OUVIDORIAS: CONTROLE SOCIAL DAS INSTITUIÇÕES COMO DIREITO FUNDAMENTAL.

OUVIDORIAS: CONTROL SOCIAL DE LAS INSTITUICIONES COMO DERECHO FUNDAMENTAL.

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

Em sociedades complexas, preocupa-nos a tendência colonizadora das estruturas de poder que frustram, com isto, as expectativas sociais estabilizadas na forma de direitos fundamentais. Diante desta questão, propomos um estudo sobre Ouvidorias como canais de controle social das instituições. Objetivamos, com isto, analisar o funcionamento delas na construção de espaços públicos reservados ao diálogo social desimpedido. Para alcançarmos nosso objetivo, adotamos o método de análise documental, visitas às Ouvidorias e revisão da literatura. Nossa pesquisa sinaliza que elas podem atuar como mecanismos de ativação da cidadania participativa. Com esta abordagem, procuramos contribuir para o debate sobre novas formas de controle social das instituições através da participação esclarecida dos cidadãos.

Palavras – Chave: Ouvidoria; controle social das instituições; direitos fundamentais.

RESUMEN

En las sociedades complejas, estamos preocupados con la tendencia colonizadoras de las estructuras de poder que frustran, con esto, las expectativas sociales estabilizadas en forma de los derechos fundamentales. Frente a este problema, se propone un estudio sobre Ouvidorias como canales de control social de las instituciones. Pretendemos con esto, revisar el funcionamiento de ellos en la construcción de espacios públicos reservados al diálogo social sin trabas. Para lograr nuestro objetivo, adoptamos el método de análisis documental, visitas a Las Ouvidorias y revisión de la literatura. Nuestra investigación indica que pueden actuar como mecanismos de activación de la ciudadanía participativa. Con este enfoque, se busca contribuir al debate sobre las nuevas formas de control social de las instituciones a través de la acción esclarecida de los ciudadanos.

Palabras - Clave: Ouvidorias; control social de las instituciones; derechos fundamentales.

Introdução.

Nosso objeto de estudo são as Ouvidorias como canais de comunicação e controle social das instituições. Pretendemos, com isto, verificar se elas podem atuar mediando conflitos entre cidadão e instituições. Neste ambiente, dissenso e consenso caminham juntos numa tensão dialética própria do estágio democrático já alcançado. Com esta perspectiva, realizamos uma releitura de nossa dissertação de mestrado defendida em março de 2013 no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Traremos ao debate alguns apontamentos com base na metodologia de pesquisa focada em análise documental e revisão da doutrina especializada. Esperamos, ao final, contribuir para o debate sobre novas instâncias de ativação da cidadania participativa e consolidação dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Ouvidorias.

Não temos muitas referências sobre Ouvidorias no Brasil. A partir da década de 80, notamos um desenvolvimento gradual das organizações sociais em defesa da cidadania. Daí em diante, elas foram surgindo aos poucos. Primeiro nas empresas privadas, depois nas prefeituras e aos poucos foram ganhando espaço na administração pública federal. Com a EC 45/04, as Ouvidorias de Justiça em particular ganham *status* constitucional.

Durante a pesquisa, pareceu-nos adequado rever a literatura para tentar identificar a ocorrência das Ouvidorias em outros contextos da vida nacional. Assim, tivemos contato com dois autores que pesquisaram a Ouvidoria colonial. Desta forma, precisávamos retroagir nosso marco temporal para compreender a Ouvidoria pré-republicana. Existe uma razão importante para isto, vinculada ao referencial teórico adotado. No Brasil colonial vigorou um sistema social do tipo patriarcal, cuja administração pública era gerenciada segundo os interesses do rei e dos gentis homens que compunham a sua corte. A esfera pública brasileira estabelecia as condições para o desenvolvimento de uma burocracia patrimonialista, cujos efeitos se estendem até os dias atuais.

Em um primeiro momento, estudamos a estrutura e o funcionamento da Ouvidoria colonial, onde se articulavam os interesses das elites locais e dos Ouvidores, muitas das vezes contra os próprios interesses da administração portuguesa que supostamente deveriam preservar.

Em um segundo momento, fizemos uma breve análise de todas as constituições brasileiras procurando identificar alguns elementos importantes para o nosso trabalho: abertura institucional, participação popular e controle administrativo. O estudo das constituições permitiu contextualizar o tema para melhor compreensão do surgimento das Ouvidorias entre nós somente na década de 80, ocasião em que se agudizou o processo de abertura política, ativação da cidadania, democratização das relações entre Estado e Cidadão, enfim consolidação do Estado republicano conforme o catálogo de direitos fundamentais da pessoa humana. Em que pese o aspecto histórico da análise, não realizamos uma pesquisa de historiador. Faltava-nos a *expertise* necessária para isto. Ademais, não se tratava de uma pesquisa histórica; fugiria do nosso objetivo, comprometendo a metodologia do estudo proposto.

Em outro momento, analisamos as reformas constitucionais que introduziram o modelo gerencial na Administração Pública brasileira. Na ocasião, estudamos os argumentos defendidos por Bresser Pereira e Ana Paula Paes de Paula. O primeiro apresentava as razões da reforma administrativa, criticando a burocracia brasileira de formação patrimonialista, sugerindo a ampliação do controle social por parte dos cidadãos. Bresser Pereira invocava Weber e Habermas para fundamentar sua estratégia reformista que teria como propósito modernizar a Administração Pública e consolidar o Estado republicano. Ela, por sua vez, apresentou um estudo que demonstrava a tensão entre o modelo gerencial implementado no governo Cardoso e o modelo societal praticado nos municípios e no governo Lula, procurando justificar a proeminência do modelo societal com base em um tipo de escolha social. Para ela, a função do Estado não se restringe a um modelo de gerenciamento econômico financeiro que, longe de ampliar a participação social, criou condições para o desenvolvimento de uma elite burocrática neopatrimonialista. Os reformistas defendiam a criação de agências reguladoras e outras formas de controle social das instituições. Para eles, esta abertura cognitiva permitiria ativar a cidadania participativa, democratizando o acesso do cidadão às informações e ampliando a transparência da Administração Pública. A democratização das relações entre Estado e cidadão facilitaria o combate à corrupção e ao nepotismo como vícios herdados da gestão patrimonialista que impera entre nós desde o período colonial.

No centro do debate proposto em nossa dissertação, apresentamos o Ouvidor republicano como o novo gestor das Ouvidorias brasileiras. A gestão da coisa pública sob controle do cidadão já vinha sendo defendida por Habermas ao analisar as democracias

representativas. Considerando o lapso histórico entre a Ouvidoria colonial e a republicana, notamos que entre elas não havia somente um espaço temporal considerável. A primeira atuou no regime feudal (Antigo Regime), regrada pelas Ordenações portuguesas. A segunda passou a viger entre nós a partir da década de 80, sendo incorporada na Constituição brasileira através da EC 45/04, e mesmo assim somente no Poder Judiciário. Com este cenário, procuramos discorrer sobre a capacidade de as Ouvidorias contribuírem para o fortalecimento de espaços públicos democráticos onde as expectativas dos cidadãos sejam atendidas pela via do diálogo direto, informal e sincero.

Conclusão.

As referências adotadas no estudo das Ouvidorias levam-nos a concluir que elas possuem importante potencial para desobstruir o diálogo entre as instituições públicas e o cidadão. Sistema e Mundo da Vida podem interagir sem as racionalidades estratégicas próprias das estruturas de Poder. A progressiva abertura cognitiva dos subsistemas de funcionamento do Estado atende aos imperativos de consolidação do catálogo dos direitos fundamentais na Constituição Federal, tais como: publicidade, acesso à informação, direito de petição, etc.

O estudo demonstrou o surgimento de um vetor importante no diálogo social. Se antes, prevalecia o controle social por parte do Estado; hoje dispomos de mecanismos para ativação do controle social das instituições. Neste contexto, inserimos as Ouvidorias como arenas apropriadas para desimpedir o diálogo social através de linguagem informal, direta e imediata, despida dos formalismos da linguagem jurídica e processual.

REFERÊNCIAS.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial.** *In* Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink. *Reforma do Estado e administração pública* gerencial/Orgs. Tradução Carolina Andrade. – 7. Ed. – Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____ Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Tradução Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **A ouvidoria como instrumento de mudança.** *In* Rubens Pinto Lyra. *Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania.* Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2011.

CARDOSO, F. H. **Reforma do Estado**. *In* Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink. *Reforma do Estado e administração pública gerencial /Orgs*. Tradução Carolina Andrade. – 7. Ed. – Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Tradução: Raul Ficker. São Paulo: UNESP, 1991.

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

_____ Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. **Ouvidoria: mídia organizacional**. Porto Alegre: Sulina, 2012.

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.

LYRA, Rubens Pinto. **A ouvidoria e a questão da autonomia**. *In* Rubens Pinto Lyra. *Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania.* Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2011.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

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