

"Atenção, Ombudsman!" (*)

CELSO BARROSO LEITE

Procurador do antigo
IAPÍ e Jornalista

CLOVIS ZOBARAN MONTEIRO

Técnico de Administração
e Advogado

"O **Ombudsman** é um delegado do Parlamento que investiga queixas de cidadãos contra mau atendimento por parte de repartições públicas e, quando as considera procedentes, procura soluções." (Donald Rowat)

INTRODUÇÃO

"Foi um ano de intenso movimento. O número das queixas recebidas ultrapassou em três por cento o do ano anterior, mas o número das consideradas procedentes foi seis por cento maior. Das queixas plenamente investigadas, verificou-se que 23 por cento eram procedentes, por um motivo ou por outro — a mais elevada percentagem até hoje registrada; e o total das consideradas procedentes foi o mais alto desde o primeiro ano de existência do **Ombudsman**. O ano em foco também produziu um número sensivelmente maior de casos importantes e difíceis."

Com êste sumário o **Ombudsman** da Nova Zelândia, Sir Guy Powles, abre seu último relatório ("Report of the Ombudsman for the year ended 31 March 1969"), que teve a gentileza de nos enviar diretamente, quando lhe solicitamos documentação para as pesquisas destinadas aos artigos com que pretendemos despertar a atenção dos estudiosos brasileiros de administração pública para a figura do **Ombudsman**.

* Êste é o primeiro de três artigos sobre o assunto; no segundo exporemos as características e resultados do **Ombudsman**; e no terceiro apontaremos as prováveis vantagens e dificuldades de sua adoção no Brasil.

Surgido na Suécia há pouco mais de século e meio e até recentemente existindo apenas na Escandinávia, o **Ombudsman** é hoje uma realidade ou uma perspectiva em muitos países, aparecendo com crescente freqüência na literatura especializada; e, assim como a instituição se estende a um número cada vez maior de países, sobretudo os da Comunidade Britânica, o termo sueco já se incorporou ao vocabulário universal, como ressaltava o Prof. Walter Gellhorn, um dos mais argutos estudiosos do assunto (**Ombudsman and Others**; Harvard University Press, Cambridge, 1967; p. 194).

EXPANSÃO DO ESTADO MODERNO

Por mais que se tenha tornado lugar-comum mencionar a expansão e a diversificação sempre crescentes das atividades do Estado, não podemos deixar de evocá-las aqui, porque conduzem naturalmente ao crescimento, na mesma proporção dos motivos para queixas e reclamações contra a administração pública, instrumento da ação estatal.

Esse fenômeno paralelo, marcante característica de nossa era, é a principal razão do interesse também crescente pelo **Ombudsman**, modalidade *sui generis* de supervisão e controle das relações entre os cidadãos e a administração pública, no sentido mais amplo desta.

À medida que o Estado se distancia dos indivíduos e sua virtual onipresença o faz inevitavelmente difuso e impessoal, tornando insatisfatórios os mecanismos normais de manutenção do equilíbrio entre as partes e o todo, entre as unidades e o conjunto em que virtualmente se anulam, avulta a necessidade de proteção dos direitos individuais, dia a dia mais sujeitos aos riscos da desproporção entre a pessoa humana e o organismo social, corporificado no Poder Público.

Na ingente e urgente busca de meios capazes de atender a esse imperativo, voltam-se os países com crescente interesse para a secular instituição escandinava.

CONCEITO

Mas que é, afinal, o **Ombudsman**? Um defensor, protetor ou procurador do cidadão? Corregedor da administração e da justiça? Comissário do Parlamento, tal como em suas origens? Um controlador da administração pública, como já foi denominado? Aquêlê Inspetor-Geral que Gogol imortalizou na literatura? O Comissário de Negócios Públicos que os Estados Uni-

dos pretenderam criar em Filadélfia? As repartições especiais existentes na Iugoslávia, Japão, Polônia, Rússia? O contencioso administrativo, como na França, por exemplo? A Comissão Europeia de Direitos Humanos, que deu à idéia dimensão internacional? Ou, sem necessidade de irmos tão longe, o ouvidor do Brasil antigo, o juiz-de-paz de nossa lembrança mais recente ou o corregedor responsável, entre nós, pelo bom funcionamento, sobretudo administrativo, da máquina judiciária?

A julgar pela bibliografia internacional, cada vez mais rica e variada, o **Ombudsman** é tudo isso e talvez mais ainda, como adiante veremos.

Desde logo, todavia, convém esclarecer: quem o conceituou como "O controlador da administração pública" foi Giovanni Napione, no subtítulo de seu livro **L'Ombudsman** (Milão, Giuffrè, 1969), uma publicação do acatado Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, da Itália. O conceito, diga-se de passagem, só deixa de ser incompleto se considerarmos que os tribunais também integram a administração pública, uma vez que pelo menos em alguns países o **Ombudsman** tem certa jurisdição sobre o Poder Judiciário.

SIGNIFICADO DO TERMO

Dissemos de início que o vocábulo sueco **Ombudsman** já se incorporou ao vocabulário universal, mas em verdade trata-se da forma inglesa, que por sinal corresponde quase exatamente à sueca. Em seu país de origem o **Ombudsman** a que em geral se faz referência na literatura especializada (principalmente de língua inglesa) é o **Riksdagens Justitieombudsman**, ou, literalmente, o "Agente de Justiça do Parlamento", denominação completa do **Ombudsman** civil, existindo, também um militar, o **Militieombudsman**. Em dinamarquês é **Ombudsmand** e em norueguês **Ombudsmann** ou **Ombodsmann**. Na Finlândia, de idioma meio magiar, a coisa é mais complicada ainda: o **Ombudsman** (que é um só, para assuntos tanto militares quanto civis), se chama **Oikeusasiamiehen**. E assim por diante.

O lusitano Alexander Fernandes, em seu **Dicionário de Al-gibeira Sueco/Português e Português/Sueco** (Jan Förlag, Estocolmo, 1960), dá a tradução certa de **ombud** ("delegado", "representante"), mas é pouco exato ao consignar "procurador" apenas como tradução de **Ombudsman**.

Stanley V. Anderson, ao traduzir o vocábulo do sueco para o inglês, enumera ampla gama de significados, que vão de

agente comercial a membro do Parlamento (**Ombudsmen for American Government?**; Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968):

“Agente comercial, agente de crédito, agente de seguros, agente de imprensa, agente de vendas, agente sindical: tudo isso é **ombudsman** em sueco. O dicionário inglês-sueco de Gullberg desdobra em dez centímetros de coluna o sentido básico de **ombud**: representante, agente, advogado, solicitador, substituto, procurador, delegado. **Ombudsman** ocupa outros cinco centímetros. Os advogados são **ombudsmen**, os diplomatas são **ombudsmen**, até os membros do Parlamento são **Ombudsmen**.”

Note-se que aí a variação do número já é feita à maneira inglesa, que difere da sueca: **man** singular, **men** plural, em vez de **man**, **man**. Como pormenor ilustrativo convém acrescentar que tanto em sueco como em inglês a palavra se pronuncia com o acento tônico na primeira sílaba.

COMBATE À BUROCRACIA

Ainda no tocante ao sentido literal do vocábulo, têm-lo traduzido simplesmente por “delegado” ou “agente” no artigo, condensado de **The Rotarian**, em que **Seleções do Reader's Digest** (janeiro, 1964) focalizou “Um homem contra a burocracia”. Esta citação, que poderia parecer insólita, por trazer uma revista de assuntos gerais para o bôjo mais restrito de um trabalho especializado, serve no entanto para mostrar que o **Ombudsman**, embora virtualmente ausente ainda de nossas publicações técnicas, já foi pelo menos apresentado ao público brasileiro.

A tônica de combate à burocracia importa em mais um conceito, aliás formulado por **Seleções** em termos que não devem ser interpretados literalmente, pois o artigo, em sua versão brasileira, começa assim:

“Ao contrário do que diz a experiência, há uma maneira pela qual o cidadão pode enfrentar vitoriosamente as autoridades constituídas. Essa maneira, descoberta e fartamente empregada no Norte da Europa, é a intervenção do **Ombudsman**, um funcionário que protege o cidadão contra a burocracia.”

"ATENÇÃO, OMBUDSMAN!"

É sobretudo a êsse sentido de combate à burocracia, no que ela tem de emperrado e negativo, que se prende o título dêste nosso primeiro artigo. Fomos buscá-lo no carimbo que, na Dinamarca, costumam apor nos processos e documentos em geral em tramitação nas repartições públicas, para lembrar aos funcionários que os compulem a existência de uma autoridade encarregada de zelar pela boa marcha do serviço.

Em verdade, é esta uma das principais, se não a mais importante, entre as funções do **Ombudsman**: procurar fazer com que o cidadão receba do Estado, através do serviço público, a eficiente atenção a que tem direito, não sendo por outro motivo que vários autores e estudiosos o denominam "defensor" ou "protetor" do povo.

Assim, neste momento em que o mundo inteiro parece estar redescobrimdo o **Ombudsman**, devemos encarar com otimismo sua adoção dia a dia mais generalizada, esperando que êle possa vir a figurar com relêvo entre os fatores de dinamização e aprimoramento da administração pública, para que o Estado moderno, ampliado e talvez hipertrofiado, possa desempenhar a contento suas funções sempre mais complexas.

DEFINIÇÃO

Reproduzimos no cabeçalho dêste artigo a definição que Donald C. Rowat apresenta no primeiro parágrafo da introdução de **The Ombudsman** (Allen & Unwin, Londres, 1965), em que reúne 28 ensaios de especialistas de vários países, inclusive magistrados, professores e atuais e antigos ocupantes do cargo de **Ombudsman**, bem como numerosos quadros estatísticos.

Incompleta e inexata embora, como a grande maioria das definições de coisas complexas, acreditamos que ela dê boa idéia do que seja o **Ombudsman**; e se a preferimos para o frontispício de nosso trabalho foi sobretudo por a haveremos recolhido de elucidativa e bem documentada monografia, preparada por outro arguto conhecedor da matéria.

Definição mais ampla e mais precisa que a de Rowat aparece no excelente artigo de Caio Tácito intitulado "O controle da administração e a nova Constituição do Brasil" (**Revista de Direito Administrativo**, vol. 90, outubro/dezembro de 1967, págs.

23 a 27) — o único trabalho brasileiro em que encontramos referências ao **Ombudsman**:

“Trata-se de um Comissário Parlamentar, escolhido pelo Poder Legislativo, com atribuições especiais de acompanhar e fiscalizar a regularidade da administração civil ou militar, apreciando queixas que lhe sejam encaminhadas ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos. Os seus poderes são limitados, não exercendo competência anulatória, nem disciplinar ou criminal, mas, segundo o depoimento dos autores, a sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui expressivamente para a contenção dos abusos do poder administrativo.”

Todavia, neste artigo inicial nosso objetivo consiste sobretudo em apresentar o assunto, dizendo o que é e onde existe o **Ombudsman**. A definição se tornará mais fácil depois que, no segundo artigo, tivermos exposto suas características e modalidades.

EXPANSÃO RECENTE

No trabalho de sua autoria “A expansão da idéia do **Ombudsman**”, que constitui o primeiro capítulo da obra preparada pelo Prof. Stanley Anderson e também já citada aqui, o Prof. Donald Rowat começa assinalando que em 1955 o **Ombudsman** só existia em dois países escandinavos, além da Suécia de sua origem: a Finlândia e a Dinamarca. Em 1962 o sistema já funcionava em mais dois países: Noruega (com o que se completava sua expansão na Escandinávia) e Nova Zelândia (com o que se iniciava sua avançada pelos países da Comunidade Britânica, onde iria prosperar, graças provavelmente a afinidades étnicas com a região de sua origem, entre outros fatores); e de então para cá numerosos países o adotaram, ultrapassando o levantamento de Rowat.

Atualmente existe o **Ombudsman** ou algo equivalente (inclusive repartições públicas com funções análogas às dele, embora em detrimento de uma de suas características, que é o cunho tão pessoal quanto possível de sua atuação) pelo menos nestes 15 países: República Federal da Alemanha, Canadá (duas Províncias), Dinamarca, Estados Unidos (Havaí), Finlândia, a antiga Guiana Inglesa, Inglaterra, Israel, Iugoslávia, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Rússia e Suécia. Aqui, mais ou menos como no reino dos céus, a última em ordem alfabética foi a primeira na ordem cronológica, sem dúvida a mais importante.

ORIGEM

A mais expressiva das recentes conquistas do **Ombudsman** talvez tenha sido a Inglaterra, país de vetusta tradição de eficiente administração pública e bons juízes, que o instituiu em 23 de março de 1967, pelo "**Parliamentary Comissioner Act**"; em março de 1969 criou um especial para a Irlanda do Norte; e no mesmo ano manifestou o propósito de estender essa figura ao nível local da administração pública, bem como de incluir na jurisdição do "Comissário Parlamentar" o serviço nacional de saúde. (**Public Administration**, vol. 48, outono 1970, pág. 325 — a revista de **The Royal Institute of Public Administration**)

Atingido êsse significativo marco na evolução de um útil e promissor mecanismo de contrôle e aprimoramento das relações do Estado com seus súditos, poderíamos indagar: mas quando foi, exatamente, que surgiu êsse valioso instrumento?

A resposta terá de começar esclarecendo que o **Ombudsman** pode ser muitas coisas, e já vimos várias que êle é, mas positivamente não é nôvo, uma vez que existe concretamente há mais de século e meio, isto é, desde a Constituição sueca de 1809, que o instituiu; e se quisermos ir mais longe, remontando ao que poderíamos chamar de estágio anterior do **Ombudsman** (inclusive com essa mesma denominação), teremos de recuar até 1713, quando o rei Carlos XII, ausente longos anos da Suécia, no comando de seus exércitos em atribulada campanha no exterior ou envolvido em demoradas negociações de paz, designou uma pessoa de sua confiança para, como seu "delegado" ou "agente", fiscalizar os coletores de impostos, juízes e outros funcionários e autoridades.

O empenho de devassar o passado em busca de possíveis origens do **Ombudsman** poderia levar-nos até ao Império Persa, onde o grande Ciro e seus sucessores contavam entre os auxiliares diretos e mais poderosos um denominado "Ôlho do Rei", a quem cabia o virtual contrôle do Império inteiro e a supervisão de todos os funcionários, inclusive as mais altas autoridades. Pelas características de seu cargo **sui generis**, o "Ôlho do Rei" tinha realmente alguma analogia com o **Ombudsman**.

MUDANÇA DE POSIÇÃO

É curioso observar, neste ponto, que a idéia inicial era a defesa do Estado, no caso o rei, ou, mais exatamente, de seu erário; foi só mais tarde que, graças a salutar evolução, tanto

na Suécia como em outros países se passou a cogitar sobretudo de assistir o cidadão em suas relações com o Estado.

Além dessa modificação da própria natureza do **Ombudsman**, cumpre assinalar uma modificação essencial: de representante do Governo ele passou, em 1809, a representante do Parlamento e portanto do povo, com plena independência em relação ao Governo.

Alfred Bexelius, o atual **Ombudsman** civil da Suécia (onde vimos que existe também, como em outros países, um **Ombudsman** militar), assinala êsse aspecto básico, ressaltando ao mesmo tempo o notável fato de o Parlamento de seu País haver conseguido há mais de 150 anos configurar uma instituição cujas características essenciais não necessitaram ainda de alteração substancial, funcionando até hoje com razoável nível de eficiência, apesar das dramáticas mudanças experimentadas pela sociedade. (*Révue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XXVII, 1961, nº 3, págs. 243/56 — a revista do Institut Internationale des Sciences Administratives, de Bruxelas, Bélgica).

Mais uma vez se confirma, por conseguinte, que não há nada de completamente novo no mundo, parecendo que a razão está de fato com os que, parodiando Lavoisier, sustentam que na natureza e na vida em geral se cria menos do que se copia.

ATUALIDADE

Todavia, o transcurso de seu sesquicentenário vem encontrar o **Ombudsman** em plena atualidade, tanto na bibliografia especializada (e já assinalamos alguns de seus pontos altos) quanto na prática.

O motivo do recente recrudescimento dessa antiga idéia tem sido identificado sobretudo na já apontada e por demais conhecida expansão das atividades do Poder Público, que obriga o Homem Pequenino a defrontar-se com o Estado Gigantesco, tornando permanente, no mundo inteiro, o empenho de encontrar para as grandes e complexas organizações moldes de funcionamento que não sacrifiquem os direitos, necessidades e anseios dos cidadãos.

RAZÃO DE SER DO OMBUDSMAN

É sobretudo, repita-se, no avassalador crescimento da área de atuação do Estado contemporâneo que se situa a necessidade de amparar a pessoa humana no isolamento cada vez

mais acentuado a que se vê relegada, e daí o afã com que a sociedade se volta, em diferentes países, para soluções como a do **Ombudsman**. Mas a evolução que conduziu ao quadro bem nítido de nossos dias foi longa e complexa, parecendo útil procurar acompanhá-la, para melhor atingirmos o escopo de nosso trabalho.

MANUTENÇÃO DA ORDEM

Os países onde o **Ombudsman** já existe sempre se preocuparam em encontrar meios adequados de apurar com justiça e rapidez a eventual ocorrência de impropriedade ou insensibilidade no funcionamento da administração pública, e as diferentes soluções encontradas têm pelo menos uma característica comum: traduzem o empenho de resolver sério problema de que nenhum país pode hoje alhear-se.

Embora na ordem do dia, êsse problema está longe de ser novo, e até mesmo os povos que se consideram modernos e esclarecidos se defrontam com êle, uma vez que qualquer grupo social tem necessariamente de manter canais para o fluxo de queixas. "O patriarca cuja palavra é lei dentro de seu clã", observa Gellhorn na introdução de sua obra, "o conselho tribal que delibera debaixo da árvore sagrada, as organizações sofisticadas que exercem o poder nos países industrializados — todos estão preocupados com a boa ordem da sociedade que governam."

A manutenção da ordem depende, essencialmente, do conhecimento tão pronto quanto possível dos incidentes que a perturbam, e se os próprios governantes pudessem estar sempre presentes para resolver os incidentes antes que assumissem maiores proporções, tudo seria mais fácil. Como, porém, isso não é possível, procuram colocar-se ao alcance dos litigantes, a fim de que as diferenças, em vez de serem solucionadas pela força, o sejam mediante decisão da autoridade própria.

Mas nem sequer essa alternativa é viável nos grupos sociais maiores, onde naturalmente ocorrem numerosos choques; e os governantes, então, têm de se valer de agentes que lhes traduzam fielmente a vontade. Exercendo o poder em nome dos governantes, os agentes decidem as questões que lhes são submetidas. "Grão-vizir, coletor de impostos, policial, juiz — em suma, quem quer que exerça poder governamental — não passam de representantes dos governantes."

Mas os agentes podem ser bitolados em vez de lúcidos, desalmados em vez de firmes, desleais em vez de dedicados,

corruptos em vez de corretos, e é por isso que os governantes relutam em dar-lhes carta-branca. A função dos inspetores e dos órgãos de revisão tem consistido, através dos tempos, em ajudar os governantes e descobrir e sanar as falhas de seus representantes.

NO RUMO DO "OMBUDSMAN"

A esta altura da evolução começamos a nos aproximar da idéia que acabou corporificando-se no **Ombudsman** e em soluções com os mesmos objetivos, pois não raro ao mesmo tempo em que se defendiam dos erros de seus representantes, os governantes defendiam súditos também prejudicados por esses erros; e quando o agente ou representante, a partir da Constituição sueca de 1809, passou a ser designado pelo Congresso, caracterizou-se sua função de defender sobretudo o cidadão em suas relações com um Estado cada vez mais presente, sob variadas formas, na vida de cada um de nós.

O advento do **Justitieombudsman** do Parlamento sueco, isto é, o Comissário Parlamentar da Justiça, vinha assinalar, dessa maneira, substancial alteração na ênfase do controle administrativo: o interesse dos governantes foi substituído, como preocupação básica, pelo interesse dos governados.

Transição análoga ocorreu no século vinte, com promotores da União Soviética, que, de encarregados de zelar pelo bom funcionamento da administração pública em geral, para salvaguardar as conquistas do Partido Comunista, ultimamente mais se assemelham a tribunos do povo do que a fiscais — e menos ainda ao já evocado Inspetor-Geral de Gogol.

"O INSPETOR-GERAL"

Ainda sobre essa figura, título de uma das maiores comédias de todos os tempos, que vergastou vários aspectos negativos da administração pública com o azorrague cáustico do humorismo, na melhor tradição latina do **Ridendo castigat mores**, parece lícito atribuir o êxito, quer da extraordinária peça, quer do filme em que Danny Kaye tanto a valorizou, à universalidade e interesse do tema: os males aí expostos e ridicularizados são um flagelo para todo o mundo, no mundo todo. Vale a pena recordar o enredo da comédia.

Numa pequena cidade de província, corre a notícia da chegada de um inspetor-geral. Na época do absolutismo burocrá-

tico e paternalista do Tzar Nicolau I, o inspetor-geral, a quem cabia o contrôlo da administração provincial, era o personagem mais temido do Império. Gozando de poderes bastante extensos, podia tomar medidas disciplinares e aplicar sanções imediatas contra os funcionários mais categorizados. Por isso a notícia suscita grande agitação entre os notáveis do lugar, pois a corrupção impera em todos os serviços. Tomando pelo inspetor um jovem que pouco antes se hospedara no hotel da cidade, todo o mundo se empenha em cortejá-lo. Sem compreender de que se trata, o jovem não demora a tirar partido da confusão, aceitando as recepções, os banquetes, os presentes e até mesmo dinheiro, que afluí de tôda parte. Chega a ficar noivo da filha do prefeito. A intriga se desenvolve numa cadência rápida, até o momento em que o falso inspetor, temendo complicações, se afasta às pressas da cidade, sob o pretexto de comunicar à família o casamento. Assim que êle parte aparece o diretor dos Correios, que, tendo violado a correspondência, ficou sabendo que se tratava de um impostor. Chega então o verdadeiro Inspetor-Geral. Enquanto todos se agitam e fervem os comentários, um soldado muito imponente surge na moldura da porta e comunica ao prefeito: "O alto funcionário que acaba de chegar, por ordem de Sua Majestade, pede que V. S^a se apresente imediatamente. Êle está no hotel. "Todos os personagens, tomados de espanto, permanecem na atitude em que os surpreendeu a comunicação do mensageiro, e a cortina cai sobre essa "cena muda".

Além da incomparável pintura dos caracteres, dos tipos e da atmosfera geral, importa salientar o sentido social dessa obra, que teve, no seu tempo, enorme repercussão. Os tipos representados eram bem conhecidos e a caricatura se limitava a acentuar os traços negativos da burocracia russa. Consta que depois de ter assistido ao "Inspetor-Geral" o próprio Tzar observou com um sorriso meio cínico: "Todo o mundo foi contemplado, e eu um pouco mais que os outros."

Quando a peça de Nicolau Gogol foi representada pela primeira vez, em 1836, a Suécia já instituíra, em 1809, o **Ombudsman**, para evitar ou atenuar os problemas que êle tão agudamente focalizou em tom de farsa, dando eficaz tratamento a um tema de permanente atualidade e assim colocando, mais uma vez, a literatura a serviço de uma importante causa.

Como curiosidade adicional convém observar que o título da peça em russo é uma palavra de origem latina: **Revizor**.

BOA ADMINISTRAÇÃO INTERESSA A TODOS

Nem sempre é fácil distinguir, pelo menos no plano teórico, entre o interesse do governante e o dos governados; ao mesmo tempo, sabe-se que a maioria pode às vezes oprimir indevidamente as minorias; além disso, nem sempre a atuação do Governo atende aos interesses da própria maioria que o escolheu; e outro fato a levar em conta é que, havendo eleições regulares, a maioria pode durar pouco.

Assim, os que elaboram as diretrizes de governo devem ter em mente que as injustiças e iniquidades praticadas pelos governantes de hoje podem amanhã atingi-los também. Isso significa que cada um de nós, esteja ou não em ocasional posição de mando, a longo prazo tem interesse numa administração pública eficiente e honesta. Por outras palavras: mecanismos capazes de corrigir os erros do Governo e evitar sua repetição beneficiam tanto os governantes quanto os governados.

PERIGO DE EXCESSOS

A administração moderna é inelutavelmente complicada, e seus controles têm de atender a essa complexidade. A revisão interna das decisões, por autoridades mais altas, se destina a uniformizar a atuação dos funcionários de menor porte, que lidam apenas com partes isoladas de um problema total. A apreciação de decisões administrativas por pessoas não envolvidas nelas, isto é, por tribunais administrativos como os da França, por exemplo, ou pela justiça comum, tem por objetivo assegurar a observância, pelos órgãos executivos, de critérios adequados. Por outro lado, o controle fiscal, de preferência mediante auditoria a cargo de autoridades independentes da administração geral, se destina a impedir o malbaratamento de recursos públicos e o uso indevido do poder que costuma decorrer do acesso a cofres estatais bem providos.

Esses controles só alcançam seus objetivos quando funcionam com plena eficiência, o que nem sempre se verifica, pois as instituições humanas são tôdas falíveis, e por vezes o afã de exercê-los conduz a extremos indesejáveis e até a excessos condenáveis. Em verdade, assim como há remédios que matam tanto quanto as doenças que se destinam a curar, o policiamento interno da administração pública não raro descamba para exageros contraproducentes, fazendo com que, por exemplo, a excessiva preocupação com determinado tipo de irregularidades, reais ou não, crie condições favoráveis à ocorrência de outros desvios.

PARTICIPAÇÃO DIRETA DO POVO

Nas últimas décadas tem sido mais intenso o empenho de descobrir maneiras econômicas e simples de investigar as deficiências mais flagrantes da administração pública, com a população inteira participando desse esforço, o que faz crescer dia a dia o número dos que conseguem ter voz ativa na sociedade (e isso, sem quebra do raciocínio que estamos procurando desenvolver, pode não se aplicar a assuntos políticos).

Já houve tempo em que, por exemplo, os empregados tremiam quando o patrão se aproximava, ao passo que hoje a legislação trabalhista até lhes assegura certa superioridade jurídica, destinada, segundo a teoria que a informa, a contrabalançar a normal superioridade econômica da empresa.

Sem prejuízo de outras formas de proteção individual, sobretudo no tocante as relações com a administração pública, parece fora de dúvida que o **Ombudsman** — por sua condição especial, sua autoridade indireta, suas demais características *sui generis* — se tem revelado eficiente como instrumento da participação do próprio povo na defesa de seus direitos e interesses.

RELAÇÕES PÚBLICAS E "OMBUDSMAN"

Ao mesmo tempo, como assinala Gellhorn, nenhum empresário, "no que às vezes ainda se considera erroneamente uma sociedade de livre empresa", cometeria a temeridade de reagir a críticas berrando, como certa feita berrou o Comodoro Vanderbilt, protótipo do vitorioso empresário norte-americano de uma época já ultrapassada: "O público que se dane!" Ao contrário, as grandes empresas mantêm hoje setores especializados de atendimento a queixas e reclamações, às quais de resto procuram antecipar-se através de dispendiosos departamentos de relações públicas.

As "relações públicas", prolongamento e não raro deturpação da sadia idéia do **Ombudsman**, implantam-se cada vez mais na administração pública, com uma intensidade em que observadores mais moderados vislumbram o risco de a finalidade ostensiva — divulgação de aspectos favoráveis, para criação de uma boa imagem — conduzir à indevida substituição dos fatos por versões mais otimistas deles.

MECANISMOS LEVES E EXPEDITOS

Ninguém desconhece que qualquer desentendimento particular pode ser levado à Justiça, e o próprio serviço público tem

autoridades superiores e órgãos de recurso para os quais as partes podem recorrer. Existem inclusive, em alguns países, juízos arbitrais a que não raro os queixosos têm acesso direto. Todavia, normalmente só se vai a qualquer deles em último recurso, para não dizer em desespero de causa.

Em verdade não é fácil para o cidadão comum, e é dêle sobretudo que devemos cogitar, utilizar os meios normais de defesa de seus direitos, pois êsses meios são quase sempre demasiado onerosos para sua escassa bôlsa ou remotos demais para o reduzido traquejo de sua vivência social, sem falar, por exemplo, na necessidade de contratar advogado. Decerto estará nesse fato um dos mais sólidos fundamentos do **Ombudsman**.

No caso particular da administração pública, que ora nos toca mais de perto, a utilização do sistema normal de recursos das decisões deve ser a exceção, nunca a regra. Os mecanismos mais leves e expeditos, desde que plenamente adequados a seus objetivos, devem bastar como veículos capazes de levar as queixas e reclamações até às autoridades ou órgãos que devam apreciá-las. Ao mesmo tempo, a confiança na objetividade da apreciação pode concorrer muito para a aceitação do resultado final. E mais uma vez encontramos aqui bons fundamentos para a idéia do **Ombudsman**.

OUTRAS SOLUÇÕES

Haverá sem dúvida outras soluções para o problema de proteger o cidadão em suas relações com o Estado, principalmente o Estado de nossos dias, e na realidade novos caminhos estão sendo procurados em muitos países. Até mesmo para isso, só poderá ser útil o estudo do **Ombudsman** e mecanismos análogos.

O OMBUDSMAN CHEGA AO BRASIL?

A análise da expansão internacional do **Ombudsman** nos mostra, alentadamente, que a idéia pode já ter chegado ao Brasil. A hipótese é de Caio Tácito, abalizado mestre de Direito Administrativo.

No mesmo artigo em que colhemos sua bem lançada definição reproduzida acima, ao analisar os sistemas de controle quanto à eficiência e produtividade de que "secularmente ca-

rece" nossa administração pública, êle focaliza com argúcia êste dispositivo constitucional:

Art. 48. A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada.

Após indagar quanto ao exato alcance que a lei atribuirá à curiosa inovação, observa que ela sem dúvida amplia o controle do Congresso sobre a administração pública em geral, levando-o além dos pedidos de informações e das convocações de Ministros, meios **indiretos** de fiscalização, a que talvez caiba acrescentar as comissões parlamentares de inquérito.

A seguir desdobra sua primeira indagação em várias outras: Terá o novo preceito em mira o controle **direto**? Que limites serão estabelecidos para êsse controle? Poderá êle chegar à anulação de atos do Poder Executivo, inclusive na administração descentralizada? Ou apenas serão instituídas novas formas de fiscalização indireta? "São incógnitas", acrescenta Caio Tácito, "as interrogações que o laconismo do texto deixa pendentes sobre a cabeça dos administradores, na expectativa da lei complementar." E então, referindo-se expressamente ao **Ombudsman**, formula sua hipótese:

"...É possível que não tenha sido estranha à nova figura de fiscalização pelo Congresso sobre os atos administrativos a inspiração de um tipo de órgão peculiar aos países nórdicos, que tem merecido, recentemente, maior divulgação na literatura científica e mesmo leiga."

Se a rápida expansão internacional do **Ombudsman** já conferia ao tema inegável interesse teórico, a hipótese acima, partindo de quem parte, o torna oportuno e importante também do ponto de vista prático: o **Ombudsman** pode já ter chegado ao Brasil, e não devemos permitir que permaneça incógnito. Ao contrário, precisamos conhecê-lo e estudá-lo.