

Ouvidoria pública, modernização e democracia

Rubens Pinto Lyra*

A expansão vertiginosa das ouvidorias no Brasil está associada ao crescimento dos novos espaços públicos, representados pelos diferentes instrumentos da democracia participativa no Brasil: orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de fiscalização e outros do gênero.

O crescimento da democracia participativa, por sua vez, está em larga parte determinado pelo fortalecimento da institucionalidade democrática. Com efeito, a queda do Muro de Berlim arrefeceu as posturas antiinstitucionais de importantes agrupamentos políticos, notadamente da esquerda, passando esta a considerar, doravante, a democracia como um “valor estratégico”. Dissipadas as ilusões relativas à via insurrecional para o poder, e a um governo de “ditadura do proletariado”, sabe-se agora, ao aludir-se à democracia, que se trata de um regime baseado no pluralismo e na alternância ao poder, devendo esse ser alcançado pela mediação soberana do sufrágio universal.

Examinemos, nesse novo contexto, a evolução de uma das modalidades de ouvidoria que mais têm se disseminado no Brasil: a ouvidoria universitária. No espaço de apenas de dois anos, de junho de 1999 a maio de 2001, as ouvidorias universitárias mais do que triplicaram de número. Eram 9 quando convoquei o 1º Fórum Nacional, em junho de 1999; hoje, são 30. Esse número reflete um crescimento exponencial, em consonância com a expansão da Ouvidoria no serviço público. Esse crescimento ocorre de forma desordenada, de maneira bastante desigual, obedecendo as ouvidorias a padrões e formatos bastante distintos. O que se explica pelo fato de que nem a Constituição Federal de 1988 nem as constituições estaduais recepcionaram o instituto da Ouvidoria.

Um primeiro aspecto que gostaria de destacar diz respeito às matrizes político-ideológicas inspiradoras das ouvidorias. No que se refere às características da Ouvidoria pública brasileira, entendo existir

duas matrizes político-ideológicas que as inspiram: eu chamaria a primeira de vertente modernizadora, que valoriza centralmente a preocupação com a eficácia, embora não despreze – evidentemente – os direitos da cidadania. Enfatiza a questão do aprimoramento do serviço público. Atende, fundamentalmente, aos interesses da modernização do aparato estatal relacionados com a necessidade de as elites dominantes garantirem a adequação do serviço público às necessidades do mercado, caracterizadas pela dinâmica recente da globalização e das inovações tecnológicas no sistema produtivo. Creio que, desde o início, as ouvidorias surgiram, no Brasil, com essa marca, que continua dominante.

A primeira Ouvidoria criada no país - a do Município de Curitiba, em 1986 – situa-se nesta corrente modernizadora. A despeito da postura extremamente avançada do seu primeiro titular, o Dr. Manoel Eduardo Camargo e Gomes – que não conseguiu transformá-la em Ouvidoria autônoma - foi criada de cima para baixo, por decreto do então Prefeito Roberto Requião. Ou seja, geneticamente submissa ao poder que fiscaliza. Assim, a dependência ao poder fiscalizado e a eficácia como objetivo central caracterizam a vertente modernizadora, que conforma a grande maioria das ouvidorias brasileiras.

Aliás, a reforma do Estado, conduzida por Bresser Pereira, tendo como eixo suas famosas “organizações sociais”, atualiza, dando uma qualidade nova, o propósito renovador, em relação ao serviço público, dos setores mais “eclairés” das elites brasileiras. Ela traz embutida, centralmente, o binômio modernização-participação cidadã, a ser efetivado sob a égide da eficácia gerencial e das leis do mercado.

Refiro-me agora ao que chamo de vertente democrática. É preciso entender que tanto esta quanto a vertente modernizadora têm concorrido, ainda que de forma desigual, para a construção da cidadania no Brasil. E, também, que nem uma nem outra constituem modelos puros pois muitas ouvidorias incorporam os traços da vertente modernizadora mas também os da democrática.

As ouvidorias públicas que valorizam o seu formato democrático têm, nos últimos anos, conquistado importante espaço no contexto das ouvidorias públicas brasileiras. Elas caracterizam-se por serem criadas “de baixo para cima”, tendo como preocupação central o exercício da

cidadania e como meio indispensável para exercitá-la a garantia da autonomia do Ouvidor, mediante livre escolha por um colegiado independente e atribuição de mandato certo.

O ponto de inflexão indicativo desse novo formato de Ouvidoria foi, sem dúvida, a criação desse órgão na Polícia de São Paulo. Com efeito, para o surgimento dessa Ouvidoria concorreu decisivamente a militância dos Direitos Humanos em São Paulo, tendo como eixo o Centro Santo Dias, sob a liderança do cardeal Dom Paulo Evaristo Arns.

O primeiro Ouvidor da Polícia de São Paulo, Benedito Domingos Mariano, então dirigente daquele Centro e do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, foi escolhido para montar uma Ouvidoria independente do Poder Executivo. A lei que atualmente a rege prevê que o seu titular é escolhido pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos, composto, na sua quase totalidade, de entidades de promoção de cidadania integrantes da sociedade civil de São Paulo.

O modelo da Ouvidoria de Polícia de São Paulo é o que inspira as ações do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia. Este vem implantando uma rede de ouvidorias no país, com destaque para a de Minas Gerais e a do Rio Grande do Sul, baseadas no “controle extra-orgânico” (o titular da Ouvidoria não pode pertencer aos quadros da polícia e é escolhido por um colegiado independente).

Ainda que a Ouvidoria biônica seja largamente dominante, os progressos da democracia participativa, a conscientização de importantes setores da sociedade, face ao pífio desempenho da nossa democracia representativa, e a influência da atuação das ouvidorias autônomas, acima descritas, tem contribuído para o renovado prestígio desse tipo de Ouvidoria, que vem conquistando crescentes espaços no país.

No âmbito das ouvidorias universitárias, desde a instalação da Ouvidoria Geral da UFPB, em março de 1999, a tendência dominante tem sido o surgimento de ouvidorias autônomas, tal como a última criada, em junho de 2001, na Universidade Federal de Mato Grosso.

Finalmente, a recente criação das ouvidorias das cidades de São Paulo e de Santo André - sendo o Ouvidor desta última eleito por entidades representativas da sociedade daquele município e a de São Paulo pelo Conselho Municipal de Direitos Humanos – sinaliza para o fortalecimento da Ouvidoria democrática, que faz da autonomia a pedra de toque de um instituto que só pode ser pleno se funcionar livre das possíveis injunções do poder fiscalizado.

(*) Ouvidor Geral da UFPB

