuindo para equalizar as relações sociais e ampliar o controle e a fiscalização da sociedade sobre o poder público.

## Notas

- <sup>1</sup> Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIV, alíneas a e b.
- <sup>2</sup> Pesquisa disponível em <http://www.abonacional.org.br/files/pesquisa-datafolha-abo.pdf>

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, ano 1, n° 1, 2017/2018.

BARROS, Ana Paula Ferrari Lemos. A importância do conceito de esfera pública de Habermas para a análise da imprensa: uma revisão do tema. **Universitas: Arquitetura e Comunicação Social**, Brasília, v. 5. n. 1/2, p. 23-34, jan./dez. 2008.

BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, n. 36, p. 46-73, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. (Lei nº 12.527/2011) Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 20 out. 2019.

BRENNAND, Edna Gusmão de Góes. A ciberdemocracia como movimento para racionalizar e descolonizar o mundo da vida. *In: COLÓQUIOS HABERMAS*, 14., 2018, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Editora Salute, 2018. p. 59-87.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. 2010a. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5034](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5034) Acesso em: 15 jan. 2018.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Ouvidorias públicas e democracia. *In: SILVA, F. S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília, Ipea, 2010b. v. 2.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de orientação para a gestão de ouvidorias. Brasília, 2013.

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidorias: um aporte necessário. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. Brasília, n. 9, p. 193-211, 2015.

FERRARA JÚNIOR, C. F; FERNANDES, A. G. A ouvidoria e a garantia de direitos do cidadão. *In: PEREZ, J. R.; BARREIRO, A. E.; PASSONE, E. (org.). Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: Unicamp/Ouvidoria, 2011.

GOMES, Manoel Eduardo Camargo. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias. *In: LYRA, Rubens Pinto (org.). A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2000.

GOMES, Manoel Eduardo Camargo. Modelos de ouvidorias públicas no Brasil. *In: MENEZES, R. A.; CARDOSO, A. S. R. (orgs). Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HABERMAS, Jürgen **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v 2.

LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira**. 2011.

Disponível em: <http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/ouvidor.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

LYRA, Rubens Pinto. (org.). **A nova esfera pública da cidadania**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996.

LOSEKANN, Cristiana. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Revista Pensamento Plural**. Pelotas, n. 4, p. 37 - 57, jan./jun. 2009.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca;  
TAUCHEN, Gionara. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Goiânia, v. 30, n. 3, p. 497-511, set./dez., 2014.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012.

QUINTÃO, Thales Torres. **Fala que eu te escuto:** as ouvidorias parlamentares e seu potencial democratizante: o caso de Minas Gerais. 2015. 202f. Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SILVA, Filipe Carreira da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. **Sociologia, Problemas e Práticas**. Lisboa, n. 35, p. 117-138, 2001.

ISUNZA, Ernesto; HEVIA, Felipe de la. **Relaciones sociedad civil-estado en México:** un ensayo de interpretación. Xalapa: Ciesas, 2006. (Cuadernos para la democratización, n. 4).