

OUVIDORIA PÚBLICA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Antonio Semeraro Rito Cardoso*

Fernando Cardoso Lima Neto**

Elton Luiz da Costa Alcantara***

1 INTRODUÇÃO: AUTONOMIA E OUVIDORIA

Um tema central nas atribuições e no trabalho realizado pelas ouvidorias é a questão da autonomia. Levando em consideração a sua natureza de contrapoder (poder que visa moderar o próprio poder) e sua finalidade de contribuir para o amadurecimento da democracia participativa no Brasil, o tema da autonomia é uma questão da maior relevância. Não é possível pensar a razão de ser destas instituições sem levar em consideração a sua condição de autonomia.

Considera-se, neste artigo, que a autonomia de uma ouvidoria possui duas dimensões: *i*) a arquitetura de um ato normativo que permita o livre pensar e agir de seu dirigente; e *ii*) mecanismos de escolha que possam garantir um dirigente esclarecido e livre. Os atos normativos são instrumentos legais que preveem as atribuições da ouvidoria em particular, bem como a sua administração interna. Assim, no próprio ato normativo já é possível identificar uma questão fundamental para a autonomia da ouvidoria: o mecanismo de escolha, isto é, o modo como é definido o ouvidor – votação, indicação, decisão interna ou externa etc.

Este trabalho busca responder a questões referentes ao problema da autonomia e do controle externo das ouvidorias públicas, além de indicar encaminhamentos institucionais para assegurar a estas ouvidorias aquilo que realmente se atribui a elas. Uma condição importante para avaliar o grau de autonomia destas instituições diz respeito ao modo como elas incorporam práticas de *accountability* em suas ações. A noção de *accountability* está ligada fundamentalmente à cidadania ativa, envolvendo tanto a responsabilização dos gestores quanto a participação da sociedade na democratização das instituições. No âmbito das ouvidorias públicas, a questão da *accountability* diz respeito às práticas de controle social que assegurem um canal eficiente de interação entre a sociedade e a gestão governamental, como legislação democrática, facilidade de acesso para a população, tramitação transparente e impessoal das manifestações, disponibilização de dados etc. (Serra *et al.*, 2012).

A consolidação de práticas de *accountability* na gestão das ouvidorias públicas evita a concentração de poder nas camadas superiores das instituições, abrindo espaço para a participação social dos cidadãos. Afinal, para que o ouvidor ofereça respostas positivas às demandas da sociedade é fundamental que possua instrumentos efetivos para o exercício pleno das funções a ele atribuídas.¹

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Correio eletrônico: <antonio.rito@ipea.gov.br>.

** Professor de sociologia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <fercaline@gmail.com>.

*** Pesquisador do PNPD na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <elton.alcantara@ipea.gov.br>.

1. A principal função do ouvidor é zelar pelos preceitos constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Neste caso, a *accountability* pode ser considerada um exercício de poder e gestão da burocracia pelo cidadão. Para que a ouvidoria pública exerça o seu papel de instância de participação democrática, orientada para atender às demandas do cidadão, é fundamental que tenha autonomia e *accountability*.

Para Campos (1990), as estruturas burocráticas do Estado trazem consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra o abuso de poder pelo governo ou por qualquer indivíduo investido de uma autoridade pública. Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardá-los frente à concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando estes não são representantes ativos dos cidadãos. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, enfraquece o ideal democrático do governo *pelo povo*, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia (Campos, 1990, p. 4).

2 AUTONOMIA DAS OUVIDORIAS NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

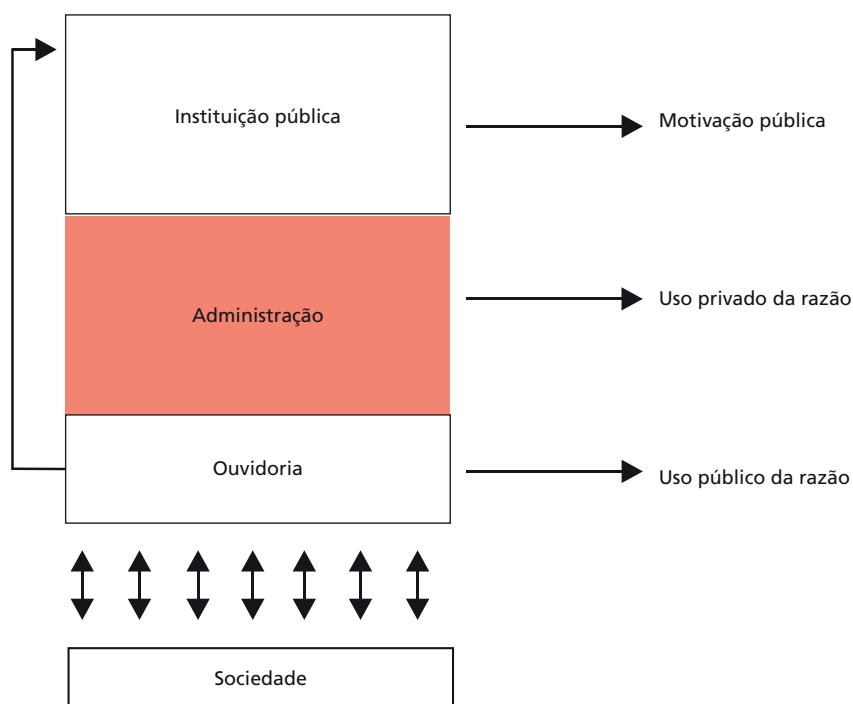
A autonomia das instituições políticas é um tema fundamental para o exercício da governança democrática e da democracia participativa, em especial quanto às parcerias e conflitos do Estado com a sociedade civil ou o mercado (Lima Neto, 2012). Uma questão inerente à governança democrática é a relação entre o uso privado e o uso público da razão, um problema que já era enfrentado por Kant (1999) em seus escritos sobre a questão do esclarecimento. O uso privado da razão ocorre sempre que se procura atingir objetivos específicos de modo mais pragmático possível, sem questionar os motivos, os meios e os efeitos a médio e longo prazo da ação. No uso privado da razão prevalece, portanto, o imediatismo dos objetivos de curto prazo, o cumprimento das tarefas. Por sua vez, o uso público da razão é voltado para uma reflexão crítica que transcende qualquer imediatismo. Neste caso, a ênfase recai sobre os motivos e meios para a ação, além de seus efeitos a médio e longo prazo. É apenas mediante o uso público da razão que a legitimidade das ações pode se tornar objeto de reflexão e debate. Kant relaciona o uso público da razão com os temas do esclarecimento do cidadão e da liberdade, dois pilares importantes para o funcionamento da governança democrática.

Ainda que o uso público da razão possua uma relação de parentesco mais evidente com a democracia, o uso privado da razão também é parte constitutiva e indispensável para o exercício da governança democrática. Inclusive, no âmbito cotidiano das relações de poder, o uso privado da razão é um procedimento muito mais recorrente que o uso público da razão. Isto não poderia acontecer de outro modo, afinal, se as instituições públicas se orientassem apenas pelo uso público da razão, não lhes seria possível cumprir com eficiência as suas atribuições, isto é, não lhes seria possível dar conta das diferentes demandas direcionadas a elas. A principal tarefa de qualquer gestor governamental é fazer um uso instrumental da razão, de modo a tornar viável a realização de fins públicos específicos. Nestes casos, o uso público da razão comprometeria a própria aplicabilidade da lei ou o oferecimento dos serviços públicos, que são a finalidade última das instituições públicas. Como lembra Kant, um oficial militar que recebe ordens de seu comandante não pode refletir sobre a conveniência ou utilidade desta ordem; só lhe cabe obedecer.

Se, por um lado, o uso privado da razão é uma condição imprescindível para a gestão e a atuação das instituições públicas, por outro, a governança democrática não pode ser reduzida a este procedimento. A fim de preservar a sua qualidade democrática, as instituições públicas devem,

ou deveriam, assegurar algum espaço para a autorreflexão crítica de seus propósitos e ações. Neste sentido, um dos principais objetivos das ouvidorias públicas é contribuir para a formação de um espaço permanente de uso público da razão em meio ao predomínio do seu uso privado na máquina pública. Às ouvidorias cumprem, portanto, a função de atuar como mecanismo de correção democrática na medida em que instituem a possibilidade de os cidadãos e gestores públicos questionarem o funcionamento das próprias instituições. A figura 1 oferece uma ilustração do propósito público das ouvidorias federais.

FIGURA 1

Propósito público das ouvidorias federais

Elaboração dos autores.

No âmbito cotidiano de suas relações políticas, as instituições públicas não têm condições de quebrar o círculo vicioso do uso privado da razão como forma de cumprir as suas atribuições ordinárias. Mesmo que estas instituições tenham sido criadas com o propósito de servir ao bem público, não há possibilidade de exercerem o tipo de reflexão e autoavaliação característicos do uso público da razão. A ouvidoria, por meio de seu poder vinculante com a autoridade máxima e com os cidadãos, tem condições administrativas de associar a instrumentalidade da instituição com o propósito público característico de um regime democrático. Graças às ouvidorias, os cidadãos e os gestores públicos podem impor limitações e questionamentos ao imediatismo que regula o funcionamento das instituições do Estado. Assim, uma condição fundamental para o exercício pleno do poder vinculante das ouvidorias é a sua autonomia com relação à estrutura das instituições às quais elas estão relacionadas.

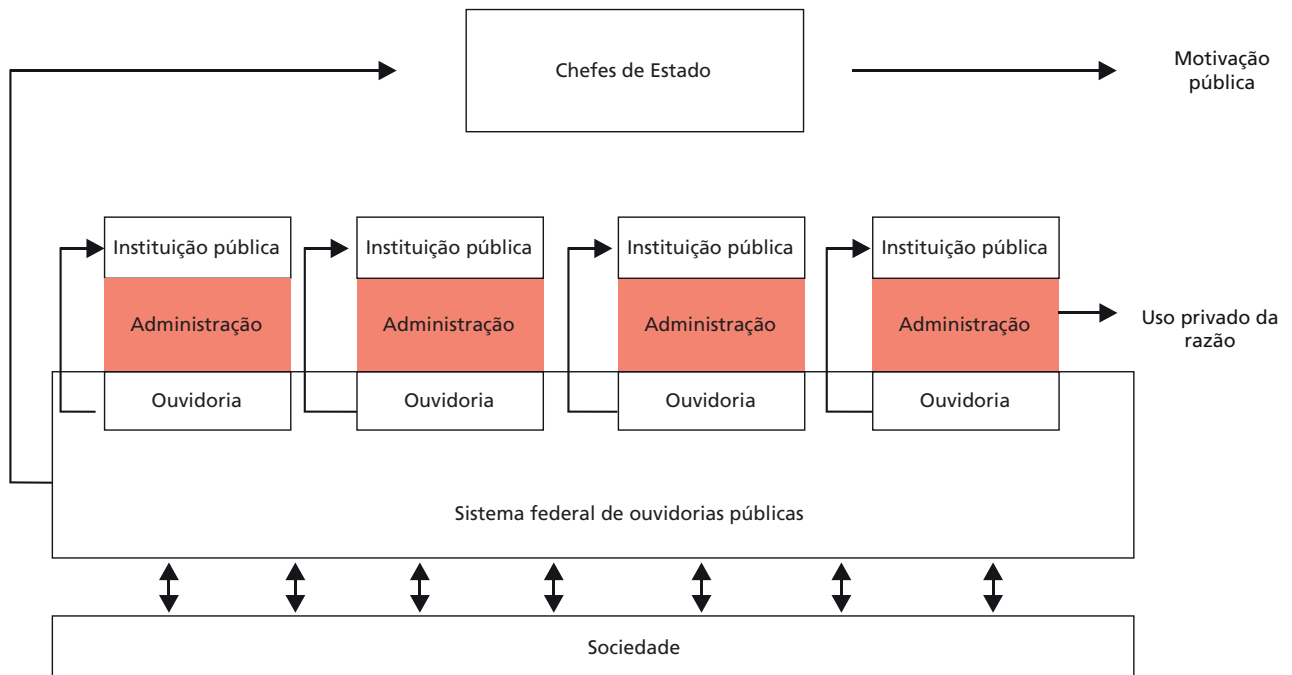
Conforme aponta a bibliografia especializada sobre o tema, um requisito importante para a consolidação da autonomia no âmbito das ouvidorias é o controle externo. Uma questão que se

torna de suma importância é a percepção que se tem de que as ouvidorias do poder público federal não possuem autonomia, percepção esta que é o fator motivador deste estudo. Segundo o trabalho desenvolvido por Gomes (2000) sobre a tipologia jurídica das ouvidorias públicas, a maior parte dos ouvidores do poder público é indicada e nomeada pelo dirigente máximo das instituições. Isto constitui uma profunda contradição, pois o controlado não deveria definir seu controlador, o que dá margem para que se infira a possibilidade de conflito de interesses. A questão do controle externo é fundamental para o funcionamento eficiente das ouvidorias, isto é, a escolha do ouvidor deve se dar de forma independente dos poderes dos gestores das instituições.

As ouvidorias não podem ser organizadas nem controladas pelas instituições às quais elas dirigem as suas atenções, sob pena de comprometerem o seu propósito público. Um ouvidor que é eleito ou escolhido pela própria instituição dificilmente conseguirá se desvencilhar das demandas e lógicas particularistas que regem o funcionamento da instituição em questão. Quando isto acontece, a própria nomeação do ouvidor já pode ser considerada uma ação que corresponde a um uso privado da razão, o que compromete já na partida qualquer possibilidade de romper com a lógica imediatista da instituição. Assim, sem controle externo e autonomia plena, o ouvidor estará muito mais sujeito a todo tipo de interferência e limitação na sua função, isto é, ele reproduzirá a lógica particularista que conduz o funcionamento de cada instituição pública.

Essa condição de autonomia das ouvidorias é, portanto, uma condição indispensável para o exercício público da razão. Contudo, a autonomia, ainda que uma condição necessária, sozinha não é suficiente para assegurar o bom funcionamento das ouvidorias. Também é preciso romper com o isolamento das ouvidorias por meio de um poder vinculante entre elas. Considerando-se cada ouvidoria em sua atribuição específica de maneira isolada – isto é, considerando-se *apenas* a ouvidoria da instituição X, a ouvidoria da instituição Y, a ouvidoria da instituição Z etc. –, o uso público da razão corre sérios riscos de se transformar em um uso privado da razão. Isto acontece na medida em que o foco da ouvidoria fica restrito ao funcionamento de uma instituição pública isolada, sem levar em consideração as suas correlações de poder com outras instituições e setores da sociedade. Ao perder a visão do todo e focar apenas no funcionamento isolado da instituição, o propósito potencialmente público das ações das ouvidorias fica comprometido, pois se limita ao universo particular da instituição X, Y ou Z. Assim, a única possibilidade de contornar este obstáculo é fazer uso do poder vinculante do conjunto das ouvidorias. A figura 2 oferece uma ilustração de como superar este paradoxo.

FIGURA 2

Sistema federal de ouvidorias públicas – uso público da razão

Elaboração dos autores.

Assim, o funcionamento coordenado das ouvidorias públicas federais é uma condição importante para evitar as armadilhas que podem surgir no funcionamento isolado de cada ouvidoria, as quais transformariam o seu potencial uso público da razão em um uso privado. Para garantir o funcionamento coordenado das várias ouvidorias é importante algum mecanismo institucional e autônomo de regulação. Certamente, um arranjo institucional deste tipo não pode ser criado do dia para noite. A criação de uma instituição autônoma capaz de coordenar o funcionamento sistemático das ouvidorias e zelar pela autonomia de cada uma exige um acúmulo de experiências que já vêm sendo gestadas no Brasil.

Até hoje, a medida mais importante nessa direção foi a criação da Faladoria, um fórum virtual criado para fomentar o debate e a interação entre ouvidores de todo o país. Neste espaço os ouvidores trocam informações sobre os critérios e procedimentos de ação adotados em cada instituição, bem como sobre suas dificuldades e funcionamento cotidiano. Outra ferramenta importante para formação de um sistema federal de ouvidorias públicas é a elaboração de uma cartilha com orientações gerais para implantação de uma ouvidoria. Além disso, a criação da Casoteca de Ouvidorias Públicas – catalogação de estudos de caso sobre estas instituições – e os diversos cursos e eventos de formação destinados aos ouvidores são também ferramentas que vêm sendo mobilizadas com o mesmo intuito da Faladoria.

A Faladoria, a cartilha com orientações gerais para as ouvidorias públicas e a Casoteca constituem os primeiros passos para a criação de um espaço destinado à troca de informações e ao acompanhamento sistemático das atividades de cada ouvidoria. A formação deste espaço tem o objetivo de ampliar o horizonte de discussão e coordenação destas atividades para além do universo particular de cada ouvidoria, problematizando as diversas conexões existentes entre as

ouvidorias e suas respectivas instituições. O principal objetivo do sistema federal de ouvidorias é contribuir para a efetividade do uso público da razão na governança democrática mediante a criação de mecanismos que assegurem o funcionamento coordenado e autônomo destas organizações.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora representem um avanço considerável na função de imprimir o uso público da razão em meio à governança democrática no Brasil, mecanismos como a Faladoria, a Casoteca e os cursos e eventos que vêm sendo promovidos no âmbito federal não são suficientes para que as ouvidorias desenvolvam esta função com plenitude. Isto só ocorrerá quando as ouvidorias funcionarem de modo efetivamente autônomo. Um requisito básico para alcançar autonomia é ter definido desde seu ato normativo um mecanismo externo para escolha do ouvidor. Outro requisito importante é a *accountability* de cada organização, isto é, a capacidade da ouvidoria de criar mecanismos permanentes de prestação de contas sobre as atividades das organizações a ela vinculadas, algo que também já deve estar previsto no ato institucional.

Assim, os autores deste artigo entendem que um próximo passo necessário para o amadurecimento do potencial democrático das ouvidorias é a criação de um sistema público de coordenação, que assegure o funcionamento em rede, preveja formas de *accountability*, e reforce o controle externo e o poder vinculante dessas instituições. O mais importante aqui é assegurar um ordenamento institucional que tenha a atribuição de zelar pelas funções democráticas das ouvidorias; mais especificamente, de zelar por sua autonomia.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? **Revista da administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- GOMES, M. E. A. C. Do instituto do *ombudsman* à construção das ouvidorias públicas no Brasil. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa, Curitiba: Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária da UFPR, 2000. p. 49-124.
- KANT, I. **Os pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- LIMA NETO, F. **A relação com o Estado na visão das ONGs**. Ipea, 2012. (Texto para Discussão). No prelo.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Brasília: Editora da UnB, 1999.
- CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.480). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1480.pdf> .
- LYRA, R. P. (Org.). **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Dados – revista de ciências sociais**, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SERRA, R. C.; CARVALHO, J. R.; CARNEIRO, R. *Accountability* democráticas e as ouvidorias. **Revista do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais**, v. 30, 2012.

SILVA, C. B. F. Defensor do povo: contribuição do modelo peruano e do instituto romano do tribunação da plebe. **Revista de direito e política**, n. 10, jul./set. 2006.