

**PAULO MARCELLO FONSECA MARQUES**

**Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG como requisito parcial a obtenção do título de doutor.

Orientadora: Dra. Gionara Tauchen

Rio Grande

2015

M3571 Marques, Paulo Marcello Fonseca.  
Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília / Paulo Marcello Fonseca Marques. - 2015.  
143 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande, Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Rio Grande / RS, 2015.

Orientadora: Dra. Gionara Tauchen

I. Ouvidoria universitária. 2. Gestão democrática. 3. Teoria da ação comunicativa. 4. Participação social. I. Tauchen, Gionara. II. Título.

CDU 378.4

**PAULO MARCELLO FONSECA MARQUES**

**Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG como requisito parcial a obtenção do título de doutor.

**BANCA EXAMINADORA:**

Dra. Gionara Tauchen (FURG – Orientadora)

Dr. João Alberto da Silva (FURG)

Dra. Catia Viero Piccolo Devechi (UnB)

Dr. Carlos Benedito Martins (UnB)

Rio Grande, 2015

## Agradecimentos

Agradeço ao meu pai, Walderez Marques da Silva (*in memoriam*), e a minha mãe, Iolanda Fonseca Marques, meus maiores incentivadores no estudo. Aos meus irmãos César, Valéria e Derez, pelo apoio de sempre.

À minha esposa, Cristiane Scolari Gosch, e aos nossos filhos Guido e Betina, pelo amor incondicional.

A minha orientadora, Gionara Tauchen, por toda a delicadeza, confiança, paciência e ajuda efetiva nas várias fases do Doutorado.

Ao amigo, ex-chefe e coorientador, José Eduardo Elias Romão, que me fez acreditar na capacidade para me tornar doutor.

Ao professor Carlos Benedito Martins, por todo apoio desde o início da minha trajetória acadêmica em 1990 na Universidade de Brasília (UnB).

Ao amigo de infância, Guilherme Paiva de Carvalho. É muito bom saber que posso realmente contar contigo!

Ao amigo Haroldo Pereira Fernandes Filho, pela prontidão em ajudar.

À ouvidora-geral da Universidade de Brasília, Eurides Araujo Costa Pessoa, e sua dedicada equipe, pela acolhida carinhosa e espiritualidade viva.

Ao ouvidor-geral da União, Luis Henrique Fanan; ao ouvidor-adjunto Gilberto Waller Júnior, e às colegas coordenadoras, Ana Paula, Érica e Fernanda pelo apoio.

Aos colegas da Coordenação Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias (CGOUV): Débora, Edgar, Fernanda, Paula, Paulo André, Márcio, Rafaella e Vívian, pela compreensão de terem um chefe doutorando. Márcio: agradeço especialmente a sua ajuda com a Lei de Acesso à Informação.

Aos(as) amigos(as) do Núcleo Pinella: Adalberto, Ana Carla, Ana Flávia, Ana Guimarães, Fernanda, Heber, Luciano, Marcela, Nartan, Priscila, Rosí, Stela, Toni e Valmor, pela torcida.

A banda Arcablues: Márcia, Pedro, Sandro, Sady e Tomás.

Aos ouvidores e ouvidoras do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU) e do Fórum de Ouvidorias Públicas com Pautas Sociais (FOPS).

## Resumo

O presente estudo tem por objetivo compreender a atuação de uma ouvidoria universitária como instância de participação social e suas implicações para a gestão democrática universitária. Como objetivos específicos, a pesquisa buscou compreender como os procedimentos da ouvidoria universitária podem conferir legitimidade às instituições federais de Educação Superior, além de analisar as contribuições das ouvidorias universitárias na ampliação da interlocução com a sociedade. Neste sentido, faz-se importante observar a atuação das ouvidorias públicas brasileiras, com ênfase nas ouvidorias universitárias, como mecanismo de participação social e de exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito, ancorada nos fundamentos da teoria da ação comunicativa, na perspectiva de Habermas. De natureza qualitativa, a pesquisa fez uso do estudo de caso, desenvolvida no âmbito da Ouvidoria da Universidade de Brasília. Para a produção dos dados, foram realizadas análises documentais e entrevistas com três grupos de atores envolvidos no processo de ouvidorias: estudantes; servidores da universidade e gestores. Os dados produzidos foram analisados por meio da hermenêutica reconstrutiva. Concluiu-se que as ouvidorias constituem espaços da esfera pública que possibilitam a participação da população na discussão das normas, no questionamento da ordem normativa e na resolução de conflitos, formando uma estrutura social fundada em uma noção de cidadania participativa que potencializa a circulação do poder. A ouvidoria, por intermédio de seus procedimentos, institucionaliza a legitimidade que só pode ser conferida pela participação do cidadão; e ainda, qualifica a fala dos indivíduos, vinculando-as a direitos e promovendo a efetividade dos direitos humanos. Sem dúvida, tem-se ali um espaço privilegiado para a experimentação democrática, uma vez que seus procedimentos produzem estímulos e impulsos para que os cidadãos exerçam o pleno exercício das liberdades comunicativas.

Palavras-chave: Ouvidorias; participação social; teoria da ação comunicativa; instituições participativas.

## Abstract

This dissertation is aimed at understanding the action of a university ombudsman service as an account of social participation and its implications for the university's democratic management. As specific objectives, to understand how the ombudsman procedures may grant legitimacy to the federal institutions of Higher Education and to analyze the contributions of university ombudsman services in broadening the dialogue with the society. Hence, it becomes important to observe the action of public ombudsman services in Brazil, focusing on university ombudsman as a social participation mechanism as well as a citizenship exercise for the Rule of Law, founded in the communication action theory, in Habermas' viewpoint. The study is qualitative in nature, as a case study, and was developed within the Ombudsman Service at the University of Brasilia (UnB). Data were drawn with document analyses and interviews with three groups of players involved with the ombudsman process: students; university staff and managers. The data were analyzed by means of the reconstructive hermeneutics. The conclusion is that ombudsman services are found within the public space that lead to the population's participation in the discussion of norms, in questioning the normative order and in conflict resolution, making up a social structure based on a notion of participatory citizenship, which boosts the rotation of power. Through its procedures, the ombudsman institutionalizes the legitimacy that can only be granted by citizen participation. It qualifies people's speeches, linking them to rights and promoting the effectiveness of human rights. Without a doubt, it is a one-of-a-kind space for the experience of democracy, since its procedures produce stimuli and thrusts so that citizens exercise the fullness of communication freedoms.

**Key-words:** Ombudsman; social participation; communication action theory; participatory institutions.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Percentual de omissões de respostas da LAI, por segmento.....	25
GRÁFICO 2 - Gestão das ouvidorias federais - avaliação dos resultados, pesquisa de satisfação e divulgação do relatório de atividade.....	114
GRÁFICO 3 - Manifestações recebidas pela ouvidoria da UnB (2001 a 2014).....	118
GRÁFICO 4 – Manifestações recebidas pela ouvidoria da UnB, por tipo. (2011 a 2013).....	119
GRÁFICO 5 – Manifestações recebidas pela ouvidoria da UnB, por canal de acesso (2011 a 2013).....	120
GRÁFICO 6 – Manifestações recebidas pela ouvidoria da UnB, por público (2011 a 2013).....	121

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1- Pedidos recebidos e pedidos respondidos pela LAI.....	25
---	----



## LISTA DE SIGLAS

Art. – Artigo

BCE – Biblioteca Central

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CC – Código Civil

CEBRASPE – Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos

CESPE – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CN – Congresso Nacional

CONSUNI – Conselho Universitário

CPF – Cadastro de Pessoa Física

DAJ – Divisão de Assistência Judiciária

DEA – Diretoria de Esporte, Arte e Cultura

DEG – Decanato de Ensino de Graduação

EC – Emenda Constitucional

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

e-Ouv – Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal

e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

EUA – Estados Unidos da América

FE – Faculdade de Educação

FNOU – Fórum Nacional de Ouvidores Universitários

FURG – Universidade Federal do Rio Grande

HVet – Hospital Veterinário

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

Inc. – Inciso

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI – Lei de Acesso à Informação

MEC – Ministério da Educação

MJ – Ministério da Justiça  
MNU – Movimento Negro Unificado  
MPF – Ministério Público Federal  
MPS – Ministério da Previdência Social  
MS – Ministério da Saúde  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
N. – Número  
OGU – Ouvidoria-Geral da União  
PAS – Programa de Avaliação Seriada  
PGR – Procuradoria Geral da República  
PL – Projeto de Lei  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
RFA – República Federal da Alemanha  
SAA – Secretaria de Assuntos Acadêmicos  
SAL – Secretaria de Assuntos Legislativos  
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão  
SISOUV – Sistema Informatizado de Ouvidoria  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UCB – Universidade Católica de Brasília  
UECE – Universidade Estadual do Ceará  
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UnB – Universidade de Brasília  
UNIFACS – Universidade Salvador  
UNAM – Universidade Nacional Autônoma do México

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Lei de Acesso à Informação, ouvidorias e universidades.....	22
1.2 A gestão educacional e as estratégias democratizantes .....	26
1.3 As Ouvidorias Universitárias.....	34
CAPÍTULO 2 – LEGITIMIDADE, JUSTIÇA PROCEDIMENTAL E AS OUVIDORIAS .....	42
CAPÍTULO 3 - HABERMAS E A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA .	55
3.1. A racionalidade comunicativa .....	56
3.2. Razão comunicativa e democracia deliberativa.....	62
3.3. A política deliberativa .....	73
CAPÍTULO 4 - ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	77
CAPÍTULO 5 - O TRABALHO DE CAMPO.....	85
5.1 As entrevistas.....	85
5.1.1 O ambiente .....	85
5.1.2 Os(as) alunos(as).....	87
5.1.3 Os(as) dirigentes/gestores(as) .....	93
5.1.4 Os(a) servidores(as) técnicos(as) .....	99
5.2 Como funciona a ouvidoria da UnB? .....	112
5.2.1 A importância dos relatórios de gestão .....	112
5.2.2 A ouvidoria da UnB .....	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	122
REFERÊNCIAS .....	130
ANEXO A - RESOLUÇÃO DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO N. 7/2011 .....	138
ANEXO B - REGIMENTO INTERNO DA OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.....	139
ANEXO C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .	143

## INTRODUÇÃO

A escolha do tema “ouvidoria pública” tem vínculo bastante estreito com a minha trajetória funcional. Em 2003, concluí o curso de Mestrado na Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB), sob o título: *Financiamento da Educação Superior: os recursos diretamente arrecadados pelas Instituições Federais de Ensino Superior e o caso da Universidade de Brasília*, sob a orientação do professor Jacques da Rocha Velloso. Após o Mestrado, tive a oportunidade de publicar, em coautoria com o orientador, um artigo vinculado ao tema da Dissertação de então, além de outras publicações junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), também com tema correlato, vinculado à UnB. Em 2005, ingressei no serviço público federal como servidor da Coordenação Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, no ano seguinte, dei início ao trabalho junto às ouvidorias, tendo sido cedido para ocupar os cargos de Ouvidor-Geral do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ouvidor-Geral do Ministério da Previdência Social (MPS). Desde então, venho trabalhando ininterruptamente com ouvidorias públicas. Desde 2011, ocupo o cargo de Coordenador-Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias na Ouvidoria Geral da União (OGU) – órgão integrante da Controladoria Geral da União (CGU).

A partir deste contexto e dos desafios da atuação profissional, a oportunidade de fazer o curso de Doutorado, tomando como objeto de estudos a ouvidoria universitária foi bastante alvissareira, sobretudo, por vincular-se às reflexões sobre a minha atuação profissional nos últimos dez anos.

Assim, o tema da presente Tese, qual seja: “Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília”, se insere no Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, na linha de pesquisa intitulada Produção Científica e Avaliação de Produtividade em Ciência, pois envolve a discussão sobre a organização da instituição universitária e a avaliação dos fatores que interferem, de forma direta ou indireta, na produção científica nos processos de formação.

O estudo coloca em relevo o papel da ouvidoria no processo de gestão democrática da universidade contribuindo com a transparência, participação social e socialização dos processos envolvidos na produção do conhecimento.

Para refletir sobre as mudanças nas estruturas jurídicas das sociedades contemporâneas, com base em exigências de legitimação do poder político e do sistema normativo, faz-se importante considerar a formação do Estado Democrático de Direito. Uma das proposições das sociedades democráticas é a organização de esferas públicas, concebidas como canais de comunicação, que propiciam a participação dos indivíduos no questionamento e na legitimação do sistema normativo.

Vale destacar que no Brasil, em fins da década de 1980, têm-se algumas transformações sociais e políticas que deram início à transição do paradigma do Estado Social para o Estado Democrático de Direito (ROMÃO, 2005). Diferentemente de outras sociedades envolvidas na concepção do Estado Democrático de Direito, o Brasil tem especificidades culturais relacionadas à sua constituição histórico-social. As dificuldades de aceitabilidade e legitimação do poder político no Brasil estão associadas a processos histórico-culturais de conflitos e resistências a relações complexas de subjugação e dominação.

Discutida por teóricos como Weber (1994), Arendt (2007), Foucault (1979; 1999), Bourdieu (2003), entre outros, a problemática referente ao poder apresenta-se como uma questão complexa. Neste sentido, a presente pesquisa não tem a intenção de resolvê-la. No entanto, se faz necessário abordá-la para tratar das transformações sociais e inovações estruturais do Estado Democrático de Direito.

Apesar de desenvolver uma visão sobre os efeitos de dispositivos e práticas discursivas na constituição de subjetividades que perpassam relações complexas de poder, mencionando, em alguns escritos, a questão das resistências dos sujeitos aos processos de dominação, autores como Foucault (1979; 1999; *apud* DREYFUS; RABINOW, 1995) não deram ênfase para as instâncias deliberativas voltadas para a legitimação do poder político em sociedades democráticas de Direito, por meio de espaços públicos de comunicação e diálogo. Foucault (1979; 1999; *apud* DREYFUS; RABINOW, 1995) evidencia como o saber e o poder constituem discursos de verdade e instituem práticas que produzem subjetividades e modos de subjetivação e sujeição dos indivíduos, destacando, sobretudo, a relevância que o discurso científico e a estrutura jurídica adquiriram no Ocidente a partir do século XVIII. Um aspecto importante apontado na teoria daquele pensador diz respeito à questão das resistências ao poder. Segundo Foucault (*apud* DREYFUS; RABINOW, 1995, p. 248), “não há relação de poder sem resistência”, pois “toda relação de poder implica, então, pelo menos de modo virtual, uma estratégia de luta [...]”.

Todavia, fatores relevantes para uma compreensão acerca da legitimação do poder nas sociedades democráticas na contemporaneidade não são abordados por Foucault, sobretudo, a questão da estrutura e das regras procedimentais, bem como a criação de espaços voltados para a participação da população, através do diálogo e da comunicação, no Estado Democrático de Direito. Em autores como Arendt (2007) e Habermas (1997a), encontrar referenciais que remetem à problemática da legitimação do poder e à questão da linguagem e do diálogo para a circulação do poder no Estado Democrático de Direito não é tarefa difícil. Neste sentido, no presente estudo optou-se por trabalhar a perspectiva de Habermas sobre a ação comunicativa e a legitimação do poder por entender que esta apresenta conceitos que propiciam uma visão melhor sobre a institucionalização dos espaços de comunicação em sociedades que tem por alicerce o Estado Democrático de Direito.

Na presente pesquisa, tem-se a adoção da teoria do discurso de Habermas como importante referencial epistemológico. A teoria da ação comunicativa de Habermas (2000; 2002a; 2003; 2004) proporciona uma ampliação das nossas compreensões acerca das mudanças na esfera pública com o advento do Estado Democrático de Direito, colocando em relevo a legitimação do poder por meio de instâncias deliberativas que permitem a realização de diálogos entre indivíduos e órgãos ligados à esfera estatal em sociedades democráticas. Nesta perspectiva, Habermas (1997a; 2000; 2002a; 2003; 2004) formula conceitos que auxiliam na compreensão e análise das mudanças estruturais do Estado Democrático de Direito, nas concepções de agir comunicativo e na racionalidade comunicativa aqui abordadas.

A fim de discutir a ação das ouvidorias na sociedade brasileira, evidenciou-se aqui o conceito de racionalidade comunicativa de Habermas, observando a importância do diálogo na formação do entendimento mútuo entre os indivíduos. A razão comunicativa de Habermas está associada a uma concepção de ética discursiva com base na avaliação de argumentos, na crítica, em processos dialógicos para a resolução de conflitos e em um discurso racional. Assim, a validação e legitimação das normas dependem do entendimento linguístico entre os indivíduos capazes de fazer uso da linguagem de forma racional para o alcance de consensos.

A teoria da racionalidade comunicativa possibilita uma compreensão das mudanças estruturais do Estado Democrático de Direito, pois, de acordo com as estruturas jurídicas das sociedades democráticas, o poder precisa ser legitimado. Para tanto, é imprescindível a formação de espaços na esfera pública que possibilitem o agir comunicativo. Assim, observou-se a necessidade de relacionar a concepção de racionalidade comunicativa com a ideia de democracia deliberativa. Na perspectiva de Habermas (1997a), os processos

argumentativos são essenciais para a legitimação do poder em sociedades baseadas no modelo do Estado Democrático de Direito. A questão da legitimidade perpassa pela problemática da validação do sistema normativo. Por isso, aqui se tem a hipótese de que as ouvidorias podem ser conceituadas como espaços da esfera pública voltados para a participação política dos indivíduos, por meio do diálogo e do agir comunicativo, sendo essenciais para a legitimação e circulação do poder em sociedades democráticas. A participação, então, toma importância primordial na gestão dos órgãos aos quais as ouvidorias se vinculam.

Em pesquisas sobre as ouvidorias públicas no Brasil (SILVA, 2012; PITCHON, 2012; CARDOSO, 2010; NASSIF, 2009), observa-se a escolha pela teoria de Habermas como referencial teórico. Com o intuito de analisar o regime jurídico e a atuação das ouvidorias públicas brasileiras, Gomes (2000) toma como referência as perspectivas teóricas de Weber, Habermas e Claus Offe. Aquele autor caracteriza a estrutura-funcional das ouvidorias públicas brasileiras a partir da ideia de racionalidade não-sistêmica; e ainda, reflete sobre a atuação do instituto *ombudsman* em vários países, comparando-a com as ouvidorias públicas brasileiras.

Silva (2012) coordenou uma equipe de pesquisa que abordou o sistema de ouvidorias públicas no Brasil, o que permitiu uma visão abrangente sobre as estruturas, a localização, o funcionamento, o modo de atendimento ao público e o uso do sistema de informação das ouvidorias públicas brasileiras. A pesquisa foi uma iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça (MJ) juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tendo como finalidade “aproximar as ouvidorias públicas da população [...]” (SILVA, 2012, p. 14). Realizada pela Divisão de Assistência Judiciária (DAJ) e o Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a pesquisa buscou caracterizar as possibilidades e os obstáculos enfrentados pelas ouvidorias no Brasil. Entre os referenciais teóricos, tem-se a importância da teoria de Habermas para tratar de temáticas relacionadas com a autonomia privada dos indivíduos, a participação cidadã por meio do agir comunicativo, além da ideia de legitimidade do Direito e do uso de regras procedimentais para garantia da liberdade individual e participação política nas sociedades que tem por norte os princípios democráticos.

Em outros estudos, Silva e Alves (2014) têm demonstrado as contribuições das ouvidorias públicas para a construção de uma visão acerca dos direitos humanos e a consolidação da democracia no Brasil. Na visão daqueles autores, estudar a atuação das ouvidorias públicas é fundamental para o direito administrativo e a educação a partir dos

direitos humanos, uma vez que tais abordagens, apesar de diversas em seus campos de análise, se complementam em uma visão mais abrangente das características estruturais do Estado Democrático de Direito.

Nassif (2009), por sua vez, destaca a relevância da noção de democracia em Habermas para refletir sobre as inovações nos modelos de governança. Para aquele autor, a teoria da “democracia proposta pelo filósofo alemão sustenta-se nas condições de comunicação a fim de alcançar resultados racionais pela busca da estabilização dos diversos interesses conflitantes com vistas ao consenso” (NASSIF, 2009, p. 48). A legitimação do Direito torna-se viável mediante a participação dos indivíduos nas decisões administrativas e no controle das ações governamentais. Há uma desconstrução das fronteiras que separavam as esferas públicas e privadas. Para legitimar-se, o Estado precisa ouvir a população, estando atento às demandas dos grupos sociais. Defende-se, assim, o princípio de democracia participativa.

Dos instrumentos voltados para a consensualidade na administração pública, as *Ouvidorias Públicas* merecem um especial destaque, pois o instituto possibilita o amadurecimento das relações entre o cidadão e o Estado, aprimora a democracia participativa e legitima as decisões uma vez que os envolvidos participam do processo decisório da administração, permitindo uma controlabilidade difusa realizada por uma sociedade civil atuante (NASSIF, 2009, p. 52).

A concepção das ouvidorias como espaços da esfera pública que permitem a participação cidadã no controle da gestão e da aplicação das políticas públicas é trabalhada por Cardoso (2010), que enfatiza a importância deste instituto como instrumento de mudança. Na visão daquele autor, no Brasil, “as ouvidorias públicas surgem como *locus* privilegiado de promoção da inclusão social por propiciarem um incremento positivo da condição de vida”, tendo em vista que buscam “a melhoria da prestação de serviços públicos” para garantir o princípio da igualdade de oportunidades ao conceder a voz para os indivíduos no espaço “da administração pública” (CARDOSO, 2010, p. 10). Em outro estudo, é evidenciada a importância das ouvidorias para a autonomia e o controle externo da gestão pública mediante o restabelecimento da utilização pública da racionalidade (CARDOSO; ALCANTARA; LIMA NETO; 2012).



O tema da inserção dos indivíduos no controle da gestão pública por meio da participação democrática é trabalhado por Pitchon (2012), que analisa a dupla funcionalidade das ouvidorias, concebidas tanto como instrumento da democracia quanto como ferramenta de exercício da cidadania participativa. Abordando a estrutura e as atividades da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais, aquele autor conclui que “a responsabilidade da ouvidoria pública se agiganta quando se analisa que, entre as suas relevantes atribuições, está a de fomentar a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação de serviços” da gestão pública (PITCHON, 2012, p. 45).

Além da importância atribuída para a legitimação do poder no Estado Democrático de Direito, os estudos sobre as ouvidorias no Brasil mencionam a relevância do conceito de *accountability*. Definido como o “valor de responsabilização decorrente da representação” (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2012, p. 136), a *accountability* é associada à necessidade de prestação de contas do Estado. “Para que a *accountability* ocorra na praxe são necessários os controles, dados confiáveis e disponíveis e transparência das ações governamentais e de gestão pública” (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2012, p. 139). A participação cidadã em órgãos como as ouvidorias públicas é entendida como uma forma de *accountability* horizontal, uma vez que constitui um mecanismo de controle da gestão governamental pela população.

Na perspectiva de Mello e Callegari (2012), as ouvidorias constituem espaços de exercício da cidadania e de acesso à justiça. Abordando características estruturais de uma ouvidoria judicial, aqueles autores propõem mapear a participação da população para tratar dos serviços prestados pelo órgão na defesa da cidadania e no controle da administração pública.

Faz-se importante destacar que as pesquisas sobre as ouvidorias envolvem diversas áreas da governança, incluindo a educação e a saúde. Silva, Pedroso e Zucchi (2014), por exemplo, tratam das ouvidorias públicas no campo da saúde. A partir de uma pesquisa qualitativa com pessoas que utilizaram o Sistema Único de Saúde (SUS) e apresentaram demandas em uma ouvidoria situada em um município do Estado de Minas Gerais, aqueles pesquisadores constataram que a ouvidoria se revela como uma ferramenta relevante para a fiscalização de serviços de saúde, apesar das dificuldades e dos problemas que precisam ser sanados para a garantia de direitos fundamentais e consolidação da gestão participativa no Brasil.

No âmbito educacional, a gestão democrática do ensino público encontra-se entre os princípios constitucionais (art. 206, VII). Assim, a ouvidoria universitária, no seu exercício de escuta e de busca de consensos, é um poderoso mecanismo institucional para que tal princípio seja efetivo. Com seu poder de persuasão, as ouvidorias universitárias têm ganhado espaço como um órgão realmente capaz de permear as instituições com a participação das pessoas nos processos decisórios.

Neste íterim, a questão de pesquisa que orientou a produção da presente Tese pode ser assim anunciada: como a ouvidoria da UnB tem atuado enquanto espaço de gestão democrática, mediando a participação social e a solução de conflitos?

A hipótese da Tese foi descrita da seguinte forma: entre os vários institutos de participação social, é possível supor que as ouvidorias públicas são os órgãos que se estruturam a partir das condições comunicativas e, por isso, podem potencializar a ação comunicativa fundamental à gestão democrática.

Decorrente dos referidos entendimentos, o objetivo geral da Tese é compreender a atuação de uma ouvidoria universitária como instância de participação social e as suas implicações para a gestão democrática da universidade. Já os objetivos específicos foram assim delineados: a) compreender como os procedimentos da ouvidoria universitária podem conferir legitimidade às instituições federais de Educação Superior; e, b) analisar as contribuições das ouvidorias universitárias na ampliação da interlocução com a sociedade.

Com base nestes objetivos, a Tese foi organizada em 05 (cinco) capítulos, além da parte textual concernente à introdução, às referências bibliográficas e aos anexos. No primeiro capítulo, a ouvidoria é caracterizada como um órgão de gestão, controle e participação social. Também são abordadas as questões referentes à gestão democrática na educação e às ouvidorias universitárias, com foco no caso da ouvidoria da Universidade de Brasília. O segundo capítulo, intitulado “Legitimidade, Justiça Procedimental e as Ouvidorias”, aborda a questão do Direito e da Justiça procedimental no Brasil e discute a legitimação do poder e da democracia a partir das ouvidorias públicas. O terceiro capítulo apresenta o referencial teórico da tese, sobretudo, a teoria da ação comunicativa elaborada por Habermas. O quarto capítulo trata da abordagem metodológica da Tese e, no quinto, tem-se a análise das informações obtidas no trabalho de campo. Por fim, são descritas as considerações finais.

## **CAPÍTULO 1 - A OUVIDORIA PÚBLICA BRASILEIRA: GESTÃO, CONTROLE E PARTICIPAÇÃO**

A senhora Maria da Conceição, 66 anos, residente na cidade de Crato, Ceará, telefonou para a Previdência Social com o intuito de fazer uma reclamação sobre a demora em receber um posicionamento a respeito do seu pedido de aposentadoria. A teleatendente da Central de Atendimento da Previdência Social 135 registrou a reclamação no sistema da Ouvidoria-Geral da Previdência Social e perguntou sobre o meio de preferência para receber a resposta da manifestação; ela escolheu carta, já que não tinha acesso à *internet*. No mesmo dia, a reclamação foi recebida e analisada na sede da Ouvidoria em Brasília. Ao consultar os sistemas corporativos, o servidor responsável percebeu que o pedido de aposentadoria da senhora Maria da Conceição havia sido indeferido. A carta de resposta elaborada pelo servidor continha o motivo do indeferimento e a orientação para que, se necessário, a demandante entrasse com recurso na agência da Previdência Social que proferiu a decisão, já que esta é a responsável pelo encaminhamento de casos à Junta de Recursos do Conselho de Recursos da Previdência Social.

Antes do envio da carta de resposta à cidadã, há uma avaliação do texto com o intuito de verificar se as informações estão corretas e se a linguagem está acessível. Esta é uma etapa fundamental entre os procedimentos de uma ouvidoria e que tem implicações relevantes para a discussão do presente texto, como se verá adiante.

De posse da carta, a senhora dirigiu-se até uma agência da Previdência Social e protocolou o recurso sob orientação dos servidores que a atenderam. Passados 50 dias, Maria da Conceição ligou novamente para central telefônica e solicitou novo registro de reclamação a respeito da demora em receber resposta sobre o seu recurso. A Ouvidoria, por intermédio de seu sistema que funciona em plataforma *web*, obteve a resposta de que havia uma pendência de apresentação de documentação junto a Câmara de Recursos: tratava-se da carteira de trabalho original. Após novo contato com a Central 135, aquela senhora comunicou que tinha cumprido a exigência solicitada abrindo novo registro. Na análise da nova manifestação à Ouvidoria, constatou-se que o benefício solicitado fora deferido. Assim, a Ouvidoria da Previdência Social emitiu nova carta à cidadã informando sobre a concessão da aposentadoria e orientando a dirigir-se à agência em que requereu o benefício para obter maiores esclarecimentos.

Contente com o desfecho da situação, Maria da Conceição ligou novamente para a Central de Atendimento da Previdência Social 135, dessa vez para registrar um elogio sobre a atuação da Ouvidoria na concessão de seu benefício.

O exemplo da Previdência Social é apenas ilustrativo, uma vez que a presente pesquisa se dirige as ouvidorias das universidades públicas federais. Em verdade, as ouvidorias do Poder Executivo Federal são bastante heterogêneas. A maior parte não possui, como no exemplo supramencionado, uma instância recursal específica ou estrutura interna que permita a desejável realização de mediação de conflitos; elas possuem procedimentos comuns que podem ser assim resumidos: recepção; classificação da manifestação por tipo (reclamação, denúncia, sugestão, elogio e solicitação de informação); análise do conteúdo; resposta direta da ouvidoria ou, se necessário, encaminhamento para um setor técnico; e elaboração e envio de resposta ao demandante, após verificação da coerência da resposta e adaptação da linguagem para que qualquer cidadão possa compreendê-la.

Os procedimentos de uma ouvidoria destacam-se pela capacidade de decodificar os anseios da população, trazendo-os para dentro do Estado, além de disponibilizar respostas com linguagem de fácil acesso. Contudo, as visões sobre o que é uma ouvidoria recaem sobre seu ordenamento jurídico, sua atuação ao lado de outras instituições participativas<sup>1</sup> correlatas e sobre as características que a diferenciam destas instituições. Neste sentido, é justa a utilização do que preconiza o Decreto n. 8.243/2014, que define a ouvidoria pública como uma instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sobre qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

A Constituição Federal (CF) de 1988 garantiu a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo, possibilitando o controle social. Tal participação pode ocorrer por meio de diversos canais, entre os quais, a ouvidoria pública.

Ao compatibilizar princípios da democracia representativa e da democracia participativa, a Constituição alargou o projeto de democracia, reconhecendo a participação social como um elemento-chave para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos, bem como a democratização dos processos deliberativos e de gestão... As Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da

---

<sup>1</sup> Instituições participativas (Ips) é um termo utilizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA para designar o conjunto de instituições pelas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil interferem no processo de tomada de decisão política.

democracia participativa consagrado na Constituição (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; 2012b, p. 2).

Inúmeras alusões à participação social são encontradas na Constituição brasileira, conhecida como Constituição Cidadã, e mesmo a previsão da atuação da ouvidoria pode ser localizada em diversos artigos constitucionais. Neste sentido, vale destacar os arts. 5º, inc. XXXIII, e 37, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...];

XXXII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei n. 12.527, de 2011);

[...].

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

[...].

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

O termo “ouvidoria”, no entanto, só aparece na CF de 1988 quando mencionado na Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004, que previu a criação obrigatória de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público (MP) no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, conforme se segue:

- Ministério Público: EC n. 45/2004, conforme o art. 130-A, § 5º, *in verbis*:

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela

maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004)  
[...].

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Ouvidorias de Justiça: EC n. 45/2004, conforme o art. 130-A, § 7º, *in verbis*:

Art. 130-A. [...].

§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

É no art. 70 da CF de 1988 que fica estabelecida que a legitimidade da fiscalização é exercida pelo Controle Interno, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Portanto, a ouvidoria, como órgão integrante do sistema de controle interno e cuja atuação complementa as ações da corregedoria, da auditoria e da prevenção e combate a corrupção, é justamente o setor mais vocacionado a legitimação dessas ações, pois

[...] funciona como um agente de mudanças que: de um lado, favorece uma gestão flexível, comprometida com a satisfação das necessidades do cidadão; e de outro, estimula a prestação de serviços públicos de qualidade, capazes de garantir direitos. Em síntese, é um instrumento a serviço da democracia (Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. 2012a, p. 73).

Os arts. 70, 71 e 74 da Carta Magna estabelecem que o controle institucional pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público. Neste sentido, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU) como aquele que auxilia o Congresso Nacional (CN) no exercício do Controle Externo – atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno.

Já o sistema de controle interno, na esfera federal, tem como órgão central a Controladoria-Geral da União (CGU), cuja competência é desenvolver funções de controle

interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

Em 2012, o Ministério Público Federal (MPF) criou a sua ouvidoria e a caracterizou, na Portaria PGR/MPF n. 519, de 30 de agosto de 2012, como um órgão de controle interno para a promoção da qualidade das atividades desempenhadas pelos seus membros e servidores e de fomento da participação dos cidadãos.

O conceito de Ouvidoria aqui adotado como um instituto de controle e participação social dá ao termo “controle” 02 (duas) acepções, quais sejam: 1) o controle interno exercido em parceria com os outros órgãos supramencionados; e, 2) o controle social, que permite a participação da sociedade nas decisões e na forma de gerir as políticas públicas.

Carvalho (2007, p. 45), ao destacar que na CF de 1998 sempre se tem presente o termo “participação da comunidade” e não “controle social”, atenta para a necessidade de ênfase do termo-mãe (“participação da comunidade”) ao invés de “controle social”. Aquele autor assevera que o primeiro termo possui um conteúdo mais amplo, abrangente e profundo, e que o segundo é apenas uma das funções da participação social. Ele vê o ser humano, cidadão e político com uma tríplice função: 1) a ação, representada pelo desempenho de qualquer de nossas funções na sociedade; 2) proposição – participar com ideias, avaliação de ideias, assunção de ideias e buscar saídas individuais e coletivas; e, 3) o controle, ligado ao controle da execução política, inclusive de aspectos econômicos e financeiros, acompanhamento e fiscalização. Assim, Carvalho aponta que a participação social é muito mais do que o controle; é o engajamento através da ação; é o desafio através da proposição e o controle dos fatos e feitos.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no estudo intitulado *Participação Social como Método de Governo? Um mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais* (2012), ao mapear as instâncias de participação social existentes nos programas do Governo Federal, localizou as seguintes *interfaces*: 1) Ouvidorias; 2) Orçamentos participativos; 3) Reunião com grupos de interesses; 4) Audiências e consultas públicas; 5) Conselhos setoriais; 6) Conferências temáticas; 7) Outros (comitês gestores, sítios de *internet*).

A ouvidoria, mesmo considerada entre as instituições participativas, tem características peculiares tal como um órgão que está aberto à população em tempo integral, por meio de formulários eletrônicos, telefones, entre outros, e, mormente, por receber

manifestações individuais das pessoas, em sua maioria, não representadas por associações, empresas ou outros tipos de organizações.

Neste sentido, é possível questionar: apenas as características da ouvidoria já aludidas são suficientes para alçar a ouvidoria à condição de uma instituição de participação social? Há pelo menos 03 (três) pontos que merecem destaque no esforço de responder à referida questão. O primeiro é a atuação proativa das ouvidorias que, munidas de informações estratégicas, pode se antecipar aos problemas gerados pelo sistema público de atendimento. Um dos principais exemplos da atuação proativa é a ferramenta da “Carta SUS”, que consiste em um formulário enviado pelo Departamento de Ouvidoria Geral do Sistema Único de Saúde (SUS) – órgão do Ministério da Saúde (MS) – àqueles que foram atendidos pelo Sistema para a verificação de procedimentos já realizados e aferição da satisfação dos usuários, entre outros objetivos. Com a ferramenta em questão, é possível confirmar se um usuário fez ou não uma cirurgia e, se em tal processo, ocorreu alguma violação de direitos, a exemplo de uma cobrança indevida. Assim, é possível avaliar o sistema e ao mesmo tempo antecipar os potenciais problemas. O segundo passo fundamental é a atuação conjunta com as outras instituições de participação social: por exemplo, a ouvidoria pode enviar pautas ou submeter seu plano de trabalho aos conselhos de políticas públicas. Enfim, as ouvidorias devem buscar as ações que produzam fluxos coerentes junto às instituições de participação social. O terceiro ponto – vinculado aos dois primeiros – é o estabelecimento de mecanismos que verifiquem a eficiência, eficácia e efetividade das ações da ouvidoria, como, por exemplo, a Carta de Serviços ao Cidadão<sup>4</sup> ou um planejamento que dê previsibilidade às suas ações, com consultas regulares à sociedade ou, por exemplo, a verificação de quais das suas resoluções em conferências foram consolidadas ou foram realizadas com auxílio das ouvidorias.

É importante ainda observar que a ouvidoria tem um importante papel para assegurar qualidade à Carta de Serviços do órgão e entidade: ela deve receber as sugestões, as queixas e reclamações quanto ao conteúdo da Carta e à capacidade do órgão/entidade de garantir a prestação dos serviços, na forma ali estabelecida, além de organizar tais informações e dar conhecimento das mesmas à alta direção e às autoridades responsáveis pelos serviços, possibilitando que estes corrijam rumos e implementem melhorias e inovações no desempenho institucional.

---

<sup>4</sup> A Carta de Serviços ao Cidadão é um documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais são os serviços prestados por ela, como acessar e obter tais serviços e quais são os compromissos de atendimento estabelecidos. Ela faz parte do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), criado pelo Decreto n. 5.378/2005.



Mas o aspecto decisivo para que uma ouvidoria figure entre os institutos capazes de promover os direitos dos cidadãos, inclusive apontando o acesso a direitos que não estavam originalmente explícitos em uma reclamação ou solicitação, é a capacidade de compreensão do que está sendo demandado, com um olhar amplo dos direitos. Um exemplo dessa atuação é quando uma pessoa solicita ao Ministério da Previdência Social (MPS), por intermédio de sua ouvidoria, um benefício previdenciário que lhe é negado, mas ao examinar o cadastro do usuário, o analista da ouvidoria percebe que ele tem os condicionantes para acesso a outro benefício, vinculado a outro Ministério, e lhe dá a informação clara e completa para o alcance de um benefício ou informação que não estava no horizonte de conhecimento dos direitos do cidadão. A preparação de uma resposta acessível e objetiva é etapa fundamental desse processo.

[...] o bom atendimento é o foco na promoção de direitos humanos, que qualifica, de imediato, qualquer indivíduo como cidadão. Esse “olhar”, embasado na educação em direitos humanos, acaba por promover novas compreensões e práticas dentro da Administração Pública, contribuindo para uma mudança na cultura institucional do Estado e de seus servidores (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 31).

A adaptação para uma linguagem sem jargões técnicos e siglas é denominada, em documentos da Ouvidoria-Geral da União (OGU), de “linguagem cidadã”. Ela consiste na adaptação da linguagem utilizada em um processo de comunicação ao vocabulário, aos interesses e às necessidades a quem transmitimos alguma informação.

Neste contexto, destaca-se a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que estipula em seu art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º. É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

A respeito do esforço de melhoria na comunicação, tanto no setor público como no privado, com uma linguagem e *design* acessíveis, vale destacar as ações da Empresa Portuguesa “Português Claro”<sup>5</sup>, que dá ênfase ao direito das pessoas em compreender claramente os enunciados a elas dirigidos.

---

<sup>5</sup> Trata-se de uma empresa de consultoria e formação que introduziu em Portugal o conceito de linguagem clara e que, desde 2007, ajuda as empresas e instituições portuguesas na promoção da clareza na comunicação.

A criação de canais institucionais, como, por exemplo, as ouvidorias, viabilizam o poder comunicativo, uma vez que tais instâncias de participação social adotam como um de seus principais procedimentos a análise e decodificação das manifestações da sociedade, trazendo-as para o âmbito do Estado.

A ouvidoria, por intermédio de seus procedimentos, institucionaliza a legitimidade que somente pode ser conferida pela participação do cidadão. Ela qualifica a fala das pessoas, vinculando-as a direitos e promovendo a efetividade dos direitos humanos ao ouvir, reconhecer e qualificar as manifestações recebidas, encaminhando-as para os órgãos competentes e acompanhando sua tramitação, para, posteriormente, fornecer a resposta adequada ao cidadão.

Neste ínterim, têm-se duas outras funções primordiais da ouvidoria, quais sejam: 1) função pedagógica; e, 2) função propositiva.

O esclarecimento de direitos para além do que foi questionado em uma manifestação de ouvidoria é um dos procedimentos que fundamentam a ação pedagógica, pois, por meio do referido procedimento, a ouvidoria pode ser alçada à condição de uma instância de realização de direitos e do o exercício pleno da cidadania, oferecendo ao cidadão a oportunidade de decidir por si mesmo.

Função pedagógica: porque as ouvidorias desempenham um importante processo educativo ao esclarecer os cidadãos sobre seus direitos e responsabilidades. Expressar desejos e necessidades, expor conflitos, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam aqueles que integram os processos participativos. Quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna apto a fazê-lo (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO; UNIÃO EUROPEIA, 2012, p.08).

A função propositiva aponta para dados e informações que podem ser produzidos a partir das manifestações recebidas pelas ouvidorias e transformadas em relatórios e recomendações que visam o aperfeiçoamento do serviço público.

É propositivo porque as ouvidorias identificam todas as manifestações dos cidadãos como matéria-prima para elaboração de relatórios gerenciais, que são direcionados para as instâncias de gestão dentro das organizações. Esses relatórios contêm, por exemplo, o número de manifestações recebidas, a sua classificação, indicadores de desempenho e muitas outras informações que auxiliam as instituições a se conhecerem melhor, a identificar problemas e buscar soluções (Controladoria Geral da União, material do curso presencial Gestão e Prática em ouvidorias, no prelo, p. 9, 2014).

Tal função se destaca como aquela que influencia diretamente a gestão democrática, uma vez que a partir das recomendações da ouvidoria, estas são construídas com base em uma análise contextualizada das informações dispostas nos relatórios. Assim, é possível, por exemplo, rever procedimentos e normas equivocados e propor novas formas de atendimento que atendam efetivamente os desejos dos cidadãos.

### **1.1 Lei de Acesso à Informação, ouvidorias e universidades**

Em maio de 2012 entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei n. 12.527/2011) – considerada um marco para a transparência da informação no Brasil. Aquele ditame regulamenta o direito à informação pública previsto na CF de 1988.

Segundo dados do Relatório sobre a LAI, publicado pela CGU em 2013, a referida lei estabelece que toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas é passível de ser ofertada ao cidadão, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas, quais sejam: a) informações classificadas nos graus de sigilo reservado, secreto ou ultrassecreto, nos termos da própria LAI; b) informações pessoais, afetas à intimidade e à vida privada das pessoas naturais; ou, c) informações protegidas por outras legislações vigentes no País, como é o caso dos sigilos fiscal e bancário.

Para operacionalizar o direito à informação, a LAI garante à sociedade o acesso a informações públicas de 02 (duas) formas, quais sejam: 1) Transparência Passiva: quando o Estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas; e, 2) Transparência Ativa: quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na Internet.

Quando um pedido de acesso é negado, a Lei estabelece o direito a que o cidadão recorra a duas instâncias superiores, de acordo com os arts. 15 e 16, *in verbis*:

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se: [...].

A LAI não trouxe obrigações específicas às ouvidorias e tampouco instituiu a obrigação de criação de ouvidorias nos órgãos da Administração Pública. Entretanto, o ditame obrigou os órgãos e as entidades públicas a criarem os chamados “Serviços de Informação ao Cidadão” (SICs) – responsáveis por receber e responder pedidos de acesso à informação. Na prática, muitos destes SICs foram acolhidos pelas estruturas já existentes das ouvidorias. Tal solução foi adotada de maneira natural por muitos órgãos públicos, pois as ouvidorias eram – à época da implantação da Lei – as instituições que já possuíam experiência e *know how* sobre atendimento à população. De outro modo, ainda que não tenha sido resultado de imposição legal, albergar os SICs no âmbito da já existente estrutura das ouvidorias foi a estratégia adotada por muitos órgãos públicos. Pode-se ir além ao afirmar que esta foi uma estratégia bem sucedida, na medida em que muitas das ouvidorias que têm produzido bons resultados são aquelas em que se promoveu a junção entre o SIC e atividades de ouvidoria. Há casos, por exemplo, em que após a interposição de recurso, a ouvidoria intervém junto ao órgão ao qual pertence, no sentido de “convencer” aquele órgão a fornecer a informação solicitada via SIC, permitindo a “perda de objeto do pedido”, uma vez que a informação foi entregue.

A união de temas de ouvidoria com temas de acesso à informação é incentivada pela própria CGU. Neste sentido, é possível observar dois indícios deste posicionamento: em primeiro lugar, a Instrução Normativa CGU/OGU n. 01/2014 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014) é claramente inspirada na LAI e institui prazos de atendimento idênticos aos da Lei: isto é, as ouvidorias possuem 20 dias, prorrogáveis por mais dez, para atender às manifestações que lhes são dirigidas. Em segundo lugar, os sistemas eletrônicos que acolhem pedidos de acesso à informação e manifestações de ouvidoria – o e-SIC e o e-Ouv, respectivamente – possuem características bastante semelhantes, quase idênticas; além disto, a CGU tem trabalhado para que os sistemas “conversem” entre si, permitindo a troca de informações e o encaminhamento de demandas de maneira rápida e eficiente.

O que se percebe, portanto, é que a LAI – ainda que de maneira inconsciente ou indireta – produziu importantes consequências para as atividades das ouvidorias públicas. Neste sentido, é possível afirmar que o referido ditame produziu o que se chama, na ciência política, de *unintended consequences*; ou seja, produziu efeitos não antecipados ou mesmo não desejados inicialmente. Assim, acredita-se que os impactos não antecipados foram positivos para as atividades de ouvidoria. É importante também mencionar que os órgãos que criaram o SIC, por força da LAI, acabaram por definir equipes para esses serviços. Em muitos casos, aquelas equipes estão sendo unificadas às das ouvidorias, fortalecendo ambas as áreas.

Tais convergências não se deram de forma homogênea e tampouco simultânea. Do contrário, parecem ser fruto da compreensão sobre a proximidade de atuação da ouvidoria e dos SICs.

Em síntese, vale destacar que a LAI foi a primeira experiência de um procedimento comum para ouvidorias do Poder Executivo Federal – experiência inédita que favoreceu as ouvidorias em aspectos diversos e inesperados. Embora a LAI tenha sido implementada há apenas 03 (três) anos, não apenas as equipes das ouvidorias foram fortalecidas, mas, sobretudo, uma visão de responsabilidade com as demandas dos cidadãos foi refletida nas atividades das ouvidorias. As opiniões dos ouvidores em fóruns organizados pela OGU convergem para alguns dos efeitos positivos do impacto da LAI, a saber:

- 1) Utilização dos mesmos prazos estabelecidos para um pedido de acesso: a exemplo da ouvidoria do Estado da Bahia, muitas ouvidorias do Poder Executivo Federal tem-se utilizado, inclusive em normativos internos, dos mesmos prazos de resposta estabelecidos na LAI. Tal posicionamento ganhou força com a edição da Instrução Normativa CGU/OGU n. 01/2014 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014), que definiu prazos idênticos, quais sejam: 20 dias para uma resposta intermediária, com possibilidade de prorrogação para mais dez dias.
- 2) Envolvimento da autoridade máxima em um pedido de cidadão: ouvidores se queixam da desídia dos gestores com relação à necessidade de respostas tempestivas às manifestações encaminhadas pela ouvidoria às áreas técnicas responsáveis por um posicionamento. Como a LAI estabelece o envolvimento de um responsável pela gestão dos pedidos – em geral, um gestor do alto escalão do órgão, esse efeito interno tem sido aplicado diversamente também pelas ouvidorias.
- 3) Informações antes sigilosas passaram a ser divulgadas:

[...] após a implementação da LAI, os órgãos e entidades tiveram que rever seus critérios de classificações de informações. Muitas informações que antes eram mantidas em sigilo por serem consideradas como “estratégicas” passaram a ser divulgadas ampliando a transparência e viabilizando o controle social” (CGU, 2013b, p. 43).

A transparência é, sem dúvida, um dos efeitos mais benéficos da LAI; ou seja, trouxe para as ouvidorias e para os órgãos em geral uma atenção maior sobre a necessidade de ofertar informações de forma pró-ativa e acessível para todos.

- 4) Padronização de entendimentos:

Alguns órgãos e entidades começaram a desenvolver bancos de respostas e padronizar entendimentos relacionados aos pedidos de informação. Essa padronização serve para orientar os servidores em relação às práticas que devem ser adotadas diante de pedidos de informação específicos (CGU, 2013b, p. 43).

O Relatório da LAI (CGU, 2013b) apresenta as análises estratificadas da implementação da Lei de 04 (quatro) segmentos escolhidos, quais sejam: 1) agências reguladoras; 2) estatais; 3) ministérios; e, 4) universidades federais.

Quanto ao percentual de pedidos respondidos, verificou-se que o índice de resposta dos diversos segmentos se aproxima da média do Poder Executivo Federal, atualmente em 98,9%.

TABELA 1- Pedidos recebidos e pedidos respondidos pela Lei de Acesso à Informação.

	<b>Pedidos Recebidos</b>	<b>Pedidos Respondidos</b>	<b>Percentual de respostas (%)</b>
<b>Poder Executivo</b>	86.661	85.676	98,9
<b>Ministérios</b>	31.540	31.421	99,6
<b>Estatais</b>	11.768	11.650	99,0
<b>Agencias Reguladoras</b>	7.331	7.321	99,9
<b>Universidades</b>	7.155	6.659	93,1

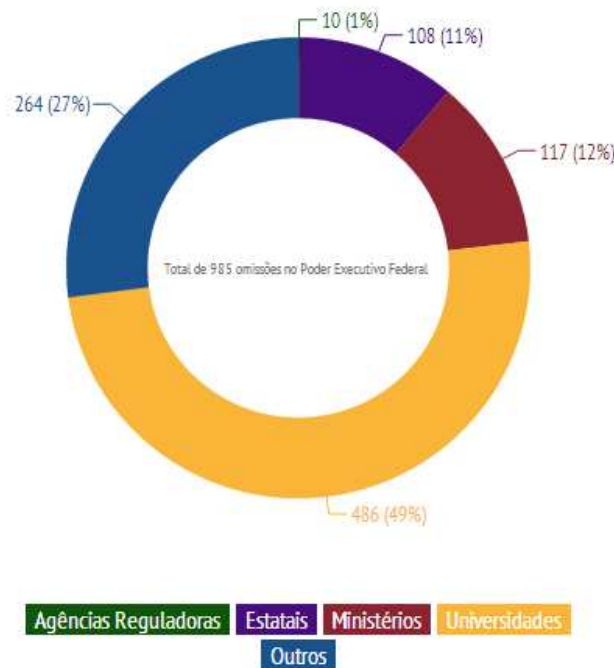
Fonte: CGU (2013b).

O Relatório (CGU, 2013b, p. 33) destaca ainda que,

[...] no que se refere aos pedidos não respondidos, o Governo Federal possui quantitativo relativamente baixo de omissões: dos 86.661 pedidos recebidos, apenas 995 (1,15%) não foram respondidos. Apesar do número de omissões relativamente baixo, nota-se que alguns segmentos contribuem com mais peso para esse quantitativo.

O Gráfico 1, a seguir, possibilita uma visão comparativa entre os percentuais das omissões de cada um dos segmentos.

GRÁFICO 1 - Percentual de omissões de respostas da Lei de Acesso à Informação, por segmento.



Fonte: CGU. Relatório sobre a Lei de Acesso à Informação, 2013.

O gráfico apresentado anteriormente aponta que embora o índice de repostas das universidades seja alto (93,1%), elas “contribuem de maneira significativa com o total de omissões de resposta em todo o Governo Federal, com quase 50% dos casos” (CGU, 2013b, p. 33). Tais omissões ocorrem quando não há qualquer manifestação do órgão ou entidade no prazo estabelecido pela LAI.

## 1.2 A gestão educacional e as estratégias democratizantes

Tema já exaustivamente estudado, o modelo burocrático de gestão do Estado, muito em resposta ao que representou a pernicioso cultura patrimonialista que, embora aparentemente superada, ainda persiste com seus traços clientelistas na ação de muitos agentes públicos, é o padrão usualmente verificado na administração do Estado contemporâneo. Em função do diagnóstico de que as boas práticas de gestão do Estado são capturadas pelo velho e conhecido patrimonialismo à brasileira (FAORO, 2001), preconizou-se a ideia de que a gestão política não deve se misturar com a gestão administrativa do Estado. A contraposição rígida entre a gestão política e a administrativa do Estado foi o mecanismo

encontrado para superar, de uma vez por todas, uma situação muito comum de apropriação da esfera pública pelos interesses privados dos governantes.

Neste sentido, o conceito de Administração Pública vem ratificar tal contraposição quando da separação do processo decisório e político da implementação, da execução das políticas públicas. A Administração Pública dá conta de uma gestão onde a formulação e definição de qualquer política ficariam tão somente a cargo do agente propriamente político, enquanto que a sua execução seria restrita à ação dos técnicos e ‘burocratas’ do Estado. Tem-se aí a ideia que se constitui em uma resposta ao patrimonialismo na gestão do Estado, de modo que a gestão do Estado fosse mais profissionalizada e imune às pressões dos agentes políticos (FARIA, 2003).

No entanto, mais recentemente, alguns estudiosos do tema formularam o conceito de políticas públicas para se contrapor àquela separação estanque e rígida do processo de decisão da execução das políticas. Ao contrário da ideia embutida naquele conceito de Administração Pública, o conceito de políticas públicas integra o poder decisório na execução das políticas de tal forma que o papel dos gestores de políticas públicas, além de centrar-se propriamente na esfera técnica de sua execução ou implementação, também se faz presente, de modo muito marcante, na esfera propriamente da decisão política de formulação das políticas públicas (CAPELLA, 2007).

O grande avanço do conceito de políticas públicas, desenvolvido de forma original por Heidemann e Salm (2009), é o de integrar o poder decisório da execução com a implementação das políticas. A dicotomia antigamente usual entre a gestão administrativa do Estado e sua gestão política, segundo aqueles autores, pode e deve ser superada. A partir daí, a preocupação central dos bons gestores públicos deve ser o de integrar as esferas da técnica e da política na gestão do Estado.

A partir do conceito que integra a formulação e a execução das políticas, faz-se premente reconhecer que a política pública não é uma decisão ou ação específica ou isolada, mas sim, uma teia de ações e decisões que, com o tempo, alcança os resultados almejados (HEIDEMANN; SALM, 2009). Ou seja, enquanto uma teia de ações e decisões, as políticas públicas não podem e não devem ser entendidas a partir de processos estanques que separam a decisão da execução. Todos esses processos encontram-se misturados e influenciam-se mutuamente: a política pública é, ao mesmo tempo, um processo e um produto. Enquanto processo de tomada de decisão, a política pública apresenta um produto que é, igualmente, resultado e resultante daquele processo.



Assim, a distinção entre os conceitos de Administração Pública e políticas públicas é relevante para a gestão de políticas públicas na medida em que internaliza um terceiro conceito já consagrado e muito útil na superação de certa ingenuidade quando da conceituação de Administração Pública. Neste sentido, Ferrel (1970, p. 34) esclarece que “a Administração Pública é a administração que se faz em um ambiente político”. Ora, não dá para continuar separando de forma tão estanque a decisão e a execução das políticas públicas brasileiras. O processo político mais amplo faz parte e deve integrar a gestão de políticas públicas sem preconceitos e apriorismos.

Quando o debate se volta para a gestão educacional, Heloísa Luck (2011, p. 36) sistematiza tal dicotomia contrapondo os conceitos de Administração e gestão nas unidades educacionais, propondo a superação deste último sobre aquele primeiro, além do imbricamento entre as esferas da formulação e da implementação das políticas no campo educacional:

Em linhas gerais, a ótica da gestão é orientada pelos princípios democráticos e é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, organização e planejamento do seu trabalho e articulação das várias dimensões e dos vários desdobramentos do seu processo de implementação.

É nessa linha que a gestão democrática se apresenta como a opção mais recente na condução dos processos decisórios e tomadas de decisões no âmbito da educação. A gestão democrática supera a dicotomia entre as esferas técnica e política porque incorpora a participação política de amplos segmentos sociais na própria condução do ambiente institucional e, mais especificamente, como se verá mais à frente, da vida universitária.

Um dos mecanismos com maior potencial de promover a participação dos atores de uma universidade é justamente a ouvidoria, capaz de acolher as diversas vozes e contradições daqueles atores. Em muitos órgãos públicos e privados tal percepção já encontra respaldo dos gestores que contam com os resultados apresentados pelas ouvidorias em forma de relatórios para a formulação de suas políticas.

Neste íterim, tem-se o questionamento norteador de Ferreira (2000, p. 168):

Tomando como referência a produção existente e os estudos desenvolvidos sobre a gestão democrática da educação, parto da seguinte questão: até que ponto as políticas públicas e a gestão da educação têm garantido, concretamente, a todos os cidadãos, as mesmas oportunidades de ensino e possibilidades de aprendizado, a fim de garantir a formação integral necessária ao homem e à mulher brasileiros, no sentido de possibilitar-lhes a plena participação na sociedade como seres que têm,

não só o direito, mas as condições necessárias para decidir sobre os destinos das instituições, da nação e de suas próprias vidas?

O acúmulo do debate acerca da gestão democrática se insere, em grande parte, dentro daquele conceito mais amplo de política pública – reconhecido nas organizações públicas como gestão de pessoas. Há tempos que a gestão de pessoas nas organizações assumiu uma dimensão e função para além daquele setor meramente protocolar de admissão e demissão dos seus funcionários. Se tal assertiva já vale para as organizações em geral, ela ganha contornos cada vez mais explícitos na Administração Pública e, em especial, na gestão universitária.

Muito se fala em uma transição de um modelo de gestão de pessoas que, antes centrado naquelas ações meramente operacionais de responder burocraticamente às necessidades de contratação de uma organização, passa a ser cada vez mais um setor que deve ser tratado de forma transversal. Para Kingdon (2006), se antes a gestão de pessoas ficava restrita a um setor, um novo olhar se impõe no referido debate: toda a organização deve pactuar e fazer parte do que agora se denomina “Gestão Estratégica de Pessoas”.

O adjetivo “estratégico”, para além da beleza semântica do termo, implica no surgimento de um novo modelo de gestão: se antes prevalecia um modelo de gestão de pessoas endogenamente orientado, hoje se tem um modelo orientado para a conexão entre pessoas (todas aquelas que fazem parte de determinada organização) e a estratégia organizacional. O foco aí se dá no próprio negócio institucional da organização. No caso da educação, tal assertiva implica o envolvimento de todos os atores vinculados: gestores, estudantes e sociedade, em geral, fazem a gestão de pessoas da educação no âmbito da gestão democrática.

Assim, na gestão educacional, faz-se importante que se coloque o componente da política ao lado do sempre necessário e impositivo domínio técnico da sua força de trabalho. Aqui é fundamental a superação da recorrente dicotomia entre a política e a técnica, sempre lançada mão pelas perspectivas mais conservadoras e obtusas de inúmeras teorias organizacionais (MORGAN, 1996). Ora, o espaço da Administração Pública é, por excelência, uma arena imbuída da orientação política de seus principais agentes. O discurso recorrente de uma separação estanque entre a técnica e a política não capta a principal distinção da Administração Pública, que é, justamente, a administração realizada em um ambiente político.

Cumpra, então, destacar o papel central e o vínculo primordial entre a esfera da política – tão típica e presente na gestão educacional – e o que se denominou chamar de gestão estratégica de pessoas no âmbito da gestão democrática. Se o novo modelo já superou a visão de que a gestão de pessoas de uma organização se encontra naquele setor responsável pelas ações operacionais de contratação e demissão de seus funcionários, então, faz-se necessário descrever um pouco o que significa a conexão entre as pessoas e a estratégia política assumida pela gestão – traço marcante do novo modelo de gestão de pessoas que emerge no atual cenário das políticas públicas brasileiras.

A gestão democrática, se marcada pela sua dimensão eminentemente política, se faz em um ambiente de alta rotatividade de seus principais dirigentes e gestores, o que se dá em função do sistema político eleitoral adotado nas democracias contemporâneas. Se esse for o cenário desejável – e é o que se verifica em amplos e expressivos setores das sociedades modernas ocidentais –, então é preciso reconhecer o lado positivo da disputa de projetos políticos no âmbito das políticas públicas.

Quando da não existência de perenidade nos projetos políticos em disputa pelos governos e máquinas públicas, o rebatimento mais imediato da realidade na questão da gestão estratégica de pessoas é a sua fluidez. Segundo Kingdon (2006), a Gestão Estratégica de Pessoas não deve, então, ser encarada como algo estanque e monolítico, uma vez que a própria estratégia organizacional no campo educacional é fluída e se altera conforme a orientação política dada pelos próprios atores envolvidos.

Por mais trivial que possa parecer a presente assertiva, o reconhecimento da dimensão política da gestão democrática no campo educacional representa um grande salto cognitivo para o que antes prevalecia no entendimento dessa questão. Se o novo modelo proposto prevê uma conexão entre os trabalhadores da educação e a estratégia política empreendida pelos governos, e por mais que se reconheça que o serviço público conta com um quadro de servidores regular e perene, que não se altera com as variações circunstanciais da alternância de poder, uma estratégia politicamente orientada torna-se o mote norteador desse modelo proposto pela gestão democrática, que se quer e pretende “estratégica”. E essa, na premissa da admissão positiva e desejável de uma democracia que alterna o poder, também se altera constantemente.

Esse olhar traz implicações substanciais e objetivas na realidade do sistema de educação brasileiro: o novo modelo que prima pela conexão entre os trabalhadores e a estratégia política traz rebatimentos diretos na visão dominante de departamentalização do serviço público, que também se dá no âmbito da educação. Não cabe mais à administração

educacional se pautar por esse modelo departamentalizado, especialmente no que concerne à gestão de pessoas (ABRUCIO, 2006).

A Gestão Estratégica de Pessoas implica, então, em superar o modelo que apregoa a departamentalização para seguir, agora, em um caminho que adote um sistema variável e adaptativo que inclua a maior diversidade de servidores quanto possível na resolução de qualquer problema existente – trabalhadores de diferentes setores e formações, imbuídos de uma missão, para discutir alguma questão posta. Aqui é o que Cury (2002, p. 173) sintetizou: “[...] a gestão democrática é uma gestão de autoridade compartilhada”.

Isso, por fim, é o que se propõe com a Gestão Estratégica de Pessoas no âmbito da gestão democrática da educação, quando assimilada, sem culpa, na convergência entre a técnica e a política na Administração Pública: servidores públicos, de diferentes entes federativos e formações acadêmicas diversas, imbuídos de uma estratégia organizacional dada pelo projeto político construído, para discutir a gestão de pessoas e para as pessoas no âmbito da educação.

Do mesmo modo que a gestão pública burocrática representou uma resposta aos modelos patrimonialista de gestão do Estado, em um movimento incremental de evolução e mudança da gestão pública brasileira, deu-se o que se convencionou chamar de Nova Gestão Pública.

Concebida dentro de um movimento mais amplo de reforma de Estado, a Nova Gestão Pública é um conceito que denomina e faz menção propriamente às novas formas de gestão da Administração Pública, com rebatimento muito forte na própria gestão educacional.

Tal movimento de Reforma do Estado e da Nova Gestão Pública reflete uma dimensão básica desse novo momento de forte crítica à burocracia. Essa crítica, em última instância, enseja componentes que denotam uma maior preocupação com a flexibilidade da gestão e com o controle por resultados – o que implica uma dimensão da efetividade das ações do Estado, assumindo como foco central o cidadão: depositário final das ações estatais (GOMES, 2009).

Aqui cabe uma importante reflexão: esse componente de controle por resultados talvez seja uma das dimensões mais caras dessa Nova Gestão Pública. Enquanto o modelo de Estado burocrático primava, sobretudo, pelo cumprimento rigoroso da norma – isso, aliás, se constituía em uma importante disfunção da burocracia, que via na norma um fim em si mesmo, praticamente fetichizando-a –, os resultados das políticas públicas passam a ser o mote da Nova Gestão Pública. No modelo burocrático, a norma é o eixo central; já na Nova Gestão Pública, os resultados são o que interessa.

Uma política pública de gestão é uma política identificada, primariamente, com as áreas meio da estrutura do Estado. Muito comumente desprestigiadas pelos próprios gestores das políticas, as áreas meio da Administração Pública são o espaço propriamente da gestão pública, sem o qual não se tem qualquer possibilidade para que a política pública atinja seu resultado. Neste sentido, as políticas públicas de gestão são sistêmicas, ou seja, influenciam todas as demais políticas setoriais, inclusive as suas atividades fins.

A Nova Gestão Pública não pode desmerecer as políticas públicas de gestão, que são a razão de ser da existência de órgãos de Administração e Planejamento dos governos. Elas abrangem estruturas organizacionais diversas na Administração Pública, em meio às áreas de orçamento, recursos humanos, processos e tecnologias, compras governamentais e aqueles setores ligados à qualidade na prestação de serviços.

É por isso que a ideia de gestão para resultados é tão cara à Nova Gestão Pública. Como já dito, uma dimensão central na Nova Gestão Pública é o próprio resultado da política, que decorre de sua gestão, em contraposição à preocupação ao cumprimento estrito da norma no modelo burocrático.

Assim, a gestão para resultados é um ciclo de gestão que contempla o alinhamento de expectativas entre todos os agentes políticos, com base nas diretrizes e nos objetivos da organização, de forma clara e objetiva. Estes devem ser traduzidos ou operacionalizados em resultados e metas a serem atingidos por todos, o que deve incluir a definição de indicadores para a sua apuração (GOMES, 2009).

Alguns dos elementos que incrementam a gestão por resultado é o monitoramento e a avaliação, que propiciam o fomento a instâncias e mecanismos de controle, transparência e responsabilização da política pública. E é por isso que a gestão para resultados não possui somente uma dimensão gerencialista, mas, sobretudo, incorpora linhas democratizantes à gestão. E aqui se dá o salto e o avanço para a gestão democrática, que passa a incorporar a participação política e social dos atores.

Monitorar e avaliar significa gerar informações sobre o desempenho da política, buscando explicá-la e utilizá-la na incorporação de conhecimentos ao processo decisório, objetivando o aprendizado, a transparência e a responsabilização. Monitorar é investigar, de forma contínua e sistemática, com base em indicadores escolhidos, a implementação de uma iniciativa. Já a avaliação implica realizar uma investigação, tão sistemática e objetiva quanto possível, de um objeto em um determinado momento do seu ciclo de duração.

Dessa forma, enquanto o monitoramento acompanha as realizações continuamente, comparando-as com o planejado, sinalizando problemas a serem solucionados ao longo do

caminho e sugerindo correções de rumo, a avaliação, por ser uma análise mais profunda, é capaz de explicar o porquê da ocorrência de um problema ou do alcance ou não de um resultado.

É nessa direção que o melhor processo de monitoramento e avaliação implica em um modelo participativo onde este, além dos agentes internos do governo, possa ser também compartilhado com o público-alvo da política. É por isso que uma das principais finalidades do monitoramento e avaliação das políticas é, em última instância, a prestação de contas aos atores beneficiários da política pública.

Para tanto, é fundamental que se estabeleça uma nova ética na gestão pública e, em particular, na gestão educacional – uma ética que deve incorporar nos processos decisórios e nas tomadas de decisão a participação social efetiva de quem faz a educação e a quem é a destinatária final de todo o processo da educação: a sociedade.

Nas palavras de Ferreira (2000, p. 167), “uma nova ética que seja o princípio e o fim da gestão democrática da educação comprometida com a verdadeira formação da cidadania”. Aquela autora, ao contextualizar o desafio da gestão democrática nos tempos atuais, ainda assevera: “O novo sentido da gestão democrática da educação é o de humanizar a formação nesta ‘cultura globalizada’ dirigida, virtualmente, pelo capitalismo” (FERREIRA, 2004, p. 1242).

Entretanto, para que todo o processo supramencionado tenha êxito, é fundamental a construção de bons indicadores para que a missão seja empreendida da melhor maneira possível. Os indicadores viabilizam a tradução da operacionalização dos objetivos em medidas apreensíveis, de modo a mensurar os esforços e resultados da política pública em questão, sendo possível gerenciar o desempenho efetivo do que se pretende.

Assim, a gestão democrática avança e supera a Nova Gestão Pública, mas incorpora importantes contribuições desta vertente, especialmente aquela que preconiza a participação via a avaliação e o monitoramento das políticas. E a avaliação e o monitoramento das políticas se dão pelos próprios atores que fazem e produzem a política pública. A gestão educacional, portanto, para se transformar em efetiva gestão democrática, deve ser protagonizada por toda a comunidade escolar, apropriando-se, inclusive, das contribuições dos beneficiários finais da política pública, como propõe a ouvidoria, na medida em que sistematiza e qualifica as vozes dos atingidos pelas políticas educacionais.

Trata-se, evidentemente, de uma árdua tarefa que não se dá espontaneamente, mas a partir do empenho contundente dos atores compartilhando daquela nova ética de se fazer gestão. Em que pese todo o arcabouço normativo, inclusive constitucional, que prevê a gestão

democrática no âmbito da educação brasileira, a participação política e social não se deu, até o momento, e só se dará por meio de muito esforço e envolvimento daqueles que fazem a educação no Brasil. Na formulação de Leite (2005, p 77), “[...] assume-se que a participação política não é uma inclinação natural do homem, mas, um processo pedagógico, em permanente construção em sucessivas aprendizagens”.

### **1.3 As Ouvidorias Universitárias**

O surgimento e crescimento das ouvidorias no Brasil encontram-se no bojo do processo de democratização política do País. Não se pode dissociar o intento de criação destes espaços de ausculta social de seu contexto propriamente histórico. A década de 1980 no Brasil, em especial, no período pós-Constituinte, foi um período frutífero em processos e caminhos democratizantes da vida pública nacional, em todas as áreas e setores da vida social: na política, na vida cultural, na sociedade em geral e, claro, no espaço das universidades.

Ao descrever um cenário de ebulição política e social no Brasil do final da década de 1980, Oliveira (2012, p. 63) anteviu tal fato se deu em função da “busca pela defesa dos direitos e interesses coletivos, e ainda a vontade de controle do Estado [...]”. Ainda segundo aquele autor:

Surgiam indícios da possibilidade de construção de uma democracia, exigida pela sociedade e com base no exercício do efetivo controle sobre os desígnios do Estado. A democracia participativa cedia lugar ao apelo por uma democracia pautada cultural, política, econômica e socialmente nas demandas sociais majoritárias (OLIVEIRA, 2012, p. 63).

O movimento democratizante da vida do país, no entanto, não significou um caminho fácil para o surgimento e a consolidação da nova cultura política que se instalava no Brasil naquele período. Enquanto, por um lado, existia todo um contexto de fomento às práticas de maior participação e inserção de amplos segmentos sociais na vida política brasileira, o país vinha de um longo período de rarefeita participação social, o que tornava aquela tarefa de maior democratização da vida social em algo muito árduo de se concretizar. Ainda persistia uma cultura política nacional avessa à participação e aos instrumentos de democratização.

O rebatimento do referido cenário na Administração Pública foi descrito e avaliado por Vilanova (2012). Aquela autora assim destaca a enorme resistência – logo no começo da

implantação das primeiras ouvidorias universitárias – de muitos gestores e professores vinculados às administrações superiores das universidades brasileiras:

Tudo isso decorre da própria cultura política brasileira, avessa à participação cidadã na gestão pública e adversa à transparência. Os detentores do poder receiam o compartilhamento das decisões, a definição conjunta de prioridades, porque, via de regra, estão mais comprometidos com os próprios interesses e de grupos e não querem se ver expostos e questionados (VILANOVA, 2012. p. 23).

A origem histórica de instituições com papéis semelhantes às de ouvidoria advém da experiência sueca denominada de *ombudsman* – termo anglo-saxão que designa algo como o “representante do homem”. Fundada pelo parlamento sueco ainda no longínquo ano de 1809, a figura do ouvidor ligado ao parlamento e às entidades públicas ganhou notoriedade e se replicou rapidamente por entidades da esfera privada, tais como: bancos, jornais, sindicatos e outras empresas (VARGAS, 2003 *apud* OLIVEIRA, 2012, p. 59).

Ao comentar a expansão deste instituto sueco do *ombudsman* na América Latina, Oliveira (2012, p. 60) o associa com os conceitos utilizados no campo das teorias da Administração Pública, além dos avanços no processo de democratização pelos quais passaram os países da região, conforme se segue:

Buscaram-se, nesse período, mecanismos constitucionais eficientes de controle das atividades da administração pública, responsabilizando a burocracia perante a população e tornando a relação entre os governantes e os governados mais amena. Diversos países seduziram-se com o *ombudsman*, que surge como uma solução atrativa e acessível, sendo incorporado em várias mãos para exercer o controle sobre a Administração Pública e seus administradores [...].

No Brasil, com base no cenário de fundo existente à época – o processo de redemocratização do final da década de 1980 e início da década de 1990 –, a instituição das ouvidorias no campo das IES se deu de forma tardia. A primeira ouvidoria universitária foi criada somente em 1992 na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), e a segunda, em 1993, na Universidade de Brasília (UnB) (LYRA, 2000). Nas instituições privadas de Ensino Superior, a primeira experiência de ouvidoria deu-se na Universidade Salvador (UNIFACS) em 1998, sendo seguida pela Universidade Católica de Brasília (UCB) em 1999 (VIANA JUNIOR, 2012).

Somente a partir do ano de 1997, que teve como marco a criação da primeira ouvidoria universitária no Norte/Nordeste brasileiro, na Universidade Estadual do Ceará (UECE), se deu uma expansão expressiva do número de ouvidorias universitárias instaladas



pelo Brasil (LYRA, 2000). Simultâneo ao crescimento vigoroso das ouvidorias universitárias, foi criado o Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias (FNOU) em 1999, que, segundo Vilanova (2012), assumiu um papel fundamental na consolidação do instrumento da Ouvidoria no âmbito das IES. Neste sentido, segundo aquela autora:

As recomendações produzidas no FNOU constituem elementos norteadores do funcionamento das ouvidorias universitárias, que ano após ano, foram sendo ampliados e detalhados, garantindo mais confiança nas atribuições e garantias ao ouvidor no desenvolvimento do seu trabalho (VILANOVA, 2012, p. 28).

O crescimento das ouvidorias, em que pese ter sido marcado inicialmente – início da década de 1990 – pela maior participação das instituições públicas de ensino, ao final do ano de 2011, em levantamento realizado pela professora Carmem Calado (2012) a partir de dados coletados no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a distribuição de ouvidorias universitárias por dependência administrativa apontava a expressiva concentração nas instituições privadas de Ensino Superior. Segunda aquela autora, no ano de 2011, o número total de ouvidorias universitárias se dividia em 157 ouvidorias públicas e 1390 ouvidorias privadas.

Vale destacar o viés metodológico assumido pelo levantamento da pesquisa da professora Carmem Calado (2012): a busca realizada no sítio eletrônico do INEP considerou, conforme reconhecimento da própria autora em seu artigo supracitado, qualquer resultado em que aparecesse a palavra “ouvidoria”. Assim, segundo aquela autora,

[...] padronizamos que se existisse a palavra ‘ouvidoria’, seria computada como tendo o órgão, mesmo que fosse apenas o ‘fale conosco’, pois acreditávamos ser o embrião da ouvidoria. Algumas possuíam ouvidorias virtuais, e outras com páginas específicas, resoluções de criação, regimento geral e formulário eletrônico (CALADO, 2012, p. 129).

Como o presente estudo tem foco nas ouvidorias inseridas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), vale destacar que no começo da década de 1990, quando apareceram as primeiras iniciativas de criação de ouvidorias universitárias, as instituições pioneiras na constituição de ouvidorias foram aquelas de cunho público. Ao comentar uma maior inserção do instrumento da Ouvidoria nas instituições públicas, Viana Júnior (2012) recorda o fato de que, nas universidades públicas, a sua instituição pioneira deu-se muito em função do espelhamento que estas tinham com outros órgãos públicos que já experimentavam a prática da instalação de ouvidorias. Assim, segundo aquele autor, tal fato “serviu de parâmetro para as universidades públicas e as municiou de informações e profissionais já experientes quanto

aos trâmites internos, bastante diferenciado das instituições particulares” (VIANA JUNIOR, 2012, p. 76).

Aqui cabe uma importante sinalização que não pode ser negligenciada: a instituição da ouvidoria universitária no Brasil, para além da contextualização histórica e política em geral, está intimamente vinculada com o advento da gestão democrática no âmbito das universidades brasileiras. As ouvidorias, assim, estão se consolidando nesses espaços muito em função da própria gestão democrática das IES, porque dela se tornou um instrumento de participação social da comunidade acadêmica e da sociedade de modo amplo.

A vinculação entre o processo mais amplo de democratização que o país começou a vivenciar e certos conceitos e práticas da Administração Pública, dentro daquele viés de maior participação social no âmbito da gestão, forjou a consolidação da Ouvidoria no seio das IES, em especial, aquelas de cunho público.

Segundo Calado (2012. p. 11), “dentro do atual contexto da gestão pública no Brasil, surgem novos formatos e mecanismos de controle social, dentre eles, o serviço de Ouvidorias Universitárias”.

O professor Rubens Pinto Lyra (2000, p. 89), precursor das reflexões a respeito das ouvidorias universitárias, sistematizou o papel e função do ouvidor da seguinte maneira:

A Ouvidoria é, precisamente, um instrumento de transparência e, como tal, indispensável à garantia da lisura, impessoalidade e eficácia do exercício da função pública. A Ouvidoria transmuda ação do particular que, acionando-a, se investe, de certa forma, do múnus público, ao revestir a sua demanda, originariamente fundada numa lesão privada, com o ‘manto da indumentária pública.

Aquele autor ainda recorda que o perfil e a atuação das ouvidorias universitárias pelo mundo afora não seguem um mesmo modelo, apropriando-se de particularidades típicas de cada país. Neste interím, ele destaca o caso da primeira ouvidoria universitária na América Latina, criada na Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) em 1985. Lá, o perfil de atuação do ouvidor ganha contornos mais legalistas, onde este defende os direitos individuais dos alunos daquela universidade. A ouvidoria da UNAM é ocupada, via de regra, por profissionais ligados à área do Direito, enquanto aqui, “a diferença em relação ao Ouvidor brasileiro é flagrante: este atua, regra geral, sobretudo no controle do serviço prestado, pronunciando-se, conseqüentemente, em relação ao mérito deste” (LYRA, 2000, p. 85).

Ao descrever o perfil do ouvidor no Brasil, Lyra (2000) o faz de forma absolutamente crítica ao que é verificado comumente na expressiva maioria das instituições de ensino, uma vez que reconhece que a ausência de uma estrutura própria e específica para as

atividades das ouvidorias universitárias talvez seja o maior entrave para a efetivação do instrumento em análise. Neste sentido, Lyra (2000, p. 91) assevera:

A figura do ouvidor, nas Universidades, caracteriza-se, em primeiro lugar, pela diversidade e pela fragilidade de seu perfil institucional. Mas, em quase todas essas instituições, foi necessário contornar a legislação vigente, visto que o cargo de Ombudsman universitário não existe no plano de cargos e salários, nem dos Estados nem da União.

Com base na questão levantada por Lyra (2000), é possível notar a fragilidade da atuação das ouvidorias, que deixam de contar com uma estrutura permanente e ficam suscetíveis a indevidas intromissões políticas de conveniência do gestor máximo da instituição. Destarte, a atuação dos ouvidores não deixa de ganhar notoriedade e importância no âmbito das IES no Brasil, uma vez que o papel das ouvidorias em dirimir conflitos e assimilar a participação social no âmbito da administração das universidades é muito superior aos entraves de ordem institucional, que devem ser problematizados nas pesquisas sobre a temática em questão e enfrentados pelas gestões universitárias.

Oliveira (2012, p. 62), ao comentar sobre as características das ouvidorias, que em grande parte funciona somente com um servidor no setor, impondo-lhes a particularidade de elas se constituírem em órgãos unipessoais, destaca outra importante característica da atividade e atuação do ouvidor, conforme se segue:

Apesar de por em evidência as falhas cometidas pela administração e seus condutores, o ombudsman não substitui o papel que cabe aos órgãos de controle, como o poder judiciário e os órgãos com poder de polícia. A sua atuação já foi qualificada como uma ‘magistratura de persuasão’, por não deter poderes punitivos.

Desta forma, o traço mais marcante do perfil do ouvidor universitário, nas palavras de Oliveira (2012, p. 68), caracteriza-se “pela sua diversidade e pela fragilidade de seu posicionamento institucional”. Aquele autor prossegue afirmando que, como a maior parte das ouvidorias universitárias não conta com uma estrutura própria, o ouvidor assume cargos de confiança no âmbito administrativo, de modo “que lhe seja assegurado o pagamento de uma gratificação, na maioria das vezes como um diretor” (OLIVEIRA, 2012, p. 68).

Se a atuação das ouvidorias padece de maior consolidação institucional, a sua função ganha cada vez mais importância no âmbito da gestão pública das universidades brasileiras. E a proeminência e nobreza de suas funções se dão, sobretudo, porque as ouvidorias

universitárias guardam características e particularidades que potencializam a própria gestão democrática das IES.

A primeira dessas características refere-se à recomendação das IES, tanto públicas quanto privadas, para construírem instrumentos de avaliação institucional. As ouvidorias universitárias seriam, portanto, um poderoso instrumento para viabilizar a própria avaliação institucional das universidades. Em trabalho apresentado no XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, no ano de 2006, a pesquisadora Laura Glüer (2006) discutiu a relação existente entre a Ouvidoria e a Avaliação Institucional no contexto atual da educação superior brasileira, vinculando o instrumento da ouvidoria como um indicador de comunicação das IES. Assim, aquela autora asseverou:

Finalmente, está lançado o debate, na educação superior brasileira, da Ouvidoria inserida no conjunto de ações de avaliação institucional, como veremos a seguir. Também cabe ressaltar que o Ministério da Educação (MEC) estabelece na segunda versão de sua proposta para Reforma Universitária (2004), no artigo n. 31, a necessidade de implantação da ouvidoria nas IES, confirmando a importância do tema (GLÜER, 2006, p. 4).

O elemento importante destacado por Gluer (2006) é o fato de que as políticas públicas da educação superior no Brasil fomentam a criação e a implantação de ouvidorias nos espaços das IES, por meio da Reforma Universitária. Segundo aquela autora, o tema “ouvidoria” pode e deve ser observado “analisando as novas possibilidades de interação estabelecidas no contexto atual e a potencialidade da ouvidoria universitária como agente de transformação no ambiente universitário” (GLUER, 2006, p. 4).

Ainda segundo Gluer (2006), a proposta de articulação entre a avaliação institucional e a consolidação das ouvidorias universitárias convergiu com a época em que foi apresentada uma nova proposta de avaliação do Ensino Superior, chamada de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O SINAES, criado em 2003, representou uma proposta de avaliação mais integrada e participativa, envolvendo todos os atores da comunidade acadêmica e os atores externos à universidade. Aquele sistema de avaliação foi um marco na superação de uma lógica de avaliação, muito comum no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, que valorizava a competitividade entre as IES no País.

Segundo Glüer (2006), as décadas de 1980 e 1990 imprimiram um conceito de avaliação que enxergavam as IES como um espaço de mercantilização da educação. Assim, nas palavras daquela autora:

Foi um período de crescimento, no Brasil e no mundo, de uma lógica da função econômica da educação. Tanto na esfera privada quanto no setor público, as práticas das instituições de ensino começaram a atrelar-se à ideia de negócio, tendo como consequência a utilização de indicadores para mensurar a eficiência destas mesmas instituições (GLUER, 2006, p. 6).

Diante do exposto, Glüer (2006) propõe uma avaliação institucional de cunho emancipatório, em sintonia com o SINAES, capaz de fazer com que os espaços de ouvidoria sejam canais de comunicação e integração das próprias universidades. Tal característica incorpora aspectos democratizantes dos quais a própria ouvidoria é um importante e potente instrumento. Neste sentido, aquela autora assim se expressa:

O espaço de articulação de uma ouvidoria talvez seja profícuo para promover o “abraço” das diferentes falas dos sujeitos, reuni-las, recompô-las para melhor compreender o ambiente organizacional, decifrar os códigos de sua cultura. O pensamento complexo também acena como alternativa para observar os diferentes perfis institucionais das organizações a serem analisadas, ainda que tenham a educação superior como característica que as une (GLUER, 2006, p. 13).

Por fim, outra característica da ouvidoria que potencializa a gestão democrática no espaço das universidades é um conceito muito caro nas teorias mais modernas da Administração Pública, que são os instrumentos de *accountability*. Segundo Pereira (2013) – outro pesquisador do tema “ouvidorias” –, uma administração universitária eficiente relaciona na sua gestão, de forma complementar e articulada, os conceitos de gestão democrática, *accountability* e o instrumento da ouvidoria. Segundo aquele autor, as ouvidorias são, em última instância, os melhores instrumentos de *accountability* para o exercício efetivo da gestão democrática nas IES.

O conceito de *accountability*, de origem anglo-saxã, assume um significado mais direto de responsabilização. Muito utilizado como conceito-chave na análise de políticas públicas, tal expressão indica, de alguma maneira, que o resultado de uma política pública deve, ao fim e ao cabo, estar sob a responsabilidade direta de algum gestor e/ou órgão que a implementa ou a formula.

Depois de revisitar uma vasta produção bibliográfica sobre o referido conceito, Pereira (2013, p. 6) assumiu a seguinte definição em seu trabalho:

Assim, neste artigo, traduzir-se-á *accountability* como prestação de contas, e ainda como responsabilização pelos atos praticados pelos protagonistas da gestão administrativa. Em nosso entendimento, acompanhar a gestão pública é, acima de tudo, exercer a cidadania, e isso requer que se preste contas das ações e atos realizados pelos gestores públicos, e que estes respondam por eles.

Nesta perspectiva, as ouvidorias universitárias se colocam como instrumentos de *accountability* no processo de gestão democrática das IES brasileiras, de modo que seja possível um permanente aperfeiçoamento do produto final ofertado por tais instituições, que é a própria educação de nível superior no Brasil. Assim, segundo Pereira (2013, p. 6), “não se pode dissociar a trilogia ‘gestão educacional democrática, *accountability* e ouvidoria’, quando se quer construir uma sociedade democrática e justa”.

O desafio que se coloca, no entanto, continua sendo o do reconhecimento formal desses espaços de interlocução e participação social, de modo que o instrumento de ouvidoria como estratégia de democratização dos espaços das universidades ganhe cada vez mais força e institucionalidade, legitimando a sua função ligada ao controle da gestão pública, constituindo-se como órgão do Estado Democrático de Direito que possibilita a participação da população por meio do diálogo e da circulação do poder no espaço universitário.

## CAPÍTULO 2 – LEGITIMIDADE, JUSTIÇA PROCEDIMENTAL E AS OUVIDORIAS

Com o intuito de retomar a discussão sobre a participação popular por meio de ouvidorias, o presente capítulo faz menção à legitimação do Direito e a justiça procedimental no Brasil. É interessante retomar a formação do Direito no Brasil para refletir sobre a justiça procedimental e as ouvidorias como esferas públicas que poderiam propiciar a participação dos indivíduos na discussão, negociação e legitimação das normas, possibilitando uma maior circulação do poder na sociedade.

Nesta linha, a obra *Justiça Procedimental*, de José Eduardo Elias Romão (2005), serviu como referência para a análise do Direito e da justiça procedimental no Brasil. Aquele autor retoma a história do Direito brasileiro para evidenciar aspectos que caracterizam uma racionalidade normativa em conflitos, resistências às relações de dominação e ações que podem ser associadas a processos argumentativos, negociações e tentativas de exercer a autonomia.

A proposta de Romão (2005, p. 41) é reconstruir a formação “histórica do Direito como evolução de uma racionalidade normativa no Brasil dentro das descrições paradigmáticas produzidas por Habermas”. Assim, aquele autor relaciona a teoria da ação comunicativa de Habermas com o Direito brasileiro para analisar a legitimidade mediante a institucionalização e a garantia de direitos fundamentais no País.

Na análise do processo histórico de formação do Direito no Brasil, evidenciam-se negociações, conflitos, formas de resistência à dominação, violência, aspectos étnicos, culturais e jurídicos, que revelam a importância da ação comunicativa para o entendimento consensual, a resolução de conflitos e a legitimação do sistema normativo. Assim, a garantia de espaços públicos, como, por exemplo, as ouvidorias, para a participação política da população, por meio da ação comunicativa, pode propiciar uma maior circulação do poder, bem como o questionamento, a reformulação, a legitimação e a validação do sistema normativo.

Na obra *A Condição Humana*, Arendt (2007) destaca a importância da preservação e da garantia de espaços públicos – entendidos como instâncias que permitem a participação dos indivíduos por meio do discurso e da comunicação – para a constituição do poder. Nesta perspectiva, as formas de dominação e subjugação, através da força e da violência, se distanciam do conceito de poder desenvolvido por Arendt (2007). A legitimação do poder

mediante a participação política da população em espaços públicos é uma condição imprescindível para a construção e a garantia da liberdade dos indivíduos. Assim, Arendt (2007) considera as formas de resistência à dominação e a desobediência civil como fatores inerentes e extensivos ao poder.

A historicidade do Direito no Brasil está associada à institucionalização e complexificação de normas e ordenamentos jurídicos relacionados a modelos ou paradigmas de Estado situados em contextos histórico-sociais específicos. Os fatos históricos evidenciam conflitos, como, por exemplo, a Confederação dos Tamoios (1556-1567), a Guerrilha Mura (1689-1789), a Revolta de Manu Ladino (1712-1719), bem como a formação de comunidades constituídas por indivíduos que resistiam ao sistema escravista, como o Quilombo de Palmares (1597-1695) (SCHWARCZ; STARLING, 2015) – negociações e formas de resistência importantes para a compreensão da estrutura jurídica e da formação do Estado de Direito no País. Na análise dos paradigmas de Estado têm-se fatos históricos relevantes para uma reflexão sobre os valores étnicos e culturais subjacentes ao Direito, bem como a própria constituição da cidadania no Brasil. Os acontecimentos históricos, importantes para a compreensão da formação cultural da sociedade brasileira, revelam conflitos, manifestações, tentativas de exercer a autonomia por parte de indivíduos subjugados, formas de resistência à dominação “e as exigências de reconhecimento desse exercício pelo Estado” (ROMÃO, 2005, p. 46).

Romão (2005, p. 53) entende o conflito como “o **contexto** do qual o Direito obtém materialidade e historicidade. O estudo dos conflitos sociais corresponde à reconstrução política, econômica, cultural e normativa” de espaços através dos quais as pessoas agem e reagem no meio social (*grifo do autor*), “ou seja, o conflito delimita o contexto de constituição do Direito”. Assim, intenta-se reconstituir a formação do Estado Democrático de Direito no Brasil, além das pretensões de validação e legitimação do poder mediante a garantia da participação política em espaços públicos como as ouvidorias, por exemplo.

Para justificar a utilização do termo “paradigma” na análise histórica da constituição do Estado Democrático de Direito no Brasil, Romão (2005) se refere ao conceito formulado por Thomas Kuhn na obra *A Estrutura das Revoluções Científicas* (2011). Kuhn (2011, p. 13) discute a formação das tradições de investigação e introduz a ideia de paradigmas, compreendendo-os, entre outras conceituações, como “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. Nesta perspectiva, aquele autor acentuou o caráter sociológico das pesquisas científicas, não se esgotando em tal



aspecto. Assim, o conceito de paradigma expressa a agregação e interação entre os participantes de uma comunidade científica que mantêm vivos um conjunto de problemas e “soluções modelares” aceitos por todos os membros desta comunidade.

A concepção do paradigma como “prática normal de resolução de problemas”, bem como “descrição normalizadora dessas práticas”, permite retomar os processos de institucionalização das normas, “tal como proposto por Jürgen Habermas” (ROMÃO, 2005, p. 55). Logo, uma “compreensão paradigmática da evolução do Direito, no Brasil e também em outros países, permite racionalizar (conhecer como discursos racionais) os interesses e os desejos” correspondentes às “pretensões de validade” e legitimidade do sistema normativo (ROMÃO, 2005, p. 56).

Propondo uma periodização histórica, Romão (2005) estabelece uma diferenciação entre 04 (quatro) contextos que caracterizam os períodos paradigmáticos, quais sejam: 1) O Paradigma da Pré-modernidade, compreendendo o período de 1000 a.C. a 1789; 2) O Paradigma do Estado Liberal, no período de 1789 a 1930, quando são consolidados os princípios de igualdade jurídico-formais com a vinda da família real para a Colônia, a junção do Brasil ao Reino Unido de Portugal e Algarves (1815), a independência do País (1822), a abolição da escravidão (1888), a formação da República (1889), a Constituição de 1891 e o Código Civil (CC) de 1916; 3) O Paradigma do Estado Social, tendo como referência o período de 1930 a 1987, momento em que são reconhecidas as desigualdades como problemas estruturais da sociedade brasileira e se formam movimentos sociais que reivindicam o reconhecimento de direitos; e, por fim, 4) O Paradigma do Estado Democrático de Direito, correspondente à redemocratização com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988.

A retomada da formação histórica do Direito no Brasil propicia uma visão abrangente dos conflitos, das formas de resistência às relações de dominação, das negociações e de aspectos étnicos e culturais relevantes para uma compreensão mais ampliada da busca de legitimidade no sistema normativo e a possibilidade de realização da justiça procedimental. Fatores históricos que compõem a constituição do Direito brasileiro podem auxiliar na ampliação das compreensões acerca das dificuldades no tocante ao estabelecimento de regras procedimentais para as ouvidorias no País. Entendidas como espaços da esfera pública que permitem a ação comunicativa e o exercício da cidadania, as ouvidorias são instâncias essenciais para a legitimação e a circulação do poder.

Diferentemente da tradição jurídica brasileira, para abordar a gênese do Direito no País, que constitui o Paradigma da Pré-modernidade, Romão (2005) destaca os valores culturais e o modo de organização de grupos indígenas existentes na região antes da chegada dos europeus e da população africana. A partir da teoria formulada por Florestan Fernandes (1988), a organização social de comunidades tribais é agrupada sobre o termo genérico dos “Tupinambás”, fazendo referência à diversidade de etnias do tronco Tupi, entendido como um grupo étnico comum. Assim, questiona-se a visão comum na tradição jurídica segundo a qual o Direito brasileiro teria sido influenciado exclusivamente pela cultura europeia, mesmo reconhecendo que indígenas e africanos não impuseram sua moral e costumes ao sistema normativo. Todavia, Romão (2005) evidencia que esses grupos étnicos têm importância significativa para a compreensão de fatos históricos interligados à autonomia, liberdade e predisposição para a negociação como características marcantes da cultura brasileira.

Mencionando o estudo de Thaís Colaço (1998) sobre o Direito na América indígena no período pré-colonial, Romão (2005, p. 65-66) destaca os seguintes aspectos culturais do Direito das comunidades tribais: 1) “a prioridade dos direitos coletivos sobre os indivíduos [...]”; 2) “a responsabilidade coletiva [...]”; 3) “a solidariedade”, sendo, segundo Colaço (1998, p. 139), os modos de “participação no ritual antropofágico” entendido como “uma maneira de prestar homenagem ao colega morto em combate e vingar-se por ele”; e, por fim, 4) “a reciprocidade” como um caractere vinculado ao sistema de parentesco, à retribuição e rotatividade dos bens entre os indivíduos da comunidade.

De acordo com Romão (2005, p. 66), tais “caracteres, que não são exclusivos dos grupos tribais brasileiros, vão se expressar ao longo de todo processo histórico de formação política da sociedade e do Direito no Brasil”. A influência indireta da cultura indígena na formação do Direito brasileiro é apontada por Gilberto Freyre (2006 *apud* ROMÃO, 2005) na obra *Casa-grande & Senzala*. Neste sentido, no Brasil, tanto as instituições sociais quanto a “cultura material deixaram-se alargar de influência ameríndia, como mais tarde da africana, da qual se contaminaria o próprio direito [...]” (FREYRE, 2006, p. 231-232).

O encontro com o colonizador europeu gerou conflitos que evidenciaram a luta de grupos indígenas pela autonomia e liberdade, resistindo, em algumas situações, de forma violenta, às relações de dominação. Romão (2005, p. 67) enfatiza que a principal contribuição ameríndia para a “formação do Direito no Brasil se deve ao reconhecimento – forçoso, porque decorrente de inúmeros conflitos e deliberada desobediência [...] – de sua autonomia, de sua capacidade de” decidir sobre o modo de organização de sua vida.

Na perspectiva de Arendt (2007), a violência e as relações de sujeição distanciam-se de uma concepção de poder com base no diálogo. A desobediência e a reivindicação pela autonomia aparecem como caracteres coextensivos ao poder tanto na luta dos grupos indígenas quanto nas rebeliões dos povos africanos, constituindo formas de resistência às relações de dominação desde o início do período colonial no Brasil.

Durante a colonização ocorreram vários conflitos sangrentos entre os colonizadores e os grupos ameríndios, bem como entre os colonizadores e os povos africanos escravizados. A Confederação dos Tamoios (1556-1567) é “o primeiro movimento de resistência a reunir” grupos indígenas tupinambás, na Capitania de São Vicente, na luta contra os colonizadores portugueses, “terminando com milhares de índios mortos e escravizados” (ROMÃO, 2005, p. 67). Posteriormente, os conflitos entre ameríndios e colonizadores se espalharam por capitânicas da Colônia. “Os índios janduins”, por exemplo, “espalhados por 22 aldeias nas capitânicas de Pernambuco, Itamaracá, Paraíba e Rio Grande do Norte”, lutaram “contra os brancos em 1686” (CARNEIRO, 2011, p. 101). Outras revoltas de grupos ameríndios continuaram durante o processo de colonização, tais como: a Guerrilha Mura (1689-1789), na região amazônica, a Revolta de Manu Ladino (1712-1719), no Piauí, e a Guerra dos Manau (1723-1728), no Amazonas (ROMÃO, 2005).

A relação de produção adotada no período colonial teve por base a escravização. Durante os séculos XVI e XVIII tem-se o comércio de escravos na rota entre a África e as Américas. Assim, além dos conflitos com as comunidades ameríndias, a colonização do Brasil é marcada pelas resistências dos povos africanos escravizados. O comércio de escravos e a diáspora de diversas etnias africanas são importantes para uma visão abrangente de conflitos que influenciaram a formação do Direito brasileiro. “As estimativas em torno dos escravos traficados para o Brasil giram em torno de três milhões e meio de africanos” (SOARES, 2000, p. 71). Ao contrário da concepção de Freyre (2006) sobre uma escravização benigna e relações harmônicas entre os senhores de engenho e os povos africanos escravizados, os conflitos e as lutas por autonomia e liberdade marcaram a história da escravidão no País.

O indivíduo negro escravizado não foi um ser passivo durante a escravidão. “Na sociedade escravista o escravo, pela sua posição no espaço social, para dinamizá-la tem que negá-la, já que não lhe oferecem possibilidades de ascensão capaz de modificá-la” (MOURA, 1994, p. 11). O indivíduo escravizado se contrapõe ao sistema escravista, organizando-se em movimentos e comunidades criadas à margem do sistema colonial.

Em verdade o negro resistiu à escravidão desde o início do processo: contrapondo-se ao embarque nos portos da África e se atirando ao mar na travessia do Atlântico. Na resistência física (fugas, revoltas, quilombos, etc.), na resistência cotidiana (furtos, sabotagens, assassinatos, suicídios, abortos, entre outras) e mesmo na resistência silenciosa, embora de grande impacto sócio-cultural (em especial, o culto dos orixás associado aos santos católicos), pode-se discernir a autonomia dos negros vindicando liberdade (ROMÃO, 2005, p. 75).

As lutas dos indivíduos escravizados para o “reconhecimento de sua liberdade”, no contexto do Paradigma Pré-moderno do Direito no Brasil, são importantes para “a reconstrução do exercício da autonomia do negro” e a tentativa de resolução de conflitos por meio do diálogo e do entendimento mútuo no período colonial (ROMÃO, 2005, p. 75).

A fim de explorar os aspectos ligados à racionalidade do Paradigma Pré-Moderno, Romão (2005) menciona o conflito que envolveu a formação de Palmares – uma comunidade constituída por escravos fugitivos na Capitania de Pernambuco, localizado atualmente no estado de Alagoas. Para o historiador Edison Carneiro (2011, p. 6), “Palmares foi um Estado negro à semelhança dos muitos que existiram na África, no século XVII [...]”. Enquanto comunidade constituída à margem do sistema colonial, Palmares manteve-se por mais de 100 anos, destacando-se como espaço de liberdade e resistência à escravidão.

Além dos negócios realizados por Palmares com comerciantes e moradores locais, Romão (2005) ressalta alguns aspectos que constituem uma forma de racionalidade, vinculados a tentativas de negociação e mediação em situações de tensão, como características essenciais da cultura africana. O acordo de paz proposto por Ganga Zumba, o principal líder de Palmares até 1678, conhecido pelos registros da época como “rei”, é citado como exemplo de tentativa de mediação do conflito e proposta de negociação para o alcance da paz em uma situação de tensão. “O famigerado confronto entre Ganga Zumba e Zumbi remete ao processo de negociação que aquele deflagrara com as autoridades coloniais visando à garantia da liberdade para todos os” habitantes que haviam nascido em Palmares (ROMÃO, 2005, p. 77).

Todavia, a administração da Coroa portuguesa durante o período colonial não é somente marcada por conflitos com tribos indígenas e quilombos. As denúncias de enriquecimento ilícito, sonegação, contrabando e corrupção em algumas Capitanias são traços culturais da administração colonial (LOIOLA, 2010). Tais elementos se refletem na formação do Direito no Brasil, principalmente a ausência de um discernimento claro entre o bem público e os interesses privados. A prevalência de interesses privados, “inclusive o uso do governo, do aparato administrativo e de todos os recursos públicos para a satisfação do

interesse exclusivo de uma pessoa ou de um grupo de elite” é um dos “vícios herdados do período colonial” (DALLARI, 2000, p. 449).

Os movimentos pela independência da Colônia e a regulamentação da igualdade jurídica são fatos que caracterizam a transição do Paradigma Pré-Moderno para o Paradigma do Estado Liberal. Revoltas, movimentos sociais, formas de resistência às relações de dominação continuam a se chocar com o sistema social, tanto durante o Império quanto na República. Na transição para o Paradigma do Estado Social emergem movimentos sociais que culminam no processo de redemocratização, momento em que são constitucionalizados direitos com base na busca pela legitimidade no Paradigma do Estado Democrático de Direito.

O Paradigma do Estado Liberal desenvolve-se à medida que transformações políticas, sociais e culturais modificam as relações e os modos de produção. A legitimidade do regime absolutista é questionada por concentrar o poder nas mãos do monarca e desconsiderar o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade. No Paradigma do Estado Liberal, o Direito é concebido “como um sistema normativo de regras gerais, abstratas, obrigatórias e válidas universalmente para todos os membros da sociedade” (ROMÃO, 2005, p. 83).

Um dos aspectos destacados por Romão (2005) na análise da história do Direito no Brasil é a conflituosidade. Tal fator coloca em evidência a busca de autonomia por “diferentes sujeitos” e grupos sociais “em situações de conflito, ou melhor, como diria Habermas, em situações de explícita contraposição entre distintas pretensões de validade normativa sobre a organização da vida” (ROMÃO, 2005, p. 85). As reivindicações de sujeitos e grupos sociais, o questionamento da legitimidade normativa e a luta pelo reconhecimento e garantia de direitos revelam a importância da autonomia dos indivíduos para a institucionalização de direitos e a legitimidade do sistema normativo no Brasil.

Antes da vinda da Coroa portuguesa, que fugia da invasão napoleônica a Portugal em 1808, ocorreram vários movimentos sociais de contestação da legitimidade do sistema colonial. Assim, a Inconfidência Mineira (1789) e a Conjuração Baiana (1798) são exemplos de movimentos sociais em favor da emancipação e independência da Colônia. Com a Declaração de Independência e a proclamação de Dom Pedro I como imperador do Brasil em 1822, tem-se o início de processos de institucionalização de direitos que aceleram a transição do Paradigma Pré-Moderno para o Paradigma do Estado Liberal no País. Contudo, ao manter um regime de trabalho escravocrata e um sistema de governo aristocrata e oligárquico que

recebeu a herança cultural colonial, no país recém-independente da Coroa portuguesa, o princípio da igualdade não foi estendido a todos os grupos sociais.

Há um paradoxo entre a realidade econômica escravista e latifundiária, herdada da Colônia, e os ideais liberais consagrados pela Constituição de 1824. A formação de um regime monárquico de caráter absolutista causou descontentamento entre alguns segmentos da população. A Confederação do Equador (1824) reuniu as “províncias de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí” em um movimento revolucionário de teor republicano, estabelecendo “um novo patamar na história de disputas por reconhecimento e emancipação no Brasil, colocando o país no compasso do constitucionalismo liberal” (ROMÃO, 2005, p. 89).

A centralização do poder e a tendência absolutista do governo de Dom Pedro I desgastaram a estrutura governamental, fazendo com que o monarca cedesse a pressões políticas, abdicando do trono em 1831. Durante o período regencial, instaurado após a abdicação de Dom Pedro I, movimentos sociais de contestação do poder político eclodiram em várias províncias do Império.

A Farroupilha no Sul, a Sabinada na Bahia, a Balaiada no Maranhão, Piauí e outras províncias vizinhas, a Cabanagem no Grão-Pará e a sucessão de revoltas escravas na Bahia (Revolta dos Malês) e no Rio de Janeiro (Insurreição de Manuel Congo) gravaram a formação do Estado de Direito no Brasil com o signo da ilegitimidade, configurando profundamente a produção legislativa, que inaugurava o desenvolvimento do liberalismo, pelo exercício dos meios institucionalizados de coerção e pela ordenação do controle social em detrimento da liberdade (ROMÃO, 2005, p. 89-90).

O fim do Império é marcado pela promulgação da Lei Áurea em 1888, que aboliu a escravidão, findando com a transição para o regime republicano no ano seguinte. A igualdade entre os diferentes grupos sociais é reconhecida no sistema jurídico. No entanto, algumas concepções racistas ainda exercem influência nos círculos intelectuais e no senso comum. “Os parâmetros raça e meio fundamentam o solo epistemológico dos intelectuais brasileiros de fins do século XIX e início do século XX” (ORTIZ, 2006, p. 15).

Como efeito social, a abolição da escravidão jogou “uma imensa população, despreparada e pouco instruída, num processo de competição desigual, sobretudo com a mão de obra imigrante que afluía ao país desde os anos 1870” (SCHWARCZ, 2013, p. 46). Assim, distanciou segmentos da população de direitos sociais, não proporcionando o reconhecimento das contribuições de indivíduos escravizados e seus descendentes na produção de bens e riquezas indispensáveis para o desenvolvimento econômico do país. Em tal contexto, os

aboliconistas moderados enxergavam “o problema como uma simples substituição da mão de obra” (MOURA, 1994, p. 80).

No período entre a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) forma-se o Paradigma do Estado Social a partir de mudanças nas estruturas sociais e complexificação das sociedades industriais. Cidades industrializadas aglomeram pessoas em busca de melhores condições de vida e trabalho, tornando-se sociedades de massa.

O modelo liberal é contestado à medida que reproduz as desigualdades sociais e propicia condições de vida insatisfatórias para o grupo de indivíduos que trabalha como proletariado na indústria. “Atrelado ao trabalho assalariado, o capitalismo industrial e monopolista produz, além de uma aceleração artificial do consumo, desigualdades sociais que começam a colocar em xeque a ordem liberal [...]” (ROMÃO, 2005, p. 94).

A ascensão do Estado Novo no Brasil, representada pelo governo Getúlio Vargas, em 1930, inicia a transição para o Paradigma do Estado Social no País. Leis em benefício da classe trabalhadora são institucionalizadas. “A constitucionalização do salário mínimo, do direito ao trabalho, do direito à associação sindical e profissional”, vinculados ao “ordenamento jurídico no Brasil” durante a década de 1930, representam o advento “do paradigma do Estado Providência”, ou seja, do Estado Social (ROMÃO, 2005, p. 100).

Outros avanços ocorreram no tocante ao reconhecimento da cultura de sujeitos anteriormente marginalizados pelo sistema social. É o caso do reconhecimento da capoeira, do samba e da religião afro-brasileira. “A capoeira — reprimida pela polícia do final do século XIX e incluída como crime no Código Penal de 1890 — é oficializada como modalidade esportiva nacional em 1937” (SCHWARCZ, 2013, p. 29). No Rio de Janeiro, as escolas de samba têm os seus desfiles oficializados e financiados pelo governo do Estado a partir de 1935. No entanto, “ao promover o samba ao título de” símbolo nacional, “esvazia-se sua especificidade de origem, que era ser uma música negra” (ORTIZ, 2006, p. 43).

Apesar de avanços relacionados à burocratização e modernização do Estado, o governo Getúlio Vargas apresentou uma tendência centralizadora e autoritária, culminando em um governo ditatorial, instituído pela Constituição de 1937. O declínio do governo Vargas reestabelece o governo democrático, renovado por meio da Constituição de 1946 (ROMÃO, 2005). A redemocratização não foi tão duradoura e, em 1964, teve início a Ditadura Militar. Neste contexto, surgem grupos organizados que questionam a legitimidade do regime militar, reivindicando o retorno da democracia. Entre os grupos sociais, destaca-se a manifestação de organizações como o Movimento Negro Unificado (MNU), que denunciava, sobretudo, o

caráter opressor do sistema e o predomínio da discriminação racial no país (MUNANGA; GOMES, 2006).

Durante a década de 1980, intensifica-se a participação da população em movimentos de contestação da ditadura militar, impulsionando o deslocamento do Paradigma do Estado Social para o Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal (CF) de 1988 representa o reconhecimento da dignidade humana como um princípio fundamental. Ademais, a Carta Magna reconhece como sujeitos de direitos indivíduos pertencentes a grupos étnicos anteriormente negligenciados pelo sistema social. Contudo, no Brasil, a cidadania “é defendida a partir da garantia de direitos formais, ao mesmo tempo em que são ignoradas limitações dadas pela pobreza, pela violência cotidiana e pelas distinções sociais e econômicas” (SCHWARCZ, 2013, p. 36). Tomando como referência o contexto das sociedades modernas, Honneth (2003) destaca a relevância do reconhecimento jurídico para a formação de mecanismos que propiciem o acesso e a garantia da visibilidade de subjetividades e formas simbólicas de expressão cultural de indivíduos e grupos sociais.

Assim, mesmo com a institucionalização do Estado Democrático de Direito no País, tem-se uma descrença considerável no tocante à eficácia das instituições sociais. A falta de confiança e credibilidade da população em relação às instituições decorre da falta do claro discernimento entre o público e o privado, conduzindo os indivíduos a considerarem um procedimento normal o uso do sistema administrativo e de recursos públicos para a satisfação de interesses privados.

Para a legitimação do poder no Estado Democrático de Direito brasileiro é importante que as instituições exerçam suas atividades de acordo com as regras procedimentais que regulam o seu funcionamento. Além da ausência de regras procedimentais para a regulamentação das ouvidorias no Brasil, ainda recai nessas instituições a descrença dos indivíduos na eficiência da administração pública, dificultando a participação da população, bem como a circulação e a legitimação do poder na democracia.

No Estado Democrático de Direito exige-se que os indivíduos e grupos sociais possam ser escutados em suas reivindicações, assumindo um posicionamento ativo e intervencionista no aparelho governamental. Em uma estrutura democrática com base na garantia de espaços com abertura para ouvir a população, atrizes e “atores sociais assumem papel de guardiães do bem público, procurando fortalecer-se pelos meios comunicacionais de participação”, possibilitando a edificação e legitimação da “gestão pública” (NASSIF, 2009, p. 51).



É necessária a definição de regras procedimentais para o funcionamento da Administração Pública. Os espaços de comunicação permitem que sejam conhecidas as preferências e os interesses de todos os segmentos da sociedade. A participação da população não pode se restringir à escolha de seus representantes na eleição. O Estado Democrático de Direito precisa criar espaços de comunicação para que os indivíduos possam participar cotidianamente da legitimação do poder. Ademais, os espaços de comunicação propiciam a circulação do poder.

A institucionalização das “ouvidorias públicas” constitui-se em processo administrativo de participação aberto a qualquer indivíduo ou grupos sociais determinados, visando o aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos”, propiciando a “legitimação das decisões da administração pública” (NASSIF, 2009, p. 52). No Brasil, as ouvidorias públicas aparecem no contexto do Paradigma do Estado Democrático de Direito.

A Constituição de 1988, no inc. I, do § 3º do art. 37, alterado por meio da Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998, reconhece o direito de indivíduos e grupos sociais reclamarem da prestação de serviços da administração pública, assegurando e garantindo a participação popular na estrutura governamental (CAMPOS; ALVES, 2014).

Com a redemocratização no Brasil e a transição para o Paradigma do Estado Democrático de Direito, são institucionalizados canais de comunicação que permitem “a participação ativa dos cidadãos através da ação comunicativa” (MELLO; CALLEGARI, 2012, p. 4). A legitimação do poder e da administração pública depende de espaços de comunicação voltados para a participação e o controle da população. Há a possibilidade de melhoria da gestão pública e circulação do poder com a ampliação da esfera pública no Brasil.

As Ouvidorias Públicas assumem funções de mediação e vigilância a fim de assegurar não só o cumprimento das leis e dos princípios constitucionais por parte da administração pública, mas também dos direitos fundamentais de todos os atores sociais. A funcionalidade do controle exercido pela Ouvidoria está na conversão de um discurso social informal em um discurso social formal e institucionalizado (NASSIF, 2009, p. 55).

Com as ouvidorias, a gestão pública pode se abrir para a ação comunicativa. A falta de espaços de comunicação para identificar discursos que apresentam preferências, opiniões e reclamações de indivíduos e grupos sociais, dificulta a legitimação e a circulação do poder. Contudo, é preciso avançar na consolidação de espaços de comunicação, como, por exemplo, as ouvidorias públicas, por meio da definição mais clara de regras procedimentais para o funcionamento e eficácia desses órgãos.

No tocante ao modelo de participação ativa da população na Administração Pública, é imprescindível garantir a prestação de serviços, avaliando periodicamente sua qualidade. As políticas públicas podem ser legitimadas se os segmentos da população tiverem espaços de comunicação para validarem a estrutura governamental. Neste sentido, observa-se “um movimento de transição complexo que requer a participação de todos segundo o modelo de ação comunicativa atuante na esfera pública através da formação de consensos ou superação de dissensos mediados pelo Direito” (CALLEGARI; MELLO, 2013, p. 508; HABERMAS, 2003).

As ouvidorias permitem a participação da população na administração pública por meio da avaliação da eficácia dos serviços prestados pelo aparelho governamental. Logo, “fica assegurada ao usuário a manutenção de serviços de atendimento e avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” (CALLEGARI; MELLO, 2013, p.510). Nas ouvidorias públicas, a participação dos indivíduos por meio da ação comunicativa torna-se um fator essencial para legitimação e circulação do poder.

Esse espaço onde se manifestam as diversas formas de opinião, como afirma Habermas, converte-se em poder comunicacional exercendo simultaneamente um efeito de autorização sobre o legislador e no caso das Ouvidorias Públicas nos moldes brasileiros, um efeito de autorização sobre o administrador público, que legitima suas ações (NASSIF, 2009, p. 50).

Assim, o conceito de ação comunicativa, formulado por Habermas (2002a; 1997a; 1997b), oferece subsídios teórico apropriados para uma análise sobre o efeito legitimador da atuação das ouvidorias públicas no Brasil. Ao enfatizar a relevância da participação popular, da legitimidade e validade do sistema normativo, bem como da necessidade de circulação do poder e regras procedimentais para o funcionamento das instituições sociais pertencentes à esfera pública em sociedades com norte no Paradigma do Estado Democrático de Direito, a teoria de Habermas (2002a; 1997a; 1997b) apresenta categorias conceituais que auxiliam na reflexão sobre a eficácia das ouvidorias públicas no Brasil, tendo em vista que tais órgãos governamentais podem ser entendidos como espaços de comunicação e participação ativa da população na legitimação da gestão pública.

Com a transição do Paradigma do Estado Social para o Paradigma do Estado Democrático de Direito, a esfera pública é alterada, alcançando a esfera privada por meio de órgãos que permitem a participação dos indivíduos na legitimação do poder. É importante verificar se o funcionamento das ouvidorias, amparado em regras procedimentais referentes, por exemplo, a prazos ou à eficácia em responder aos questionamentos da comunidade, pode

viabilizar a criação de mecanismos que possibilitem a verificação da eficiência e efetividade das atividades da ouvidoria, bem como o desenvolvimento de mecanismos que garantam a previsibilidade das suas ações e a consulta regular à população, propiciando, assim, a participação dos indivíduos na legitimação da gestão pública. Em síntese, para a observância das deficiências e possibilidades de melhoria das atividades desses órgãos é imprescindível a criação de procedimentos que permitam avaliar a eficiência dos serviços prestados a população, considerando a relevância de tais instituições para a circulação e validação do poder no Estado Democrático de Direito.

### CAPÍTULO 3 - HABERMAS E A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA

Considerando a proposta do presente estudo em ampliar as compreensões a partir das relações entre a teoria da ação comunicativa, a participação social e as formas de exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito com foco na atuação das ouvidorias públicas do Brasil, as linhas a seguir enfatizam a teoria do discurso de Habermas, a fim de compreender a importância de regras procedimentais e processos argumentativos em sociedades com estruturas jurídicas com base na democracia.

Para fundamentar sua Teoria da Ação Comunicativa, Habermas parte de uma perspectiva interdisciplinar, fazendo uso de referenciais teóricos da Sociologia (Weber, Durkheim e Parsons), da Filosofia Moral (Kant e Hegel), do Pragmatismo, da Filosofia Analítica (Charles S. Peirce, Frege, Austin e Apel) e da Psicogênese (Piaget e Kohlberg). O mesmo procedimento metodológico é adotado na obra *Direito e Democracia*, onde analisa o Direito Moderno em sociedades democráticas. Como o presente estudo propõe uma análise da participação popular em ouvidorias públicas, têm-se destacadas as concepções da razão comunicativa<sup>6</sup> – aspecto importante para a temática sugerida, enfatizando-se o pragmatismo, a filosofia transcendental, a concepção de democracia deliberativa e a ideia de esfera pública.

As estruturas jurídicas consolidadas com a formação do paradigma do Estado Democrático de Direito correspondem a um tipo de sistema social que abre espaços institucionalizados para a participação comunicativa dos indivíduos, com base na autonomia e garantia da liberdade subjetiva. Tais espaços – que constituem a esfera pública – possibilitam o questionamento, a proposta de sugestões e críticas que podem resultar na reformulação das normas vigentes, além da argumentação em favor do estabelecimento de novas normas para a orientação da ação humana em sociedade.

Para sistematizar as compreensões sobre a razão comunicativa e suas implicações nas esferas de participação popular, o presente capítulo divide-se em 03 (três) partes. Na primeira, tem-se a concepção de racionalidade comunicativa, com foco no pragmatismo e na ética do discurso. Em seguida, destaca-se o uso da razão comunicativa em sociedades democráticas, evidenciando o paradigma da democracia deliberativa. A terceira parte trata especificamente da esfera pública deliberativa, tendo em vista que as ouvidorias públicas podem ser

---

<sup>6</sup> Para um aprofundamento dos pressupostos teóricos da razão comunicativa, sugere-se a leitura dos estudos de Pizzi (2005), Romão (2005), Milovic (2002) e Freitag (1992).

compreendidas como espaços sociais deliberativos onde é possível o uso da razão comunicativa.

### **3.1. A racionalidade comunicativa**

A teoria da ação comunicativa de Habermas apresenta uma concepção ético-normativa que oferece subsídios conceituais para uma reflexão acerca da formação de mecanismos de participação política da população. Formulando uma concepção ética com base na teoria do discurso, Habermas (1997a) sugere que a razão prática kantiana seja substituída pela razão comunicativa. Na visão de Habermas (1997a), a razão prática kantiana desconsidera o entendimento mútuo entre indivíduos capazes de se comunicar e interagir. Assim, Habermas busca uma “razão comunicativa, intersubjetiva, aplicada em situações dialógicas nas quais os interlocutores buscam através da argumentação fundada o consenso possível” (FREITAG, 1994, p. 85).

O entendimento mútuo entre participantes capazes de estabelecer um diálogo é possível por intermédio da razão comunicativa. “O conceito ‘agir comunicativo’ [...] leva em conta o entendimento lingüístico como mecanismo de coordenação da ação [...]” (HABERMAS, 1997a, p. 35). Os indivíduos compreendidos como atores/atrizes que reivindicam a criação de normas para a orientação da ação pretendem que seus argumentos sirvam “para a construção e a manutenção de ordens sociais: pois estas se mantêm no modo do reconhecimento de pretensões de validade normativa” (HABERMAS, 1997a, p. 35).

O entendimento recíproco é compreendido como a “relação intersubjetiva entre indivíduos que, socializados por meio da comunicação se reconhecem reciprocamente” (HABERMAS, 2000, p. 431). A intersubjetividade é alcançada por meio do entendimento mútuo entre indivíduos capazes de argumentar e utilizar a linguagem de forma racional, buscando melhores proposições para justificar, legitimar e validar os discursos. Por intermédio do agir comunicativo são discutidos e estabelecidos valores e normas. Assim, até o questionamento das regras se dá através do diálogo e do entendimento entre membros de um grupo social específico. “A ação comunicativa permite a transformação da subjetividade em intersubjetividade [...]” (FREITAG, 1992, p. 240).

A teoria da ação comunicativa desenvolvida por Habermas é a base de uma concepção sobre a ética fundamentada no diálogo. Habermas propõe uma ética discursiva, a qual envolve discussões acerca das normas jurídicas, das sanções e dos valores culturais, concebendo uma teoria da razão comunicativa. A teoria de Habermas propicia uma reflexão

sobre os valores e as normas jurídicas a partir dos enfoques da filosofia, da psicologia e da sociologia.

Partindo do enfoque sociológico, Habermas estabelece, em sua teoria da racionalidade comunicativa, uma diferenciação entre dois tipos de ação: a ação instrumental e a ação comunicativa. Segundo o autor, nas sociedades modernas prevalece um tipo de ação instrumental, caracterizada pelo uso da técnica e da racionalidade, instituídas, essencialmente, nas instâncias do mercado e do poder político que compõem o mundo sistêmico. Para o funcionamento, a organização, a manutenção e a reprodução da sociedade capitalista tornam-se imprescindíveis modos de ação estratégica e instrumental.

Na dimensão do sistema econômico, o dinheiro exerce um papel preponderante em relação à linguagem, enquanto na política o poder está no lugar da linguagem (FREITAG, 1992, p. 239). Enquanto o dinheiro é um mecanismo primordial para o funcionamento do mercado econômico e o poder prepondera na esfera política, o mundo da vida, onde são instituídos valores e normas, caracteriza-se pela comunicação e a solidariedade entre os indivíduos (HABERMAS, 2004). Portanto, o mundo da vida é o espaço e o horizonte do agir comunicativo.

O mundo da vida configura-se como uma rede ramificada de ações comunicativas que se difundem em espaços sociais e épocas históricas; e as ações comunicativas, não somente se alimentam das fontes das tradições culturais e das ordens legítimas, como também dependem das identidades de indivíduos socializados (HABERMAS, 1997a, p. 111).

O âmbito social é denominado por Habermas como “mundo da vida”, caracterizado pela existência de instituições sociais como a família, associações e sindicatos, ou organizações que podem envolver artistas e cientistas. A prevalência do dinheiro e do poder no mercado e na esfera política não quer dizer que a comunicação esteja totalmente ausente no mundo sistêmico, no qual predomina a ação instrumental. E nem que o agir estratégico se dissocia do mundo da vida em sociedade, onde prevalece o diálogo entre pessoas que se comunicam por intermédio da linguagem.

Na visão de Habermas (2002b, p. 72),

[...] o agir comunicativo distingue-se [...] do estratégico, uma vez que a coordenação bem sucedida da ação não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora de atos de entendimento, portanto, numa racionalidade que se manifesta nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente.

Neste sentido, uma característica que distingue o ser humano de outros animais que possuem capacidade para compreender signos linguísticos é a utilização de proposições para a comunicação. Sendo assim, o uso da linguagem para comunicar-se com seus pares constitui uma das especificidades do ser humano, incluindo os modos de reprodução social e cultural através de símbolos.

[...] as evidências da etologia mais recente, em particular os experimentos com a aquisição da linguagem pelos chimpanzés, induzida artificialmente, ensinam que não é o emprego de proposições per se, mas antes o uso comunicativo de uma linguagem estruturada em proposições que é peculiar a nossa forma de vida sociocultural e constitui o estágio da reprodução genuinamente social da vida (HABERMAS, 2000, p. 434).

Os seres humanos possuem capacidade para agir, falar e comunicar-se, estabelecendo planos de ação por intermédio de entendimentos recíprocos. A racionalidade é concebida assim como a disposição de indivíduos que possuem capacidade de estabelecer relações com base na comunicação e no entendimento mútuo. A comunicação e o entendimento possibilitam as negociações e o consenso entre as pessoas, alcançando, assim, a dimensão da intersubjetividade.

Essa racionalidade comunicativa lembra as mais antigas representações do logos, na medida em que comporta as conotações da capacidade que tem um discurso de unificar sem coerção e instituir um consenso no qual os participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas e parciais em favor de um acordo racionalmente motivado (HABERMAS, 2000, p. 438).

Se no mundo sistêmico há a prevalência da ação instrumental, no “espaço societário [...] ainda sobrevive a ação comunicativa [...]” (FREITAG, 1992, p. 239). Na dimensão onde pessoas interagem através da linguagem no dia a dia, o entendimento mútuo é produzido por intermédio da comunicação.

Um dos aspectos que caracteriza a modernidade é a interferência cada vez maior do mundo sistêmico no mundo da vida. No caso específico dessa interferência, a ação instrumental acaba se sobrepondo à ação comunicativa. Para Habermas, é preciso restaurar a ação comunicativa no mundo vivido para que sejam possibilitados o entendimento mútuo e o diálogo na legitimação do sistema legislativo em sociedades capitalistas. No entanto, ele ressalta que a razão instrumental invadiu setores importantes do “mundo da vida”.

Utilizando a perspectiva sociológica de Weber, Habermas (1997a) argumenta que o Estado de Direito consolidou os princípios da liberdade e da autonomia em estruturas sistêmicas desvinculadas da religião, abrindo espaço para uma maior participação das pessoas na construção do sistema normativo, mediada pela ação comunicativa.

Para compreender o conceito de agir comunicativo é importante retomar as concepções de Habermas sobre a virada linguística. Corrente filosófica surgida nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1870, o pragmatismo propõe estabelecer uma relação entre o pensamento e o agir humano.

O filósofo Charles Sanders Peirce (1839-1914) é um dos principais representantes do pragmatismo norte-americano. Peirce (1995) concebeu o pragmatismo como um método de análise do significado dos conceitos, buscando refletir sobre os efeitos das crenças na conduta das pessoas em sociedade. De acordo com a teoria de Peirce (1990), a crença direciona a ação por meio da preservação de hábitos, ou seja, a conduta humana se orienta por convicções adquiridas.

Por enfatizar a relevância da relação entre agir e falar, o pragmatismo propicia uma guinada linguística para o contexto do mundo da vida. “Após a guinada analítica da linguagem, levada a cabo por Frege e Peirce, foi superada a oposição clássica entre idéia e realidade, típica da tradição platônica [...]. As idéias passam a ser concebidas como incorporadas na linguagem [...]” (HABERMAS, 1997a, p. 55). Na teoria da razão comunicativa de Habermas, a linguagem é vista como “o *médium*, por meio do qual os sujeitos instituem relações entre si, pois como denominador comum, permite integrar as diferentes perspectivas da ação” (PIZZI, 2005, p. 47).

Ao abordar a obra *Ideals and Illusions* de McCarthy, Habermas (2002a, p. 30) se refere às atribuições que a razão adquiriu depois da “guinada pragmática”. Com o pragmatismo, a razão não é somente o critério para o estabelecimento de normas, mas se firma como possibilidade de crítica e autocrítica do sistema normativo. A partir daí, são especificados os “três pressupostos pragmático-formais do agir comunicativo”, sendo o primeiro “a suposição comum a respeito de um mundo objetivo”, o segundo a concepção da “racionalidade que os sujeitos agentes supõem reciprocamente”, e o terceiro “a validade incondicional”, exigida deles “para suas afirmações nos atos de fala [...]” (HABERMAS, 2002a, p. 30). O conceito de atos de fala é importante para a teoria da racionalidade comunicativa, caracterizando-se como um instrumento reflexivo imprescindível para o entendimento entre falante e ouvinte.



Para tratar da relevância da linguagem como *médium* que permite a integração de sujeitos agentes, Habermas distingue as ações não linguísticas das ações linguísticas. Os atos de correr, caminhar ou dirigir um carro são definidos como ações não linguísticas enquanto as ações linguísticas são aquelas em que aparece o saber proposicional.

Os atos de fala distinguem-se das atividades meramente não-lingüísticas, em primeiro lugar, através da feição reflexiva da autointerpretação e, em segundo lugar, através do tipo de fins que podem ser visados, bem como através do tipo de sucessos que podem ser conseguidos (HABERMAS, 2002b, p. 67).

Partindo de um pressuposto formulado pelo pragmatismo, de acordo com o qual o falar converge com o agir – uma vez que os sujeitos agentes têm capacidade cognitiva de compreensão e uso da linguagem –, Habermas (2002a) desenvolve o conceito do agir comunicativo. Neste sentido, a pressuposição de um pragmatismo formal do mundo torna-se fundamental. Os sujeitos capazes de utilizar a linguagem compartilham a suposição de um mundo objetivo.

Destarte, a linguagem possui uma transcendência, tendo em vista que possibilita a constituição de entendimentos e acordos entre os sujeitos. O entendimento realizado por meio de sentenças justificadas racionalmente proporciona a aceitabilidade dos fatos. Contudo, é preciso ressaltar que, na acepção de Habermas (2002a), o discurso pode ser reavaliado, bem como os acordos e as normas, constituindo novos entendimentos por meio de procedimentos argumentativos do agir comunicativo. Além de possibilitar a compreensão da realidade através do discurso, a linguagem permite a comunicação e a relação entre os sujeitos agentes em situações do cotidiano. Com o uso da linguagem, os indivíduos podem justificar seus discursos e suas objeções de modo racional. Desse modo, a transcendência da linguagem se reflete em uma racionalidade centrada no discurso.

Faz-se importante enfatizar que a teoria pragmática de Habermas se diferencia do pragmatismo de Peirce. Enquanto Peirce compreende a verdade e, por conseguinte, a própria realidade, como o sentido determinado por uma “comunidade de investigadores”, Habermas (2002a, p. 43) defende “a orientação para a verdade”, entendida a partir da ideia de “processos de justificação fundamentalmente falíveis” que definem “a aceitabilidade racional” ao invés da verdade de sentenças assertivas.

A razão com base no agir comunicativo possibilita o alcance da intersubjetividade através de negociações e do entendimento mútuo entre indivíduos capazes de defender discursos racionais por meio de processos argumentativos.

Em seu idealismo transcendental, Kant distinguiu aparência e coisa em si, mundo objetivo e subjetividade. O mundo exterior é o que aparece para o sujeito. Por outro viés, partindo de um ponto de vista pragmático, Habermas (2002a, p. 42) compreende a realidade como “constituída por tudo o que pode ser representado em expressões verdadeiras”. Daí a relevância da pressuposição pragmática do mundo objetivo e de uma realidade constituída mediante a prática linguística.

De que forma sustentar que a liberdade pode ser concebida como a possibilidade do indivíduo estabelecer a ligação entre sua vontade e regras normativas que orientam a sua conduta, se o mundo objetivo e a subjetividade possuem uma distinção transcendental? A razão prática de Kant permanece atrelada à metafísica. É somente com o pragmatismo e a pressuposição dos atos de fala que se torna concebível a visão de um agir comunicativo como convergência entre linguagem e realidade.

Nesta perspectiva, o agir comunicativo se distancia da razão prática kantiana, ao destacar o papel central dos sujeitos agentes e a capacidade argumentativa deles para se entenderem, justificando argumentos e apresentando justificativas para reavaliação do sistema normativo. Desse modo, há a possibilidade de legitimação do direito.

O agir comunicativo coloca em jogo um espectro mais claro dos fundamentos — fundamentos epistêmicos para a verdade das asserções, pontos de vista éticos para a autenticidade de uma escolha de vida, indicadores para a sinceridade das declarações, experiências estéticas, explicações narrativas, padrões de valores culturais, exigências de direitos, convenções, etc. A imputabilidade não se limita apenas aos critérios da moralidade e da racionalidade objetiva (com respeito a fins). É muitas vezes somente objeto da razão prática, porém consiste *universalmente* na capacidade de um ator de orientar seu agir por exigências de validade (HABERMAS, 2002a, p. 49).

Em oposição aos propósitos da razão prática kantiana, a razão comunicativa não tem como finalidade orientar a conduta humana em sociedade. A razão comunicativa oferece subsídios para orientar os processos argumentativos de validação da normatividade entendida como “orientação obrigatória do agir” (HABERMAS, 1997a, p.21).

Com o pragmatismo, Habermas (2002a) assinalou a capacidade dos sujeitos para instituírem procedimentos argumentativos no processo de legitimação de valores e normas jurídicas. O idealismo transcendental é reconduzido para um realismo interno, tendo em vista que é possível representar a realidade por meio de sentenças verdadeiras. A intersubjetividade torna-se viável mediante processos argumentativos conduzidos por sujeitos agentes com capacidade cognitiva para justificarem deliberações normativas e orientarem suas ações por justificações plausíveis.

Na visão de Habermas (2002b, p. 72), “o agir comunicativo depende do uso da linguagem dirigida ao entendimento”, tendo que cumprir determinadas exigências com base no entendimento entre sujeitos agentes que precisam “definir *cooperativamente* os seus planos de ação, levando em conta uns aos outros, no horizonte de um mundo da vida compartilhado e na base de interpretações comuns da situação”.

Logo, Habermas (2002a) reformula os pressupostos kantianos da razão prática, conciliando o pragmatismo com a filosofia transcendental e a filosofia analítica. Tomando por base uma compreensão pragmática da linguagem e conceituando o agir comunicativo como um modo de orientação para a verdade como justificação discursiva, a teoria da razão comunicativa de Habermas possibilita a formulação de uma ética discursiva.

### **3.2. Razão comunicativa e democracia deliberativa**

Em sua teoria da razão comunicativa, Habermas propõe uma reflexão sobre a validade e a legitimidade do direito, baseando sua concepção em procedimentos argumentativos coerentes, convincentes e aceitáveis. A racionalidade é o critério de avaliação dos argumentos, instituindo uma ética do discurso.

A razão fundamenta o processo de busca da verdade, mas já não se trata de uma razão sediada no sujeito epistêmico da filosofia e sim de uma razão comunicativa, dialógica, sediada no grupo. Ocorrendo o questionamento por um ou mais membros desse grupo, um novo discurso teórico precisa ser desencadeado, reafirmando a verdade anterior ou fundamentando a nova teoria com argumentos mais convincentes, mais aceitáveis, segundo as evidências dadas aos integrantes do discurso (FREITAG, 1992, p. 243).

Ao defender a necessidade da legitimação de valores e normas jurídicas por uma discussão fundamentada na razão, parte-se da pressuposição de que os argumentos devem ser ponderados e considerados válidos, sendo preciso analisar criticamente a validade dos sistemas normativos. Assim, a legitimação da norma depende de processos argumentativos dialógicos, racionais e democráticos, nos quais os sujeitos agentes participam utilizando a linguagem, ponderando e buscando justificações racionais para aceitação dos argumentos que validam as normas.

O discurso prático é a forma da argumentação em que as pretensões de validade das normas são tematizadas. As normas existentes ou propostas precisam ser submetidas ao critério da legitimidade. Normas existentes ou hipotéticas precisam ser legitimadas no interior de um processo argumentativo do qual participam todos os direta ou indiretamente atingidos pela observância da norma. A adequação da norma

precisa ser justificada racionalmente, de modo que sua aceitação possa ser obtida sem coação, pela força do melhor argumento. A razão fundamenta o processo de legitimação da norma. E não vale simplesmente, por constituir um hábito, decorrer da tradição ou ser imposta autoritariamente por um líder carismático. A aceitação da norma depende de um processo argumentativo — dialógico, racional e democrático — no qual são considerados todos os argumentos. Adicionalmente, os efeitos colaterais decorrentes da aplicação da norma são ponderados. Trata-se, pois, de uma nova teoria de legitimação da norma (FREITAG, 1992, p. 244).

A ética discursiva defendida por Habermas está fundamentada em entendimentos mútuos entre sujeitos agentes que interagem e dialogam para buscar um consenso. O imperativo categórico kantiano é substituído pela argumentação racional. Na ética discursiva, o princípio da aceitação das pessoas envolvidas é fundamental para a legitimação da norma na medida em que “somente poderão aspirar à validade as normas que obtiveram (ou poderão obter) a aceitação de todos os atingidos, compreendidos como participantes de um discurso prático” (HABERMAS *apud* FREITAG, 1992, p. 246).

Concebida como o entendimento linguístico entre participantes capazes de interagir através do uso da linguagem, a teoria da razão comunicativa de Habermas (1997a) pode ser definida como um pragmatismo formal, apresentando algumas diferenciações em relação à teoria de Peirce, principalmente no tocante à função da verdade.

A linguagem possui uma força social, além de constituir fator primordial da política e da ética. Atos de fala envolvem, portanto, a descrição de um estado de coisas, o entendimento mútuo entre as pessoas e o contexto de uso da linguagem. O entendimento recíproco entre os indivíduos torna-se possível por meio de ações linguísticas relacionadas a uma forma de comunicação discursiva transparente.

Habermas (2000, p.413) propõe a substituição do “paradigma do conhecimento de objetos” pelo “paradigma do entendimento entre sujeitos capazes de falar e agir”. Para a teoria da razão comunicativa, as pessoas interagem entre si na sociedade para coordenar as suas ações, buscando entendimentos sobre o mundo através do diálogo. Socializados “por meio da comunicação” (HABERMAS, 2000, p. 431), os indivíduos interagem e agem na sociedade. A proposta de Habermas é que esse paradigma substitua o paradigma da consciência de si, ou seja, do sujeito epistêmico e da subjetividade como fundamento do conhecimento e da moral.

A teoria da razão comunicativa conceitua a linguagem a partir da ideia de intersubjetividade. Para proporcionar o entendimento mútuo entre os indivíduos, a racionalidade fundada na ação discursiva se fundamenta em justificativas argumentativas apresentadas pelos indivíduos para formar construções intersubjetivas. Na visão de Habermas (2000, p. 437), o conhecimento é “mediado pela comunicação” enquanto “a racionalidade

encontra sua medida na capacidade de os participantes responsáveis da interação orientarem-se pelas pretensões de validade” de procedimentos discursivos fundados “no reconhecimento intersubjetivo” e no entendimento mútuo.

Para Habermas (2000, p. 438),

Essa racionalidade comunicativa lembra as mais antigas representações do logos, na medida em que comporta as conotações da capacidade que tem um discurso de unificar sem coerção e instituir um consenso no qual os participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas e parciais em favor de um acordo racionalmente motivado.

Em sociedades democráticas é necessário buscar o entendimento mútuo já que se pressupõe que as pessoas possuem a capacidade de utilizar o discurso para se comunicarem. Com a razão comunicativa, há a possibilidade de alcance da intersubjetividade. No Estado Democrático de Direito, a legitimação do sistema normativo, bem como a ética e a política fundamentam-se na razão comunicativa. Habermas (1997a, p. 19) desenvolve a ética discursiva para substituir a razão subjetiva por uma razão comunicativa que possibilita o alcance da intersubjetividade e a participação política da população.

“O conceito ‘agir comunicativo’ [...] leva em conta o entendimento lingüístico como mecanismo de coordenação da ação [...]” (HABERMAS, 1997a, p. 35). Por meio de mecanismos institucionais como as ouvidorias, a população participa da construção e da manutenção da ordem social, “pois estas se mantêm no modo do reconhecimento de pretensões de validade normativa” (HABERMAS, 1997a, p. 35). Com a institucionalização de espaços que garantem a liberdade de comunicação, “a tensão entre facticidade e validade, embutida na linguagem e no uso da linguagem, retorna no modo de integração de indivíduos socializados [...]” (HABERMAS, 1997a, p. 35). A tensão entre “facticidade” e “validade” que Habermas (1997a, p. 23) se refere diz respeito ao estado tenso “entre princípios normativistas, que correm o risco de perder o contato com a realidade social [...]”.

A concepção de agir comunicativo, formulada por Habermas, constitui a base teórica de uma ética com base no discurso. Considerando a relevância da participação dos sujeitos no debate sobre as normas e o sistema jurídico, a ética discursiva de Habermas envolve a moral e o direito. Ademais, a teoria do discurso de Habermas proporciona uma reflexão sobre as possibilidades de participação política da população na validação e reavaliação das normas e do sistema jurídico em sociedades democráticas.

Todavia, é preciso ressaltar que a participação dos indivíduos na legitimação do sistema normativa e na esfera pública em sociedades democráticas depende da capacidade de argumentação, sendo necessário considerar a heterogeneidade, a constituição histórica e a formação social de cada país. Os estudos de Bourdieu (1998) evidenciam que a herança cultural e o sistema de ensino são fatores que exercem influência na formação dos indivíduos e no desenvolvimento de suas capacidades cognitivas. Assim, o sistema educacional de uma determinada sociedade pode favorecer ou desfavorecer o desenvolvimento da capacidade argumentativa dos sujeitos, constituindo-se como um fator relevante para proporcionar a participação dos indivíduos na validação e legitimação do direito em sociedades democráticas.

A obra *Direito e Democracia*, de Habermas (1997a), aborda a filosofia do direito de um modo interdisciplinar, retomando, por meio de uma perspectiva hermenêutica, aportes teóricos da sociologia, da história e da filosofia moral que servem de referencial teórico para tratar da questão da justiça e do paradigma procedimental do direito, destacando a relação entre o direito e o agir comunicativo.

Habermas (1997a) relaciona a teoria do direito com a teoria do discurso para demonstrar que a racionalidade comunicativa pode ser associada ao aparato estrutural de instituições em sociedades democráticas. Neste sentido, a abordagem está centrada na análise da formação e da estrutura do Estado Democrático de Direito para uma compreensão da democracia deliberativa e dos modos de participação popular na esfera pública, tendo como referência os sistemas jurídicos e as discussões no âmbito do Direito na República Federal da Alemanha (RFA) e nos EUA. A reflexão acerca do “conceito normativo de política deliberativa” é importante para examinar as “condições para uma regulamentação jurídica da circulação do poder em sociedades complexas” (HABERMAS, 1997a, p. 10). Assim, a legitimação do direito perpassa pela possibilidade de maior circulação do poder em sociedades democráticas que propiciam a participação dos indivíduos nas decisões políticas e na discussão das normas.

Durante os séculos XVIII e XIX, as teorias sobre a economia de Adam Smith e David Ricardo evidenciaram o caráter anônimo das leis que regulam o mercado. Essa forma de interpretação do sistema econômico fez com que Marx reconhecesse “na anatomia da sociedade burguesa apenas estruturas nas quais o processo de auto-aproveitamento do capital se distancia dos indivíduos que se alienam a si mesmos” (HABERMAS, 1997a, p. 68), reproduzindo as desigualdades sociais. Valores culturais, normas jurídicas e modos de entendimento entre os indivíduos são desconsiderados à medida que os processos de

socialização instituem-se de forma heterônoma. Radicalizando o pensamento marxista, o funcionalismo e o estruturalismo enfatizaram a supremacia dos sistemas sociais, considerando a consciência e o comportamento dos sujeitos como o reflexo de estruturas autônomas.

Segundo Habermas (1997a), Luhmann radicaliza a ideia de autonomia das estruturas sociais em relação aos indivíduos, apresentando uma visão funcional do sistema jurídico. O direito é interpretado como um sistema autônomo. Procedimentos, normas e interpretações jurídicas retroalimentam-se continuamente, reproduzindo o sistema de maneira autônoma e independente do entendimento recíproco entre os indivíduos. “Não se supõe mais que as normas e os atos jurídicos possam ser processos de entendimento motivados racionalmente no interior de uma associação de membros do direito” (HABERMAS, 1997a, p. 75). No funcionalismo de Luhmann, o direito se autoproduz, não havendo necessidade de legitimação da ordem normativa fora do sistema jurídico. “O direito tem que deduzir sua validade de modo positivista, a partir do direito vigente”, sendo desconsiderado, por conseguinte, “todas as pretensões de legitimidade que ultrapassam esse nível, como se pode ver, segundo Luhmann, no processo judicial” (HABERMAS, 1997a, p. 76-77).

Todavia, a interpretação funcionalista de Luhmann se depara com alguns problemas de teor empírico e teórico. O sistema jurídico, por exemplo, não tem autoridade epistêmica quando os assuntos envolvem conhecimentos relacionados a áreas científicas, psiquiátricas, técnicas ou econômicas. Nesses casos, o direito entra em contato com outros sistemas, tendo de abrir-se para a comunicação com outros setores, como o econômico, o familiar, o político ou a esfera educacional.

Na Filosofia do Direito, o positivismo jurídico segue um caminho parecido com o funcionalismo, tornando irrelevante a necessidade de legitimação do sistema normativo. “O positivismo jurídico pretende [...] fazer jus à função da estabilização de expectativas, sem ser obrigado a apoiar a legitimidade da decisão jurídica na autoridade impugnável de tradições éticas” (HABERMAS, 1997a, p. 250) ou em processos argumentativos. Tal posicionamento é defendido, segundo Habermas (1997a), por teóricos como Hans Kelsen. Sustentando a neutralidade axiológica como princípio metodológico, Kelsen (1996, p. 78) afirma que “a ciência jurídica não tem de legitimar o Direito, não tem por forma alguma de justificar [...] a ordem normativa que lhe compete - tão somente - conhecer e descrever”. Neste sentido, “uma ordem jurídica positiva pode muito bem corresponder — no seu conjunto — às concepções morais de um determinado grupo, especialmente do grupo ou camada dominante da população que lhe está submetida [...]”, contrariando “ao mesmo tempo as concepções morais de um outro grupo ou camada da população” (KELSEN, 1996, p. 77). Kelsen não admite que

os pressupostos teóricos da ciência jurídica positivista sejam questionados, nem mesmo supõe necessária uma indagação acerca do conteúdo das normas jurídicas para legitimá-las.

A Teoria do Direito de Habermas (1997a) considera essencial o processo argumentativo de legitimação do sistema jurídico. Para tanto, aquele pensador substituiu a razão prática pela racionalidade comunicativa na análise do direito. Tomando como referência os princípios teóricos do agir comunicativo e da ética do discurso, Habermas (1997a) se contrapõe às concepções funcionalista e positivista do sistema jurídico. Assim, a concepção do direito e do Estado, desenvolvida por Habermas (1997a), baseia-se na necessidade de legitimação do sistema jurídico, tendo como base a teoria do agir comunicativo. Daí a importância de uma visão deliberativa da democracia. De acordo com a política deliberativa, os indivíduos não são meros espectadores passivos no sistema social. A participação da população em esferas públicas é imprescindível para a legitimação do sistema jurídico, bem como para os processos de autocritica dos postulados normativos e a tomada de decisões.

A questão da gênese da estrutura democrática do direito envolve negociações, procedimentos para regulamentação das formas de circulação do poder e processos argumentativos para legitimação do direito. Em sociedades democráticas há uma exigência básica de legitimação das normas jurídicas. Para a compreensão de tal processo é preciso considerar a política deliberativa como um aspecto que caracteriza as sociedades com estruturas por norte no Estado Democrático de Direito. Em sociedades democráticas, a institucionalização de espaços de participação política é necessária para a legitimidade e a validade do direito.

É preciso salientar que a tradição da filosofia política europeia tomou os princípios da propriedade e da liberdade, bem como os conceitos de autonomia e soberania do povo, como referenciais teóricos para legitimar e justificar de um modo racional a estrutura do Estado moderno. A Europa e a América do Norte, no século XVIII, foram marcadas por acontecimentos históricos que modificaram suas estruturas políticas. O aparecimento do protestantismo, a queda do absolutismo de direito divino, o movimento Iluminista, no qual se destacaram pensadores como Voltaire, Diderot, Rousseau, Locke e Kant, dentre outros, transformaram a estrutura socioeconômica e política na Europa e na América. Para tratar dos princípios que constituem a estrutura política do Estado moderno, o Estado Democrático de Direito, Habermas (1997a) menciona o pensamento de Kant e Rousseau.

Na filosofia moral de Kant, a racionalidade - conceituada como uma forma de entendimento puro - é concebida como fundamento da moral e do direito. A razão prática aparece como orientadora da conduta humana, interligando-se com as práticas sociais. Para



Kant (1971, p. 95), “o conceito de liberdade é um conceito puro da razão [...] fundamentado em leis práticas incondicionais [...]”. De acordo com a filosofia transcendental, a liberdade jurídica precisa ser garantida pelo Estado. Na visão de Kant (1971, p. 104), “o direito é o conjunto das condições sob as quais o arbítrio de um indivíduo pode unir-se ao arbítrio de outro conforme uma lei universal de liberdade”. Assim, o Direito tem por base a defesa do princípio da liberdade.

Contudo, ainda no século XVIII, a concepção de universalidade do Direito foi questionada por intelectuais como Olympe de Gouge (1989) que criticou o comércio de escravos e defendeu um princípio de igualdade universal, independente do gênero ou da origem étnica dos indivíduos.

Apesar de desconsiderar a questão da igualdade e da liberdade a partir do gênero e da etnia, o pensamento kantiano sustenta que os direitos subjetivos são importantes para demonstrar a legalidade e a validade do Direito. “Para Kant, a relação entre facticidade e validade, estabilizada na validade jurídica, apresenta-se como uma relação interna entre coerção e liberdade, fundada pelo direito” (HABERMAS, 1997a, p. 48-49). Com o advento do Estado moderno, o direito passa a ser a única instância autorizada a utilizar a coerção para garantir a liberdade dos indivíduos e a propriedade, monopolizando o uso da força.

Ao conceber o direito como garantia das liberdades individuais, Kant se aproxima do direito natural. Kant acreditava que a autonomia e a liberdade deveriam ser garantidas pelo Estado. Na formulação da Teoria do Contrato Social, tais princípios legitimariam a estrutura política do Estado. Ao abordar as teorias do contrato social, Habermas (1997a, p. 67) defende que “a intenção de construir as instituições estruturadas seguindo um direito natural tende [...] a mostrar a sociedade em sua totalidade como o complexo intencional de uma associação livre”, composta por indivíduos “autônomos e iguais”.

No Estado Democrático de Direito, a liberdade e a soberania do povo, entendidas por Kant e Rousseau como princípios que legitimam a estrutura política, tornam-se primordiais para a democracia.

É por isso que o conceito do direito moderno — que intensifica e, ao mesmo tempo, operacionaliza a tensão entre facticidade e validade na área do comportamento — absorve o *pensamento democrático*, desenvolvido por Kant e Rousseau, segundo o qual a pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica construída com direitos subjetivos só pode ser resgatada através da força socialmente integradora da ‘vontade unida e coincidente de todos’ os cidadãos livres e iguais (HABERMAS, 1997a, p. 53).

A análise acerca dos princípios que fundamentam a formação das democracias modernas é relevante para compreender a necessidade de legitimação do Direito, bem como a importância da institucionalização de espaços de participação da população nos processos de validação do sistema normativo.

Assim, para compreender a democracia na modernidade é preciso ressaltar alguns aspectos que caracterizam as sociedades liberais, a economia capitalista e a formação do Estado Democrático de Direito. A forma política da democracia remete ao contexto da Grécia antiga. Entre os gregos, o termo *dêmos* adquiriu uma conotação política com a consolidação do governo de Clístenes em Atenas no século V a.C., passando a significar “povo”, ou “os cidadãos”, enquanto *kratos* denota “força” ou “poder” (CHAUÍ, 1994, p. 345, 352), e daí a origem da palavra *demokratía*. A etimologia do termo torna mais evidente a definição da democracia como uma forma de governo na qual o poder advém do povo.

Na obra de Rousseau, um pensamento clássico da democracia moderna, há uma concepção de democracia fundada na ideia de soberania do corpo político constituído pelo povo. De acordo com Bobbio (2002), Rousseau utilizou como modelo a democracia grega, na qual as assembleias de cidadãos uniam praticamente três mil homens para discutir e deliberar sobre as decisões administrativas da *polis* e a promulgação de leis. A cidadania se restringia ao grupo de homens “dispensados do trabalho produtivo” (HABERMAS, 1984, p. 15) nascidos em Atenas, desconsiderando mulheres, escravos e estrangeiros.

Sabe-se que Rousseau descreveu a constituição da soberania do povo, que se dá através de um contrato da sociedade, como um ato existencial da socialização, por meio do qual os indivíduos singulares, voltados ao sucesso, se *transformam* nos cidadãos de uma comunidade ética, orientada ao bem comum. Enquanto membros de um corpo coletivo, eles se diluem no grande sujeito de uma prática de legislação, o qual rompeu com os interesses singulares das pessoas privadas, submetidas às leis. Rousseau exagerou ao máximo a sobrecarga ética do cidadão, embutida no conceito republicano de sociedade (HABERMAS, 1997a, p. 29).

Para que fosse possível a orientação direcionada ao bem comum, seria necessária a força coercitiva do Estado, impondo a vontade geral sobre os interesses privados. “Rousseau parte da constituição da autonomia do cidadão e introduz *a fortiori* um nexos interno entre a soberania popular e os direitos humanos” (HABERMAS, 1997a, p. 135).

Kant formula uma concepção do Direito e do Estado, tomando como postulado a garantia da liberdade e a autonomia dos indivíduos.

Kant não interpretou a ligação da soberania popular aos direitos humanos como restrição, porque ele partiu do princípio de que ninguém, no exercício de sua autonomia como cidadão, *poderia* dar a sua adesão a leis que pecam contra a sua autonomia privada garantida pelo direito natural. Por isso, era preciso explicar a autonomia política a partir do nexu *interno* entre a soberania do povo e os direitos humanos (HABERMAS, 1997a, p. 135).

Os princípios dos direitos humanos e “da soberania do povo determinam até hoje a autocompreensão normativa de Estados de direito democráticos” (HABERMAS, 1997a, p. 128). Na modernidade, o princípio dos direitos humanos, bem como a ideia de soberania do povo, constituem ideias imprescindíveis para a justificação e a legitimação do Direito e do Estado na modernidade.

As tradições políticas surgidas nos Estados Unidos e caracterizadas como ‘liberais’ e ‘republicanas’ interpretam os direitos humanos como expressão de uma autodeterminação moral e a soberania do povo como expressão da autorrealização ética (HABERMAS, 1997a, p. 133).

Tratando de questões referentes à proposta de um modelo de democracia na modernidade, Dahl (1989) destaca a importância da participação de organizações, associações e sindicatos em sociedades pluralistas para o alcance do consenso e de deliberações. Para que as pessoas participem das decisões políticas é imprescindível incluir, em diversos segmentos institucionais, o “treinamento social”. Entre vários segmentos da sociedade encarregados da realização do treinamento social, Dahl (1989) menciona a família, a escola e os jornais.

Além da garantia das liberdades individuais, a liberdade comunicativa torna-se essencial para o Estado Democrático de Direito. Para Habermas (2003), o Estado Democrático de Direito visa buscar uma nova forma de legitimação.

É que o Direito não somente exige aceitação; não apenas solicita dos seus endereçados reconhecimento de fato, mas também pleiteia merecer reconhecimento. Para a legitimação de um ordenamento estatal, constituído na forma da lei, requerem-se, por isso, todas as fundamentações e construções públicas que resgatarão esse pleito como digno de ser reconhecido (HABERMAS, 2003, p. 68).

Como sugere Habermas (1997a, p. 34-35), a teoria normativa do Estado de direito faz referência a sociedades concretas: “Uma teoria normativa, desenvolvida para a reconstrução do desenvolvimento do Estado de direito de sociedades concretas, poderia encontrar o seu lugar pleno no contexto de uma descrição crítica dos processos políticos constatáveis”.

Romão (2012, p. 129) também destaca a visão de Habermas sobre o Estado Democrático de Direito.

[...] na perspectiva teórico-metodológica (HABERMAS, 1997a, v. 2) aqui utilizada para compreensão do Direito e, por consequência, das instituições brasileiras juridicamente conformadas por normas cogentes, o Estado Democrático de Direito pode ser, resumidamente, descrito como o terceiro paradigma do Estado moderno - que sucedeu, imediatamente, o Estado Providência (segundo) e também o Estado Liberal (primeiro paradigma em ordem cronológica) - nos termos do qual a participação social é tanto meta quanto método, por excelência, de realização dos direitos.

Para Habermas (1997a, p. 61), “no Estado de direito a prática da autolegislação dos cidadãos assume uma figura diferenciada institucionalmente”. O conceito de Direito subjetivo é essencial para a compreensão do Estado Democrático de Direito. Tal conceito caracteriza a concepção “de liberdade de ação subjetiva: direitos subjetivos (*rights*) estabelecem os limites no interior dos quais um sujeito está justificado a empregar livremente a sua vontade” (HABERMAS, 1997a, p. 113).

No Estado Democrático de Direito, “o princípio da democracia resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica”, tendo em vista que “a gênese lógica dos direitos” tem início “com a aplicação do princípio do discurso ao direito a liberdades subjetivas de ação em geral [...]”, concretizando-se com “a institucionalização jurídica de condições para um exercício discursivo da autonomia política [...]” (HABERMAS, 1997a, p. 158). As ouvidorias no Brasil podem ser vistas como exemplos de institucionalização jurídica de espaços para o exercício discursivo e a soberania da população, preservando o direito de liberdade subjetiva e autonomia dos indivíduos para sugerir, questionar ou criticar, por meio de procedimentos argumentativos, a validade do Direito para legitimação do sistema jurídico.

A garantia do “uso público” da liberdade comunicativa depende “de formas de comunicação asseguradas juridicamente e de processos discursivos de consulta e de decisão” (HABERMAS, 1997a, p. 164). Neste ínterim, subentende-se a relevância da soberania do povo no Estado Democrático de Direito. Em estruturas sociais democráticas, a população adquire a competência de discutir normas, dar contribuições e criticar o sistema normativo, gerando uma forma de poder comunicativo.

Assim, a liberdade comunicativa é possibilitada pela institucionalização de espaços públicos para o exercício discursivo da cidadania. Logo, outro aspecto relevante para a compreensão da necessidade de legitimação e validação do sistema jurídico no Estado Democrático de Direito é a ideia de poder comunicativo. Para tratar dessa temática, Habermas (1997a, p. 187) evidencia a teoria do poder de Hannah Arendt, conforme se segue:

Para Hannah Arendt, o fenômeno básico do poder não é, como para Max Weber, a chance de impor, no âmbito de uma relação social, a sua própria vontade contra vontades opostas, e sim, o potencial de uma vontade comum formada numa comunidade não coagida.

Habermas vê em Arendt uma conceituação comunicativa do poder. Enquanto Weber (1994, p. 33) define o poder como a “probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”, Hannah Arendt interpreta o poder como possibilidade de atingir um acordo mútuo a partir de processos de comunicação livres de qualquer ato coercitivo ou forma de violência. Em Weber, o conceito de poder está associado à disposição de meios para exercer uma influência sobre a vontade e o comportamento de outras pessoas. Para Hannah Arendt, a imposição da própria vontade ao comportamento de outros indivíduos não pode ser definida como poder, mas sim como violência (HABERMAS, 1997a).

O conceito de poder em Arendt está ligado a práticas comunicativas. “O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais [...]” (ARENDR, 2007, p. 212). Assim, o poder é o resultado de um livre acordo entre seres humanos que têm a capacidade de agir em conjunto com outros. O poder é constituído através do diálogo, podendo ser visto como uma “ação comunicativa” que possibilita o “entendimento mútuo” entre os participantes de uma ação coletiva (HABERMAS, 1997a). É a esfera pública que legitima o poder, pois ele só é gerado em conjunto e não se encontra nas mãos de um único indivíduo ou de partidos políticos. Quando é imposto de forma violenta, o poder não se mantém e em governos despóticos, ou em sistemas totalitários, ele tende a dissolver-se. Por outro viés, se for produzido por meio da comunicação e do entendimento recíproco, “o poder preserva a esfera pública”, constituindo-se como “princípio essencial ao artifício humano, que perderia sua suprema *raison d’être* se deixasse de ser o palco da ação e do discurso [...]” (ARENDR, 2007, p. 216).

Viabilizado pelo entendimento entre indivíduos livres, o “poder comunicativo só pode formar-se em esferas públicas, surgindo de estruturas da intersubjetividade intacta de uma comunicação não deformada” (HABERMAS, 1997a, p. 187). Em Arendt, o poder comunicativo produz e legitima o Direito.

Na linha da teoria do discurso, o princípio da soberania do povo significa que todo poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos. O exercício do poder político orienta-se e se legitima pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente. Quando se considera essa prática como um processo destinado a resolver problemas, descobre-se que ela deve a sua força legitimadora a um *processo democrático* destinado a garantir um tratamento racional de questões políticas. A aceitabilidade racional dos resultados obtidos em conformidade com o processo explica-se pela institucionalização de formas de comunicação interligadas que garantem de modo ideal que todas as questões relevantes, temas e contribuições, sejam tematizados e elaborados em discursos e negociações, na base das melhores informações e argumentos possíveis (HABERMAS, 1997a, p. 213).

Destarte, infere-se que a soberania do povo pressupõe a formação do poder por meio da comunicação. Um povo soberano é entendido como aquele que legitima as leis que orientam suas ações. Para tanto, é imprescindível que seja formada a opinião pública mediante práticas discursivas. Com a institucionalização de esferas públicas voltadas para a ação comunicativa que é garantida a liberdade de expressão, além da possibilidade de resolução de conflitos e discussão de problemas que abrangem o interesse comum da sociedade. Os processos argumentativos tornam-se possíveis no Estado Democrático de Direito em decorrência de sua estrutura ser constituída pela política deliberativa, a qual permite a legitimação da ordem normativa, as discussões na esfera pública e a resolução de conflitos.

### **3.3. A política deliberativa**

A concepção do Estado Democrático de Direito com base na teoria do agir comunicativo associa a democracia com uma política deliberativa. No Estado Democrático de Direito, a legitimação do direito perpassa por processos de argumentação associados à política deliberativa.

A produção de direito legítimo através de uma política deliberativa configura, pois, um processo destinado a solucionar problemas, o qual trabalha com o saber, ao mesmo tempo em que elabora, a fim de programar a regulação de conflitos e a persecução de fins coletivos (HABERMAS, 1997b, p. 45).

Em sociedades estruturadas a partir do Estado Democrático de Direito, observam-se processos reflexivos e argumentativos relacionados a conflitos éticos, morais ou jurídicos. “A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma *qualidade* racional de seus resultados” (HABERMAS, 1997b, p. 27-28). O termo “deliberação” está associado a decisões ponderadas e discutidas mediante processos discursivos e reflexivos. Neste sentido, a política deliberativa se interliga a procedimentos de decisão vinculados a processos argumentativos.

Para referir-se aos princípios da política deliberativa, Habermas (1997b) aponta os postulados desenvolvidos pelo filósofo norte-americano Joshua Cohen. Os postulados da política deliberativa de Cohen são apresentados a seguir:

- a) Em primeiro lugar, “as deliberações realizam-se de forma argumentativa” mediante a “troca regulada de informações e argumentos entre as partes, que recolhem e examinam criticamente propostas”;
- b) Em segundo lugar, as deliberações precisam ser “inclusivas e públicas”, sendo que “ninguém deve ser excluído, pois todos os possíveis interessados nas decisões têm iguais chances de acesso e de participação”;
- c) O terceiro postulado assevera que não podem existir coerções externas nas deliberações, tendo em vista que os participantes se submetem exclusivamente a procedimentos argumentativos;
- d) Outro postulado diz respeito à equidade dos indivíduos nos processos argumentativos já que “as deliberações são livres de coerções internas que poderiam colocar em risco a situação de igualdade dos participantes” (HABERMAS, 1997b, p. 29).

É importante frisar que, conforme os postulados supramencionados, todos os indivíduos precisam ter chances iguais de serem ouvidos, ou de apresentarem seus argumentos, dando contribuições, criticando ou fazendo propostas e sugestões para as deliberações.

Nas sociedades democráticas, “a política deliberativa perde muito de sua aparência estranha e irreal, quando passamos a considerá-la como um processo reflexivo de aprendizagem, o qual alivia os processos de integração social [...]” (HABERMAS, 1997b, p. 48), resolvendo conflitos, criticando práticas institucionalizadas ou dando sugestões para mudanças e novas deliberações.

O modelo deliberativo da prática de legislação não deve cuidar *apenas* da validade ética das leis. Ao invés disso, a complexa pretensão de validade de normas jurídicas pode ser entendida como a pretensão de levar em conta, em primeiro lugar, os interesses parciais afirmados estrategicamente, de modo que estes se combinem com o bem comum [...]. Diferindo do estreitamento ético de discursos políticos, o conceito de política deliberativa consegue estabelecer umnexo com a realidade empírica, pois faz jus à multiplicidade das formas de comunicação, dos argumentos e das institucionalizações do direito através de processos (HABERMAS, 1997a, p. 351-352).

Todavia, o paradigma da política deliberativa concretiza-se, em sociedades com base no Estado Democrático de Direito, em esferas públicas que propiciam a participação da população nos problemas e temas relacionados ao interesse da coletividade. Daí infere-se sobre a importância que a opinião pública adquire em sociedades democráticas estruturadas a partir do modelo de política deliberativa.

Como salienta Habermas (1997a, p.33), “a formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder”. A solidariedade entre pessoas de classes, credos, valores culturais, ou até mesmo etnias diferenciadas, pode ser proporcionada pela resolução de conflitos mediada pela ação comunicativa. Para tanto, é preciso que haja na sociedade espaços de expressão e formação da opinião pública. A política deliberativa e a formação da opinião pública estão associadas a princípios básicos dos direitos humanos. Em sociedades democráticas caracterizadas pelo pluralismo cultural, a cooperação e a solidariedade entre os indivíduos se dá por meio da comunicação.

Em sociedades democráticas, a política deliberativa permite que as pessoas que integram grupos sociais apresentem opiniões a favor ou contra propostas ou problemas vivenciados pela comunidade. Nos espaços destinados a promover processos argumentativos, os indivíduos defendem posicionamentos, levantam críticas ou dão sugestões.

Neste sentido, em sua obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Habermas (1984) discute a formação do conceito de esfera pública burguesa. Para tanto, desenvolve uma análise hermenêutica sobre as concepções de esfera pública e privada entre os gregos. Posteriormente, as noções de público e privado foram repassadas pela cultura romana para o Ocidente. Entre os gregos, o privado está ligado ao *oikos* (HABERMAS, 1984, p. 16) – espaço de preservação e reprodução da vida material –, enquanto o público – âmbito das discussões que envolviam apenas os cidadãos – compõe a *pólis*.

A dicotomia entre público e privado que distingue o *oikos* da *polis*, na Grécia antiga, não corresponde à organização institucional das sociedades medievais. Nas sociedades feudais não há uma distinção tão clara entre público e privado. É somente com o despontar da



economia mercantilista, a intensificação do comércio entre as cidades e a divulgação de informações importantes para a atividade comercial, que há o reaparecimento de uma dicotomia mais evidente entre público e privado, sobretudo, com o surgimento de novos meios de comunicação, como os correios e a imprensa.

O mercantilismo se expande na Europa e necessita de uma regulamentação que proporcione segurança e rentabilidade para as novas corporações. Surge o Estado como poder público regulador que defende, principalmente, os interesses nacionais. “O Estado moderno é essencialmente um Estado de impostos, a administração financeira é o cerne de sua administração” (HABERMAS, 1984, p. 31).

Diferentemente do modelo político dos Estados absolutistas, nas sociedades burguesas as esferas públicas se constituíram como espaços que garantiam a liberdade de expressão dos indivíduos e a formação da opinião pública. “De acordo com Habermas, a ideia de uma esfera pública é aquela de um grupo de indivíduos reunidos para discutir questões de preocupação pública e interesse comum” (FRASER, 1990, p. 58).

Como destaca Fraser (1990, p. 57), o sentido de esfera pública, atribuído por Habermas, “designa um espaço nas sociedades modernas no qual a participação política se realiza por meio do diálogo”. Assim, a esfera pública é direcionada para o debate e a deliberação, coincidindo com a política deliberativa do Estado Democrático de Direito. Portanto, a esfera pública consiste em um espaço institucionalizado de participação política com base no exercício da cidadania.

## CAPÍTULO 4 - ABORDAGEM METODOLÓGICA

A compreensão dos processos de gestão da universidade, os quais incluem as ouvidorias, exigiu o levantamento e a análise de dados documentais e informações qualitativas. Assim, a abordagem do presente estudo foi predominantemente qualitativa, de caráter exploratório, na busca de percepções e entendimentos sobre a natureza geral de uma questão, abrindo espaço para a interpretação, devido as suas características singulares.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilha com seus semelhantes (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Para o desenvolvimento metodológico fez-se necessária a compreensão dos procedimentos de uma ouvidoria específica, uma vez que os procedimentos podem ser melhor observados a partir de seu real funcionamento. Para tanto, a pesquisa aqui empreendida fez uso da metodologia de estudo de caso, tendo como foco a Ouvidoria da Universidade de Brasília (UnB).

Gil (2009) aponta alguns propósitos dos estudos de caso, quais sejam: 1) Explorar as situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; 2) Preservar o caráter unitário do objeto estudado; 3) Descrever a situação do contexto em que está sendo feita uma determinada investigação; 4) Formular hipóteses ou desenvolver teorias; e, 5) Explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações complexas que não permitam o uso de levantamentos e experimentos.

Creswell (2014, p. 89) expressa que “um dos desafios inerentes ao desenvolvimento do estudo de caso qualitativo é que o pesquisador precisa identificar o caso”. Ou seja, o pesquisador precisa decidir e delimitar o estudo, justificar a escolha do caso e as estratégias para a produção dos dados. “Decidir as ‘fronteiras’ de um caso – como ele pode ser restringido em termos de tempo, eventos e processos – pode ser desafiador” (CRESWELL, 2014, p. 90). Nesta perspectiva, a justificativa para a escolha da UnB para a realização do estudo de caso aqui apresentado vincula-se, entre outros fatores, ao fato de esta ser apontada

como uma das primeiras universidades a constituir um espaço para uma ouvidoria universitária.

É importante salientar que a escolha da UnB como ponto focal para o estudo de caso não é aleatória. A Universidade foi inaugurada em 21 de abril de 1962, 02 (dois) anos após a criação da nova capital, em um contexto histórico marcante. Também é fundamental mencionar que a UnB foi a segunda universidade a criar uma ouvidoria no país, em 1993, embora essa tenha sido fechada em 1997 e reinaugurada em 2003.

A escolha da UnB como *locus* para o estudo de caso deu-se ainda pela localização da Universidade na cidade onde resido, possibilitando vantagens estratégicas para a pesquisa, como, por exemplo, a redução de tempo, de recursos e a facilidade para os deslocamentos das análises *in loco*. No entanto, é claro que esse fato isoladamente não poderia justificar a escolha da referida ouvidoria caso ela não oferecesse à pesquisa os desdobramentos analíticos de maior envergadura.

É importante considerar que entre os motivos aqui detalhados, há elementos históricos e contextuais significativos vinculados à definição do foco do estudo, quais sejam: o conhecimento da realidade das várias ouvidorias universitárias a partir da atividade profissional que exerce, que exige interação contínuas com ouvidorias de diversos segmentos; o conhecimento específico da UnB, com base nas experiências como aluno e, sobretudo, por ter desenvolvido, no curso de Mestrado, um estudo de caso sobre a referida Universidade.

Nesta perspectiva, é importante referir-se ao contexto mais amplo da própria criação da UnB e o que, naquele momento, ela significou para toda a conjuntura política do próprio País. Criada em 1961, por meio da Lei n. 3.998, a UnB pode sim ser considerada a caçula das grandes universidades brasileiras. A ideia da criação UnB surgiu dentro do próprio contexto de mudança da capital federal que, como preconizaram seus fundadores, não poderia prescindir de uma universidade condizente com a nova capital. No Plano Diretor da UnB, Darcy Ribeiro reflete tal debate ao comentar sobre o encaminhamento ao Congresso Nacional (CN) do Projeto de Lei (PL) que instituía uma fundação para manter a UnB, conforme se segue:

É de assinalar que este projeto constituiu o único ato firmado pelo Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira no dia da inauguração de Brasília, num esforço para assinalar a extraordinária significação que desejava atribuir à iniciativa. Efetivamente, seria inconcebível que se projetasse e executasse uma cidade-capital, destinada a presidir o processo de ocupação dos grandes vazios demográficos interiores e a intensificar a unidade nacional, sem dotá-la de um núcleo cultural capaz de assegurar-lhe a categoria intelectual indispensável para interagir com outros centros urbanos do País e para exercer uma função integradora. A este núcleo

cultural não poderia faltar uma universidade, porque somente esta – cobrindo todos os ramos do saber, através das formas mais nobres de domínio, que são o estudo, a pesquisa, o ensino e a divulgação – será capaz de dar a Brasília a autonomia cultural que deve ter a capital da República (RIBEIRO, 1992, p. 183).

O que se verifica à época era a necessidade imperiosa de, junto com a construção da nova capital, iniciar-se a construção e instalação de uma grande universidade na cidade. E aqui o adjetivo ‘grande’ não é meramente figurativo. Refletia, em boa medida, os esforços e interesses de seus próprios fundadores. Ademais, a nova universidade na nova capital trazia sempre como pano de fundo o desejo de reformulação do próprio Ensino Superior no Brasil. A UnB, portanto, representava esses novos ares para as universidades brasileiras. Assim, Darcy Ribeiro (1992, p. 190) demonstrou a preocupação em, de forma imperiosa, fazer uma universidade diferente, conforme se segue:

Não se tratava de saber se convinha ou não criar mais uma universidade, nem de examinar a capacidade de recuperação das nossas escolas superiores, mas de reconhecer que, construindo-se uma cidade no centro do País e nela instalando o Governo da República, tornara-se inevitável a instituição de um núcleo cultural a que não pode faltar uma universidade. Nessas circunstâncias, a área de opção era bem estreita. Tratava-se de escolher entre deixar que surgisse em Brasília, espontaneamente, uma série de escolas superiores precárias, como as que se vêm multiplicando por todo o País e que em breve se aglutinariam em mais uma universidade inviável, ou aproveitar a oportunidade para, com os mesmos recursos, provavelmente até com maior economia, dotar o País de uma universidade moderna, estruturada nos moldes que vêm sendo recomendados, há tantos anos, pelos nossos mais capazes professores e pesquisadores.

Todo esse conjunto de circunstâncias que forjou a criação da UnB atraiu muitos profissionais no Brasil e fez com que esse projeto se desenvolvesse rapidamente, a exemplo da própria construção da cidade. Fazendo menção ao discurso do então Ministro da Educação e Cultura, Antônio de Oliveira Britto, Darcy Ribeiro (1992, p. 206), em seu Plano diretor da UnB, destaca o seguinte aspecto:

[...] o plano de implantação da Universidade de Brasília se desenvolve em ritmo jamais alcançado em nosso País. [...] em apenas trinta dias completou-se a estrutura jurídica da Universidade; em quarenta, organizaram-se os cursos e realizaram-se os exames vestibulares, aos quais acorreram mais de mil candidatos; em 49, construiu-se o Bloco 1 e, em 32, o Bloco 2. A mais jovem universidade do Brasil já conta com a frequência regular de quinhentos alunos, o que vale dizer que, em menos de noventa dias, após a sua estruturação jurídica, ela conseguiu criar as condições indispensáveis para o início de suas atividades, ultrapassando, assim, as previsões mais otimistas.

Outro elemento que demonstra o ineditismo que a construção da UnB representou está no modelo de financiamento e na própria estrutura organizacional da Universidade,

diferente de todas as outras já existentes no Brasil. Em que pese anos mais tarde esse modelo de financiamento ter se replicado para outras unidades acadêmicas de outras diversas universidades, a UnB foi a primeira instituição de educação superior a contar, desde sua criação, com uma Fundação como mantenedora de seu funcionamento.

A alteração desse estatuto jurídico das universidades – de autarquias para fundações – representou um grande diferencial na constituição de uma bandeira dos próprios servidores públicos envolvidos com a vida universitária: a ideia de autonomia universitária começou a ser ventilada nesse período. Essa ideia também consta do Plano Diretor da UnB, formulado por Darcy Ribeiro (1992, p. 207), conforme se segue:

Uma instituição planejada para funcionar em moldes pioneiros, como a Universidade de Brasília, não poderia ser estruturada na forma de autarquia, como ocorre com as universidades brasileiras. O que se recomendava e foi consagrado na lei que a instituiu era a estrutura de Fundação, porque só esta poderia assegurar a indispensável autonomia na organização e na direção de seus órgãos. Fundação de caráter especial, como outras já criadas pelo poder público, por ele dotadas de patrimônio e providas nas necessidades de manutenção, para exercerem funções de alta relevância nacional.

Além desse modelo particular e inédito de financiamento, a UnB contou, desde a promulgação da Lei que a instituiu, com um padrão de organização muito avançado para sua época, em que previa um viés democratizante atípico para o período. Nota-se que, nas palavras de Darcy Ribeiro (1992, p. 207), a seguir, no Plano Diretor da UnB, concebe-se à instância máxima da universidade uma denominação que pressupõe a ampla participação na Universidade: a Assembleia Universitária:

Uma vez implantados os órgãos coordenadores da Universidade, seu corpo docente terá plena autonomia didática, técnica e científica. Para exercê-la, os professores titulares, adjuntos e assistentes reunir-se-ão em Conselhos Departamentais, nas Congregações de Carreiras e como Assembléia Universitária, órgão deliberativo supremo da Universidade.

De fato, a contextualização história da UnB, especialmente no que tange o ineditismo representado por sua concepção e construção – e também considerando que a Universidade carrega em seu cerne as ideias democratizantes – ofertou elementos suficientes para a escolha da referida Instituição para o estudo de caso. Nascida sob a égide de tempos em que se preconizava mais democracia e participação, o exemplo da UnB como um novo modelo de universidade reverbera até os dias de hoje. Não à toa, aí se deu uma das experiências de implantação de uma ouvidoria universitária que, nada mais é, do que um importante

instrumento de democratização e ausculta social da vida universitária. Conforme Creswell (2014, p. 87), “a pesquisa de estudo de caso começa com a definição de um caso específico. [...] a chave aqui é definir um caso que possa ser delimitado ou descrito dentro de determinados parâmetros, como um local e momentos específicos”.

Neste ínterim, fazem-se importantes as contribuições de Alda Alves-Mazzotti (2006), que sistematiza o debate de dois grandes especialistas em estudos de caso, a saber: Robert Stake – um pesquisador estadunidense muito próximo à matriz teórica do construcionismo social, e Robert Yin – um cientista social também nascido nos Estados Unidos da América (EUA) e que se dedica há anos a pesquisas corporativas, filiado a uma corrente teórica muito próxima do pós-positivismo.

Sob inspiração e orientação dos pesquisadores supramencionados, a presente pesquisa assumiu a classificação ofertada por Stake ao estudo de caso, uma vez que aquele autor afirma que dos 03 (três) tipos de estudos de caso – intrínseco, instrumental e coletivo –, o estudo de caso instrumental é o que permite realizar inferências mais gerais sobre o objeto estudado. Segundo Alves-Mazzotti (2006, p. 641-642), ao fazer referência à classificação de Stake, ela assim o conceitua:

No estudo de caso instrumental, ao contrário, o interesse no caso deve-se à crença de que ele poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer *insights* sobre um assunto ou para contestar uma generalização amplamente aceita, apresentando um caso que nela não se encaixa.

A escolha da Ouvidoria da UnB como estudo de caso da investigação aqui empreendida assume a perspectiva de um estudo de caso instrumental, na definição de Stake, porque o objeto de pesquisa – as ouvidorias universitárias – encontra-se inserido em um mesmo contexto institucional, mesmo considerando as diferenças entre as diversas Instituições de Ensino Superior (IES), sejam privadas ou públicas. Ora, ao delimitar a pesquisa sob o viés das referidas Instituições, a avaliação de uma experiência pode e deve servir de referência para outras, inseridas no mesmo contexto e arranjos institucionais.

Assumida esta vertente do estudo de caso aqui exposto, o segundo elemento debatido por Stake e Yin é o uso apropriado das generalizações a partir das conclusões tiradas de uma experiência. Nesta perspectiva, vale questionar: em que medida o estudo de caso autoriza que os resultados obtidos com aquela pesquisa possam ser replicados a outras experiências? No caso particular da presente investigação, o que se verificou na experiência de ouvidoria da

UnB pode ser reproduzido para outras ouvidorias universitárias? É possível e permitido generalizar os resultados de um estudo de caso?

Stake e Yin se debruçam sobre tal problemática, e Alves-Mazzotti (2006, p. 646), no trabalho de sistematização desse debate de método que perpassa o uso apropriado do estudo de caso, faz a seguinte formulação recorrendo ao argumento de Yin:

[...] os estudos de caso, portanto, não representam ‘amostra’ cujos resultados seriam generalizáveis para uma população (generalização estatística), o pesquisador não procura casos representativos de uma população para a qual pretende generalizar os resultados, mas a partir de um conjunto particular de resultados, ele pode gerar proposições teóricas que seriam aplicáveis a outros contextos. A isto Yin (1984, p.39) denomina “generalização analítica”.

Em outras palavras, o que se depreende dessa formulação é que as particularidades que esta pesquisa apresenta sobre a Ouvidoria da UnB, a partir do seu estudo de caso, permitem formulações de cunho geral sobre outras experiências de ouvidorias. Tal fato não significa que o que foi detectado na experiência de Brasília possa ser automaticamente generalizado a qualquer outra ouvidoria universitária, pois, os procedimentos adotados por cada uma delas são diferentes. Esse é, inclusive, o ponto-chave apontado nas considerações finais. Mas os elementos levantados por esta pesquisa podem se prestar às formulações úteis a diversas outras experiências não abarcadas por esta investigação.

Com base nessas escolhas, a produção dos dados da pesquisa teve início pela análise documental das informações disponibilizadas pela Ouvidoria da UnB, tais como: memorandos, relatórios de gestão/atividades, recomendações etc., com vistas à obtenção de informações sobre a atuação desse órgão, bem como as possíveis implicações dessas comunicações internas para a gestão democrática da Universidade. A ênfase na análise documental, no entanto, recaiu sobre os relatórios semestrais de atividades dos anos 2011 a 2014.

No período de agosto a setembro de 2015, foram realizadas 06 (seis) entrevistas semiestruturadas, decorrente de um protocolo de perguntas flexíveis, com 03 (três) grupos de atores envolvidos no processo de ouvidorias, quais sejam: 1) alunos; 2) servidores da universidade; e, 3) gestores/dirigentes. As entrevistas tiveram por base o guia que se segue:

Guia de entrevistas

1. O Sr.Sr(a) já procurou (ou voltaria a procurar) a ouvidoria da UnB? Em que ocasião? Como avalia a receptividade e efetividade do trabalho da ouvidoria?
2. Como vê a atuação da ouvidoria da UnB? Considera que as ações da ouvidoria - nessa gestão ou em gestões anteriores – contribui para a gestão democrática da universidade? Por quê?
3. No seu entendimento, o que garante uma boa resposta da ouvidoria as manifestações dos cidadãos?
4. Em sua opinião o que legitima a atuação da ouvidoria?
5. No seu entendimento o que significa a autonomia da ouvidoria e do ouvidor?
6. Conhece algum exemplo de atuação da ouvidoria?
7. Com relação a descontinuidade da ouvidoria da UnB em 1997, você tem alguma informação sobre as motivações?

Perguntas para ouvidora da UnB/gestores (sem excluir as questões do bloco anterior):

1. Qual foi o impacto da saída do CESPE como unidade da UnB?
2. Com relação a descontinuidade da ouvidoria da UnB em 1997, você tem alguma informação sobre as motivações?
3. Como vê a mediação na Ouvidoria? Vocês já fizeram algum treinamento sobre esse tema?
4. No seu entendimento, quais as variáveis que garantem uma boa resposta da ouvidoria as manifestações dos cidadãos?
5. Você participa das reuniões dos conselhos superiores da UnB? Por favor, fale um pouco sobre essas reuniões.
6. A que atribui o fato de algumas áreas demorarem a responder ou mesmo não enviar resposta a ouvidoria?

Os sujeitos da pesquisa foram escolhidos intencionalmente, conforme disponibilidade, pois era necessário que tivessem alguma relação com a Ouvidoria da UnB, seja na condição de usuário ou de gestor.

Para a análise das entrevistas fez-se uso da abordagem hermenêutica reconstrutiva, que, segundo Devechi e Trevisan (2010, p. 153), surge no campo da Educação no sentido de transcender os problemas apontados pelas críticas realizadas a outras abordagens em que “o sujeito é comunicativo e objetiva o consenso. Os significados resultam dos acordos construídos pragmaticamente por uma comunidade de argumentação, estando o caráter crítico na aceitação ou não das pretensões de validade do declarante”.

Com base em Habermas (1987, p. 95), Devechi e Trevisan (2010, p. 149) assim fundamentam suas reflexões a fim de destacarem a conexão entre compreensão e validade:



[..] uma mera aplicação fica devendo a correspondência dialógica, porque uma pretensão só pode ser reconhecida como pretensão de validade num discurso. Pois uma pretensão de validade contém a afirmação de que algo é digno de ser reconhecido. É por isso que essa abordagem se caracteriza pelo descentramento do sujeito justificado diante do outro, o qual tem a tarefa de aceitar ou não as pretensões de validade do discurso. O pesquisador pauta o seu agir segundo o pressuposto de análise das crenças pela aceitação pública, sendo o seu *télos* o acordo racionalmente motivado. O particularismo da abertura lingüística associa-se à validade universal permitida pelo consenso.

É preciso salientar que, na perspectiva habermasiana, o agir comunicativo demanda as seguintes condições comunicativas:

- a) publicidade e inclusão: ninguém que, a vista de uma exigência de validade controversa, possa trazer uma contribuição relevante deve ser excluído;
- b) direitos comunicativos iguais: a todos são dadas as mesmas chances de se expressar sobre as mesmas pretensões enunciadas;
- c) exclusão de enganos e ilusões: os participantes devem pretender o que dizem; e
- d) não coação: a comunicação deve estar livre de restrições que impedem que o melhor argumento venha à tona e determine a solução da discussão.

Com base nas escolhas e orientações teórico-metodológicas supramencionadas, a seguir, tem-se o Capítulo 5, que expressa a ampliação das compreensões sobre o objeto de estudo.

## CAPÍTULO 5 - O TRABALHO DE CAMPO

### 5.1 As entrevistas

#### 5.1.1 O ambiente

Ao iniciar uma pesquisa, todos os fatores são importantes: o acolhimento institucional, a receptividade daqueles que serão os seus principais interlocutores, entre outros. Desde o primeiro contato com a ouvidoria da Universidade de Brasília (UnB), a acolhida da pesquisa foi a melhor possível. Iniciei os diálogos junto àquele órgão em junho de 2014, mas devido a vários fatores, somente no ano de 2015 foi possível o início da produção dos dados. Uma das razões do atraso da pesquisa de campo, além do atraso do próprio pesquisador na definição dos caminhos metodológicos, foi a natural necessidade de solicitar a anuência da instituição, uma vez que uma ouvidoria possui muitos dados pessoais e que a legislação vigente protege tais dados, considerando também a praxe das ouvidorias em tratar as informações de forma cuidadosa.

Feito o pedido oficial para a pesquisa junto à reitoria da UnB, este foi remetido à ouvidoria, que deu o seu consentimento. Assim, após a assinatura de um termo que restringia o uso das informações obtidas para fins acadêmicos, de acordo com o pedido feito em termos análogos, tive acesso à base de dados contendo todas as manifestações recebidas e respondidas no ano de 2013, com a devida retirada das informações que pudessem identificar os envolvidos. Além disso, foram fornecidos os relatórios da ouvidoria desde 2011, além de outros documentos demandados, conforme as necessidades da pesquisa. Neste sentido, faz-se importante mencionar que a anuência da universidade possibilitou a abertura para as entrevistas com os alunos, servidores e dirigentes.

A ouvidoria, em nome de sua gestora, foi uma grande parceira do presente estudo, inclusive ajudando a localizar e contatar os potenciais entrevistados, além de se colocar como interlocutora em caso de dúvidas. Em nenhum momento ela faltou com o auxílio prometido, demonstrando imensa boa vontade em apoiar o estudo.

Na primeira visita à ouvidoria, um fato em especial chamou minha atenção. A ouvidora parecia inquieta, como se tivesse algo a dizer, mas que duvidava se seria interessante expor o fato. Depois de algumas conversas amenas sobre assuntos pessoais, ela mostrou um documento que equivalia a uma “ordem de despejo” da ouvidoria, que deveria sair daquele local privilegiado do ponto de vista do acesso aos alunos – do campus principal da

Universidade, ou seja, do primeiro andar da Biblioteca Central (BCE). O local possui 02 (duas) portas para a entrada e saída, que dão acessos a locais diferentes, o que permite que um usuário saia da ouvidoria por um corredor com menos fluxo de pessoas. O que parece apenas um detalhe significa – conforme observou um servidor da ouvidoria – maior segurança para quem deseja fazer uma denúncia sem que a autoria seja associada a ele. Também os depoimentos de ouvidores durante os fóruns de ouvidoria do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU) indicam que a localidade da ouvidoria não é algo trivial. Um dos ouvidores desse Fórum relatou um fato curioso no Encontro Nacional de 2014: poucas pessoas adentravam a ouvidoria que ficava em local exposto e de grande circulação na universidade; e, ao colocar cortinas em todo o ambiente, a ouvidoria passou a receber um número significativamente maior de alunos.

O “despejo” da ouvidoria não se concretizou até o momento de finalização da pesquisa em tela, mas a ação acabou por evidenciar outros aspectos, como, por exemplo, a perda da vaga na garagem coberta por parte da ouvidoria, sem a devida explicação. Estes acabam por revelar conflitos internos e disputa de poder, ou ainda, o possível descaso velado pela atividade da ouvidoria.

As entrevistas tiveram por norte um formulário semiestruturado com 07 (sete) questões, além de outro conjunto de questões específicas para o gestor da ouvidoria, diante da sua maior familiaridade com o foco da pesquisa. Logo nas primeiras aplicações do formulário, claramente percebeu-se que as questões ali apresentadas serviriam apenas como um guia viabilizador dos diálogos com os conhecimentos específicos de cada ator sobre a ouvidoria da UnB e das relações que a cercam. Neste sentido, as compreensões que seguem têm como foco nos próprios atores – e não apenas as perguntas que lhes foram feitas – dentro dos segmentos aos quais pertencem, quais sejam: 1) alunos(as); 2) servidores(as) da universidade; 3) gestores(as)/dirigentes. Todos os entrevistados receberam e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme normas da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

As questões do formulário de pesquisa versaram sobre o conhecimento do entrevistado a respeito da ouvidoria da UnB, com base nos seguintes norteamentos: como foi atendido, as possíveis implicações que a sua manifestação poderiam trazer para a gestão da UnB e a atuação da ouvidoria em todo o processo. Em um nível mais específico, ao entender que as questões eram cabíveis, questionou-se a respeito dos mecanismos de escolha do ouvidor e dos possíveis benefícios desse mecanismo, além da autonomia do ouvidor para

atuar internamente, sem bloqueios e com respaldo institucional. Esses são temas-chave que permeiam a literatura e os debates a respeito das ouvidorias.

O grau de conhecimento da ouvidoria e de seus processos entre os atores foi bastante diversificado. Para um aluno entrevistado, por exemplo, houve apenas um único contato com a ouvidoria, já para uma servidora que trabalha na ouvidoria, aquele é o seu dia a dia, e ali ela manifesta, inclusive, sua defesa do instituto “ouvidoria”, mesmo se queixando da desídia dos dirigentes por essa atividade. Por outro lado, há o cuidado dos gestores em não desqualificar o trabalho de um determinado setor, ao mesmo tempo em que seus discursos revelam algum grau de desconhecimento de importantes processos internos, como, por exemplo, a forma de escolha do ouvidor. Desde já, destaca-se também a entrevista de um servidor responsável pela organização de uma peça teatral ocorrida há anos atrás, onde o tema principal foi o ouvidor. Na peça, o ouvidor – ou o “orelhudo”, como foi apelidado à época – é retratado como alguém burocrático, a serviço de um reitor autoritário. Entre outros aspectos, esse é o campo de contradições e de consensos encontrado, e que é descrito a seguir.

#### 5.1.2 Os(as) alunos(as)

Os alunos da UnB representam, de acordo com dados do I Relatório Semestral de 2014 da Ouvidoria da UnB (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2014a), o segundo maior grupo daqueles que procuram a ouvidoria da UnB, com 22,02%, ficando atrás apenas da Comunidade Externa – categoria que engloba ex-alunos –, com quase 67% da demanda. Neste sentido, faz-se importante destacar que a categoria Comunidade Externa abarca manifestações sobre o Programa de Avaliação Seriada (PAS), vestibular, concursos etc., tendo uma característica mais genérica, compreendendo também atividades externas desenvolvidas pela UnB.

Entre os alunos entrevistados prevaleceu uma visão da ouvidoria: uma ilha em meio a uma Universidade com um alto nível de desorganização de suas informações e excessivamente burocrática.

A respeito da visão burocrática da ouvidoria, o Grupo de Comédia G7<sup>7</sup> caracteriza a ouvidoria, em suas apresentações teatrais, como um órgão extremamente burocrático, onde os servidores públicos são lenientes e desleixados. A peça mostra uma ouvidoria completamente alheia ao cidadão, afundada na papelada burocrática, em um quadro de total desorganização. Tal caracterização aguçou minha curiosidade, onde telefonei para um dos integrantes do grupo perguntando-lhe quais os caminhos que levaram a tal caracterização, qual seria a

<sup>7</sup> Grupo de Comédia G7, sítio: <http://www.g7comedia.com/>

origem dessa visão. A resposta do grupo aponta para uma percepção que também permeia a ouvidoria: a do ambiente burocrático, sem efetividade, sem padrão de atendimento e sem respeito aos cidadãos. O grupo respondeu que ao buscarem informações sobre a administração pública, encontraram inicialmente no setor de Recursos Humanos – como era antes denominado o setor de Gestão de Pessoas – as características burocráticas que gostariam de dramatizar como uma caricatura do mau atendimento e da desorganização dos órgãos que prestam atendimentos aos cidadãos. Consideraram, no entanto, que a ouvidoria era um setor mais conhecido da população, já que o primeiro era mais conhecido pelos próprios servidores públicos. Também viram na ouvidoria características próximas ao que buscavam para a composição teatral, como, por exemplo, a dificuldade em ser atendido e a demora em receber resposta, além da qualidade da resposta.

Um dos alunos entrevistados iniciou por explicar a razão pela qual buscou a ouvidoria da UnB. Segundo ele, ao término de uma disciplina ligada à aprendizagem da atividade empresarial, os alunos deveriam apresentar um produto. O produto criado pelo aluno e seus colegas ganhou uma premiação em uma feira de empresas júnior como o mais inovador e sustentável. O prêmio ganho pelos alunos ensejou matéria no *site* da Universidade e foi motivo de orgulho para os seus autores. Mas, para a surpresa dos alunos, um professor entrou com um processo administrativo na universidade acusando-os de plágio e exigindo a retificação pública do grupo. Os alunos, no entanto, fizeram a argumentação de que o artigo utilizado como referência na construção do produto era muito mais antigo do que aquele escrito pelo professor, argumentação que foi aceita, tendo encerrado o processo em favor dos alunos. O caso assustou os alunos: “A acusação de plágio é muito séria. Poderia parar na Justiça. Ademais, um do nosso grupo estava se formando, ficamos morrendo de medo” (Aluno 1).

A questão do poder está fortemente presente nas relações manifestadas nas ouvidorias. O caso da Ouvidoria da UnB revela que as disparidades de poder com base em uma hierarquia do saber (FOUCAULT, 1979; 1999; *apud* DREYFUS; RABINOW, 1995) dificultam a circulação do poder e o agir comunicativo (HABERMAS, 2000; 2002a; 2003; 2004) no âmbito de instituições educacionais. Contudo, concebida como espaço de participação dos indivíduos, apesar de relações assimétricas de poder associadas a hierarquias fundadas no saber, a Ouvidoria da UnB se constitui como *locus* para a resolução de conflitos por meio do diálogo e em processos argumentativos (HABERMAS, 1997a; 2000; 2002b). É nesse *locus* apresentado como ambiente protegido do possível vazamento das informações ali trocadas – garantia que é normalmente ofertada pelas ouvidorias – que os diversos atores –

alunos, servidores, professores, comunidade – se sentem mais fortalecidos para colocar as suas insatisfações, suas guerras pessoais, suas razões íntimas, seja porque se sentiram ofendidos, discriminados, punidos em excesso, humilhados ou para uma simples revisão de nota, ou ainda para a demonstração de satisfação por meio de elogios e parabenizações.

A respeito do temor dos alunos, ao se depararem com conflitos com professores, Villanova (2012, p. 22) destaca que:

[...] a ameaça de retaliação aos reclamantes está sempre presente nas falas dos reclamados, de forma clara ou velada, como recurso para inibir a procura a ouvidoria. O receio da represália faz parte do discurso dos que procuram a ouvidoria, embora seja garantida a proteção do sigilo. Os alunos - os que mais acionam a Ouvidoria para reclamar - ficam receosos de que o professor os identifique, os persiga nas correções das provas e trabalhos e os repreve. Os funcionários, por sua vez, raramente procuram a ouvidoria, porque o receio é ainda maior quanto a retaliações da chefia, que detém o poder de transferi-los de setor, sem a sua anuência.

Tal questão também é aludida nos relatórios da Ouvidoria da UnB. O trecho a seguir faz referência a legitimação da ouvidoria por intermédio da comunidade universitária.

A Universidade de Brasília, apesar de ser marcada historicamente por seu compromisso com as lutas democráticas, ainda preserva em seu seio setores que resistem a compreender a importância do controle social interno que a ouvidoria representa. Percebemos, inclusive, que há uma grande percentual de manifestantes que nos procuram relatando irregularidade graves na administração universitária, mas que se recusam a formalizar a suas denúncias e reclamações com temor de sofrerem retaliações de seus superiores hierárquicos, mesmo tendo seu sigilo garantido. Trata-se de importante obstáculo para a efetivação da Ouvidoria que esperamos vencer a medida que formos sendo legitimados e fortalecidos pela comunidade universitária (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011c, p.8).

No caso em tela houve ainda um fluxo diferente dos trâmites da ouvidoria. A representação do professor foi inicialmente feita junto à unidade acadêmica responsável por oferecer a premiação, e não na ouvidoria. De todo modo, os alunos já haviam buscado a ouvidoria e relatado o caso, formalizando a manifestação. Também o professor o fez junto à ouvidoria em um segundo momento. Após a unidade acadêmica chegar a um veredicto, essa unidade acionou a ouvidoria, que tratou a questão junto às partes.

O aluno entrevistado explicou que houve uma excelente receptividade da ouvidoria e que foram claros quanto aos próximos passos. Todo o processo durou cerca de 01 (um) mês – prazo considerado bom pelo aluno entrevistado, diante do que chamou de “complexidade do assunto”.

O prazo foi bastante razoável. Ao mesmo tempo a ouvidoria nos deu uma informação estranha... É que eles souberam informalmente, que o processo havia sumido dentro da unidade acadêmica, ninguém sabia com que estava; mas na vez seguinte, já haviam achado o processo, rs (Aluno 1).

Embora contente pela resposta da ouvidoria em seu favor, o aluno entrevistado demonstrou insatisfação com o desfecho do caso ao argumentar que o grupo entendia ser caso de punição, devido à acusação infundada.

A ouvidoria entregou uns documentos do caso pra gente, mas nós queríamos uma carta, algo falando que ele estava errado. A servidora inclusive disse que poderíamos buscar a comissão de ética, só que no final a tramitação lá era tão confusa que acabamos desistindo (Aluno 1).

Em outros momentos, o entrevistado deixou claro que encontrou na ouvidoria um conforto pela garantia de resposta: “É o único lugar que responde rápido a uma pergunta em toda a universidade. Eles sempre estavam dispostos a responder. Me deu a segurança de não estar sozinha” (Aluno 1).

Outra aluna entrevistada relatou que buscou a ouvidoria devido a um pedido de revisão de menção – motivo muito comum entre as manifestações dos alunos. Ela contou que durante uma disciplina, o professor não mostrou as notas dos alunos e que, ao final, ela fora reprovada. O pedido de revisão foi indeferido e o próprio Decanato de Ensino de Graduação (DEG) da Universidade sugeriu que a aluna buscasse a ouvidoria. Ao procurar a ouvidoria, a aluna foi informada que havia viés no procedimento do Departamento, já que apenas uma pessoa havia analisado seu pedido, quando a regra diz que 03 (três) pessoas devem avaliar. Também foi informada que o aluno tem o direito de conhecer as notas intermediárias durante o semestre.

A ação de informar os direitos é tarefa primordial da ouvidoria, como foi aludido anteriormente. Esse é, de fato, um dos papéis que colocam a ouvidoria entre as instituições de participação social, já que possibilita a ampliação dos direitos no momento em que informa, orienta e aponta caminhos que não estavam no horizonte dos atendidos. Assim, a ouvidoria se constitui como um espaço de participação e questionamento do estudante por meio de processos argumentativos, negociações para resolução de conflitos e, por conseguinte, do agir comunicativo (HABERMAS, 1997a).

A aluna elogiou a disponibilidade da ouvidoria, que a atendeu pacientemente por mais de 02 (duas) horas. Ao final da tramitação dos documentos, a aluna teve seu pedido deferido e foi aprovada na disciplina. Com relação aos prazos, a entrevistada afirmou que o

processo já durava 03 (três) meses entre o seu Departamento e o DEG, mas, a partir da intervenção da ouvidoria, a questão foi resolvida em 03 (três) semanas.

Nos relatórios produzidos pela Ouvidoria da Universidade de Brasília, a questão da informação é apontada de forma contundente, conforme se segue:

A comparação dos quadros dos relatórios de 2011, 2012 e 2013, demonstrando o aumento das demandas, permite verificar que a universidade está carente de pessoas que saibam atender aos telefones das inúmeras áreas/unidades aqui existentes, lembrando-se que estão em um órgão público e devem entender que, quem está do outro lado da linha percebe, pelo tom da voz, se elas estão interessadas no seu problema ou estão raivosas ou desidiosas – por exemplo: “UnB (nome da Unidade) bom dia! Boa tarde! Ou Boa Noite! Em que posso ser útil! Como posso atendê-lo(a)! Sim, deixe seu recado, seu contato tão logo fulano de tal chegue/retorne solicitarei que entre em contato com o Senhor(a)”. A Instituição precisa que seus colaboradores lembrem que servidor público federal tem nome e que quem está do outro lado da linha tem o direito de saber com quem está falando, vez que entende estar falando com um servidor público, sem contar que é muito mais humano tratar as pessoas pelos seus respectivos nomes. São necessárias pessoas que, no âmbito da Universidade, dêem retorno, busquem as informações e não empurrem quem os procura no seu local de trabalho, seja por telefone ou pessoalmente, como se quisessem se livrar, fazendo com que quem procure a Universidade tenha a impressão de que os que aqui trabalham, trabalham mal (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2013b, p. 39).

Nas entrevistas com os alunos emerge uma visão em consenso: a Universidade carece de informações e de procedimentos transparentes a todos os cidadãos que integram seu *campus*. Os procedimentos mais comuns, como, por exemplo, os passos para a formatura, muitas vezes, são apresentados de forma desordenada, em um jogo de empurra, empurra, sem dar segurança aos alunos, após uma jornada de anos com elevados custos pessoais e financeiros. Mesmo os documentos-modelo utilizados com frequência, por vezes, não são aceitos em diferentes unidades, o que denota uma excessiva compartimentalização dos processos e a ausência de mecanismos de retroalimentação. A seguir, tem-se alguns trechos da entrevista com uma aluna (Aluno 1) atendida pela ouvidoria da UnB.

Eu estou formando agora e eu perguntei para o meu Departamento o que eu tenho que fazer para formar e eles não sabiam me falar!

Eu falei: "- Eu fiquei sabendo que eu tenho que ir no posto avançado do SAA!" – “É! Eu não sabia! Então falei com os meus colegas que já se formaram...Eles me falaram: - “Você tem que ir lá!” Aí, eles não sabem! E eu falei: “Não, gente!” Aí, eu liguei... mas não fui compreendida. E, assim, ainda mais no meu caso, porque eu não sou da Engenharia da Produção eu não era nem de Biologia, o meu Centro, o CDT não tem nenhum aluno vinculado a ele, e eu estou aqui, de longe – uma estrutura totalmente separada dos dois! Então, eu sabia que tinha pelo menos alguém olhando “pra” onde “tava” isso! Então, a ouvidoria foi quem me deu toda segurança disso!



Em outro trecho, a entrevistada chamou a atenção para a dificuldade de ser compreendida:

E, assim, uma coisa que aconteceu, por exemplo, agora, na UnB:... o meu trabalho tem a ver com saúde! Daí, na Engenharia de Produção, tem uma área de desenvolvimento de produto e eu trabalhei com próteses! E todo trabalho que envolve saúde, tem que passar pelo Comitê de Ética da UnB! Só que eu não sabia disso e o meu orientador também não! Faz uns dois anos que ele chegou na UnB e ele nunca mexeu com isso. Ele nunca produziu nenhum trabalho de saúde! Ele era da área de desenvolvimento de produto. E aí, eu descobri, na verdade, que eu fui tentar aplicar um questionário e a mulher falou: -“Olha! Você precisa do número do CAI?! Que é, tipo, o número de protocolo! “E eu preciso desse resultado, se não você não vai poder aplicar aqui!” E aí, que eu fui buscar, assim!! E eu me formando nesse semestre e no meio do semestre eu descobri isso!

O meu trabalho é de prótese! É... E isso tem muito a ver com Fisioterapia, né?! Enfim! Aí, eu entrei pro Comitê de Ética da Faculdade de Saúde! E, assim: aí, primeiro que foi uma ida e volta de documento! Assim: “Ah! Tem que mandar pra fulano!” “- Não. Você mandou o documento errado, tem um tal de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido! E tem o documento de dispensa desse Termo...E aí, lá uma das cláusulas diz que você pode pedir dispensa se a sua aplicação for *online*! E eu tenho uma amiga que está fazendo o mesmo trabalho que eu, só que com produto diferente! E ela pediu, porque toda a aplicação dela foi *online*! Aí falaram: “Não. Você não pode!” E ela não sabe porque que ela não pode! Porque está escrito que as Aplicações *online* não precisariam do Termo! E, aí, eles mandam assim: “- O documento está errado!” O que está errado no documento? Você não sabe! Aí depois da gente ter feito toda a tramitação, de você já ter ido e voltado duas vezes, eles retornam uma terceira vez falando que a documentação tem que ser entregue na Faculdade de Medicina, e não ao Comitê de Ética da Faculdade de Saúde! Aí, eu falei: “Gente! Por que vocês não avisaram isso?” Era, tipo... Era o básico!

Por fim, a entrevistada (Aluno 1) fez referência à diferença no recebimento da informação ao contatar a ouvidoria:

Você manda e-mail e ninguém te responde! Aí, você fala o seguinte: “Eu tenho que ir até lá!” O que era totalmente diferente na Ouvidoria, porque eu mandava um e-mail e ela me respondia na hora; eu ia lá e ela sempre estava lá; eu ligava e ela sempre me atendia; se ela não podia atender, às vezes, ela estava ocupada. Ela estava ali pra me ouvir! Eu falava: -“Ah! Você está ouvindo as minhas dores! Porque está há muito tempo!” (RISOS). É quase um psicólogo!

Diante do exposto, é possível notar que desde a entrada da reclamação sobre o plágio, feita inicialmente no próprio setor onde ocorreu o fato e não na ouvidoria, não há um reconhecimento generalizado sobre o canal da ouvidoria como o único e legítimo meio de manifestação na UnB. As falas parecem indicar que a ouvidoria tampouco se constituiu como um local seguro para os alunos se manifestarem livremente, sem temer as consequências de uma denúncia ou reclamação.

Assim, é possível observar que a falta de reconhecimento jurídico (HONNETH, 2003) da ouvidoria no âmbito da instituição – princípio fundamental para a garantia de acesso e visibilidade dos indivíduos –, bem como as relações hierárquicas com base no saber/poder

(FOUCAULT, 1999) (DREYFUS; RABINOW, 1995), dificultam a institucionalização do referido órgão na efetivação do exercício autônomo do discurso (HABERMAS, 1997a). Mesmo com as dificuldades, a Ouvidoria da UnB se apresenta como um espaço de exercício discursivo de estudantes, dirigentes, docentes, técnicos e da população em geral.

### 5.1.3 Os(as) dirigentes/gestores(as)

A presente pesquisa buscou os dirigentes que tinham um relacionamento direto e mais intenso com a ouvidoria, com a hipótese de que os referidos interlocutores disporiam mais elementos para uma avaliação da atuação desse órgão. Para tanto, fez-se uso das informações dos relatórios da ouvidoria, que apontam os setores mais demandados e talvez mais criticados, tendo em vista que o maior volume de manifestações que chegou à ouvidoria da UnB é referente à algum tipo de reclamação, com quase 60%, segundo dados de 2014.

Os dirigentes demonstraram, em geral, um bom conhecimento da atuação da ouvidoria. Na visão destes, a ouvidoria é um setor importante da Universidade na disseminação de informações e na comunicação interna e externa, trabalha de forma proativa e tem conseguido dialogar com os setores acadêmicos ali existentes.

Os relatos trazem aspectos importantíssimos a respeito da realidade multifacetada da universidade, da necessidade de uma comunicação mais efetiva e da resolução dos problemas já conhecidos, apontados, muitas vezes, pela ouvidoria.

Um dos dirigentes atenta para os aspectos relevantes percebidos em diferentes cargos que ocupou, ora como Vice-reitor, ora como Decano. Ele destacou as ações para a sistematização e disponibilização das informações – ações com o intuito de assegurar o bom funcionamento e a proatividade da Universidade. Uma das ações relevantes destacadas pela Ouvidoria foi a elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão. O dirigente também fez alusão à compreensão da ouvidoria como uma entidade “catalisadora de desabafos, de expressão de descontentamentos, identificando as formas de comunicação, a quem se dirigir, colaborando para o conhecimento público acerca da Universidade” (Dirigente 1).

Neste caso, a ouvidoria se apresenta como um espaço democrático de comunicação, que possibilita o agir comunicativo, a avaliação e o questionamento da legitimidade da gestão pública e o entendimento mútuo entre os indivíduos (HABERMAS, 1997a; 2000).

Os dirigentes frisaram que para estar à frente da ouvidoria é fundamental o conhecimento sobre o funcionamento da Universidade e de seus procedimentos. Tal necessidade foi posta quase como uma condição, devido à complexidade da rotina acadêmica no referido âmbito. A autonomia do ouvidor também aparece como um aspecto ligado ao conhecimento da universidade.

Entrevistador: É frequente a agenda com a ouvidora?

Entrevistada: Só não é tão frequente porque a ouvidora é uma pessoa que tem muito iniciativa; ela é uma servidora antiga da Universidade, que tem um conhecimento muito grande do funcionamento da Universidade. Mas sempre que ela sente que a questão tem uma certa gravidade. Ela tem a compreensão de que não tem a autonomia pra lidar com a questão, que ela precisa da colaboração. Aí, então ela nos aciona! Então, na verdade, ela faz uma filtragem! (Dirigente 1)

Outro dirigente também reitera a necessidade de conhecimento da Universidade, ao mesmo tempo em que se queixa da ouvidoria receber qualquer tipo de manifestação sem uma triagem mais sistematizada ou com procedimentos internos mais claros, conforme se segue:

Eu acho que as pessoas que trabalham com esse tipo de serviço têm que ter conhecimento da Universidade toda! Eu estou falando da minha área! Mas você imagina, a Prefeitura, que envolve professor de Departamento, Laboratório, Biblioteca, várias situações que a Universidade engloba, essa pessoa, ela tem que ter o bom senso de triagem e saber até orientar o aluno: “- O que você quer? Você reclamar do cara lá por que ele é feio? Por que é preto? Por que é branco? O que você quer? Por que essa reclamação?” – “- Ah! Essa reclamação é porque eu não fui avisado!” – “Você não tem uma carta aqui que você tem que fazer o ENADE? De que você está reclamando?” Não é abrir a boca do balão e deixar entrar qualquer coisa! E o que acontece, às vezes... parece é isso: reclama porque quer reclamar! E eu acho que, né?!... quem está comandando ou quem está atendendo teria que ter uma visão maior da Universidade! Eu digo, sinceramente, assim, as pessoas me conhecem lá e muita gente eu conheço e, às vezes, mas não tem uma pessoa pra ajudar, às vezes, porque você não pode conhecer uma parte e outro, quase outra (Dirigente 2).

Em seguida, o entrevistado sugere melhor fundamentação dos questionamentos e indicação de solução, criticando a ouvidoria por não fazê-lo.

Então, se as reclamações viessem mais fundadas, você também teria como informação de como responder melhor! Evita, quando você tem uma coisa fundamentada, você não tem que se desculpar! Você não tem que ficar inventando história porque que aconteceu ou não! “- Errei! Eu quero saber o que eu tenho que fazer pra corrigir!” Porque eu acho que é uma das coisas também, entendeu? Eu posso ter errado em algum atendimento! Eu posso ter errado em alguma decisão! Eu... Mas como é que eu faço “pra” corrigir? Então: Vem umas reclamações... Então, eu acho que também, às vezes, incentivar que as pessoas têm que resolver administrativamente! Na Justiça você só pode recorrer se você tiver o seu pedido negado administrativamente! Então, o cara não faz nenhum pedido administrativo... E já vai procurar a Ouvidoria! Então, eu acho que essa pessoa também deveria ter

esse senso: “- Olha! Você já tentou? O que você fez? Você fez um pedido? Te negaram isso?” (Dirigente 2).

É interessante perceber que o debate da escolha de servidores da própria instituição para ocupar o cargo de ouvidor também é alvo dos debates entre os teóricos das ouvidorias. Um dos autores sugere que um servidor da casa poderia representar vieses corporativos, contaminando a imparcialidade do ouvidor. Já as falas dos dirigentes apontam para a importância do conhecimento dos procedimentos da ouvidoria, que somente seriam encontrados em indivíduos com larga experiência nas atividades da universidade. Para Lyra (2000, p. 89), o papel do ouvidor pode significar um remédio contra o corporativismo na universidade, conforme se segue:

Infelizmente não são somente políticos conservadores que se sentem alérgicos ao controle social. Também na esfera pública, o vírus do corporativismo, do autoritarismo e do populismo conspiram contra concepções e práticas voltadas para o interesse público. Daí a importância da ação do Ouvidor.

Embora o contexto das entrevistas tivesse inicialmente por norte a elevação dos aspectos positivos da atuação da ouvidoria, os dirigentes não se furtaram em apontar erros, denunciar a falta de estrutura da universidade, fazer críticas e sugerir maior efetividade da ouvidoria. Neste íterim, têm-se os relatos sobre a necessidade de transformar as críticas em algo propositivo; e ainda, a sugestão da criação de um setor específico que acompanhasse as sugestões pertinentes, implementando-as, de fato.

É. Na verdade, o serviço que a Ouvidoria faz, ele é muito relevante na medida em que você tem informação daquilo que foi feito, daquilo que seria... poderia ser oferecido para a comunidade universitária! Então, quando a comunidade reclama alguma coisa ou faz algum pedido, ele tá querendo uma melhora... ou que a instituição promova uma forma de melhorar esse serviço, “né”?! Ninguém elogia! Ninguém diz: “Tá” tudo bem!” Só critica aquilo que eles entendem.. por um ou outro ponto, quando poderia melhorar! Então, eu acho, “num” certo ponto, que esse trabalho é bem vindo, mas seria mais construtivo se as pessoas pudessem se pronunciar na forma de melhorar! Não só indicar erro, porque erro a gente sabe que existe, a gente procura melhorar! Nós temos um sistema de registro de alunos que a gente, todo semestre, tenta aprimorar mais, mas, algumas vezes, dá alguma coisa errada, e só se aponta erro! (Dirigente 2).

Em outro relato, o dirigente se queixa da falta de solução dos problemas apontados, bem como da falta de infraestrutura, conforme se segue:

[...] E eles não resolvem! Eles não encaminham pra Prefeitura pra, assim: “Olha! O Posto Avançado que atende aluno...” Ah! Está precisando de espaço melhor! - Do jeito que está o atendimento não é adequado! E quem vai resolver isso? Nós estamos com uma mudança aqui... desde de 2006 para fazer! A Ouvidoria não vai atrás pra tentar resolver! Ela sabe que se atendemos mal é porque não tem espaço adequado! Mas ela não faz um memorando pra dizer: - “Olha! O setor XXX precisa de um espaço melhor; precisa de equipamento; não tem papel “pra” dar programa da Disciplina; não tem papel...” Eu estou com uma Xerox quebrada desde dezembro do ano passado! São cinco meses! Nem vai atrás “pra” você! Agora, reclamar, reclamam! (Dirigente 2).

Os dirigentes trouxeram a tona o debate sobre o direito à informação e as relevantes consequências e dificuldades em atender às exigências da Lei de Acesso a Informação (LAI) – Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Como se sabe, o direito à informação é previsto na Constituição Federal (CF) de 1988, e a LAI regulamenta tal direito. Os entrevistados fizeram alusões às temáticas supramencionadas, que se misturam no dia a dia com as demandas de ouvidorias. Isso se deve ao fluxo bastante parecido entre um pedido de acesso à informação e uma manifestação oriunda da ouvidoria, até porque no caso da UnB, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), criado por força da LAI, funciona na mesma sala da ouvidoria e tem a ouvidoria como gestora (essa mudança na gestão do SIC somente se deu recentemente; antes, o SIC estava ligado à Reitoria); fato que, em muitos casos, traz confusão às áreas internas da Universidade sobre por qual desses meios foi enviada a demanda. A autonomia universitária também foi apontada como um mecanismo que coloca em cheque a real necessidade das respostas às manifestações.

Entrevistador: Consideras que a Lei de Acesso tenha dado um ganho pra Ouvidoria nesse sentido?

Entrevistado: Deu! Deu e tem pessoas: “Eu não vou responder! Imagina! Se eu vou responder...”... “Sobre esse assunto!” “né”?! E as pessoas levam um susto quando a Ouvidora diz: “O senhor é obrigado a responder!” As pessoas levam um susto! “Como eu sou obrigado?”

-Isso fere a minha autonomia e tal! Então, eu acho que tem aí um embate entre uma certa compreensão da autonomia versus a compreensão do dever, da obrigação em relação à publicidade! Eu acho que existe essa dificuldade mais conceitual, né?! (Dirigente 1).

Um dos dirigentes entrevistados frisou que as áreas internas que respondem à ouvidoria, às vezes, não encaram esse trabalho de forma prioritária, conforme se segue:

Bom! No que diz respeito aos mecanismos, eu acho o seguinte: as demandas chegam... elas chegam de diferentes formas: pedidos de reunião, às vezes é um documento formal pedindo esclarecimentos... O que eu sinto, às vezes, tirando essa questão de compreensão conceitual, eu sinto, às vezes, que as pessoas tomam

decisões: “Eu estou cheia de trabalho! Esse não é prioritário! Porque eu tenho uma rotina, eu tenho meu calendário...” “E isso não é prioridade!” Mas, como eu disse, isso é bastante variado na Universidade, “né”?! Tem unidades acadêmicas que eu tenho conhecimento que estão estruturadas para responder à Ouvidoria... (Dirigente 1).

Também o princípio constitucional da publicidade, que se relaciona com o direito à informação, foi aludido por um dos dirigentes ao constatar a dificuldade de se localizar informações em sítios virtuais.

Primeiro: as Universidades, de uma forma geral, não tem conseguido ser eficientes na publicização das informações... do que elas são e como elas funcionam e como se estabelecem os canais. Eu digo isso porque eu andei estudando as páginas de algumas Universidades...

“Né”?! Então, muitas vezes, quando se busca uma informação... é um sofrimento pra se chegar até aquela informação específica que se queria! Quer dizer, as Universidades, elas não atingiram ainda um certo nível de profissionalização em relação a essa questão básica da comunicação! Então, por exemplo, quando você pergunta sobre as estratégias, os mecanismos, eu diria que possivelmente ou o tipo de demanda que é feita à Ouvidoria – que tem mais haver com a questão da prestação de informações –, por isso ela... possivelmente tem o volume de demandas que tem... (Dirigente 1).

Ao ser questionado sobre as razões das áreas não responderem às manifestações enviadas pela ouvidoria, um dirigente afirmou que “não existe uma compreensão universalizada sobre o Direito à Informação” (Dirigente 1). Tal constatação, segundo o dirigente, explica a falta de respostas: “Então as pessoas recebem as demandas: Ah! quando eu tiver tempo.... Ih, Isso vai dar trabalho!” (Dirigente 2).

Já o outro dirigente foi categórico: “- Só ameaçando mesmo viu! Dizendo no documento que a não resposta implicará em sansão administrativa ao algo que o valha” (Dirigente 2).

Também os relatórios da ouvidoria da UnB trazem à tona a importância das respostas e dos prazos, conforme se segue:

O grande desafio para a legitimação de qualquer Ouvidoria é que seja capaz de responder de forma ágil e eficiente as demandas que acolhe. Sem a concretização desse objetivo, a ouvidoria perde credibilidade e sentido de existência, com enorme prejuízo para a causa da cidadania e do controle social da gestão pública. (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011c, p.17).

Em relação à escolha do ouvidor na UnB, faz-se importante notar que os dirigentes se mostraram surpresos ao serem informados que a escolha se dá por meio do Conselho Universitário.

Eu não sabia que passava pelo CONSUNI (Dirigente 1).

Eu nem sabia que ia pelo CONSUNI. Achava que era um "carguinho" aí de confiança do Reitor! Pelo que você está falando, não é (Dirigente 2).

A autonomia do ouvidor é tema bastante caro ao mundo das ouvidorias. De acordo com Lyra (2011), têm-se requisitos fundamentais para que a autonomia se torne possível, quais sejam: a escolha do ouvidor por um colegiado independente; o ato normativo que garanta as respostas à ouvidoria em um curto espaço de tempo, sob pena de responsabilidade; a garantia do sigilo aos usuários; o acesso da ouvidoria às informações do órgão, em caráter prioritário; a autonomia financeira e administrativa.

Para aquele autor, “somente o ouvidor que dispõe do leque de prerrogativas acima listadas, tem a capacidade de impor limitações à discricionariedade intrínseca à ação administrativa” (LYRA, 2011, p. 156).

Em relato, os dirigentes afirmaram que falta maturidade para que as ações da ouvidoria impactem na gestão democrática de forma satisfatória, conforme se segue:

Então, há necessidade sim de se conseguir combinar a questão de ouvir a queixa com a classificar, receber a informação de forma a ela poder permitir intervenção! Então, eu acho que ela não atingiu ainda suficientemente esse patamar! Porque... Olha! Eu acho que a Ouvidoria está muito preocupada com o ouvir, “tá”! Mas eu insisto: eu não estou colocando isso como defeito! Eu acho que é uma questão de estágio! (Dirigente 1)

O debate sobre os estágios de desenvolvimento de uma ouvidoria foi expresso por Semeraro (2011). Aquele autor divide os estágios do desenvolvimento organizacional em “nascimento”, “juventude” e “maturidade”. Fazendo uso das categorias criadas por Lippitt, ele faz uma análise da ouvidoria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde foi ouvidor.

No processo de concepção e construção da Ouvidoria do Ipea, a preocupação crítica consistia em criar um instrumento que pudesse sobreviver como um sistema viável, que evitasse a frustração e a inatividade e, conseqüentemente, seu esvaziamento e morte por descrédito. O ponto-chave no início foi então a criação de um ordenamento moderno e ousado que garantisse autonomia e efetividade à ouvidoria (SEMERARO, 2011, p. 8)

Semeraro (2011) enumera elementos importantes que foram levados em conta na estruturação da ouvidoria do IPEA, quais sejam: o mandato do ouvidor; a autonomia para representar contra a ilegalidade, a missão ou o abuso de poder; a comunicação e transparência; a garantia de sigilo; o acesso às informações; e, a garantia de prazos para

interpelação. Aquele autor conclui chamando a atenção para a importância do ato normativo de criação da ouvidoria do IPEA, conforme se segue:

A experiência ipeana demonstra que existem espaços de atuação que permitem reforçar a autonomia das ouvidorias vinculadas ao poder público federal. Sem dúvida, estes espaços vão sendo ocupados conforme o grau de maturidade e efetividade atingido pela ouvidoria e pela instituição governamental a que ela pertença.

No caso da Ouvidoria do Ipea, um desses espaços foi a arquitetura da instrução normativa de sua criação, estruturada com base em trabalhos acadêmicos na área de ouvidoria, especificamente quanto à questão da autonomia. Assim, sua gênese permitiu uma atuação efetiva e segura para que novos patamares pudessem ser alcançados (SEMERARO, 2011, p. 26).

Em síntese, os dirigentes parecem evocar como condição para o bom funcionamento da ouvidoria um regramento mais contundente que estabeleça procedimentos fortes, claros e reconhecidos por todos. O pedido de sanções mais severas para aqueles quem não respondem as manifestações encaminhadas pela ouvidoria, somado às contínuas alusões a LAI – que já possui mecanismos punitivos e procedimentos fixados – dão o tom do referido posicionamento.

Daí constata-se que a estruturação e o aprimoramento de procedimentos para a regulamentação das ações de uma ouvidoria é imprescindível para a consolidação do órgão como espaço de garantia da liberdade de comunicação, conforme aponta Habermas (1997a; 1997b) em sua teoria do agir comunicativo. Para a garantia do uso público da liberdade comunicativa dos indivíduos é essencial a estruturação de esferas públicas, como, por exemplo, as Ouvidorias, tornando-se algo importante para a validação e legitimação de suas atividades. Tal fato pode ser observado no estudo de caso da Ouvidoria da UnB – evidenciado pelos discursos dos dirigentes entrevistados.

#### 5.1.4 Os(a) servidores(as) técnicos(as)

Os servidores técnicos são a quarta categoria que mais demanda a ouvidoria, representando 4,4% (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2014a). Aí estão incluídos estagiários, prestadores de serviços e servidores aposentados; no entanto, tal aspecto exclui os docentes, detentores de 4,73% da demanda. A explicação da ouvidoria para o tratamento separado dessas categorias funcionais, considerando que ambas poderiam constar da mesma classificação (servidores) é que as especificidades das demandas justificariam tal separação. De fato, as análises dos dados da ouvidoria da UnB apontam para tal especificidade, uma vez que, por exemplo, a maior parte dos conflitos se dá na relação professor-aluno ou vice versa.



Possivelmente, a referida distinção também seja o reflexo do regime de forte separação das categorias dentro da Universidade, situação bem conhecida e reforçada pelos relatos dos entrevistados, onde cada categoria evoca para si um *status* de prestígio e poder dentro da Universidade.

Neste íterim, por exemplo, foi possível observar que a própria ouvidora – pertencente ao quadro de servidores, mas não sendo docente – é, por vezes, “lembrada” nos discursos de seus interlocutores a respeito desse não pertencimento à categoria dos docentes. Essa é sem dúvida, uma forma sutil de reforço do discurso e dos poderes de cada grupo, agindo corporativamente em seu próprio campo, na busca da defesa de seus interesses, por vezes, com algum grau de violência simbólica (BOURDIEU, 2003).

Ainda sobre a forma de escola do ouvidor da UnB, tem-se o conflito entre as categorias funcionais, conforme se segue:

Meu nome foi para a aprovação do CONSUNI. Os professores questionaram: é uma pessoa técnica; era uma técnica altamente conhecida de professores; exerceu vários cargos dentro da Universidade, e o nome não foi aceito... não foi aceito! Foi reprovado! Então, assim: aí tem aquela questão: a XXX é uma pessoa ativa; a XXX está sempre envolvida... E eu estava sempre envolvida! Tenho posturas bem claras! Tenho posturas de defesa da Universidade! Percebe? Assim: eu... quando eu tenho que defender servidor, eu defendo o servidor; mas, se eu tiver que defender a minha Universidade e se o servidor quiser destruir a minha Universidade, não! Nós existimos porque existe a Universidade! Aí, nisso, o meu nome passou! Mas, assim, isso não significa que sendo a técnica, o olhar dos docentes é o mesmo “pra” um técnico! (Servidor 1).

A respeito das atitudes corporativistas dos servidores, Lyra (1999, p. 1) é enfático ao se posicionar contra tal postura, conforme se segue:

O servidor técnico-administrativo da nossa Universidade julga-se soberano. Soberano para onde ele deve prestar o serviço. Esta mentalidade é muito forte. Há servidores e também professores que consideram soberanas as decisões que possam ter sobre o seu trabalho. Há aí a presença clara de um tipo de corporativismo.

Os servidores foram questionados a respeito de suas visões quanto aos possíveis impactos das ações da ouvidoria na gestão democrática da UnB. Para um dos servidores entrevistados, a ação primordial da ouvidoria é fazer chegar aos dirigentes a voz dos cidadãos. Neste sentido, a ouvidoria não apenas acolhe a manifestação, mas, conhecedora dos processos administrativos, sabe eleger o melhor destinatário para cada pedido.

Então, assim... Esse canal democrático é isso! É garantir que a voz do cidadão, da forma que ele disse, né?!... da forma que ele quis falar, que ele quis se expressar, chegou lá na autoridade que deveria chegar! Porque, de outra forma, se não fosse pelo canal de Ouvidoria, ele não iria chegar ao Reitor, ele não iria chegar à Vice-Reitora... Ele não iria chegar a um Decano! Então, a gente faz a voz dele chegar... Ele não iria chegar diretamente ao prefeito, porque nós encontramos dificuldade! Nós encaminhamos porque a gente manda pelas vias oficiais e tal, mas o cidadão, ele não conseguiria chegar a essas pessoas! Percebe? Então, a gente se percebe, se vê nessa questão democrática quando a gente percebe que a voz do cidadão chegou onde ele queria que chegasse! Ou até ele nem sabia, né?!... porque, às vezes, o cidadão manda, ele não sabe aonde, né?!... pra onde aquela deve ir?!... onde que a voz dele vai chegar! E a gente sabe dizer: “Olha! A voz dele tem que chegar nessa pessoa!” E essa pessoa vai ter que nos dar uma resposta satisfatória ou não! Percebe? (Servidor 1).

Para além do reconhecimento das instâncias internas da Universidade para o envio das manifestações, a presente pesquisa buscou saber se o conjunto de informações e de recomendações enviadas pela ouvidoria é transformado em mudanças efetivas na gestão. De acordo com Habermas (2003), a legitimação tem por base o reconhecimento por parte das pessoas envolvidas, bem como das instâncias internas da instituição. Aquele pensador ainda assevera que o exercício da liberdade comunicativa depende da institucionalização de espaços de comunicação e participação política na esfera pública (HABERMAS, 1997a). O agir comunicativo (HABERMAS, 1997a; 2000; 2002a; 2003), instrumentalizado pela ouvidoria, permite a participação da comunidade no questionamento da gestão pública e na construção de normas, concebidas como mecanismos necessários para a orientação das ações dos indivíduos no âmbito da instituição. Um dos servidores destacou que os impactos relacionados com a efetividade da ouvidoria ocorrem de forma bastante sutil e, às vezes, de forma imperceptível aos olhos de sua comunidade.

Sim. Essa mudança ou essas gestões que, às vezes, são realizadas...o agir, o fazer, elas, às vezes, elas não são muito visíveis a princípio, assim! Não... É uma coisa bastante sutil! É isso! É essa palavra! Elas são sutis, mas elas vêm ocorrendo. Então, a gente já viu Resoluções sendo criadas! Então, que é uma coisa importante: as Resoluções sendo criadas por alguns Decanatos a partir de manifestações que a gente foi enviando! Percebe? Não são grandes! Não são coisas, assim, pra gente dizer: São faraônicas! As pessoas vão ver! Né?! Não é assim! Mas, a gente percebe assim: Opa! Saiu uma Resolução! Você percebeu que tem a influência da Ouvidoria nisso! Percebe? A partir das manifestações que foram recebidas... é... numa questão, a Resolução saiu a respeito de diplomas! A gente tinha muito problema com diplomas... é de uma área aí, né?!... da Universidade! E aí, a gente percebeu que saiu uma Resolução prevendo prazos pra entrega dos diplomas porque não tinha um prazo definido e as pessoas... Então, é uma Resolução que se reuniu um Conselho da Universidade de Brasília pra isso! A gente entende que ocorre sim! Não surgem em letras garrafais, mas elas surgem em letrinhas de rodapé, mas que percebe que faz a diferença na vida, porque essas reclamações diminuíram! Então, deixar... a partir do

momento que agora tem prazo e tal, as reclamações diminuiram bastante nesse sentido! (Servidor 1).

É preciso reconhecer que uma das maiores dificuldades das ouvidorias públicas é, por vezes, a ausência de mecanismos institucionais para o aproveitamento efetivo das informações produzidas pelas ouvidorias. Habermas (1997a) salienta a importância da participação política dos indivíduos em espaços de comunicação e da institucionalização de mecanismos direcionados para a coordenação das ações dos indivíduos, considerando o reconhecimento da validade normativa como um fator fundamental para a legitimação e circulação do poder.

Nos diálogos feitos pela Ouvidoria Geral da União (OGU) com as ouvidorias públicas é possível perceber que muitas mudanças realizadas pelos órgãos foram fruto de recomendações da ouvidoria sem, no entanto, que o crédito seja dado a esse instituto ou mesmo aos cidadãos – verdadeiros responsáveis por tais proposições. Como exemplo, a Ouvidoria da Previdência Social criou a central telefônica 135, que proporcionou mais comodidade à população e, inclusive, acabou com as famigeradas filas nas portas das agências do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Entretanto, exceto no próprio relatório da Ouvidoria da Previdência, não há registros sobre a importância dessa transformação no atendimento como fator originário da ouvidoria. Tal lacuna causa, sem dúvidas, o descrédito da ouvidoria na medida em que sua efetividade não pode ser reconhecida.

Os discursos de justificativa para a falta de legitimidade das ouvidorias para as transformações na gestão seguem o mesmo compasso: “A ouvidoria é muito nova, ainda está em fase de organização” (Dirigente 1); “A prova institucional de que estamos em pleno acordo com a gestão democrática é que criamos uma ouvidoria” (Dirigente 2). Percebe-se que mesmo a criação da ouvidoria é muitas vezes colocada como um instrumento de “*marketing* democrático”, a fim de apontar erroneamente a abertura das instituições à participação dos usuários de seus serviços. No entanto, sem a dotação de reais condições de funcionamento e sem a formalização de seus procedimentos, possivelmente a ouvidoria pode servir apenas como um “setor fantasia”, que dificilmente terá efetividade no atendimento aos anseios da população.

A necessidade de real apoio dos gestores perpassou toda a conversa. Os termos “respaldo” e “empoderamento” são frequentemente citados. Foram dados vários exemplos de casos que careciam do apoio dos dirigentes, como, por exemplo, o caso de uma cidadã que tinha em mãos uma cadelinha doente de câncer e que necessitava tomar uma medicação

urgente, sob sério risco de morte. No entanto, o Hospital Veterinário da UnB (HVet) estava fechado. Ao questionar o responsável pelo Hospital, a ouvidora recebeu a resposta de que ele estava em uma ligação e que retornaria mais tarde. Como era sexta-feira, essa resposta significava um adiamento muito longo. “Mas como eu posso dar uma resposta evasiva para quem está com um animalzinho de estimação morrendo”, disse a ouvidora.

Os exemplos, os relatos e as divergências vão perfazendo um quadro de distância entre a gestão e a ouvidoria. A criação e a manutenção de um setor que tem como atribuição dar resposta a todos os questionamentos de uma universidade múltipla e complexa em contrapartida à falta de respaldo desse setor para cobrar as áreas internas ou mesmo a dificuldade para conseguir um estagiário, evidencia uma situação de verdadeira incoerência administrativa. Por outro lado, é possível perceber uma ouvidoria que, apesar da contradição supramencionada e até mesmo das posturas que parecem rechaçá-la, consegue grandes feitos, ofertando respostas e informações muitas vezes para além de suas condições operacionais. Assim, percebe-se a Ouvidoria da UnB – apesar das dificuldades de estruturação e questões relacionadas com uma hierarquia com base em relações complexas de saber/poder (FOUCAULT, 1979; 1999) e em práticas que podem ser associadas a formas de violência simbólica (BOURDIEU, 2003) – como um espaço que tem proporcionado a liberdade de comunicação, a participação política da comunidade atendida na construção e validação normativa da instituição e, por conseguinte, o exercício da cidadania por meio do agir comunicativo (HABERMAS, 1997a).

A participação ou não dos ouvidores e ouvidoras nas reuniões onde ocorrem os processos decisórios, sejam reuniões dos Conselhos ou reuniões ordinárias convocadas pela gestão máxima, mostra-se uma importante variável que pode indicar maior ou menor respaldo ou reconhecimento da gestão às ações da ouvidoria. No caso da ouvidoria da UnB, foi possível observar que a referida participação não é naturalizada. A ouvidoria foi convidada a participar para a reunião do Conselho Universitário, podendo ter voz, mas não tendo direito a voto nas decisões. Mesmo o convite para participar do Conselho Universitário não veio naturalmente. Segundo um servidor entrevistado, “foi necessário cavar essa participação!”

É preciso destacar que a ouvidoria da UnB não é convidada para participar da reunião da equipe do reitor, conforme o relato que se segue:

Então, na reunião de equipe do Reitor vão os Decanos, o Prefeito, o Chefe de Gabinete e a Vice-Reitora! Né?! Os Vice-Reitores. No caso, a nossa é Vice-Reitora! Então, eles são convidados e eles vão! E lá eles tratam dos problemas da Universidade! Então, assim: o que eles estão fazendo; e a Ouvidoria não participa

disso! Então, se eles estão resolvendo algum problema, de repente, eu tenho uma manifestação aqui que eu já teria até uma resposta qualificada pra dar, porque eu saberia: “- Olha! Esse problema foi tratado numa reunião de equipe e está sendo resolvido a longo, médio prazo!” Então, não tenho conhecimento! Tudo o que eu sei é quando eu demando o setor e que vem a resposta! Eu não sei, assim, do que acontece em cada Departamento, em cada Decanato, em cada... né?! Como a Reitoria ...a equipe sabe do que acontece na Universidade, na sua instância maior, no seu poder realmente de decisão maior! Ele sabe o que está acontecendo! Se está faltando recurso; se está faltando a iluminação... E aí, a gente não tem conhecimento disso porque nós nunca – nunca – participamos de uma reunião de equipe! (Servidor 1).

Os relatos até aqui apresentados demonstram uma lacuna entre os processos decisórios e a representação dos envolvidos. Quando questionada sobre quais as razões da postura da gestão máxima em relação à ouvidoria, o servidor assim se expressou:

Falta a compreensão de que a Ouvidoria é instrumento de gestão: “Nós podemos usar as manifestações para melhorar a gestão...” Mas, na verdade, a Ouvidora, ela não ouve o que “tá” acontecendo na gestão! Percebe? Como se não pudesse levar os anseios da comunidade para a reunião de equipe, pros gestores maiores da Instituição. Nós nunca participamos! E aí, eu sei – e eu estou dizendo isso porque isso é fato – que todos outros Ouvidores participaram... Ah! E outra coisa, “né”?! Eu não sou professora! (Servidor 1).

A grande heterogeneidade do público da ouvidoria universitária pode ser uma das principais justificativas para o recebimento de casos diversificados. Em uma das visitas à ouvidoria da UnB, pude presenciar parte de um atendimento a um trabalhador terceirizado que adentrou na ouvidoria às pressas, uniformizado (com o traje sujo) e suado, evidenciando trabalho manual ao ar livre. Ele vinha denunciar a postura autoritária e diferenciada atribuída ao seu supervisor direto. Havia certo medo no ar, e a situação tornou-se tensa por instantes. A ouvidora foi bastante hábil em deixá-lo tranquilo, convidando-o para uma sala reservada. Lá ele pode relatar com mais evidências os fatos que lhe afligiam, entre os quais, o tratamento diferenciado, mais exigente dos que com os outros. Saiu calmo e com um sorriso aliviado, de quem sentia ter feito a coisa certa. Ao término do atendimento, dei início à entrevista junto à servidora e não pude deixar de perguntar sobre alguns detalhes da ocorrência. Na conversa, referindo-se às manifestações de servidores contra servidores, a questão da distorção da intencionalidade de uma ouvidoria: a retaliação a uma reclamação ou denúncia, chamou a atenção. Ocorre quando aqueles que foram alvo de uma denúncia ou reclamação fazem também um registro de reclamação contra o denunciante ou reclamante. A prática é mais comum do que se pode imaginar. Em geral, ela funciona quando o denunciado toma conhecimento da possível denúncia por meio de terceiros, que viram o denunciante entrar na

ouvidoria; ou, por vezes, o próprio denunciante anuncia no setor que fará uma manifestação, como forma de intimidar o alvo da queixa.

Neste contexto, a ouvidora ressaltou a importância do bom atendimento, sobretudo, quando possivelmente o cidadão já ouviu muitos “nãos”, conforme se segue:

Então, quantos não? Quantas portas bateram na cara dele até ele perder a cabeça”?! perder o bom senso, ou ele perdeu a educação? Percebe? Quantas? O que levou ele a chegar a esse ponto? Então, assim: eu acho que quando a gente tem a consciência de que nós somos servidores públicos, que estamos aqui para atender o nosso bem – é o nosso público, e que independente se é no nosso setor ou não, a gente poderia simplesmente pegar um telefone e dizer: "- Oi Fulano! Olha! Isso aí é contigo! Eu estou com um cidadão aqui e eu estou encaminhando-o. Atende ele bem, por favor! "Percebe? Ou então: "- Atende ele pra mim porque ele está aqui com essa demanda e tal..." É você se interessar pelo outro! Esse interesse pode até não estardentro das atribuições, mas está bem dentro de você: Eu devo servir bem ao meu público! Porque eu sou servidor público! Eu acho que é isso que dá: é não saber do seu papel enquanto servidor público!  
Retalhar é uma medida protetiva! "- Bom! Se ele foi reclamar, então, eu reclamo também porque aí... A gente vê quem tem mais força! Então, assim: é falta mesmo de bom senso!" Vamos ser razoáveis? É um pouco queda de braço! "- Bom! Se ele foi fazer reclamação, eu reclamo também!" "- Vamos ver quem tem... quem tem mais razão, quem tem mais direito?" (Servidora 1).

Exceto por meio dos relatórios de ouvidoria, que são documentos formais com formato restrito, é difícil encontrar relatos sobre a atuação da ouvidoria e dos ouvidores. A história da ouvidoria da UnB é marcada por uma interrupção de seu funcionamento. Lyra (2000, p. 87) descreveu tal interrupção com uma questão provocadora, conforme se segue:

[...] a desativação, em 1997, da Ouvidoria da UnB, e, em 1999, da Ouvidoria da UEL, ambas por motivos não claramente explicitados, embora em relação à Universidade Estadual de Londrina a sua direção tenha justificado (?) a medida pela necessidade de contenção de gastos. (A desativação) deixa no ar uma interrogação: teria sido o incômodo causado pela atuação do Ouvidor a determinados setores acadêmicos o motivo que levou à suspensão de suas atividades?

Ao buscar pistas sobre tal fato, fui orientado a procurar um servidor que havia elaborado e dirigido uma peça teatral cujo tema era uma crítica à gestão, com foco a figura do ouvidor. O encontro com o servidor, após alguns percalços na procura, em uma reunião do comando de greve dos servidores da UnB, foi alvissareiro. “Interessante”, disse o servidor, “achei que depois de tantos anos, ninguém pudesse se interessar por esse assunto”. Ao fundo, o som dos discursos efusivos e das vozes de concordância davam o tom da conversa. A participação na universidade está viva, em suas várias formas de se manifestar.

O servidor entrevistado relatou, então, que tinha uma dupla função na Universidade: como servidor, desde 1993; e, como aluno, desde o ano seguinte – 1994. Em sua atividade laboral, aquele servidor deu início à sua trajetória na UnB trabalhando na Reitoria, mas logo foi para a Diretoria de Esporte, Arte e Cultura (DEA), ao mesmo tempo em que cursava Artes, onde conheceu o Teatro do Oprimido.

Nessa proposta do Teatro do Oprimido, eu queria fazer uma atividade que todos participassem da Universidade! Como eu sou de "Assuntos Comunitários", então, a minha proposta era que a voz comunitária, ela fosse simbolizada, ali num grupo de teatro popular. Foi o grupo de teatro popular da UnB! Ele foi constituído por professores, servidores técnicos e estudantes. Então tinham esses três segmentos dentro da Oficina que eu me propus a dar: uma Oficina de cento e cinquenta horas, e essa Oficina culminou... havia um propósito de trabalhar o método de teatro do oprimido – classes oprimidas por alguma situação dentro de um modo de viver, dentro de um núcleo! Esse núcleo se configurou como o núcleo da comunidade universitária! Então, a gente trabalhou os conflitos que existiam dentro da comunidade universitária! Então os direitos, os deveres de cada segmento desse foram colocados na minha peça muito rapidamente. Tinha o roteiro da peça! Ela foi feita a partir do Ouvidor. O Ouvidor era a peça-chave do nosso espetáculo.

Entrevistador: E por que você... você escolheu o Ouvidor... você escolheu especialmente o Ouvidor?

Entrevistado: Porque era um lugar onde toda a comunidade ia...

Entrevistado: Se remetia a relatar os seus problemas, a tentar achar alguma solução “pra” isso... E era... Nós víamos no Ouvidor a figura do opressor! (Servidor 2).

A visão de um ouvidor cujas ações representam o poder de quem o nomeou remonta ao paradigma da pré-modernidade no Brasil (ROMÃO, 2005), correspondente ao período colonial. O ouvidor era um representante dos interesses da coroa que resolvia conflitos interpessoais e distribuía justiça. Não era incomum, entretanto, queixas sobre a arbitrariedade de suas decisões que refletiam os excessivos poderes nas mãos dos donatários. Já em 1548, com instituição do Governo Geral do Brasil, criou-se a Ouvidoria Geral e a Provedoria Geral.

O Ouvidor Geral, nomeado por três anos, com possibilidade de renovação, cuidava de administrar a Justiça em toda a Colônia e mais alguma outra atividade administrativa, já que as funções legislativas, executivas e judiciárias não tinham a função de hoje, emaranhavam-se, por vezes, umas as outras. Suas funções, contudo, diferiam das do Governador Geral. Exercia também o Ouvidor as funções de corregedor geral da justiça e deveria residir na sede da capitania, onde estivesse o governador e em suas viagens, nesse mister, ia reprimindo os abusos, impondo limites ao poder dos capitães e ouvidores das capitanias e daria sentenças em nome do rei, com o selo da chancelaria (ALENCAR, 2006. p. 23).

Contudo, no Brasil, desde os debates que antecederam uma Constituição Federal, o significado do termo “ouvidoria” sofreu uma inversão de polo em relação à sua representação, quando deixa de representar o poder de quem nomeou o ouvidor para ser a voz dos cidadãos, agindo com variadas feições nas instituições públicas e privadas. Assim, a ouvidoria passa a

constituir-se como um espaço de participação política e exercício da cidadania por meio do agir comunicativo (HABERMAS, 1997a). Inspirado no modelo do *ombudsman* europeu, a ouvidoria brasileira vai se aproximando aos poucos da origem do termo que significa “representante do cidadão”. A palavra é formada pela união de “*ombuds*” (representante) e “*man*” (homem).

Não se pode, entretanto, fazer uma descrição ingênua do papel dos ouvidores nos dias atuais. Como integrante do quadro de servidores ou não, mas participando efetivamente da gestão e tendo sido escolhido pelo próprio gestor – como ocorre na maioria das ouvidorias do Poder Executivo Federal –, ele acaba, na prática, por não conseguir exercer pura e exclusivamente a função de representante dos usuários. O ouvidor é ainda visto pelos usuários como alguém que representa a instituição, fala em nome dela, esclarece os limites legais de sua atuação e, por vezes, tenta agradar aos gestores. Entre o que se pretende ser e o que se é, têm-se lacunas que ficam mais visíveis à medida que se ouve a voz de quem procura a ouvidoria. Sem dúvida, a ideia da representação do gestor ou da instituição ainda permeia fortemente o imaginário daqueles que necessitam do órgão como uma herança cultural, tal como ocorreu no Brasil colonial.

[...] a questão do Ouvidor chegava como uma pessoa opressora, uma pessoa que estava ali pra seguir, né?!... as orientações de um Reitor não ouvia também; que, às vezes, ouvia, mas simplesmente ouvia e não tomava providência. Porque eu acho que o Ouvidor é Ouvidor – ele está ali “pra” ouvir! Não resolve nada! O nosso problema era esse: ele ouvia, mas não resolvia! Então, a gente usou a figura do Ouvidor como se fosse essa... só como um depósito de informações, de lamentações... (Servidor 2).

A peça de teatro intitulada “Chefe por um dia” se dava sob o método do teatro fórum, que mostra uma situação opressiva, apresentada como uma pergunta a ser respondida e que visa à participação dos espectadores na busca das alternativas, conforme descreve o servidor que dirigiu a peça em questão:

Chefe por um dia porque, a partir do momento em que a situação-problema era apresentada na técnica do teatro fórum, o público, ele toma a frente do personagem – e ele resolve a situação ali! Mas ele não fala verbalmente! Tem essa proposta do teatro fórum – que você debate aquela situação com o público e o público apresenta uma situação! Então, o público ali, era o Chefe por um dia. E ele resolvia! Então, se tivesse um problema de licença de capacitação daquele aluno-servidor que estava sendo proibida, então, ele chegou no texto e tem uma abordagem “X” – a abordagem do roteiro:” - Bom dia! O meu nome é Fulano. Eu vim aqui e estou pedindo essa autorização...” Aí o cara: “- Não! Não! Não tem como fazer isso! Não! Não!” O Ouvidor já descartava de uma vez! Então, as pessoas que eram servidores na época se sentiam na pele daquele servidor: “Claro! Ele não pode chegar assim e abordar!” – “Ah! Não pode? Então, você vem aqui...” E eu, como diretor da peça, “né”?!... no



momento, trazia aquela pessoa que se manifestou da platéia, ele vestia a roupa do personagem e mudava a situação! Vestia literalmente! Alguma peça que significasse! Então, se fosse o professor, por exemplo: os professores tinham uma pastinha! (Servidor 2).

A questão do conflito entre as categorias aparece novamente na conversa sobre as atitudes do ouvidor, conforme se segue:

Então, configurava-se como docentes uma classe privilegiada – que não era opressora, mas era privilegiada com relação a dos estudantes e do servidor-estudante, e do técnico administrativo! Então tinha a situação, assim, em detrimento ao professor, o servidor técnico não conseguia determinados direitos que lhe cabiam, porque o professor tinha um privilégio maior! Então, nós colocamos essa situação-problema pro Ouvidor, ele simplesmente ouvia aquilo lá, não resolvia e a situação que lhe cabia melhor hoje... que é resolver e tomar a iniciativa porque é uma pessoa importante... e para professores ele resolvia tudo rapidamente! (Servidor 2).

No âmbito das discussões geradas pela peça e dos burburinhos que chegavam à Reitoria sobre a comicidade da apresentação que detinha o ouvidor, a Reitoria da UnB tomou a decisão de proibir a apresentação que ocorreria no térreo de seu edifício. Os ânimos se exaltaram e o sindicato, ao qual o servidor/diretor da peça estava vinculado, levou um carro de som para a Reitoria, reivindicando, entre outras questões, a liberação da peça.

A pesquisa teve acesso ao roteiro da peça teatral, que é um anexo da Dissertação de Graduação do servidor entrevistado. No roteiro é possível verificar as intencionalidades, como mostram os trechos destacados a seguir.

Personagens: B - Bruno (Atendente do Ouvidor); O - Ouvidor; AP - Artevídia das Prosas (funcionária da área cultural); M - José (motorista da reitoria); A - Alberto Adalberto (professor universitário); MP - Maria da Paciência (funcionária da universidade); P - Paulinho (aluno e funcionário da universidade).

B- Olá professor Alberto, o senhor veio falar com o ouvidor, não é mesmo? O senhor aguarde só um segundinho que eu vou chamá-lo! (o motorista olha aquela situação sem entender nada, era a sua vez de ser atendido. Nesse momento vem o ouvidore Bruno olhando pela porta, cada um de um lado e pedem pro professor entrar)

B- Pode entrar professor! O- Pode entrar professor!

(os dois se olham pateticamente e voltam pras suas mesas)

A - O senhor é o ouvidor NOMEADO PELO REITOR. O senhor tem doutorado?

O - Não, mas eu o apoiei na candidatura!

A - E mestrado?

O - (acena não novamente)

O - Mas em que posso servi-lo?

A - É exatamente sobre pós- graduação que eu venho lhe falar. Aconteceu uma bagunça nesta área administrativa e alteraram o prazo da minha viagem para o meu pó-pooós-pós-pós doutorado, e eu vim aqui para saber o que está acontecendo.

O - (humilde) Um minutinho que vou ligar pro Vice-Reitor. (vai se abaixando quase ficando embaixo da mesa)

[nas cenas que seguem o ouvidor resolve tudo para o professor numa postura submissa ao Vice-reitor e ao professor. Já quanto ao pedido do motorista e da funcionária da universidade, o ouvidor trata com desrespeito e desídia].

Cena Pesadelo do ouvidor

O ouvidor cochila e sonha

Entra em cena a figura da bruxa cantarolando e dançando em volta do ouvidor e pelo palco;

O - (chamando pelo Bruno) Bruno, Bruno!!! (sem entender o que está acontecendo, olha para os lados e finalmente para a Bruxa) - Quem é você? O que você quer?

Bruxa - Eu sou a sua consciência, vim aqui mostrar o lado que você despreza. Te colocar noutra situação...

(os funcionários que procuraram o ouvidor anteriormente entram em cena segurando placas com suas reivindicações. Caminham em câmera lenta, falam em outras línguas e cercam o ouvidor, numa referência aos pedidos que ele não resolveu...)

O - (ao acordar, pergunta a Bruno) O que você faria se fosse chefe por um dia?

(Bruno se enche de planos, orgulhoso, olha para os lados, olha para a cadeira do ouvidor e tenta sentar nela. Nesse momento o Ouvidor olha para ele e fala: "- Eu disse só por um dia! Pode sair daí. Eu já conheço essa estória. Isso está arraigado na instituição).

Em relação ao questionamento sobre a desativação da ouvidoria da UnB em 1998, “teria sido o incômodo causado pela atuação do Ouvidor a determinados setores acadêmicos o motivo que levou à suspensão de suas atividades?” (LYRA, 2000, p. 87).

Parece haver uma divergência temporal entre o anunciado fim da ouvidoria em 1998 e a peça teatral em 1999. No entanto, ao questionar o diretor da peça a respeito da diferença identificada, ele afirmou que, se de fato houve a desativação da ouvidoria, essa não foi alarmada pela Universidade: “Não me lembro dessa desativação, o fato é que a ouvidoria estava fortemente presente para nós, tanto que a peça foi escrita pelos alunos a partir de uma oficina, eu apenas dirigi...”.

Quando da análise do quadro sucessivo de reitores, percebi que todo o período é gerido pelo mesmo Reitor, bem como a existência de um processo eleitoral no ano anterior à desativação da ouvidoria (1997). O reitor Lauro Morhy teve sua primeira gestão entre novembro de 1997 e novembro de 2001, tendo sido reeleito para o segundo mandato de novembro de 2001 a novembro de 2005.

Os elementos aqui apresentados não são suficientes para responder a pergunta colocada por Lyra (2000), uma vez que não foi possível encontrar os registros das atuações do ouvidor que permitisse um contraponto às visões burocráticas da ouvidoria. Contudo, a representação do ouvidor na peça teatral, bem como as coincidências temporais ofertam elementos suficientes para reconhecer a falta de legitimidade da ouvidoria. E ainda, gera o seguinte questionamento: quais os mecanismos que poderiam atribuir legitimidade a essa ouvidoria em sua volta a partir de 2008?

Mas, como a Teoria do Discurso pode apoiar o debate em questão? Por quais meios (caminhos ou métodos) se obtém a gestão democrática?

Para Habermas (1997a), é justamente o procedimento que confere a legitimidade à decisão e validade aos mecanismos de coordenação da ação que compõem o sistema normativo. Mesmo que a decisão não seja consensual ou não tenha aceitação de todos, tem-se a “aceitabilidade racional” (HABERMAS, 2002a), ou seja, é legítima a decisão que seja produzida por meio do consenso e da circulação do poder, tendo, assim, a possibilidade de aceitabilidade racional. Tal fato significa que quando se consideram os mesmos pontos de vistas tomados e todos os pressupostos, poder-se-ia chegar a mesma decisão? Sim, a decisão é legítima, não porque eu concorde ou deixe de concordar, mas porque, com base em procedimentos argumentativos e em um discurso racional (HABERMAS, 1997a; 1997b; 2000), é possível reconhecer que, considerando os pontos de partida e os procedimentos disponíveis, esta decisão é aceitável.

Romão (2005, p. 25), valendo-se da tese assumida por *Elio Fazzalari, exposta e desenvolvida por Plínio Gonçalves*, aponta a diferença entre o processo e o procedimento, a partir da perspectiva da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia, conforme se segue:

[...] o processo se diferencia do procedimento porque esse último é conceito mais amplo; procedimento é gênero do qual o processo é espécie [...] haverá processo sempre onde houver procedimento realizado em contraditório entre os interessados, e a essência deste está na simétrica paridade de participação, nos atos (procedimentais) que preparam o provimento, daqueles que nele são interessados porque, como seus destinatários, sofrerão seus efeitos.

Pela teoria do discurso é possível identificar que as decisões (a solução para o problema apresentado) foram produzidas com base em procedimentos e em um determinado método. Um bom exemplo disso está nos procedimentos da LAI. Existem vários demandantes que não aceitam a resposta ofertada, mas quando questionados se compreenderam claramente a resposta, afirmam positivamente sobre a questão. Ali, o demandante reconhece a legitimidade do procedimento, inclusive, muitas vezes, entrando com recurso com vistas a receber um novo posicionamento.

Outro exemplo são as urnas utilizadas no processo eleitoral brasileiro. A cada eleição, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reforça a ideia de segurança no referido processo, sempre tentando demonstrar que ali se tem um processo deliberativo realmente seguro.

De forma análoga, aqueles que buscam a ouvidoria reconhecem seus procedimentos e, por consequência, sua legitimidade. Portanto, é possível reconhecer também, no compasso da

teoria do discurso, que a ausência de resposta de uma ouvidoria dentro dos prazos estabelecidos ou sem devido esclarecimento do atraso demonstra a falta de legitimidade do órgão, uma vez que os cidadãos não reconhecem nos meios e nos métodos um aprofundamento da gestão democrática na universidade ou em outra instituição. Neste sentido, Habermas (1997a; 2000) destaca a importância da liberdade de comunicação, da participação política, do agir comunicativo e do “reconhecimento intersubjetivo” para as pretensões de validade e legitimação das normas em sociedades democráticas. Na presente pesquisa, foi possível observar a dificuldade de reconhecer que a ouvidoria pode auxiliar na produção da democratização da Universidade. E ainda, o processo de pesquisa evidenciou que uma área técnica ou um gestor da Universidade que deixa de responder as demandas da ouvidoria não está se posicionando necessariamente contra a gestão democrática ou a autonomia da instituição, mas demonstra o não reconhecimento da legitimidade da ouvidoria.

Os relatórios de Ouvidoria da UnB indicam a preocupação com a perda da credibilidade junto à comunidade universitária, decorrente da falta de respostas no prazo determinado.

O grande desafio para a legitimação de qualquer Ouvidoria é que seja capaz de responder de forma ágil e eficiente as demandas que acolhe. Sem a concretização desse objetivo, a ouvidoria perde credibilidade e sentido de existência, com enorme prejuízo para a causa da cidadania e do controle social da gestão pública. (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011c, p.17).

Neste ínterim, se a busca da ouvidoria pode ser entendida como uma manifestação de expectativa de reconhecimento e de legitimidade, não se pode afirmar, entretanto, da perspectiva da teoria da ação comunicativa (HABERMAS, 1997a; 2000; 2002a; 2003; 2004), que ali se instaurou a partir do procedimento, um processo de participação ou de deliberação, que proporcione uma gestão democrática na Universidade. Assim, é preciso esclarecer que o processo comunicativo não é o que resulta do consenso, como muitas das vezes é possível perceber em conclusões aligeiradas. Para Habermas (2000), o consenso é o mútuo reconhecimento do sujeito autônomo fundado no entendimento e na possibilidade dos indivíduos orientarem suas ações a partir do reconhecimento recíproco das “pretensões de validade” de procedimentos e normas. É o reconhecimento mútuo de que se goza das mesmas liberdades comunicativas ou, em outras palavras, o reconhecimento como sujeitos de direito.

Nas entrevistas, bem como no roteiro do teatro realizado por um servidor da UnB, foi possível identificar trechos onde os agentes não se sentem pertencentes ao grupo dos professores, o qual gozaria de privilégios.

As falas parecem indicar que não se tem no procedimento elementos para concluir um processo comunicativo, uma vez que não há o reconhecimento prévio dos grupos em questão (professores e servidores) de que se trata de sujeitos em condição de igualdade.

## **5.2 Como funciona a ouvidoria da UnB?**

### **5.2.1 A importância dos relatórios de gestão**

A produção de relatórios gerenciais é parte essencial dos procedimentos de uma ouvidoria. Os relatórios devem ser organizados de forma a apresentar as informações que permitam a avaliação da instituição, sobretudo, dos serviços prestados à população para subsidiar a tomada de decisões dos gestores na elaboração de políticas. Desta feita, um dos elementos mais importantes dos relatórios de ouvidoria são as recomendações aos gestores, que podem evidenciar os pontos cruciais de um serviço na perspectiva dos seus usuários, ofertando à instituição informações e oportunidades de ajustes em seus fluxos de atendimento. Por vezes, é possível identificar que o problema está não está necessariamente no procedimento estabelecido para o atendimento, mas na falta de preparo das pessoas designadas para tal função. O refinamento na identificação do problema deve refletir-se nos relatórios, a partir do olhar rigoroso dos servidores responsáveis pela produção da informação.

É preciso, no entanto, observar vários aspectos importantes na elaboração dos relatórios, para que estes possam ser verdadeiramente efetivos. Assim, é possível destacar, entre outros aspectos: a clareza dos destinatários; a linguagem e o formato acessíveis; a observância sobre o que se espera do relatório, devido às diferenças entre os órgãos; o momento oportuno de divulgá-lo; as formas de divulgação para que alcancem o público desejado; a seleção das informações realmente relevantes; a forma sintética da apresentação, entre outros aspectos.

Embora sejam comuns os regimentos internos das universidades citarem a obrigatoriedade da produção dos relatórios, na prática, nem todas as ouvidorias o fazem a contento. Muitos dos relatórios não contêm informações fundamentais para a tomada de decisões, além de apresentarem outros tipos de problema, como, por exemplo, a linguagem muito técnica, indicando, por vezes, que foram elaborados para um público específico e posteriormente divulgados para outro público, sem sofrer as devidas adaptações. Outro problema bastante comum nos relatórios gerenciais de ouvidorias é o simplismo da apresentação de informações importantes do comportamento das manifestações (reclamação,

denúncia, elogio, sugestão e solicitação de informação), muitas vezes, sem uma análise relevante, apenas indicando um efeito “sobe e desce” que acaba sendo relegado pelos gestores, talvez por não representarem, ao longo do tempo, uma explicação clara do que está por trás desses movimentos. Neste ínterim, a simples elaboração do relatório, sem os devidos cuidados apontados, pode ter o efeito contrário àquele desejado, com a perda de crédito da ouvidoria junto aos dirigentes.

Até a publicação da Instrução Normativa CGU/OGU n. 01/2014 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014), não havia a obrigatoriedade do envio de dados para a Controladoria-Geral da União (CGU), embora muitas ouvidorias o fizessem periodicamente, por praxe. O Normativo define nos § 1º e 2º de seu art. 3º as formas de envio de dados bem com a sua periodicidade, *in verbis*:

Art. 3º A ouvidoria pública federal deverá, no âmbito do órgão ou entidade a que se vincula:

[...].

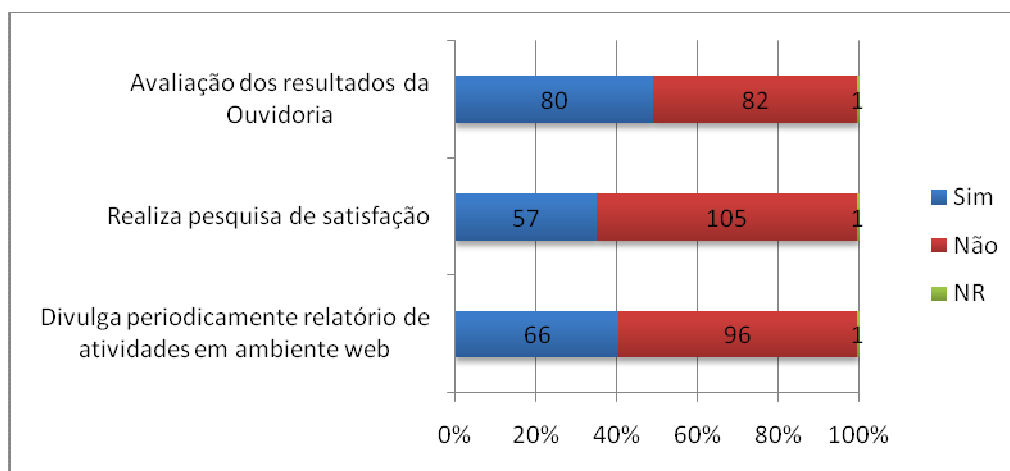
§1º Cada ouvidoria pública federal deverá remeter à Ouvidoria-Geral da União, dados e informações, de acordo com regulamentação específica.

§2º Os relatórios produzidos pelas ouvidorias públicas federais deverão ser enviados à Ouvidoria-Geral da União com periodicidade mínima semestral.

[...].

Dados do Relatório “Coleta OGU” – publicação periódica da OGU – evidenciam como as ouvidorias tratam de suas informações no que tange a 03 (três) variáveis, quais sejam: 1) a avaliação dos resultados da ouvidoria; 2) a realização de Pesquisa de Satisfação; e, 3) divulgação do relatório de atividades (relatório gerencial). O Gráfico 2, a seguir, apresenta os dados sobre a gestão das informações nas ouvidorias do Poder Executivo Federal.

Gráfico 2 – Gestão das ouvidorias federais – avaliação dos resultados, pesquisa de satisfação e divulgação do relatório de atividade.



Fonte: Relatório Coleta OGU, 2014. Ouvidoria Geral da União. Controladoria Geral da União.

Conforme exposto no Gráfico 2, tem-se poucas ouvidorias federais que divulgam periodicamente seus relatórios de atividades em ambiente web: 40%. Esse é também fator preocupante, pois fere o princípio constitucional da publicidade e indica a necessidade da criação de mecanismos que permitam a elaboração e divulgação ampla e transparente dos dados da ouvidoria.

### 5.2.2 A ouvidoria da UnB

A ouvidoria da UnB, criada em 1993, passou por 11 anos no limbo entre a sua desativação em 1998, e a sua reabertura em 2009, embora somente em 2011 tenha sido instituída por meio da Resolução CONSUNI n. 07, de 24 de maio. A mesma Resolução inseriu a ouvidoria na estrutura organizacional da UnB e aprovou o Regimento Interno da Ouvidoria.

A institucionalização da Ouvidoria da UnB através dos normativos supramencionados foi um passo importante para a definição de procedimentos e organização de seu funcionamento, trazendo maior garantia para sua atuação. A partir dos referidos normativos, sem relegar outros efeitos que naturalmente o reconhecimento da ouvidoria pela gestão máxima possa trazer, destacam-se, a seguir, alguns pontos:

- 1) **Conceito de ouvidoria.** Antes da publicação do Regimento Interno, diferentes conceitos sobre a ouvidoria eram assumidos pelas gestões. Também o público alvo da

ouvidoria não constava nas normas, embora fosse apontado nos relatórios. Entretanto, o Regimento Interno da Ouvidoria da UnB assim definiu a ouvidoria em seu art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º A ouvidoria da UnB é uma órgão de promoção e defesa dos direitos dos estudantes, docentes, servidores, técnico-administrativos e da comunidade extra-universitária em suas relações com a UnB em suas diferentes instâncias administrativas e acadêmicas.

- 2) **Competências da ouvidoria da UnB.** O art. 2º define as atribuições da ouvidoria; entre as quais, tem-se a previsão da produção de relatórios e de recomendação para a melhoria das atividades desenvolvidas pela instituição.

Art. 2º Compete à Ouvidoria da Universidade de Brasília as seguintes atribuições, além de outras decorrentes da sua área de atuação:

I receber, apurar e encaminhar às autoridades competentes reclamações, críticas e comentários de estudantes, professores, servidores do corpo técnico-administrativo e da sociedade, atuando com independência na produção de apreciações acerca da atuação dos órgãos acadêmicos e administrativos da Universidade de Brasília;

II receber denúncias a respeito de quaisquer violações de direitos individuais ou coletivos, de atos ilegais, bem como de qualquer ato de improbidade administrativa, praticado por agentes ou servidores públicos de qualquer natureza, vinculados direta ou indiretamente à atuação da UnB;

III promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias junto aos órgãos competentes, solicitando as providências necessárias ao saneamento das irregularidades e/ou ilegalidades constatadas;

IV promover, também, junto às várias instâncias acadêmicas e administrativas, os direitos de grupos vulneráveis ou discriminados;

V recomendar às instâncias acadêmicas e administrativas a adoção de medidas que visem à melhoria das atividades desenvolvidas pela Instituição, a partir da sistematização de dados obtidos pela escuta das manifestações acolhidas;

VI produzir, semestralmente, relatório circunstanciado de suas atividades, a ser apresentado para apreciação do Reitor e do Conselho Universitário da Universidade de Brasília.

- 3) **Recomendações de alterações procedimentais.** O art. 6º, inc. IV, estabelece, entre as competências do ouvidor, *in verbis*:

Art. 6º Compete ao Ouvidor:

[...];

IV recomendar as devidas alterações procedimentais para melhoria da qualidade dos serviços prestados, no atendimento aos membros da comunidade.

- 4) **Apresentação de relatórios junto à gestão e definição de mandato.** O mandato definido pela gestão é um dos mecanismos defendido pelos ouvidores e por alguns autores, a exemplo de Lyra (2000), como um dos principais elementos que, somados a outros, podem garantir a autonomia do ouvidor. Tais questões são apresentadas no art. 7º, § 2º e 3º, *in verbis*:



Art. 7º O Ouvidor exercerá suas funções com independência e autonomia, visando garantir a dignidade do ser humano.

[...].

§ 2º O Ouvidor apresentará relatórios semestrais à Reitoria e ao Conselho Universitário, com o número de atendimentos realizados, sem prejuízo do encaminhamento de relatórios parciais.

§ 3º O Ouvidor exercerá mandato de dois anos, podendo ser reconduzido, uma única vez, por igual período.

- 5) **Presença do ouvidor nas instâncias consultivas e decisória da Universidade.** O art. 10 garantiu a presença do ouvidor nos colegiados, com direito a voz, embora tal ação não signifique automaticamente que ele tenha direito ao voto.

Art. 10. O Ouvidor terá garantido o direito à voz nos Colegiados Superiores da Universidade de Brasília.

Para além das normas supracitadas, a UnB criou ainda a Instrução Normativa n. 01, de 12 de maio de 2011 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011b), que teve o objetivo específico que normatizar os prazos de atendimento da ouvidoria estabelecidos em seu art. 3º, sob os seguintes parâmetros, *in verbis*:

Art. 3º [...].

I – denúncia: 30 (trinta) dias úteis;

II – reclamação: 15 (quinze) dias úteis;

II – sugestão (quinze) dias úteis.

Ainda como destaque na Instrução Normativa n. 01/2011, tem-se a definição dos conceitos de denúncia, reclamação, sugestão e elogio, e a vedação aos representantes das ouvidorias nas unidades da Universidade – nominados consultores – de ofertarem uma resposta direta ao cidadão, devendo encaminhar a resposta sempre à Ouvidoria.

Desde que foi reativada, a Ouvidoria da UnB produz e divulga semestralmente os seus relatórios. É importante evidenciar a boa qualidade e a organização dos relatórios daquele órgão em todas as gestões dos(as) ouvidores(as)<sup>8</sup> que por ali passaram. Observou-se, por exemplo, aspectos como uma avaliação crítica dos serviços prestados pela UnB e as contínuas e qualificadas recomendações ao gestor – um dos elementos fundamentais para a efetividade desse documento de gestão. Entre as recomendações, é possível citar como exemplo de boa prática para a transparência e qualificação do serviço público, a proposta da

<sup>8</sup> Desde 2009, a ouvidoria teve quatro ouvidores (as) em seu comando: Christian Guy Caubet (1º de outubro de 2009 a 31 de setembro de 2010); Alayde Avelar Freire Sant'Anna (2 de fevereiro de 2011 a 23 de março de 2012); Flávia Carlet (6 de julho a 7 de novembro de 2012); Eurides Araujo Costa Pessoa (desde 2013).

então ouvidora Alayde Avelar Freire Sant'Anna, na forma da Nota Técnica n. 01, de 07 de fevereiro de 2011, que sugere ao Reitor a criação de uma corregedoria seccional para apurar as infrações disciplinares envolvendo as diversas unidades universitárias.

A Ouvidoria da UnB destaca servidores que viabilizam o trabalho em cada área de destino das manifestações. Esse trabalho é fundamental diante do tamanho da ouvidoria. Os representantes são denominados “consultores”. A atuação dos consultores está estabelecida na Instrução Normativa n. 01/2011, em seu art. 2º, e também é aludida nos relatórios da Ouvidoria, conforme se segue:

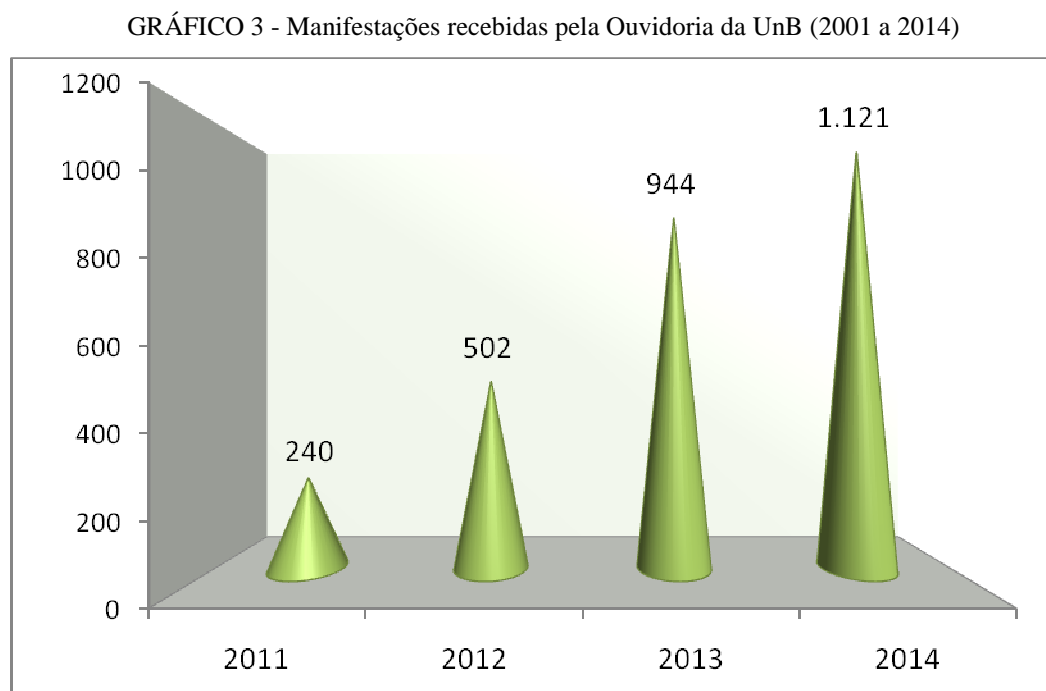
Art. 2º [...] para que a Ouvidoria desempenhe sua missão de forma adequada e resulte no atendimento aos interesses da sociedade é necessária a colaboração das áreas administrativas e acadêmicas da UnB no sentido de prover subsídios apropriados para tratamento efetivo das demandas recepcionadas. Essa colaboração torna-se possível por meio do trabalho dos consultores, ou seja, servidores ou colaboradores indicados pela autoridade competente para auxiliar a Ouvidoria no tratamento e resolução das demandas dos usuários. (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2012a, p.7).

De acordo com informações do sítio virtual da Universidade, a Ouvidoria da UnB é vinculada administrativamente ao Gabinete do Reitor “sem nenhuma subordinação técnica, agindo com independência funcional e imparcialidade”. E ainda, os canais de atendimento oferecidos pela Ouvidoria são assim apresentados:

1. Sistema Informatizado (SISOUV) – Disponível no *link* “fale com a Ouvidoria”;
2. Atendimento pessoal realizado por uma das assessoras da Ouvidoria – Servidoras da Universidade devidamente treinadas;
3. Por meio de carta endereçada à Ouvidoria da UnB, no endereço: *Campus* Universitário Darcy Ribeiro, Biblioteca Central, 2º andar, sala A1 09/39, Brasília-DF, CEP 70910-900.
4. Pelo *e-mail*: ouvidoria@unb.br, com as seguintes informações indispensáveis: nome completo, número do Cadastro de Pessoa Física (CPF), vínculo com a UnB ou, se da comunidade externa, a informação do telefone de contato, se solicita sigilo do nome e a manifestação.

As informações a seguir dão ênfase aos dados estatísticos existentes nos relatórios da ouvidoria da UnB, estruturados sob as seguintes variáveis: 1) Demandas recepcionadas; 2) Demandas por tipo de manifestação; 3) Demandas por tipo de acesso; 4) Demandas por público; 5) Demandas por assunto; 6) Setores mais demandados.

O Gráfico 3, a seguir, evidencia o volume de demandas recebidas pela Ouvidoria da UnB entre 2011 e 2014 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2014b, p. 18).



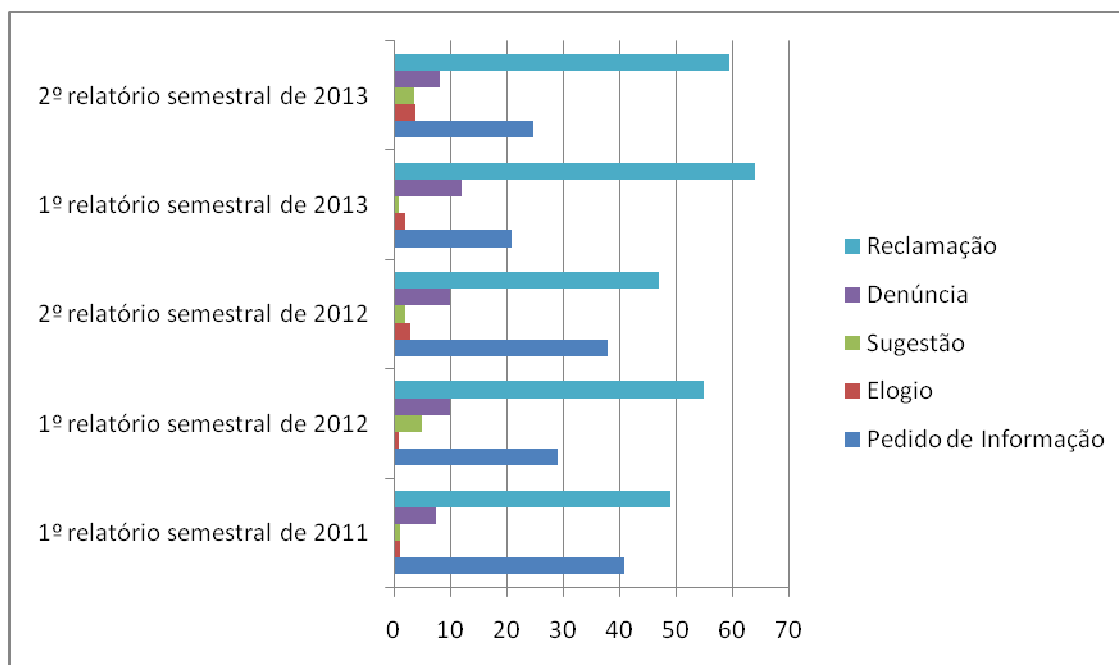
Fonte: II Relatório semestral da ouvidoria da UnB, 2014.

Os dados apresentados pelo Gráfico 3 indicam um crescente aumento anual das manifestações, o que por um lado pode evidenciar um aumento nas críticas à Universidade e, por outro pode indicar um maior conhecimento e confiança na atuação da Ouvidoria.

É preciso esclarecer que, ao se analisar os dados da evolução anual a partir dos relatórios, foram encontrados algumas divergências nos dados. Tais diferenças, no entanto, se devem a forma de cômputo, pois os períodos de extração dos dados podem perpassar o ano completo (se considerado de janeiro a dezembro). Como exemplo, tem-se que os períodos contabilizados nos relatórios de 2012 vão de dezembro de 2011 a maio de 2012, para o relatório do primeiro semestre, e de junho a outubro de 2012, para o relatório do segundo semestre. As variações, entretanto – que por vezes podem ser explicadas pela necessidade de entrega de um relatório em decorrência do fim da gestão do(a) ouvidor(a) –, não trazem vieses significativos para a observação do comportamento geral dos dados, como aqui se pretende. Por outro lado, a ausência de informações consolidadas por ano dificulta uma visão comparativa das informações daqueles que buscam informações sobre a ouvidoria da UnB.

No Gráfico 4, a seguir, tem-se as manifestações por tipo, comparadas a cada semestre entre 2011 e 2013.

GRÁFICO 4 – Manifestações recebidas pela Ouvidoria da UnB, por tipo (2011 a 2013)



Fonte: II Relatório semestral da ouvidoria da UnB, 2013.

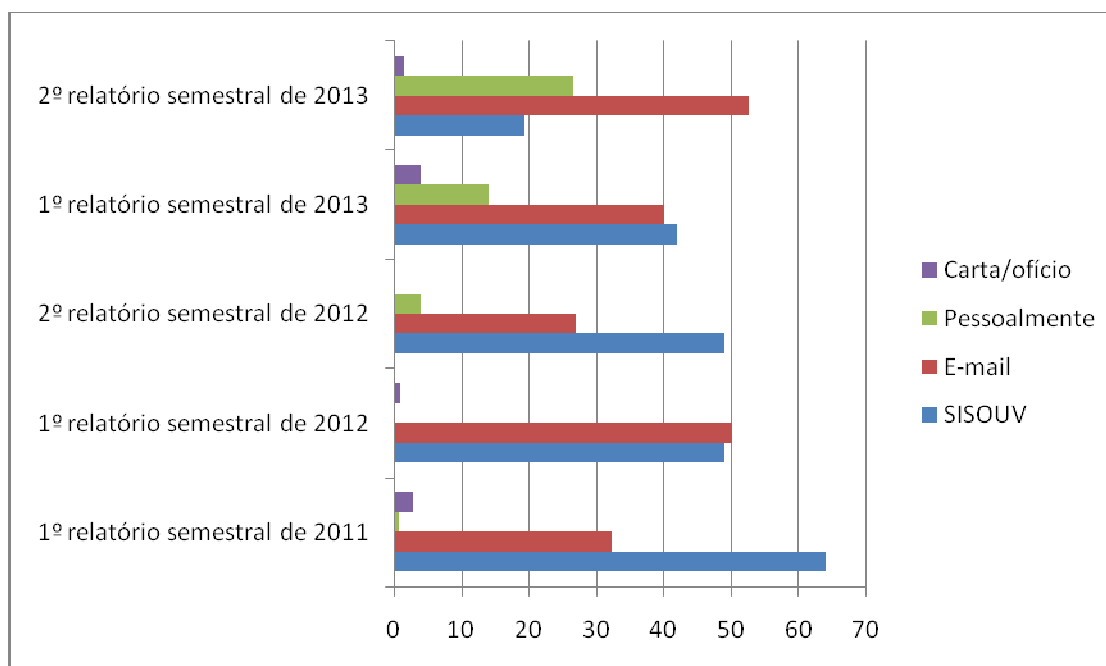
Os dados indicam a predominância do tipo Reclamação. Os relatórios da UnB (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2013b) apontam que tal fato se deve principalmente à procura, sobretudo, da comunidade externa, pelos serviços prestados na área de vestibular, PAS, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e concursos públicos realizados por uma fundação específica vinculada à UnB até outubro de 2014, conhecida com o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (CESPE)<sup>9</sup>.

Verifica-se ainda que os pedidos de informação crescem a cada ano, atingindo o seu ápice no primeiro semestre de 2013. O aumento demonstra que a organização e publicização das informações são elementos centrais para o atendimento do público da UnB.

O Gráfico 5, a seguir, traz o comparativo do recebimento de manifestações por semestres, entre 2011 e 2013, por canal de acesso.

<sup>9</sup> Em outubro de 2014, a Ouvidoria da UnB, a partir de decisão interna informada por meio do Ofício CEBRASPE n. 462, deixou de receber manifestações sobre o CESPE, que passou a recebê-las diretamente. Esse Centro, devido a sua natureza de realizar concursos para todo o país, era a unidade que mais recebia demandas até então.

GRÁFICO 5 – Manifestações recebidas pela Ouvidoria da UnB, por canal de acesso. (2011 a 2013)



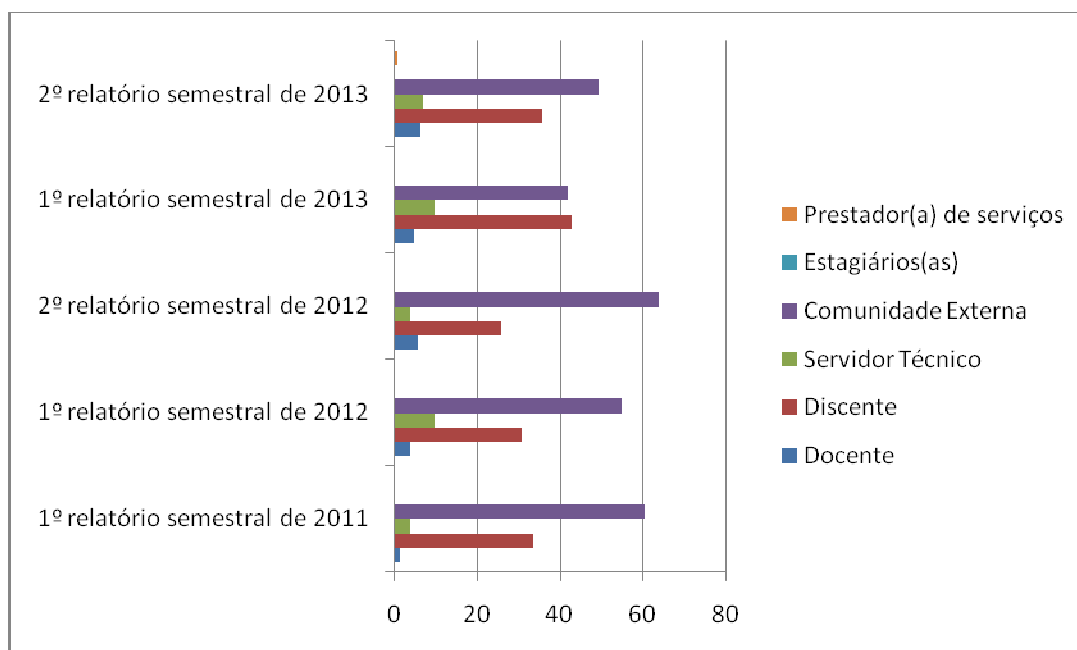
Fonte: II Relatório semestral da ouvidoria da UnB, 2013.

Os dados do Gráfico 5 expressam claramente que o canal de entrada mais acessado pelos usuários da UnB é o SISOUV. As contínuas melhorias desse sistema e a crescente busca pela Ouvidoria da UnB são os fatores que certamente contribuem para esse resultado. Também ainda é bastante relevante a entrada por *e-mail*. Embora o *e-mail* seja uma ferramenta bastante popularizada e de fácil acesso, há críticas de especialistas a respeito da segurança do uso desse canal de entrada nas ouvidorias e em outros órgãos que atendem ao público em geral. Os argumentos vão desde a possibilidade de fraude, até a ausência de protocolo de recebimento da mensagem – procedimento comum em sistemas informatizados que garantem ao usuário o recebimento da manifestação e seu acompanhamento –, além do trabalho manual de inserção das informações contidas em um *e-mail* para um sistema que possa gerar informações gerenciais automaticamente.

O aumento gradual da busca dos cidadãos pelo atendimento presencial na ouvidoria pode denotar, entre outros aspectos, uma maior confiança na atuação dessa unidade e a boa qualidade no acolhimento dos usuários.

A Ouvidoria da UnB recebe manifestações de estudantes, professores, servidores de seu corpo técnico administrativo e da comunidade externa. O Gráfico 6, a seguir, apresenta dados sobre o público que busca a Ouvidoria, por semestre, nos anos de 2011 a 2013.

GRÁFICO 6 – Manifestações recebidas pela Ouvidoria da UnB, por público. (2011 a 2013)



Fonte: II Relatório semestral da ouvidoria da UnB, 2013.

Conforme os dados evidenciados no Gráfico 6, a comunidade externa, seguida pelos discentes, foi a maior demandante da Ouvidoria da UnB. Em relação à comunidade externa, o CESPE e a Secretaria de Assuntos Acadêmicos (SAA) foram os maiores responsáveis pelo grande volume de questionamentos externos no período em tela. Também a BCE recebeu um volume significativo de demandas, ocupando o terceiro lugar.

As demandas direcionadas à SAA são, em sua maioria, oriundas da comunidade externa, mormente nas classificações “curso/concurso” e “pedido/divulgação de informação”. Esse aumento é atribuído não somente ao grande número de concursos públicos, mas também pelos pedidos sobre informações acadêmicas.

Por fim, as linhas que se seguiram até aqui não pretendeu fazer uma análise pormenorizada sobre a atuação da Ouvidoria da UnB, mas apenas destacar os pontos relevantes de seu funcionamento. Neste sentido, é preciso atentar-se à boa organização das informações dos relatórios e, sobretudo, à elaboração de normativos que dão lastro para o bom funcionamento da Ouvidoria, estabelecendo prazos, o mandato do ouvidor e a forma de escolha do ouvidor, entre outros aspectos importantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democratização – ainda em curso – da sociedade brasileira exige do poder público esforço contínuo para melhorar a oferta de serviços à população. Os processos decisórios, no entanto, devem contar com a participação daqueles para os quais os serviços são direcionados, como condição essencial para que tenham legitimidade.

A população, por sua vez, não tem se furtado a participar das decisões que afetam a vida diária ao exigir, reclamar, denunciar e sugerir, por diversos meios, entre os quais, a ouvidoria. O cidadão encontra ali um lugar aberto a ouvi-lo e pronto para lhe ofertar qualquer tipo de informação sobre os serviços público e privado. De fato, a ouvidoria é decorrente da democracia brasileira, ainda em desenvolvimento, pois sua existência pressupõe ambientes onde o diálogo, sem nenhum tipo de coação das liberdades comunicativas, seja condição básica de existência.

A ouvidoria, mesmo em uma democracia incipiente como a brasileira, já demonstra, com suas características peculiares, potencialidades bastante alvissareiras, entre as quais destacam-se: a atuação na prevenção e na correção de distorções na aplicação de recursos públicos e na oferta de serviços; o meio para a resolução pactuada de conflitos, reduzindo a judicialização e incluindo as pessoas nas decisões que lhes são direcionadas; ser órgão de interlocução entre a sociedade e o Estado brasileiro, tornando-o mais permeável a participação dos seus cidadãos, garantindo-lhe a informação e qualificando as respostas enviadas por aqueles cidadãos; e, a organização das informações estratégicas para a transformação da gestão, em um ciclo que se retroalimenta.

É na perspectiva de tal ciclo que as ouvidorias foram aqui caracterizadas como órgãos de controle, participação e gestão<sup>10</sup>. Neste diapasão, o grande desafio colocado às ouvidorias é o de contribuir para que os cidadãos alcancem a condição de sujeitos autônomos e livres para fazer suas próprias escolhas, como é característico das democracias.

É importante enfatizar que o estudo em tela, intitulado “*Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília*”, teve por base a teoria do agir comunicativo, desenvolvida por Habermas, para, a partir do estudo de caso focado na ouvidoria da Universidade de Brasília (UnB), chegar as considerações aqui expostas. Optou-se pois, por trabalhar a perspectiva de Habermas sobre a

---

<sup>10</sup> Embora alguns estudos (inclusive aqueles apontados na presente Tese) vinculem a ouvidoria aos termos aqui adotados para a formulação do conceito de ouvidoria, as reflexões a respeito desse instituto concebidas a partir da tríade controle-participação-gestão foram sistematizadas originalmente por José Eduardo Elias Romão, sobretudo, no período que ocupou o cargo de Ouvidor-Geral da União (2011 a 2014).

ação comunicativa e a legitimação do poder, por entender que esta apresenta conceitos que propiciam uma visão sobre a institucionalização dos espaços de comunicação em sociedades que tem pro norte a estrutura do Estado Democrático de Direito.

Na presente Tese foram observados outros estudos que também tiveram como referencial os conceitos desenvolvidos por Habermas, relacionando-os aos institutos da ouvidoria brasileira, cujas abordagens versaram, sobretudo, a respeito da democracia – tema central para mim. Assim, os estudos e as pesquisas têm naturalmente pontos convergentes ou aspectos comuns, seja pelas contribuições das ouvidorias públicas para a construção de uma visão acerca dos direitos humanos e a consolidação da democracia no Brasil; pelas temáticas relacionadas com a autonomia privada dos indivíduos, a participação cidadã por meio do agir comunicativo, além da ideia de legitimidade do Direito e do uso de regras procedimentais para garantia da liberdade individual e participação política nas sociedades que tem por base princípios democráticos; ou ainda, pelo debate sobre o controle na gestão pública e *accountability* – conceito relacionado às ideias de “responsabilização”, fiscalização, avaliação e à obrigação da prestação de contas.

Novamente, aqui, percebe-se que a tríade **controle-participação-gestão**, considerando as diferentes abordagens dos autores aqui supramencionados, lastreou as visões e os caminhos percorridos pelos pesquisadores brasileiros ao analisarem as ouvidorias. Tal fato remete na direção de que os métodos aqui adotados não estão isolados das reflexões atuais, mas sim, parecem convergir para uma visão da ouvidoria como um importante mecanismo democratizante.

Para discutir a ação das ouvidorias na sociedade brasileira buscou-se evidenciar o conceito de racionalidade comunicativa de Habermas, dando ênfase para a importância do diálogo na formação do entendimento mútuo entre os indivíduos. A razão comunicativa de Habermas está associada a uma concepção de ética discursiva com base na avaliação de argumentos, na crítica, em processos de conversação para a resolução de conflitos e em um discurso racional. Assim, a validação e a legitimação das normas dependem do entendimento linguístico entre os indivíduos capazes de fazer uso da linguagem de forma racional para o alcance de consensos.

Na linha da teoria do discurso, uma das proposições das sociedades democráticas é a organização de esferas públicas, concebidas como canais de comunicação, que propiciam a participação dos indivíduos no questionamento e na legitimação do sistema normativo. Neste sentido, anuncia-se a primeira tese decorrente do presente estudo: **as ouvidorias constituem espaços da esfera pública que possibilitam a participação da população na discussão das**



**normas, no questionamento da ordem normativa e para a resolução de conflitos, formando uma estrutura social fundada em uma noção de cidadania participativa que potencializa a circulação do poder, bem como na garantia da liberdade subjetiva, em uma concepção de política deliberativa e na necessidade de legitimação dos sistemas legislativo, jurídico e político.**

Ao optar por um estudo de caso, mesmo com algum conhecimento prévio sobre o seu *locus*, o pesquisador, apenas intuitivamente, pode supor que, a partir desse objeto de estudo, seria possível perceber elementos suficientes que substanciassem o debate e a busca de respostas para as suas questões. Mas o que parecia, em certa medida, uma aposta – mesmo considerando que a UnB carrega em sua história fatos concretos que a diferenciam do conjunto das universidades – foi, em verdade, uma surpresa alvissareira, entre outros motivos, por encontrar em sua ouvidoria todos os tipos de procedimentos e processos, inclusive aqueles de raridade nas ouvidorias, como o uso intencional e regular de técnicas para a resolução pactuada de conflitos.

Ao pesquisar a ouvidoria da UnB, encontrou-se uma unidade extremamente dedicada às suas atribuições, sem que isso significasse, em nenhum momento, a perda da doçura no acolhimento das pessoas, a clareza no modo de proceder, a competência para gerar informações, a gentileza no trato – inclusive na recepção a mim ofertada – e a convicção de que estão fazendo um trabalho vocacionado para a mudança da universidade e em benefício da comunidade. Tal visão somente pode ser partilhada após um apanhado crítico do trabalho de campo, sobretudo, com base na observação dos atendimentos pessoais e conversas com os usuários atendidos, tendo como retaguarda a metodologia da hermenêutica reconstrutiva, que objetiva o consenso a partir dos discursos dos sujeitos em suas pretensões de validade.

Percebeu-se ainda que a ouvidora e os servidores estavam atentos às normas mais recentes que afetam a ouvidoria, demonstrando interesse e investimento em suas formações. Alguns assuntos fundamentais que circundam e influenciam a ouvidoria, tais como: sigilo ao denunciante, Lei de Acesso a Informação (LAI), dificuldades com os gestores, normativos da Ouvidoria-Geral da União (OGU), entre outros, brotavam com facilidade nas conversas, o que denota familiaridade e dedicação daquele grupo de ouvidores, exclusivamente composto por mulheres, que administra a ouvidoria da Universidade analisada.

Também os normativos referentes à ouvidoria são bastante completos, uma vez que contemplam: prazos para resposta da ouvidoria, mandato do ouvidor e forma de escolha do ouvidor, pontos considerados entre os mais relevantes na literatura sobre ouvidoria, mormente quando se refere aos itens necessários para a autonomia, e o bom funcionamento desse instituto de participação social.

As análises da pesquisa demonstraram, entretanto, que nem sempre as intencionalidades dos normativos produzidos vão ao encontro da percepção e práticas das pessoas atingidas pelos regramentos em questão – algo que aparece no relato de um servidor entrevistado como “as dicotomias entre a regra e o jogo”.

Acompanhando a lógica das possíveis distorções entre “a regra e o jogo”, faz-se importante apresentar alguns exemplos sobre o que as normas estabelecem e o que foi adotado na prática, ou mesmo o que não teve efeito a partir dos regramentos. O normativo aponta que o ouvidor terá voz nos colegiados superiores, mas, na prática, ele não é convidado a participar de colegiados decisórios. O normativo também define prazos para a ouvidoria dar resposta, mas não define prazos para que os gestores devolvam resposta à ouvidoria, deixando aquele órgão refém da área técnica. O normativo ainda assevera que o Reitor escolhe o ouvidor e submete a escolha ao colegiado superior, mas, na prática, tal escolha nunca é ponderada ou revertida por esse colegiado, o que produz um mecanismo de escolha unilateral, excluindo, por exemplo, a possibilidade de candidaturas internas ou externas. Por fim, foi possível notar que não existe um setor responsável por checar a atuação da ouvidoria, por exemplo, quanto aos cumprimentos dos prazos de resposta. Também não há setor da Universidade que acompanhe as sugestões feitas pela ouvidoria para os possíveis ajustes e aperfeiçoamento da gestão.

Conforme relatado anteriormente, na primeira visita à ouvidoria da UnB, tomei conhecimento do memorando solicitando a retirada da ouvidoria de seu atual local, sem que houvesse a indicação da nova sede daquela unidade no campus universitário. O que poderia ser apenas uma realocação das unidades, quando analisada no contexto das entrevistas, traz a tona 02 (duas) suposições, quais sejam: 1) a unidade da ouvidoria não é de suma importância para a gestão, em que pese a elaboração dos normativos supracitados e os discursos de gestores e servidores; 2) a unidade da ouvidoria incomoda os gestores com seus pedidos considerados menores do que as demandas já praticadas por longa data em cada setor. Ambas as suposições parecem indicar que a ouvidoria ainda não adquiriu um nível de institucionalidade capaz de realmente inseri-la nos fluxos e nas praxes da Universidade. Aqui, possivelmente revela-se outra questão: a própria construção da ouvidoria deve contar com a

efetiva participação dos atingidos, como ensina a teoria do agir comunicativo, sob pena de um distanciamento institucional que produz a falsa aceitação dessa unidade, conveniente com o que aqui foi nominado de “*marketing* democrático”, que representa a prática da criação de uma ouvidoria, sem oferecer garantias mínimas para o seu funcionamento, mas apenas com a intenção de veicular a ideia falaciosa de uma gestão aberta a ouvir os cidadãos, quando, em verdade, os cala. A respeito da questão normativa, Habermas destaca que para se obter a legitimidade, é preciso que a norma seja validada pelos atingidos através do diálogo e do entendimento entre os membros de um grupo social específico.

Os relatos dos entrevistados também evidenciaram uma Universidade cujas categorias funcionais estão em contínua disputa por poder. As reivindicações de sujeitos e grupos sociais, o questionamento da legitimidade normativa e a luta pelo reconhecimento e garantia de direitos revelam a importância da autonomia dos indivíduos para a institucionalização de direitos e a legitimidade do sistema normativo no Brasil.

O compartilhamento de informações na UnB foi o ponto crítico ressaltado pelos entrevistados, que expuseram a dificuldade para a obtenção de informações, além do jogo de empurra, empurra, atribuindo responsabilidade a outro setor.

No contexto das dificuldades com a publicização das informações, a LAI foi um advento de grande importância. O ditame pode ser considerado a primeira experiência de um procedimento comum para ouvidorias do Poder Executivo Federal. Mesmo que a LAI não tenha aportado competências específicas para as ouvidorias, tal experiência – inédita – favoreceu as mesmas em diversos e inesperados aspectos. Embora a LAI tenha sido implementada há apenas 03 (três) anos, não apenas as equipes das ouvidorias foram fortalecidas, mas, sobretudo, uma visão de responsabilidade com as demandas dos cidadãos foi refletida nas atividades desses órgãos. Entre os possíveis efeitos positivos da LAI para as ouvidorias, foram destacados os que se seguem: a utilização dos mesmos prazos estabelecidos para um pedido de acesso; o aumento da equipe das ouvidorias, registrado em alguns casos de junção dos serviços; o envolvimento da autoridade máxima em um pedido de cidadão; as informações, antes sigilosas, passaram a ser divulgadas, ampliando a transparência e viabilizando o controle social; e, a padronização de entendimentos, que favorece a utilização de precedentes. Enfim, a cultura da transparência é, sem dúvida, um dos efeitos mais benéficos da LAI.

A gestão democrática é princípio constitucional. Ela enseja a adoção de procedimentos participativos e propõe a superação da dicotomia entre as esferas técnica e política, na medida em que incorpora a participação política de amplos segmentos sociais na própria condução do ambiente escolar e, mais especificamente, da vida universitária. Neste sentido, a ouvidoria se mostrou um dos mecanismos que promove a participação dos atores de uma universidade, capaz de acolher as diversas vozes e contradições desses atores.

A instituição da ouvidoria universitária no Brasil, para além da contextualização histórica e política, está intimamente vinculada com o advento da gestão democrática no âmbito das universidades brasileiras. As ouvidorias, assim, estão se consolidando nesses espaços muito em função da própria gestão democrática das Instituições de Ensino Superior (IES), uma vez que se tornaram um instrumento de participação social da comunidade acadêmica e da sociedade de uma forma mais ampla. Assim, a ouvidoria universitária, no seu exercício de escuta e busca de consensos, tornou-se um poderoso mecanismo institucional para que esse princípio constitucional seja efetivo. Com seu poder de persuasão e enfrentando, muitas vezes, o descrédito institucional e a falta de estrutura, as ouvidorias universitárias têm ganhado espaço como um órgão realmente capaz de permear as instituições com a participação das pessoas.

O desafio que se coloca, no entanto, continua sendo o do reconhecimento formal desses espaços de interlocução e participação social, de modo que o instrumento de ouvidoria, como estratégia de democratização dos espaços das universidades, ganhe cada vez mais força e institucionalidade, legitimando a sua função ligada ao controle da gestão pública, constituindo-se como órgão do Estado Democrático de Direito que possibilita a participação da população por meio do diálogo e a circulação do poder no espaço universitário.

Em síntese, a proposta da presente pesquisa foi a de ampliar as compreensões a partir das relações entre a teoria da ação comunicativa, a participação social e as formas de exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito, com foco na atuação das ouvidorias públicas do Brasil, com base na teoria do discurso de Habermas para compreender a importância de regras procedimentais e processos argumentativos em sociedades com estruturas jurídicas com norte democrático.

Entre os institutos de participação social, a ouvidoria é aquela que reúne maior condição para o agir comunicativo. As razões para tal condição estão na sua forma de atuar, que permite a interlocução direta, sem representações da sociedade, como ocorre na quase totalidade dos casos.

Os procedimentos de uma ouvidoria destacam-se pela capacidade de decodificar os anseios da população trazendo-os para dentro do Estado e, por outro lado, disponibilizando respostas com linguagem de fácil acesso. Para tanto, a ouvidoria tem como prática a verificação da coerência da resposta e adaptação da linguagem para que qualquer cidadão possa compreendê-la. Esse é o seu procedimento mais relevante, pois, por meio dele, a ouvidoria qualifica a fala das pessoas, vinculando-as a direitos.

Para a legitimação do poder no Estado Democrático de Direito brasileiro, faz-se importante que as instituições exerçam suas atividades de acordo com as regras procedimentais que regulam o seu funcionamento. Além da ausência de regras procedimentais para a regulamentação das ouvidorias no Brasil, ainda recai em tais instituições a descrença dos indivíduos na eficiência da administração pública, dificultando a participação da população, bem como a circulação e legitimação do poder na democracia.

Portanto, é preciso defender a definição de regras procedimentais para o funcionamento das ouvidorias. Os espaços de comunicação permitem que sejam conhecidas as preferências e os interesses de todos os segmentos da sociedade. A participação da população não pode se restringir à escolha de seus representantes na eleição, pois o Estado Democrático de Direito precisa criar espaços de comunicação – conforme o representado pela ouvidoria – para que os indivíduos possam participar cotidianamente da legitimação do poder. Ademais, os referidos espaços propiciam a circulação do poder. Nesta perspectiva, decorre a segunda tese da presente pesquisa: **a ouvidoria, por intermédio de seus procedimentos, institucionaliza a legitimidade, que somente pode ser conferida pela participação do cidadão. Ela qualifica a fala das pessoas, vinculando-as a direitos e promovendo a efetividade dos direitos humanos.**

Ao analisar a ouvidoria da UnB, observou-se, de fato, o que possivelmente ocorre nas outras ouvidorias: a insuficiência de elementos nos procedimentos para um efetivo processo comunicativo. Se a busca da ouvidoria pode ser entendida como uma manifestação de expectativa de reconhecimento e de legitimidade, não se pode afirmar, entretanto, da perspectiva da teoria da ação comunicativa que ali se instaurou a partir do procedimento – um processo de participação ou de deliberação, que proporcione uma gestão democrática na universidade. Aqui, o desafio parece ser ainda maior, uma vez que para a averiguação de um processo de participação seria necessário acompanhar variáveis que indicassem a efetividade, o que no exemplo em tela demandaria verificar se os sujeitos alcançaram, em momento posterior, uma condição autônoma no seu pleno exercício das liberdades comunicativas.

Entretanto, tal constatação não retira da ouvidoria sua importância estratégica em prol do referido processo. Assim, vale destacar a terceira tese do presente estudo: **a ouvidoria é um espaço privilegiado para a experimentação democrática, uma vez que seus procedimentos produzem estímulos e impulsos para que os cidadãos exerçam o pleno exercício das liberdades comunicativas.**

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGC, 2006.

ALENCAR, E. B. O. **Ouvidoria: histórias e desafios**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2011.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0736129.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

ARENDT, H. **A condição humana**. Trad. de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: \_\_\_\_\_. **Escritos de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Trad. de Fernando Tomaz. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Brasília: Senado Federal, Sub-Secretaria de Edições Técnicas, 2002. 427 p.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências**. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 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**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

CALADO, C. L. A. Ouvidorias universitárias no Brasil. In: FAVA, A; ALMEIDA, A. C.; PODESTA JUNIOR, A.; VILANOVA, F. (Orgs.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis, 2012.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25486/14810>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

CALLEGARI, J. A.; MELLO, M. P. Acesso à Justiça: Reforma do Estado, Nova Esfera Pública e Controle do Trabalho Judiciário. In: **Revista de Direito Brasileira**, a. 3, v. 4, p. 504-522, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/view/26/25>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

CAMPOS, A.; WANDERLEY JUNIOR, B.; FORTINI, C.; PINTO, F. M.; CATTONI, M.; THIBAU, T. C. S. B. Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidades e obstáculos. **Relatório de Pesquisa**. Projeto Pensando o Direito, p. 10-87, 2012.

\_\_\_\_\_; ALVES, B. B. C. Ensaio sobre a contribuição das ouvidorias públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. **Revista Jurídica (FIC)**, v. 1, p. 112-137, 2014.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidorias públicas como instrumento de mudança**. Brasília: IPEA, 2010.

\_\_\_\_\_; ALCANTARA, E. L. C.; LIMA NETO, F. C. Ouvidoria pública e governança democrática. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ed. esp., p. 27-38, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/rito\\_130322\\_boletim\\_analisepolitico\\_03\\_.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/rito_130322_boletim_analisepolitico_03_.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

CARNEIRO, E. **O Quilombo dos Palmares**. São Paulo: WMF, Martins Fontes, 2011.

CARVALHO, G. **Participação da comunidade na saúde**. Passo Fundo, RS: IFIBE, CEAP, 2007.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2000.

COLAÇO, T. L. O Direito indígena pré-colonial. In: WOLKMER, A. C. (Org.). **Direito e justiça na América indígena**: da conquista à colonização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

COLLARES, M. E. H. Avaliação da gestão universitária – Velhos problemas e novas perspectivas. In: IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. **Anais**, Florianópolis, 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Ouvidoria Geral da União. **Instrução Normativa n. 01, de 05 de novembro de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.



\_\_\_\_\_. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família**. 3. ed. Brasília, 2012a. Cartilha Olho vivo no dinheiro. (Coleção Olho Vivo)

\_\_\_\_\_. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. Brasília, 2012b. (Coleção OGU, Cartilha 1)

\_\_\_\_\_. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo**. Brasília, 2012c. (Coleção OGU, Cartilha 2)

\_\_\_\_\_. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo**. Brasília, 2013a. (Coleção OGU, Cartilha 3)

\_\_\_\_\_. Ouvidoria Geral da União. **Relatório sobre a implementação da Lei n. 12.527: Lei de Acesso à Informação**. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

DALLARI, D. A. Sociedade, Estado e Direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem Incompleta. A experiência brasileira (1500-200): a grande transação**. 2. ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2000.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1989.

DEVECHI, C. P. V; TREVISAN, A. Sobre a proximidade do senso comum das pesquisas qualitativas em educação: positividade ou simples decadência? **Revista Brasileira de Educação**.v. 15, n. 43, 2010, p. 148-201. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n43/a10v15n43.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2013.

FAVA, A; ALMEIDA, A. C.; PODESTA JUNIOR, A.; VILANOVA, F. (Orgs.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis, 2012.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

FERNANDES, F. **A Organização social dos tupinambás**. Brasília: Universidade de Brasília, 1988.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: \_\_\_\_\_; AGUIAR, M. A. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, fev./jun. 2000.

FERREL, H. **Administração Pública**: uma perspectiva comparada. São Paulo: Zahar, 1970.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. **Social Text**, Duke University Press, n. 25-26, p.56-80, 1990. Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/466240?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/466240?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

FREYRE, G. **Casa-grande e senzala**. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Org. e trad. de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. O sujeito e o poder. In: DREYFUS, H. L.; RABINOW, P. **Michel Foucault**: uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir**. Trad. de Raquel Ramallete. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GLÜER, L. M. A ouvidoria universitária como instrumento para uma avaliação institucional emancipatória do ensino superior. In: XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. **Anais**. Brasília, São Paulo, 2006. 15 p. Disponível em: <[www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1364-1.pdf](http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1364-1.pdf)>. Acesso em: 1º set. 2015.

GOMES, E. G. M. Políticas públicas de gestão e coordenação intra-governamental. In: **ANPAD**, Vitória, 28 a 30 de novembro de 2010. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2010/2010\\_ENAPG442.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG442.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

GOMES, M. E. A. C. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. 400 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

GOUGES, O. **L'esclavage des noirs**. Paris: Côte-Femmes Éditions, 1989.

HABERMAS, J. **A ética da discussão e a questão da verdade**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HABERMAS, J. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Trad. de Lúcia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. Trad. de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Dialética e hermenêutica**: para a crítica da hermenêutica de Gadamer. Porto Alegre: L&PM, 1987.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. I.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v. II.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **O discurso filosófico da modernidade:** doze lições. Tradução Luiz Sérgio Repa, Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pensamento pós-metafísico:** estudos filosóficos. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002b.

\_\_\_\_\_; HÄBERLE, P. Sobre a legitimação pelos direitos humanos. In: MERLE, J.; MOREIRA, L. (Orgs). **Direito e legitimidade.** São Paulo: Landy, 2003.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento.** Brasília: UnB, 2009.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento:** a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

KANT, I. **Métaphysique des moeurs.** Sorbonne: Librairie Philosophique J. Vrin, 1971.

KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E. ; FERRAREZI, E. **Políticas públicas.** [S. l.]: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. v. 1.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito.** Trad. de João Baptista Machado. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas.** Trad. de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

LEITE, D. **Reformas universitárias:** avaliação institucional participativa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LOIOLA, M. L. **Rotas do tráfico atlântico entre Goiás e África:** o caminho do sertão. In: **Hist. R.,** Goiânia, v. 15, n. 2, p. 285-302, jul./dez. 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/index.php?journal=historia&page=article&op=view&path%5B%5D=14129>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

LÜCK, H. **Gestão educacional:** uma questão paradigmática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: PINTO, E.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil.** João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

\_\_\_\_\_. Entrevista FALA O OMBUDSMAN: Rubens Pinto Lyra bate duro no corporativismo. **Multidéias,** dez. 1999. Disponível em: <[http://www.fnou.com.br/site/assets/publicacoes/ufpb\\_artigos\\_multideias.pdf](http://www.fnou.com.br/site/assets/publicacoes/ufpb_artigos_multideias.pdf)>. Acesso em: 1º set. 2015.

\_\_\_\_\_. O ouvidor universitário. **Revista Política e Trabalho**, n. 16, set. 2000. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/6457/4033>>. Acesso em: 1º set. 2015.

MARQUES, P. M. F. Estrutura, funcionamento e pontos críticos da Ouvidoria-Geral da Previdência Social. In: PINTO, E.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

MELLO, M. P.; CALLEGARI, J. A. Ouvidoria: direito fundamental de acesso a Justiça e defesa da cidadania. In: CONINTER – Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, 2012, Niterói. **Anais do CONINTER**, Niterói: PPGSD, 2012. v. 1.

MILOVIC, M. **Filosofia da Comunicação**. Brasília: Plano, 2002.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOURA, C. **Os quilombos e a rebelião negra**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MUNANGA, K.; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. São Paulo: Global, 2006.

NASSIF, G. C. As ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, a. XXVII, v. 73, n. 4, p. 45-60, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/636.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

OLIVEIRA, A.S. Ouvidorias universitárias e democracia: conexões, rupturas e desafios. In: FAVA, A; ALMEIDA, A. C.; PODESTA JUNIOR, A.; VILANOVA, F. (Orgs.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis, 2012.

ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PITCHON, C. P. B. A ouvidoria em seu duplo viés: instrumento de democracia participativa e ferramenta de gestão. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ed. esp., p. 39-45, 2012. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/4347287-A-ouvidoria-em-seu-duplo-vies-instrumento-de-democracia-participativa-e-ferramenta-de-gestao.html>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PEIRCE, C. S. P. **Semiótica**. Trad. de José Teixeira Coelho Neto. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1995.

PEREIRA, E. A. **As ouvidorias universitárias no Brasil: um instrumento eficaz de accountability na gestão educacional democrática?** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, 2013. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT2/GT2\\_Comunicacao/EnilsonAraujoPereira\\_GT2\\_integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/EnilsonAraujoPereira_GT2_integral.pdf)>. Acesso em: 1º set. 2015.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Brasília: IPEA, 2012. Texto para Discussão, n. 1.707)

PIZZI, J. **O conteúdo moral do agir comunicativo:** uma análise sobre os limites do procedimentalismo. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2005.

ROMÃO, J. E. E. **Justiça procedimental:** a prática da mediação na teoria discursiva do Direito de Jürgen Habermas. Brasília: Maggiore, 2005.

\_\_\_\_\_. A Ouvidoria Geral da União e o papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social. In: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil:** terceira coletânea. João Pessoa: Ed. UFPB, 2012.

SCHWARCZ, L. M. **Racismo no Brasil.** 2. ed. São Paulo: PubliFolha, 2013.

\_\_\_\_\_; STARLING, H. M. **Brasil:** uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEMERARO, A. R. **Ouvidoria do IPEA:** reflexão crítica do nascimento à maturidade (2004-2010). Brasília: IPEA, 2011. (Textos para Discussão, n. 1603)

SILVA, A. C.; PEIXOTO, D. R.; VIEIRA, A. S. M.; BRINA, C. V.; SOARES, D. R. Por um sistema nacional de ouvidorias públicas. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Série Pensando o Direito. v. 42.

SILVA, R. C. C.; PEDROSO, M. C.; ZUCCHI, P. Ouvidorias públicas de saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde. **Revista de Saúde Pública**, v. 48, n. 1, p. 134-141, 2014. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/rsp/v48n1/0034-8910-rsp-48-01-0134.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

SOARES, M. C. Descobrimos a Guiné no Brasil Colonial. **RIHGB**, Rio de Janeiro, v. 161, n. 407, p. 71-94, abr./jun. 2000. Disponível em: <[http://www.labhoi.uff.br/sites/default/files/May07oZX0EDrb\\_guine.pdf](http://www.labhoi.uff.br/sites/default/files/May07oZX0EDrb_guine.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

UNIÃO EUROPÉIA. Ministério do Planejamento. **Relatório Participação Social na Administração Pública Federal:** desafios e perspectivas para criação de uma Política Nacional de Participação. Brasília: Projeto Apoio dos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil, 2012.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB. Resolução do CONSUNI n. 07, de 24 de maio de 2011. Brasília, 2011a. Disponível em: <[http://www.ouvidoria.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=73&Itemid=57](http://www.ouvidoria.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=57)>. Acesso em: 1º out. 2015.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa n. 01/2011, de 13 de junho de 2011b. Disponível em: <[http://www.ouvidoria.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68:instrucao-normativa-n-12011&catid=38:legislacao&Itemid=64](http://www.ouvidoria.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68:instrucao-normativa-n-12011&catid=38:legislacao&Itemid=64)> Acesso em: 1º out. 2015.

\_\_\_\_\_. I Relatório Semestral da Ouvidoria da UnB, 2011c.

\_\_\_\_\_. I Relatório Semestral da Ouvidoria da UnB, 2012a.

\_\_\_\_\_. II Relatório Semestral da Ouvidoria da UnB, 2012b.

\_\_\_\_\_. I Relatório Semestral da Ouvidoria da UnB, 2013a.

\_\_\_\_\_. II Relatório Semestral da Ouvidoria da UnB, 2013b.

\_\_\_\_\_. I Relatório Semestral da Ouvidoria da UnB, 2014a.

\_\_\_\_\_. II Relatório Semestral da Ouvidoria da UnB, 2014b.

VARGAS, D. B. **O ombudsman parlamentar**: modelo sueco de controle das atividades do estado e de defesa dos interesses dos cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

VIANA JUNIOR. A ouvidoria nas Instituições de Ensino Superior no Brasil: uma abordagem sobre sua aplicação no ponto de vista social, estratégico mercadológico. In: FAVA, A; ALMEIDA, A. C.; PODESTA JUNIOR, A.; VILANOVA, F. (Orgs.). **Ouvidoria universitária no Brasil**: vinte anos de experiência. Florianópolis, 2012.

VILANOVA, M. F. V. As ouvidorias universitárias. In: FAVA, A; ALMEIDA, A. C.; PODESTA JUNIOR, A.; VILANOVA, F. (Orgs.). **Ouvidoria universitária no Brasil**: vinte anos de experiência. Florianópolis, 2012.

VELLOSO, J. ; MARQUES, P. M. F. Recursos próprios da UnB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 655-680, maio/ago. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n91/a18v2691.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. de Johannes Winckelmann. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. v. 1.

**ANEXO A - RESOLUÇÃO DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO N. 7/2011****RESOLUÇÃO DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO N. 7/2011**

Aprova emenda ao Estatuto e alterações no Regimento Geral da UnB, autorizando a criação da Ouvidoria na estrutura organizacional da Instituição, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, no uso das atribuições em sua 379ª Reunião, realizada em 20/5/2011 e as que lhe foram conferidas pelo Estatuto da UnB, publicado no DOU n.7/1994, de 11/1/1994, e pelo Regimento Geral, publicado no DOU n. 80-E, de 25/4/2001, especialmente o disposto nos incisos VI e VII do art. 4º do Regimento Geral da UnB; o disposto no art. 53, inciso V, da Lei n. 9394/1996, de 20/12/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação, e considerando a Exposição de Motivos para o Processo de Criação da Ouvidoria da UnB e Aprovação do seu Regimento Interno,

**R E S O L V E:**

- Art. 1º Aprovar a emenda ao Estatuto da Universidade de Brasília, acrescentando o inciso IV no art. 25 e alterando-se a numeração sequencial dos demais: “IV Ouvidoria”;
- Art. 2º Aprovar a alteração no Regimento Geral da Universidade de Brasília, acrescentando o inciso V no art. 17 e alterando-se a numeração sequencial dos demais: “V A Ouvidoria”.
- Art. 3º Autorizar a criação da Ouvidoria da Universidade de Brasília na estrutura organizacional desta Instituição.
- Art. 4º Aprovar o Regimento Interno da Ouvidoria da Universidade de Brasília.
- Art. 5º Esta Resolução entra em vigor a partir da data publicada no Diário Oficial da União.

Brasília, 24 de maio de 2011.

José Geraldo de Sousa Junior

Reitor

## **ANEXO B - REGIMENTO INTERNO DA OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

### **REGIMENTO INTERNO DA OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

#### **TÍTULO I – Da Natureza e Competência**

Art. 1º A Ouvidoria da Universidade de Brasília é um órgão de promoção e defesa dos direitos de estudantes, docentes, servidores técnico-administrativos e da comunidade extrauniversitária em suas relações com a UnB, em suas diferentes instâncias administrativas e acadêmicas.

Art. 2º Compete à Ouvidoria da Universidade de Brasília as seguintes atribuições, além de outras decorrentes da sua área de atuação:

I receber, apurar e encaminhar às autoridades competentes reclamações, críticas e comentários de estudantes, professores, servidores do corpo técnico-administrativo e da sociedade, atuando com independência na produção de apreciações acerca da atuação dos órgãos acadêmicos e administrativos da Universidade de Brasília;

II receber denúncias a respeito de quaisquer violações de direitos individuais ou coletivos, de atos ilegais, bem como de qualquer ato de improbidade administrativa, praticado por agentes ou servidores públicos de qualquer natureza, vinculados direta ou indiretamente à atuação da UnB;

III promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias junto aos órgãos competentes, solicitando as providências necessárias ao saneamento das irregularidades e/ou ilegalidades constatadas;

IV promover, também, junto às várias instâncias acadêmicas e administrativas, os direitos de grupos vulneráveis ou discriminados;

V recomendar às instâncias acadêmicas e administrativas a adoção de medidas que visem à melhoria das atividades desenvolvidas pela Instituição, a partir da sistematização de dados obtidos pela escuta das manifestações acolhidas;

VI produzir, semestralmente, relatório circunstanciado de suas atividades, a ser apresentado para apreciação do Reitor e do Conselho Universitário da Universidade de Brasília.

#### **Título II – Da Estrutura, das Atribuições e das Competências**

##### **Capítulo I – Da Estrutura**

Art. 3º A Ouvidoria da Universidade de Brasília terá a seguinte estrutura administrativa:



- I Ouvidor;
- II Assessoria;
- III Secretaria.

Art. 4º A Ouvidoria da Universidade de Brasília será administrada por um Ouvidor, a ser indicado pelo Reitor e aprovado pelo Conselho Universitário da Universidade de Brasília.

## **Capítulo II – Das Atribuições da Ouvidoria**

Art. 5º No exercício de suas funções, a Ouvidoria tem as seguintes atribuições:

- I organizar os mecanismos e canais de acesso dos interessados em encaminhar suas manifestações;
- II orientar os docentes, os servidores técnico-administrativos, os alunos e a comunidade externa a respeito da melhor forma de encaminharem as suas demandas, instruí-las e acompanharem sua tramitação;
- III receber críticas, reclamações, denúncias e sugestões acerca dos procedimentos e práticas inadequadas ou irregulares, atuando no sentido de corrigi-los e aperfeiçoá-los junto aos órgãos competentes, buscando sempre o diálogo entre as partes;
- IV encaminhar as manifestações acolhidas ao órgão competente, solicitando a devida apuração e retorno à Ouvidoria a fim de informar ao manifestante a respeito das providências tomadas;
- V propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;
- VI implantar ações e mecanismos que incentivem o exercício da cidadania e possibilite ao administrador público a capacidade de análise e alteração de procedimentos;
- VII orientar a atuação das demais unidades de Ouvidoria existentes na UnB, promovendo sua coordenação em constituição de rede interna de atendimento à comunidade universitária e externa;

Parágrafo único. A Ouvidoria, caso solicitado, deverá manter sob sigilo o nome do demandante.

## **Capítulo III – Das Competências do Ouvidor**

Art. 6º Compete ao Ouvidor:

- I ouvir os membros da comunidade da UnB e o cidadão em geral, com cortesia e respeito, sem qualquer discriminação ou pré-julgamento;

II garantir aos usuários do serviço da Ouvidoria resposta por escrito às indagações e questões apresentadas, no menor prazo possível, com clareza e objetividade;

III buscar as eventuais causas da deficiência do serviço, objeto da manifestação, evitando sua repetição;

IV recomendar as devidas alterações procedimentais para melhoria da qualidade dos serviços prestados, no atendimento aos membros da comunidade.

Art. 7º O Ouvidor exercerá suas funções com independência e autonomia, visando garantir a dignidade do ser humano.

§ 1º No exercício de suas funções, o Ouvidor poderá se dirigir, oficial e diretamente, aos integrantes da comunidade universitária para solicitar informações por escrito.

§ 2º O Ouvidor apresentará relatórios semestrais à Reitoria e ao Conselho Universitário, com o número de atendimentos realizados, sem prejuízo do encaminhamento de relatórios parciais.

§ 3º O Ouvidor exercerá mandato de dois anos, podendo ser reconduzido, uma única vez, por igual período.

Art. 8º As demandas e recomendações atendidas de forma insatisfatória, ou não atendidas, serão encaminhadas ao Reitor, para ciência e adoção de medidas cabíveis.

Art. 9º O Reitor poderá baixar instruções complementares regulamentando as ações da Ouvidoria.

Art. 10. O Ouvidor terá garantido o direito à voz nos Colegiados Superiores da Universidade de Brasília.

### **Título III – Da Documentação**

Art. 11. As demandas apresentadas à Ouvidoria deverão ser documentadas, em ordem cronológica, constando em seu registro:

- I data do recebimento da demanda;
- II nome do demandante;
- III endereço, telefone e/ou *e-mail* do demandante;
- IV forma de contato mantido: pessoal, por telefone, carta, *e-mail*, fax;
- V proveniência da demanda: comunidade interna ou externa;
- VI tipo de demanda: denúncia, reclamação, dúvida, sugestão, elogio, outros;
- VII situação apresentada;

- VIII unidade envolvida;
- IX resposta;
- X data da resposta.

#### **Título IV – Dos Procedimentos Éticos**

Art. 12. O Ouvidor e sua equipe, no exercício de suas funções, devem zelar pela ética, integridade e dignidade da pessoa humana, atuando em consonância com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Constituição da República Federativa do Brasil.

#### **Título V – Das Disposições Gerais**

Art. 13. O Gabinete do Reitor, o Vice-Reitor, os Decanos, os Dirigentes das Unidades Acadêmicas, das Unidades Administrativas, dos Centros e Órgãos Complementares deverão promover o acesso da Ouvidoria à documentação e aos dados necessários para a devida instrução de resposta a demandante.

Art. 14. O Gabinete do Reitor assegurará as condições de trabalho para que a Ouvidoria da UnB cumpra as atribuições previstas neste Regimento.

Art. 15. Este Regimento entrará em vigor nesta data.

Brasília, 24 de maio de 2011.

José Geraldo de Sousa Junior

Reitor

## ANEXO C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você é convidado(a) a participar, como voluntário(a), em uma pesquisa. Após ser esclarecido(a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento.

#### INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

Título do Projeto: Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da UnB.

Pesquisador Responsável: **Paulo Marcello Marques**

#### JUSTIFICATIVA, OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS:

O estudo tem por objetivo geral analisar como a ouvidoria da Universidade de Brasília - UnB tem atuado enquanto espaço de gestão democrática, mediando a participação e a solução de conflitos.

A pesquisa prevê o levantamento de dados e informações referentes ao funcionamento da Ouvidoria da UnB e também entrevistas com gestores, servidores e alunos.

Informo que obtive autorização da reitoria da UnB para a realização do estudo, bem como o apoio da Ouvidoria da UnB que se colocou a disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Dessa forma, venho respeitosamente solicitar uma entrevista gravada com a duração máxima de uma hora. As questões versarão sobre a percepção a respeito do funcionamento da Ouvidoria da UnB.

#### DECLARAÇÃO DO(A) PARTICIPANTE OU DO(A) RESPONSÁVEL PELO(A) PARTICIPANTE:

Eu, \_\_\_\_\_, abaixo assinado, concordo em participar do estudo intitulado: **Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da UnB**. Fui informado pelo pesquisador **Paulo Marcello Marques** dos objetivos da pesquisa, esclareci minhas dúvidas e recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isso leve a qualquer penalidade.

Local e data: Brasília,.....de ..... de 2015

Nome:

Assinatura do participante: \_\_\_\_\_

Assinatura do(a) pesquisador(a): \_\_\_\_\_