

OUVIDORIA: BUROCRACIA, SISTEMA E MUNDO DA VIDA.

OUVIDORIA: BUROCRACIA, SISTEMA Y MUNDO DE LA VIDA.

Autor: José Antonio Callegari

Mestre – PPGSD-UFF

calegantonio@yahoo.com.br

Co-autor: Marcelo Pereira de Mello

Pós-Doutor – PPGSD-UFF

mpmello@unisys.com.br

RESUMO.

Observando o aumento da demanda por inclusão social e participação na gestão pública, procuramos analisar o funcionamento das Ouvidorias. Como hipótese de trabalho, pensamos que elas podem atuar como canais de abertura cognitiva dos subsistemas que integram a Administração Pública. Objetivamos, com isto, estabelecer um diálogo interdisciplinar entre sociologia, direito e filosofia. Com este propósito, elegemos Max Weber, Niklas Luhmann e Jürgen Habermas para melhor compreensão do objeto analisado. Em Weber, analisamos a burocracia e a dominação patrimonial. Niklas Luhmann fornece as bases para a compreensão do sistema social. Habermas, por sua vez, oferece argumentos sobre a relação entre mundo da vida, sistema e cidadania participativa. Para alcançar nosso propósito, mapeamos o sistema nacional de Ouvidorias, analisamos indicadores estatísticos e visitamos algumas Ouvidorias de Justiça. Esperamos, com isto, fomentar o debate sobre novas arenas dialógicas de inclusão social tendo como base a interlocução entre sociologia, direito e filosofia.

PALAVRAS-CHAVE: burocracia, sistema e mundo da vida.

RESUMEN.

Teniendo en cuenta la creciente demanda por inclusión social y participación en la gestión pública, analizamos el funcionamiento de las Ouvidorias. En nuestra hipótesis, actúan como canales de apertura cognitiva de los subsistemas que integran la Administración Pública. Intentamos, con esto, establecer un diálogo interdisciplinario entre sociología, derecho y filosofía. Así, elegimos Max Weber, Niklas Luhmann y Jürgen Habermas para una mejor comprensión de nuestro tema. En Weber analizamos la burocracia y la dominación patrimonial. Niklas Luhmann proporciona la base para la comprensión del sistema social. Habermas, por su parte, ofrece argumentos sobre la relación entre sistema, mundo de la vida y ciudadanía participativa. Para lograr nuestro objetivo, estudiamos el sistema nacional de Ouvidorias, analizamos los indicadores estadísticos y visitamos algunas Ouvidorias de Justiça. Esperamos, con esto, estimular el debate sobre nuevos ámbitos de inclusión social basados en el diálogo interdisciplinario entre sociología, derecho y filosofía.

PALABRAS CLAVE: burocracia, sistema y mundo de la vida.

Introdução.

Apresentamos um trabalho sobre Ouvidoria como canal de comunicação e controle social das instituições através de uma abordagem interdisciplinar entre sociologia e filosofia do direito. Trata-se de um recorte de nossa dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Em nossa pesquisa, procuramos analisar o funcionamento das Ouvidorias segundo a metodologia interdisciplinar do nosso programa de pós-graduação, dialogando diretamente com sociólogos e filósofos que incursionam na área jurídica.

Sociologia e Filosofia: uma leitura interdisciplinar.

Selecionado nosso objeto de investigação, procuramos refletir sobre dois pontos específicos. Primeiro, verificar o funcionamento das Ouvidorias partindo de abordagens sociológicas e filosóficas que lidam com os sistemas sociais e o mundo da vida. Segundo, identificar o papel das Ouvidorias neste contexto interdisciplinar.

Estabelecido o marco teórico, realizamos leituras sobre os fundamentos da burocracia racional. Em Weber, a propósito, interessou-nos a forma de dominação social exercida em estruturas de poder dominadas por corporações de peritos. Não desconhecendo a importância de autores como Talcott Parson e Gunther Teubner, elegemos Niklas Luhmann para analisar aspectos sistêmicos na burocracia judiciária nacional. Pareceu-nos pertinente dialogar com ele diante dos debates que se estabeleceram com Jürgen Habermas a respeito de suas visões sobre o sistema social e sua relação com o mundo da vida. Enquanto Luhmann realiza uma leitura objetiva do sistema social, Habermas desenvolve uma teoria crítica com repercussões importantes no campo da sociologia e da filosofia do direito, destacando a participação do indivíduo na construção de uma esfera pública democrática e inclusiva.

Em Luhmann, identificamos categorias como abertura cognitiva, comunicação e linguagem. Em Habermas, por sua vez, destacamos a esfera pública e a ação comunicativa. Pensamos que a comunicação sistêmica em Luhmann opera em nível linguístico distinto daquele pontuado em Habermas. No primeiro caso, a comunicação ocorre entre sistemas somente; enquanto em Habermas a comunicação se desenvolve entre indivíduos que se esclarecem à medida que participam ativamente da vida social.

No caso específico das Ouvidorias, elas apresentam-se como canais de comunicação com o propósito de facilitar o diálogo social. Atuam dentro de organizações que se diferenciam por suas atividades, estrutura e código linguístico próprio. No setor público, encontramos-las em todas as esferas de Poder. No Executivo, a Ouvidoria - Geral da União organiza-se como um sistema de Ouvidorias. No Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça estrutura-se como órgão central do sistema, editando a Resolução nº 103/10 na qual prescreve a criação de um sistema nacional de Ouvidorias integrando todos os tribunais do país.

Em nossa pesquisa de mestrado, utilizamos categorias da teoria sistêmica de Niklas Luhmann para compreendermos essa complexa organização de Ouvidorias. Expressões tais como sistema, comunicação, informação, integração, etc. facilitaram, a nosso ver, uma visão integrada de seu funcionamento e gestão. A propósito, note-se que o termo sistema tem várias aplicações, tais como: sistema de informática, sistema operacional, sistema administrativo, etc. Mas, se o termo for empregado para diferenciar determinado setor da vida social, julgamos possível estender a ele noções próprias da teoria sociológica, afinal de contas resultam da ação humana dotada de sentido, ação social como analisada por Weber.

Com apoio em Luhmann, notamos que a comunicação é o ponto chave da Teoria Sistêmica. Através da reprodução comunicativa, as estruturas sociais diferenciam-se formando sistemas sociais que se acoplam comunicativamente. Sociedades modernas formam complexidades, diante das possibilidades de ação dispersas no meio ambiente. Neste sentido, teríamos a complexidade não estruturada. A complexidade estruturada, por sua vez, é ordenada através de operações de redução da complexidade observada, possibilitando a formação de sistemas pela progressiva diferenciação interna que se estabelece a partir da diferença fundante entre o sistema e o meio ambiente. Devidamente estruturados, eles formam códigos de linguagem próprios, viabilizando o processamento de informações que chegam do meio ambiente como irritações sistêmicas.

No contexto da teoria sistêmica, Luhmann concebe a comunicação de forma objetiva. Sistema comunica-se com sistema. No caso das Ouvidorias, elas funcionam na prática como canais de abertura cognitiva através dos quais os sistemas, especialmente o sistema jurídico do nosso interesse especial, estabelecem acoplamentos estruturais. Como estrutura funcional, a Ouvidoria se presta a este papel, permitindo a seleção de informações que chegam do meio ambiente e o processamento interno delas. Por sua vez, o processamento das informações atende ao propósito de melhorar o funcionamento sistêmico. Sob a ótica desta teoria,

pensamos que as Ouvidorias atuam como canal de abertura cognitiva por onde o sistema recebe irritações do meio ambiente social na forma de manifestações dos usuários. Ao receber tais manifestações, elas fornecem elementos para que sejam realizadas operações internas até a decisão final das demandas recebidas.

Por outro lado, se considerarmos a Ouvidoria como canal de participação, devemos focar o aspecto subjetivo da ação social. Assim, julgamos pertinente dialogar com Jürgen Habermas no contexto da mudança estrutural da esfera pública e da ação comunicativa. Para Habermas, o sujeito atua no sistema de dois modos: ação estratégica e ação de entendimento. No primeiro caso, o indivíduo está interessado em algum tipo de sucesso imediato perseguido em seu próprio benefício. No segundo, a busca pelo entendimento é motivada por um sentimento de solidariedade e de pertencimento a uma comunidade constituída. No seu modo de ver, o sistema funciona com base na participação do mundo da vida na esfera pública, através de consensos legitimados por procedimentos previamente estabelecidos, amplificando a vontade individual na formação da vontade coletiva.

Habermas destaca a participação esclarecida dos cidadãos que fazem parte do mundo da vida. Sustenta que ações voltadas para o entendimento e o consenso são fundamentais para consolidação de um espaço público de cidadania. Não seria apenas uma questão de seletividade funcional objetiva dos sistemas (encerramento operacional). As interações pessoa-pessoa e pessoa-instituição possuem sinergia suficiente para impactar e transformar expectativas cognitivas em expectativas normativas através do discurso e da ação comunicativa.

Utilizando a teoria habermasiana para compreender a função das ouvidorias podemos dizer que elas propiciam o engajamento esclarecido dos indivíduos e agentes coletivos na construção de uma esfera pública acessível, distributiva e democrática que suporte as pressões colonizadoras dos sistemas político, administrativo e econômico.

Conclusão.

Segundo o propósito da pesquisa interdisciplinar, procuramos estabelecer uma interlocução entre autores que tratam de um mesmo tema com perspectivas distintas. Com isto, o processo de compreensão da realidade circundante fica mais rico de sentido,

diminuindo os riscos de saltos teóricos que comprometem análises mais restritas do objeto analisado.

A interlocução entre sociologia, filosofia e direito é rica de sentido, uma vez que parte do fato social para compreensão das relações intersubjetivas. Análises sistêmicas como esta necessitam de uma base empírica para melhor compreensão das categorias filosóficas, num esforço de aproximação entre teoria e práxis, questão tormentosa já trabalhada por Aristóteles, Kant e Habermas, dentre outros. Foi neste sentido que elegemos uma base empírica de investigação: funcionamento das Ouvidorias. Neste campo de realização prática de ações humanas, pudemos inserir categorias de análise da sociologia e da filosofia do direito para uma leitura do funcionamento sistêmico dentro de uma ordem jurídica democrática.

Esperamos com isto, contribuir para a divulgação e compreensão do papel interdisciplinar da pesquisa científica, especialmente quando se trata de áreas tão próximas entre si como a sociologia e a filosofia do direito.

Referências.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução: Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KANT, I. **Crítica da Razão Prática**. Tradução: Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2001.

LUHMANN, N. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução: Ana Cristina Arantes Nasser. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

WEBER, M. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. Tradução: José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.