

OUVIDORIAS PÚBLICAS: entre a tecnoburocracia patrimonial e a democracia

PUBLIC OMBUDSMAN SERVICE: between patrimonial technobureaucracy and democracy

Luís Carlos Balbino Gambogi*

RESUMO

O presente trabalho analisa, por uma visão crítica, o papel das ouvidorias públicas, nas democracias, e sua relação com o poder político, nos diferentes modelos de estamento no Brasil, adotando como marco teórico as reflexões trazidas por Raymundo Faoro, em seus estudos sobre a questão, e, também, a tecnocracia. Demonstra-se que, no Estado brasileiro, por um lado, ainda impera o patrimonialismo, cujo traço essencial consiste em tratar a *res publica* como *res privata*; por outro lado, entranha-se nos poderes a tecnoburocracia, que deixa o cidadão, titular da soberania, cada vez mais impotente, uma vez que assume o poder do Estado e preserva seu arranjo institucional anacrônico herdado do patrimonialismo. Nesse cenário, a relevância do estudo consiste em demonstrar o importante papel exercido pelas ouvidorias públicas, como instrumentos de aperfeiçoamento das democracias e veículos de seu permanente aprimoramento, funcionando como suas sentinelas. Para o presente estudo, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e o método dedutivo, partindo-se de uma perspectiva histórico-evolutiva para uma concepção analítica atualizada acerca do ponto controvertido. Por fim, como

* Ex-ouvidor Desembargador, atualmente integrando a 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Doutor em Filosofia do Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. ORCID ID: 0000-0002-0304-2789. E-mail: gambogi@tjmg.jus.br.

procedimento técnico, a análise da temática, teórica e interpretativa, explicando os contornos atuais da questão destacada.

Palavras-chave: Ouvidorias públicas. Democracia. Tecnoburocracia. Patrimonialismo. Poder político.

ABSTRACT

The present work analyzes, from a critical point of view, the role of public ombudsmen in democracies, and their relationship with political power in the different models of state in Brazil, adopting as a theoretical framework the reflections brought by Raymundo Faoro in his studies on the issue, and, also, technocracy. It is shown that in the Brazilian State, on the one hand, patrimonialism still prevails, whose essential feature is to treat the *res publica* as *res privata*; on the other hand, technobureaucracy embeds itself in the powers, leaving the citizen, holder of sovereignty, increasingly impotent, since it assumes the power of the State and preserves its anachronistic institutional arrangement inherited from patrimonialism. In this scenario, the relevance of the study is to demonstrate the important role played by public ombudsmen, as instruments for the improvement of democracies, vehicles for their permanent improvement, functioning as their sentinels. For the present study, bibliographic research and the deductive method were used, starting from a historical-evolutionary perspective for an updated analytical conception about the controversial point. Finally, as a technical procedure, the analysis of the thematic, theoretical and interpretative, explaining the current contours of the highlighted issue.

Keywords: Public ombudsmen. Democracy. Technobureaucracy. Patrimonialism. Political power.

1 INTRODUÇÃO

Os reis portugueses nunca souberam distinguir o patrimônio público do privado, fazendo da *res privata* o supremo interesse da *res publica*. A prática

manteve-se viva com a vinda de D. João VI, bem como no período de D. Pedro I e D. Pedro II, constituindo, segundo Faoro (2001), o “pecado original” que ainda hoje marca a cultura política e econômica do Brasil.

Embora transcorridos mais de 132 (cento e trinta e dois) anos do fim da monarquia no Brasil, em verdade, o poder nunca deixou de pertencer às elites dirigentes, transferindo-se ao patronato político no Estado patrimonialista, modelo estatal cuja principal característica, segundo Faoro, seria o estamento burocrático (FAORO, 2001).

Por sua vez, na perspectiva contemporânea, o conceito chave denominado estamento burocrático converte-se em tecnoburocrático, que controla e dirige a esfera política, econômica e financeira, sendo que, no âmbito político, o objetivo é o de dominar a máquina pública e dela fazer uso em causa própria, ainda que contra e ao arrepio da soberania popular.

Assim, o presente trabalho analisa, por uma visão crítica, o papel das ouvidorias públicas, nas democracias, e sua relação com o poder político, nos diferentes modelos de estamento no Brasil, adotando, como marco teórico, as reflexões trazidas por Raymundo Faoro, em seus estudos sobre a questão, aos quais adicionamos reflexões sobre a tecnocracia.

Demonstra-se que, no Estado brasileiro, por um lado, ainda impera o patrimonialismo, cujo traço essencial consiste em tratar a *res publica* como *res privata*; por outro lado, entranha-se nos poderes a tecnoburocracia, que deixa o cidadão, titular da soberania, cada vez mais impotente, vez que assume o poder do Estado e preserva seu arranjo institucional anacrônico herdado do patrimonialismo.

Nesse cenário, a relevância do estudo consiste em demonstrar o importante papel exercido pelas ouvidorias públicas, como instrumentos de aperfeiçoamento das democracias e veículos de seu permanente aprimoramento, funcionando como suas sentinelas.

Para o presente estudo, utilizam-se a pesquisa bibliográfica e o método dedutivo, partindo-se de uma perspectiva histórico-evolutiva para uma concepção analítica atualizada acerca do ponto controvertido. Por fim, como procedimento técnico, a análise da temática, teórica e interpretativa, explicando os contornos atuais da questão destacada.

2 ESTAMENTO BUROCRÁTICO

Burocracia é o conceito que o sociólogo alemão Max Weber utilizou para denominar o aparato administrativo constituído por profissionais que exercem uma forma de poder do tipo racional legal, cuja fonte de legitimidade se encontra no conhecimento e no próprio poder legal-burocrático. Curiosamente, a administração burocrática emerge como um modelo apto a eliminar o patrimonialismo, típico do feudalismo, e criar condições para o florescimento do capitalismo e para a formação de uma gestão pública eficiente (WEBER, 1994).

Entre nós, no entanto, fracassa, isto é, o método burocrático de gestão desfigura-se completamente, como veremos a seguir, com a ajuda de Raymundo Faoro, autor do antológico estudo sobre a formação política do Brasil. Para fazê-lo, Raymundo Faoro (1925 – 2003) mergulha na formação do Estado português, séculos XIV e XVI, em busca de elementos que lhe permitissem construir o conceito central de sua reflexão: o Estado patrimonial, objeto da obra *Os donos do Poder: formação do estamento político brasileiro*.

Para Faoro, os reis portugueses nunca souberam distinguir o público do privado, os bens pessoais do patrimônio público, fenômeno que se agravou, na fase do Brasil colônia, em razão da distância entre os continentes e em função da opção de fazer vistas grossas ao que aqui faziam aqueles que deixavam a Europa para se embrenharem pela nova Colônia, com o objetivo de cumprir as funções que lhes eram entregues pelo rei português (FAORO, 2001).

Assim, confundindo e misturando ambos os campos, os reis portugueses extraíam do público a razão de seu poder, fazendo dos interesses da *res privata* o supremo interesse da *res publica*, prática que se manteve viva com a vinda de D. João VI, e que fecunda e atravessa o período de D. Pedro I e D. Pedro II. Esse seria, para o autor, o “pecado original” que ainda hoje marca a cultura política e econômica do Brasil. Pelo lado econômico, persiste o capital que só se movimenta sob as asas do Estado; pelo lado político, viceja o patrimonialismo estatal, que confunde o público e o privado, e que constitui o estamento burocrático, tido por Faoro como o segmento responsável por perenizar instituições anacrônicas.

Essa indivisa relação entre o público e o privado permitirá às elites dirigentes manterem o poder em suas mãos, ao fazerem do estamento

burocrático, por um lado, meio de controle sobre as classes que governa, alimentando-as, sobretudo à classe média, com empregos na máquina pública, sem observância ao mérito; por outro, o estamento burocrático atrela a *res privata* a suas seduções e promessas, ao tempo em que vincula a distribuição de bens públicos aos seus interesses e torna a economia sua dependente.

O poder no Brasil, denuncia Faoro, sempre esteve nas mãos de poucos, do denominado patronato político, que se impõe à economia e às classes que governa, para o bem e para o mal, sujeitando-as à sua orientação. O Estado patrimonialista teria, segundo Faoro, como principal característica, o estamento burocrático, em que o setor privado apropria-se de funções e rendas públicas; não obstante, mantém-se subordinado e dependente do Estado (FAORO, 2001).

Na perspectiva contemporânea, o conceito chave denominado estamento burocrático converte-se em estamento tecnoburocrático, que controla e dirige a esfera política, econômica e financeira, sendo que, no âmbito político, o objetivo é o de dominar a máquina pública e dela fazer uso em causa própria, ainda que contra e ao arrepio da soberania popular.

Em síntese, segundo Faoro, o Estado patrimonialista teria forjado uma sociedade prisioneira da inércia, posto que sua dinâmica depende do poder estatal (FAORO, 2001).

3 ESTAMENTO BUROCRÁTICO/TECNOCRÁTICO

Ainda que não se admita integralmente a tese do patrimonialismo construída por Raymundo Faoro, penso que, em termos acadêmicos, não há quem não concorde com sua conclusão: a de que o Estado brasileiro, salvo em raríssimos momentos de nossa História, sempre esteve serviço de uns poucos donos do poder. Escreveu Faoro: “sobre as classes sociais que se digladiam, debaixo do jogo político, vela uma camada político-social, o conhecido e tenaz estamento burocrático nas suas expansões e nos seus longos dedos.” (FAORO, 2001, cap. X).

Esse estamento burocrático a que se refere Faoro, com o passar do tempo, vem a constituir o estamento dos novos donos do poder, uma espécie de estamento burocrático transformado, avançado, mais complexo, sofisticado

e sutil, ao qual chamo estamento tecnoburocrático, resultado e consequência da modernização pela qual passou o estamento burocrático. A principal diferença entre ambos está em que, no Estado burocrático, as forças econômicas e políticas não se sobrepõem umas às outras, ao contrário, elas se aliam para gestar o patrimonialismo; no Estado tecnoburocrático, ainda que o objetivo final permaneça, a técnica se sobrepõe ao poder político e econômico. Continuam substancialmente incólumes as estruturas, porém, a passagem do estamento burocrático ao tecnoburocrático gera um novo núcleo de poder, fundado no domínio do conhecimento técnico-científico, que se impõe ao político e ao econômico, tornando-se o núcleo duro do próprio poder estatal.

Para tanto, empreendem ações no sentido de que o conhecimento seja pensado de maneira quantitativa, transformado em linguagem técnica especializada, hermética, fechada, inacessível ao homem comum, de modo a neutralizar o papel da reflexão crítica na solução dos conflitos. Procura-se, sob o discurso da eficiência, do raciocínio predominantemente econômico, subtrair do cidadão funções deliberativas para confiá-las a especialistas. Trata-se de uma estratégia que visa a afastar a sociedade das decisões que lhe dizem respeito e que objetiva manter, sob o mais rígido controle, essas decisões, que então ficam confiadas a um pequeno grupo de *experts*, a uma elite que se sente autolegitimada pelo poder exercido pela própria racionalidade técnica.

Tudo tem início quando a cultura, criação e extensão do homem, que compreende um todo, em razão de mecanismos sociais e históricos, passou por uma espécie de cisão. De um lado, posicionaram-se os saberes vinculados às ciências humanas (educação, política, literatura, música, filosofia, direito, entre outras) e, de outro, enfileiraram-se os ramos ligados à ciência e à tecnologia, como que em mundos opostos. Para a técnica, as ciências humanas são inúteis; para as ciências humanas, a técnica não pensa. O diálogo entre ambos tornou-se difícil em qualquer direção e, não raro, ramos da área de humanas desertaram de seus quadros para aderir ao lado oposto. Colhemos, como resultado dessa cisão, uma realidade em que as ciências humanas, às quais cabe dar uma direção às áreas ligadas à ciência e à tecnologia, terminaram a reboque da ciência e da tecnologia, terminaram reféns da ciência e da tecnologia, que passam a ser as únicas responsáveis pelas decisões que fertilizam o óvulo do futuro.

A cultura humanística é uma cultura genérica, que, pela via da filosofia, do ensaio, do romance, alimenta a inteligência geral, enfrenta as grandes interrogações humanas, estimula a reflexão sobre o saber e favorece a integração pessoal dos conhecimentos. A cultura científica, bem diferente por natureza, separa as áreas do conhecimento; acarreta admiráveis descobertas, teorias gerais, mas não uma reflexão sobre o destino humano e sobre o futuro da própria ciência (MORIN, 2009, p. 17).

Hoje, por exemplo, temos ciência e técnica, para enfrentar as questões ambientais e a fome, e, se não as resolvemos, é porque nos falta algo que a ciência e a técnica não nos propiciam: a consciência ética e a ação política. Em suma, a miopia ideológica técnico-cientificista impede que se enxergue que não se resolvem problemas que pedem consciência ética, e que são também públicos, portanto, políticos, com soluções técnicas. “O desenvolvimento do agir técnico acabou correspondendo ao crescimento paralelo de nossa impotência em resolver politicamente os problemas coletivos da humanidade, tais com a desigualdade, a miséria e a degradação do meio ambiente” (DUPAS, 2003, p. 17).

Para facilitar os seus objetivos, um dos meios manejados pelo modelo tecnoburocrático consiste em desacreditar o pensamento reflexivo, com vistas a engrossar os argumentos dos que querem que não se pense o conteúdo dos fins perseguidos. O pensamento, onde existe, restringe-se ao formalismo e ao dogmatismo. Ao pressuposto de que a verdade científico-tecnológica é evidente em si mesma, essa vertente do pensamento impõe-se como crença, como uma espécie de religião, e que acredita ser capaz de gerar sua própria autoridade e legitimidade. Nesse sentido, o modelo tecnoburocrático, não obstante tenha suas raízes nas ciências e na modernidade, nega sua origem, ao avalizar o entendimento de que, se pensadas por critérios técnicos, se concebidas com critérios politicamente neutros e assépticos, as normas impostas pelo Estado devem gozar de legitimidade, o que, rigorosamente, não é científico nem verdadeiro.

Em verdade, trata-se de uma estratégia que visa a afastar a sociedade da reflexão, da meditação e das decisões que lhe dizem respeito e que objetiva manter, sob o mais rígido controle, essas decisões, que então ficam confiadas a uma minoria de *experts*, a uma elite que se sente autolegitimada pelo fato de deter o que se denomina racionalidade técnica. Para alcançar seus intentos,

desenvolvem táticas, valem-se de sua astúcia para penetrar na sociedade, oferecer-lhe curas miraculosas e comovê-la com sua aparente opulência.

Como está em Roszak:

a tecnocracia não é apenas uma estrutura de poder possuidora de vasta influência material; é a expressão de um forte imperativo cultural, uma verdadeira mística profundamente endossada pela massa. Por conseguinte, é com uma esponja capaz de absorver prodigiosas quantidades de insatisfação e agitação (ROSZAK, 1972, p. 9).

Para se firmar entre os membros da comunidade científico-tecnológica, o modelo tecnoburocrático insiste em que o uso da razão prática, campo da liberdade, da vontade, campo da deliberação humana, por não ser científico, não é confiável. Tolice! O uso prático da razão nos dá as luzes que iluminam os caminhos da razão científica, é corrimão para os nossos julgamentos, apoio para a nossa inteligência, horizonte para a nossa ação. O uso prático da razão nos dá fundamento para decidir e nos orienta rumo ao princípio da finalidade, quando da tomada de decisão, e, ao contrário do que deseja a tecnoburocracia, subordina o conhecimento científico, ao invés de se subordinar a ele. Faz com que se enquadre, submeta-se a um objetivo, a um fim.

Vê-se que a lógica do poder tecnoburocrático atua em favor do patrimonialismo, do corporativismo, mas contra a democracia, porque opera com vistas a obstruir os canais que permitem a integração e a participação dos cidadãos na definição das políticas públicas. Sob essa perspectiva e agravando ainda mais a enfermidade, em sua lógica predomina uma compreensão utilitarista das ciências, que só passam a ter sentido na medida em que os progressos somente são progresso se rendem resultados econômicos.

No campo do Direito, a ideologia tecnologizante busca substituir a interpretação da ordem jurídica, que deve ser feita por homens de uma formação ampla e completa, pela instrução perfunctória dos especialistas. Ora, a técnica – cabe recordar – resume-se a um conjunto de procedimentos e de instrumentos excogitados pelo homem para realizar algo. É saber, mas é saber aplicado; portanto, a técnica não pensa, é fruto do treino, do adestramento. Em verdade, quando se confundem técnica e ciência, a cognição com o

aprendizado de técnicas necessárias à produção, confundem-se causa e efeito, confundem-se o saber com o fazer.

O promissor, o que desperta esperança, é a constatação de que o Ministério da Educação do Brasil fez publicar a Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004, art. 3º, cujo propósito é nitidamente o de que superar prejuízo que a ideologia tecnologizante impõe à cultura humanística. Senão, vejamos:

O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania (BRASIL, 2004).

4 ESTAMENTO TECNOBUROCRÁTICO E PODER POLÍTICO

Em sua relação com as instituições políticas, a tecnoburocracia não só desqualifica os políticos como os humilha; contudo, não os descarta. Tem-nos como necessários até que se complete a racionalização tecnologizante da sociedade e do Estado. Até lá, devem ser preservados, devem servir de biombo, devem ser como uma máscara que oculte a real face do poder, como mercadores que vendem, aos cidadãos, a ilusão de que vivem numa democracia. Numa análise bastante simples, diríamos que o povo elege os políticos para governar e que estes, como atores, representam que governam, mas os tecnoburocratas põem-nos na periferia do poder, de modo a permitir que mantenham rígido controle sobre o núcleo duro do poder.

Ora, as democracias que excluem a sociedade e os agentes políticos das decisões, sob o pretexto de que os temas públicos de nossos dias tornaram-se técnicos, não são democracias, são tecnoburocracias, isto é, “democracias” do constrangimento. A participação dos políticos e do povo nas tomadas de decisão é da essência do processo democrático. Ainda que estes não possuam conhecimento especializado, tal fato não pode servir de argumento para afastá-los. É dever dos que detêm conhecimento especializado decodificá-lo, de modo que seja compreendido pelos que não o detêm, sobretudo se o tema puder produzir consequências no âmbito da vida das

pessoas que constituem a sociedade. Como recorda Habermas, “a generalização do contexto, a inclusão, o anonimato crescente, etc., exigem um grau maior de explicação e de renúncia a linguagens de especialistas ou a códigos especiais” (HABERMAS, 2003, p. 93).

Em verdade, a tecnoburocracia age de modo a nos afastar do controle, do comando das decisões públicas, empurra-nos para dentro de um círculo vicioso que recorda os males hereditários, isto é, a técnica produz danos que somente a técnica pode solucionar. Como denunciam Adorno e Horkheimer, “o saber que é poder não conhece barreira alguma, nem na escravidão da criatura, nem na complacência em face dos senhores do mundo” (ADORNO, 2006, p. 18).

Portanto, ao contrário do que propugnam os corifeus das teorias que desejam ver as ciências fechadas, limitadas ao círculo dos eleitos, dos privilegiados *experts*, as sociedades democráticas necessitam, para que permaneçam livres, que lhes seja garantido o controle social e público do conhecimento. Ora, onde se elitiza o saber, onde as ciências escondem seus objetivos e refogem ao controle da sociedade, instaura-se o fundamentalismo cientificista que mata a pesquisa inovadora, que asfixia e compromete a crítica científica, de tal modo que não mais se tem o homem no controle do conhecimento, mas, sim, pelo conhecimento controlado.

À guisa de conclusão, o que se nos mostra indubitável é que a tecnoburocracia brasileira, a exemplo de sua antecessora, a burocracia, preserva o patrimonialismo, mas o aperfeiçoa para compatibilizá-lo como o complexo sistema empresarial- financeiro- global que hoje substitui o modelo econômico da época em que surge a burocracia. Em nossos dias, unindo patrimonialismo e corporativismo, ao modelo tecnoburocrático cumpre a função de justificar o poder, legitimar as relações de dominação e dissimular as disfunções da sociedade contemporânea, em que há o propósito ideológico de fazer com que o homem deixe de ser um fim em si mesmo, isto é, livre, para convertê-lo em mercadoria.

Em um modelo assim, é lógico, é até mesmo natural que as democracias sejam formais, verdadeiros simulacros de democracia, e que as ouvidorias públicas sejam, no limite, toleradas, mas, sempre, contidas, sob

vigilância, posto que vistas como um “corpo” estranho, um órgão rejeitado, uma ameaça ao modelo institucional tecnoburocrático.

No fundo, as ouvidorias públicas são vistas como uma espécie de patologia, mas são admitidas porque ajudam a passar a ideia de que nossa experiência democrática é real; assim, enquanto oculta, mascara a real face do poder, o projeto tecnoburocrático vai se desenvolvendo e se materializando, mediante a despolíticação da sociedade, a construção de um modelo de sociedade indiferente à política, no qual a tecnoburocracia reine sem oposição.

Para o homem, como nós o conhecemos, a indiferença muda sua natureza social, converte-o numa peça da maquinaria social. Ora, a política é a linguagem da convivência humana, porque o humano é um ser político, a sociedade humana é fruto de relações políticas. Não que a política lhe seja natural, o natural é sua sociabilidade, a impossibilidade de que o homem possa viver fora do mundo social; no tocante à política, ela é meio pelo qual os inevitáveis conflitos são resolvidos e normas de convivência são estatuídas. Enfim, a política é o cimento da convivência social. Sem política, ousa dizer, não haveria nem mesmo a sociedade. A própria sociedade é obra política, é pela política que se trabalham os entrecosques das relações de poder presentes da sociedade. Em verdade, a política rege-se pela lei dos conflitos, isto é, cabe-lhe trabalhar os conflitos com vistas a construir os consensos, quer no plano da sociedade, quer no âmbito do Estado.

Exerce-se a política pela linguagem, mas, atrás da linguagem, a política carrega interesses, sentimentos, vontades, necessidades, projetos pessoais e sociais. É por meio das práticas políticas que se travam os embates entre os interesses e as diferentes valorações acerca do certo e do errado, do verdadeiro e do falso, do justo e do injusto, na construção e na delimitação do espaço público e do espaço privado na sociedade, sempre permeada por poderes, que se dão em rede, uma espécie de relação em círculos que liga todos a todos.

Não obstante, no afã de matematizar o campo deliberativo da racionalidade, a ideologia tecnologizante só avança na medida em que consegue evitar ou eliminar as possibilidades do uso prático da razão (liberdade, vontade, deliberação) como recurso do pensamento. Plenamente vitoriosa, construiria uma realidade em que agiríamos mediante meros cálculos

de probabilidade; portanto, não teríamos mais dificuldades em lidar com a pluralidade, a variedade e complexidade dos acontecimentos e da vida, porque não mais seríamos capazes de fazer julgamentos, estimativas, não seríamos capazes de nos dar uma política, uma moral, um ideal. Seríamos pessoas que operam em nome dos meios, sem se ocuparem com os fins, pessoas aptas a mudarem os métodos, nunca os objetivos. Sob o comando de espíritos mecânicos, numa situação em que reine absoluta a ideologia tecnologizante, os espíritos medíocres triunfariam sobre os espíritos talentosos e os dotados de sentimento, as civilizações ingressariam no território do pior inimigo da alma: a indiferença! Nesse momento, fora da vida estariam a sensibilidade, o equilíbrio e o sentido de humanidade como o conhecemos.

5 IDEOLOGIA E UTOPIA

Nesse ponto da reflexão, para melhor se compreender este artigo, faz-se necessário esclarecer o que é ideologia, conceito este denegrado pela direita e considerado obsoleto pela esquerda e pelos pós-modernos, e que, por isso mesmo, encontra-se à margem do debate e da reflexão contemporânea. No entanto, mais que um mero conjunto de ideias, valores e crenças, a questão da ideologia está diretamente ligada ao poder, à legitimação do poder. De minha parte, tal qual denunciado por inúmeros autores (Heidegger, Marcuse, Gadamer, Anna Harendt, Habermas, Edgar Morin, Paul Ricouer, entre outros), estou em que as sociedades atuais encontram-se obnubiladas, entorpecidas e dominadas pela ideologia científico-tecnológica. Trata-se de uma forma de poder que oculta sua condição de poder, que dissimula que é poder enquanto procura moldar e constituir aqueles que a ela se rendem.

Nas sociedades contemporâneas, ideologia científico-tecnológica constitui o grilhão que ata as nossas mãos. Presente no âmbito do Estado, transcende-o, para derramar-se sobre todo o organismo social, sobretudo para impregnar e reger o complexo sistema empresarial-financeiro global. Porém, não há razão para o desânimo nem para o desespero. Afinal, o que denominamos realidade é produto do movimento dialético social, isto é, o real emerge dos movimentos desencadeados e articulados pelo homem, e se

ressente, quer da inércia, quer da opressão, uma vez que, tal qual o homem, aspira ir por diante.¹

À luz do pensamento dialético social, nada é definitivo, tudo é processo, ou seja, ordem e desordem, estabilidade e movimento, posto que falamos do homem. À luz desse raciocínio, a realidade social é, em parte, fossilizada por uma ideologia, em parte, produto de utopias, de inovações progressistas, as quais, ao cruzarem com as ideologias, desenvolvem campos de divergência que abrem brechas às transformações sociais.

Para Mannheim, as ideologias correspondem ao pensamento social dominante, enquanto as utopias correspondem ao pensamento social contrastante, sendo, segundo Hegel, o palco da História, o lugar onde as tensões que emergem desses dois movimentos digladiam. Desse modo, o que denominamos ordem nada mais é que o produto das relações de poder, das lutas travadas no espaço social, o embate entre as forças que compõem o organismo social, as quais, não obstante o equilíbrio que mostram, não obstante o sentido de ordem que produzem, permanecem em luta por suas posições, sempre procurando fazer prevalecer seus valores, ideias e verdades. Naturalmente que a relação que se dá entre ideologia e utopia é dialética, é uma relação de conflito. Contra as ideologias levantam-se as utopias, contra as utopias reagem as ideologias; com efeito, no melhor exercício dialético, desenvolvem contrapontos, antíteses, cujo objetivo é a dissolução de uma ou de outra mediante o jogo do conflito.

Como conceituamos ideologia, cumpre esclarecer o que é utopia. O conceito de utopia, originalmente pensado por Thomas Morus, no século XV, pode ser entendido como uma energia, uma força capaz de mover a realidade quando o real social mostra-se opressor, paralisante, violento, insuportável. Em verdade, estou em que o conteúdo das utopias radica-se em uma filosofia que se opõe ao pensamento dominante, filosofia essa que tem natureza subversiva,

¹ “Cumpru-se a evolução? Evidentemente não. Na realidade, não terminará jamais. A evolução social é uma coisa infinitamente complexa e que se prolonga indefinidamente. O direito não é na realidade mais do que a espécie de armadura que reveste esta evolução. Nossos pais criam que o sistema jurídico metafísico, individualista e subjetivista era definitivo e imutável. Não caímos num erro análogo. O sistema jurídico realista, socialista e objetivista é a obra de um dia da história. Antes mesmo que sua construção se termine, o observador atento perceberá os primeiros sinais de sua destruição e os primeiros elementos de um novo sistema. Felizes nossos filhos se souberem livrar-se melhor do que nós dos dogmas e dos preconceitos.” (DUGUIT, 1975, p. 168).

que traz consigo uma nova leitura do real, e que, portanto, confronta o real com vistas a acelerar sua entropia e mudá-lo.

Paul Ricoeur, fundado no pensamento de Karl Mannheim, pontua que ideologia e utopia parecem-se, na medida que revelam uma discordância frontal com a realidade social. Ei-lo:

As ideologias são mais professadas pela classe dirigente. E são as classes subprivilegiadas que as denunciam. As utopias são, preferencialmente, professadas pelas classes ascendentes. As ideologias olham para trás, ao passo que as utopias olham para frente. As ideologias se acomodam à realidade que justificam e dissimulam, ao passo que as utopias enfrentam a realidade e a fazem explodir (RICOUER, 1990, p. 88).

Portanto, ideologias se veem titulares das verdades; utopias, pela oposição às ideologias, exploram as contradições do domínio ideológico, levando-as a repensarem suas certezas, fazê-las enxergar “verdades” erradas, e, assim, movimentar o campo do conhecimento, fazê-lo avançar, progredir. Não obstante, a ideologia tecnologizante não pode ser vista como mero reflexo da estrutura sócio-histórica e econômica dominante. Entre ideologia e utopia existe um vínculo dialético, e não uma relação de subordinação. Como se vê, estou entre os que têm a relação entre utopia e ideologia como motor e como freios do mundo; entendo que a ideologia, não só reflete as relações sociais, educacionais e econômicas travadas no tecido social, mas também enfrenta as utopias, que operam no sentido de transformar as ideologias para que não se convertam em estruturas que se perpetuam.

Ideologias e utopias são criações da inteligência humana, e se renovam continuamente com os movimentos da realidade e da vida; enfim, a realidade é produto de um processo dialético em que o real se constitui e se desconstitui, no tempo e no espaço, visto que abriga uma tensão contínua entre a liberdade humana e os valores que a vida social exige.

Naturalmente, não se pode, nem se deve, ver a sociedade dividida entre utópicos e ideológicos, entre progressistas e conservadores, como um grupo sobre o outro, uma classe sobre a outra. Em verdade, não há o progressista aqui e o conservador ali, o que existe são contrapontos entre eles, operando assim como algo em conflito, mas não num conflito entre opostos, e, sim, como linhas do pensamento que circulam, que trocam energia entre si, numa tensão

entre dominação e inclusão, entre razão ideológica e razão utópica, de modo a permitir que o novo surja a partir do velho. Afinal, parafraseando Paul Valery, poeta francês que denuncia a desnaturalização do tempo, “o que será de nós sem o que não existe?”.

6 OUVIDORIAS PÚBLICAS

A pergunta que cumpre agora fazer é: estariam as ouvidorias públicas no campo da ideologia ou no campo da utopia? A resposta é: podemos ter ouvidores que se situem no campo ideológico, mas a ouvidoria pública, como instituição, isto é, a ouvidoria, à luz de sua filosofia fundante, sempre estará no campo utópico.

Em linhas gerais, as ouvidorias públicas existem para, por um lado, garantir a transparência governamental, acompanhar as políticas públicas em andamento, sindicá-las e apresentar sugestões para aperfeiçoá-las; por outro, propiciar a participação do cidadão na vida pública, auscultar as necessidades sociais, aferrar-se à legitimidade e persistir na legitimação dos atos governamentais.

Faço distinção entre os conceitos legitimidade e legitimação, às vezes confundidos, porém distintos. Legitimação vincula-se à realidade social, deriva de um processo constante, permanente, perene, e visa a construir legitimidade ato a ato, atividade a atividade, produto a produto; legitimidade radica-se, assenta-se na soberania, e se reflete no sistema jurídico-político, norma a norma, constituindo-se na medida em que exprime e agrega os valores sociais que balizam a ação da autoridade.

Em uma palavra: a legitimidade conquista-se por meio da função legislativa; a legitimação, pela função administrativa ou jurisdicional. A primeira função produz a lei; a segunda aplica-a. Diríamos – inspirando-nos em Klaus Günther (2000) – que a função legislativa pressupõe a justificação; a função administrativa requer a motivação; a jurisdicional exige a fundamentação, que pressupõe o contraditório dialógico.

De volta ao eixo central desta reflexão, recordo que, afora construir canais de interlocução entre a sociedade e a administração pública, as ouvidorias públicas têm a responsabilidade de levar aos organismos de gestão

sugestões que nasçam da participação do cidadão, além de terem o dever de fazer críticas, apontar irregularidades e propor correções.

Como escrevem Luiz Claudio Allemand e Ronaldo Araújo Pedron:

Essencialmente, na busca por dar concretude a esse conjunto de objetos, podemos identificar dois serviços ou funções distintas exercidas pelas ouvidorias. Uma primeira, relativa à comunicação que se estabelece quando do atendimento prestado diretamente ao cidadão; e uma segunda, relativa à sua capilaridade e influência junto à administração do órgão. Essa distinção é meramente didática e certamente essas duas funções são e devem ser integradas e complementares (ALLEMAND; PEDRON, 2017, p. 214).

Cumprir os compromissos assumidos pelas ouvidorias públicas, em uma sociedade que apresenta um enorme déficit democrático, como pontuado no desenvolvimento deste artigo, exige das ouvidorias que atuem contra a ordem, em contraponto à ordem ideológica que intenta justificar as instituições públicas. Do contrário, não se conseguirá reverberar a voz das utopias, que sempre têm seus olhos postos no futuro, já que carregam as aspirações daqueles que se encontram emudecidos pelo peso das estruturas construídas pelos que têm os olhos no passado.

Existe sim, não sejamos ingênuos, resistência às ouvidorias públicas, sobretudo por parte daqueles que temem a participação popular e o controle social da administração pública, dos que enxergam risco no fato de a gestão pública ver-se impelida a buscar o seu aperfeiçoamento mediante a adoção da transparência, da eficiência e eficácia, bem como na exigência de que a gestão se dê por meio de práticas democráticas e éticas.

Não à toa que o prognóstico mais prestigiado no momento, no campo político e ético, é o de que precisamos superar nossa indolência intelectual e nossa opacidade cognitiva, para construirmos um modelo de democracia livre do grilhão tecnoburocrata, do corporativismo orgânico e da corrupção endêmica, para que a sociedade exerça, como previsto na Constituição da República, sua soberania.

Contudo, ainda que posições ideológicas resistam às ouvidorias, contra as ideologias levantam-se as utopias. Desse embate, nascem divergências, ideias que digladiam, rupturas aparecem, surgem brechas que se se abrem às transformações. É o caso, por exemplo, do aparecimento da Lei nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI (BRASIL, 2011). Referida lei

assegura ao cidadão o direito constitucional (art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, parágrafo 3º, inciso III) de solicitar e receber informações dos órgãos públicos, o que faz com que a publicidade doravante seja a regra, o sigilo, a exceção (BRASIL, 1988). Em vários estados da Federação, a implementação e o monitoramento da LAI (art. 40) estão sob a responsabilidade das ouvidorias públicas (BRASIL, 2011).

Outro bom avanço está na Lei nº 13.460/17, espécie de Código de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público, que desde logo estabelece relevantes funções para as ouvidorias públicas (BRASIL, 2017). Referida lei aplica-se aos três poderes da República, às concessionárias e às empresas que operam por delegação da União, estados e municípios. Além de elencar os direitos e os deveres do usuário do serviço público, fixa prazos para que a administração responda justificadamente atenda as demandas, e prevê a abertura de processo administrativo com vistas a apurar danos causados pelos agentes públicos.

Por último, consciente do mal que rende ao Poder Judiciário a circunstância de acolher, entre seus membros, magistrados com formação rasa, estreita, meramente técnica, o CNJ, por meio da Resolução nº 75, de 12/05/2009, art. 47, I, disciplinando os concursos públicos para juízes, determinou que “a primeira prova escrita será discursiva e constituída de questões relativas a noções gerais de Direito e formação humanística previstas no anexo VI”.

Apenas para ilustrar, não só porque a realidade do Egito Antigo difere inteiramente da nossa realidade, mas também porque as democracias contemporâneas exigem que não só escutemos o cidadão, mas que o ouçamos conscientes de que o cidadão exerce um direito, evoco o historiador John Gilissen (1995, p. 56-57). Em sua obra, pontua J. Gilissen que a necessidade que tem o homem de ser ouvido, de ser escutado, é tão antiga quanto a própria sociedade humana. A orientação dada no Egito Antigo ao Vizir Rekmara (XII dinastia, século XVIII a.C.) o demonstra:

[...] não afastes nenhum queixoso, sem ter acolhido a sua palavra. Quando um queixoso vem queixar-se a ti, não recuses uma única palavra do que ele diz; mas, se o deves mandar embora, deves fazê-lo de modo que ele entenda por que o mandas embora. Atenta no que se diz: “O queixoso gosta ainda mais que se preste atenção ao

que ele diz do que ver a sua queixa atendida” (GILISSEN, 1995, p. 56-57).

7 OUVIDORIA JUDICIAL: INSTÂNCIA DA CIDADANIA

A linguagem, as palavras, inúmeras vezes não conseguem exprimir o conteúdo de um conceito que queremos comunicar; vezes há em que, por termos uma compreensão infeccionada por informações equivocadas, por estarmos contaminados por preconceitos, tendemos a resistir ao significado do conceito, ou, pior, passamos a combater o conceito, ainda que inconscientemente, em função do risco que parece trazer, enfim, em função do medo ao novo. É o que acontece com as ouvidorias públicas, muitas vezes mal compreendidas.

Ab initio, cumpre pontuar que a Ouvidoria Judicial não é como *res nullius* – coisa de ninguém; em verdade, a Ouvidoria integra a estrutura do Poder Judiciário. Sua atual configuração foi ditada pela Constituição da República, e procura responder à crescente exigência da população no sentido de que o Estado conte com instrumentos que possibilitem, ao cidadão, acompanhar o seu funcionamento, o seu grau de transparência, moralidade e eficiência. Por meio das ouvidorias judiciais, o cidadão comum torna viva sua voz, com seus pedidos de informação, suas críticas, elogios, denúncias e sugestões que, acolhidos pela administração, ajudam na correção e aprimoramento da instituição.

Em seu formato atual, a Ouvidoria Judicial articula as relações entre a Justiça e a sociedade, medeia a linguagem jurídica e a linguagem simples e comum da população que demanda os serviços jurisdicionais, abre as portas do Tribunal aos que dele necessitam e faz a ponte entre a magistratura e o jurisdicionado, com vistas a tornar o acesso ao judiciário o mais abrangente e efetivo possível. Impende consignar que ouvidorias não são meras centrais de atendimento ao cidadão; se fossem, ao invés de um magistrado, o ouvidor poderia ser um funcionário público, não um desembargador, como determina a lei. As ouvidorias, não só são organismos independentes, são organismos que agem para garantir a eficiência e a qualidade dos serviços jurisdicionais, bem como para defender e proteger os direitos dos que se encontram sob a jurisdição.

Poder-se-ia dizer que são três os seus fundamentos: o social, o político, o institucional e o ético. O fundamento social consiste em exercer a função da “magistratura mediadora”, pela qual a Ouvidoria esmera-se para tornar o acesso aos Cejuscs algo querido pelas partes; para tanto, procura fazê-las conhecer como funciona o ambiente institucional da autocomposição (conciliação e mediação), isto é, como opera o ambiente da solução fraterna do conflito. Tal função é necessária porque, para estimular o uso dos meios consensuais, experimentar suas vantagens e benefícios, é fundamental o desenvolvimento de um trabalho informativo e pedagógico, eis que mediação e conciliação são práticas ainda pouco difundidas entre nós. Seu fundamento político, além de conferir o efetivo cumprimento das decisões judiciais, encontra-se em seu compromisso com a democracia, na sua abertura e no seu estímulo à participação do cidadão na administração da justiça. Seu fundamento institucional está no compromisso que tem a Ouvidoria de desobstruir os canais de interlocução entre a sociedade e a justiça e, mediante a filtragem no material que colhe da sociedade, apresentar aos órgãos competentes as medidas sugeridas, com vistas a imprimir celeridade, sem sacrificar a qualidade, às decisões e atividades empreendidas pelo Poder, além de, ao lado da sociedade, operar de modo a aperfeiçoar o desempenho e a funcionalidade do Judiciário. Por último, o seu fundamento ético, que se concentra em propagar que as decisões judiciais, não só devem ser tecnicamente corretas, mas também eticamente justas.

O importante, o indispensável, à luz desses sinais de mudança identificados, é chegarmos à otimista e mesma conclusão a que chegou Eduardo Galeano: “estamos em um mundo infame. Mal gestado. Mas existe outro mundo na barriga deste. Esperando. É um mundo diferente. Diferente e de parto complicado. Não é fácil o nascimento [...] Mas com certeza ele pulsa neste que estamos.” (GALEANO, 1993).

8 CONCLUSÃO

Conclui-se que, sob o manto do estamento tecnoburocrata, sucessor do burocrata (Max Weber), ainda vive o patrimonialismo (Raymundo Faoro), eis que as práticas patrimoniais, como o aparelhamento partidário do Estado, são

comuns em nosso país. Inequívoco que as relações patrimonialistas vicejam no Estado brasileiro, relações cujo traço essencial está em tratar a *res publica* como *res privata*. Basta recordar a operação Lava Jato, e seus desdobramentos, para se constatar que não nos liberamos do patrimonialismo. Basta suscitar o quanto o capital depende do Estado brasileiro, visível a olho nu quando se examinam as operações do BNDS, por exemplo, ou quanto (a quanto monta) o país consome de seu PIB, para proteger “certos” seguimentos empresariais.

Por outro lado, a tecnoburocracia, ao tempo em que faz do cidadão, titular da soberania, cada vez mais impotente, assume o poder do Estado e preserva o seu arranjo institucional anacrônico. No tocante à corrupção, devido à compreensão patrimonial que têm os corruptos, defendem-se eles ao argumento de que sempre fora assim e que, portanto, não haveria razão lógica nem jurídica para puni-los. Em verdade, nunca fizeram distinção entre o público e privado.

Conclui-se que as democracias não são nem nunca serão obras terminadas; ao contrário, são e serão produtos de permanente aprimoramento, isto é, em constante construção e reconstrução, sendo que as ouvidorias públicas apresentam-se como instrumentos que objetivam democratizar mais e mais as democracias, aperfeiçoar as democracias, que objetivam funcionar como se fossem sentinelas das democracias. Democracias são produtos de um processo social, político, cultural e histórico: avançam, progridem, na medida que aprendemos com nossos erros e acertos, em que vamos, cada vez mais, dia após dia, aproximando a gestão pública da participação e do controle social, cada vez mais garantindo e fazendo com que coexistam os direitos fundamentais e a soberania popular.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W.; HORKAIMER, Max. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

ALLEMAND, Luiz Cláudio; PEDRON; Ronaldo Araújo. Ouvidorias de Justiça, participação popular e democratização do Poder Judiciário. *In*: CUEVA, Ricardo

Villas Bôas; *et al.* (Coords.). *Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 207-227.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. *Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004*. Disponível em: portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf. Acesso em: 7 jun. 2018.

DUGUIT, Leon. *Las transformaciones del derecho: (publico y privado)*. Buenos Aires: Heliasta, 1975.

DUPAS, Gilberto. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder: formação do estamento político brasileiro*, São Paulo: Globo, 2001.

GALEANO, Eduardo. *Palabras andantes*. Montevideú: Ediciones del Chanchito, 1993.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. Trad A. M. Hespanha e L.M.M. Malheiros. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

GÜNTHER, Klaus. Uma concepção normativa para uma teoria da argumentação jurídica. Trad. Leonel Cesarino Pessoa. *Cadernos de filosofia Alemã*. São Paulo, nº 6, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichker – UGF. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. t. II.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita*. Repensar a reforma e reformar o pensamento. Trad. Eloá Jacobina. 16. ed. Rio Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

RICOUER, Paul. *Interpretação e ideologias*. Trad. Hilton Japiassu. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990.

ROSZAK, Theodore. *A contracultura*: reflexões sobre a sociedade tecnocrática e a oposição juvenil. Trad. de Donaldson M. Garschagen. Petrópolis: Vozes, 1972.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.