



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
NÚCLEO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**AS OUVIDORIAS PÚBLICAS UNIVERSITÁRIAS: AUTONOMIA,
POTENCIALIDADES E LIMITES**

MAURINO MEDEIROS DE SANTANA

**JOÃO PESSOA
2017**

AS OUVIDORIAS PÚBLICAS UNIVERSITÁRIAS: AUTONOMIA, POTENCIALIDADES E LIMITES

Maurino Medeiros de Santana

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Giuseppe Tosi

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e democracia: teoria, história e política

JOÃO PESSOA - PB
2017

Catálogo na Publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S232o Santana, Maurino Medeiros de.
As ouvidorias públicas universitárias: autonomia,
potencialidades e limites / Maurino Medeiros de Santana. - João
Pessoa, 2017.
115 f. : il. -

Orientador: Prof. Giuseppe Tosi.
Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCHLA/PPGDH

1. Direitos humanos. 2. Ouvidorias universitárias - IFES. 3.
Ombudsman. I. Título.

UFPB/BC

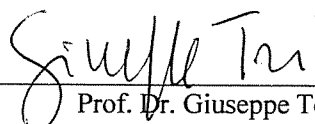
CDU – 341.231.14(043)

**AS OUVIDORIAS PÚBLICAS UNIVERSITÁRIAS: AUTONOMIA,
POTENCIALIDADES E LIMITES**

Maurino Medeiros de Santana

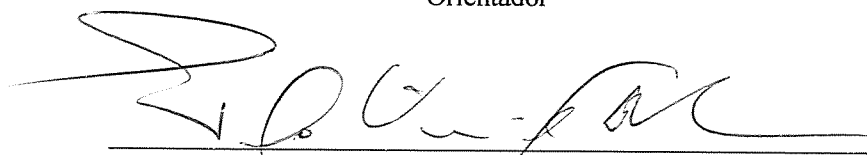
Dissertação de mestrado avaliada em 28 / 08 / 2017 com conceito APROVADA

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Giuseppe Tosi

Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas
Públicas – Universidade Federal da Paraíba
Orientador



Prof. Dr. Paulo Vieira de Moura
Universidade Federal da Paraíba
Examinador Externo



Prof. Dr. Rodrigo Freire
Universidade Federal da Paraíba
Examinador Interno

Prof.^a Dr. Maria de Nazaré Zenaide Tavares
Universidade Federal da Paraíba
Suplente Interna

Prof. Dr. Severino José de Lima
Universidade Federal de Campina Grande
Suplente Externo

À Oxumaré

“Arroboboi”.

Nosso século é particularmente o século da crítica... A religião, alegando sua santidade, e a legislação, invocando sua majestade, querem a ela escapar; mas então excitam contra elas próprias justas reservas e não podem pretender merecer essa estima sincera que a razão oferece somente àquilo que pode suportar exame livre e público.

Immanuel Kant

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Maria das Graças Silva Medeiros, e aos nossos filhos Marx e Thales, pelo amor incondicional.

Ao amigo Fábio Fernando Barbosa de Freitas (in memoriam), que me fez acreditar na capacidade de lutar a favor dos direitos humanos.

Ao orientador Giuseppe Tosi pela paciência e confiança.

Ao amigo Rubens Pinto Lyra pelas orientações preliminares.

Ao amigo Severino José de Lima (Xangai) pela acolhida carinhosa e espiritualidade viva.

Aos professores Paulo Vieira de Moura e Rodrigo Freire.

A todos os professores e colegas de turma do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas.

A todos os amigos da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo compreender o papel das ouvidorias universitárias das Instituições Federais de Ensino Superior do país, sua inserção no contexto de democratização e seus desafios no tocante à autonomia. Neste sentido, faz-se necessário vislumbrar como tais institutos podem contribuir para a transparência, maior participação social, controle e maior credibilidade das instituições federais de ensino no Brasil. Partimos do entendimento da democracia como algo frágil e tenazmente combatida durante séculos e da concepção aristocrática de democracia em que o povo e a própria soberania popular são tratados como irrelevantes. O aprofundamento do diálogo teórico nos levou a uma análise mais plural de democracia e à tese de que não há incompatibilidade entre a democracia elitista e as novas arquiteturas de participação popular. Tais argumentos proporcionaram uma análise da realidade política brasileira, convergindo para a questão central do alargamento dos instrumentos de participação popular no país. Mostramos como os novos atores sociais contribuíram para a formação dessa arquitetura de participação popular e sua importância para o avanço da gestão democrática no campo da administração pública. A partir dessas análises, convergimos para o nosso problema central da pesquisa, precisamente, para o estudo do importante instituto de democracia participativa, criado a partir dos anos 90 nas universidades brasileiras: as ouvidorias universitárias. Detectamos suas potencialidades e limites e questionamos sua principal característica, a falta de autonomia plena como uma fragilidade. Utilizamos, no processo de pesquisa, o estudo documental e bibliográfico sobre o tema, além das legislações de criação das ouvidorias universitárias brasileiras e as cartas dos encontros do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários. Concluiu-se que a questão da autonomia plena das ouvidorias é algo ainda a ser construído e passa pelo fortalecimento dos respectivos institutos e por um processo de escolha do ouvidor mediante eleição direta das comunidades universitárias.

Palavras-chave: Ombudsman; ouvidorias universitárias; participação; controle social; autonomia; eleição direta.

ABSTRACT

This work aims to understand the role of university ombudsmen of the Federal Institutions of Higher Education in the country, its insertion in the context of redemocratization and the challenges regarding its autonomy. In this sense, it is necessary to glimpse how such institutes can contribute to the transparency, greater participation, social control and credibility of the Federal Institutions of Education in Brazil. We start the present study from the understanding of democracy as something fragile and tenaciously avoided for centuries and from the aristocratic conception of democracy in which people and popular sovereignty were treated as irrelevant. The deepening of the theoretical dialogue has led us to a more plural analysis of democracy and to the thesis that there is no incompatibility between elitist democracy and the new architectures of popular participation. These arguments provided an analysis of the Brazilian political reality, converging to the central issue of the expansion of public participation instruments in the country. We demonstrate how the new social actors contributed to the formation of this popular participation architecture and its importance for the advancement of democratic management in the field of public administration. Based on these analyzes, we turn to the central problem of the research, precisely, the study of the university ombudsmen, an important institute of participatory democracy instituted at the Brazilian universities in the 1990s. In this sense, we verified its potentialities and limits and, at same time, we questioned the lack of full ombudsman's autonomy as an instrument of fragility. In the process of this research, we used the existing documentary and bibliographic material on the subject, besides the legislations of the Brazilian university ombudsmen creation and the letters of the meetings of the National Forum of University Ombudsmen. The study concluded that the full autonomy of university ombudsmen is still something to be built and depends on the strengthening of these institutes and on a more democratic process of ombudsman selection through direct election of the university communities.

Keywords: Ombudsman; university ombudsman; participation; social control; autonomy; direct election.

LISTAS DE SIGLAS

ADUFMAT – Associação dos Docentes da Universidade Federal do Mato Grosso

ANDES-SN - Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

art. – Artigo

CF – Constituição Federal

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

E-ouv – Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal

E-sic – Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão

FNOU – Fórum Nacional de Ouvidores Universitários

FURG – Universidade Federal do Rio Grande

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LSN – Lei de Segurança Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

OGU – Ouvidoria Geral da União

ONGs – Organizações não governamentais

PDS – Partido Democrático Social

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SUS - Sistema Único de Saúde

UECE – Universidade Estadual do Ceará

UFABC – Universidade Federal do ABC

UFAC – Universidade Federal do Acre

UFAL – Universidade Federal de Alagoas

UFAM – Universidade Federal do Amazonas

UFC – Universidade Federal do Ceará

UFCA – Universidade Federal do Cariri

UFCG – Universidade Federal de Campina Grande

UFERSA – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UFESBA – Universidade Federal do Sul da Bahia

UFF – Universidade Federal Fluminense
UFFS – Universidade Federal da Fronteira do Sul
UFG – Universidade Federal de Goiás
UFGD – universidade federal de Grande Dourados
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA – Universidade Federal de Lavras
UFMA – Universidade Federal do Maranhão
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFPel – Universidade Federal de Pelotas
UFPI – Universidade Federal do Piauí
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRGS – Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRO – Universidade Federal de Rondônia
UFRR – Universidade Federal de Roraima
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS – Universidade Federal de Sergipe
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria
UFT – Universidade Federal de Tocantins
UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UFVJM – Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri
UNAM – Universidade Nacional Autónoma do México
UNB – Universidade de Brasília
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIFAL – Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP – Universidade Federal do Amapá
UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo
UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana

UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa

UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

UNIVASF – Universidade Federal do Vale do São Francisco

LISTAS DE QUADROS DEMONSTRATIVOS

Quadro demonstrativo do processo de escolha do ouvidor das IFES.....	65
Quadro demonstrativo de atos normativos de criação das ouvidorias.....	66

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. A DEMOCRACIA: ENTRE ELITISMO E PARTICIPAÇÃO.....	19
2.1. A Teoria da Democracia Elitista	22
2.2 A Teoria da Democracia Participativa	27
3. A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	32
3.1 O Papel dos Novos Atores Sociais.....	32
3.2 A Constituição Cidadã e os Novos Instrumentos Participativos	40
4. OMBUDSMAN, DEFENSORES DEL PUEBLO E OUVIDORIAS	47
4.1 Experiências das Ouvidorias Universitárias.....	53
4.1.1. Experiência da ouvidoria da UFCG	58
4.2 O dilema da ouvidoria universitária: eleições diretas amplas ou indicação do reitor?.....	61
4.3 Autonomia: Realidade ou Ficção?	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	71
ANEXOS	77

1. INTRODUÇÃO

O Brasil vivenciou após a Constituição de 1988 um período importante de fortalecimento do regime democrático, decorrente do processo de abertura política pós-ditadura militar, do protagonismo dos movimentos sociais e da inserção do cidadão como elemento central da práxis política.

A promulgação da chamada “Constituição Cidadã” abriu caminho para a institucionalização da participação popular e para o surgimento de diversos institutos jurídicos e políticos que alargaram cada vez mais a democracia participativa no Brasil. A Carta Magna, em seu art. 1º, parágrafo único, é taxativa ao afirmar que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. No capítulo IV, referente aos Direitos Políticos, o art. 14 enfatiza que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – Plebiscito; II – Referendo; III – Iniciativa Popular”.

Adriana Campos Silva (2012, p. 7), coordenadora do projeto *Pensando o Direito*, da Universidade Federal de Minas Gerais considera que a consolidação da democracia é “um dos grandes desafios enfrentados por todas as esferas do poder público”. O Estado tem a obrigação constitucional de promovê-las, assim como a construção de uma nação livre, justa e solidária, mas esbarra em uma sociedade civil ainda em amadurecimento, em práticas políticas autoritárias enraizadas e na dificuldade de diálogo entre grupos sociais.

Este frágil amadurecimento da sociedade civil brasileira vem paulatinamente ganhando contornos, com a ampliação da participação popular e o surgimento do que alguns estudiosos chamam de “nova sociabilidade política”, ou seja, a criação de institutos¹ que favoreçam a inserção do cidadão comum na vida política e administrativa da esfera pública.

Pinto Lyra, em artigo intitulado “Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira”, enfatizou o crescente participacionismo de importantes segmentos da sociedade civil brasileira como consequência desta nova sociabilidade e os frutos que delas resultaram como o aceleração do fim do regime de exceção, a abertura democrática, as discussões na constituinte e a promulgação de uma Carta Magna, que legitimou importantes institutos de participação do cidadão na esfera pública como os conselhos de controle social.

¹ Entre esses institutos podemos citar a criação da Ouvidoria Geral da União, as ouvidorias estaduais e municipais, a criação de Conselhos, o fortalecimento do Ministério Público, entre outros.

Paulo Bonavides (2001) afirma que os direitos de liberdade, de igualdade e de solidariedade formam uma pirâmide cujo ápice é o direito à democracia. Neste cenário, a sociedade civil, com o cidadão consciente dos seus direitos, torna-se protagonista central das transformações sociopolíticas.

Esta nova realidade política brasileira e o alargamento da chamada democracia participativa proporciona que os indivíduos se reconheçam como membros da sociedade e iniciem um aprendizado de que o direito de participar é importante para suas conquistas sociais. Mesmo sabendo que o arcabouço jurídico contribui para uma melhor e mais qualificada participação dos cidadãos na esfera pública, entendemos que temos muito a avançar para conquistarmos uma sociedade mais justa e igualitária. Neste sentido, acreditamos que a democracia não se constrói apenas com o discurso, mas necessita de ações, de práticas que possam corporificá-la. E isso costuma levar tempo para aprender. Mas, sem dúvida, só se aprende a fazer, fazendo, experimentando, errando e acertando. Então, é preciso criar espaços para a participação de todos, para se aprender a exercitar a democracia.

E os últimos acontecimentos políticos ocorridos em 2016 e que continuam em 2017 que, de certa forma, demonstraram um recuo neste processo de democratização, dão a devida noção de quanto é frágil nossa democracia e da necessidade de mantermos a guarda na defesa intransigente do ideal democrático da soberania popular.

A escolha do tema “ouvidoria pública” (mais especificamente sobre ouvidorias universitárias e a problemática da autonomia) está relacionada à minha experiência profissional como professor de Ciência Política na Universidade Federal de Campina Grande e à valiosa experiência que tive como IV ouvidor daquela instituição de ensino no período compreendido entre 2012 a 2014. Assim, o presente trabalho de dissertação é uma reflexão teórica sobre os dilemas da democracia participativa no Brasil, tendo como objeto de estudo as experiências das Ouvidorias universitárias das instituições públicas.

O tema *As Ouvidorias públicas universitárias: autonomia, potencialidades e limites* se insere no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, do CCHLA/UFPB, na linha de pesquisa nº 1 *Direitos Humanos e Democracia: teoria, história e política*, pois aprofunda a discussão sobre democracia participativa relacionando-a com o advento da criação das ouvidorias.

Nosso desafio é colocar em destaque o papel das ouvidorias em geral – e, especificamente, das ouvidorias universitárias das Instituições Federais de Ensino Superior no contexto de democratização - e vislumbrar como tais institutos podem contribuir para a

transparência, maior participação social e credibilidade das instituições. Neste sentido, nossa questão de fundo diz respeito à relevância da democracia participativa como complementação necessária à democracia representativa e aí, a importância das ouvidorias universitárias para o fortalecimento da democracia participativa. Nossa hipótese central é que isso só será possível se as ouvidorias gozarem de sua autonomia plena, entendendo como escolha do ouvidor através de eleição direta.

A opção metodológica é importante para a realização de qualquer pesquisa científica. Consideramos que para dar conta do nosso objeto de pesquisa, foi importante escolher um método que possa estabelecer a discussão científica que ora buscamos. Para tanto, recorremos a FRANÇA (2002), que diz: “*Objetos de conhecimento* não equivalem às coisas do mundo, mas são, antes, formas de conhecê-las; são perspectivas de leitura, são construções do próprio conhecimento” (FRANÇA, 2002, p.17).

Procurar-se-á compreender o objeto de pesquisa baseado na interpretação acima citada buscando subsídios para questionar, interrogar, interpretar, reinterpretar, reelaborar o sentido e o significado dos fatos e acontecimentos.

Assim, buscando referências neste método, tentaremos investigar, analisar e discutir o papel das ouvidorias universitárias públicas brasileiras no âmbito da democracia participativa e sua capacidade de ser um instituto com autonomia, o que nos levará à inferência de múltiplas possibilidades (re)interpretativas.

Nosso objeto de investigação focará a problemática da autonomia das ouvidorias universitárias brasileiras, buscando entender as potencialidades e limites daí resultantes e as relações de poder com todos os que efetivamente compõem as comunidades universitárias.

Realizaremos a revisão da literatura sobre democracia e os paradigmas elitistas e participacionistas, bem como o aprofundamento sobre a literatura do instituto sueco do ombudsman e suas versões hispânica e latinoamericana. Também focaremos sobre a pesquisa documental relativa às normas que regem as ouvidorias universitárias públicas brasileiras. Utilizaremos a pesquisa por meio da internet, visitando os sítios das instituições universitárias e solicitando via E-ouv e E-sic, as informações necessárias a nossa pesquisa, realizando, finalmente, a análise de conteúdo (BARDIN, 1977).

Como referencial teórico para nossa pesquisa, adotamos os teóricos da democracia; desde aqueles da chamada democracia elitista, tais como Schumpeter (1984), Bobbio (1989) e Dahl (1997) e principalmente os autores da chamada democracia participativa, tais como Pateman (1992), Santos (2006 e 2012), Avritzer (2010), Lyra (1996, 2000 e 2011), entre

outros. No tocante à especificidade de nossa pesquisa, é importante destacar autores como o próprio Lyra (2000 e 2011), Gomes (2000), Serra (2012), Pereira (2013) que produzem uma reflexão sobre as mudanças provocadas pela criação dos institutos de democracia participativa no Brasil, especialmente as ouvidorias universitárias.

Também é relevante a contribuição teórica de Habermas (1997) para a compreensão das mudanças estruturais do Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, a fluidez de espaços na esfera pública para um melhor controle social deste próprio Estado. O autor alemão compreende que é essencial para o Estado Democrático de Direito que haja legitimidade de ação do poder constituído. Assim, compreendemos que as ouvidorias podem ser conceituadas como espaços da esfera pública voltada para a participação política dos cidadãos. A participação torna-se algo fundamental nesta relação política.

Pereira (2013) é categórico em relacionar as ouvidorias ao conceito de *accountability*, concepção que, para ele, transita nos diversos modelos da gestão administrativa, assumindo o lugar de um consenso organizador da democracia. Reportando-se especificamente ao Brasil, diz que

as ouvidorias têm tido características inerentes a um país que vive um processo de conquistas da democracia e fortalecimento de suas instituições. É um espaço de defesa de direitos quando o cidadão se depara com serviços e produtos, públicos e privados, oferecidos de forma inadequada. Apesar das ouvidorias serem responsáveis, restritamente, a investigar as queixas do público, estas têm se tornado cada vez mais importantes nos últimos anos, com a criação, nestas instituições, das funções de ouvidores. Verifica-se ainda, que, nas instituições públicas, a participação da sociedade exigirá cada vez mais, novas formas de agir e pensar a *accountability* (PEREIRA, 2013, p. 7).

Também encontramos, em diversos estudiosos, elementos que relacionam as ouvidorias com a construção de uma visão reparadora dos direitos humanos (LYRA, 2011; MARQUES, 2009) e o lócus privilegiado de promoção e inclusão social na medida em que busca garantir o princípio da igualdade de oportunidades ao conceder a voz para os indivíduos no espaço da administração pública (CARDOSO, 2010).

A importância atribuída às ouvidorias como instrumento da democracia no controle da coisa pública está diretamente relacionada a uma característica que, para a maioria dos estudiosos, relaciona-se ao conceito de autonomia. Na perspectiva de Lyra (2000), Gomes (2011) e Cardoso (2011) o sucesso de qualquer ouvidoria passa necessariamente pelo alargamento da autonomia.

Baseado nos referenciais teóricos citados, pretendemos aprofundar nossa pesquisa na compreensão do estudo da autonomia das ouvidorias universitárias públicas. Assim, nosso

trabalho está organizado da seguinte maneira: Introdução, na qual apresentamos sinteticamente o objetivo do trabalho de pesquisa e a metodologia que pretendemos adotar. No capítulo dois, traçamos uma abordagem teórica sobre o significado da democracia elitista e da corrente teórica da democracia participativa. No capítulo três, apresentamos autores – com quem dialogamos - que abordam a construção democrática no Brasil, mostrando o papel dos novos atores sociais e o advento de novos instrumentos de participação popular após o fim da ditadura militar, fruto da nova constituição cidadã de 1988. No capítulo quatro, apresentamos a trajetória dos institutos do ombudsman, sua versão latino-americana de *Defensores del Pueblo* e as ouvidorias. Também procuramos traçar as experiências das ouvidorias universitárias brasileiras, mencionando suas dificuldades na materialização da autonomia e questionando sobre sua efetividade. Por fim, elaboramos as considerações finais sobre nossa pesquisa, nas quais verificaremos até que ponto os instrumentos de democracia participativa, tais como as ouvidorias, destacando entre elas as universitárias, conseguem efetivamente democratizar o acesso e o controle das políticas públicas, com seus avanços e limites.

2. A DEMOCRACIA: ENTRE ELITISMO E PARTICIPAÇÃO

Para Bobbio (1992), o problema da democracia, das suas características, de sua importância ou desimportância é antigo, tão antigo quanto a reflexão sobre a política, tendo sido reproposto e reformado em todas as épocas. De tal maneira é verdade que um exame do debate contemporâneo em torno do conceito e do valor da democracia não pode prescindir de uma referência, ainda que rápida, à tradição greco-romana.

A democracia remonta à *polis* grega e já era criticada por Platão na sua concepção de cidade ideal aristocrática na *República* e com maior profundidade por Aristóteles na sua obra *Política* (1985).

A maioria dos estudiosos aponta a descrença dos filósofos dessa época com a democracia colocando-a entre os sistemas indesejáveis. Talvez um dos poucos que defendeu a democracia tenha sido o sofista Protágoras (490 a.C. – 415 a.C.) no mito fundador da democracia contido no diálogo homônimo de Platão. Nele, os deuses atribuíram aos irmãos Prometeu e Epimeteu a tarefa de distribuir entre todas as espécies as faculdades e os talentos próprios para as suas sobrevivências e Epimeteu considerado imprevidente distribuiu a todas as espécies, esquecendo-se dos homens. Para resolver o problema criado, seu irmão Prometeu roubou dos deuses Hefesto e Atenas o fogo e a sabedoria técnica para dar aos homens e garantir-lhes sua sobrevivência. Zeus, mesmo castigando severamente Prometeu, intercede a favor dos homens, enviando Hermes para levar a estes o respeito e a justiça indistintamente, como forma de viver bem nas cidades (PLATÃO, 2002).

Platão, ao tratar sobre as constituições imperfeitas, mais precisamente sobre a democracia, foi enfático ao afirmar:

Finalmente o [governo] da multidão é fraco em comparação com as demais e incapaz de um grande bem ou de um grande mal, pois nele os poderes são distribuídos entre muitas pessoas. Do mesmo modo, esta é a pior forma de constituição quando submetida à lei e a melhor quando estas são violadas. Estando todas elas fora das restrições da lei, é na democracia que se vive melhor: sendo, porém, todas bem ordenadas esta é a última que se deverá escolher (PLATÃO, 1979, p. 251).

Na obra de Platão, há claramente uma postura contrária à democracia, e em favor de uma aristocracia intelectual e moral.

Para Aristóteles² a democracia não era um regime ideal, mas um regime desviado. Contudo, a defesa da mesma era importante para a efetivação da melhor constituição e preservação da ordem. Sua preocupação com a cidade (*polis*) e com a administração era singular, pois acreditava que o bom cidadão devia realizar esforços no sentido de transformar a cidade numa *polis* boa e feliz, onde a maioria deve constituir-se em uma comunidade de homens livres (ARISTÓTELES, 1985).

Aristóteles considerava a democracia como o governo no interesse dos pobres e fez críticas a ela, por ser a forma de governo que não atuaria em benefício de toda a comunidade. Entretanto Aristóteles considerava a democracia como a melhor entre as formas de governo desviantes e a mais moderada, pois representava sinônimo de liberdade.

Uma vez que constituição (*politéia*) significa o mesmo que governo (*políteuma*) e o governo é o poder supremo em uma cidade, é necessário que o comando supremo (*Kúrion*) esteja nas mãos de uma única pessoa (*ena*), ou de poucas pessoas (*olígoi*), ou dos muitos (*pollói*). No caso em que essa única pessoa, ou as poucas pessoas, ou a maioria, governam tendo em vista o bem comum (*sumpheron*), estas constituições devem ser forçosamente as corretas; ao contrário, constituem desvios os casos em que o governo é exercido com vista ao próprio interesse da única pessoa, das poucas pessoas ou da maioria, pois ou se deve dizer que os cidadãos não participam do governo da cidade, ou é necessário que eles realmente participem (Pol.III, 1279a, 25-40).

Na maioria dos seus escritos, Aristóteles apresenta-se de forma ambígua no tocante à defesa da democracia. Entretanto, podemos notar que o mesmo define um critério fundamental podendo servir de legado para a posteridade, que é sua defesa intransigente do governo das leis e não dos homens, sendo a aplicação dessas leis melhor se tivesse a participação do maior número de cidadãos, que poderiam governar e serem governados alternadamente.

Com o fim da polis grega e da república romana (as duas formas antigas de governo mais próximas de uma democracia), o que prevaleceu, durante toda a Antiguidade e a Idade Média, foram as formas de governo que poderíamos chamar de autocráticas, como as várias formas de monarquias ou de impérios. A democracia, praticamente, desapareceu, e dela ficou apenas uma vaga lembrança.

Apesar disso, não se perdeu a ideia de que, de alguma forma, o poder emana, em última instância, do povo. A tradição romano-medieval contribuiu com a teoria da soberania

² Para Aristóteles, as constituições consideradas desviantes eram a Tirania (desvio da Monarquia), a Oligarquia (desvio da Aristocracia) e a Democracia (desvio da *politia*), mas em alguns trechos Aristóteles considera a demagogia a forma desviada de democracia (ARISTÓTELES, 1985).

popular e foi, séculos depois, luz e influência para autores como Rousseau e Kant e para os teóricos da democracia participativa. Segundo Bobbio (1992), no verbete sobre Democracia, no conhecido *Dicionário de Política*, o autor fala que no Digesto de Ulpiano (Democracia, I, 4, I), “o príncipe tem autoridade porque o povo lhe deu”.

Assim, fosse qual fosse o efetivo detentor do poder soberano, a fonte originária desse poder seria sempre o povo. [...] O *Defensor Pacis* de Marsílio de Pádua, traz a luz o princípio de que o poder de fazer leis, em que se apoia o poder soberano, diz respeito unicamente ao povo, ou à sua parte mais poderosa (*valentior pars*), o qual atribui a outros não mais que o poder executivo, isto é, o poder de governar no âmbito das leis” (BOBBIO, 1992, pp. 320-321).

A derrocada da democracia ateniense não acabou com o sonho de liberdade, apenas deixou por longo período adormecido e despontou com pouca visibilidade no período medieval com a teoria da soberania popular. Esta teoria reaparece com força e com maior robustez somente com as revoluções burguesas do século XVII e XVIII e com os ideais libertários dos pensadores anarquistas e socialistas do século XIX e XX.

As revoluções burguesas contribuíram para salvaguardar os interesses das liberdades individuais da classe burguesa ascendente e propiciaram também que os movimentos e lutas sociais pressionassem pelo alargamento do espaço político, marcando o advento da sociedade liberal-democrática com a conquista do sufrágio universal masculino, a liberdade de opinião, a liberdade de associação para os trabalhadores, o direito à greve, etc. (DORNELLES, 2014, p. 206).

Alf Ross (1989) mostrou que, na maioria dos casos, a concepção do direito universal de voto foi resultado de um progresso gradual e que as mulheres só conseguiram esse direito tardiamente em relação aos homens.

Ross, na sua obra *Por que democracia?* (1989), cita James Bryce ao chamar a atenção para a palavra “democracia” no final do século XIX, e questiona que a mesma era sinônimo de desagravo ou de temor. Este temor também foi partilhado por representantes da Igreja Católica, como os Papas Gregório XVI e Pio VI, citado na obra de Norberto Bobbio (1992), como contrários à liberdade de imprensa e de pensamento, chegando até a afirmar ser uma loucura (*deliramentum*) que se deva assegurar e garantir a cada um a liberdade de consciência. Para esses líderes do Vaticano, isto representaria um dos erros mais contagiosos.

Mesmo sendo constantemente bombardeada por políticos e demais segmentos conservadores, o ideal democrático prosperou e consolidou-se com a implantação de constituições democráticas como a dos Estados Unidos (1787), da França (1791, 1793, 1848 e

1875), da Alemanha (1870), da Noruega (1898), da Finlândia (1905), da Dinamarca (1915), Suécia (1918) e Bélgica (1919).

Tosi (2013) afirma que o espaço da cidadania e a própria democracia que, na Grécia antiga e em Roma, limitava-se aos cidadãos livres, excluindo as mulheres, os escravos, os estrangeiros, foram, na Modernidade, ampliados para todos por meio da representação ou de forma direta (TOSI, 2013, pp. 247-248).

2.1. A Teoria da Democracia Elitista

No século XIX e XX, a corrente teórica denominada de democracia liberal pluralista passou a ser hegemônica na teoria e na prática, tendo, porém, que enfrentar o desafio da teoria das elites proposta por três sociólogos e cientistas políticos: Gaetano Mosca (1858 - 1941), Vilfredo Pareto (1848 – 1923) e Robert Michels (1876 -1936). Esses teóricos questionavam radicalmente a democracia, afirmando que todo governo, inclusive os que se definiam como democráticos, nada mais eram do que governos oligárquicos ou aristocráticos, uma vez que todas as formas de governo e todo regime político eram necessariamente governadas por uma elite política, econômica, social, cultural.

Cristina Buarque de Hollanda (2011) assim define a teoria das elites dos pensadores acima referidos:

Apesar das nuances e até importantes distâncias nas visões políticas desses três pensadores, todos convergem na descrição da democracia liberal como regime utópico cuja rotina institucional não guarda vínculo com sua motivação ideal. Nessa perspectiva, as ideias de soberania popular, igualdade política e sufrágio universal compõem um universo abstrato de discurso, sem sustentação real. Na percepção elitista, todo exercício da política, alheio às suas justificativas formais, está fadado à formação de pequenos grupos que subordinam a maior parte da população (HOLLANDA, 2011, pp. 9-10).

Esta teoria teve, porém, uma versão democrática, representada pelos chamados teóricos da democracia elitista, tais como Joseph Schumpeter, Hans Kelsen, Norberto Bobbio, Robert Dahl.

Com a publicação da obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, em 1942, Schumpeter trouxe à tona a crítica a que ele define como “doutrina clássica da democracia”³. Para ele, a democracia significa a luta entre líderes políticos rivais que pertencem a partidos e

³ Que é muito mais próxima da concepção democrática de Rousseau do que propriamente dos liberais.

disputam o direito de governar num arranjo institucional capaz de produzir decisões sociais e econômicas, em que os únicos participantes são os membros das elites políticas dos partidos e cargos públicos e os cidadãos são indesejáveis no processo de decisão pública.

A crítica de Schumpeter à soberania popular e à irracionalidade do povo é forte, pois, segundo o mesmo, os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extra-rationais, agindo quase de maneira infantil ao tomar decisões (SCHUMPETER, 1942, *apud* SANTOS, 2002, p. 45).

Seu argumento é reforçado ao afirmar que a democracia se constitui em uma maneira de gerar uma minoria governante legítima, e assim, ele aceita as afirmações dos autores elitistas do começo do século XX, como Mosca, Pareto e Michels, para os quais: “Todas as mudanças políticas seriam, por trás das aparências, repetições do mesmo processo, com a substituição de uma elite por outra. A massa é apresentada como incapaz de intervir no processo histórico; se parece que o faz, é porque está sendo manobrada por outro grupo” (MIGUEL, 1996, p. 9).

Como podemos perceber, o pensador austríaco tinha uma visão pessimista da democracia e não acreditava no povo como sujeito de soberania popular.

Ironicamente, Schumpeter assim se reportava ao entendimento do que seja vontade popular:

Desvanece-se no ar o conceito de vontade do povo ou da *volonté générale*, adotado pelos utilitaristas, pois esse conceito pressupõe um bem inequivocamente determinado e compreendido por todos. Ao contrário dos românticos, os utilitaristas não conheciam aquela entidade semi-mística, possuidora de uma vontade própria (a alma do povo), tão fartamente explorada pela escola histórica de jurisprudência. Eles inegavelmente inspiraram-se, para a vontade do povo, na vontade individual. E a menos que haja um centro, o bem comum, para o qual se dirijam, em longo prazo pelo menos, todas as vontades individuais, de maneira alguma encontraremos esse tipo especial de *volonté générale* (SCHUMPETER, 1942, *apud* TOSI, 2013, p. 256).

Duas premissas orientam Schumpeter para o equívoco da ação política. São elas: a crença na possibilidade de um consenso sobre o bem comum, pois, segundo ele, os vários interesses dispostos na sociedade tenderão a produzir entendimentos diversos a respeito do bem comum, e a crença de que os homens orientam suas ações pela razão.

Segundo Hollanda (2011), a crítica voraz de Schumpeter traduz-se assim:

Um eleitor e um consumidor dispõem de informação superficial e mediada a respeito dos seus objetos de escolha. As possibilidades de voto ou consumo tendem a definir o desejo dos eleitores ou compradores, ao invés de serem definidas por eles. Inverte-se, assim, a relação de anterioridade do modelo democrático tradicional: as elites induzem (e não expressam) as escolhas do

povo. Nas palavras do autor, “a escolha, glorificada idealmente como o chamado do povo, não é iniciativa deste último, mas criada artificialmente” (HOLLANDA, 2011, p. 40).

Outro pensador que se inspirou na obra de Schumpeter foi o italiano Norberto Bobbio. Em sua obra *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, ratifica, coerentemente, a definição mínima de democracia, caracterizando-a

Por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupos são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que sejam tomadas como base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e a base de quais procedimentos (BOBBIO, 1989, pp. 18-19).

Bobbio demonstra sua predileção pela democracia elitista e pelo pensamento de Schumpeter ao afirmar:

Mas desde que parti de uma definição predominantemente procedimental da democracia, não se pode esquecer que um dos impulsionadores dessa interpretação [elitista], Joseph Schumpeter, acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular (BOBBIO, 1989, p. 27).

Bobbio era um crítico da democracia direta por entender que a mesma era impraticável face às dimensões e à complexidade dos estados modernos, acreditando ser impossível uma sociedade moderna poder funcionar sem a mediação da representação.

Assim, para o pensador italiano, a alternativa plausível estava contida na seguinte fórmula:

Democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são consideradas em si mesmas suficientes (BOBBIO, 1991, *apud* TOSI, 2013, p. 253).

Outro pensador herdeiro do legado schumpeteriano e que elaborou uma teoria mais complexa foi o norte americano Robert Dahl. Em *Poliarquia* (1997), a obra mais importante por ele publicada, admite que os regimes vigentes no Ocidente não sejam realmente “governos do povo”, mas, ao mesmo tempo, aponta para um avanço plural das democracias

ocidentais e um maior alargamento da participação popular nas decisões do poder. O modelo por ele denominado de *Poliarquia* designa a existência de múltiplos centros de poder dentro da sociedade e que se distingue da democracia entendida como ideal normativo: mais do que um teórico da democracia elitista, podemos considerar Dahl (e também Bobbio) como teóricos de uma democracia “pluralista”.

Sua concepção pluralista de democracia baseia-se na definição do poder como capacidade de impor objetivos em face de outrem: o problema está na distribuição de poder na democracia ocidental, sendo que para ele, a representação constitui a única solução possível para as democracias de grande escala. Duas dimensões são importantes na sua análise: a inclusividade (ou ampliação do número de pessoas incorporadas formalmente ao processo político) e a liberalização (ou o reconhecimento do direito de contestação).

Em outra obra denominada *Sobre a democracia*, Robert Dahl (2001) define quais os critérios do que ele chama de um processo democrático. Diz ele:

- Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.
- Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos devem ser contados como iguais.
- Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.
- Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.
- Inclusão dos adultos. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito ao primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos (DAHL, 2001, pp. 49 -50).

Hollanda (2011) aponta para algo que, no pensamento de Dahl, é fundamental para sua tese de poliarquia plena. Isto diz respeito à competição pública e o acesso ao voto e aos cargos públicos, apontando exemplo, o fenômeno de criação do Estado de bem-estar social. Holanda (2011, p. 43) enfatiza ainda que

Para Dahl, a convergência entre competição pública e participação ampliada produz um movimento político virtuoso, com vantagens reais para os homens. Em linhas gerais, competição e participação têm um efeito de

retroalimentação que tende a produzir um ambiente político plural, com representação crescente de preferências e interesses, renovação de lideranças políticas, incremento da politização do eleitorado e ajuste retórico e político das práticas parlamentares às expectativas dos eleitores.

Norberto Bobbio (1992) tece comentários sobre a democracia poliárquica e diz que a mesma busca as condições de ordem democrática não em expedientes de caráter constitucional, mas em pré-requisitos sociais, isto é, no funcionamento de algumas regras fundamentais que permitem e garantam a livre expressão do voto, a prevalência das decisões mais votadas, o controle das decisões por parte dos eleitores, etc.

Uma crítica voraz à democracia elitista surge por intermédio do professor alemão Friedric Müller. Sua obra, intitulada *O que é o povo?* (2013), faz uma retrospectiva histórica que remonta à *polis* sumeriana, passa por Atenas e por Roma e pela Igreja cristã primitiva até chegar aos dias atuais e questiona o conceito de povo e de soberania popular, para constatar que “povo” não é um conceito simples nem um conceito empírico, e sim artificial, composto, valorativo. Mais ainda: é e sempre foi um conceito de combate e que tem mais raramente a função de ícone de uma legitimidade ilusória.

A indagação que Müller faz é:

Quem seria esse povo, que legitima “democraticamente” o poder? Talvez se descubra no curso dessa indagação que não basta um documento invocar o povo; ou ainda, inversamente, que a descoberta sóbria de que o povo, com efeito, não exerce a dominação ainda não deve deslegitimar o poder (MÜLLER, 2013, p. 45).

Assim, segundo Müller, os atuais sistemas democráticos tratam o povo no âmbito do discurso de dominação, nunca sendo a dominação, na realidade, exercida pelo povo. A forte crítica à democracia elitista é assim formalizada, na medida em que tal modelo é reduzido a um Estado partidário, que transforma os representantes eleitos pelo povo, de fato, em delegados dos seus partidos e das bancadas parlamentares, em vez de delegados do povo.

Neste sentido, o atual quadro da democracia representativa existente na maior parte dos países (inclusive no Brasil), corrobora com essa perspectiva crítica, uma vez que muitas das decisões eleitorais tomadas pelo povo não tem nenhuma efetividade, na medida em que os parlamentares não estão em sintonia com as aspirações do povo, e sim com os ditames do poder econômico que os financiam.

Esta realidade ficou cristalina quando dos últimos acontecimentos políticos no Brasil. Aqui, mesmo a Constituição enfatizando que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, o que ficou provado foi o desrespeito do Congresso Nacional quanto às aspirações do povo ao ponto do

presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, dizer que o Congresso não é cartório para receber reclamação do povo⁴.

A crítica ao conceito de povo como ícone ou ator informal é retratada quando se analisa, por exemplo, o art. 14 da Constituição brasileira e os atuais institutos de democracia direta, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. O plebiscito deve ser “convocado” pelo Congresso Nacional; o referendo, “autorizado” pelo mesmo Congresso; e a Iniciativa Popular deve ser apresentada ao mesmo e compete à Câmara dos Deputados aceitar ou rejeitar.

Diz MÜLLER (2013, p.71) sobre tal questão:

Tudo isto demonstra que estas três formas de legislação popular não são, na realidade, autônomas, que elas não pertencem à competência essencial do povo, que elas não formam nenhum contrapeso eficaz à legislação representativa-parlamentar.

Contudo, mesmo pessimista no tocante a democracia atual, Muller aponta um caminho para sua reformulação que passa por um modelo de democracia participativa:

A alternativa, com perspectivas melhores de êxito e, sobretudo sem a necessidade de recorrer à violência, é a possibilidade de começar na reflexão com a “democracia”, de começar a pensar a “democracia” e inverter o eixo da percepção: nesse caso devemos redefinir o valor de “*Kratein*”. Mesmo por medidas tais como ampliação do direito eleitoral e do voto, como a implementação dos direitos fundamentais e das garantias processuais, como a efetivação da igualdade perante a lei, o povo não é colocado na posição de ser o sujeito do governo. [...] Não ficamos sabendo quem é o povo, se apenas fizemos comparecê-lo às urnas a cada quatro ou cinco anos (MÜLLER, 2013, pp. 120-121).

Segundo Müller, três condições são necessárias para que a democracia participativa e a soberania popular se estabeleçam. A primeira diz respeito aos direitos humanos eficazes; a segunda, a uma política social que reduza no mínimo as desigualdades sociais e uma radicalidade nas formas de Estado de Direito, em que as resistências e as atividades possam expressar-se legalmente. Muller ainda chama a atenção para o fortalecimento da soberania popular, considerando o referendo e o plebiscito como instrumentos válidos para essas alternativas. Finalmente, o autor considera que hoje isso não é uma utopia, mas um objetivo politicamente desejável e praticamente aplicável nas democracias contemporâneas.

2.2 A Teoria da Democracia Participativa

⁴ Informação disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/nao-somos-obrigados-aprovar-tudo-que-chega-nesse-plenario-diz-maia.html>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

Em meados do século XX, começou a se delinear uma alternativa teórica à democracia liberal-pluralista-elitista, fruto de uma série de movimentos sociais que despontou em todo o mundo, incorporando partes significativas do ideal participacionista. Esta revolução cristalizou-se principalmente, na década de 1960, com o movimento estudantil, as contestações à guerra do Vietnam, a luta contra o neocolonialismo europeu e os movimentos antirracistas.

Na esteira desta corrente contra-hegemônica de democracia, surge na Europa, principalmente na Alemanha, a corrente denominada de deliberacionista, cuja principal matriz foi o filósofo Jürgen Habermas. Para ele, a teoria normativa de democracia tem como fundamento o respeito à legitimidade dos processos democráticos. Contudo, é mister considerar os procedimentos imparciais de deliberação. Para tanto, é fundamental a reintrodução da dimensão social, da deliberação e da participação no Estado Democrático de Direito, por meio de uma disputa política, que mostrará avanços emancipatórios, quando afastar em cada conflito o julgo do dinheiro e do poder administrativo. Nesta perspectiva, mais precisamente por meio de sua teoria da ação comunicativa, passamos a compreender melhor as mudanças na esfera pública, colocando em evidência a legitimação do poder por meio de instâncias deliberativas que permitem a realização de diálogos entre indivíduos e órgãos da esfera estatal (HABERMAS, 2002).

O ideal participacionista ganhou fôlego, na medida em que os processos eleitorais alargaram-se dentro dos próprios países capitalistas, podendo a democracia transformar o Estado e a sociedade civil a partir da ampliação de espaços decisórios, partilhando o poder e conferindo o real direito de decisão aos cidadãos que participam da gestão pública.

Entre os principais teóricos da chamada democracia participativa, podemos citar Carole Pateman, C.B. Macpherson e Nicos Poulantzas e como referências históricas, Jean-Jacques Rousseau, a Comuna de Paris e os modelos soviéticos, na sua origem, antes dos desvios stalinistas.

Carole Pateman (1992) considera a democracia participativa como algo novo que se contrapõe à democracia elitista, na medida em que coloca no cenário político um maior número de cidadãos.

Lyra (2000) corrobora com tal teoria ao afirmar que a participação política efetiva só existe quando há democracia participativa, quando o cidadão pode “apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso da ação estabelecida pelas forças

constituídas e formular cursos de ação alternativas” (FILLA e BATTINI, 1993, *apud* LYRA, 2000, p. 17).

Pateman busca em Rousseau e Stuart Mill inspiração para formular sua teoria de democracia participativa e atribui serem os dois primeiros exemplos de teóricos clássicos da democracia, cujas teorias fornecem postulados básicos de uma teoria participacionista: em Rousseau, por não aceitar a representação dos cidadãos e, em Mill, por defender o governo representativo, acreditando que a maior participação contribuiria para a educação política do cidadão.

Mill encara a função educativa da participação quase nos mesmos termos de Rousseau. Quando o indivíduo se ocupa somente de seus assuntos privados, argumenta, e não participa das questões públicas, sua “autoestima” é afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável. [...] é a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, onde não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, mas onde também ele tem uma boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local (PATEMAN, 1992, pp. 44-46).

Provavelmente, Alexis de Tocqueville tenha se inspirado em Rousseau e em Mill quando da importância do nível local na participação do povo. Para ele,

Na comuna, como em tudo o mais, o povo é a fonte dos poderes, mas em nenhuma parte ele exerce seu poder de maneira mais imediata. [...] É na comuna, no centro das relações ordinárias da vida, que vem se concentrar o desejo de estima, a necessidade de interesses reais. (TOCQUEVILLE, 2014, pp. 73-79).

Pateman dá ênfase à participação e ao seu exercício regular e certifica a ideia de Mill frisando: “De nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; é neste nível que se aprende a se autogovernar” (PATEMAN, 1992, p. 145).

A teórica francesa opina que a não participação acarreta uma ausência de educação participativa, gerando indivíduos submissos às leis e competitivos entre si. Acrescenta que o governo jamais será de todos, pois, sem saber votar em seus representantes, os cidadãos ficariam a mercê de representantes eleitos, interessados em questões particulares, e o governo seria um instrumento de uso para efetivação destes interesses particulares. Assim,

para que exista uma forma de governo democrática é necessária à existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas (PATEMAN, 1992, p.61).

Decerto que a democracia participativa é um meio pelo qual os indivíduos são educados, tanto psicológica, quanto politicamente na aquisição de práticas e procedimentos democráticos, resultando desta combinação a participação, as decisões, mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “feedback” do *output* para o *input*.

Macpherson (1978) também envereda por este sentimento de euforia com o ideal participacionista e considera o regime soviético uma forma de institucionalização da democracia direta. Sua análise denota que uma sociedade mais equânime e humana exige um sistema de maior participação política. Contudo, o cientista político canadense reconhece as dificuldades de aplicação desta teoria nas democracias ocidentais e busca uma alternativa viável a uma democracia participativa combinada com a representativa. Ele é enfático ao dizer que o problema principal da democracia participativa não é quanto a fazê-la funcionar, mas como atingi-la.

O referido autor considera que um dos requisitos para a solução deste problema seria a mudança de consciência do povo, ou seja, deixar de ver e agir como consumidor, para ver e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade. Também considera que a diminuição da desigualdade social e econômica seria um vetor importante para acelerar o espírito participacionista, acarretando no desenvolvimento completo da ação política dos indivíduos.

Esta tese ou modelo preconizado por ele seria

um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois da base [...] sistema de delegação sequenciado para cima, com a organização de conselhos de cidades, de região, até o topo da pirâmide, com a organização de um conselho nacional (MACPHERSON, 1978, p. 67).

Lyra (2002) tece críticas ao autor por entender que o modelo soviético não se caracterizava como democrático, e, portanto, tais formulações mostram-se defasadas com a realidade do regime soviético, que estariam a anos luz de práticas efetivamente democráticas. Geovanni Sartori (1994) também não acredita que o modelo soviético possa ser considerado como uma experiência de democracia participativa. A denominação de democracia popular era para se contrapor a democracia ocidental capitalista, pois, quando se consideram as características estruturais do mundo real dos chamados países socialistas, seu traço verdadeiramente central, a estrutura ditatorial, não varia.

Ao analisar a teoria de Nico Poulantzas sobre democracia direta, Lyra (2002) credita uma importância e maior elaboração pelo seu caráter marxista e revolucionário. Assim, tal teoria baseia-se em uma estratégia de luta contra o capitalismo, em que os “focos embrionários de poder popular” vão se desenvolvendo estrategicamente em centros de poder real, corroendo o Estado e deliberadamente acentuando suas contradições internas.

É evidente que a tese da democracia direta ainda é um sonho irrealizável. Contudo, não podemos descartar o importante papel exercido por indivíduos e grupamentos de pessoas que Poulantzas denominou de “focos embrionários de poder popular” e que vem paulatinamente fortalecendo o ideal de democracia participativa.

Assim sendo, torna-se importante o projeto de democratização cada vez maior do atual Estado, no sentido de torná-lo uma esfera decisória oriunda da representação política, mas também - e sobretudo - da esfera de decisões da sociedade civil que, segundo Tarso Genro, “deve ser combinado com mecanismos universais consultivos, de referendo e plebiscitários” (GENRO, 1973, p. 3).

3. A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

A democracia é um processo em construção, principalmente nos aspectos que envolvem a inclusão política e o empoderamento do cidadão a partir da participação e das deliberações que envolvem a *res pública*.

A teoria schumpeteriana (1942) de democracia elitista influenciou quase todo o mundo, criando um modelo de democracia em que sobressai certo tipo de arranjo institucional que não permitiu o desenvolvimento de práticas radicalmente democráticas.

Para Avritzer (2002), a democracia surge no cenário mundial a partir do século vinte como modelo hegemônico de democracia elitista, e apresenta-se negativamente entre seu significado e sua prática, na medida em que contribui para um estreitamento do conceito de soberania e de rejeição dos desenhos participativos.

Esta rejeição aos desenhos participativos também foi analisada por Müller (2014) em recente publicação ao criticar os atuais sistemas democráticos que tratam o povo no âmbito do discurso de dominação e que, na realidade, a dominação nunca é exercida pelo povo. Segundo o autor alemão, o povo é um conceito artificial e que tem mais raramente a função de ícone de uma legitimidade ilusória.

Contudo, no caso brasileiro, a construção de novos modelos participacionistas foi fruto de longas batalhas na defesa da democratização do país. Lyra (2000) assim retratou este momento político:

O incremento dessas lutas contra a institucionalidade ocorreu espontaneamente (pois o objetivo não estava previamente traçado), contribuindo de forma decisiva, para pôr em cheque a transição “lenta, gradual e segura”, substituindo-a por um processo que culminou, mediante a promulgação da “Constituição cidadã”, com o pleno reconhecimento institucional do regime democrático (LYRA, 2000, p. 27).

3.1 O Papel dos Novos Atores Sociais

As nossas elites brasileiras, durante quase todo o século XX, não foram simpatizantes dos ideais democráticos, e, assim, vivenciamos grandes períodos de regimes de exceção. Da chamada República Velha (1889 - 1930), do Estado Novo (1937 - 1945), da redemocratização (1945 - 1964), da ditadura civil-militar (1964 - 1985), chegando até os dias atuais com o golpe parlamentar de 2016 contra a presidenta Dilma Rousseff, o que presenciamos foi um cenário político institucional marcado por oscilações que invariavelmente se caracterizavam por sobressaltos, ameaças institucionais de golpe de Estado, golpes militares e parlamentares.

Em razão disso, temos experimentado, historicamente, situações em que prevalece o fisiologismo político⁵ como instrumento da conquista da governabilidade, ou, na sua ausência, situações de completa instabilidade política que, muitas vezes, têm resultado em governos interrompidos, seja pelo suicídio (Getúlio Vargas), pela renúncia (Jânio Quadros), pelo golpe militar (João Goulart) ou pelo Impeachment (Fernando Collor) e agora Dilma Rousseff (por um golpe parlamentar). Para muitos autores, como Genro (1995), Lyra (2000), Gomes (2000), isto ocorre devido a nosso arcaico sistema político que não reúne as condições de governabilidade, governança e *accountability* que viabilizem a superação democrática desses impasses.

Essa impermeabilidade dos organismos de poder em relação às formas de participação e controle popular e a ausência de efetivos mecanismos constitucionais de exercício da democracia direta e semidireta foram obstáculos para a nossa democratização.

Entretanto, a partir da década de 70 do século passado, percebe-se o início de um alargamento e ampliação de práticas de participação popular que levaram ao fim do ciclo de regimes autoritários e a uma nova arquitetura da democracia no país.

Avritzer (2002) mostra que uma onda de experiências exitosas de espaços e processos participativos na Europa pós-guerras influenciou uma onda democrática e a consolidação de regimes por todo o mundo, e essa onda democratizante influenciou na queda do regime ditatorial brasileiro.

Não que as manifestações de massas tenham sido frutos unicamente da década de setenta e das posteriores. As marchas dos movimentos populares também estiveram presentes no período compreendido entre 1945 a 1964 e foram fator decisivo nas disputas pelo poder. Contudo, as críticas feitas a este período se traduz na forte manipulação “populista” dos dirigentes políticos em relação às massas.

Este processo de democratização brasileiro foi marcado pela presença de vários atores sociais que, após três décadas de lutas, vêm ampliando e consolidando uma base legal responsável pela articulação do nosso sistema representativo com espaços de participação da sociedade civil na gestão pública.

Eder Sader (1988) aponta os movimentos sociais da década de 1970 capitaneados pela Igreja Católica como desencadeador do processo de construção democrática no Brasil. Segundo autores como Boff (1986), Carvalho (1998) e Betto (1981), a Teologia da Libertação

⁵ O fisiologismo político consiste em práticas políticas visando ao interesse próprio ou de grupos suspeitos. Evidenciam o fisiologismo: nepotismo, licitações ilícitas, nomeações fantasmas, superfaturamento, troca de favores, entre outras.

e as orientações estimuladas pelo Concílio Vaticano II, da II Conferência Geral do Episcopado Latino americano, realizado na cidade de Medellín em 1968, apresentavam a Igreja como povo de Deus e estimulavam a intervenção na realidade por meios de grupos comunitários, uma participação ativa na realidade e crítica às injustiças sociais.

As chamadas Comunidades Eclesiais de Base – CEBs impulsionaram a organização social dos pobres e oprimidos, criaram laços de solidariedades entre as pessoas e estimularam o conhecimento e práticas democratizantes. Nesta década, esta rede de organizações de base chegou a contar com 80 mil comunidades e arregimentou cerca de dois milhões de pessoas no Brasil. A cultura “basista” propiciou uma opção de organização popular e abriu caminho para uma resistência ao Estado autoritário.

Lyra (2000) comunga da ideia dos autores citados anteriormente e aponta como manifestações que embasaram o que ele chama de nova sociabilidade para a construção deste processo democrático, o “basismo”, particularmente forte nos movimentos sociais hegemonizados pela Igreja Católica. Obviamente que o denominado “basismo” não representou necessariamente uma aversão pelos políticos, tampouco um apoliticismo dos movimentos populares, e sim um rechaço às elites dirigentes e a repulsa à manipulação. Neste sentido, o significado do “basismo” se expressava na valorização dos processos de auto-organização, de solidariedade comunitária dos dominados face ao Estado.

Weffort (1984), em sua obra *Por que democracia?*, chamou a atenção para o papel importante da Igreja Católica enquanto elemento da chamada sociedade civil brasileira. Nesta obra ele enfatizou que

Não havia partidos aos quais se pudesse recorrer, nem tribunais nos quais se pudesse confiar. Na hora difícil, o primeiro recurso era à família, depois aos amigos, em alguns casos também aos companheiros de trabalho. Se havia alguma chance de defesa havia que procurar um advogado corajoso, em geral um jovem recém-formado que havia feito política na faculdade. De que estamos falando aqui senão da sociedade civil, embora ainda molecular das relações interpessoais? A única instituição que restava com força bastante para acolher os perseguidos era a igreja católica (WEFFORT, 1984, p. 35).

O reconhecimento do papel desempenhado pela Igreja Católica na organização das massas populares neste período também foi abordado por Eder Sader (1982), que assim descreveu:

A Igreja Católica desempenhou um papel preponderante nesse processo. Buscando vencer sua “crise de vocações”, a Igreja já vinha desde os anos 60 procurando formas de vinculações mais viva com a população pobre. No vazio de estruturas que pudessem abrigar movimentos populares, ela apareceu como infra-estrutura e articuladora principal destes nos anos 70. Seu êxito nesse sentido esteve ligado à flexibilidade dessa intervenção. Os

agentes eclesiásticos não foram ao povo com diretrizes doutrinárias ou políticas, mas apenas oferecendo proteção, infraestrutura, pessoal para assessorar os movimentos. Só com isso ela já se assegurou o papel central de unificadora destes durante uma década. Multiplicaram-se as comunidades de base, clubes de mães, grupos de educação popular e todo tipo de associações populares cujo primeiro grande efeito foi o de propiciar condições para essa população formulasse seu discurso, articulasse seus interesses, aprendesse os mecanismos elementares da prática social (SADER, 1982, p. 191).

Outro importante ator social responsável diretamente pelo alargamento da democracia no país foi, sem sombra de dúvida, o novo sindicalismo urbano. Sader (1982 e 1988) e Lyra, (2000) são enfáticos em apontar a importância do protagonismo sindical nas lutas por redemocratização no país. Para o primeiro, a entrada dos trabalhadores na arena política reconfigura as relações capital/trabalho, e, para o segundo, a ampla difusão da democracia direta do novo sindicalismo vai demarcar uma identidade distintiva do sindicalismo “autêntico”, em contraposição às práticas sindicais ditas pelegas.

Lyra assim definiu este momento:

Os operários do ABC, liderados por Luiz Inácio Lula da Silva, organizaram as primeiras greves sob a ditadura, visando à melhora de salários, direitos trabalhistas e a conquista das liberdades sindicais, tendo como forma de organização a participação direta das bases no processo decisório (LYRA, 2000, p. 27).

Portanto, a novidade política ocorrida na década de setenta no Brasil foi a irrupção do movimento grevista na região do ABC paulista. Os atores que surgiram em São Bernardo e Osasco ressignificaram os movimentos sociais no país e abriram caminhos para o processo de redemocratização. Ao analisar tais acontecimentos políticos em sua obra de doutoramento intitulada *Quando novos personagens entraram em cena*, o cientista político Eder Sader percebe a força deste novo sindicalismo e caracteriza-o como “expressão de resistência, de autonomia e criatividade”. No livro *Um rumor de botas* o mesmo autor considera que as greves deflagradas a partir de 1978 desempenharam um papel decisivo no processo de unificação da classe, politização das lutas, criação de um clima de autoconfiança.

O novo sindicalismo de maneira *sui generis* traz à cena política manifestações que produzem a emergência de novos padrões de práticas coletivas. Para os estudiosos deste período,

assistia-se à emergência de uma nova configuração de classe. Pelos lugares onde se constituíam como sujeitos coletivos; pela sua linguagem, seus temas e valores; pelas características das ações sociais em que se moviam, anunciava-se o aparecimento de um novo tipo de expressão dos trabalhadores (MOISES, 1979, p. 97).

Estes novos sujeitos coletivos do qual Moisés (1979) se reportava aos metalúrgicos de São Bernardo e que entravam na política pela luta pró-cidadania.

O surgimento de lideranças sindicais independentes, como o então líder dos metalúrgicos de São Bernardo, Luiz Inácio da Silva e, posteriormente, a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983, balizaram este novo sindicalismo por uma transformação operada por dentro das instituições. Em sua 1ª Conferência Nacional da Classe Trabalhadora – CONCLAT que veio resultar na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), já estavam delineadas as diretrizes do novo sindicalismo, e, na carta da comissão Pró-CUT enviada ao Presidente da República em 1981, havia a exposição das reivindicações centrais dos trabalhadores brasileiros que exigiam: fim do desemprego, fim da carestia, não redução dos benefícios da Previdência Social, reforma agrária, direito à moradia, liberdade e autonomia sindical, enfatizando não haver necessidade da tutela estatal (pois os trabalhadores eram capazes de definir sozinhos os rumos do movimento sindical) e, por fim, a bandeira da defesa das liberdades democráticas, convencidos que só com a criação do Estado Democrático de Direito, que contasse com a participação direta dos trabalhadores, haveria as condições necessárias para a solução dos graves problemas nacionais. Asseveravam ainda que, no caminho da democratização da sociedade brasileira, impunham-se a revogação da Lei de Segurança Nacional (LSN) e de todo os instrumentos de exceção, eleições livres e diretas e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, livre, soberana e democrática.

Mesmo que este novo sindicalismo não tenha apresentado aspectos que o identificasse neste primeiro momento com uma democracia participativa, é importante afirmar que, ao longo do tempo, a organização na base das fábricas e a defesa de um sindicato democrático são pilares que contribuíram na difusão de valores participativos, tendo de certa forma, configurado uma vanguarda operária de repercussão nacional, contribuindo para que lideranças operárias ultrapassassem a tradicional relação paternalista e concretizassem uma aproximação com outros atores da sociedade civil.

É importante ressaltar também as manifestações populares ocorridas no Brasil em decorrência do Movimento pela Anistia em favor dos presos políticos e exilados. Para Abrão e Genro (2012), o movimento pela anistia simboliza o retorno das manifestações e passeatas como forma de expressão da sociedade civil em resposta ao Estado de exceção instalado no Brasil pós-1964. Mesmo que essa luta e o projeto de uma anistia ampla, geral e irrestrita tenha sido derrotado pelo congresso subserviente e manipulado por uma legislação eleitoral que criou artifícios com os chamados *senadores biônicos* para a vitória parlamentar da base de

sustentação da ditadura militar, não podemos desqualificar este aprendizado de participação da população brasileira no cenário político nacional.

Sader (1988) aponta outro ator social responsável pelo processo de abertura política e pela redemocratização do país. Segundo ele, foi o grupo de esquerda formado por militantes de partidos postos na clandestinidade ou filiados ao MDB que buscou novas formas de organizar a sociedade. Para o autor, esses atores políticos, influenciados pelo pensamento de Antonio Gramsci e Paulo Freire, enveredam por uma visão processual que ressignifica um debate sobre democracia participativa, a revolução passiva, a guerra de posições no sentido de privilegiar a ideia de poder popular. O Partido comunista brasileiro e membros de sua intelectualidade (Michel Zaidan, Raimundo Santos, Carlos Nelson Coutinho) tiveram importantes papéis no recrutamento de jovens e reorganização da sociedade civil. Na seara deste importante momento da vida política nacional, convém ressaltar a obra de Carlos Nelson Coutinho, intitulado *Marxismo e Política - A dualidade de poderes* (1996), que teve grande aceitação na comunidade científica nacional.

Aliadas a essas ideias, surgem nas décadas de 1970 e 1980, as Assessorias de Educação Popular no setor urbano e rural voltadas para proporcionar uma atuação pautada na valorização e sistematização do conhecimento popular. Lyra (2000) diz que o papel das Organizações Não Governamentais (ONGs) e de suas Assessorias de Educação Popular é promover a cidadania e o engajamento nas práticas participacionistas. Também buscam a horizontalidade de conhecimento para fortalecer o protagonismo e o conhecimento popular. A forte influência da teologia da libertação proporcionou um novo tipo de assessor que surge com a evolução do pensamento e da ação da Igreja, preocupada com a promoção e a libertação. Para o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) ligado à Igreja Católica de Salvador na Bahia:

O golpe de 64 e a situação política criada com o maior fechamento (não só o Estado repressivo, mas também o “Estado impermeável”) também condicionam o fenômeno do assessor: a “assessoria” vem a ser um tipo de trabalho “possível”, no espaço muitas vezes assegurado pela Igreja; a “assessoria dos pobres”, “numa perspectiva de mudanças”; o trabalho com um tipo de conhecimento que o outro, o padre ou o agente, não possui suficientemente; um tipo de divisão de trabalho, etc. (Cadernos do CEAS nº 84, 1981, p. 24).

Muitos autores identificam a participação das ONGs como algo importantíssimo na elaboração de propostas construtivas para o fortalecimento da democracia. Doimo (1995, p. 210) é uma dessas autoras que reconhecem o papel das ONGs como instrumento de

“conscientização da sociedade brasileira, mobilizando a solidariedade e politizando para questões da pauta política nacional como a problemática da fome”. Para ela,

muitas ONGs estão agora empenhadas em “conquistar direitos de cidadania e influir na mudança das relações entre a sociedade e o Estado, pela via conselhistas”. Trata-se, em suma, de fortalecer a sociedade civil para que ela possa influir nas políticas públicas, ampliando-se os espaços de participação da sociedade para além dos tradicionais formatos de intermediação política (DOIMO, 1995, p. 210).

Contudo, nem sempre as relações das ONGs com o Estado ou mesmo com os partidos foram amistosas, e muitas delas mantiveram um comportamento arredo que Lyra (2000) denominou do “contra, mais defensivo”. Tratava-se de uma “alergia institucional” manifestada pela opção de autonomia frente às estruturas estatais e corporativas, certa “exterioridade à política” tradicional. Uma atmosfera maniqueísta que via os movimentos populares e as ONGs como o “bem”, democratizante, e o Estado como “mal”. A relação com o estatal era vista como dicotômica: ou se mantinha a autonomia negando as estruturas burocráticas, ou era compreendida como um processo de cooptação e, portanto, de desvirtuamento dos interesses coletivos (ABRANTES, 1989).

O período mais duro do regime militar começa a apresentar sintomas de erosão a partir de 1974. As insatisfações sociais, uma oposição popular crescente e as contradições internas propiciam que, no campo político institucional, haja uma derrota eleitoral para o regime. Os resultados das eleições daquele ano dão uma expressiva votação ao MDB nos grandes centros urbanos e mostra o índice da impopularidade da ditadura⁶.

Os partidos políticos amordaçados no período da ditadura militar não representavam os anseios da população e não se constituíam nos catalisadores dos impulsos sociais. Gomes (2011, p. 82), ao criticar os partidos desta época, dizia ser

sintomático que a descaracterização ideológica, a permanente exclusão e distorção de importantes conteúdos da vontade popular, eram sintomas claros que diagnosticavam a insuficiência dos mesmos em se constituírem como eixo de legitimação na relação Estado/sociedade civil.

O crescimento do MDB, a partir deste momento, é um indicativo da tempestade que se inicia com o nome de transição.

Este comportamento das ONGs foi gradativamente mudando e passou a expressar uma revalorização da ação estatal, na medida em que a democratização do Estado alterou alguns

⁶ O MDB, nessas eleições, elegeu 161 deputados para a Câmara Federal, totalizando 44% de cadeiras, e 16 senadores, cabendo a Arena apenas seis senadores. Informação disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/especiais/2014/11/19/jornal.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

elos dessa relação com a sociedade. Acredita-se que o movimento sanitarista na luta por um sistema de saúde universal e de qualidade possa ter sido o primeiro momento dessa aproximação com o institucional. Para muitos, a presença e as proposições do movimento sanitarista e das ONGs ligadas à área da saúde demarcaram uma inflexão importante e um salto qualitativo para a criação de espaços de participação na direção da fiscalização e controle das políticas de saúde. Nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) estas parcerias na área de Direitos Humanos, se desenvolveram de maneira mais efetiva.

Outro ator importante no campo da intelectualidade brasileira foi a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), confrontando o governo ditatorial na tentativa de organização sindical dos professores universitários e atuando como importante grupo de pressão nas discussões da constituinte, formulando uma proposta abrangente para o fortalecimento de democracia participativa e no âmbito educacional lutando para o alargamento da democracia interna das instituições de ensino superior público do país. Esta associação de profissionais da educação foi pioneira na constituinte, no encaminhamento de uma proposta de criação do cargo de Defensor do Povo, instituto semelhante ao *Ombudsman* sueco que trataremos mais à frente.

Com o fim do bipartidarismo, surge, no chamado campo democrático popular, a fundação, em 1980, do Partido dos Trabalhadores (PT), tendo sido reconhecido oficialmente em 1982. Seus quadros são formados por dirigentes sindicais do “novo sindicalismo” urbano e rural, representantes dos movimentos sociais, religiosos progressistas, universitários e lideranças de associações de bairro e das comunidades de base urbanas e rurais. Na Carta de princípios de fundação do Partido havia claramente uma diretriz afirmando que a agremiação partidária assumia o compromisso com a democracia plena, exercida diretamente pelas massas, o que caracterizaria profundo apreço pela democracia participativa.

Após o regime de exceção, em meados dos anos 80, outra realidade institucional se apresenta para os movimentos sociais, para os partidos políticos e demais entidades com tradição democrática. A radicalização da democracia exige a subversão da ideia conservadora, segunda a qual uma democracia cada vez mais participativa é impossível nos grandes Estados. Segundo esta premissa, existe uma impossibilidade prática para qualquer sistema democrático que não seja o representativo. Mas, na medida em que a política se democratiza e mais sujeitos políticos vão se efetivando na sociedade, mais a crise de legitimidade, de credibilidade, de eficiência da representação se agrava, havendo maior fortalecimento da ideia de combinar a representação com a participação. A constituinte eleita para elaborar a nova

Constituição do país coloca na ordem do dia importantes formulações e proposituras de experiências participativas, e a participação do Partido dos Trabalhadores e demais partidos de esquerda deram uma tonificação para a implantação na nova Constituição de instrumentos de democracia participativa.

3.2 A Constituição Cidadã e os Novos Instrumentos Participativos

Ao longo do caminho percorrido da nossa transição para a democracia, tivemos de enfrentar diversos obstáculos, e nosso tecido social foi gradativamente se expandindo através dos movimentos sociais e associativos. Esta expansão foi lenta e gradual, e os atores envolvidos nesta nova sociabilidade política tiveram importante papel na construção e elaboração da nova ordem jurídica-institucional.

Como consequência do ciclo de mobilização contra o regime autoritário e das diversas formas de atuação societária, o texto constitucional aprovado em 1988 contribuiu para o alargamento dos direitos sociais e para uma arquitetura da participação no contexto brasileiro. Este novo desenho institucional foi responsável por resgatar o importante papel político que cabe à sociedade civil no controle da administração pública. Esta nova arquitetura da participação teve o reconhecimento de Avritzer e Santos (2002, p. 43) ao considerar o novo texto constitucional como “capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaços para a prática da democracia participativa”.

Esta preocupação era evidente na medida em que as análises até então realizadas da relação Estado e sociedade no país eram flagrantemente de desequilíbrio, mostrando um estrangulamento dos canais de acesso da população à máquina pública. Os instrumentos jurídicos administrativos de controle social eram frágeis e não asseguravam os sistemas de garantias de direitos, muito menos a cidadania dos menos favorecidos.

Abrão e Genro (2012) reconhecem a importância da elaboração da nova Constituição para o alargamento de nossa democracia e do fortalecimento de práticas participativas. Entretanto, consideram que após 1988 houve uma intensa fragmentação das bandeiras de lutas da sociedade civil. Para ambos, este período é marcado fortemente pelo surgimento de novos movimentos sociais atuantes em pautas antes não priorizadas ou sufocadas pelo regime autoritário, como a reforma agrária, os direitos de gêneros, o direito a não discriminação em função de etnia, os direitos das crianças e dos adolescentes, o movimento ambientalista, os

direitos dos aposentados e idosos, dos portadores de necessidades especiais e tantos outros (ABRÃO e GENRO, 2012).

Zaidan Filho (1991, p. 81) percebe com bastante euforia a importância dos movimentos sociais. Para o professor da UFPE: “O pluralismo das formas de organização e representação dos mais diversos setores sociais é tão estratégicos quanto à democracia enquanto valor universal”.

Lyra (2000) elogiou nosso dispositivo pátrio que, no seu artigo 1º, parágrafo único, indicava o norte a ser seguido: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta constituição”. Mesmo ressalvando a norma genérica contida no texto constitucional, alguns autores reconhecem a importância dessa norma para a abertura dos caminhos ligados a participação popular e ao controle da administração pública. Os meios tradicionais de controle e proteção da administração pública e da própria cidadania já não eram suficientes para responder aos novos desafios de um processo democratizante de nossa sociedade.

Como resultado da força dos grupos de pressão⁷ das entidades da sociedade civil organizada, que participaram ativamente na Constituinte, a nova Constituição promulgada em 1988, trouxe inovações e um conjunto diversificado de desenhos com alcances diferenciados quanto às possibilidades de participação e decisão política. Nesta, a participação foi elevada ao status de princípio constitucional da Administração Pública.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I- Plebiscito;
- II- Referendo;
- III- Iniciativa popular.

A arena política é oxigenada com o fortalecimento da sociedade civil por meio dos mais variados movimentos sociais e de suas pautas antes não priorizadas ou sufocadas e com a chance de levar suas bandeiras ao Congresso Nacional, forçando-o a pautar e pôr em votação.

Esta novidade política coloca em evidência a importância do povo enquanto movimentos sociais organizados, e a perspectiva de poder influir nas decisões do Congresso Nacional e no plano pedagógico delineia uma esperança de aprendizagem da política.

E no campo da Administração Pública:

⁷ A atividade de um conjunto de indivíduos que, unindo motivações comuns, busca, através do uso de sanções ou de ameaças do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder público (PASQUINO, G. *apud* BOBBIO, 1993, p. 419).

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:

[...] §3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

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 de serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no Art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Esta inovação foi deveras importante, pois sacramentou, por meio da jurisprudência, o controle social do cidadão sobre o Estado, abrindo caminho para uma maior transparência da esfera pública.

Lyra (2000) enumera, entre as inovações contidas no texto constitucional, vários instrumentos participativos, como o art. 198, III e art. 194, VII, que disciplina a participação popular no Sistema Único de Saúde (SUS), art. 187, *caput*, da política agrícola, e tece comentários elogiosos ao Estatuto da Criança e do Adolescente em matéria de participação popular por assegurar a paridade entre as organizações representativas na formação dos conselhos e por garantir que todos os representantes da sociedade civil são eleitos diretamente pelo povo para a composição dos Conselhos Tutelares. Afirma Lyra (2000, p. 29): “Vale salientar que o ECA tornou-se o primeiro diploma legal a consagrar, em nível nacional, a democracia participativa paritária, na definição e implementação de uma política setorial”.

O protagonismo da sociedade civil passa a constituir-se em algo inovador, institucionalizando os canais de participação. A partir da Constituição cidadã e com maior frequência após a década de 1990, prolifera a criação dos Conselhos gestores de Políticas, as Conferências temáticas ou Conferências de políticas públicas, os Planos Plurianuais ou Orçamentos Participativos, as Audiências Públicas, as Consultas públicas e as Ouvidorias.

Tais inovações podem ser caracterizadas por processos institucionalizados de participação social, nos quais sociedade civil e Estado mobilizam-se, dialogam e deliberam sobre determinadas políticas públicas. Isto permite que a sociedade civil aqui entendida como o agrupamento de ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outros possam ter a oportunidade de envolvimento nas formulações, monitoramento, avaliação e controle, tornando as instituições democráticas mais inclusivas (SOUZA, 2012).

Essa nova postura da sociedade civil brasileira só foi possível graças ao processo de democratização e à maturidade dos movimentos sociais que abdicaram do “basismo” e da visão equivocada de ver o Estado como inimigo passando a ocupar os espaços institucionais que garantiram os mecanismos de democracia participativa.

É evidente que a participação encorajada numa sociedade desigual como a brasileira é muito mais valiosa que ganhos materiais imediatos, na medida em que possibilita que os atores envolvidos nas discussões sobre políticas públicas possam ter um aprendizado sobre o significado de cidadania, havendo, na prática, a possibilidade de incluir no processo de decisão política membros da comunidade que até então estavam excluídos desse processo.

É indubitável que a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003 e sua política de incentivo ao fortalecimento da arquitetura da participação trouxe benefícios para a própria democracia brasileira. Em artigo publicado pelo IPEA no ano de 2012 por Teixeira, Souza e Lima, analisando-se os elementos da arquitetura da participação no Brasil, os autores consideram:

O importante a reter aqui é que o governo Lula herda um conjunto significativo de espaços participativos (especialmente conselhos e conferências nacionais) que resultaram fundamentalmente da CF de 1988, na qual os princípios da descentralização e da participação foram difundidos ao menos em parte da sociedade civil e de alguns governos municipais (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012, pp.11-12).

E acrescentam que:

Entre 2003 e 2010, no decorrer do governo Lula, apareceram novos elementos da arquitetura da participação, em especial a distribuição de funções entre órgãos de assessoramento da Presidência da República que conformou a estrutura de gestão no que diz respeito à articulação com sujeitos políticos e aos assuntos relevantes à participação (Leis nº 10.683/2003; nº 10.869/2004 e nº 11.204/2005) (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012, p. 12).

Moroni (2010, p. 126) abordando as conferências, diz que as mesmas são espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de determinada política pública e que sua riqueza para o processo de fortalecimento da democracia participativa está no seu caráter de mobilização social e por permitirem “a construção de espaços de negociação, a construção de consensos e dissensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil”.

Dados fornecidos pela Secretaria Geral da Presidência da República⁸, no ano de 2010, apontavam que, de 1941 até aquele ano, foram realizadas no Brasil 113 conferências nacionais, abrangendo 40 áreas setoriais em todos os níveis de governo e mobilizando cerca de cinco milhões de pessoas. Uma observação importante na interpretação destes dados é que demonstra uma experiência promissora no aprendizado e na democratização do poder no Brasil é que 74 ocorreram entre 2003 e 2010, sinalizando que tais experiências tem centralidade após o avanço da democratização do país.

Avritzer (2010) sinaliza que no caso das conferências nacionais, há uma positividade porque elas cumprem um papel importante no processo de democratização da democracia. Contudo, ele faz ressalva à questão de como priorizar e implementar agendas e acrescenta ser fundamental estabelecer uma agenda mínima que tenha como carro-chefe a saúde, como também a educação, a segurança pública, a inclusão social e o emprego.

O intenso experimentalismo democrático brasileiro pós Constituição cidadã, contudo, alcançou seu maior avanço e com resultados convincentes com o orçamento participativo. Segundo o autor acima citado, tal experiência possibilitaria o partilhamento do poder decisório, antes restrito aos profissionais da política, com cidadãos de regiões diferentes da cidade, que podem decidir e hierarquizar as ações e prioridades de investimentos do orçamento público municipal.

Para Genro (1997), a experiência do orçamento participativo demonstrava na prática a possibilidade de transformar a cultura política e dinamizar as mudanças sociais.

Em artigo publicado por PIRES e VAZ (*apud* AVRITZER, 2010) há um dado que atesta a centralidade da experiência do orçamento participativo ao afirmar que, pelo menos, 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possui ou já possuiu tal experiência e que tais institutos de democracia participativa têm se tornado parte fundamental do processo de concepção e execução de políticas públicas.

A ascensão do Partido dos Trabalhadores⁹ ao governo em vários municípios brasileiros e suas afinidades com os atores do chamado campo democrático foi, de certa forma, um divisor de água para o aprofundamento de modelos participativos. Na eleição de 1982, seu batismo eleitoral foi muito pequeno, e a agremiação partidária obteve apenas 3,1%

⁸ Dados disponíveis em: <<http://www.secretariageral.gov.br/artsocial/conselhosconferencias>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

⁹ As eleições deram oportunidades ao Partido dos Trabalhadores de administrar as primeiras cidades brasileiras e pôr em prática a ampliação da democracia via espaços de participação e negociação. Dados extraídos do texto elaborado por Rafael Gustavo de Sousa da equipe do projeto “Arquitetura da participação no Brasil: avanço e desafios”, do Pólis e Inesc.

dos votos do país, conquistando apenas duas prefeituras, Diadema (SP) e Santa Quitéria (MA), havendo, em seguida, um forte crescimento eleitoral, alcançando o poder em cidades importantes do país, como Fortaleza, São Paulo, Porto Alegre e Vitória. Contudo, é na experiência de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que surge o arranjo institucional participativo mais emblemático, por sua tendência a democratizar o poder local, com o Orçamento Participativo (GENRO, 1977).

Esta inovação institucional que propiciou a participação da sociedade civil na definição do orçamento municipal, estabelecendo prioridades de atuação para o poder público, deu ao PT uma expressão política e o projetou nacionalmente e até internacionalmente (GENRO, 1997).

Mesmo se constituindo em uma experiência exitosa e espelho de algumas cidades brasileiras “do modo petista de governar”, como no caso de Porto Alegre, alguns autores, precisamente Teixeira e Carvalho (1996) e Dagnino (2002), analisaram criticamente tal modelo e enfatizaram que as expectativas de resoluções dos problemas sociais ainda estão distantes da realidade, que esbarram nas formulações de políticas fragmentadas, compensatórias e paliativas e que é difícil uma política pública local ter sucesso se não tiver interligado com o estadual e com o nacional.

No entanto, é notório que a Constituição de 1988 e as experiências de partilha do poder local por parte de administrações comprometidas com a democratização da sociedade contribuiu para uma reflexão sobre como governar para toda cidade, com base na inversão de prioridades e no aprofundamento do processo de descentralização administrativa. Também é visível o aprofundamento de mecanismos de participação popular com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder central do país a partir de 2003¹⁰. As conferências colocaram em pauta as já conhecidas gramáticas da representação, da participação e da deliberação ao permitirem que os cidadãos efetivamente estivessem como protagonistas de várias políticas públicas. Temas importantes foram discutidos amplamente e resultaram em políticas públicas para as mulheres, para a segurança pública, para a segurança alimentar, na criação dos Programas de Educação em Direitos Humanos e, mais recentemente, no campo da transparência, a criação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que instituiu a Lei de Acesso à Informação. Isto só foi possível porque o Brasil passou por mudanças significativas

¹⁰ A medida provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 definiu: Art. 3º à Secretaria Geral da presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do poder executivo [...].

com a eleição de governos democráticos populares a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores em 2003 e principalmente pelo fortalecimento dos movimentos sociais.

Como podemos observar, a pujança de novos instrumentos de controle social surge como uma necessidade de renovação e, às vezes, de substituição dos meios tradicionais de controle e proteção, haja a vista que estes, presos à legalidade da ação administrativa, mostram-se morosos e onerosos, e os novos institutos de democracia participativa possuem uma característica impar que impulsionam maior celeridade e desburocratização nas ações de caráter público.

São esses novos fenômenos da democracia brasileira, principalmente as ouvidorias públicas universitárias, que nos instigaram a realização desta pesquisa.

4. OMBUDSMAN, DEFENSORES DEL PUEBLO E OUVIDORIAS

Com o advento de vários estudos sobre a democracia e, principalmente, com o alargamento da chamada democracia participativa a partir de meados do século XX, surge, no cenário político e administrativo de vários países da Europa, da América Latina, nos Estados Unidos e no Canadá a figura - até então pouco conhecida - denominada de Ombudsman.

Gomes (2011) assim o definiu:

é basicamente um instituto do Direito Administrativo de natureza unipessoal e não contenciosa, funcionalmente autônomo e formalmente vinculado ao legislativo, destinado ao controle da Administração e, nesta condição, voltado para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão (GOMES, 2011, p. 01).

A origem desse instituto democrático remonta ao século XIX, mais precisamente à Constituição da Suécia de 1809. Segundo Gomes (2004), em 26 de outubro de 1713, o Rei Carlos XII criou o ofício de *Hogsta ombudsman* (Supremo representante do Rei), a quem competia vigiar os funcionários do governo na execução das ordens e leis por ele baixadas. Tal instituto foi aperfeiçoado e, com o declínio da realeza, o ombudsman tornou-se um instrumento ligado ao parlamento e previsto na Constituição de 1809.

Art. 96. O parlamento designará pelo menos dois cidadãos de reconhecida competência legal e marcante integridade para supervisionar, na condição de ombudsman do parlamento, de acordo com as diretrizes por este estabelecida, a observância das leis e regulamentos; e instaurar processos, perante os tribunais próprios, contra os que, no exercício de suas funções públicas, praticarem ato ilícito mediante parcialidade ou favoritismo, ou de outra forma, ou se omitirem no cumprimento de dever. O ombudsman estará sujeito sob todos os aspectos às mesmas responsabilidades estabelecidas para os promotores públicos pelas leis civil e penal, e pelas regras do processo judicial atinentes a promotores.

Este instituto consagrado no ordenamento pátrio sueco se singularizava por possuir uma característica própria. Qual esta característica? O funcionário escolhido pelo parlamento daquele país para exercer o múnus de *ombudsman* era independente do poder político, exercendo plenamente sua autonomia. Outras características importantes e enaltecidas por vários estudiosos (LYRA, 2004; GOMES, 2011; CONSTENLA, 2011) é que se constituía numa magistratura de persuasão e sua força era derivada da autoridade moral de quem a formulava. Portanto, o ombudsman era escolhido, levando-se em consideração sua comprovada idoneidade, seus conhecimentos jurídicos e seus antecedentes éticos.

Na realidade, o ombudsman funciona como instância de tutela de situações individuais, em que não existem remédios suficientes de caráter administrativo ou jurisdicional. Contudo,

ainda segundo Gomes (2000), apesar de o ombudsman pôr em evidência o mau uso do poder administrativo, não pode substituir, com sua ação, a da Administração Pública, ou do órgão objeto de controle, por não ter competência para reformar, anular ou alterar os atos – objetos de sua investigação – e por não ter poderes punitivos.

Lyra (2000) e também Gomes (2000) dão ênfase ao *modus operandi* que tem marcado a atuação do instituto. Para ambos, a informalidade e a economia processual são importantes elementos contra a burocracia e a lentidão, características da Administração Pública.

A recepção do ombudsman deu-se tardiamente na Europa. Os fatores de instabilidade política, os ataques aos regimes democráticos e as guerras contribuíram para que este instituto não prosperasse. A explicação mais factível para tal fenômeno é que sua efetivação só será possível em países com democracia estável. Assim é que só mais de um século depois de sua criação na Suécia, surge na Finlândia em 1919 e depois, após a segunda guerra mundial, na Dinamarca em 1953, Noruega em 1962, Inglaterra em 1967, França em 1973, Portugal em 1976 e Espanha em 1978.

Após a Revolução dos Cravos¹¹, que restabeleceu a democracia em Portugal, foi criada em seu ordenamento jurídico, a figura do instituto com o nome de “Provedor de Justiça”:

Provedor de justiça é, nos termos da constituição, um órgão do Estado eleito pela Assembleia da República, que tem por função principal a defesa e a promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesse legítimos dos cidadãos assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos¹².

Na Espanha, após o fim da ditadura Franco¹³ e o consenso político do Pacto de Moncloa¹⁴, que restabeleceu a democracia espanhola, foi possível a criação das condições para o alargamento da democracia participativa e para a instalação da figura do ombudsman com a denominação de “Defensor Del Pueblo”, conforme o capítulo IV da Constituição, Art. 54:

una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las cortes generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividades de administración dando cuenta a las cortes generales.

¹¹ Revolução dos Cravos foi o movimento que derrubou o regime Salazarista em Portugal, e ocorreu no ano de 1974, de forma a estabelecer liberdades democráticas, com o intuito de promover transformações sociais no país. Após o golpe de 1926, foi estabelecida uma ditadura no país.

¹² Essa definição está disponível em: <<http://portolegal.jurispro.net/provjustica.htm>>. Acesso: 02 jun. 2017.

¹³ Regime ditatorial, de cunho fascista, implantado na Espanha pelo general Francisco Franco em 1939, tendo se prolongado até 1975.

¹⁴ Firmado em 25 de outubro de 1974, na Espanha, depois de 35 anos de ditadura do general Francisco Franco, que morreu em 1975. O pacto de Moncloa foi assinado por representantes de todos os partidos com participação no Congresso, sindicatos e outros setores que selaram o acordo para combater a alarmante crise econômica que a Espanha enfrentava e também garantir o processo que instituiu as bases legais do moderno Estado democrático espanhol.

Na Itália, tal instituto, órgão presente em várias regiões do país, denominou-se *difensore civico*.

A implantação do instituto do *ombudsman* em Portugal e Espanha influenciou sua penetração nos países da América Latina. O declínio dos regimes autoritários abriu caminho para um processo de restabelecimentos de liberdades democráticas, e vários países começaram a copiar para seus ordenamentos jurídicos o modelo sueco de democracia participativa. A Guatemala instituiu o *ombudsman* em 1985 com a denominação de *Procurador de los Derechos Humanos*; no México, em 1990; em El Salvador, em 1991; na Colômbia, em 1991; Costa Rica, em 1992; Argentina, em 1993; Bolívia, em 1994; Nicarágua, em 1995, e Peru, em 1996.

No Brasil, a ideia de criação do Instituto do *ombudsman* deu-se no processo de discussão da Assembleia Constituinte. Contudo, há registros históricos de que, no início do século XIX, logo após a criação do *ombudsman* sueco, houve uma tentativa de criação de algo semelhante por meio de um projeto do deputado José de Sousa Mello na Constituinte de 1823, que previa a criação de um Juiz do Povo, com prerrogativas de colher as queixas da população contra os casos de opressão. Mais de um século depois, em 1961, nova tentativa de criação de algo com semelhanças do *ombudsman* sueco ocorreu com a elaboração do Decreto nº 50.533 que previa que os órgãos da Administração Pública estariam aptos a receber “reclamações, pedidos e papéis de interesse das populações locais” e, em face da instabilidade política vivenciada pelo país naquele momento, não permitiu que tal decreto chegasse a ser posto em prática, sendo imediatamente revogado. Com a implantação do Estado de exceção em 1964, quaisquer tentativas de inserção da sociedade civil no controle da Administração Pública foram definitivamente abortadas. Gomes (2000) assim comentou sobre este momento de atentado a nossa democracia:

Nesse contexto, a cidadania era uma difusa sombra regulada pelo Estado, não participando nem exercendo sobre ele qualquer controle; no mais das vezes, estrategicamente rotulado de “subversão à ordem constituída”. A alteração dessa situação iniciou-se a partir de um duplo movimento de direções contrárias, que começou a desequilibrar as estruturas cristalizadas do regime (GOMES, 2000, p. 64).

A mais importante iniciativa no âmbito Federal ocorreu quando da apresentação do anteprojeto elaborado pela comissão provisória de estudos constitucionais, presidida pelo eminente jurista Afonso Arinos. A “Defensoria do Povo”, como proposta para discussão e aprovação na Constituição, não foi acatado pelo relator Bernardo Cabral.

A proposta de criação da “Defensoria do Povo” trazia no seu Art. 56:

É instituído o Defensor do Povo, incumbido, na forma da lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.

O referido anteprojeto de criação do ombudsman¹⁵, a quem se atribuía a inviolabilidade, como também as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional, previa a responsabilização da autoridade em caso de omissão abusiva e a eleição do Defensor do Povo pela Câmara dos Deputados entre nomes indicados pela sociedade civil.

Antes e até mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, ocorreram diversas tentativas de criação da figura do *ombudsman* no país através de propostas de emenda constitucional por iniciativas dos deputados Mendonça Neto (MDB e PDT), José Costa (MDB), Jonatas Nunes (PDS), Ney Lopes (ARENA/PDS) e dos senadores Marco Maciel (PFL) e Luiz Cavalcanti (PDS), sendo todas rejeitadas pelo parlamento brasileiro.

A influência deste Instituto sueco na península ibérica foi transportada para a América Latina, principalmente para os países de língua espanhola, com características e peculiaridades próprias. Nesta parte do continente, o instituto recebeu a denominação de *Defensor del Pueblo* e ganhou uma característica importante, que foi seu aspecto tribunício.

No primeiro momento, parece que o instituto proclamado nos países latino-americanos tem como antecedentes históricos não o *ombudsman* sueco, e sim o tribuno da plebe romana, que possuía o poder de veto diante das deliberações do Senado composto pela aristocracia (BRITTO, 2014).

Esta criação do povo romano resultou em importante vitória do povo sobre a classe dos patrícios e, obviamente, da própria República romana. Ali, o levante dos plebeus foi essencial para a garantia de criação deste instituto e mais ainda para a proteção da plebe contra as arbitrariedades dos magistrados romanos e da classe dos patrícios. Para alguns historiadores da época, a instituição do Tribuno da Plebe foi a primeira grande conquista do proletariado romano, que garantiu um instrumento legal de justiça social. Foi também considerado uma invenção extraordinária, uma magistratura de persuasão, quase uma contramagistratura, um poder distinto, quase um contrapoder. Esta invenção romana tinha um

¹⁵ O anteprojeto de Constituição que previa a criação do defensor do povo encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

claro sentido de inclusão, de órgão atuando como um patronato para pessoas desprovidas de recursos e como controle da administração.

Em vários países, o *Defensor del Pueblo* está investido de legitimação processual que o autoriza a solicitar a intervenção da justiça na defesa dos direitos dos cidadãos. O *Defensor del Pueblo* argentino assume características que o diferencia do ombudsman sueco, na medida em que seu titular é detentor de faculdades impeditivas através de ações judiciais que podem impedir uma norma de ser aplicada em prejuízo de direitos ou interesses de uma pessoa ou de uma coletividade. A legitimação processual reconhecida ao *Defensor del Pueblo* é algo importante, e suas opiniões e recomendações, na maioria das vezes, se convertem em obrigatoriedade do Estado por meio de sentenças judiciais.

Acrescido da legitimação judicial, também possui características que são comuns tanto ao Tribuno da Plebe romana como ao *ombudsman* nórdico, tais como o poder moral, a magistratura de persuasão, identidade democrática, instrumento de garantias, protetor dos direitos dos mais humildes, independência, controle da administração pública e intervenção de ofício ou a pedido dos interessados.

No Peru, a Constituição de 1979 instituiu no seu ordenamento pátrio com a denominação de Defensoria do Povo e tinha como atribuições principais a defesa dos direitos fundamentais individuais e coletivos, o controle da administração pública no tocante aos seus deveres e a supervisão da prestação de serviços públicos em geral. O Defensor do Povo é escolhido pelo parlamento dentre uma lista de bacharéis em direito com idades superiores a 35 anos.

Ressalte-se que as figuras de diversos *Defensores del Pueblo* nos países da América Latina preocuparam-se em defender uma bandeira importante da contemporaneidade: a defesa dos direitos humanos. Alguns destes institutos denominaram-se de Defensores dos direitos humanos, como no México.

Conforme aponta Lyra (2000 e 2011), a efetivação desta experiência no Brasil deu-se com a denominação de ouvidoria pública e teve como locus privilegiado o município de Curitiba, no Estado do Paraná. O Decreto nº 215/86 de 21 de março de 1986, assinado pelo então prefeito Roberto Requião, abriu o caminho para a criação de um instituto de caráter democrático popular chamado de ouvidoria municipal de Curitiba. Entre seus principais artigos podemos enumerar:

Art.2º Atuando na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública Municipal, compete ao ouvidor geral:

- I- Receber e apurar a procedência das reclamações ou denúncias que lhe forem dirigidas e determinar, quando cabível, a instauração de sindicâncias, de inquéritos administrativos e de auditorias aos órgãos competentes;
- II- Recomendar a anulação ou correção de atos contrários à lei ou às regras da boa administração representando, quando necessário, os órgãos superiores competentes;
- III- Sugerir medidas de aprimoramentos da organização e das atividades da Administração Pública Municipal, em proveito dos administrados.

Outras importantes características foram enumeradas no sentido de tornar tal instituto operante e desburocratizado. Entre elas, destacamos a condição de unipessoalidade do ofício, a facilidade de acesso à ouvidoria, a obrigatoriedade de apoio e informações por parte de todos os servidores municipais e o direito de acesso a qualquer documento público.

A ouvidoria pública municipal de Curitiba-PR teve vida curta, tendo sido extinta após a vitória de Jaime Lerner. Outra tentativa aconteceu com a criação da ouvidoria federal da Previdência Social em 1986, através do decreto nº 93.714 de 15 de dezembro de 1986. Contudo, não prosperou, em face de sua fragilidade no tocante a publicidade e transparência.

Foi preciso esperar pela promulgação da Constituição de 1988 e pela consolidação de nossa democracia, para que a sociedade civil obtivesse força suficiente para se constituir em protagonista política, no sentido de poder atuar como instrumento de controle da Administração Pública. A partir deste momento, abriram-se espaços democráticos para a expansão e consolidação das ouvidorias públicas no país. Em 1989 foi criada a ouvidoria geral do IBAMA (Decreto nº 97.946, de 11 de julho de 1989). No Paraná, na administração do então governador Roberto Requião, criou-se a ouvidoria pública do Estado (Decreto nº 22 de 15 de março de 1991) e no mesmo ano, no âmbito federal, foi criada a ouvidoria Geral da Seguridade Social. Em 1992, criou-se a Ouvidoria Geral da República através da Lei nº 8490, de 19 de dezembro de 1992.

Novamente Gomes (2011) volta a enaltecer as qualidades deste instituto por considerar que os mesmos representam um valioso sistema interorgânico de defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos ao tempo em que atuam como um instrumento de controle da Administração Pública. O autor também tece críticas à forma como foram criadas as ouvidorias no Brasil por não terem um tratamento no plano constitucional, como nos casos dos países democráticos da Europa. Para ele, aqui quase todas as ouvidorias criadas a partir da Constituição de 1988 se deram por decretos, portarias e resoluções e raramente por leis.

Todavia todos os estudiosos que se debruçaram sobre este fenômeno no Brasil reconhecem sua importância para o alargamento da nossa democracia e atestam que, a partir da década de 1990, há um crescimento vertiginoso de ouvidorias públicas e privadas e que

quase todos os órgãos da Administração federal, estadual e municipal já possuem seus institutos de ouvidorias, tendo aumentado o número de ouvidorias universitárias no âmbito das instituições de ensino superior público, o que é alentador.

4.1 Experiências das Ouvidorias Universitárias

A literatura, sobre ouvidorias universitárias, afirma que as primeiras experiências conhecidas são todas em instituições de ensino estrangeiras. A primeira foi instalada em 1965 na Universidad Simón Froser, no Canadá, e, em 1967, na Universidade Estadual de Nova York, nos Estados Unidos. A ouvidoria universitária canadense era até início deste século, a única no mundo em que a escolha do ouvidor se dava por eleição direta de toda a comunidade universitária.

Em seguida, já na década de 80 do século passado, foram criadas as ouvidorias universitárias da Universidade Nacional Autônoma do México - UNAM (1985) e várias outras na Europa, principalmente na Espanha.

No Brasil, o processo de democratização da vida universitária veio tardiamente, devido à nefasta influência da ditadura civil-militar instalada no país em 1964. Se os protestos estudantis que varreram o mundo em 1968 serviram de oxigênio para um maior alargamento da participação cidadã nos rumos da coisa pública, aqui, em face do endurecimento da repressão política contra aqueles que faziam oposição ao regime, perduraram as trevas do obscurantismo, e pouco ou nenhuma mudança ocorreu no campo da educação.

Somente a partir do início dos anos 80, com o descenso do regime de exceção, as tentativas de democratização da vida universitária foram aos poucos conseguindo êxito. Surge a Associação dos Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN), os Centros Acadêmicos e a União Nacional dos Estudantes (UNE) voltando a ser protagonistas de políticas estudantis dentro das instituições de ensino superior do país. Assim, greves de docentes e estudantes começam a abalar as estruturas do regime autoritário e as leis discricionárias que ainda perduravam nas escolhas dos reitores e diretores de centros dessas instituições.

Com o fim da ditadura em 1985 e o processo de democratização que vai resultar na elaboração e promulgação da carta Magna de 1988, importantes segmentos da sociedade iniciam um processo, objetivando modificar as estruturas ou o que, na linguagem política, foi denominado de “entulhos autoritários”, disciplinando o ordenamento jurídico de nossas universidades, proibindo, por exemplo, que as autoridades universitárias fossem escolhidos

democraticamente por todos os segmentos que a constituem (docentes, técnicos-administrativos e estudantes).

Na seara deste processo democratizante, a luta pela elaboração da lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), promulgada em 1996, e o Plano Nacional de Educação, que estipulou metas para os próximos dez anos seguintes, constituíram-se em importantes vetores que nortearam tal processo.

Rubens Lyra, entusiasta protagonista desta nova modalidade de democracia participativa no país, já delineava, em artigo escrito em 1990 na imprensa paraibana, qual deveria ser o modelo de ombudsman universitário:

Ao ouvidor, caberia receber queixas e sugestões, reclamações e denúncias sobre o desempenho dos serviços da universidade e encaminhá-las, acompanhadas de parecer, aos órgãos competentes. Estes disporiam de tempo limitado para responder ao ombudsman, sob pena de responsabilidade administrativa. Seria, obviamente, dada ampla publicidade às atividades desenvolvidas pelo Ouvidor, que não teria qualquer poder decisório e sim o poder irrestrito de encaminhar e debater toda matéria que fosse submetida à sua apreciação, bem como o de formular sugestões e críticas aos diversos níveis e setores da administração universitária”. O ombudsman teria mandato de dois anos e seria eleito, seja pelos colegiados superiores da instituição, seja por eleição direta (LYRA, 1990, *apud* LYRA, 2000, p. 126).

A Universidade Federal de Espírito Santo (UFES) foi a pioneira no país a implantar a primeira Ouvidoria no ano de 1992, sendo seguida pela Universidade de Brasília (UNB) em 1993 e a Universidade estadual de Londrina, no Paraná, em 1994.

Note-se que, mesmo o país vivendo um clima de abertura democrática, um crescimento razoável de forças progressistas em vários espaços de poder político e a universidade brasileira respirando o oxigênio da democracia, assim mesmo eram muito fortes as resistências das autoridades universitárias e de segmentos dos conselhos superiores, principalmente de professores, na aprovação e criação de ouvidorias universitárias. Inexplicavelmente, até o final da década de 90, o único sindicato docente que se mobilizou a favor da criação de uma ouvidoria universitária na sua universidade foi a Associação dos Docentes da Universidade Federal de Mato Grosso (ADUFMAT).

Este clima de desconfiança, ou mesmo de temor pela criação de ouvidorias universitárias nos moldes do *ombudsman* sueco ou em seu modelo gerencial, parece ter arrefecido os ânimos e, até 1997, apenas mais duas ouvidorias foram criadas, a da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em Minas Gerais.

No Nordeste, esperava-se que a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) partisse na frente, haja vista que esta instituição tinha em seus quadros o professor Rubens Pinto Lyra, assíduo escritor de artigos e ensaios sobre a temática, destacando-se nacionalmente como um dos principais teóricos da democracia participativa e atuante em todos os quadrantes do país na bandeira da criação das ouvidorias. Contudo, a primeira ouvidoria universitária nordestina só foi criada na Universidade Estadual do Ceará (UECE), no ano de 1997.

A partir de 1998 houve uma reversão de tendência, e 18 ouvidorias universitárias foram criadas em todo o país. Na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), sua criação ocorreu em 1999, e o Professor Rubens Lyra foi indicado seu primeiro ouvidor.

Para o primeiro ouvidor da Universidade Federal da Paraíba, esta experiência de democracia participativa em que algumas ouvidorias nasciam sob o manto da autonomia significava um importante instrumento para trabalhos em favor de uma nova administração, onde o interesse público era prioridade, agregando consensos e apoios em torno dos valores da transparência, da eficácia e da democracia (LYRA, 2011).

Não obstante seu entusiasmo pelo crescimento exponencial das ouvidorias universitárias a partir do ano 2000, o professor Lyra não deixa de tecer severas críticas a postura de membros das instituições de ensino superior no acolhimento deste novo instituto. Assim, diz ele:

A figura do **Ombudsman** tem sido tradicionalmente hostilizada – em geral veladamente – por todos aqueles que, se preocupado apenas com o seu umbigo, adotam uma postura defensiva, buscando, tão somente, garantir vegetativamente, a sua autopreservação. Temem – e tremem – diante da perspectiva de um órgão de controle – ainda mais democrático! – que tenha força suficiente para sacudir os bolsões de ineficiência instalados na Universidade, e que se preocupa em conformar o funcionamento dessa instituição aos interesses da sociedade. Assim, algumas corporações sindicais se opõem à ouvidoria por temerem o questionamento do desempenho dos servidores da universidade e o poder que exercem no âmbito da instituição (LYRA, 2000, p. 133).

Tanto Rubens Lyra como Fátima Vilanova, ex-ouvidores da UFPB e da UECE respectivamente, apontam em suas experiências, certas frustrações no tocante à receptividade da ouvidoria universitária em suas respectivas instituições de ensino. O primeiro chama a atenção para o “tênue compromisso das facções universitárias com a democracia participativa” e a desconfiança existente entre elas no cumprimento da práxis democrática daí resultante. A segunda, chama a atenção para o corporativismo:

observa-se uma cultura institucional ainda não madura o suficiente para receber críticas. Isto se manifesta no interesse de alguns administradores saberem a origem das reclamações, ou seja, o nome dos reclamantes.

Quando estes concordam em se identificarem, ouvimos sempre comentários pejorativos sobre os mesmos, no sentido de desqualificá-los, dando um caráter de irrelevância às reclamações apresentadas. Há ainda casos de professores que, ao serem cientificados pela ouvidoria de reclamações de alunos, no tocante à falta de assiduidade, pontualidade, falta de habilidade de relacionamento e deficiência na transmissão de conhecimentos, pressionam os alunos no sentido de identificarem a procedência das reclamações, chegando a ameaçá-los com maior severidade nas provas. Há registros de estudante que chegou a ligar chorando para a ouvidoria, solicitando que sua reclamação fosse tornada sem efeito, dada a reação do professor. Observa-se que muitos estudantes evitam levar tais tipos de problemas às coordenações e chefias dos departamentos ou cursos, temendo por represálias dos professores alvos das reclamações, ou porque assim já o fizeram e nenhuma providência foi adotada para a correção do problema. Tal fato acontece em face do corporativismo, ou simplesmente, devido as chefias se sentirem pouco à vontade para chamar a atenção dos colegas (VILANOVA, 1997, *apud* LYRA, 2000, p. 135).

Após assumir o cargo de primeiro ouvidor da Universidade Federal da Paraíba em 1999, o professor Lyra articula o I Encontro Nacional de Ouvidores Universitários, que se realiza na cidade de João Pessoa, na Paraíba, criando-se, a partir desta articulação, o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU), com o objetivo de fortalecimento do instituto, sua divulgação a nível nacional e apoio às instituições universitárias com interesses de instalar suas próprias ouvidorias.

Do primeiro Encontro Nacional de Ouvidorias Universitárias, resultou um documento chamado Carta de João Pessoa¹⁶, que considerava a natureza democrática, participativa e ética das ouvidorias como instrumento de controle social e destacavam as principais recomendações:

- 1- [...] promover o fomento de ouvidorias universitárias nas instituições brasileiras de ensino superior;
- 2- recomendar que as ouvidorias universitárias se constituam como unidades administrativas dotadas de autonomia funcional, sendo seus titulares eleitos pelo órgão colegiado superior da instituição, com mandato certo e que tenha por finalidade a promoção da democracia e o estímulo à participação do cidadão na gestão universitária.

É evidente que todas estas iniciativas (aliadas a outras no plano nacional e internacional, como a própria Lei nº 10.861, que regula o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES, anteriormente já citada, a IX Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada em Brasília em 2004) criaram um clima propício para a recomendação de um sistema de ouvidorias autônomas e democráticas nas mais diversas instituições do país e, internacionalmente, a Conferência Mundial sobre Ensino Superior realizada em 2009 em

¹⁶ A íntegra deste documento encontra-se nos anexos.

Paris, sob os auspícios da UNESCO, definindo, no tocante a responsabilidade social da educação superior, o seguinte:

4. A educação superior não deve apenas fornecer práticas sólidas para o mundo presente e futuro, mas deve também contribuir para a educação dos cidadãos éticos, comprometidos com a construção da paz, com a defesa dos direitos humanos e com **os valores de democracia** (grifo nosso).
5. Existe a necessidade de mais informações, franqueza e transparência tendo em vista as missões diferentes e o desempenho de cada instituição.
6. Autonomia é uma exigência necessária para satisfazer as missões institucionais através da qualidade, relevância, eficiência, transparência e responsabilidade social¹⁷.

As diretrizes de democratização e de transparência das instituições de ensino superior foram recomendações encaminhadas a todos os governos que participaram da conferência e foram signatários da Carta de Paris.

Nota-se que, mesmo ainda prevalecendo resquícios de má vontade ou corporativismo, há um notório avanço verificado a partir da linguagem dos direitos, frutos da nova institucionalidade política, com “crescente compreensão da importância da **res publica**, das questões de interesse geral da sociedade e de seu tratamento na esfera institucional, ou em harmonia com ela, sem perder de vista a necessidade de seu controle pela sociedade” (LYRA, 2000, p. 40).

Este crescente avanço também foi reconhecido por Edson Vismona (2005) ao perceber que, no país, a partir de constituição de 1988, passamos a vivenciar um vigoroso processo de redemocratização que resultou no reconhecimento de uma função entre nós inovadora. Esta novidade seria a presença de um ouvidor com prerrogativas de representar o cidadão junto às instituições públicas e privadas, com o múnus de defender os legítimos interesses de todos e cuja importância o autor reconheceu como um instituto que estaria ligado à liberdade (VISMONA, 2005).

As Ouvidorias universitárias criadas no Brasil a partir de 1992 propiciaram algo que, para diversos estudiosos, representou a trilogia “gestão educacional democrática, *accountability* e ouvidoria”. Para Pereira (2013), as ouvidorias universitárias como mecanismos de *accountability*, atuando com autonomia, podem contribuir para aumentar o valor de confiabilidade da organização e a autoimagem institucional perante a sociedade, podendo, assim, tornar-se mais um instrumento eficaz de participação direta da sociedade na gestão educacional democrática. O autor ainda acrescenta que as ouvidorias representam um

¹⁷ O documento da Conferência Mundial sobre Ensino Superior de 2009 encontra-se disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192>. Acesso: 06 jun. 2017.

espaço de defesa de direitos quando o cidadão se depara com serviços e produtos, oferecidos de forma inadequada.

O ato normativo que criou a ouvidoria da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), em seu art. 3º, V, diz que

Compete à ouvidoria agir com integridade, transparência, imparcialidade e justiça em consonância com os princípios que orientam a atividade administrativa, sobretudo com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência¹⁸.

Outra bandeira importante e presente, inclusive, nos documentos de criação de algumas ouvidorias universitárias diz respeito à preocupação com os direitos humanos. E isto é relevante, pois, mesmo sendo a universidade um ambiente teoricamente de vivências democráticas, encontramos nela algumas práticas que atentam contra os direitos humanos.

Na Resolução que criou a ouvidoria da Universidade Federal do Rio de Janeiro esta preocupação faz parte do ato normativo de sua criação. Diz o documento:

Art. 2º São objetivos da ouvidoria da UFRJ:

- I- A defesa dos direitos dos estudantes, professores, servidores técnicos-administrativos e integrantes da comunidade externa em suas relações com a Universidade;
- II- A promoção, junto às várias instâncias acadêmicas e administrativas, dos direitos de grupos vulneráveis ou discriminados;
- III- O desenvolvimento, junto às várias instâncias acadêmicas e administrativas, de medidas que favoreçam a participação da comunidade interna e externa na garantia dos direitos cidadãos e na promoção da melhoria das atividades desenvolvidas pela instituição;

É assim que, vertiginosamente, a partir do ano 2000, há um crescimento do número de ouvidorias universitárias nas instituições públicas e privadas e um alargamento de novas práticas democráticas. A Portaria ministerial/MEC nº 1.264/2008 tornou obrigatório a implantação de ouvidorias universitárias para atender às exigências de avaliação da educação superior via Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Entretanto, faz-se necessária uma análise dos modelos de ouvidorias universitárias existentes no país, os dilemas de materialização da participação da comunidade universitária por meio de tais institutos e a questão mais importante, que é a problemática da autonomia.

4.1.1. Experiência da ouvidoria da UFCG

¹⁸ Esta Resolução de criação da ouvidoria da Universidade Federal Rural da Amazônia, bem como as demais mencionadas no presente trabalho encontra-se nos anexos, na íntegra.

O instituto da Ouvidoria da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) foi criado por meio da Resolução nº 10/2006 do Colegiado Pleno do Conselho Universitário com base no art. 19, inciso XXIX, do Estatuto e no art. 6º, inciso XII do Regimento Geral da instituição.

Quando do desmembramento da UFPB em 2002 e a criação da UFCG, o Colégio Estatuante responsável pela elaboração do estatuto desenvolveu calorosos debates e o instituto da ouvidoria teve muitas resistências para sua aprovação. Foi considerado dispensável, pois no entendimento de muitos, o arcabouço institucional da nova instituição já assegurava meios para a aplicação de instrumentos de participação da comunidade universitária.

A aprovação de criação da ouvidoria universitária se deu por pequena vantagem de votos, passando a fazer parte das exigências tanto do Estatuto aprovado pela Resolução Nº 05/2002, como pelo Regimento Geral através da Resolução Nº 04/2004.

A ouvidoria universitária da UFCG só foi instituída dois anos depois data e passou a funcionar precariamente nas dependências da reitoria. Seu primeiro Ouvidor foi o Professor Josevaldo Pessoa da Cunha, da Unidade Acadêmica de Engenharia Agrícola do Centro de Tecnologia. O Professor Rômulo Maranhão do Vale, da Unidade Acadêmica de Engenharia Elétrica, foi o segundo Ouvidor; o Professor Fábio de Freitas, do Campus de Cajazeiras, foi o terceiro ouvidor da instituição; o Professor Maurino Medeiros de Santana, da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais, foi o quarto titular da ouvidoria; e hoje, já no segundo mandato, está à frente do instituto o professor Adriano Fernandes Ferreira, da Unidade Acadêmica de Medicina Veterinária do Campus de Patos.

A Resolução n. 10/2006/CPCU/UFCG¹⁹, de criação da referida ouvidoria, diz que:

Art. 2º - A ouvidoria será exercida por um(a) Ouvidor(a), escolhido(a) dentre os servidores docentes e técnico-administrativo portadores de diploma de nível superior, submetidos, respectivamente, aos regimes de dedicação exclusiva e de 40 (quarenta) horas semanais, e que tenham pelo menos cinco anos de efetivo exercício na UFCG.

A mesma resolução garante relativa autonomia ao ouvidor na medida em que assegura a escola por meio de eleição dos membros do Colegiado Pleno, gratificação equivalente ao Cargo de Direção - CD nível 4, mandato de 2 anos, com direito a uma recondução.

Segundo relatório semestral da ouvidoria, o múnus do seu titular no referido ano de 2013 resumia-se:

As atividades desempenhadas pelo atual ouvidor estão mais vinculadas ao papel de mediação entre partes, desde a mais simples demanda até as mais

¹⁹ Resolução disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/~costa/resolucoes/res_12102006.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

complexas, que envolvem conflitos nos diferentes ambientes socioeducativos universitários. Buscou-se a conciliação, o resgate da participação democrática, do direito e da cidadania, ao tempo em que monitora o respeito à legislação vigente (Relatório semestral da ouvidoria da UFCG, 2013.1, p. 04).

O exercício de ouvidor universitário constitui-se, em importante elo de comunicação, entre a administração superior e demais membros da comunidade universitária. Esta relação é marcada por ações das mais diversas, passando por ouvir as reclamações e dificuldades existentes nos locais de trabalhos e de estudos, dos docentes, técnicos e principalmente de estudantes.

Para grande parte das autoridades e colaboradores da administração superior, acostumados com a cultura do segredo da coisa pública, um ouvidor que busca informações, que cobra transparência, que alerta para a Lei de Acesso à Informação, tende a criar arestas e ser visto como um ser inoportuno. O relatório da ouvidoria demonstra este ativismo do seu titular quando diz que: “Tivemos o cuidado de ir pessoalmente as salas de aulas, aos ambientes dos professores, conhecer as instalações e laboratórios, as residências universitárias e os restaurantes universitários”.

A ouvidoria da UFCG registra diversas ações de intervenção junto aos órgãos da universidade no sentido de não apenas ouvir e repassar as reclamações, mas, também, na tentativa de reparação de danos causados aos direitos de membros da comunidade. Neste sentido, há registro de uma ação da ouvidoria neste período (ano de 2013) encaminhando uma minuta de Resolução ao Conselho Pleno propondo modificação no Regulamento do Sistema de Bibliotecas da instituição que discriminava o servidor aposentado, não permitindo que o mesmo pudesse ter acesso ao acervo das bibliotecas. Observamos também importante ação de direitos humanos na defesa de alunos que foram injustamente acusados de furto e desligados de um programa estudantil e que resultou em sério conflito entre a ouvidoria e um colaborador direto da administração superior, com desrespeito velado e absurdo contra o ouvidor e posição de silêncio e complacência da administração superior. Ainda no campo dos direitos humanos e da preservação da memória há o registro de uma ação de apoio da ouvidoria a uma propositura de membro do Colegiado Pleno para a mudança de nome de um auditório da instituição de um ex-reitor nomeado pela ditadura militar, com passado de perseguições a membros da comunidade universitária, por um estudante de medicina, líder estudantil que sofreu represálias e foi misteriosamente encontrado morto em um açude do estado.

Outra ação desempenhada pela ouvidoria e que atesta a prática da democracia participativa diz respeito à realização de audiências públicas para discussão do Regulamento do Ensino de Graduação. Tal iniciativa levou a ouvidoria a encaminhar uma propositura de modificação do Regulamento do Ensino de Graduação no tocante ao desligamento de alunos por mais de uma reprovação em disciplina.

Estas ações e muitas outras de defesa de estudantes contra abusos hierárquicos na relação professor/aluno, nas críticas à Prefeitura Universitária no descaso com os funcionários terceirizados, na cobrança intransigente do cumprimento dos prazos de respostas para a Lei de Acesso à Informação, provocaram desconforto em alguns membros da administração superior a ponto de interferirem na autonomia da ouvidoria e articularem ações de desestabilização do ouvidor visando o processo de escolha do mesmo.

Como a escolha do ouvidor passa necessariamente pelo voto dos membros do Conselho Pleno e diversos conselheiros são auxiliares diretos da administração superior, é óbvio que a posição hierárquica e a comunhão da cultura do segredo da administração pública, contribuem para um posicionamento de aversão a qualquer ouvidor que atue com uma postura de independência.

4.2 O dilema da ouvidoria universitária: eleições diretas amplas ou indicação do reitor?

O amadurecimento da democracia participativa tem como questão de maior relevância a questão da autonomia. No caso da problemática das ouvidorias universitárias aqui analisadas, não é possível pensar a razão de ser destes institutos sem levar em consideração a sua condição de autonomia. Assim, já é possível identificar uma questão fundamental para a autonomia das ouvidorias: o mecanismo de escolha, isto é, o modo como é definido o ouvidor – votação, indicação, decisão interna ou externa, etc. Entre os autores pesquisados neste trabalho, fica claro a falta de consenso quando se trata desta questão.

Lyra, com grande volume acadêmico de obras sobre democracia participativa e ouvidorias e autor de brilhante artigo sobre as vicissitudes da democracia participativa no Brasil, demonstra um receio quanto à participação popular na escolha dos ouvidores públicos. Segundo o autor:

[...] é uma visão utópica, sem conhecer o instituto. A participação direta da população é importante. Mas o ouvidor não é cargo executivo, o ouvidor não pode ter programa, ele não faz parte da administração pública, ele é ligado a um setor, mas não é parte da administração, não tem poder de decidir sobre políticas públicas. A eleição direta demanda mobilização, numa eleição a partidarização. O ouvidor deve se distanciar do processo partidário. Esses

argumentos refutam a eleição direta. A natureza do cargo não permite que haja eleição. A participação aqui não caberia (LYRA, 1996, p. 59).

O professor Lyra é enfático em discordar da materialização da participação popular na escolha dos ouvidores universitários: “Se é meritória a preocupação com a autonomia do ouvidor, expressa na sua escolha, pela atribuição de um mandato, a forma de concebê-la favorece o corporativismo e pode partidarizar o processo de escolha do titular da ouvidoria” (LYRA, 2011, p. 151).

Lyra (2011) reconhece que há um sentimento crescente da necessidade de se fortalecer o formato institucional da ouvidoria pública e reconhece que é indispensável que este tenha condições de exercer o seu múnus com o mínimo de independência e de credibilidade. Contudo, a sua desconfiança na partidarização da escolha do ouvidor e a crítica de que segmentos da chamada esquerda democrática brasileira são profundamente corporativos e tem uma visão míope da *res publica* não permite que ele defenda eleições diretas para as ouvidorias.

José Eduardo Elias Romão, ouvidor Geral da União no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff e ativista por um sistema público de ouvidorias, também se mostrou avesso à escolha dos ouvidores públicos via participação popular. De acordo com Romão (*apud* SILVA, 2012, p. 73):

Em parte, a ouvidoria é um órgão singular e unipessoal. Singular no sentido de que, em termos funcionais (formais), está adstrita ao ocupante do cargo de ouvidor, uma vez que este concentra as funções de atuação e de decisão. Unipessoal porque, necessariamente, do perfil do ouvidor depende a autonomia do órgão. Tendo em vista que o ouvidor é um mediador da administração, a eleição não é a solução para a independência.

Para Antonio Semeraro Rito Cardoso, pesquisador do IPEA e profundo estudioso das ouvidorias no Brasil, a questão da materialização da participação popular é importante e deve ser debatida, pois

[...] a relação de poder entre o ouvidor e o titular da instituição que fiscaliza é de fato crítico de sucesso para as suas atribuições. Sem autonomia, a ouvidoria não se transforma em instrumento de mudança, a participação do usuário na administração fica drasticamente reduzida, e com ela, a cidadania e a democracia (CARDOSO, 2011, p. 216).

Em outro artigo de Rito Cardoso em parceria com Lima Neto e Alcântara, intitulado *Ouvidoria Pública e Governança Democrática* (2011), os mesmos defendem uma posição mais arrojada, considerando que é fundamental o controle externo para o funcionamento

eficiente das ouvidorias e que a escolha do ouvidor deve se dar de forma independente dos poderes dos gestores das instituições. Assim:

As ouvidorias não podem ser organizadas nem controladas pelas instituições as quais elas dirigem as suas atenções, sob pena de comprometerem o seu propósito público. [...] Um ouvidor que é eleito ou escolhido pela própria instituição dificilmente conseguiria se desvencilhar das demandas e lógicas particularistas que regem o funcionamento da instituição em questão. Quando isto acontece, a própria nomeação do ouvidor já pode ser considerada uma ação que corresponde a um uso privado da razão, o que compromete já na partida qualquer possibilidade de romper com a lógica imediatista da instituição. Assim, sem controle externo e autonomia plena, o ouvidor estará muito mais sujeito a todo tipo de interferência e limitação na sua função, isto é, ele reproduzirá a lógica particularista que conduz o funcionamento de cada instituição pública (CARDOSO; ALCANTARA; LIMA NETO, 2011, p. 10).

Silva (2012), em interessante trabalho de pesquisa publicado pelo Ministério da Justiça, pela UFMG e pelo PNUD na revista *Série Pensando o Direito*, apontou, em suas considerações finais, que:

é necessário que ato normativo regulamente o processo de escolha do ouvidor de modo a contemplar mecanismos que lhe conferiam legitimidade democrática no acesso ao cargo e no desempenho das atividades. A escolha por meio de eleição é capaz de suprir esse critério de legitimidade (SILVA, 2012, p. 175).

Outro expoente importante do estudo das ouvidorias públicas é o doutor em Direito e primeiro Ouvidor Público do Brasil, Manoel Eduardo Camargo e Gomes. Este, mesmo tendo sido indicado para ouvidor público no Paraná, é, hoje, categórico defensor do princípio da participação popular na construção do instituto da ouvidoria. Para Gomes, ao se conceber o *ombudsman* e a ouvidoria pública, necessário bem definir qual o fim preponderante a ser concebido. Caso definido como preponderante a ampla participação, necessário se conceba outra conformação estrutural, de sorte que sejam privilegiados mecanismos que favoreçam maior legitimidade democrática na estrutura da ouvidoria, a começar pelo processo de escolha do ouvidor. No caso, o interesse público estaria diretamente ligado à materialização da participação popular em um grau mais amplo. Assim, maior democratização na escolha do ouvidor por meio de eleição direta confere uma tônica que amplifica o papel político do mesmo.

Neste sentido, a existência de autonomia materializada na participação popular na escolha do ouvidor resguarda-o, em parâmetros variáveis, de ingerências que venham a tolher o desempenho de seu ofício.

Consideramos necessário que o processo de escolha do ouvidor universitário lhe confira legitimidade democrática no acesso ao cargo e no desempenho das atividades, pois a escolha por meio de eleição direta é capaz de suprir esse critério de legitimidade.

A síndrome de partidarização é algo que gradativamente, se dissipa com o avanço da democratização. Nesse sentido, compartilha-se com a postura de Cardoso ao questionar:

Quimera? Um sonho? Utopia? Mesmo que alguns respondam afirmativamente a estas indagações, basta lembrar que o impossível se transforma em possível quando, nas organizações, são construídos e estabelecidos valores que premiam a solidariedade, a preservação de bens comuns e coletivos, a inclusão social e o arrefecimento das desigualdades (CARDOSO, 2011, p. 208).

4.3 Autonomia: Realidade ou Ficção?

A concepção de autonomia está obrigatoriamente ligada à tradição filosófica ocidental. Liberdade como autonomia, significa, conforme Rousseau, que eu enquanto cidadão de uma república democrática, ao obedecer à lei, estou obedecendo a mim mesmo, uma vez que eu concorri para a elaboração desta lei; portanto eu sou livre e autônomo, no sentido literal (*autos nomos*) porque não obedeço a uma lei exterior, mas à lei que eu mesmo me dei. Immanuel Kant, no século XVIII, retomava a definição de Rousseau e apontava a autonomia como algo inerente ao conceito básico de moralidade, como característica essencial de um sujeito moral. Assim, a problemática da autonomia podia ser compreendida como a capacidade das pessoas de serem dignas e, mais do que isso, de legislarem sobre a sua própria dignidade.

No campo da Ciência Política, a autonomia seria o meio para poder chegar, mediante uma distribuição da soberania, a uma real liberdade política. Para tanto, a concepção de autonomia no Estado Moderno está ligada à capacidade de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades do Estado. A concepção de autonomia transcende à mera descentralização administrativa e se liga à temática de liberdade e de outros conceitos que são muito caro a este trabalho, como os conceitos de democratização e transparência.

Quando abordamos a problemática da autonomia no campo da administração pública, esta assume importância fundamental, sendo considerada por muitos²⁰ como um novo paradigma para a administração pública, na medida em que objetiva a superação de barreiras da burocracia e do corporativismo, proporcionando aos cidadãos maior controle sobre os serviços públicos.

²⁰ No Brasil, autores como Bresser Pereira, Rubens P. Lyra, Manuel E. C. Gomes, Antonio S. R. Cardoso, entre outros deram uma tonificação importante a questão da autonomia na administração pública.

Como já demonstramos neste trabalho, a autonomia é tema recorrente e bastante caro ao mundo da administração pública, principalmente no tocante ao objeto de estudo desta dissertação, que são as Ouvidorias Universitárias. Todos os autores citados apontam características das mais diversas para a efetivação da autonomia. Começando por Lyra, os requisitos fundamentais para que a autonomia se torne possível dizem respeito à escolha do ouvidor por um colegiado independente, que o mesmo exerça seu múnus com mandato certo, ato normativo que garanta as respostas à ouvidoria, acesso às informações do órgão e autonomia financeira e administrativa.

Neste sentido, o autor é enfático ao afirmar que “somente o ouvidor que dispõe do leque de prerrogativas acima analisadas, tem a capacidade de impor limitações à discricionariedade intrínseca à ação administrativa” (LYRA, 2011, p. 156).

Ainda para o autor, ou tais características se evidenciam ou o ouvidor corre o risco de ficar sujeito à correlação de forças políticas existentes na sua IFES e, por vezes, à mercê de eventuais represálias do dirigente máximo da instituição. Este temor levou o autor a não defender uma ampliação maior desta autonomia e a descartar como válida a alternativa de eleições diretas para a escolha do ouvidor universitário.

No quadro abaixo, demonstramos como se dá o processo de escolha do ouvidor universitário nas Instituições Federais de Ensino Superior a que tivemos acesso:

QUADRO DEMONSTRATIVO DO PROCESSO DE ESCOLHA DO OUVIDOR DAS IFES		
INDICAÇÃO DO REITOR	ELEIÇÃO ATRAVÉS DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO	ELEIÇÃO DIRETA ATRAVÉS DA COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA
40	08	01

Fonte: Elaboração própria

Se é verdade que o temor do professor Lyra acima enunciado é fato, talvez fosse mais importante lutar junto com as forças vivas da comunidade universitárias e com o próprio Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU) para alterar o quadro acima, proporcionando que a escolha dos ouvidores possa se dar através do processo de aprofundamento da democracia.

Entre as Instituições Federais de Ensino Superior do país que tem no seu arcabouço institucional a figura do instituto da Ouvidoria, apenas a Universidade Federal do Triângulo

Mineiro (UFTM) é a pioneira e única a proceder à escolha do seu ouvidor através de consulta direta a toda a comunidade.

A Resolução nº 22 do Conselho Universitário da referida Universidade traz a inovação no seu Art.7º:

O Ouvidor Geral e os setoriais serão designados pelo Reitor, após prévia indicação da comunidade universitária, por meio de sufrágio envolvendo todos os segmentos da universidade, discente, docente e técnico-administrativo, promovido pelo Conselho Universitário – CONSU, por meio de Comissão Eleitoral específica, com a participação da Reitoria.

A prática de eleições diretas para escolha do ouvidor seria o método mais inclusivo, pois permitiria que a Universidade, usando de sua autonomia, possibilitasse a escolha daquele que vai exercer o múnus de ouvidor e influenciar nos espaços de partilha de poder da instituição.

A escolha do ouvidor pelo Conselho Universitário (ainda pouco utilizado nas instituições pesquisadas) mesmo constituindo-se em um importante avanço, como atestou Lyra (2011), carece de maior representatividade, pois sabemos que, na maioria dos Conselhos Universitários, há uma forte vinculação entre o dirigente máximo (o Reitor), seus colaboradores mais diretos e os demais membros e que as relações de independência pode não ser muito confiáveis, até porque a vinculação é constituída por relações de poder e assimetria.

É importante ressaltar que até mesmo o ato normativo que institui as ouvidorias universitárias é um instrumento que pode alargar ou diminuir o poder de autonomia desses institutos. Se estas são criadas através de Portarias, Decretos ou Deliberação, há reduzidas possibilidades de autonomia, pois tais atos são de exclusiva vontade política do dirigente máximo. Quando essas ouvidorias são criadas através de Resolução aprovadas pelos Órgãos Colegiados Superiores que, aparentemente tem independência, mostram-se com maior capacidade de liberdade para atuar como instituto de controle social. Lyra (2000) acredita que trata-se de um importante avanço, pois a criação mediante Resolução permite que a função do ouvidor saia do limbo institucional em que se encontra e, do ponto de vista político, resgata a idoneidade do *ombudsman*.

O quadro que segue mostra quantas e quais são as ouvidorias criadas por Portarias, Decretos ou Resolução junto as IFES pesquisadas.

QUADRO DEMONSTRATIVO DOS ATOS NORMATIVOS DE CRIAÇÃO DAS OUVIDORIAS DA IFES		
ATRAVÉS DE PORTARIAS	ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO	ATRAVÉS DE DECRETOS OU OUTRAS
UNIVASE; UFFRJ; UFPel;	UFPE; UFAL; UFF; UNIFAP;	UFMA; FURG; UFPI

UFSC; UFRGS; UNIFESP; UFABC; UFESBA; OFOPA; UFOB	UNB; UNIFAL; UFFS; UFRSA; UFGD; UFMS; UFVJM; UFC; UFAM; UFAC; UFG; UFPR; UFRJ; UFSCAR; UFV; UFRR; UFRO; UFLA; UFCA; UFCG; UFPR; UFSM; UFSM; UFFS; UFES; UFT; UNIPAMPA; UNILA; UFRA; UFS; UFJF; UFTM	
Total: 10	Total: 37	Total: 03

Fonte: Elaboração própria

Mesmo tendo ocorrido a criação da maioria das ouvidorias universitárias mediante Resoluções dos Conselhos Superiores, atestamos que a forma de escolha do ouvidor majoritariamente continua sendo do dirigente máximo. É este que indica quem vai exercer o múnus de ouvidor, cabendo a alguns Conselhos apenas referendar o nome indicado. Não há registros de que algum Conselho Superior desaprovou um nome indicado pelo Reitor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso trabalho de dissertação partiu do estudo da democracia como um sistema político raro e frágil na história, que só foi reabilitado em época moderna pelas revoluções burguesas, principalmente as Revoluções Inglesa, Americana e Francesa e, sobretudo, pela inserção da massa trabalhadora nas democracias populares dos séculos XX e XXI.

As experiências socialistas do século XX e a própria social-democracia tonificaram a maior participação das massas trabalhadoras na vida política, e, em reação a sua inclusão, surgiu a teoria das elites, capitaneadas por Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels, que retoma a crítica da aristocracia de todos os tempos à democracia como governo do povo ignorante e incompetente.

Esta teoria das elites ganhou roupagem nova após a publicação da obra de Schumpeter, em 1942, intitulada de “Capitalismo, socialismo e democracia”, das obras de Norberto Bobbio sobre democracia e da obra de R. Dahl sobre Poliarquia. Esta roupagem chamada de democracia elitista procurou analisar racionalmente a complexidade das sociedades capitalistas ocidentais e apontou como tese central que não é incompatível a existência dos sistemas democráticos convivendo com novas arquiteturas de participação popular.

A grande contribuição de Norberto Bobbio no aprofundamento dessa questão se baseou na tese de que inexistente a incompatibilidade de conciliação e que democracia e participação popular podem andar juntas. Para ele, democracia representativa e democracia participativa não estão em contraposição, mas são complementares. Sem participação, teremos uma sociedade oligárquica; sem representação, cairíamos numa sociedade populista e autoritária.

Aprofundamos esta discussão trazendo à tona autores da chamada teoria da participação, principalmente as importantes contribuições de Carole Pateman, Boaventura de Souza Santos e C. B. Macpherson, que preconizavam a importância de uma sociedade participativa como remédios contra a elitização da política.

A partir dessas premissas, analisamos a democracia brasileira e os seus problemas tradicionais, de uma sociedade autoritária, oligárquica, desigual, sem uma tradição democrática consolidada. Evidenciamos um processo de frágil democratização a partir de meados dos anos 1970 com a inserção de novos atores políticos e sociais e a abertura tênue de um processo de participação popular que resultou no fim da ditadura militar, no processo constituinte e na promulgação da Constituição de 1988.

Finalmente, convergimos para a tese central de nosso trabalho ou, mais precisamente, para os desdobramentos desse processo de democratização que resultou no alargamento dos institutos de democracia participativa e na gestão democrática como princípio constitucional. O desafio que se coloca é a adoção de procedimentos participativos, propondo superação da dicotomia entre as esferas técnica e política, incorporando a participação de amplos segmentos sociais. Neste sentido, a criação das ouvidorias universitárias mostrou-se um dos mecanismos importantes de democracia participativa.

A pesquisa em questão, realizada para atender às exigências do programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da UFPB procurou analisar as ouvidorias universitárias das Instituições Federais de Ensino Superior de nosso país por entender que as mesmas representam um marco importante na redemocratização da vida universitária brasileira.

Não temos dúvida que estes novos institutos de democracia participativa criados no início da década de 1990, com a primeira ouvidoria universitária da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) em 1992, e que se proliferou pelas demais Instituições de Ensino Superior Brasil afora trouxeram significativos avanços no campo da Administração Pública na medida em que constituem em órgãos de controle social, quebrando arestas corporativas e propiciando condições de maior transparência e acesso do cidadão à administração pública.

Reconhecemos a prestimosa colaboração de diversos estudiosos que, com sua obstinação, criaram as condições propícias para o debate acadêmico e a construção de meios institucionais e jurídicos para a criação das ouvidorias universitárias.

Contudo, o debate, mesmo profícuo e intermitente, não conseguiu criar condições para que as ouvidorias universitárias se constituíssem em redes de proteção à cidadania. E porque isto não aconteceu plenamente? A fragilidade de algumas ouvidorias universitárias está relacionada à questão da sua autonomia e à maneira como o ouvidor faz jus à liberdade de sua ação. Lyra (2011), Gomes (2000), Vilanova (2012) e tantos outros apontaram as principais características para uma ouvidoria autônoma. Para eles, a atribuição de mandato certo, a escolha do ouvidor por colegiado independente, a obrigatoriedade de respostas rápidas, garantia de sigilo aos usuários, o acesso às informações do órgão e a autonomia financeira seriam o suficiente para garantir tal autonomia.

Nossa pesquisa demonstrou que essas características são importantes, mas não suficientes para proporcionar ao ouvidor total independência no exercício do seu múnus. Acreditamos que a credibilidade do ouvidor carece não apenas de sua capacidade de

“persuasão”, mas de plena independência no ato de escolha. E, mesmo reconhecendo que os Conselhos Superiores das Universidades gozam de liberdade frente às administrações, estas liberdades não são plenas, e a influência dos dirigentes máximos, muitas vezes, colocam em xeque tais liberdades.

Antonio Semeraro Rito Cardoso (2011, p. 216) chama a atenção para a questão da autonomia como foco principal do futuro do instituto de qualquer ouvidoria. Para ele,

A autonomia da ouvidoria é a âncora para a efetividade. Sem autonomia a ouvidoria não se transforma em instrumento de mudança. Limita-se a eficácia da participação do usuário dos serviços públicos na administração e, conseqüentemente, a cidadania. Não se contribui com o fortalecimento da democracia, que evita que a ética deixe de ser esvoaçante e sem pouso. Sem autonomia não há ouvidoria.

Indo além, afirmar-se que, sem autonomia plena (neste ponto, considera-se esta como maior participação da comunidade universitária na escolha do ouvidor), teremos uma ouvidoria que representa um biombo para as mazelas da instituição. O instituto da ouvidoria universitária com autonomia plena poderia “adentrar o biombo que oculta a administração e ali investigar exaustivamente a razão de determinada queixa, o fazendo como autoridade independente e abalizada” (GOMES, 2000, p. 216, *apud* LYRA, 2011, p. 166).

De todo modo, a ampliação da participação da comunidade universitária na escolha do ouvidor consiste em um percurso importante de solidificação e de adesão democrática, proporcionando uma carga valorativa e pedagógica a todos os que dela participem. Em nossa pesquisa, ficou demonstrado que o instituto de ouvidorias universitárias surgiu e vem se consolidando em função da própria gestão democrática das Instituições Federais de Ensino Superior.

O desafio que temos pela frente é do reconhecimento formal dos segmentos que compõem as universidades públicas brasileiras da importância do instituto da ouvidoria como instrumento eficaz de participação social e poderoso mecanismo institucional para que o princípio constitucional da gestão pública se efetive. Neste sentido, é preciso defender e aprofundar a definição de regras procedimentais para o funcionamento das ouvidorias universitárias, bem como abdicar dos temores do corporativismo e da burocratização, abrindo caminhos para uma escolha radicalmente democrática do ouvidor, as eleições diretas da comunidade.

REFERÊNCIAS

- ABRANTES, P. R. “São Paulo: vetores para um quebra-cabeça”. In: FASE - Proposta, n. 39, ano XIII, fevereiro de 1989.
- ABRÃO, P.; GENRO, T. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil**: estudos sobre Justiça de Transição e teoria da democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- ALENCAR, E. B. O. **Ouvidoria**: histórias e desafios. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2011.
- ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.
- AVRITZER, L. A. **A dinâmica de participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BASTOS, Ana Cecília de Sousa. A Conclat e a organização nacional dos trabalhadores. **Cadernos do CEAS**, v. 76, n. 76, Salvador, 1981.
- BETTO, Frei. **O que é comunidade eclesial de base**. São Paulo: Ed. Brasiliense (coleção primeiros passos), 1981.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. **Três ensaios sobre a democracia**. São Paulo: Cardim e Alário, 1991.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (Org.) **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 1992.
- BOFF, Leonardo. **E a Igreja se fez povo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.
- BOITO JUNIOR, Armando. **O sindicalismo na política brasileira**. Coleção trajetória, nº 8, Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAM, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. **Constituição Federal (1988)** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- BRITTO, Maria das Graças Pinto. Direito de resistência e poder negativo no pensamento de Norberto Bobbio. In: **Democracia, direitos humanos, guerra e paz**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, pp. 259-288.
- CARDOSO, Antonio S. R., LIMA NETO, F. C., ALCÂNTARA, E. L. C. Ouvidoria pública e governança democrática. **Boletim de Análise Político-Institucional/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, nº 1. Brasília: IPEA, 2011.

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

_____. Ouvidorias públicas como instrumento de mudança. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Do tribuno da Plebe ao ouvidor público: estudos sobre defensores da cidadania**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

CARVALHO NETO, Joviniano S. de. Crise brasileira ou crise mundial? **Cadernos do CEAS**, nº 84 Salvador, 1983.

_____. Notas sobre a assessoria popular. **Cadernos do CEAS**, nº 84. Salvador, 1983.

CONSTELA, Carlos. Del Tribuno da Plebe al Defensor del Pueblo latino-americano. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Do tribuno da Plebe ao ouvidor público: estudos sobre defensores da cidadania**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política - a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1996.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. O ombudsman como instituição. Conferência. I Encontro internacional do Ombudsman. Curitiba. In: LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidorias públicas no Brasil**. João Pessoa: CEDDHC, 1995.

DAHL, R. A. **Poliarquia**. São Paulo: EdUSP, 1997.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DORNELLES, João R. W. Reflexões sobre os desafios para a educação em Direitos Humanos e a questão democrática na América Latina. In: RODINO, Ana Maria; et. al. (orgs.) **Cultura e educação em direitos humanos na América Latina**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumara, 1995.

FRANÇA, Vera. Paradigmas da comunicação: conhecer o quê ? In: MOTTA, L. G.; WEBER, M. ; FRANÇA, V. ; PAIVA, R. (Orgs.) **Estratégias e culturas da comunicação**. Brasília: Editora da UnB, 2002, pp. 13-29.

FAVA, Andrea; et. al. (Org.) **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012.

GENRO, Tarso. **Utopia possível**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

_____. **Uma estratégia socialista.** Publicação interna do partido dos trabalhadores, 1997.

GOMES, E. G. M. A adequação jurídica e política do Ombudsman como instrumento de controle e de proteção do cidadão. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Do tribuno da plebe ao ouvidor público:** estudos sobre defensores da cidadania. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

_____. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira.** João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB; Curitiba: Ed. Universitária/UFPR, 2000.

_____. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras:** causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2000.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro:** estudos de teoria e política, São Paulo: Loyola, 2002.

_____. **Agir comunicativo e razão destrancendentalizada.** Tradução de Lúcia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites.** Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

KANT, Immanuel. Crítica da razão pura. Coleção. **Os pensadores.** São Paulo: Abril Cultural, 1980.

LYRA, Rubens Pinto (org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira.** João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB; Curitiba: Ed. Universitária/UFPR, 2000.

_____. **A nova esfera pública da cidadania.** João Pessoa. Ed. Universitária da UFPB, 1996.

_____. **Direitos humanos:** os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

_____. **Do tribuno da plebe ao ouvidor público:** estudos sobre defensores da cidadania. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

_____. **Autônomas x obedientes:** a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004.

_____. **Ouvidorias e Ministério Público:** as duas faces do ombudsman no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal:** origens e evolução. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

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.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. In: BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais/ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 41. São Paulo: ANPOCS, 1996.

MOISES, J. A. **Contradições urbanas, Estado e movimentos sociais**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

MORAES, Reginaldo C. **A redemocratização espanhola**. Coleção tudo é história, nº 68, São Paulo, Brasiliense, 1983.

MORONI, José A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. (org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2010. pp. 107-141.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 7. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERANI, Claudio. Pastoral Popular: poder ou serviço? **Cadernos do CEAS**, nº 82, Salvador, 1982.

PEREIRA, E. A. **As ouvidorias universitárias no Brasil: um instrumento eficaz de accountability na gestão educacional democrática?**. 2013. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/EnilsonAraujoPereira_GT2_integral.pdf>. Acesso em: 21 set. 2015.

PLATÃO. **Diálogos**. Traduções e nota de José Cavalcante de Souza. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

PLATÃO. **Protágoras**. Tradução de Carlos Alberto Nunes: Belém: Editora da Universidade Federal do Pará, 2002.

QUINTÃO, Thales Torres. **Fala que eu te escuto? Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democratizante: o caso de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. 2015.

ROSS, Alf. **Por que democracia?** Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

ROUSSEAU, J. J. Do contrato social. **Os pensadores**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-1980**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1988.

_____. **Um rumor de botas**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1982.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia representativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia representativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **A Gramática do Tempo: uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1984.

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

SILVA, Adriana Campos. (org). Por um sistema nacional de ouvidorias públicas. **Série Pensando o Direito**, vol. 42. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

SOUZA, Luiz Alberto G. de. A política partidária nas CEBs. **Cadernos do CEAS**, nº 76, Salvador, 1981.

TEIXEIRA, A. C. C; SOUZA, C.H.L.; LIMA, P.P.F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: **IPEA**, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América: leis e costumes**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

TOSI, Giuseppe. **10 lições sobre Bobbio**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

TOSI, Giuseppe. (Org.) **Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz**. vol. 1. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

VIANNA, Luiz W. **A classe operária e a abertura**. Rio de Janeiro: Cerifa, 1983.

VILANOVA, Fátima. **Ouvidoria na UECE: seis meses de experiências**. Relatório. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1997.

VISMONA, Edson. Dez anos de ABO e a construção da ouvidoria brasileira. In: VISMONA, Edson (Org.). **Ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do estado de São Paulo S/A, 2005. pp.13-32.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

ZAIDAN FILHO, Michel. **Um socialismo a reinventar**. Recife: Ed. Pindorama, 1991.

ANEXOS:

**CARTAS DOS ENCONTROS DO FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES
UNIVERSITÁRIOS – FNOU**

**RESOLUÇÕES, PORTARIAS E OUTRAS QUE INSTITUIRAM AS OUVIDORIAS
DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL**

**CARTAS DOS ENCONTROS DO FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES
UNIVERSITÁRIOS – FNOU**

I ENCONTRO NACIONAL DE OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS

CARTA DE JOÃO PESSOA

Os ouvidores universitários brasileiros, reunidos no I Encontro Nacional de Ouvidorias Universitárias, em João Pessoa, Paraíba, nos dias 16 a 18 de junho de 1999, considerando a natureza democrática, participativa e ética das Ouvidorias como instrumento de controle social, resolvem:

1. constituir o Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias, coordenado pelos professores Jaime Roy Doxsey, Sidnéya Gaspar de Oliveira e Rubens Pinto Lyra para, sob a presidência deste, promover o fomento de Ouvidorias Universitárias nas instituições brasileiras de ensino superior;
2. recomendar que as Ouvidorias Universitárias se constituam como unidades administrativas dotadas de autonomia funcional, sendo seus titulares eleitos pelo órgão colegiado superior da instituição, com mandato certo e que tenham por finalidade a promoção da democracia e o estímulo à participação do cidadão na gestão universitária.

Entendendo que a criação de Ouvidorias contribuirá decisivamente para a melhor prestação do serviço público do ensino, pesquisa e extensão, e para a sua necessária articulação com o aprimoramento da convivência democrática, conclamam os dirigentes das instituições brasileiras de ensino superior a envidarem esforços para a implantação deste valioso instrumento de promoção da ética acadêmica e da cidadania.

João Pessoa, 17 de junho de 1999.

FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS – (FNOU)

II ENCONTRO NACIONAL DE OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS

CARTA DE SÃO PAULO

Os Ouvidores universitários brasileiros, reunidos em São Paulo,

considerando a importância das Ouvidorias como instrumento de participação do cidadão no aprimoramento das Instituições de Ensino Superior (IES);

considerando que a disseminação acelerada das Ouvidorias no país ainda não alcançou a grande maioria das IES;

considerando a necessidade de assegurar aos Ouvidores autonomia, *status* funcional e garantias correspondentes ao nível de responsabilidade e à qualificação inerente à sua função;

considerando que, para estes e outros fins, necessários à definitiva implantação das Ouvidorias no serviço público brasileiro, urge a consolidação de um intercâmbio permanente entre os Ouvidores públicos brasileiros,

RESOLVEM:

1 – apoiar as experiências em curso nas IES, respeitando as peculiaridades e o estágio de desenvolvimento de cada uma das Ouvidorias universitárias atualmente existentes;

2 – conclamar os dirigentes das IES a criarem Ouvidorias e recomendar que estas se constituam em unidades administrativas dotadas de autonomia funcional sendo seus titulares eleitos pelo colegiado deliberativo máximo da instituição, com mandato certo e que tenham por finalidade o aprimoramento da democracia e o estímulo à participação do cidadão na gestão universitária.

3 – manifestar-se em prol da inserção da função de Ouvidor, no plano de cargos e salários das Instituições Federais de Ensino Superior e nas demais IES que os possuem, com as características acima definidas.

4 – promover uma articulação orgânica entre os Ouvidores públicos brasileiros, se possível, no âmbito da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO) e discutir a eventual criação de um Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas;

5 – reconduzir o Prof. Rubens Pinto Lyra, Ouvidor Geral da Universidade Federal da Paraíba, à Presidência do FNOU;

6 – escolher os professores Maria de Fátima Veras Vilanova, Ouvidora da Universidade Estadual do Ceará e Humberto Viana Filho, Ouvidor Geral da Universidade Salvador - BA, para ocuparem as funções, respectivamente, de Vice-Presidente e de Secretário do FNOU.

São Paulo, 30 de Maio de 2000

IV ENCONTRO DO FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS

CARTA DE SALVADOR

Os participantes do IV Encontro de Ouvidores Universitários, reunidos na cidade de Salvador - Bahia, nos dias 30 de abril e 1º de maio de 2002, sob o patrocínio do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e com o apoio da Universidade Salvador – UNIFACS, debateram o tema “Ouvidoria para uma Universidade democrática e cidadã”, e

- CONSIDERANDO que a rápida disseminação de instrumentos de participação do cidadão na gestão pública expressa o amadurecimento da sociedade brasileira, que exige, cada vez mais, transparência nas ações administrativas, eficácia na prestação de serviços e senso de justiça social;

- CONSIDERANDO que o crescimento exponencial das Ouvidorias Universitárias, verificado nos últimos três anos, demonstra a necessidade de um órgão de interlocução que instrumentalize os anseios de aprimoramento das funções administrativas e acadêmicas, contribuindo, dessa forma, para a formulação de estratégias institucionais;

- CONSIDERANDO que, para a realização desses objetivos, é necessário o apoio efetivo dos dirigentes de Instituições de Ensino Superior à ação da Ouvidoria;

- CONSIDERANDO, enfim, as propostas contidas na Carta de Natal, elaborada por ocasião do III Encontro do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários.

RESOLVEM:

- Ressaltar que a relevante função de mediação e de agente indutor de inovações institucionais, para ser exercida em sua plenitude, requer autonomia funcional; garantia de mandato certo; resposta efetiva e pronta dos dirigentes universitários às interpelações e recomendações formuladas pelos ouvidores; nível hierárquico e remuneração correspondente à de Pró-Reitor; garantia de sigilo aos usuários da Ouvidoria e ampla divulgação de suas atividades.

- Instar junto aos dirigentes de Instituições de Ensino Superior efetivo apoio à instalação e ao pleno funcionamento das Ouvidorias Universitárias, tendo em vista o papel que elas desempenham como instrumentos relevantes de aprimoramento institucional e de fortalecimento da democracia participativa no âmbito universitário.

Salvador, 1º de maio de 2002.

X ENCONTRO DO FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS – FNOU

BELO HORIZONTE – MG 27 E 28 DE JULHO DE 2010

Os participantes do X Encontro do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários – FNOU, reunidos em Belo Horizonte – MG, no período de 27 e 28 de julho de 2010, com o apoio da Associação Brasileira de Ouvidores Seccional Minas Gerais, na pessoa do seu Presidente Gustavo Costa Nassif, e do Vice-Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores – ABO Humberto Viana e considerando a ação pedagógica das Ouvidorias para o aperfeiçoamento democrático nas Instituições de Ensino e o fortalecimento da cidadania,

R E S O L V E M:

I – Fortalecer o papel do Ouvidor dentro das Instituições de Ensino Superior - IES, conforme deliberado nas Cartas dos Encontros anteriores do FNOU;

II – Que os Vice-Presidentes Regionais do FNOU devem assumir o compromisso de contatar os Ouvidores Universitários das suas respectivas regiões, visando divulgar o Fórum e incentivar as suas participações nos Encontros;

III – Reforçar a importância de as IES propiciarem as garantias de mandato determinado e estabilidade ao Ouvidor após o exercício da função, por no mínimo 1 (um) ano, mediante regulamentação aprovada pelos Colegiados Superiores ou Órgão Superior;

IV – Que a Diretoria do FNOU deve encaminhar Carta de Recomendação ao Ministério da Educação – MEC para que o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES inclua avaliadores que detenham conhecimento sobre Ouvidoria Universitária, tendo o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários – FNOU como referência para consultas e informações;

V – Reforçar a Carta de Florianópolis, considerando:

a) A ouvidoria como uma instância de articulação de processos e ações, oriundos da interlocução entre Instituições de Ensino Superior e os diversos públicos, visando à promoção de uma cultura de cidadania nos níveis local, regional e nacional, por meio do encaminhamento das manifestações dos diversos públicos (internos e/ou externos), às unidades competentes e colaborando na busca de soluções, propiciando o aprimoramento da gestão universitária;

b) Que os dirigentes das Instituições de Ensino Superior – IES garantam uma estrutura básica para o adequado funcionamento da ouvidoria universitária, inclusive que o local ideal para a ouvidoria esteja situado num espaço diferente do gabinete do reitor, de fácil acesso às pessoas, oferecendo aos seus usuários conforto e discrição, preferencialmente com uma ante-sala, e uma sala para o Ouvidor;

c) Que o quadro de pessoal da ouvidoria seja proporcional à demanda, permitindo o funcionamento da ouvidoria em tempo integral e que haja, no mínimo, o Ouvidor e uma secretária;

d) Que a ouvidoria seja provida de recursos materiais, que proporcionem e garantam o seu bom funcionamento, tais como computador, telefone, fax, página na internet, formulário eletrônico e folder;

e) Que a ouvidoria faça uso de instrumentos de registro e protocolo, tais como formulários, relatórios, caixas de sugestões dentre outros;

f) Que o Ouvidor Universitário atenda ao(s) seguinte(s) perfis: ser docente ou técnico-administrativo da instituição, ter formação superior, conhecer a Instituição (Estatuto, Regimento e outros documentos), ter facilidade de relacionamento, acesso e trâmite em todos os setores da universidade, ter postura ética (conforme Código de Ética da ABO), que não possua vinculações ou exerça atividades político-partidárias, que seja dinâmico, respeite a liberdade de expressão, saiba ouvir, seja pró-ativo e que tenha facilidade de comunicação;

VI – Que as ações das Ouvidorias Universitárias estejam pautadas nos estudos e Cartas produzidas pelo Fórum Nacional de Ouvidores Universitários - FNOU, aprovadas pelos participantes do Fórum, respeitando as recomendações preconizadas;

VII – Que as Instituições de Ensino Superior integrantes do FNOU se articulem em busca de apoio para o planejamento, a organização e a execução dos Encontros do FNOU, principalmente para aquelas cujas sedes/campi estejam nos Estados onde se realizarão os eventos;

VIII – Que se busque a participação do ouvidor universitário nos Colegiados Superiores da IES com direito a voz.

Belo Horizonte, 28 de julho de 2010

**RESOLUÇÕES, PORTARIAS E OUTRAS QUE INSTITUIRAM AS
OUVIDORIAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG

RESOLUÇÃO N. 22, DE 21 DE OUTUBRO DE 2014, DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFTM

Altera o Regulamento Interno da Ouvidoria Universitária da UFTM, aprovado pela Resolução n. 16, de 20 de dezembro de 2012, do Consu.

O CONSELHO UNIVERSITÁRIO CONSU DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, no uso de suas atribuições regimentais, considerando o disposto no artigo 50 do Regimento Geral da UFTM, e a necessidade de adequação de dispositivos legais que regulamentam a Ouvidoria Universitária da UFTM, em reunião realizada na data de 21 de outubro de 2014, resolve:

Art. 1º Ficam alterados os artigos 10 e 19 do Regulamento Interno da Ouvidoria Universitária da UFTM, aprovado pela Resolução n. 16, de 20/12/2012 -anexo, que passa a fazer parte integrante desta Resolução.

Art. 2º Revogadas as disposições em contrário, esta Resolução passa a vigorar a partir de sua assinatura.

PROFA. DRA. ANA LÚCIA DE ASSIS SIMÕES
Presidente do CONSU



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG



REGULAMENTO INTERNO

OUVIDORIA UNIVERSITÁRIA

DA UFTM

OUTUBRO/2014



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG

CAPITULO I
Dos Objetivos e Filosofia da Ouvidoria

Art. 1º A Ouvidoria Universitária da UFTM, estabelecida pelo art. 27 do Estatuto da Universidade, constitui um mecanismo de escuta das comunidades interna e externa.

Parágrafo único. O Hospital de Clínicas da UFTM, cuja gestão está a cargo da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares — EBSEH, terá Ouvidoria própria e regimentada.

Art. 2º Princípios e valores que norteiam as atividades da Ouvidoria Universitária:

- I- promoção e defesa do exercício da cidadania;
- II- preservação da ética, da verdade e da transparência pública;
- III- defesa dos direitos humanos;
- IV- fortalecimento dos princípios da democracia.

CAPITULO II
Das Competências e Atribuições da Ouvidoria

Art. 3º Compete à Ouvidoria:

- I- receber informações, reclamações e sugestões encaminhadas pelas comunidades interna e externa;
- II- analisar as demandas recebidas e encaminhar o resultado de sua análise às unidades administrativas competentes;
- III- orientar e propor diligências visando ao esclarecimento de requerimentos recebidos;
- IV- acompanhar as providências adotadas pelas áreas competentes;
- V- dar ciência ao requerente sobre as demandas, de forma clara, oportuna e imparcial;
- VI- impugnar, mediante embasamento técnico e/ou legal, requerimentos incompatíveis com a verdade dos fatos, determinando o devido arquivamento;
- VII- garantir ao cidadão canais abertos e acessíveis à livre expressão do pensamento;
- VIII- atuar, de forma autônoma e imparcial, servindo de referência à comunidade;
- IX- manter sigilo acerca da identidade do solicitante e de informações requeridas, somente quebrado mediante decisão judicial;
- X- manter postura de mediação entre os interesses da Universidade e do cidadão, preservando o direito das partes;
- XI- sugerir medidas de aprimoramento de práticas e de sistemas de atendimento em benefício da coletividade;



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG

XII- manter a administração e a comunidade informadas acerca das atividades e dos resultados obtidos em função do trabalho desempenhado pela Ouvidoria.

Parágrafo único. O procedimento administrativo instaurado pela Ouvidoria é autônomo e não substitui o processo administrativo disciplinar.

CAPITULO III
Da Forma de Organização

Art. 4º A Ouvidoria Universitária da UFTM constitui-se por:

- I- Ouvidor Geral;
- II- Dois Ouvidores Setoriais.

Art. 5º Os dois Ouvidores Setoriais serão eleitos, preferencialmente, no mesmo sufrágio do Ouvidor Geral para áreas específicas, de forma a aproximar a Ouvidoria de seu público.

CAPITULO IV
Da Função de Ouvidor

Art. 6º São requisitos essenciais do Ouvidor:

- I- conhecer o ambiente em que exercerá sua atividade;
- II- ter sensibilidade, paciência, capacidade de escuta e análise crítica;
- III- possuir credibilidade e maturidade na prevenção e solução de conflitos.

Art. 7º O Ouvidor Geral e os Setoriais serão designados pelo Reitor, após prévia indicação da comunidade universitária, por meio de sufrágio envolvendo todos os segmentos da Universidade, discente, docente e técnico-administrativo, promovido pelo Conselho Universitário — CONSU, por meio de Comissão Eleitoral específica, com a participação da Reitoria.

§ 1º O servidor designado para Ouvidor Geral, independente da carreira docente ou técnico-administrativo, ficará desobrigado das suas funções do cargo efetivo enquanto durar seu mandato.

§ 2º A carga horária do Ouvidor Geral será de tempo integral, 40 (quarenta) horas, mantida a remuneração correspondente ao seu cargo efetivo.

§ 3º Os Ouvidores Setoriais poderão dedicar-se em tempo parcial à função.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG

Art. 8º O mandato do Ouvidor Geral será de 2 (dois) anos, assim como dos Ouvidores Setoriais, permitindo-se uma recondução.

Art. 9º Tanto o Ouvidor Geral quanto os Setoriais não farão jus a gratificações ou remuneração adicional em razão do encargo.

Art. 10. Poderão concorrer e exercer os encargos de Ouvidor Geral e Setorial os docentes ou técnico-administrativos da UFTM ativos com, no mínimo, 8 (oito) anos de contínuo exercício na Universidade e desde que não ocupem, concomitantemente, qualquer função gratificada, não estejam filiados a partido político, não sejam dirigentes de sindicatos ou associações classistas, e não integrem comissões formais ou conselhos e colegiados quaisquer dentro da administração.

Art. 11. O Ouvidor Geral e os Setoriais poderão ser destituídos da função mediante deliberação do CONSU e em face da ocorrência de um dos seguintes motivos abaixo:

- I- justificada incapacidade técnica para o exercício da função;
- II- constatação de práticas e condutas que extrapolem suas atribuições e responsabilidades;
- III- conduta ética incompatível com o desempenho da função;
- IV- inobservância do prescrito neste Regulamento;
- V- outras práticas e condutas que, a critério do CONSU, justifiquem a destituição.

Art. 12. A destituição do Ouvidor Geral e/ou dos Setoriais ocorrerá pela deliberação de 2/3 (dois terços) dos membros do CONSU da UFTM, motivada por encaminhamento formal do Reitor ou por representação fundamentada da comunidade universitária.

Parágrafo único. No caso de destituição do Ouvidor Geral ou dos Setoriais deverá ser realizado novo processo eleitoral conforme Art. 7º.

Art. 13. A perda do vínculo funcional com a UFTM requer destituição do encargo de Ouvidor, independente de deliberação do CONSU.

Art. 14. Na ausência eventual do Ouvidor Geral, assumirá a função o Ouvidor Setorial com maior tempo de serviço na UFTM.

§ 1º Havendo empate no critério estabelecido no caput, assumirá a função o Ouvidor Setorial com maior idade.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG

§ 2º **Pela** legitimidade do ato, cabe deliberação do CONSU.

CAPITULO V
Das Competências do Ouvidor

Art. 15. Compete ao Ouvidor Geral:

I- promover, coordenar e gerenciar os serviços, as atividades e recursos referentes à Ouvidoria Universitária;

II- administrar as diligências relativas aos requerimentos e contribuições manifestadas pela comunidade, assim como quanto aos registros, mediando os interesses recíprocos da Universidade e da coletividade;

III- atender, pessoalmente, quando necessário, as demandas de requerimentos e contribuições da comunidade, viabilizando as diligências requeridas;

IV- verificar a natureza das demandas, impugnando requerimentos incompatíveis com a verdade dos fatos;

V- manter sigilo acerca da identidade do solicitante e de informações requeridas, somente quebrado mediante decisão judicial;

VI- prestar contas à comunidade acerca das atividades desempenhadas e dos resultados obtidos pela Ouvidoria;

VII- articular-se com os dirigentes, gestores da Universidade e Ouvidores Setoriais visando promover e garantir a solução das demandas da comunidade via pesquisa de opinião ou requerimentos;

VIII- informar as manifestações da comunidade aos respectivos gestores;

IX- empreender a avaliação e o planejamento estratégicos da Ouvidoria Universitária.

Art. 16. Compete aos Ouvidores Setoriais:

I- atender às demandas de requerimentos e contribuições da comunidade, viabilizando as diligências requeridas na área de sua competência específica;

II- submeter os requerimentos e contribuições manifestados pela comunidade, por meio dos Formulários da Ouvidoria, ao Ouvidor Geral para fins de conhecimento, avaliação, acompanhamento e registros;

III- articular-se com os dirigentes, gestores da Universidade e Ouvidor Geral, visando promover e garantir a solução das demandas da comunidade;

IV- apoiar o Ouvidor Geral no desempenho das atividades da Ouvidoria e na formulação de estratégias destinadas ao aperfeiçoamento contínuo.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG

CAPITULO VI
Do Atendimento

Art. 17. O requerente poderá ser atendido pessoalmente, por telefone, via email ou por meio do formulário *online*, disponível na página da Ouvidoria no sitio da UFTM.

Art. 18. Todas as manifestações deverão ser identificadas, conforme Art. 5º, alínea IV da Constituição Federal, garantindo sigilo do nome e dados pessoais do requerente.

Parágrafo único. Serão considerados dados pessoais: nome completo, CPF, endereço residencial, telefone para contato e e-mail.

Art. 19. Denúncias anônimas serão recebidas e encaminhadas às áreas da UFTM, desde que haja elementos suficientes à verificação dos fatos descritos.

§ 1º Recebidas as denúncias anônimas, os órgãos apuratórios as arquivarão e, se houver elementos suficientes, procederão, por iniciativa própria, à instauração de procedimento investigatório.

§ 2º Denúncias que relatem condutas pessoais, situações de assédio e de conflitos interpessoais, dentre outros exemplos, receberão trato de excepcionalidade e somente serão recebidas se houver a identificação do requerente.

§ 3º Denúncias, isoladamente, não justificam a formalização de uma apuração na Ouvidoria, mas podem ensejar medida sumária informal de verificação da ocorrência do fato alegado e, encontrado elemento de verossimilhança, a Ouvidoria encaminhará à unidade responsável para que se abra processo ou procedimento cabível.

CAPITULO VII
Dos Encaminhamentos e Prazo para Resposta

Art. 20. Para responder às demandas formuladas pelos usuários, a Ouvidoria procederá aos encaminhamentos, contatando diretamente o responsável pela Unidade pertinente.

Parágrafo único. No caso de solicitações pertinentes, especificamente, a servidor docente ou técnico-administrativo, a Ouvidoria deverá encaminhá-las à chefia imediata e, se e quando for o caso, à área de gestão de pessoas pertinente.

Art. 21. As unidades ou chefias demandadas têm até 5 (cinco) dias úteis para responderem ou posicionarem-se sobre o encaminhamento feito, caso não se aplique legislação específica.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG

Parágrafo único. O não cumprimento do disposto acima sujeitará o interpelado à apuração de responsabilidade frente à representação do Ouvidor Geral.

Art. 22. Caberá, exclusivamente, aos Ouvidores a comunicação das diligências e da conclusão do processo ao requerente, obedecendo aos prazos abaixo, contados a partir da data de registro de seu requerimento:

- I- pedido de informação: 20 (vinte) dias úteis;
- II- reclamação: 10 (dez) dias úteis;
- III- denúncia: 30 (trinta) dias úteis;
- IV- sugestões ou elogios: a Ouvidoria dará ciência em até 2 (dois) dias úteis.

CAPITULO VIII
Dos Registros Documentais

Art. 23. Todas as demandas recebidas na Ouvidoria devem ser registradas e numeradas cronologicamente.

Art. 24. O Formulário de Registro deve, obrigatoriamente, conter os dados do requerente, a demanda, o encaminhamento e a solução conforme modelo:

OUVIDORIA FORMULÁRIO DE REGISTRO		Datada solicitação ____/____/____
Dados do requerente		
Nome:		CPF:
Endereço:	Telefone:	E-mail
Categoria do Requerente: ☐ Docente ☐ Técnico-administrativo ☐ Discente ☐ Pessoa da comunidade externa		
Forma de contato: ☐ Pessoal ☐ Telefone ☐ E-mail ☐ Formulário <i>online</i>		
Tipo de demanda: ☐ Denúncia ☐ Reclamação ☐ Informação ☐ Sugestão/Elogio		



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG

Unidade ou pessoa envolvida:		
Situação apresentada:		
Encaminhamento		
Enviado para:	Em: ____/____/____	
Recebido por:	Em: ____/____/____	
Resposta da Unidade/Chefia		
Assinatura		
Recebida na Ouvidoria em: ____/____/____	Respondida ao requerente em: ____/____/____	Arquivada em: ____/____/____

Art. 25. Os registros deverão ser mantidos em um banco de dados, preservada a identidade do requerente, passível de acompanhamento pelos responsáveis em vista das diligências e pelo próprio requerente via internet, por um período de 12 (doze) meses.

Parágrafo único. Findo o período de 12 (doze) meses, os registros serão excluídos da consulta online e mantidos somente em um arquivo interno.

Art. 26. Cabe ao Ouvidor enviar mensalmente à Reitoria listagem das solicitações encaminhadas à Ouvidoria.

CAPITULO IX
Da Prestação de Contas

Art. 27. A Ouvidoria Universitária prestará contas de suas atividades e resultados, ao final de cada ano à Reitoria, mediante a apresentação de dados e gráficos com informações sobre demandas geradas, concluídas, e sem solução, acerca do atendimento prestado à comunidade, justificando as demandas não atendidas ou sem solução.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
Uberaba-MG

Art. 28. Faculta-se à Ouvidoria Universitária espaço na mídia interna visando divulgar suas atividades e utilizá-lo como canal de comunicação com a comunidade, devendo constar no sítio da UFTM seção “Fale com o Ouvidor da UFTM”.

CAPITULO X
Das Disposições Finais

Art. 29. O funcionamento da Ouvidoria Universitária, além dos critérios, regras e recomendações contidas neste Regulamento, deve observar a legislação pertinente, assim como o Estatuto e o Regimento Geral da Universidade.

Art. 30. Os casos omissos deverão ser objeto de deliberação do Consu por maioria simples.

Art. 31. O presente Regulamento entra em vigor na data de sua aprovação pelo CONSU, revogadas as disposições em contrário.

PROFA. DRA. ANA LÚCIA DE ASSIS SIMÕES
PRESIDENTE DO CONSU



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
COLEGIADO PLENO DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO**

RESOLUÇÃO Nº 10/2006

Institui a Ouvidoria da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, e dá outras providências.

O Colegiado Pleno do Conselho Universitário da Universidade Federal de Campina Grande, no uso de suas atribuições;

Com base no que dispõem o Art. 19, inciso XXIX, do Estatuto, e o Art. 6º, inciso XII, do Regimento Geral da UFCG, e

Tendo em vista a deliberação do plenário, em reunião ocorrida em 14 de junho de 2006 (Processo Nº 23096.008548/06-21),

R E S O L V E

Art. 1º Instituir a Ouvidoria no âmbito da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, com as atribuições estabelecidas na presente Resolução, e jurisdição em todos os setores acadêmicos e administrativos da Universidade.

Parágrafo único. A Ouvidoria terá uma estrutura organizativa composta de:

I – um(a) Ouvidor(a);

II – uma Secretaria;

III – Assessoria.

Art. 2º A Ouvidoria será exercida por um(a) Ouvidor(a), escolhido(a) dentre os servidores docentes e técnico-administrativos portadores de diploma de nível superior, submetidos, respectivamente, aos regimes de Dedicação Exclusiva e de 40 (quarenta) horas semanais, e que tenham pelo menos cinco anos de efetivo exercício na UFCG.

Parágrafo único. O(A) Ouvidor(a), pelo exercício de suas atividades, fará jus a uma gratificação equivalente ao Cargo de Direção – CD, nível 4.

Art. 3º O(A) Ouvidor(a) será escolhido(a) pelo Colegiado Pleno da UFCG, e designado(a) pelo Reitor, dentre os inscritos.

§ 1º Será considerado(a) eleito(a) Ouvidor(a) o(a) candidato(a) que obtiver, no mínimo, mais da metade dos votos.

§ 2º O mandato do(a) Ouvidor(a) será de dois anos, não sendo permitida a recondução para mandato consecutivo.

Art. 4º Após a divulgação do Edital de abertura das inscrições, o(a) candidato(a) deverá apresentar ao Gabinete do Reitor o *curriculum vitae* resumido e um termo de compromisso, condizente com as atribuições definidas na presente Resolução.

Parágrafo único. No prazo de 30 (trinta) dias antes do término do mandato do(a) Ouvidor(a), o Gabinete do Reitor divulgará amplamente os prazos para a inscrição de possíveis candidaturas.

Art. 5º Estará impedido(a) de exercer a Ouvidoria o(a) servidor(a), docente ou técnico-administrativo, que ocupe cargo ou função administrativa ou de representação, na UFCG ou em outra instituição, que desempenhe atividade em outra instituição ou pertença aos quadros das diretorias sindicais, de docente ou de técnico-administrativo, no âmbito da UFCG.

Art. 6º Ao(A) Ouvidor(a) serão asseguradas plena autonomia e independência, bem como acesso direto a servidores, documentos e informações da UFCG, necessários e inerentes ao desempenho de suas funções.

Parágrafo único. Fica facultada ao(a) Ouvidor(a) a participação nas reuniões dos Colegiados Superiores da UFCG, para explanação de assuntos pertinentes às atribuições da Ouvidoria ou de atividades por ela desenvolvidas.

Art. 7º Serão assegurados à Ouvidoria, para pleno desenvolvimento de suas atividades, com autonomia e desvinculação da Administração Universitária:

- I – recursos financeiros, humanos e materiais;
- II – serviços de comunicações que assegurem a interatividade com a comunidade;
- III – utilização temporária da participação de docentes e servidores técnico-administrativos, para desempenhar assessorias técnicas.

Art. 8º Todas as unidades da UFCG deverão prestar, quando solicitadas, apoio à ação da Ouvidoria.

Art. 9º Compete à Ouvidoria:

- I – receber e apurar a procedência de reclamações, sugestões, denúncias ou outras questões que lhe forem dirigidas por membro da comunidade universitária ou da comunidade em geral, quando devidamente formalizadas;

II – propor aos dirigentes universitários, quando necessário, instauração de processo sindicante, nos termos da legislação em vigor;

III – propor ao Reitor a instauração de processo administrativo-disciplinar, quando necessário, nos termos da legislação em vigor;

IV – dar ciência, formalmente, ao interessado das providências tomadas;

V – sugerir às diversas instâncias da Administração Universitária medidas que visem ao aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da Instituição;

VI – propor aos Órgãos Deliberativos Superiores a edição, alteração e revogação de resoluções ou outros atos normativos, com vistas ao aprimoramento acadêmico e administrativo da Instituição;

VII – prestar informações e esclarecimentos ao Reitor e ao Colegiado Pleno da UFCG, quando convocado para tal fim;

VIII – elaborar e apresentar relatórios semestrais de suas atividades ao Colegiado Pleno da UFCG;

IX – guardar sigilo quanto à identidade dos denunciante, se solicitado, ou quando entender que a identificação possa lhes causar transtornos.

Parágrafo único. No exercício das atribuições previstas neste artigo, o(a) Ouvidor(a) deverá:

I – receber reclamações e denúncias sigilosas e, quando justificáveis as razões do sigilo, mantê-lo até a finalização do processo;

II – recusar como objeto de apreciação as questões pendentes de decisão judicial;

III – rejeitar e determinar o arquivamento de reclamações e denúncias manifestamente improcedentes, mediante despacho fundamentado.

Art. 10. O(A) dirigente ou membro da Universidade deverá pronunciar-se sobre o objeto das demandas que lhe forem apresentadas pelo(a) Ouvidor(a), no prazo de 5 (cinco) dias úteis, prorrogável por até igual período, mediante justificativa apresentada ao(a) titular da Ouvidoria.

Art. 11. Os integrantes da Administração Universitária terão prazo de 30 (trinta) dias para responder as questões ou as interpelações apresentadas ou encaminhadas pela Ouvidoria, prorrogável por até igual período, quando solicitado, mediante justificativa do não cumprimento do prazo estabelecido.

Art. 12. O não cumprimento do disposto nos artigos supramencionados sujeitará o dirigente ou servidor à apuração de sua responsabilidade, através dos procedimentos administrativos pertinentes, mediante representação do(a) Ouvidor(a).

Art. 13. O(A) Ouvidor(a) poderá ser destituído(a) de sua função, mediante deliberação do Colegiado Pleno da UFCG, com pelo menos 3/5 (três quintos) de votos de seus membros,

favoráveis à destituição, por iniciativa do Reitor, de membro daquele Colegiado ou de qualquer membro da comunidade universitária, mediante proposta devidamente fundamentada.

Parágrafo único. No procedimento de destituição a que se refere o *caput* deste artigo, será assegurado o contraditório e o direito à ampla defesa.

Art. 14. Constituem motivos para a destituição do(a) Ouvidor(a):

I – perda do vínculo funcional com a instituição ou alteração do regime de trabalho previsto no artigo 2º desta Resolução;

II – prática de atos que extrapolem sua competência, nos termos estabelecidos por esta Resolução;

III – conduta ética incompatível com a dignidade da função;

IV – outras práticas e condutas que, a critério do Colegiado Pleno da UFCG, justifiquem a destituição.

Art. 15. Os casos omissos serão decididos pelo Colegiado Pleno.

Art. 16. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Colegiado Pleno da Universidade Federal de Campina Grande, em Campina Grande, 14 de junho de 2006.

THOMPSON FERNANDES MARIZ
Presidente



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO

RESOLUÇÃO Nº 06/2009

Institui a Ouvidoria Geral da UFRJ e
aprova o seu Regimento Interno.

O Conselho Universitário da UFRJ, no uso de suas atribuições, em sessão de 13 de agosto de 2009, de acordo com o Processo nº 23079.030646/2003-84, e considerando,

- a) o disposto no artigo 37, parágrafo 3º, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, que estabelece a necessidade de manutenção, pela administração direta e indireta, de formas de participação popular no acompanhamento da prestação de serviços públicos;
- b) a complexidade do sistema universitário, expressa pelas múltiplas atividades, e a diversidade de interesses envolvidos;
- c) as dificuldades encontradas pelos membros da comunidade interna e externa à UFRJ, neste ambiente múltiplo e complexo, para garantirem a defesa de direitos e interesses no encaminhamento de suas demandas à administração universitária;
- d) a possibilidade de prevenção e mediação de conflitos, com base, entre outros, nos princípios da ética, da transparência, da moralidade, da eficiência, da igualdade, da confiança, da economicidade, da celeridade, da boa-fé;
- e) a necessidade de um ajuste na estrutura administrativa, para instituir uma nova ferramenta de gestão, evitando o comprometimento do processo democrático e viabilizando o exercício da cidadania.

Resolve:

Art.1º Instituir a Ouvidoria-Geral da UFRJ, localizada no Gabinete do Reitor, resguardada sua independência funcional no âmbito de suas atribuições.

Parágrafo Único. A presente resolução aprova o Regimento da Ouvidoria-Geral da UFRJ, em anexo, em que é estabelecida a normatização do instituto, com jurisdição em todos os setores acadêmicos e administrativos localizados em todos os *campi* da UFRJ.

Art. 2º Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação no Boletim da UFRJ.

Art. 3º Revoga-se a Resolução nº 06, de 24 de junho de 2004.

ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 06/2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

OUVIDORIA-GERAL

REGIMENTO INTERNO

CAPÍTULO I

Da Natureza, Objeto e Finalidade

Art. 1º A Ouvidoria-Geral da Universidade Federal do Rio de Janeiro é um órgão de promoção e defesa dos direitos de estudantes, docentes, servidores técnico-administrativos e comunidade extra-universitária em suas relações com a UFRJ, em suas diferentes instâncias administrativas e acadêmicas, assim como na prestação de serviços.

Parágrafo Único. A Ouvidoria não tem caráter administrativo, executivo, judicativo ou deliberativo, exercendo papel mediador nas relações envolvendo instâncias universitárias e os integrantes das comunidades interna e externa.

Art. 2º São objetivos da Ouvidoria da UFRJ:

I – a defesa dos direitos dos estudantes, professores, servidores técnicos-administrativos e integrantes da comunidade externa em suas relações com a Universidade;

II – a promoção, junto às várias instâncias acadêmicas e administrativas, dos direitos de grupos vulneráveis ou discriminados;

III – o desenvolvimento, junto às várias instâncias acadêmicas e administrativas, de medidas que favoreçam a participação da comunidade interna e externa na garantia dos direitos cidadãos e na promoção da melhoria das atividades desenvolvidas pela Instituição; e

IV – a coleta, sistematização e divulgação de informações, inclusive através de relatórios, que contribuam para o monitoramento e aperfeiçoamento das regras e procedimentos acadêmicos, administrativos e institucionais.

CAPÍTULO II

Da Vinculação Administrativa

Art. 3º A Ouvidoria-Geral da UFRJ ficará localizada no Gabinete do Reitoria, resguardada sua independência funcional no âmbito de suas atribuições.

CAPÍTULO III

Da Competência e Atribuições Específicas

Art. 4º No exercício de suas funções, a Ouvidoria-Geral da UFRJ tem as seguintes atribuições:

- I – organizar os mecanismos e canais de acesso dos interessados à Ouvidoria;
- II – orientar os docentes, os servidores, os alunos, e a comunidade externa sobre a melhor forma de encaminharem os seus pedidos, instruí-los e acompanharem a sua tramitação;
- III – receber críticas, reclamações, denúncias e sugestões sobre procedimentos e práticas inadequadas ou irregulares, atuando no sentido de levar os responsáveis a aperfeiçoá-los e corrigi-los, buscando sempre o diálogo entre as partes;
- IV – encaminhar todas as denúncias recebidas ao setor responsável para a devida apuração;
- V – dar encaminhamento as demandas diferenciadas, pulverizadas e até conflitantes, oferecendo a cada cidadão um tratamento personalizado e a todos um tratamento equânime;
- VI – contribuir para a resolução de problemas administrativos ou acadêmicos oferecendo alternativas e informações sobre a legislação e as normas internas vigentes;
- VII – acompanhar a tramitação dos processos em que se envolva, dando ciência aos interessados das providências adotadas;
- VIII – agilizar a tramitação de processos e procedimentos relativos a situações jurídico-administrativas em que não exista ou em que se tenha demonstrado insuficiente a atuação de outros controles administrativos, internos ou externos, ou quando eventuais embargos processuais se estiverem sobrepondo às questões de mérito, com prejuízo para os interessados;
- IX – preparar, anualmente, estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito da UFRJ, divulgando os seus resultados;
- X – propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;
- XI – sugerir a expedição de atos normativos e de orientações, com o intuito de corrigir situações inadequadas ao serviço prestado pela UFRJ;
- XII – encaminhar para estudo da Administração, direta ou indiretamente, propostas de reformulação de normas e de mudanças de procedimentos, que lhe pareçam a causa de problemas, para cuja solução tenha sido chamada a contribuir.
- XIII – orientar a atuação das demais unidades de Ouvidoria existentes na UFRJ;
- XIV – promover capacitação e treinamento relacionados às atividades de Ouvidoria na UFRJ;
- XV – cooperar com as demais Ouvidorias Públicas, no sentido de salvaguardar os direitos dos cidadãos e garantir a qualidade das ações e serviços prestados; e

XVI – Elaborar e submeter à aprovação do Conselho Universitário relatório anual das manifestações recebidas na Ouvidoria, contendo descrição das atividades desenvolvidas, incluindo sugestões visando à melhoria das relações da UFRJ com a comunidade, a fim de garantir o respeito dos direitos cidadãos.

§ 1º A Ouvidoria, com base no princípio da confidencialidade, deverá manter sob sigilo o nome do demandante, salvo nos casos em que sua identificação, junto aos órgãos da Universidade, seja indispensável para a solução do problema e atendimento do interessado.

§ 2º Para o cumprimento do inciso III do *caput* deste artigo, a Ouvidoria manterá registro, classificação e/ou sistematização das ocorrências, incidentes e soluções de problemas apresentados à sua consideração.

CAPÍTULO IV ***Da Administração***

Art. 5º A Ouvidoria-Geral da UFRJ terá a seguinte estrutura administrativa:

I – Ouvidor-Geral;

II – Assessoria da Ouvidoria-Geral;

III – Assistência da Ouvidoria-Geral; e

IV – Secretaria.

Art. 6º A Ouvidoria-Geral da UFRJ será coordenada por um Ouvidor-Geral, cujo nome deverá ser indicado pelo Reitor e aprovado pelo Conselho Universitário da UFRJ.

Parágrafo Único. O Ouvidor-Geral indicará os responsáveis pelos setores da Ouvidoria elencados nos incisos II, III e IV do artigo 5º e caberá à Reitoria da UFRJ garantir a infra-estrutura material e os recursos humanos necessários ao seu pleno funcionamento.

CAPÍTULO V ***Do Cargo de Ouvidor***

Art. 7º O Ouvidor deverá integrar o quadro permanente da UFRJ, em regime de Dedicção Exclusiva no caso de docente.

§ 1º O Ouvidor deverá ter nível superior, mais de cinco anos de efetivo exercício na UFRJ, capacitação para o exercício da função e conhecimento da Instituição.

§ 2º A função de Ouvidor-Geral não poderá ser acumulada com o exercício de qualquer mandato sindical ou qualquer outra função de direção ou assessoramento.

§ 3º O Reitor, considerando a natureza e a relevância dos serviços prestados, deverá fixar a provisão necessária para atender a essa nova estrutura organizacional, que

contará com um Ouvidor-Geral, com Assessores e Assistentes da Ouvidoria e Secretária, conforme disposto no *caput* do artigo 5º.

CAPÍTULO VI ***Da Competência do Ouvidor***

Art. 8º Compete ao Ouvidor:

I – garantir que todas as demandas formuladas e as sugestões apresentadas tenham uma resposta conclusiva, num lapso de tempo previamente determinado, variável de acordo com a natureza do assunto;

II – orientar a equipe da Ouvidoria, no sentido de:

- a) manter a máxima proximidade com os demandantes efetivos e potenciais do serviço;
- b) considerar o comprometimento das necessidades dos demandantes com os objetivos da UFRJ;
- c) manter relacionamento com as diversas áreas da UFRJ voltado para o fortalecimento da cidadania, como orientador da ação de cada servidor.

III – cumprir e fazer cumprir este Regimento.

Art. 9º A Ouvidoria-Geral da UFRJ utilizará para encaminhamento das demandas e sugestões a linha hierárquica institucional.

Parágrafo Único. Quando a linha hierárquica revelar-se insuficiente ou ineficaz para oferecer resposta a determinada demanda, o assunto será encaminhado ao Reitor.

Art. 10º O Reitor poderá baixar instruções complementares regulamentando as ações da Ouvidoria.

Art. 11º A Ouvidoria não será responsável pela apuração de denúncias ou por qualquer providência decorrente de processo administrativo, que venha a ser instaurado a partir de ações desenvolvidas pela mesma.

Art. 12º No cumprimento de suas atribuições, a Ouvidoria-Geral da UFRJ poderá contar com a colaboração de servidores e docentes da UFRJ, para o que deverá formalizar solicitação fundamentada às unidades ou órgãos da administração central em que estejam lotados.

Art. 13º Será garantido ao Ouvidor-Geral direito a voz nos Colegiados Superiores da UFRJ.

CAPÍTULO VII ***Do Afastamento do Ouvidor***

Art. 14º O afastamento do Ouvidor no curso do mandato poderá ocorrer:

I – a seu pedido;

II – ao perder o vínculo funcional com a Instituição ou alteração do regime de trabalho, conforme disposto no artigo 7º;

III – por exercício de atividade ou função que configure conflito de interesse com o cargo;

IV – por conduta ética incompatível com a função, assim deliberado pelo Conselho Universitário, respeitado amplo direito de defesa;

V – por negligência no cumprimento de suas obrigações e funções, assim deliberado pelo Conselho Universitário, respeitado amplo direito de defesa;

VI – se for condenado em processo administrativo disciplinar; e

VII – se for condenado por crime, em decisão judicial transitada em julgado.

CAPÍTULO VIII ***Da Documentação***

Art. 15º Todas as demandas apresentadas à Ouvidoria são documentadas, em ordem cronológica, constando em seu registro:

I – data do recebimento da demanda;

II – data da resposta;

III – nome do demandante;

IV – endereço, telefone e/ou e-mail do demandante;

V – forma de contacto mantido: pessoal, por telefone, carta, e-mail, fax;

VI – proveniência da demanda: comunidade interna ou externa;

VII – tipo de demanda: denúncia, reclamação, dúvida, sugestão, elogio, outros;

VIII – unidade envolvida;

IX – situação apresentada; e

X – resposta.

Art. 16º O Conselho Superior de Coordenação Executiva receberá, semestralmente, a listagem das demandas encaminhadas à Ouvidoria, contendo o tipo de demanda, a unidade envolvida, a situação apresentada e a resposta dada ao demandante.

CAPÍTULO IX ***Dos Procedimentos Éticos***

Art. 17º À equipe da Ouvidoria-Geral da UFRJ, no exercício de suas funções, será exigido comportamento ético, zeloso, transparente, sigiloso, íntegro, digno e respeitoso, compatível com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição da República Federativa do Brasil e do Regime Jurídico Único.

CAPÍTULO X

Da Avaliação dos Serviços da Ouvidoria Geral da UFRJ

Art. 18º Os serviços da Ouvidoria-Geral da UFRJ serão avaliados de maneira permanente pelos usuários de seus serviços, por meio de aplicação de questionários.

CAPÍTULO XI

Das Disposições Gerais

Art. 19º O Gabinete do Reitor, Pró-Reitores, Decanos, Diretores, Coordenadores, Prefeito e demais dirigentes de órgãos, que compõem a estrutura organizacional da UFRJ, deverão cooperar com a Ouvidoria no exercício de suas atribuições, facilitando, sempre que necessário, o acesso desta a serviços, informações e servidores.

Art. 20º A Auditoria Interna e a Procuradoria Geral da UFRJ devem atuar em parceria com a Ouvidoria-Geral da UFRJ, tendo como pressuposto o princípio da Cooperação.

Art. 21º A Reitoria assegurará as condições de trabalho para que a Ouvidoria-Geral da UFRJ cumpra suas funções, inclusive para que o exercício das atribuições de seus integrantes não lhes resulte em qualquer prejuízo ou dano.

Art. 22º Este Regimento entrará em vigor na data de sua publicação no Boletim da Universidade Federal do Rio de Janeiro, revogadas as disposições em contrário.

Aloisio Teixeira
Reitor



[Home](#)
[Fale com a Ouvidoria](#)
[Quem é a Ouvidoria](#)
[Equipe da Ouvidoria](#)
[Perguntas Frequentes](#)
[Relatórios](#)
[Legislação](#)
[Galeria de Ouvidores da UnB](#)

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



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO**

ANEXO DA RESOLUÇÃO Nº 15/2008 - CUn

REGIMENTO INTERNO DA OUVIDORIA GERAL DA UFES

**Capítulo I
DA OUVIDORIA**

Art. 1º A Ouvidoria Geral da UFES é um órgão de assessoramento da Reitoria e tem por finalidade contribuir para o desenvolvimento institucional, oferecendo à comunidade universitária e à sociedade em geral um canal de comunicação com os órgãos superiores da Instituição, recomendando e intermediando ações corretivas ou de aproveitamento de sugestões viáveis e pertinentes.

Art. 2º À Ouvidoria Geral compete:

I. receber e apurar a procedência de informações, reclamações e sugestões encaminhadas por membros da comunidade universitária e da sociedade em geral, através de demanda espontânea;

II. analisar as informações, reclamações e sugestões recebidas, encaminhando o resultado de sua análise aos setores administrativos competentes;

III. acompanhar as providências adotadas pelos setores competentes, garantindo o caráter resolutório da demanda e mantendo o requerente informado do processo;

IV. sugerir medidas de aprimoramento das atividades administrativas em proveito da sociedade em geral e da própria Universidade.

Art. 3º A Ouvidoria Geral tem plena autonomia funcional no exercício de suas atribuições em todos os setores acadêmicos e administrativos dos *campi* da UFES.

Parágrafo único. A ação da Ouvidoria Geral far-se-á sem prejuízo das atividades específicas dos demais componentes organizacionais, os quais, contudo, estarão convocados a prestar auxílio por ela solicitado sempre que se fizer necessário.

Art. 4º A função de Ouvidor Geral, por sua natureza *sui generis*, será única na Universidade, podendo este, entretanto, para a agilização de suas atribuições, sugerir ao Magnífico Reitor sediar adjunto, de forma permanente ou provisória, junto aos diversos componentes organizacionais.

§ 1º A atuação do adjunto à Ouvidoria dar-se-á em sintonia com as orientações do Ouvidor Geral, a quem estará subordinado.

§ 2º Fica vedada a criação por parte dos diversos componentes organizacionais, sem a anuência do Conselho Universitário, de instâncias com atribuições semelhantes às da Ouvidoria Geral e com a mesma denominação.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO**

**Capítulo II
DO CARGO DE OUVIDOR GERAL E DE SEUS REQUISITOS**

Art. 5º O Ouvidor Geral será designado pelo Magnífico Reitor e legitimado pelo Conselho Universitário, dentre servidores docentes e técnico-administrativos portadores de nível superior submetidos, respectivamente, aos regimes de dedicação exclusiva e de quarenta horas semanais, que tenham pelo menos cinco anos de efetivo exercício na UFES.

*§ 1º Estarão impedidos de exercer o cargo de Ouvidor Geral os servidores docentes e técnico-administrativos licenciados, professores afastados para qualificação, professores visitantes e professores substitutos.

§ 2º A remuneração do Ouvidor Geral dar-se-á conforme legislação vigente.

Art. 6º O cargo de Ouvidor Geral exige os seguintes requisitos:

- I. atender às exigências do Art. 5º deste Regimento;
- II. possuir capacidade para assumir as funções previstas, envolvendo responsabilidade, discrição e organização;
- III. ter desenvoltura para se comunicar com os órgãos, entidades, instâncias e unidades da comunidade universitária e sociedade em geral;
- IV. ser sensível para compreender os problemas dos solicitantes e, ao mesmo tempo, as limitações dos órgãos decisórios da UFES;
- V. conhecer a estrutura e o funcionamento da Universidade, bem como a sua Legislação.

Parágrafo único. É incompatível com o cargo de Ouvidor Geral o exercício de outra atividade pública ou privada, ressalvadas as atividades de ensino, pesquisa e extensão próprias da UFES.

Art. 7º O Ouvidor Geral poderá ser destituído de sua função por iniciativa do Magnífico Reitor.

Art. 8º Constituem motivos para destituição do Ouvidor Geral:

- I. prática de atos que extrapolem sua competência, nos termos estabelecidos por este Regimento;
- II. perda do vínculo funcional com a Instituição ou alteração do regime de trabalho previsto no artigo 5º deste Regimento;
- III. conduta ética incompatível com a dignidade da função.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO**

**Capítulo III
DA COMPETÊNCIA, PRERROGATIVAS E ATRIBUIÇÕES DO
CARGO DE OUVIDOR**

Art. 9º Ao Ouvidor Geral compete:

- I. sugerir, às diversas instâncias da administração universitária, medidas de aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da Instituição;
- II. elaborar e apresentar relatório anual de suas atividades ao Magnífico Reitor e ao Conselho Universitário;
- III. prestar informações e esclarecimentos ao Magnífico Reitor e aos Conselhos Superiores da UFES, quando convocado para tal fim;
- IV. estar atento às ações da Universidade no seu relacionamento com a comunidade universitária e com os setores organizados da sociedade local, regional e nacional;
- V. implementar, no contexto da avaliação institucional, pesquisa de clima organizacional com funcionários técnico-administrativos, docentes e estudantes dos cursos de graduação, pós-graduação (presenciais e a distância) e da extensão da UFES.

Art. 10 O Ouvidor Geral, no exercício de suas funções:

- I. poderá participar, sem direito a voto, das reuniões dos colegiados universitários;
- II. será recebido, sempre que o solicitar, por todos os ocupantes de cargos da Universidade, para pedir e receber explicações, orais e por escrito, sobre questões acadêmicas ou de outras atividades.

Art.11 O Ouvidor Geral age de acordo com as seguintes prerrogativas:

- I. facilitar e simplificar ao máximo o acesso do usuário ao serviço da Ouvidoria;
- II. atuar na prevenção de conflitos, preservando as dimensões legais e legítimas da Universidade;
- III. ouvir as pessoas com cortesia e respeito, tendo o cuidado de evitar qualquer discriminação ou pré-julgamento;
- IV. resguardar o sigilo das informações;
- V. promover a divulgação da Ouvidoria, tornando-a conhecida aos vários públicos que podem ser beneficiados pelo seu trabalho.

Art. 12 O Ouvidor Geral tem as seguintes atribuições:

- I. receber demandas – reclamações, sugestões, consultas ou elogios – provenientes tanto de pessoas da comunidade universitária quanto da sociedade em geral;
- II. encaminhar às unidades envolvidas as solicitações para que possam:
 - a) no caso de reclamações: explicar o fato, corrigi-lo ou não reconhecê-lo como verdadeiro;
 - b) no caso de sugestões: adotá-las, estudá-las ou justificar a impossibilidade de sua adoção;



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO CONSELHO UNIVERSITÁRIO

- c) no caso de consultas: responder às questões dos solicitantes; e
- d) no caso de elogios: conhecer os aspectos positivos e admirados da atividade ou do trabalho.

III. transmitir ao demandatário, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, contados a partir do recebimento da demanda, a posição da unidade envolvida;

IV. registrar todas as solicitações encaminhadas a Ouvidoria e as respostas oferecidas aos usuários;

V. encaminhar trimestralmente ao Magnífico Reitor e aos Pró-reitores a Listagem das Demandas a Ouvidoria e aos Diretores de Centro as demandas de suas unidades específicas;

VI. elaborar e divulgar relatórios trimestrais sobre a Ouvidoria Geral para o conhecimento da comunidade universitária e capixaba.

§ 1º No exercício das atribuições previstas neste artigo, o Ouvidor Geral garantirá o sigilo sobre o nome e os dados pessoais dos demandatários.

§ 2º Dependendo da natureza do assunto, a critério do Ouvidor Geral ou a pedido do interessado, será garantido sigilo quanto ao nome do demandante.

§ 3º As questões administrativas pendentes de decisão e as judiciais não serão objeto de apreciação do Ouvidor Geral.

Capítulo IV DA DOCUMENTAÇÃO

Art. 13 Todas as demandas à Ouvidoria serão documentadas em ordem cronológica, em cujo registro deve constar:

- I. nome do solicitante;
- II. data do recebimento da demanda;
- III. endereço, telefone e e-mail do requerente;
- IV. proveniência da demanda: estudante, funcionário técnico-administrativo, docente ou da sociedade em geral;
- V. tipo de demanda: reclamação, sugestão, consulta ou elogio;
- VI. unidade envolvida;
- VII. situação apresentada;
- VIII. forma de contato mantido: pessoal, por telefone ou por e-mail;
- IX. resposta;
- X. data da resposta.

Capítulo V DA DIVULGAÇÃO

Art. 14 A Ouvidoria divulgará, trimestralmente, na *home page* da UFES, os dados gerais dos serviços dos três meses antecedentes.

Art. 15 A divulgação abrange os seguintes dados gerais:

- I. o número total das demandas recebidas em cada mês e a soma das demandas dos três meses;



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO**

II. o movimento das demandas recebidas por mês, com número de solicitações registradas de acordo com cada grupo de usuários;

III. os movimentos das demandas por categorias, com o número de solicitações definidas como:

- a) reclamações;
- b) sugestões;
- c) consultas e elogios.

IV. o movimento das demandas por meio de acesso, com o número de contatos realizados pessoalmente, através de e-mail e por telefone;

V. os encaminhamentos adotados.

*Alterado pela Resolução nº 06/2012-CUn.