



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

IRANEIDE EVANGELISTA ROCHA

**UM ESTUDO SOBRE A OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ:  
contribuições e desafios**

Belém  
2013

IRANEIDE EVANGELISTA ROCHA

**UM ESTUDO SOBRE A OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ:  
contribuições e desafios**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social

Orientadora: Profa. Dra. Olinda Rodrigues

Belém  
2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFPA

---

Rocha, Iraneide Evangelista, 1968-  
Um estudo sobre a ouvidoria da Universidade Federal do Pará:  
contribuições e desafios / Iraneide Evangelista Rocha. - 2013.

Orientadora: Olinda Rodrigues.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de  
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Serviço Social,  
Belém, 2013.

1. Ouvidores – UFPA . 2. Democratização. 3. Universidade Federal do Pará  
– Ouvidores. I. Título.

---

CDD 23. ed. 341.32098115

IRANEIDE EVANGELISTA ROCHA

**UM ESTUDO SOBRE A OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ:  
contribuições e desafios**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social

Orientadora: Profa. Dra. Olinda Rodrigues

**Aprovado em:** 13/ 9/ 2013

**Banca Examinadora:**

Profa. Dra. Olinda Rodrigues  
Orientadora – PPGSS/ICSA/UFPA

Prof. Dr. Celso Antonio Vaz  
Examinador Externo – PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Edval Bernardino Campos  
Examinador Interno – PPGSS/ICSA/UFPA

A José Emídio, meu marido, pelo apoio incondicional em todas as etapas deste percurso de minha carreira profissional.

## **AGRADECIMENTO**

À Universidade Federal do Pará (UFPA), pela missão de produzir, socializar e transformar o conhecimento na Amazônia, para a formação de cidadãos capazes de promover a construção de uma sociedade sustentável.

À Ouvidoria da UFPA, pela disponibilização da documentação para análise.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPA.

À orientadora deste trabalho, Prof<sup>a</sup> Olinda Rodrigues, um agradecimento especial pelo incentivo incondicional, paciência pedagógica e a amizade construída.

Aos membros da Banca, pelas observações, críticas e sugestões construtivas, para o aprimoramento do que no início era apenas um projeto e agora apresenta-se como uma dissertação.

Aos entrevistados, pelo apoio oferecido à pesquisa executada.

A Rafael, pelo auxílio na construção das tabelas.

À Fabíola e Aimée, pela transcrição das entrevistas gravadas, dentre outras.

À Ana Márcia, grande amiga.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, meus sinceros agradecimentos.

Uma explicação é sempre algo incompleto: sempre podemos suscitar um outro porquê. E esse novo porquê talvez leve a uma nova teoria, que não só explique, mas também corrija a anterior.

Karl Popper

## RESUMO

O texto a seguir apresenta a investigação sobre a Ouvidoria da Universidade Federal do Pará (UFPA), no período de 2006 a 2012, objetivando investigar como a ouvidoria vem desempenhando suas atribuições e competências, nas relações com a comunidade universitária. Para alcançar tais objetivos, demarcou-se como procedimento metodológico a pesquisa descritiva de caráter exploratório, bem como as modalidades bibliográfica e documental. Autores como Rousseau, Schumpeter, Lyra, Vilanova e outros, foram utilizados para definir conceitos de análise, como: Estado, democracia, ouvidoria pública. Como resultado da pesquisa apresenta-se algumas considerações iniciais demonstrando a importância da Ouvidoria da UFPA para a comunidade universitária; como um instrumento de mediação e democratização do acesso, em busca da eficiência dos serviços ofertados pela instituição.

Palavras: Estado. Democratização. Ouvidoria Pública. UFPA.



## **ABSTRACT**

The following text presents a research carried on the Ombudsman Office of the Federal University of Pará, in the period 2006-2012, aiming to investigate the way that that office has been performing its duties and responsibilities, in the relationships amongst the university community. In order to achieve these goals, it has been determined the exploratory descriptive research as the methodological procedure, as well as the bibliographical and documentary modalities. Authors such as Rousseau, Schumpeter, Lyra, Vilanova and others, were used to define concepts of analysis, such as: state, democracy, public ombudsman. As a result of that research, it has been exposed some initial considerations that express the importance of the Ombudsman Office of UFPA for the university community, perceived as an instrument of mediation and democratization of access, in the search of the efficiency of the services offered by the institution.

Keywords: State. Democratization. Ombudsman Service. UFPA.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Total de manifestações, segundo origem e tipo de manifestante e Identificação do manifesto, em valor absoluto e percentual, recebidos pela ouvidoria da Universidade Federal do Pará, no período de 2006 a 2012.....	73
Tabela 2 -	Total de manifestações, segundo classificação e Identificação, recebidas pela ouvidoria UFPA , no período de 2006 a 2012.....	74
Tabela 3 -	Total de manifestações sobre denúncias e reclamações, segundo manifestante e objeto em porcentagem, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.....	78
Tabela 4 -	Total de manifestações classificadas segundo resultado da apuração, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.....	84
Tabela 5 -	Frequência e porcentagem das manifestações referente à classificação sobre denúncias e reclamações, segundo o discente no período de 2006 a 2012.....	85
Tabela 6 -	Manifestações com o tempo de resposta dentro e fora do prazo estabelecido, por ano, recebidas pela Ouvidoria-UFPA, no período de 2006 a 2012.....	87
Tabela 7 -	Os assuntos recebidos seguidos de sua classificação, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.....	89
Tabela 8 -	Unidades que mais receberam manifestações, seguido de sua classificação, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.....	91

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABO	Associação Brasileira de Ouvidores
ACI	Assessoria de Comunicação Institucional
AEDI	Assessoria de Educação à distância
ANDES	Associação Nacional dos docentes de Ensino Superior
ARNI	Assessoria de Relações Nacionais e Internacionais
ARQUIVO	Arquivo Central
ASCOM	Assessoria de Comunicação Institucional
AUDIN	Auditoria Interna
BC	Biblioteca Central Prof. Dr. Clodoaldo Beckmann
CABRA	Campus Universitário de Bragança
CAMBREVES	Campus Universitário do Marajó - Breves
CAMAR	Campus Universitário de Marabá
CAMCAS	Campus Universitário de Castanhal
CAMSOURE	Campus Universitário do Marajó –Souré
CEG	Casa de Estudos Germânicos
CEPS	Centro de Processos Seletivos
CEUFPA	Comissão de Ética da UFPA
CF	Constituição Federal
CIAC	Centro de Registro e Indicadores Acadêmicos
CONSAD	Conselho Superior de Administração
CONSEP	Conselho Estadual de Segurança Pública
CPPAD	Comissão Permanente de Procedimento Administrativo
CPPD	Comissão Permanente de Pessoal Docente
CPPTA	Comissão Permanente de Pessoal Técnico-Administrativo
CUBT	Campus Universitário de Abaetetuba / Baixo Tocantins
CUC	Campus Universitário de Capanema
CUT	Campus Universitário de Tucuruí
CUTX	Campus Universitário de Altamira
CUNTINS	Campo Universitário do Tocantins- Cametá
EMUFPA	Escola de Música
ED	Editora Universitária
ENAD	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ETDUFPA	Escola de Teatro e Dança

FNOU	Fórum Nacional de Ouvidores Universitários
GR	Gabinete da Reitoria
GU	Gráfica Universitária
HUJBB	Hospitais Universitários João de Barros Barreto
ICB	Instituto de Ciências Biológicas
ICA	Instituto de Ciência da Arte
ICED	Instituto de educação
ICEN	Instituto de Ciências Exatas e Naturais
ICJ	Instituto de Ciências Jurídicas
IEMCI	Instituto de Educação Matemática e ciência
IECOS	Instituto de Estudos Costeiros
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IG	Instituto de Geociências
LAI	Lei de Acesso a Informação
MEC	Ministério da Educação
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NEAF-CA	Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural
NMT	Núcleo de Medicina Tropical
NPI	Núcleo Pedagógico Integrado
NTPC	Núcleo de Teoria e Pesquisa do Comportamento
NUMA	Núcleo de Meio Ambiente
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PcD	Pessoa com Deficiência
PDI	Planos Diretores Institucional
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PG	Procuradoria Geral
PNH	Política Nacional de Humanização
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROEG	Pró-Reitoria de Ensino e Graduação
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROINTER	Pró-Reitoria de Relações Internacionais
PROPESP	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PROPLAN	Pró- Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
PTA	Protocolo de Tramitação e Arquivamento

RU	Restaurante Universitário
SDP	Serviço de Diárias e Passagens
SEGE	Secretária Geral dos Órgãos Deliberativos
SENAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SPDDH	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
SSP	Sistema de Segurança Pública
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEPA	Universidade Estadual do Pará
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UHBFS	Hospitais Universitários Bettina Ferro de Souza
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNB	Universidade de Brasília
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
UNIFACS	Universidade de Salvador
UNIVERSITEC	Agência de Inovação Tecnológica da UFPA
VR	Vice-Reitoria

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
2	<b>ESTADO</b> .....	19
2.1	<b>Estado de direito: considerações</b> .....	19
2.1.1	O surgimento do Estado Moderno.....	25
2.1.2	O Estado liberal de direito.....	30
2.1.3	O Estado social de direito.....	31
2.1.4	O Estado democrático de direito.....	34
2.1.4.1	<b>O Estado democrático de direito e a Constituição Federal Brasileira de 1988</b> .....	37
2.2	<b>A democracia e suas bases</b> .....	39
3	<b>A OUVIDORIA NO BRASIL</b> .....	48
3.1	<b>Histórico do Instituto Ouvidoria no Brasil</b> .....	48
3.2	<b>A Ouvidoria pública como representante do cidadão: uma trajetória em curso</b> .....	49
3.3	<b>Ouvidoria pública e a constituição cidadã: do ideal ao real</b> .....	52
3.3.1	Ouvidorias públicas: instrumento de controle?.....	57
3.3.2	As Ouvidorias públicas Universitárias: espaço de cidadania?.....	60
4	<b>A OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ</b> .....	67
4.1	<b>A Universidade Federal do Pará – o locus da pesquisa</b> .....	67
4.1.1	<b>Da missão, visão e princípios da UFPA</b> .....	68
4.1.2	A Ouvidoria a UFPA.....	68
4.1.2.1	<b>Da criação</b> .....	68
4.1.2.1.1	A Resolução de criação da Ouvidoria.....	69
4.1.2.2	<b>O regulamento interno da Ouvidoria</b> .....	70
4.1.2.3	<b>Estrutura física, recursos humanos e financeiros, sistema operacional da Ouvidoria</b> .....	70
4.2	<b>O estudo empírico sobre a Ouvidoria da UFPA (2006-2012)</b> .....	71
4.2.1	Tipos de demandas recebidas e forma de tratamento das questões pela Ouvidoria da UFPA.....	72

4.2.2	Classificação das manifestações pela Ouvidoria conforme resultado da apuração dos fatos.....	83
4.2.3	As manifestações respondidas dentro e fora do prazo estabelecido: Os indicadores.....	86
4.2.4	Assuntos mais frequentes e unidades mais demandadas.....	88
4.3	<b>A Atuação da Ouvidoria nas relações com a comunidade universitária, comunidade externa e instâncias administrativas e acadêmicas da UFPA.....</b>	<b>93</b>
4.3.1	A credibilidade da Ouvidoria:.....	93
4.3.2	A Ouvidoria como um canal de prevenção, mediação de conflitos e reparação do dano.....	94
4.3.3	A autonomia da Ouvidoria.....	98
4.3.4	Avanços e desafios da Ouvidoria.....	100
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>108</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>115</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As ouvidorias públicas brasileiras nasceram na esteira das mobilizações e lutas, marcadas pela defesa do direito de novas liberdades de expressão e de abertura de espaços de participação popular, no controle social da “coisa pública”, como resultado do processo de redemocratização do País, iniciado na década de 80 do século XX, a partir do fim da Ditadura Militar instaurada desde 1964. Elas podem contribuir, juntamente com outras instâncias, para ocupar as lacunas deixadas pela democracia representativa, por meio da participação do cidadão no levantamento de problemas e propostas de solução à Administração Pública.

No entanto, como o processo histórico das instituições democráticas, nem sempre é linear. Observa-se que desde a criação da primeira ouvidoria pública, ocorrida em 1986, por meio do Decreto Lei nº 215/86, pelo prefeito Roberto Requião, no município de Curitiba, capital do Estado do Paraná, vem se desenvolvendo diferentes configurações de ouvidorias públicas no país, cujas diferenciações são produto dos avanços e contradições da construção de nossa democracia.

Nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a ouvidoria pauta sua atuação no exercício contínuo da mediação de tensões e conflitos, existentes entre a comunidade universitária e a administração superior, dirimindo-os, utilizando-se dos instrumentos da persuasão em prol da defesa e preservação de direitos, na resolução dessas questões entre os segmentos envolvidos.

Por estar atuando na ouvidoria da Universidade Federal do Pará (UFPA), iniciei uma busca por um referencial teórico, assim como relatos de experiências acerca do tema para subsidiar esse meu novo exercício profissional. Durante o percurso, conheci e passei a fazer parte do Fórum OUVEPARÁ, formado por ouvidorias públicas no âmbito do Estado do Pará, de diferentes campos de ação, tais como: educação, segurança pública, direitos humanos, saúde, dentre outros. Nas reuniões do fórum, trocamos informações sobre práticas bem sucedidas ou não, compartilhamos eventos – locais e nacionais - e discutimos questões que podem ser encaminhadas ou apoiadas pelo OUVEPARÁ. Constatei, também, conforme mapeamento realizado e mantido, atualizado por Lyra (2009), uma produção de literatura acadêmica ainda tímida sobre ouvidoria pública, em especial a universitária. Este fato contribuiu, também, para motivar minha decisão de realizar um estudo empírico sobre ouvidoria pública universitária, decidindo-me pela



Ouvidoria da UFPA, por ser *locus* de meu exercício como ouvidora adjunta e pela relevância de colaborar, desenvolvendo o primeiro estudo sistematizado a respeito da Ouvidoria da UFPA.

Munida de vontade investigativa, em parte embasada nos conteúdos e desdobramentos das reclamações, denúncias e sugestões formalizadas pela comunidade universitária ao serviço de Ouvidoria, passei a indagar e a querer compreender, como a ouvidoria da UFPA atua na resolução das demandas dessa complexa e ampla instituição acadêmica *Multicampi*, cuja missão é a formação de profissionais competentes e habilitados, a contribuir para a melhoria das condições sociais da população deste Estado e da Região Amazônica. A escolha do tema deve-se, portanto, além da minha afinidade com ele, à disposição e ao interesse na produção de subsídios que possam contribuir para a melhoria da atuação da ouvidoria da UFPA.

Para o desenvolvimento do estudo empírico, foram traçados os seguintes objetivos: no âmbito geral: a) Identificar como a ouvidoria vem desempenhando suas atribuições e competências nas relações com a comunidade universitária, comunidade externa e instâncias administrativas e acadêmicas da UFPA, à luz da Resolução nº 1.211 do Conselho Superior de Administração (CONSAD/UFPA), que criou a Ouvidoria da UFPA e respectivo Regulamento Interno da mesma. Nos âmbitos específicos, almeja-se: a) Conhecer como se processa a relação da ouvidoria com a comunidade universitária, comunidade externa e instâncias administrativas e acadêmicas da UFPA; b) Identificar os segmentos demandantes, os tipos de demandas recebidas e a forma de tratamento das questões objeto de atenção da ouvidoria da UFPA; e c) Analisar a forma de atuação da ouvidoria no desempenho das suas atribuições junto à comunidade universitária, comunidade externa e instâncias administrativas e acadêmicas da UFPA.

É importante destacar que a escolha inicial estava em desenvolver uma pesquisa qualitativa, do tipo estudo de caso. Contudo, após as contribuições da banca de qualificação, houve a necessidade de se efetuar alguns ajustes metodológicos. Assim, definiu-se priorizar como método de procedimento a pesquisa descritiva sob a forma de um estudo exploratório, no qual o pesquisador, segundo Gonçalves (2005), observa, registra, analisa e correlaciona os fatos sem interferir no objeto de pesquisa. Destarte, a investigação pautou-se na perspectiva qualitativa e quantitativa.

Bogdan e Biklen (1994, p. 166) explicam que as abordagens qualitativas e quantitativas podem ser “complementares e que em alguns estudos isto é desejável; por exemplo, utilizando estatísticas descritivas e apresentando conjuntamente a interpretação de dados qualitativos”. Tais abordagens justificam-se pela necessidade do próprio objeto, em virtude de seus objetivos, ou seja, conhecer, identificar, descrever e compreender a realidade da atuação da Ouvidoria da UFPA, por meio da Resolução e regulamento, bem como das demandas recebidas.

Para a matriz de análise construída, buscou-se identificar e classificar as demandas da Ouvidoria e refletir as informações coletadas, buscando contribuições na pesquisa bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica, foram definidos alguns conceitos analíticos, tais como Estado, democracia, ouvidoria pública, e foram priorizados autores como Rousseau, Schumpeter, Pateman, Lyra e Vilanova, dentre outros. Para Gonçalves (2005, p. 58) “sua finalidade é conhecer as diferentes contribuições científicas sobre o assunto que se pretende estudar [...] também revisar a literatura existente”.

Quanto à pesquisa documental, May (2004, p. 205) adverte que esta deve ser interpretada como uma espécie de “sedimentação”. Nesse sentido, “tem o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo, elas também constituem leituras particulares dos eventos sociais”. Portanto, o levantamento documental fez parte do processo investigativo, a partir de fontes como: resoluções, regulamentos, Planos Diretores Institucional (PDI), estatuto, manifestações via cadastro eletrônico e processos. A prioridade ao levantamento documental justifica-se também pelo fato dos documentos, mais especificamente as manifestações e as resoluções e regulamentos trazerem sistematizadas um conjunto de informações fundamentais para a análise da Ouvidoria da UFPA.

Para a sistematização, interpretação e análise quantitativa das manifestações recebidas na Ouvidoria da UFPA, no período do recorte da pesquisa, de 2006 a 2012, foi necessária a construção de um banco de dados contendo as seguintes informações sobre as demandas: data de recebimento e data de resposta; procedência, identificação e classificação; assuntos e unidades demandadas; segmentos da comunidade universitária envolvidos e categorização quanto ao resultado da apuração. Todas as 2.106 manifestações recebidas no período foram lidas e analisadas a partir de seus próprios conteúdos. No decorrer do desenvolvimento da pesquisa, houve a necessidade - para atender os objetivos

propostos - de ampliar os instrumentais com entrevistas semiestruturadas, gravadas com o reitor e o ouvidor da UFPA.

O primeiro capítulo da dissertação contém breves considerações históricas a respeito das fases de evolução do Estado de Direito, e dentro desse tema discussões acerca da Democracia e suas bases. Primeiramente, dá-se ênfase para algumas reflexões consideradas importantes para o entendimento do Estado Moderno de Direito e seus desdobramentos, para se chegar aos fundamentos da nova ordem social brasileira, que culminou com a Constituição de 1988.

O surgimento das ouvidorias públicas no Brasil está contemplado no segundo capítulo, no qual foi dado enfoque a partir do desdobramento do processo de redemocratização do país, a partir de 1985. A ouvidoria surge das reivindicações de criação de canais de comunicação entre o cidadão e a Administração Pública. Porém, mesmo não sendo incluída no texto constitucional de 1988, sua expansão é significativa por todo o país, assumindo diferentes configurações, por conta da ausência de normas jurídicas que norteiam sua atuação.

No terceiro capítulo, é apresentado o resultado da investigação empírica e são sistematizadas as contribuições e desafios da ouvidoria para a construção e execução de novas práticas, na busca de sua efetividade junto à comunidade universitária da UFPA.

Na finalização do texto, são apresentadas algumas considerações iniciais do estudo exploratório, demonstrando a importância da Ouvidoria da UFPA para a comunidade universitária, como um instrumento de mediação e democratização do acesso, em busca da eficiência dos serviços ofertados pela instituição.

## 2 ESTADO

### 2.1 O Estado de direito: considerações

Segundo Morrison (2001), de acordo com os registros históricos, a primeira concepção relativa ao Estado ocorreu no período da Antiguidade Clássica, que abrange os séculos V e IV a.C., com base nos pensadores gregos que o concebiam como uma forma estruturada de organização do poder, mais especificamente com Platão, cujo pensamento jusfilosófico<sup>1</sup> indica que, para justificar a existência da sociedade e do Estado, encontra essa razão na própria natureza humana, justificando sua assertiva do porque cada homem precisa do auxílio material e moral dos outros. Da variedade de necessidades humanas origina-se a divisão do trabalho e, por consequência, a distinção em classes, em castas, que representam um desenvolvimento social e uma sistematização estável da divisão do trabalho no âmbito de um Estado.

Segundo Russel (2003), para Platão, o Estado justo se caracterizaria pelo fato de cada um conhecer o seu lugar no todo. Um bom Estado deveria ser dirigido pela razão e os filósofos deveriam indicar à sociedade o caminho a seguir, já que acreditava que os governantes deveriam dirigir a cidade-estado com a razão.

Analisando as fases de Platão, Russel (2003, p. 17-29) destaca que para esse pensador da antiguidade, o Estado ideal deveria ser dividido em classes sociais. Três são, pois, estas classes: a) a dos filósofos; b) a dos guerreiros; c) a dos produtores.

As classes corresponderiam, respectivamente, às almas racional, irascível e concupiscível no organismo humano. À classe dos *filósofos*, cabe dirigir a república, pois conhecem a realidade das coisas, a ordem ideal do mundo e a ordem da sociedade humana, e estão, portanto, à altura de orientar racionalmente o homem e a sociedade para o fim verdadeiro. Tal atividade política constitui um dever para o filósofo, não, porém, o fim supremo, pois este fim supremo é unicamente a contemplação das ideias.

---

<sup>1</sup> O pensamento jusfilosófico procura fundamentar o direito em pressupostos filosóficos, buscando apontar uma crítica à proposta do positivista do direito por não fazer referência ao sentido das normas e, nesse sentido, quando o direito é tratado como ideologia ele se qualifica como jusnaturalista (GHIDOLIN, 2004).

À classe dos *guerreiros*, cabe a defesa interna e externa do Estado, de conformidade com a ordem estabelecida pelos filósofos, dos quais, e juntamente com os quais, os guerreiros receberam a educação. Os guerreiros constituem a força a serviço do direito, representado pelos filósofos.

À classe dos *produtores*, agricultores e artesãos, submetida às duas classes acima, cabe a conservação econômica do Estado, e, conseqüentemente, também das outras duas classes, inteiramente entregues à conservação moral e física do Estado. Na hierarquia das classes, a dos trabalhadores ocupa o último lugar, pelo desprezo com que era considerado por Platão - e pelos gregos em geral - o trabalho material.

Em vista dessa concepção, segundo Russel (2003), Platão hesita em sacrificar totalmente os interesses inferiores aos superiores, a riqueza, a família, o indivíduo ao Estado, pois representam um altíssimo valor moral terreno, político-religioso, como única e total expressão da eticidade transcendente.

Se a natureza do Estado é, essencialmente, a de organismo ético-transcendente, a sua finalidade primordial é pedagógico-espiritual; a educação deve, por isso, estar substancialmente nas mãos do Estado, que deve, então, promover, antes de tudo, o bem espiritual dos cidadãos, educá-los para a virtude, e ocupar-se com o seu bem estar material apenas secundário e instrumentalmente.

Por sua vez, Russel (2003) explica que Aristóteles, discípulo de Platão, expõe que a existência social é um processo natural, já que está na natureza dos homens viver em sociedade, sendo a cidade-Estado um resultado orgânico da união de várias cidadezinhas para o caminho de uma autossuficiência, visando satisfazer a necessidade humana de uma vida existencial satisfatória. A cidade-Estado existe, portanto, para o bem viver e o homem é, por natureza, inclinado a uma existência cívica, considerando-se um processo evolucionário, cujo desenvolvimento ocorre por meio da dialética da potencialidade, isto é, para diferentes seres existem diferentes capacidades de atividade e organização. Assim, a alma racional possui a capacidade de deliberar, de buscar a verdade na natureza das coisas e de descobrir os princípios subjacentes ao comportamento humano.

Morrison (2001) cita que Aristóteles considerava o critério do mérito social, para tanto, não podendo o Estado se tornar demasiado grande, com o homem livre participando da criação política das leis.

Observa-se que grande parte das teorias desenvolvidas sobre Estado na Grécia Antiga encontra-se relacionada apenas com uma tentativa de se criar uma estrutura organizada que possibilitasse alcançar uma vida confortável aos cidadãos. Nesse sentido, as formulações dessa época não dão cabo à ideia diferenciada de Estado, pois os gregos analisavam-no do ponto de vista moral e ético.

Pereira (2002) observa que a análise sobre o Estado não pode se traduzir num fenômeno dado, histórico, neutro e pacífico. Ele se revela em um conjunto de relações criado e recriado em um dado processo histórico, tenso e conflituoso. Desse modo, sua constituição é descrita como sendo uma arena de conflitos e interesses. Para Pereira (2002, p. 27), o Estado, emergindo na Antiguidade Clássica, já enfatizava o contexto de dominação:

A ideia de dominação, como núcleo do conceito de Estado, vem desde os gregos, na Antiguidade, para quem Estado e lei eram recursos políticos que sempre andavam de mãos dadas. Platão, por exemplo, rechaçava o sistema de dominação representado pelo Estado, no qual só os governantes exerciam o poder absoluto.

Ainda segundo a autora, as ideias de Platão foram, posteriormente, acatadas por Aristóteles e se encontravam ligadas à concepção de um direito natural irrestrito. Tais leis, mesmo expressando uma primeira reação da sociedade contra o domínio irrestrito do Estado, não apresentavam um perfil de universalidade, mas prerrogativas daqueles que estavam organizados segundo determinada pólis.

Analisando a complexidade do Império Romano, em seus primórdios, chega-se ao entendimento que este apresentava fortes interferências no âmbito social e cultural. Dentre as características mais notáveis dessa época, destaca-se o amplo crescimento do cristianismo, que passou a interferir diretamente no cotidiano da sociedade romana, bem como a contribuição dos romanos que se notabilizou mais pelo debate em torno das esferas de poderes instituídos na época pelo clero e pela nobreza. O pleno desenvolvimento do pensamento político-humanista e a formação de um caráter nacionalista são também eventos destacados dessa época.

Assim, para Pereira (2002), na Roma antiga o sistema político e jurídico representava a realidade complexa das conquistas do Império Romano, reconhecendo as diferenças entre os homens e garantindo a liberdade de criação (direitos individuais). Por conseguinte, os escravos, em Roma, tinham direito a um tratamento mais humanizado, ao contrário dos escravos na Grécia.

Ainda com base em Pereira (2002), o Estado romano deixou de ser visto como um agrupamento de indivíduos e passou a ser considerado como uma *res pública*<sup>2</sup> ou *coisa do povo*, sendo intrinsecamente relacionado à justiça, a qual se transformou, na Roma antiga, em um princípio natural, com a missão principal de restringir o poder do Estado (PEREIRA, 2002).

O poder exercido pelo soberano em nome de Deus, na Idade Média, tem origem na Antiguidade romana (cristianismo), com o diferencial de que o rei, para ter soberania legitimada, precisava ser aceito por seus súditos. Nascia, então, o pacto entre soberano e súditos, no qual eram estabelecidas as condições para o exercício do poder e das obrigações mútuas. O soberano, é importante destacar, só tinha a obediência do súdito se não infringisse a lei divina. Surgem, então, na Idade Média, o direito divino (natural), superior ao direito humano, e o direito dos homens (positivo), construído pela sociedade em defesa própria contra o poder abusivo do Estado (PEREIRA, 2002).

Para Luño (2007), quando são observados os preceitos básicos de justiça, moral e ética que já nascem com o ser humano, está-se diante do Direito Natural. No entanto, quando se olha para o Direito de forma técnica e ordenada, está-se diante do Direito Positivo (*norma agendi*), sendo esse o conjunto da legislação em vigor em um determinado país.

De acordo com o autor, no ápice da Idade Média, derrotado o regime patriarcal e escravista, característico da Idade Antiga, as terras produtivas da Europa haviam sido divididas, sob a forma de feudos, instalando-se o regime senhorial e feudal, cujas bases territoriais constituíam unidades econômicas, sociais e políticas, dotadas de relativa autonomia, governadas pelos senhores feudais, que mantinham entre si relações hierárquicas de nobreza (reis, duques, marqueses, condes) e de clero (Papa, bispos, abades). Tais personagens eram suseranos e vassalos entre si e fundamentavam os seus inter-relacionamentos em juramentos de lealdade, com o estabelecimento de uma estrutura hierárquica de poder e dignidade. Segundo Barros (2001, p. 326):

Cada Senhor Feudal era o dono (*dominus*) de um domínio (*dominium*) feudal e possuía autoridade no âmbito das terras formadoras do seu respectivo feudo. O Rei exercia o seu poder sobre o reino, o Duque sobre o

---

<sup>2</sup> Uma associação racional que se mantém unida pelos valores comuns dos seus membros e na qual todos participam (PEREIRA, 2002, p. 28).

ducado, o Marquês sobre o marquesado, o Conde sobre o condado, o Papa sobre as terras papais, o Bispo sobre o bispado e o Abade sobre a abadia, de modo que cada governante tinha o seu próprio domínio político-territorial, fato este que equivalia não somente ao que hoje se tem por posse e propriedade da terra, como também poder de governo sobre os que nela habitavam.

Para Barros (2001), no fim da Idade Média, apoiado pela burguesia mercantil, o Rei concentrou o governo geral sobre todos os feudos, submetendo todos aos seus domínios, independentemente do domínio da terra. Ele criou leis, sem ficar a elas submetido, estabelecendo o governo (*SOLUTUS A LEGIBUS*, 2013) (não relativo a alguma lei, mas absoluto, ou seja, desligado das leis). Duques, marqueses, condes, bispos, abades continuam donos de suas terras, porém, acima deles e sobre eles estava o Rei.

O absolutismo do rei, que não se submetia sequer às suas próprias leis, ensejou a *teoria da soberania real*, cuja forma de se impor era pelo uso da força, obtida por meio de soldados e apetrechos de guerra, sobretudo a então mais recente arma bélica: o canhão, arma que permitiu incorporar aos seus domínios, inclusive, o mar adjacente às suas terras, tendo como limite o alcance das balas dos seus canhões.

A sociedade política daquela época foi, então, definida pela superioridade das armas, acima dos vínculos raciais ou feudais. Foi a essa sociedade, estabilizada pelo poder absoluto e soberano do Rei, que Maquiavel (1469-1527) denominou de *Estado*, de acordo com o que expõe Barros (2001).

Para Maquiavel (1994), o Estado é o poder central soberano, é o monopólio do uso legítimo da força. As leis são estabelecidas nas práticas virtuosas da sociedade e com o cuidado de não repetir o que não teve de êxito. Por isso, é dito que não há nada pior do que a deixar ser desrespeitada. Se isso ocorrer, torna-se clara a falha do exercício do poder de quem a corrompe. Em contrapartida, em se tratando de Estado, tudo é válido, desde a violação de leis e costumes e tudo mais que for necessário para atingirem-se as consequências visadas: os fins justificam os meios, segundo Maquiavel.

A sistematização da concepção de Estado como agente hegemônico do poder e, portanto, dissociado de interesses dispersos, partiu de Maquiavel, sendo por esta razão o principal mentor na formulação da ciência política. O Estado, segundo Maquiavel, podia ser visto como força organizada suprema em seu próprio



território e que persegue uma política consciente de engrandecimento em suas relações com outros Estados, conseguindo adquirir, dessa maneira, o *status* de uma instituição política moderna típica mais poderosa da época (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2003).

Hobbes (2002) foi também importante contribuidor na elaboração teórica sobre a origem do Estado e, em sua concepção, sustenta que os homens, frustrados na obtenção de uma convivência pacífica no estado de natureza, subordinam-se às leis e a um determinado poder pelo qual a desobediência às normas é desvantajosa. Assim, os homens concordam em renunciar ao seu poder natural, transferindo-o para uma única pessoa, o soberano. Por esse acordo, justifica-se a obrigação de obediência ao detentor do poder, sob a condição de que os demais façam o mesmo. Seu pensamento o leva a formular a teoria a respeito da origem contratual do Estado.

No livro “Do Contrato Social”, Rousseau (2002) apresenta sua versão do que é o fundamento da ordem social. Para ele, tal ordem não decorre do direito natural, nem da força, mas sim de uma convenção, que é o pacto social. O governo seria um corpo intermediário, situado entre o súdito e o soberano, consistindo numa administração suprema, na qual o príncipe é o titular do Poder Executivo.

Rousseau (2002) é favorável à centralização do poder, porém é contra o absolutismo e quando o príncipe usurpa o poder soberano, o Estado se dissolve. Em seu entendimento, a soberania é inalienável, por representar a vontade geral e indivisível, e afirmava, ainda, que nunca haverá erro na vontade geral, a não ser em caso de perversão e o poder soberano possui limites sadios, que são os limites das convenções gerais, que devem representar a vontade geral.

Em seu Contrato Social, Rousseau (2002) afirma que a vontade geral é a fundadora do pacto social e dessa vontade geral surge o poder para a elaboração das leis de um Estado, isto é, é no/do povo (vontade geral) que reside a soberania e, dessa forma, os legisladores e políticos são meros representantes da soberania popular e da vontade do povo.

Segundo Machado (1998, p. 153), para Rousseau, o Poder Legislativo é o coração do Estado e o Poder Executivo é o cérebro, já que de acordo com o filósofo, “se o cérebro se paralisa e o coração funciona, ainda assim há vida, mas se o coração cessa suas funções, não há mais vida”. Ou seja, o Poder Legislativo é indispensável a qualquer Estado, por isso, as leis devem ser gerais e justas, pois

todos são iguais perante as leis. Assim, esta uma noção que deve basear a história das democracias representativas modernas e, nessas o sufrágio universal (voto popular) é o maior instrumento e a maior arma de participação do povo no poder.

Dessa forma, as leis representam os direitos naturais de liberdade e igualdade, defendidos por Rousseau em seu Contrato Social, o pacto social, que deve ser norteado pela ordem, equilíbrio, divisão, ponderação e organização dos poderes no Estado e, assim, deve: o legislador (Poder Legislativo) elaborar as leis; e o magistrado (Poder Judiciário) julgar.

Observa-se que as ideias de Rousseau (apud MACHADO, 1988), contidas em seu Contrato Social, revelam que a vida em sociedade exige o estabelecimento de normas (leis) que indicam os limites de conduta de todos em relação aos outros. Nesse sentido, a conduta social é orientada pela consciência coletiva, de caráter coercitivo, que regula as atividades sociais, por meio da coação, normalmente exercida pelo poder público e suas instituições, que representam a vontade geral, a soberania do povo (soberania popular), que é quem escolhe seus representantes.

### 2.1.1 O surgimento do Estado Moderno

As deficiências da sociedade política medieval determinaram as características fundamentais do Estado Moderno. A aspiração à antiga unidade do Estado Romano jamais conseguida pelo Estado Medieval iria crescer de intensidade, em consequência da nova distribuição de terra. Com efeito, o sistema feudal, compreendendo uma estrutura econômica e social de pequenos produtores individuais, constituída de unidades familiares voltadas para a produção de subsistência, ampliou o número de proprietários, tanto dos latifúndios quanto dos que adquiriram o domínio de áreas menores.

Os senhores feudais, por seu turno, já não toleravam as exigências de monarcas aventureiros e de circunstância, que impunham uma tributação indiscriminada e mantinham um estado de guerra constante, que só causavam prejuízo à vida econômica e social (CARNOY, 1986).

Segundo Carnoy (1986), é no declínio do sistema feudal do século XIII que ocorre a consolidação dos comerciantes e da acumulação do capital, em que o dinheiro é utilizado como uma simples intermediação entre mercadorias diferentes, além de permitir a acumulação de riquezas e o comércio de dinheiros (capital

mercantil), visando o lucro dos comerciantes, resultando na produção mercantil capitalista, na qual desaparece o trabalho pessoal e surge a compra da força de trabalho, mediante salário, pelo proprietário do capital, que é o dono dos meios de produção.

Observa-se, assim, que o modo de produção capitalista teve como condições um alto grau de desenvolvimento da produção de mercadorias e um correspondente aumento do papel do dinheiro nas trocas, que envolve o dono do capital e o operário, duas classes sociais que surgiram em meados do século XV até meados do século XVIII, fase que é chamada de acumulação primitiva ou originária, que ocorreu durante o período do regime feudal, criando a condição fundamental para a relação capital/trabalho no processo de produção de mercadoria, que possui um valor medido pela quantidade de dinheiro (a mercadoria especial) que a compra (CARNOY, 1986).

Nesse período, segundo Carnoy (1986), tem a origem do capitalismo, que alterou a ordem social dos séculos XVI e XVII na Europa, com o declínio da Igreja Católica, em que o soberano exercia o poder em nome de Deus e como único representante do governo e do Estado.

Para Carnoy (1986), houve um rompimento com a ordem divina da sociedade feudal, visto que a doutrina clássica possuía um caráter revolucionário, segundo o qual os filósofos clássicos pregavam uma nova organização do Estado e um novo conceito de homem; o poder político está, portanto, nas mãos de homens racionais e não na mão de Deus.

Do mesmo modo, a progressiva libertação dos servos, ocorrida ao mesmo tempo que a formação da burguesia, como também o enriquecimento de alguns burgueses à custa do trabalho assalariado e uma melhor circulação da moeda, representam transformações decorrentes da quebra da organização feudal enquanto o capitalismo gradativamente se instalava.

Esse conjunto de fatos acelerou o processo de concentração de poderes nas mãos dos reis que, além do apoio político e material da burguesia, que se encontrava desejosa de privilégios, contou com a justificação teórica da obra dos legistas burgueses, tendo por base o Direito Romano, possibilitando a constituição legal do edifício político-administrativo do Estado Nacional Moderno (CARNOY, 1986).

Tem-se, assim, que com o fim do feudalismo ocorre a redução da autoridade da Igreja, assim como o enfraquecimento do poder político feudal, surgindo o Estado Moderno, monárquico e absolutista, o qual concentrava os poderes do Estado na pessoa do soberano como uma solução capaz de, pelo governo centralizador, dominar populações dispersas, ainda orientadas pelas contingências feudais e religiosas.

Tudo isso foi despertando a consciência para a busca da unidade, que afinal se concretizaria com a afirmação de um poder soberano, no sentido de supremo, reconhecido como o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial. A conjuntura político-social da Idade Moderna também pode ser destacada como grande propulsora do sentido de unidade do Estado, pois ocorreram fatos de extrema relevância, como a Revolução Inglesa (1688) e a Revolução Francesa (1789), em que se passou a evidenciar valores e ideologias que envolviam e procuravam conduzir as pessoas.

Registra-se que, de acordo com Carnoy (1986), as ideias de Locke, considerado o pai das teorias liberais dos séculos XVII e XVIII, exerceram influência nos fundamentos teóricos da Revolução Francesa, pois afirmava que os homens viveram, primitivamente, em absoluta liberdade com seus semelhantes e, condenando o absolutismo sob todos os aspectos, preocupava-se mais com a proteção da liberdade individual do que com o progresso social, sendo importante, no entanto:

[...] que os indivíduos entreguem seu poder político “natural” a outrem – a um poder legislativo, a um grupo de homens ou a um único homem, que elaborará e fará cumprir as leis que mantenham a propriedade de cada indivíduo e a sua segurança pessoal. [...] Quer esse ‘outrem’ seja um monarca ou um corpo legislativo eleito, o poder lhes é dado somente enquanto eles cumprirem a sua função protetora, governando com justiça os membros individuais da sociedade civil (CARNOY, 1986, p. 29).

Poulantzas afirma em sua obra *O Estado, o poder e o socialismo* que foi no Estado Moderno, representativo, que a burguesia encontrou todas as condições para manifestar seu poder político, pois foi nesse tipo de Estado que as relações de produção capitalistas se reproduziram com êxito ao separar o trabalhador da luta pelos meios de produção, deslocando as tensões, conflitos e lutas da arena econômica para a arena política.

De acordo com Poulantzas (2000), com a democracia burguesa, as desigualdades nas relações econômicas têm seu foco desviado para a igualdade nas relações políticas, onde todos os membros da sociedade, sejam ricos ou pobres, jovens ou velhos, são iguais, com o mesmo poder de, por meio de seu voto na cabine eleitoral, mudar ou manter a situação social. Esse Estado se torna o centro de exercício do poder político e de tomada de decisões, devendo representar os interesses políticos da burguesia a longo prazo, sob a hegemonia de uma de duas frações, variando conforme a época, visto que a autonomia não advém da capacidade do Estado de se manter exterior a elas, e sim da resultante do que se passa dentro do Estado. Segundo Poulantzas (2000, p. 134):

O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado com a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação), compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe.

Assim, com base nas contradições que dão origem e forma à luta de classes, Poulantzas (2000) desenvolve sua análise detalhada sobre o Estado capitalista como parte, resultado e modelador das relações objetivas de classe. Mais precisamente, o Estado é a condensação de um equilíbrio de forças de uma relação de classe – pois não é uma entidade instrumental com existência própria – onde os aparelhos de Estado têm a função de dar materialidade à condensação das relações de classe, representando, de alguma forma, os interesses da classe dominante. Logo:

O Estado constitui portanto a unidade política das classes dominantes: ele instaura essas classes como classes dominantes. Esse papel fundamental de organização não concerne a um único aparelho ou ramo de Estado (os partidos políticos), mas em diferentes graus e gêneros, ao conjunto de seus aparelhos, inclusive seus aparelhos repressivos por excelência (exército, polícia, etc.), que também eles, desempenham essa função (POULANTZAS, 2000, p. 129).

O Estado é uma arena de batalha estratégica, argumenta Poulantzas (2000), não um *bloco monolítico*, pois a luta de classes é travada no centro do próprio Estado, as permutações do papel dominante entre os aparelhos (estes são rígidos)

constituem um processo mais ou menos longo. A rigidez e ausência de maleabilidade nas trocas entre aparelhos apresentam-se como desfavorável à burguesia, abrindo espaço para a esquerda no poder.

Em relação ao Estado e as lutas populares, Poulantzas (2000) afirma que o Estado concentra não apenas as relações entre forças do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas. As lutas populares e os poderes atravessam o Estado e, por mais que elas sejam políticas, não constituem uma força exterior a esse, e sim, intrínsecas a ele. Também as lutas que extrapolam o Estado, *fora do poder*, na verdade, originam-se dos aparelhos de poder, que as materializam e condensam-nas numa relação de forças.

Portanto, afirma Poulantzas (2000), o Estado, nessa condensação de forças, é lócus também de vitórias materiais e políticas da classe trabalhadora, haja vista a democracia burguesa ser resultado tanto das frações das classes dominantes quanto da classe dominada.

—Além de exercer hegemonia sobre as demais classes e frações de classes no poder, um aparelho dominante no seio do Estado também detém poderes políticos sobre as classes dominadas. Não é possível, argumenta Poulantzas, uma relação de duplo poder dentro do Estado, das classes dominantes e das classes dominadas simultaneamente. É preciso uma transformação radical do Estado para que a classe popular, adentrando no poder, efetivamente exerça algum poder real sobre os demais aparelhos. E, mesmo que isto venha a acontecer, dentro de um determinado Estado, num certo período de tempo, curto ou longo, o Estado tende a restabelecer a relação de forças em favor da classe dominante, ou seja, da burguesia.

Em suma, Poulantzas (2000) apresenta a concepção teórica do Estado, na qual, a teoria do Estado capitalista pode explicar as formas diferenciais e as transformações desse Estado. Também analisa os fundamentos e as transformações das lutas políticas e das relações de dominação do Estado. O autor tece uma análise sobre a constituição de uma teoria do Estado capitalista tentando explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado, analisando tanto as classes dominantes como as dominadas.

### 2.1.2 O Estado liberal de direito

Destarte, tomando por base as colocações de Streck e Bolzan de Moraes (2003), o Estado Absolutista e o Estado Liberal surgem com a evolução do Estado Moderno. De acordo com a concepção dos autores, o Estado Liberal é bipartido em Estado Legal e Estado de Direito e este último é repartido em três: o Estado Liberal de Direito; o Estado Social de Direito; e o Estado Democrático de Direito.

No que se refere ao Estado Liberal de Direito, dentre suas características, ressalta-se o conteúdo jurídico do liberalismo e a limitação da ação estatal. A lei era tida como ordem geral e abstrata. O Estado Liberal de Direito também apresenta conteúdo liberal oriundo de sua legalidade, no qual se observa o privilégio das liberdades negativas, por meio de uma regra restritiva da atividade estatal.

A lei, traduzindo-se como instrumento da legalidade, caracteriza-se como uma ordem geral e abstrata, regulando a ação social através do não-impedimento de seu livre desenvolvimento; seu instrumento básico é a coerção através da sanção das condutas contrárias. O ator característico é o indivíduo (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2006, p. 102).

No que se refere às características do Estado Liberal de Direito, segundo Streck e Bolzan de Moraes (2003, p. 90), é possível apontar as que seguem:

Separação entre Estado e Sociedade Civil mediada pelo Direito, este visto como ideal de justiça; Garantia das liberdades individuais; os direitos do homem aparecendo como mediadores das relações entre os indivíduos e o Estado; A democratização emerge vinculada ao ideal de soberania da nação oriundo da Revolução Francesa, implicando a aceitação da origem consensual do Estado, o que direciona à idéia de representação, posteriormente graduada para mecanismos de democracia semidireta – *referendum* e plebiscito, como também, para a imposição de um controle hierárquico da produção legislativa através do controle de constitucionalidade; O Estado tem um papel reduzido, apresentando-se como Estado Mínimo, sendo assegurada a liberdade de atuação do indivíduo.

Frente às características apresentadas, o Estado Liberal de Direito, possui uma interferência mínima na vida do cidadão. Em seus primórdios, é importante destacar que trouxe uma série de avanços para a sociedade, propiciando um desenvolvimento econômico jamais observado, valorizando o indivíduo, despertando as pessoas para o seu papel no seio social, dentre tantos outros.

O Estado Liberal de Direito, contudo, ao longo de seu desenvolvimento, “sem renegar as conquistas e os valores impostos pelo liberalismo burguês” (STRECK; MORAES, 2006, p. 96), passa a extrapolar suas ideias iniciais, gerando um processo exacerbado de competitividade entre as pessoas, com consequências sociais danosas sobre os indivíduos desfavorecidos economicamente. A igualdade somente formal aplicada entre os indivíduos, que apenas contribuiu para o aumento das distorções econômicas, e o descompromisso do Estado Liberal com o aspecto social, culminaram com o agravamento das questões sociais.

Esse cenário fez com que o Estado Liberal de Direito promovesse algumas revisões em seu conteúdo próprio, sem abdicar, contudo, de sua base de sustentação no individualismo liberal, o que, mesmo assim, acarretou novos problemas de ordem social. Fez-se imperativo, então, a substituição da tão somente igualdade formal pela igualdade material, que almejava atingir a justiça social por intermédio de garantias coletivas. “Assim, ao Direito antepõe-se um conteúdo social” (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2006, p. 96).

Frente aos novos problemas enfrentados pelo Estado Liberal, é que emerge o Estado Social de Direito, o qual apresentava uma visão mais humana no que se refere aos indivíduos, principalmente àqueles desassistidos economicamente, buscando desenvolver um contexto de bem-estar social no qual a pessoa poderia se desenvolver.

### 2.1.3 O Estado social de direito

Com o passar do tempo, considerando as necessidades sociais, observa-se que o Estado Liberal de Direito origina o Estado Social de Direito que, do mesmo modo que o anterior, caracteriza-se pelo próprio ideário liberal. Assim, emergem os direitos e deveres da sociedade, garantidos pela limitação dos poderes do Estado. Para Streck e Bolzan de Moraes (2006), o personagem principal passa a ser o grupo de indivíduos, que vive em sociedade e, assim, a lei assume uma segunda função, aparecendo somente como um mecanismo de facilitação de benefícios.

Segundo Streck e Bolzan de Moraes (2003), o modelo constitucional do Estado Social de Direito, ou Estado do Bem-Estar Social, inicia com a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de 1919, em que é possível observar a ausência de uniformidade dessa forma estatal, considerando que o seu conteúdo se



reconstrói e se adapta às situações diversas, mantendo unidade no que concerne à intervenção do Estado e à promoção de serviços.

De acordo com exemplo apresentado pelos autores, o *Welfare State* da América do Norte se diferencia do *État-providence* francês, concluindo que por Estado do Bem-Estar Social compreende-se como sendo aquele no qual o cidadão, sem considerar sua situação social, tem direito a ser protegido materialmente. Ou seja, o Estado passa a garantir, minimamente, a todos os cidadãos direitos como: renda, alimentação, saúde, habitação, educação, não como caridade, mas como direito político.

Nesse cenário, no Estado do Bem-Estar Social, o cidadão-proprietário, peculiar ao Estado Liberal, transforma-se em cidadão-cliente do Estado do Bem-Estar Social, a partir da materialização do direito, que passa a ser um sistema de regras e princípios otimizáveis, consubstanciadores de valores fundamentais, assim como de programas de fins realizáveis nos limites do possível.

Para Streck e Bolzan de Moraes (2003), o objetivo do Estado Social de Direito sempre esteve direcionado a obter o bem-estar social a partir de ações fiscais, limitações e intervenções na propriedade privada, expropriações por razões de utilidade pública e escolha consciente e deliberada de prioridades públicas, acentuando a coerção em detrimento da liberdade como princípio do Estado de Direito. Por tal razão, o Estado do Bem-Estar Social, com suas intervenções, preservou a estrutura capitalista, sendo mantida de forma artificial, a livre iniciativa e a livre concorrência e compensando as desigualdades sociais, por meio da prestação estatal de serviços e a concessão de direitos sociais.

Em síntese, tal modelo de Estado identifica-se em razão de garantir a todo cidadão direitos básicos, tais como: alimentação, educação, saúde, habitação etc., sendo que isto ocorre por meio do reconhecimento de que tais garantias importam em real direito político.

O Estado do Bem-Estar Social, de caráter intervencionista, direciona-se a organizar a ordem econômica, elegendo os princípios constitucionais da livre iniciativa, da livre concorrência, visando reduzir as desigualdades sociais, consolidando a defesa dos direitos sociais.

De acordo com Streck e Bolzan de Moraes (2003, p. 92), há uma garantia cidadã ao bem-estar pela ação positiva do Estado como fiador da qualidade de vida do indivíduo.

O Estado Social de Direito significa um Estado sujeito à lei legitimamente estabelecida com respeito ao texto e às práticas constitucionais, indiferentemente de seu caráter formal ou material, abstrato ou concreto, constitutivo ou ativo, à qual, de qualquer maneira, não pode colidir com os preceitos sociais estabelecidos pela Constituição e reconhecidos pela práxis constitucional como normatização de valores por e para os quais se constitui o Estado Social e que, portanto, fundamentam a sua legalidade.

Para Morais (2002, p. 3), o Estado do Bem-Estar Social corresponde àquele:

No qual o cidadão, independentemente de sua situação social, tem direito a ser protegido, através de mecanismos/prestações públicas estatais, contra dependências e/ou concorrências de curta ou longa duração, dando guarida a uma fórmula onde a questão da igualdade aparece – ou deveria parecer – como fundamento para a atitude intervencionista do Estado.

Entretanto, na década de 1960 do século XX, o Estado do Bem-Estar Social começa a apresentar sinais de desgastes, provenientes de críticas à prática intervencionista e também pelo aumento das despesas governamentais, dando origem a uma intensa crise fiscal e, por conseguinte, ao aumento do déficit público, da inflação e da instabilidade social. Tal crise fez despontar o pensamento neoliberal, assentado na premissa de que o Estado não deve participar da economia, deve deixar o mercado livre para atuar segundo suas próprias leis, como condição de garantia do crescimento e desenvolvimento social do país.

O argumento neoliberal questiona o *Welfare State* em razão de seu caráter de intervenção assistencialista de altos custos e pela burocracia da vida social e econômica, que redundam em efeitos mais perniciosos do que os causados pelas anomalias de mercado que pretendem corrigir.

Os neoliberais, visando restabelecer o Estado minimalista, acreditam que desse modo haverá fortalecimento do Estado, uma vez que o seu objetivo maior consiste em reduzir seus encargos; assim, o neoliberalismo é percebido como a teoria econômica de legitimidade do Estado Capitalista que apregoa que a lógica de mercado deve nortear toda a política econômica de um país, em contraposição à necessidade de o Estado participar, a partir de conceitos democráticos e das políticas de bem-estar social, dos processos de regulação econômica em prol da defesa dos direitos dos cidadãos.

Nesse sentido, a inclusão das diretrizes econômicas adotadas segundo a ótica do neoliberalismo que, para Fiori (2002, p. 13), é “o processo de reestruturação produtiva do capital que constitui a base material do projeto ídeo-político neoliberal”.

Segundo o autor, estabilizar, desregular e privatizar são processos da política econômica que se tornaram preponderantes a partir das décadas de 1980 e 1990 do século XX, que se desenvolveram com o apoio dos governos e da comunidade financeira nacional e internacional, tentando delegar ao mercado o papel de único mecanismo de regulação econômica e social.

A crise do Estado de Bem-Estar Social (o Estado como provedor de direitos) e sua contrapartida, o Neoliberalismo (intervenção mínima do Estado), também determinou a busca de alternativas para enfrentamento do problema, na proporção em que soluções deveriam e devem ainda ser buscadas. Assim, outro fenômeno pode ser identificado, ao mesmo tempo em que se consolida a posição pelo dever do Estado de garantir o bem-estar à coletividade.

Nesse antagonismo de ideias no que concerne às duas concepções é que reside a ligação entre ambas. Cada qual, do seu modo, revela-se radical, não visando o bem comum, mas o bem individual (liberal), ou o bem de um determinado grupo (social), não havendo um equilíbrio entre os dois pensamentos, nem mesmo visando alcançar um resultado que visasse o bem da sociedade em geral; e é nesse cenário que emerge uma terceira versão de Estado, o denominado Estado Democrático de Direito.

#### 2.1.4 O Estado democrático de direito

Streck e Bolzan de Moraes (2003) observam que o Estado Democrático de Direito faz uma síntese dos modelos anteriores e acrescentam as condições de possibilidade para cumprir as promessas da modernidade, com o claro objetivo de transformar a realidade, buscando estabelecer a democracia como a realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana.

A noção de Estado Democrático de Direito apresenta-se indissociavelmente ligada à realização dos direitos fundamentais. É dessa ligação indissolúvel que emerge o que pode ser denominado de *plus* normativo do Estado Democrático de Direito.

Portanto, mais do que uma classificação de Estado ou de uma variante de sua evolução histórica, o Estado Democrático de Direito apresenta uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições de possibilidades para suprir as lacunas das etapas anteriores, representadas pela necessidade do resgate

das promessas da modernidade, como por exemplo: igualdade, justiça social e a garantia dos direitos humanos fundamentais.

Na visão de Reale (2007), o Estado Democrático se caracteriza e se fundamenta no princípio da soberania popular (uma ideia de Rousseau), que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se limita na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático e no cumprimento dos ideais de igualdade e liberdade. Portanto, a igualdade no Estado de Direito se funda na generalidade das leis (todos são iguais perante as leis – princípio da igualdade) e na realização do princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Nesse sentido, na verdade, o Estado Democrático se contrapõe ao Estado Liberal, pois, como lembra Reale (2007, p. 32):

A idéia essencial do liberalismo não é a presença do elemento popular na formação da vontade estatal, nem tampouco a teoria igualitária de que todos têm direito igual a essa participação ou que a liberdade é formalmente esse direito.

A igualdade do Estado de Direito, na concepção clássica, se funda em um elemento puramente formal e abstrato, qual seja a generalidade das leis. Não tem base material que se realize na vida concreta. A tentativa de corrigir isso, como afirma Reale (2007), foi a construção do Estado Social de Direito, que, no entanto, não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político, de onde a concepção mais recente do Estado Democrático de Direito, como Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção.

O Estado Democrático de Direito, segundo Reale (2007, p. 99), é:

Baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democráticas, que tem por objetivo assegurar a transição para o socialismo mediante a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

A essa noção de Estado se acopla o conteúdo das Constituições, através do ideal de vida baseado nos princípios que apontam para uma mudança no *status quo* da sociedade. Assim, no Estado Democrático de Direito, a lei (Constituição) passa a ser um instrumento de ação do Estado na busca do alvo apontado pelo texto constitucional.

Para Streck e Bolzan de Moraes (2003), o Estado Democrático de Direito representa, assim, a vontade constitucional de realização do Estado Social. É nesse sentido que ele é um *plus* normativo em relação ao direito promovedor-intervencionista próprio do Estado Social de Direito. Registre-se que os direitos coletivos, transindividuais, por exemplo, surgem, no plano normativo, como consequência ou fazendo parte da própria crise do “Estado Providência” (ou Estado Social).

Observa-se, pois, que o Estado Democrático de Direito se funda na legitimidade de uma Constituição, emanada da vontade popular que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e os atos deles provenientes, com as garantias de atuação livre da jurisdição constitucional.

Dessa forma, é possível apontar alguns princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, conforme Streck e Bolzan de Moraes (2003, p. 93), quais sejam:

Constitucionalidade: tendo por base a supremacia da constituição, vinculando o legislador e, todos os atos estatais à constituição, estabelecendo o princípio da reserva da constituição e, revigorando a força normativa da constituição, instrumento básico da garantia jurídica; Organização Democrática da Sociedade; Sistema de direitos fundamentais, tanto individuais como coletivos seja como Estado de Distância, por que os direitos fundamentais asseguram ao homem a autonomia frente aos poderes públicos, seja como um Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e solidariedade; Justiça Social como mecanismos corretivos das desigualdades; Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa; Divisão dos poderes ou de funções; Legalidade que aparece como medida de direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescrito, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência; Segurança e certeza jurídicas.

#### 2.1.4.1 O Estado democrático de direito e a Constituição Federal Brasileira de 1988

Para Reale (2007), a Constituição Federal de 1988 (CF/88) abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social fundado na dignidade da pessoa humana, haja vista que, nos termos da Constituição, o Brasil há de “constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais (art.1º); e um sistema de direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais e culturais (Tít. II, VII e VIII)”, apontando-se que a CF/88 estabelece em seu artigo 1º que:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais e da livre iniciativa.  
(autoria, ano, data)

De acordo com Leal (2006), o Estado Democrático de Direito, no que se refere ao Brasil, necessita ser pensado e constituído a partir de suas particularidades sociais, culturais e econômicas, pois estas revelam déficits profundos no que se refere ao processo de inclusão social e participação política.

Para Streck e Bolzan de Moraes (2006, p. 104-105), “[...] a Constituição de 1998 parte do pressuposto de que o Brasil não passou pela etapa do Estado Social”, uma vez que o Estado Democrático de Direito começa a apresentar as condições de possibilidade para a transformação da realidade, sendo considerado inovador e não meramente uma continuidade dos outros estágios do Estado de direito, ideia esta transcrita a seguir:

[...] a Constituição do Brasil, que determina, no art. 3º, a construção do Estado Social, cujo papel, cunhado pela tradição do constitucionalismo contemporâneo, ‘é o de promover a integração da sociedade nacional’. Integração esta que, no caso brasileiro, deve-se dar tanto no nível social quanto no econômico, com a transformação das estruturas econômicas e sociais. Conforme podemos depreender de seus princípios fundamentais, que consagram fins sociais e econômicos em fins jurídicos, a Constituição de 1988 é voltada à transformação da realidade brasileira (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2006, p. 104).

Leal (2006, p. 94), em seu posicionamento, ressalta que a Constituição de 1988 em seu Título 1º elenca:

os princípios fundamentais que pautam a organização do Estado e da Sociedade brasileira, deduzindo como fundamentos da República, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, etc. Essa mesma República tem, como objetivos, a construção de uma Sociedade livre, justa e solidária: garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Dessa forma, a previsão observada na Carta Política Brasileira revela que o constitucionalismo moderno-contemporâneo contemplou duas fases: uma caracterizada pelo Estado Liberal e a outra pela emergência e consolidação dos direitos sociais, oriundos da necessidade de se identificar um novo papel para o Estado. A partir daí, consolida-se uma noção mais consistente de cidadania, valendo registrar que, na lição de Vieira (1999, p. 215), a cidadania<sup>4</sup> se desdobra em:

Direitos civis e políticos, direitos de primeira geração, e os direitos sociais, direitos de segunda geração. Os direitos civis, conquistados no século XVIII, são os direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança, etc. São os direitos que embasam a concepção liberal clássica. Com relação aos direitos políticos, alcançados no século XIX, concernem à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal etc. São também chamados direitos individuais exercidos coletivamente e acabaram se incorporando à tradição liberal.

Os direitos de segunda geração, os direitos, sociais, econômicos ou de crédito, foram conquistados no séc XX a partir das lutas do movimento operário e sindical. São os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social.

Nesse contexto, é clara a vinculação direta entre a concepção de Estado Democrático de Direito e o dever de concretizar os direitos fundamentais, os direitos de cidadania<sup>5</sup>, uma realidade que repercute de forma direta na esfera do direito

---

<sup>4</sup> Vieira (1999) trabalha com a abordagem teórica de Marshall sobre os direitos de cidadania. Para uma percepção aprofundada desse tema, consultar MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

<sup>5</sup> Para Carvalho (2002, p. 9) “O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuíssem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos”. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

administrativo, porquanto a Administração Pública Brasileira deve pautar seus atos no sentido de viabilizar a consecução de tais direitos.

## 2.2 A democracia e suas bases

O surgimento da democracia – conforme registros históricos – data da Antiguidade Clássica, sobretudo da Grécia Antiga, civilização que vivenciou experiências democráticas na produção de políticas governamentais. A palavra democracia foi utilizada pela primeira vez pelo historiador grego Heródoto, no quinto século a.C.

Na Antiguidade Clássica o grande exemplo de democracia foi Atenas, sendo que esta forma de governo foi instituída por Clístenes em 508 a.C. em um contexto de guerra civil. Provavelmente, por isso, é atribuída aos atenienses à alcunha do termo *demokratia*: *dem* para referir-se ao povo, e *kratos*, governar. A democracia ateniense é “muitas vezes considerada um exemplo primordial de participação dos cidadãos ou, como diriam alguns, era uma *democracia participante*” (DAHL, 2001, p.22).

Apesar da democracia desenvolvida pelos gregos ser, em muitos aspectos, diferente da democracia praticada na atualidade, serviu de inspiração para que os teóricos dos períodos posteriores desenvolvessem a ideia de soberania popular e governo do povo.

Os eventos revolucionários marcantes responsáveis pela transição da Idade Média à Idade Moderna – a revolução gloriosa inglesa (1688), a revolução americana (1776) e a revolução francesa (1789) – foram protagonizados pela burguesia e introduziram e consolidaram novas formas de relações econômico-sociais que, por sua vez, fizeram emergir uma nova forma de Estado correspondente ao modo de produção capitalista ascendente.

Assim, a luta vitoriosa contra o absolutismo leva ao surgimento do estado liberal burguês, em seus diversos matizes, que traz em seu bojo a legitimação do individualismo. Nesse período – final do século XVIII – também ocorreram as mais significativas contribuições sobre democracia.

Se na primeira versão do Estado moderno (monarquia absolutista) a burguesia nascente, estrategicamente, abriu mão do poder político para o soberano em prol do poder econômico em suas mãos, na segunda fase, instituída pela revolução francesa, a burguesia enriquecida, para obter êxito, junta as suas



exigências às “demandas das novas forças sociais-populares” (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2003, p. 47) e apropria-se do poder político como classe.

Os mesmos autores destacam que as manifestações populares em defesa de igualdade, liberdade, fraternidade de um “governo do povo” expressam a vontade política do cidadão em ser membro *participante* do governo; deste modo, constituía-se uma frente revolucionária que apresentava interesses diversos. Parte desta frente apropriou-se das teses políticas de Rousseau, a fim de garantir o poder sobre aqueles que defendiam tais concepções como lema a ser implantado pela revolução.

Apesar desta burguesia, que se consolidou no poder político, não ter realizado os propósitos estabelecidos anteriormente, é importante destacar que foram as teses políticas de Rousseau que exerceram forte influência nos revolucionários franceses, os quais consolidaram essa nova fase do Estado Moderno, em 1789. Assim, a grande contribuição à filosofia política sobre a possibilidade de instituição de um Estado democrático será de Rousseau, com seu contrato social que “[...] dá origem a um Estado democrático, na medida em que o poder já não pertence a um príncipe ou a uma oligarquia, e sim à comunidade” (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2003, p. 40).

Escrito bem antes do surgimento das instituições modernas da democracia, o contrato social rousseauiano é essencial para a compreensão e desenvolvimento da teoria da democracia participativa. Por isso, Rousseau é considerado *o teórico da participação popular direta*. De acordo com Pateman (1992, p. 35):

Toda a teoria política de Rousseau apóia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais [...].

No final da primeira metade do século XIX, caberá ao liberal francês Tocqueville – que viveu o período mais atribulado da História francesa desse século – resgatar a defesa da igualdade e da liberdade como princípios de direito universal democrático em sua mais célebre obra, “A Democracia na América” (1840), que tratou do impacto da tirania da maioria sobre a estrutura e a dinâmica da sociedade americana.

Como proposição para evitar o perigo de surgimento da tirania das massas populares sobre uma minoria aristocrática, ou da tirania dos interesses dessa

minoria sobre os da maioria, Tocqueville defende a necessidade de se estabelecer, estrategicamente, uma igualdade e liberdade *equilibradas*, por meio do poder da justiça e suas leis e da *participação política* como mecanismos essenciais de controle das democracias (RODRIGUES, 2010).

No início dos anos 40 do século XX, o economista Josep Schumpeter, em seu célebre livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1942), define a democracia como

um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas” (SCHUMPETER, 1942, p. 21).

Percebe-se com essa definição que Schumpeter, em seu método, restringe a democracia a escolhas seletivas de líderes políticos da elite em competição pelo voto do povo. Sob essa definição conceitual, pode-se inferir que toda e qualquer sociedade que mantenha eleições livres – a livre competição pelo voto livre – é tão democrática como qualquer outra.

Segundo Cunningham (2009), para alguns intérpretes de Schumpeter, seu método é uma análise crítica e realista da tese clássica de que a democracia é a vontade geral do povo, e propõe sua substituição por outra que estivesse de acordo com o funcionamento real da democracia no mundo moderno. A democracia, para Schumpeter, implica competição e disputa entre grupos divergentes pelo voto do eleitor. Esses grupos políticos devem ter liberdade para poder apresentar sua opinião, a favor ou contra o governo, e sobre assuntos em geral, sem medo de represálias. O povo não decide e sim delega poderes, sua vontade é o produto e não a força motriz do processo político.

Pode-se inferir que para Schumpeter não existe a soberania popular, o governo do povo. O que existe, na verdade, é o governo aprovado pelo povo. Portanto, podem existir governos para o povo, mas não governos pelo povo nas modernas sociedades industriais, uma vez que será sempre uma minoria a exercer efetivamente o poder de governar. Para o autor, a democracia caracteriza-se muito mais por meio da concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo.

Na visão de Cunningham (2009), Schumpeter afirma que basta observar o funcionamento real de sociedades consideradas democráticas para se constatar que não são governadas nem pelo povo e nem pela maioria, e, sim, “por políticos eleitos

junto com partidos políticos não-eleitos e servidores burocratas” (CUNNINGHAM, 2009, p. 18).

Schumpeter (1961, p. 360) defende que a sociedade que preencheria os critérios estabelecidos para o desenvolvimento de seu método democrático seria a que conseguisse estabelecer uma ordem socialista democrática madura, embora reconhecendo que “Por questão de necessidade prática, a democracia socialista pode eventualmente tornar-se logro maior do que foi até hoje a democracia capitalista”.

É importante destacar que Schumpeter não era marxista e nem socialista. Ainda que esteja escrito no prefácio à primeira edição de seu livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia” que “[...] o capitalismo está sendo liquidado pelos seus próprios méritos”, Schumpeter não estava satisfeito com essa destruição. (SCHUMPETER, 1961, p. 8). “Se um médico prediz que o paciente morrerá em breve, não quer isso dizer que ele deseje a sua morte. Pode-se odiar o socialismo ou pelo menos submetê-lo ao crivo de uma crítica fria e, não obstante, prever o seu advento” (SCHUMPETER, 1961, p. 87).

De acordo com Cunningham (2009) e Pateman (1992), a teoria de Schumpeter recebeu fortes críticas dos teóricos ligados ao movimento de esquerda na Europa. Essas críticas buscam, sobretudo, recuperar a dimensão ética e de participação da democracia que foram desvalorizadas na obra do autor. Para aqueles que defendem a concepção de democracia participativa, a participação teria um efeito educativo, com o cidadão deixando de levar em conta apenas seus interesses privados para se preocupar com os interesses dos demais.

Crawford B. Macpherson, considerado um dos principais defensores da teoria da democracia participativa, apresenta uma forte crítica acerca do modelo de democracia liberal de Schumpeter, ao que chama de modelo elitista pluralista da democracia. Para Macpherson, boa parte do sucesso do modelo Schumpeteriano derivaria de sua semelhança com a sociedade de mercado, na qual imperaria o homem burguês. O modelo seria pluralista por pressupor que o mundo político seria formado por diferentes indivíduos, com interesses e preocupações variadas. Seria elitista por colocar na posição principal do processo político um reduzido grupo de dirigentes (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2003).

Este modelo, também conhecido como “democracia de equilíbrio”, foi o que prevaleceu no mundo ocidental em meados do século XX. Assim, as concepções

teóricas que surgem entre as décadas de 60 a 80 do século XX, embasadas nas críticas ao modelo Liberal de democracia representativa originam a democracia participativa. Esta se constitui como um tipo de democracia alternativa ao propor uma articulação entre democracia indireta e democracia direta, objetivando construir e garantir novas formas de participação política da população excluída das relações de decisão e poder, além de ultrapassar a participação restrita, até então, apenas ao sistema partidário e eleitoral. Na análise de Rodrigues (2010, p.44):

O investimento numa proposta de ampliação democrática para além dos limites da representação não advém somente do descontentamento dos autores com a teoria da democracia, mas também da percepção que há um movimento na sociedade clamando por transformações sociais.

Fundamentando-se nos textos de Brandão (1977) e Rodrigues (2010) para orientar a direção do debate acerca da democracia participativa, optou-se pelas concepções desenvolvidas pelos teóricos Crawford Macpherson, Nicos Poulantzas e Carole Pateman, considerados referências em relação à proposição, construção e desenvolvimento de uma democracia participativa nas sociedades democráticas ocidentais, nas quais a democracia liberal representativa é predominante até os dias atuais.

Tendo como referência o livro de Macpherson (1978), intitulado “A democracia liberal: origens e evolução”, o modelo de democracia liberal e participativa Macphersoniana assenta-se sobre um *sistema piramidal* de democracia, necessário para traçar o percurso em direção à democracia participativa. Nesse modelo, democracia direta e democracia indireta convivem em espaços definidos e complementares, onde a primeira desenvolve-se e se legitima na base, e a segunda nos níveis subsequentes a essa base até chegar aos conselhos piramidais que se encontram no topo do sistema.

Para tanto, estabelece como condições essenciais – sem as quais a eficácia de seu modelo piramidal está comprometida – a diminuição das desigualdades socioeconômicas e mudança de consciência do povo. Contudo, Macpherson (1978, p.103) destaca que essa mudança da consciência e da desigualdade está imbricada em um círculo vicioso, no qual:

[...] não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e a sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática.

Macpherson destaca que a alternância das classes sociais no poder decisório foi impedida, em todas as democracias ocidentais, pela atuação do sistema partidário, cuja função principal desde o advento da franquia democrática é de amortizar o conflito de classes. Não obstante, uma das principais fragilidades do modelo proposto pelo autor será a indefinição da necessidade de presença-ausência, conservação-extinção dos partidos políticos.

Mais adiante, Macpherson (1978) conclui que não é possível extinguir a representatividade e responsabilidade dos partidos políticos frente ao governo eleito e apresenta um segundo modelo de democracia participativa, o qual integra a estrutura do modelo piramidal e o sistema multipartidário, conservando a democracia direta na base e a democracia representativa em todos os níveis acima da base.

Nicos Poulantzas formula na década de 70 do século XX a sua concepção de democracia participativa embasada na teoria marxista, cuja meta é encontrar o caminho para o socialismo pelo interior da democracia representativa (RODRIGUES, 2010).

Poulantzas (1985, p. 288), ao desprezar “os germes do stalinismo que estavam inteiramente presentes em Lenin”, rompe com os fundamentos do leninismo, os quais defendem a luta armada para a derrubada e tomada do Estado burguês pela instauração da ditadura do proletariado com a implantação do Estado operário. Sua concepção nasce de pesquisa teórica e histórica sobre a experiência de socialismo real implantado na União Soviética, numa visão totalmente oposta ao que sempre defendeu, ao propor uma via democrática para o socialismo por dentro dos aparelhos hegemônicos do Estado liberal democrático.

O autor sinaliza para o fato de que a social democracia, defensora de uma democracia representativa e o socialismo real, instaurador de uma ditadura estatista, devem ser cuidadosamente evitados, pois “apresentam uma convivência de base: o estatismo e a profunda desconfiança em relação às iniciativas das massas populares” (POULANTZAS, 1985, p. 287).

Poulantzas (1985) também argumenta em favor da existência de uma democracia representativa transformada – e não destruída - como essencial para a

defesa e garantia das liberdades políticas no socialismo democrático. Por conseguinte, ele defende a necessidade de articulação entre a democracia representativa e a democracia direta na transição política rumo à consolidação de um socialismo democrático até chegar à extinção do Estado.

Ratificando seu próprio argumento exposto acima, Poulantzas, (apud BRANDÃO (1977, p. 116), afirma que “historicamente todas as experiências de democracia direta na base, que não eram articuladas durante certo tempo com certas instituições de democracia representativa, foram um fracasso”. Ele relembra que a democracia representativa também foi uma conquista das massas populares com suas organizações e a articulação entre ela e a democracia direta não significa destruição daquela ou abandono desta.

Na visão de Poulantzas (1985), o Estado é uma relação social de *forças* entre as classes e as frações de classes, mediada por sua relação com as capacidades do Estado que organiza as classes dominantes e desorganiza as classes dominadas, e argumenta, ainda, que as instituições democráticas do sistema estatal, ao oferecerem um espaço para os conflitos entre as classes e as frações de classes, reconhecem que as classes dominadas estão dentro e, ao mesmo tempo, fora do sistema estatal. Logo, “a via democrática para o socialismo certamente não será uma simples passagem pacífica” (POULANTZAS, 1985, p. 303).

Pateman (1992), em sua “Participação e Teoria Democrática”, traz como contribuição para o cenário de discussões sobre democracia participativa, a preocupação com a possibilidade concreta de espaços para o desenvolvimento da participação política da cidadania nas democracias contemporâneas existentes. Assim, ele diferencia-se de Poulantzas e Macpherson, focados em propor, cada um, seu modelo de democracia participativa.

Nas observações de Pateman (1992), embora a teoria contemporânea da democracia tenha apoio da maioria dos teóricos políticos da atualidade, é cercada por fortes críticas, pelo fato de seus defensores não terem ‘compreendido a teoria clássica’ e esvaziarem o conteúdo normativo da democracia, substituindo-o por “[...] uma mera descrição do modo como operam certos sistemas políticos” (PATEMAN, 1992, p.26).

Mediante essas considerações, a autora argumenta ser essencial à teoria política submeter a democracia moderna vigente a uma crítica rigorosa, pois, diante do crescimento expressivo dos movimentos sociais – a partir dos anos 60 do século

XX – por maior participação nas sociedades democráticas atuais, a teoria política confronta-se com a indagação sobre “[...] qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992, p. 9).

A autora toma para si a teoria política de Rousseau da democracia (participativa) como referencial teórico para tecer suas análises acerca da participação política dos indivíduos nos espaços de tomada de decisão. Assim, ela afirma sobre Rousseau:

Sua teoria não exige igualdade absoluta, como muitas vezes se afirma, mas destaca que as diferenças existentes não deveriam conduzir à desigualdade política. Em termos ideais, deveria existir uma situação em que ‘nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender’, e a exigência vital seria a de que todo homem possuísse alguma propriedade [...] (PATEMAN, 1992, p. 36).

Com base na citação acima, Pateman afirma que em Rousseau a participação desempenha papel central para instauração e manutenção do Estado democrático em uma sociedade, pois, a teoria participativa rousseauiana tem como função principal educar o indivíduo para o exercício da responsabilidade social e política no processo participativo de tomada de decisão.

Após desenvolver essas argumentações, a autora destaca, também, que “Outro aspecto do papel da participação na teoria de Rousseau é a estreita ligação entre participação e controle [...]”, em que “[...] tal participação dá a ele [indivíduo] um grau bem real de *controle* sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive” (PATEMAN, 1992, p.39-40).

Pateman (1992) trilha o caminho deixado pela teoria de Rousseau para desenvolver e fundamentar seus argumentos *sobre o lugar que cabe* à democracia participativa numa sociedade democrática moderna. Nas palavras da autora:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver [em cada indivíduo no próprio processo educativo participativo] (PATEMAN, 1992, p. 60).

Pateman (1992) reconhece que a base da teoria da democracia participativa encontra-se no processo de participação da democracia de Rousseau, que previu, ainda, que nas sociedades em que a tomada de decisão política for por *sistema indireto*, o controle será exercido pelo indivíduo sobre aqueles que executam e representam as leis do Estado.

Em síntese, embora Pateman (1992) defenda que o primeiro lugar onde o exercício da cidadania se efetiva é no ambiente local, não reconhece no engajamento do cidadão em assuntos de sua comunidade local a etapa inicial em direção da construção gradual de seu interesse e participação nos acontecimentos políticos em âmbito nacional. A autora chega a compartilhar, na verdade, da descrença de Schumpeter (PATEMAN (1992, p. 146). a esse respeito, ao admitir duvidar que um dia o cidadão comum chegue a se interessar e se envolver por todas as questões públicas e de governo, deliberadas a nível nacional com o mesmo interesse e empenho que dedicaria àquelas que acontecem mais próximas dele.



### 3 A OUVIDORIA NO BRASIL

#### 3.1 Histórico do Instituto Ouvidoria no Brasil

Conforme resgate histórico realizado por Gomes (2009), o cargo de ouvidor surge no Brasil como a primeira autoridade da justiça colonial, sendo designado e subordinado pelos proprietários das capitanias hereditárias, na função de representar os interesses civis e criminais de seus designatários. Em 1538, Antonio de Oliveira, Capitão-Mor da capitania de São Vicente, é escolhido como primeiro ouvidor da Colônia perante a Metrópole. Segundo Gomes (2009 p. 9-10):

Antes do descobrimento do Brasil a expressão 'ouvidor-geral' já era utilizada, em Portugal, para designar o magistrado das áreas pertencentes às ordens militares-religiosas de Cristo, Aviz e Santiago. O cargo encontrava-se à margem da hierarquia judicial portuguesa. Sua posição equivalia a de um membro da magistratura real.

Em 1549, inicia-se a estruturação do poder judiciário e a reestruturação político-administrativa da colônia, com a implantação por Tomé de Sousa do Governo-Geral e nomeação de Pero Borges como Ouvidor-Geral do Brasil (Ouvidor-Mor) com a função de Corregedor-Geral, em defesa dos interesses da Coroa de Portugal por todo o vasto território colonizado. Tendo o Ouvidor-Geral ocupado o cargo mais alto da hierarquia judiciária colonial, os proprietários das capitanias ficaram subordinados a ele e com seus poderes restringidos, facilitando a centralização do poder para a Metrópole (CEZARIO, 2010). Conforme Gomes (2009, p. 10):

O ouvidor-geral sobrepunha-se aos ouvidores designados pelos donatários e interpunha-se entre estes e a Casa de Suplicação, sediada na metrópole. Além dos julgamentos em grau de recursos das decisões proferidas pelos ouvidores das capitanias, competia-lhe investigar e inspecionar o andamento da justiça e da Administração Pública em geral.

Neste novo contexto, por meio de Alvará expedido em 24 de março de 1708, os ouvidores das capitanias passaram a juizes da Coroa e não dos donatários. No final do período colonial, o Brasil tinha seus magistrados e tribunais próprios, contudo as instâncias recursais superiores permaneciam em Portugal. E, assim, a estruturação do poder judiciário no Brasil foi se consolidando, e deixou fortes reflexos no modelo atual vigente (CEZARIO, 2010).

Foi na Suécia, em 1809, após a promulgação da nova constituição que limita o poder real e amplia as atribuições do Parlamento, que surge a experiência pioneira de ouvidoria como legítima representação das manifestações da população frente ao governo. A figura do Ombudsman<sup>7</sup> é eleita no âmbito do parlamento com missão de ser o representante dos cidadãos no fortalecimento e defesa de seus direitos diante do Estado (OUVIDORIA, 2013).

Ao Brasil Império, no início do século XIX, chegam as primeiras notícias acerca da criação do Ombudsman nos países nórdicos, e, mais precisamente, em 1823, iniciam-se várias tentativas de criação do Ombudsman brasileiro, por força de Lei, no modelo sueco. Dentre elas, o projeto de lei do deputado constituinte José de Souza Mello, que não foi aceito pelo parlamento imperial. Assim, a figura do ouvidor no Império toma a forma de juiz do povo, recebendo suas demandas e encaminhando-as, ex-offício, à corte judicial (LYRA, 2009).

Destaca-se que, até o período republicano brasileiro, a função do ouvidor é desempenhada para controlar qualquer manifestação do povo que ameace os interesses da ordem vigente. No entanto, no decorrer do século XX, outros países seguiram o exemplo do Ombudsman sueco e instituíram a função de Ombudsman como representante de garantias de direitos às populações (TAVARES, 2009).

### **3.2 A Ouvidoria pública como representante do cidadão: uma trajetória em curso**

É a partir de 1983, conforme registra Gomes (2004), após 21 anos de uma ditadura militar, que ressurgem os primeiros sinais de abertura democrática no Brasil. A sociedade civil organizada será a protagonista das discussões e debates, reivindicando a emergente abertura de canais de participação do cidadão no controle da Administração pública, obstruídos desde 1964 com a implantação do regime militar no país. Sobre esta questão, Rodrigues (2010, p. 23) complementa a reflexão do autor, esclarecendo que:

---

<sup>7</sup>O significado do termo Ombudsman, de origem nórdica, resulta da união da palavra sueca *ombud* (representante, deputado, procurador) com a palavra inglesa *Man* (homem). Contudo, o termo *ombudsman* também é usado quando o cargo é ocupado por uma mulher (FERREIRA, 1975).

Mesmo sendo uma conquista que pareça impossível na visão, principalmente dos liberais e neoliberais, há que se ressaltar que, no Brasil, foi justamente por dentro dos espaços da administração pública que esse processo ganhou envergadura, tendo como ponto de partida as mobilizações da sociedade civil, mais especificamente as lutas travadas nas cidades para reivindicar melhoria no equipamento e no saneamento urbano, lutas, como já foi frisado, que tiveram início ainda na década de 70 e culminaram na nova constituição de 1988.

É no âmbito do processo de redemocratização do país que a sociedade civil, por meio das organizações e associações comunitárias e de bairro e dos movimentos populares e sindicais, retoma concretamente as reivindicações de criação de canais de comunicação e de instrumentos de participação popular no Estado. Segundo resgate histórico feito por Lyra (2009), a pressão desses movimentos obteve alcance significativo no processo constituinte, levando a Comissão de Notáveis, coordenada pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco, a apresentar proposta de incorporação ao texto constitucional do instituto *Defensor do Povo*. No entanto, a proposta da comissão sofreu grande resistência por parte de determinados setores do Estado, em particular o Ministério Público, sendo derrotada. De acordo com Lyra (2009, p.23):

Trata-se na verdade, de instituições complementares. Enquanto o Ministério Público zela pelo respeito aos direitos humanos dos brasileiros, o Ouvidor exerce o seu *múnus* de defensor e promotor dos direitos do cidadão-usuário no âmbito da administração pública, sem a pretensão de disputar com os integrantes do *parquet* a prerrogativa de atuação na esfera judicial.

Manoel Eduardo Camargo e Gomes, primeiro ouvidor público do Brasil, relata no prefácio do livro “Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil” (LYRA, 2009) que, ao ser indagado pelo prefeito Requião acerca da escolha do significado da expressão “ombudsman” em português que melhor identificasse o novo instituto a ser implantado na prefeitura de Curitiba, optou pelo termo ouvidor, rejeitando vários outros, a saber: defensor, para não confundir com a Defensoria Pública; provedor, para não criar falsa expectativa de prover materialmente as demandas sociais; mediador, para não reportar ao instituto da mediação do ordenamento jurídico; e, por último, corregedor para não confundir com as corregedorias do Poder Judiciário.

Na sequência, com uma ponta de receio, recordo-me que propus a hipótese de resgatar uma expressão do Brasil Colonial: a de Ouvidor-Geral. Agradava-me a idéia de o termo conter o verbo 'ouvir', que poderia legitimar o direito dos cidadãos para falar sobre a gestão pública. Um direito vilipendiado pelo regime militar, cujos fantasmas ainda assombravam nosso imaginário. Naquele dia, renascia no Brasil – com novas roupagens, é certo – aquela expressão antes condenada ao desuso (GOMES, 2009 p. 9).

A primeira Ouvidoria Pública no Brasil foi criada em 1986, por decreto Lei nº 215/86, pelo prefeito Roberto Requião, no município de Curitiba, capital do Estado do Paraná, tendo como ouvidor Manoel Eduardo Camargo e Gomes. Era, então, de responsabilidade do prefeito a indicação do ouvidor para fiscalizar sua gestão. Mesmo instituída por decreto, a atuação da ouvidoria teve a aprovação de parcela significativa da população do município, o que contribuiu para aumentar a credibilidade do instituto, considerado como uma das respostas pacíficas de uma demanda social emergente do silêncio imposto por uma ditadura militar de duas décadas no País (LYRA, 2009).

Também não se pode deixar de registrar, como o faz Lyra (1987), que a única entidade da sociedade civil a incluir em seu texto de propostas à constituinte a criação do cargo de *defensor do povo* foi a Associação Nacional dos docentes de Ensino Superior (ANDES). Na proposta, os candidatos ao cargo de defensor do povo seriam indicados pela sociedade civil organizada, competindo à Câmara de Deputados escolhê-lo para desempenhar a missão de garantir o respeito e cumprimento da Constituição pelos poderes do Estado.

Por outro lado, referindo-se a este assunto, Gomes (2004) e Lyra (2009) destacam os importantes avanços que ocorreram. Mesmo o instituto Ouvidoria não sendo incluído no texto constitucional, sua expansão é significativa por todo o País nas décadas de oitenta e noventa do século XX, consolidando-se como mais um resultado das demandas reivindicatórias da sociedade civil organizada na busca de novos espaços para o exercício da participação na criação, gestão e fiscalização de órgãos e políticas públicas do Estado brasileiro. Sobre isso, afirma Rodrigues (2010, p. 51):

A grande contribuição inscrita na teoria da democracia participativa é a de fazer uma reflexão de ordem política, trilhando o percurso realizado pela teoria democrática prevalecente. Deixa explícito que as transformações almejadas pela sociedade não virão sem que haja a participação das massas populares.

Destaca-se, portanto, que a criação das ouvidorias públicas no Brasil inscreve-se no processo de lutas da sociedade civil pela universalização do acesso aos instrumentos de controle dos serviços públicos para toda a cidadania, até então, disponíveis somente a algumas categorias de *cidadãos*.

### 3.3 Ouvidoria pública e a Constituição Cidadã: do ideal ao real

Diante dessa trajetória histórica, é possível observar que o processo de redemocratização do Brasil culminou com a promulgação da Carta Magna de 1988, considerada como a Constituição Cidadã – ata do pacto social do povo brasileiro - que traz em seu preâmbulo a defesa e garantia de seus direitos fundamentais, sociais, individuais, coletivos, difusos, de solidariedade e de fraternidade, alicerçados no compromisso de assegurar o exercício da democracia representativa e direta (BRASIL, 1988).

Sob este novo pacto, a Constituição Cidadã, em seu Artigo 37, parágrafo 3<sup>a</sup>, previu a criação de lei ordinária para tratar especificamente de formas de participação do cidadão-usuário no acompanhamento e avaliação da prestação de serviços públicos (BRASIL, 2013).

De acordo com Maciel (2007), no que dizem respeito à efetivação das políticas públicas, novas diretrizes foram inscritas no texto constitucional brasileiro, dentre as quais o controle social “por meio de instrumentos normativos e da criação legal de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil organizada na fiscalização direta do executivo nas três esferas de governo” (MACIEL, 207, p. 1).

Ainda sob este novo pacto, as formas de controle e participação social foram ampliadas. Sob este aspecto, de acordo com Lyra (2009), as ouvidorias públicas continuaram na agenda de discussões de diversos segmentos da sociedade pela conquista de seu alicerce constitucional.

Contudo, somente uma década após a promulgação da Constituição Federal de 1988 é aprovada a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (BRASIL, 1988), dando nova redação ao Artigo 37, com a inclusão do princípio da eficiência e, também, ao parágrafo 3<sup>o</sup>, com a inclusão do inciso I. Esse princípio é aceito por muitos ouvidores e por alguns autores, destacando-se os dois ex-presidentes da

Associação Brasileira de Ouvidores (ABO) Vismona (2000) e Oliveira (2005), como a base constitucional para a existência das ouvidorias:

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 dos serviços (BRASIL, 1988 p 38).

Para Lyra (2009), esse não é o princípio constitucional da ouvidoria, uma vez que a previsão do instituto não é especificada na nova redação dada pela Emenda nº 19, de 1998, ao artigo constitucional. O autor defende a aprovação do instituto de forma explícita no texto da Constituição, assim como consta na Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, que criou as Ouvidorias do Ministério Público (Art. 130-A, §5º) e do Poder Judiciário (Art. 103-B, § 7º).

Por outro lado, Lyra (2009) avalia que a proposta de criação das ouvidorias públicas autônomas com poder fiscalizador tem significativas chances de inclusão na Constituição, desde que exista vontade política dos segmentos da esquerda atualmente no poder.

Mas é certo que a não incorporação da figura do *Defensor do Povo*, a nível federal e nos Estados, no texto constitucional, deixou o nosso ordenamento jurídico sem um referencial que servisse de modelo às ouvidorias públicas criadas no Brasil. Isto explica a marcante heterogeneidade dessa instituição no país, que não agrega elementos suficientes para definir um perfil único do *ombudsman* tupiniquim, assim como sua situação, na grande maioria dos casos, de subordinação aos dirigentes dos órgãos em que atua. E explica, também, a existência meramente informal de boa parte das atuais ouvidorias, que não têm sequer *status* jurídico definido em lei ou nas normas internas dos órgãos em que atuam. Têm existência apenas fática. Ou então, criadas por simples resoluções ou portarias, não ocupam nenhum lugar no organograma institucional (LYRA, 2009, p.24, grifo do autor).

Para ele, a ausência desse referencial permitiu o surgimento de dois paradigmas no universo das ouvidorias públicas brasileiras. O primeiro paradigma é denominado modernizador e tem seus fundamentos na reforma do Estado, comandada por Bresser Pereira, em que o protagonista é o cidadão-cliente em busca de bens que satisfaçam suas necessidades de consumidor. “Escolha de cima para baixo, ausência de autonomia do ouvidor e objetivos voltados, sobretudo, para

a modernização e eficácia do serviço público” e das leis do mercado (LYRA, 2009, p. 25).

Esse paradigma fundamenta, na grande maioria, a concepção de que o ouvidor deve ser capacitado e certificado por um curso que lhe conferirá requisito básico para ser efetivado no cargo, como se o mesmo exercesse uma função permanente de profissional de carreira. O paradigma modernizador caracteriza, ainda, ouvidorias públicas e privadas como institutos que têm os mesmos interesses, objetivos e funções, considerando que ambas estão imbuídas de função pública. Mas, na realidade, a configuração, os objetivos e as atribuições das ouvidorias privadas “estão a serviço dos ‘interesses da reprodução do modo de produção’ [capitalista brasileiro], não podendo, *por definição*, promover os interesses do cidadão” (LYRA, 2009, p. 90, grifo do autor).

Nesta perspectiva, pode-se inferir que o cidadão é visto, tão somente, como consumidor em busca de bens e serviços para a satisfação de suas necessidades reguladas pela lógica da livre iniciativa das leis de mercado, uma vez que os objetivos desse modelo estão voltados, sobretudo, para garantir a modernização e eficácia do serviço público.

Mas, vale destacar a existência de outro paradigma que, de acordo com Lyra (2009, p. 26, grifo do autor):

[...] vem se consolidando nos últimos anos, compondo a ‘ vertente democrática’, ou ‘democrático-popular’ do instituto da ouvidoria. Vê-se que este outro ‘modelo’ expressa características radicalmente diversas. A ouvidoria, nesse caso, surge de uma mobilização de setores da sociedade. Nessas condições, criada de baixo pra cima, confere ao ouvidor mandato certo e independência perante o órgão fiscalizado. Uma outra característica desse tipo de ouvidoria é a sua preocupação com a justiça e a cidadania – sem deixar de investir na busca da eficácia.

Nessa segunda concepção, de vertente democrática ou democrático-popular, a ouvidoria é apresentada como um canal de mediação entre Estado e Sociedade, cidadão e administração pública, o que possibilita a busca da defesa, da garantia e da promoção dos direitos humanos, da inclusão e controle social do cidadão usuário na construção e consolidação da democracia brasileira (LYRA, 2009).

Conforme Gomes (2004), destacam-se como exemplos expressivos desse modelo democrático-popular as ouvidorias de Polícia do Estado de São Paulo (instituída pela Lei nº 826, em 20 de junho de 1996), de Minas Gerais (instituída pela

Lei nº 12.622, de 25 de setembro de 1977) e a Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba (instalada em 1999), que por manterem sólidos vínculos com a sociedade civil desenvolvem com autonomia e independência suas atribuições. Na visão do autor, a Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) é paradigmática, do ponto de vista da independência, por ser legitimada pela comunidade universitária para o exercício de suas atribuições: seu titular é eleito com mandato certo pelo Conselho Universitário, sendo indicado tanto pelo Reitor como por qualquer membro do Conselho<sup>8</sup>.

Essa modalidade de ouvidoria defende a importância da qualificação do ouvidor, mas acima de tudo, defende que o cargo seja ocupado por um indivíduo legitimado pela sociedade para ser seu representante na instituição, isto com base no seu histórico de engajamento pela defesa e garantia do exercício da cidadania, no controle e participação social da coisa pública. Todavia, Gomes (2009, p. 12) enfatiza que:

Não se pode negar a existência de ouvidorias públicas impregnadas por racionalidades de tipo privado, destituídas dos princípios, fins e prerrogativas que se considerariam necessárias para identificar uma ouvidoria como pública.

Seguindo este raciocínio, Lyra afirma que muitas ouvidorias são *híbridas*, absorvendo características dos paradigmas modernizantes e democráticos, ainda que com predomínio de uma delas. É importante, entretanto, notar que “O panorama atual das ouvidorias confirma a hegemonia do paradigma *liberal-modernizador*” (LYRA, 2009, p. 28, grifo do autor).

Para Lyra (2009), a influência do modelo democrático vem aos poucos, conquistando espaço na realidade de muitas das ouvidorias públicas hoje instituídas, principalmente entre as universitárias, contribuindo assim para que elas reajam à herança do modelo liberal-modernizador ainda forte no país, que induz,

---

<sup>8</sup>Atualmente, de acordo com a resolução nº 26 de 2011, “podem se inscrever para o Cargo de Ouvidoria da UFPB os servidores docentes e técnico-administrativos portadores de diploma de nível superior. No ato da inscrição, o candidato deve apresentar à SODS um memorial acompanhado de *curriculum vitae*. O mandato do Ouvidor Geral será de dois anos, permitida uma única recondução para mandato consecutivo. Fica impedido de exercer a Ouvidoria Geral o servidor que ocupe cargo de direção (CD) ou Função Gratificada (FG) ou desempenhe mandato sindical. A resolução do Consuni também assegura plena autonomia e independência, bem como acesso direto a servidores da UFPB, documentos e informações, no âmbito da Universidade, necessários e vinculados ao desempenho de suas funções, bem como, poderá solicitar, por escrito com a devida justificativa, espaço aos Colegiados Superiores para explanação de assuntos pertinentes as atribuições da Ouvidoria Geral”. Mais informações em (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA, 2012).



equivocadamente, à compreensão de que as ouvidorias públicas e privadas têm a mesma natureza.

No entanto, prossegue Lyra (2009), para garantir uma ouvidoria pública autônoma é necessário que seja assegurado o exercício dos elementos que a caracterizam: Impessoalidade, Magistratura da persuasão, Desvinculação do poder institucional, Desvinculação político-partidária e Mandato e atribuições específicas.

Em outras palavras, a ouvidoria pública nesse modelo democrático não tem caráter administrativo, executivo, judicativo ou deliberativo, e, sim, função mediadora nas relações envolvendo Estado e sociedade, buscando garantir o acesso do cidadão à instituição. No exercício dessa função mediadora cabe à ouvidoria esgotar todas as possibilidades para efetivar a prevenção ou a reparação do dano sem a necessidade de aplicação de normas punitivas (LYRA, 2009).

Para Vilanova (1998), uma das mais significativas atribuições da ouvidoria pública é a crítica interna como ferramenta de melhoria da gestão institucional. Ao encaminhar reclamações, sugestões, denúncias e críticas recebidas dos cidadãos sobre procedimentos e práticas inadequadas ou irregulares aos responsáveis para apuração, garantindo as respostas aos demandantes, a ouvidoria traça um diagnóstico da instituição a partir da interpretação e avaliação do impacto dessas manifestações sobre a gestão, identificando os problemas sistêmicos.

Contudo, Lyra (2009) chama a atenção para a existência da diversidade de interesses corporativistas, autoritários e populistas a enfrentar e vencer, pois a ouvidoria pública faz parte de uma instituição política e, via de regra, o poder é exercido por meio de instituições políticas. A título de ilustração, segundo o autor, há entre os próprios ouvidores, os que resistem em aceitar que a escolha seja realizada por um colegiado independente da instituição fiscalizada, por temerem o risco de perder seus cargos comissionados.

Corroborando com essa avaliação Gomes (2009, p. 16), para quem:

O processo histórico das instituições democráticas nem sempre é linear e destituído de contradições. [...] O ressuscitar daquela expressão colonial [ouvidor-geral] gerou consigo a apropriação social do direito de reclamar e representar contra o Poder Público, um direito sem o qual não se constitui uma democracia, tampouco, uma efetiva cidadania (2009, p. 16).

Fica claro, portanto, que é a partir das contradições inerentes às instituições democráticas que a existência da ouvidoria pública se justifica e encontra seu

espaço de atuação, colocando-se a disposição do cidadão como mais um instrumento capaz de viabilizar o diálogo permanente entre ele e a instituição na busca da garantia de soluções para o mau funcionamento da coisa pública.

### 3.3.1 Ouvidorias públicas: instrumento de controle?

Para Gomes (2009), a análise da natureza das ouvidorias públicas brasileiras como instrumento de controle está fundamentada no Direito Administrativo, mais especificamente na Teoria do Controle da Administração Pública e não pode deixar de levar em consideração o âmbito de sua atuação. Desse modo, os estudos do autor sobre as ouvidorias públicas como espaço e instrumento de controle estão focados nas experiências institucionais vigentes que “compõem um extenso mosaico de difícil sistematização” (2009, p. 57), dada a sua complexidade e heterogeneidade que exige estudos profundos de investigação.

Assim, para Gomes (2009, p. 59), a ação de controle exercida pelos ouvidores públicos “constitui um exercício regrado que lhes são atribuídos por força de lei”, pois “toda atividade pública desempenhada pelos Ouvidores Públicos [...] sofre a pressão conformadora do ordenamento jurídico, por meio de comandos contidos nos decretos e leis que regulam suas funções”. Essas funções não se limitam ao desempenho de um dever, uma vez que como todo agente público, os ouvidores “estão investidos de uma parcela, por mais reduzida que seja, do Poder Público”.

O autor tendo esboçado essa estrutura básica para analisar a materialidade das ações de controle exercidas pelos ouvidores públicos, que mesmo limitadas, lhes são atribuídas por força de lei, acentua essa reflexão, deixando claro que, ao partir do “pressuposto teórico que o instituto das Ouvidorias Públicas está encartado no capítulo reservado ao Controle da Administração Pública”, reconhece a ouvidoria pública como um “importante instrumento de controle nascido da democracia brasileira” (GOMES, 2009, p. 79).

Na interpretação de Cardoso (2012), que corrobora com Gomes (2009), há um consenso vigente sobre o conceito, as características e as atribuições de uma ouvidoria pública, o qual se deve ao expressivo processo de difusão desse instituto no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, dos três níveis de governo: federal,

estadual e municipal. Com base nesse argumento, para o autor a ouvidoria pública na atualidade é compreendida como:

um instrumento que visa à concretização dos preceitos constitucionais que regem a administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>9</sup> –, a fim de que tais preceitos se tornem, na prática, ‘eixos norteadores da prestação de serviços públicos’ (CARDOSO, 2012, p. 88).

Para Cardoso (2012, p. 89), mesmo as ouvidorias não estando expressamente previstas na Constituição, “correspondem à mais bem acabada expressão do princípio da participação do usuário na administração pública, introduzido expressamente no texto constitucional pela reforma administrativa (Emenda Constitucional nº 19/1998)”. Na visão do autor, a ouvidoria pública, juntamente com outros instrumentos de participação cidadã previstos na Carta Magna vigente, “são instrumentos promissores na construção de um país mais inclusivo, social e politicamente” (BRASIL, 2012, p. 98).

Portanto, na avaliação do Cardoso (2012), o impasse hoje vivenciado pelas ouvidorias públicas não diz mais respeito à criação e determinação de suas funções e, sim, de sua operacionalização. Para o autor, a plena efetividade<sup>10</sup> da prática social da ouvidoria pública depende do cumprimento de alguns requisitos essenciais, pois a valorização da ética, a adequação do perfil e das habilidades do ouvidor, a clareza de critérios para aferir a efetividade da atuação do ouvidor, a credibilidade da ouvidoria perante os cidadãos e o grau de sua autonomia são elementos fundamentais<sup>11</sup>. “Sem autonomia, a ouvidoria não se transforma em instrumento de mudança, e a participação do usuário na administração pública fica drasticamente reduzida e, com ela, a cidadania e a democracia” (CARDOSO, 2012, p. 96).

Com base nas reflexões de Gomes (2009) e Cardoso (2012), infere-se que é necessário empreender o desafio de aprofundar estudos analíticos sobre a realidade

---

<sup>9</sup>Para o aprofundamento reflexivo dos preceitos constitucionais, interessante consultar o texto de Rogério Gesta Leal - Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006. 206 p.

<sup>10</sup>Efetividade aqui é trabalhada pelo autor como a capacidade de intervir e mudar a realidade social.

<sup>11</sup>Para Cardoso (2012), as análises sobre a efetividade da atuação da ouvidoria pública permanecem uma questão em aberto, tanto pela insuficiência de informações quanto pela ausência de metodologias que permitam essa verificação. Contudo, faz referência positiva a proposta elaborada por Gomes que contempla conceitos, métodos, ferramentas e categorias para aferir a ação das ouvidorias públicas no Brasil, apresentada em palestra no II Seminário de Ouvidores e Ouvidorias, em comemoração dos 20 anos de ouvidorias no Brasil, promovido pelo Instituto Pró-Cidadania nos dias 22 a 24 de maio de 2006, em Recife, cuja temática foi “Dos mecanismos de controle à promoção da equidade social”.

empírica das ouvidorias públicas para, somente então, desenhar um quadro geral classificatório que possa servir de parâmetro para aferir se esses institutos apresentam resolubilidade aos reclamos dos cidadãos ou apenas legitimam as mazelas institucionais.

O ouvidor geral da União, José Eduardo Romão (2012) complementa o debate desenvolvido por Gomes (2009) e Cardoso (2012), reflexionando acerca do tema da seguinte forma:

as ouvidorias públicas surgem, como novas expressões do Estado Democrático de Direito, com a finalidade precípua de realizar a mediação indispensável entre expectativas e direitos, legitimidade e legalidade, enfim, Democracia e Direito, em cumprimento ao dispositivo no inciso I, do § 3º do art. 37 da CF. É, definitivamente, esse o papel reservado às ouvidorias públicas no Brasil (2012, p. 132).

Na visão de Romão (2012), sem participação social não haveria Estado Democrático e, igualmente, sem democracia não haveria Estado de Direito. Portanto, prossegue o autor, é a Constituição brasileira vigente – razão pela qual é também conhecida como a Constituição Cidadã – a primeira a contemplar expressamente a participação social em seu texto, conforme dispõe o parágrafo único do art. 1º: “Todo o poder emana do povo” e, por esse povo, deve ser exercido diretamente. Assim como está especialmente contemplada, também, no artigo 37, §3º.

Nas reflexões de Romão (2012), esses dispositivos constitucionais citados têm embasado o Estado na institucionalização de diversos instrumentos destinados a viabilizar a participação e o controle social, dentre os quais o autor destaca:

a) as Ouvidorias públicas; b) as Cartas de serviços ao cidadão; c) os planejamentos participativos (PPA, por exemplo); d) os Conselhos gestores e de fiscalizadores de políticas públicas; e) as audiências e as consultas públicas; e, f) as conferências. Todo esse instrumental, à disposição da sociedade, pretende atribuir concretude ao mandamento constitucional que confere ao cidadão a titularidade do poder político (ROMÃO, 2012, p. 130).

Segundo Romão (2012, p.136), o controle social desenvolvido pelas ouvidorias públicas “não pode significar vigilância ou pretensão punitiva”, haja vista não estarem destinadas à apuração de responsabilidades e de ilegalidades apontando culpados. Assim sendo, argumenta Romão, as ouvidorias públicas contribuem para a efetivação do controle social,

quando conseguem fazer com que uma 'simples' manifestação a respeito da 'péssima qualidade' de um determinado serviço público – que dificilmente terá solução imediata – venha ensejar, pelo menos, duas oportunidades: uma, que o cidadão sinta-se parte, ou melhor, participante decisivo no processo de democratização da Administração Pública; e, duas, que os gestores responsáveis pelo aprimoramento dos programas de realização de direitos compreendam que somente a legitimidade decorrente da participação cidadã pode atribuir efetividade à atuação do Estado” (ROMÃO, 2012, p. 137).

Fica claro, portanto, que para Romão (2012), o controle social efetivado pelas ouvidorias públicas permite que o cidadão seja elevado à condição de “co-autor” das soluções e resultados produzidos no processo de aperfeiçoamento da gestão pública, “integrando-o ao trabalho político-administrativo de combate às ilegalidades e de implementar melhorias que garantam a efetividade das políticas e dos serviços públicos” ( ROMÃO, 2012, p. 137).

Em suma, de acordo com Romão (2012, p. 133), o ponto essencial a se compreender previamente em relação às ouvidorias públicas é o seguinte: “qualquer demanda relacionada à qualidade de políticas e serviços públicos contém, no mínimo, um interesse particular cujo registro e reconhecimento são do interesse de todos os cidadãos”.

### 3.3. 2 As Ouvidorias públicas Universitárias: espaço de cidadania?

De acordo com avaliação de Vilanova (2012), o surgimento das ouvidorias universitárias ocorreu: (a) como um desdobramento do processo de redemocratização do País, a partir de 1985; (b) com a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988; (c) com a aprovação do código de Defesa do Consumidor, em 1990; e (d) pela luta de poucos ouvidores e pessoas vinculadas a movimentos de defesa de direitos humanos, que viam a necessidade de se ter nas instituições públicas e privadas um espaço de defesa de direitos, “uma pessoa que tem por dever representar o cidadão, defendendo seus legítimos interesses” (VISMONA, 2005, p. 15).

É no decorrer do contexto de abertura política do país que o debate em defesa da criação das ouvidorias nas universidades públicas brasileiras aponta um artigo publicado na imprensa paraibana, no dia 9 de março de 1990, como a primeira proposta divulgada no país, de criação de uma ouvidoria universitária. Na visão de

Calado<sup>12</sup> (2012, p. 128), a proposta defendida no artigo continua relevante e atual, ao definir que ao ouvidor:

Caberia receber queixas e sugestões, reclamações e denúncias sobre o desempenhos 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 (LYRA, 2000, p. 67-68, grifo do autor).

Cabe destacar que a primeira Ouvidoria universitária brasileira foi criada em 1992, na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Em seguida, as Ouvidorias da Universidade de Brasília (UnB), em 1993, e da Universidade Estadual de Londrina (UEL), em 1994<sup>13</sup>.

No I Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizado em 16 de março de 1995, em João Pessoa, foi criada a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO). E, em 16 de junho de 1999, em evento realizado em João Pessoa, foi criado o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU), tendo como seu primeiro presidente o professor Rubens Pinto Lyra. A ABO e o FNOU, juntos, são marcos decisivos para a ampliação de criação de novas ouvidorias universitárias (CALADO, 2012).

Quanto à instalação das ouvidorias universitárias no Estado do Pará, a primeira foi criada na UEPA, em 07 de fevereiro de 2006, seguida no mesmo ano pela ouvidoria da UFPA, em 05 de junho.

Em relação ao Pará, cabe ressaltar que a primeira Ouvidoria Pública implantada no Estado encarregada do controle da polícia foi a do Sistema de Segurança Pública (SSP), criada pela Lei 5.944/1996 e em funcionamento a partir de junho de 1997, sendo essa a segunda no Brasil. Ela teve como primeira ouvidora a pastora luterana Rosa Marga, nomeada por indicação da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH), com mandato de dois anos, sendo

---

<sup>12</sup> Ouvidora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte no período de julho de 2003 a junho de 2011 e presidente do FNOU de 2009 a 2012.

<sup>13</sup> A primeira ouvidoria implantada na esfera privada foi a da Universidade de Salvador (UNIFACS), em 1988 (OLIVEIRA, 2012).

reconduzida por três vezes seguidas nos anos de 1999, 2001 e 2003 pelo Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP) (MORAES, 2012, p. 33).

Segundo CALADO (2012), com a divulgação do trabalho do FNOU entre as IES, pode-se observar um crescimento acentuado de ouvidorias universitárias no Brasil. De acordo com o levantamento, referente a dezembro de 2011, do total de 2.847 instituições de ensino superior, 1.547 apresentam ouvidorias. Desse total, 157 são públicas e 1.390 são privadas (CALADO, 2012). No entanto, associadas ao FNOU, até fevereiro de 2013, são apenas 121 Instituições de Ensino Superior (IES), sendo 61 particulares, 30 federais, 18 estaduais, 11 comunitárias e 1 municipal (UNISC, 2012).

De acordo com Vilanova (2009), nesse contexto de crescimento exponencial, as ouvidorias universitárias podem ser agrupadas em três modelos, tendo por base a visão democrática, conservadora ou desinformada de seus criadores:

1) as que funcionam com todas as condições necessárias, tendo o ouvidor garantias contra o arbítrio do dirigente, mediante o mandato certo, escolha pelo Colegiado Superior da IES, autonomia e independência de ação, acesso ao reitor e demais autoridades universitárias, como preconiza o FNOU; 2) as que não dispõem de condições referidas no item 1, funcionando por simples portaria, sem nenhuma garantia ao ouvidor, dispondo de condições adequadas ou não em termos de infraestrutura de equipamento e pessoal; 3) as que existem apenas no nome, ilustrando as *homepages*. Essas são as ouvidorias online, desconhecidas da comunidade interna e sem designação de um ouvidor, responsável por ser o porta-voz de legítimos direitos dos cidadãos.

Seguindo terminologia defendida por Pinto Lyra, a Ouvidoria discriminada no item 1 é a autônoma e a do item 2, a 'obediente' (in LYRA, 2009, p.254, grifo da autora).

Na compreensão de Calado (2010), o grande crescimento das ouvidorias de instituições de ensino superior, principalmente as privadas e comunitárias, nos últimos anos, está, também, relacionado à criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAS)<sup>14</sup>, que analisa de forma integrada as instituições, os cursos e o desempenho acadêmico dos estudantes, considerando a participação do

---

<sup>14</sup> Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (regulamentada pela Portaria MEC nº 2.051, de 09 de julho, de 2004), o SINAES, de acordo com o §1º do Art. 1º, "tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional". (PLANALTO, 2013)

corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

De acordo com SINAES, o processo de avaliação do Ensino Superior é estabelecido considerando, obrigatoriamente, as seguintes dimensões institucionais: 1) A missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); 2) A política para o ensino de graduação e pós-graduação, a pesquisa e a extensão; 3) A responsabilidade social da instituição; 4) A comunicação com a sociedade; 5) As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo; 6) A organização e a gestão da instituição; 7) A infraestrutura física; 8) O planejamento e a avaliação; 9) As políticas de atendimento aos discentes; 10) A sustentabilidade financeira (PLANALTO, 2013).

Nessa nova modalidade de avaliação institucional interna e externa adotada na educação superior brasileira, a ouvidoria<sup>15</sup> está inserida como um dos indicadores que compõem a dimensão da comunicação da instituição com a sociedade. Em linhas gerais, essa dimensão trata dos canais de comunicação da IES com sua comunidade universitária e, de forma mais ampla, com a sociedade. A ouvidoria é avaliada, principalmente, como um canal de comunicação aberto e transparente, facilitador e ágil na garantia da informação ao cidadão, cabendo-lhe formular observações e recomendações às instâncias acadêmicas e administrativas<sup>16</sup>.

Assim, para Calado (2010), o SINAES vem contribuindo para a criação e fortalecimento do instituto ouvidoria nas universidades públicas como instrumento de cidadania. Contudo, Vilanova (1998) pontua, de acordo com levantamento próprio

---

<sup>15</sup> Cabe registrar que o ouvidor na educação superior surge no projeto de reforma universitária, ainda em tramitação no Congresso Nacional. O Projeto de Lei nº 7.200/2006, em seu art. 24 dispõe que “a organização da instituição de ensino superior deverá prever a existência de uma ouvidoria, cujo titular, servidor ou empregado da instituição, deverá ter estabilidade garantida no período de exercício de seu mandato e ser eleito diretamente pelos segmentos da comunidade institucional, na forma do seu estatuto ou regimento”. O Ministério da Educação (MEC) não aguardou a aprovação do projeto da reforma universitária e, por meio da Portaria MEC nº 311/2009, que retifica o Glossário do Instrumento de Avaliação Institucional Externa, aprovado, em extrato, pela Portaria nº 1.264/2008, instituiu a ouvidoria como um dos indicadores do instrumento de avaliação das IES. Estabeleceu a função e a forma de atuação da ouvidoria. Definiu o ouvidor como “um docente ou técnico-administrativo facilitador das relações entre o cidadão e a Instituição” e descreveu sua função. O referido instrumento de avaliação do SINAES (INEP, 2013)

<sup>16</sup> Instrumento de avaliação institucional externa, a ouvidoria deve ser analisada com base no conceito referencial mínimo de qualidade: Quando a ouvidoria está implantada, funciona segundo padrões de qualidade claramente estabelecidos, dispõe de pessoal e infraestrutura **adequados**, e os seus registros e observações são efetivamente levados em consideração pelas instâncias acadêmicas e administrativas. (INEP, (2013).



acerca da realidade presente na ouvidoria da Universidade Estadual do Ceará (UECE), que muitos são os problemas a serem vencidos:

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 identificarem a procedência das reclamações, chegando a ameaçá-los com maior severidade nas provas. Há registro 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 às chefias se sentirem pouco à vontade para chamar a atenção dos colegas (VILANOVA, 1998, p. 9).

Face às questões acima expostas, pode-se perguntar: os desafios que se colocam para a resolubilidade dos problemas destacados pela autora cabem somente à ouvidoria? A ouvidoria por si só consegue enfrentá-los? Na visão de Roselane Neckel (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2013), para que a ouvidoria alcance algum nível de efetividade em relação a essas e outras questões, torna-se:

Essencial o compromisso dos gestores com a Ouvidoria e suas finalidades. É necessário garantir que a transparência e a correção caminhem lado a lado com processos eficientes, capazes de permitir que a credibilidade desse órgão seja preservada e os anseios e direitos dos cidadãos, garantidos (NECKEL, 2012, p. 55).

Ora, não há como conceber uma ouvidoria sem o comprometimento do gestor da instituição, pois é a ele, em última instância, que estão relacionadas as decisões sobre os problemas demandados via ouvidoria. Sem o suporte do gestor a ouvidoria, enquanto espaço institucional oferecido ao cidadão para a defesa de seus direitos terá sua credibilidade abalada. Ao reitor de uma universidade cabe o compromisso de sensibilizar os dirigentes das unidades acadêmicas e administrativas acerca da importância das atividades desenvolvidas pela ouvidoria e, conseqüentemente, da necessidade de serem respondidas as demandas por ela encaminhadas.

Fica evidente que, apesar da realidade conflituosa apresentada por Vilanova (1998), se pode desenvolver na complexidade do sistema universitário – expressão de múltiplas atividades e de uma diversidade de interesses envolvidos – vale ressaltar que o que afirma Lyra (2000, p. 81-82, grifo do autor):

Onde, pois, senão na instituição universitária, **lócus** por excelência do diálogo e da persuasão, na qual o binômio eficácia-democracia é **conditio sine qua non** para a realização dos seus fins, pode melhor prosperar este instituto privilegiado de promoção da cidadania?

Na avaliação de Lyra (2009), mesmo em menor número, são as ouvidorias universitárias as mais atuantes, pois uma parcela de seus titulares é escolhida por colegiados independentes do poder fiscalizador, com mandatos e atribuições definidos, sendo dotados de independência e autonomia no exercício de suas funções e podendo, assim, exercer influência significativa na mudança qualitativa do perfil do ouvidor público.

No entanto, prossegue o autor (2009), somente com a inclusão, na constituição, da criação das ouvidorias públicas autônomas com poder fiscalizador – por meio da mobilização dos ouvidores públicos, em articulação com parlamentares e movimentos sociais organizados, que consideram a ouvidoria imprescindível à promoção de práticas democráticas – é que o paradigma democrático será hegemônico no universo das ouvidorias públicas. Assim, conclui-se que as ouvidorias universitárias têm participação significativa na construção do novo perfil do ouvidor público.

Pode-se depreender, com base nas análises dos autores trabalhados, que, para alguns, o instituto Ouvidoria, por estar situado no interior da Administração Pública, tem sua atuação prejudicada, por não ter autonomia para o encaminhando de ações em busca de soluções para resolver as demandas que recebe, sendo assim, muito criticado. Para outros, essas limitações dificultam, mas não impedem que o ouvidor exerça sua atuação, ultrapassando o somente ouvir, para encaminhar de forma burocrática as demandas recebidas, pois está na condição de representante dos direitos e anseios dos cidadãos diante dos dirigentes das instituições públicas. Vilanova (2006, p. 94) assim ratifica:

O cidadão, por intermédio da Ouvidoria, participa da gestão pública, apontando falhas, omissões, injustiças, cobrando providências,

reconhecendo também os méritos da administração, enfim, aferindo a sintonia dos governos com os anseios coletivos.

Complementando o argumento de Vilanova (2006), cabe ressaltar que a ouvidoria é um canal de comunicação do cidadão com as instituições públicas. Em algumas situações, é o único meio que ele dispõe para apresentar sua questão antes de recorrer à esfera judicial. Embora seja uma instância institucional que não decide, a ouvidoria tem o mérito de exercer a persuasão junto ao agente público responsável pela tomada de decisão ou explicação sobre a demanda apresentada pelo cidadão.

## 4 A OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

### 4.1 A Universidade Federal do Pará – o locus da pesquisa

A UFPA é uma instituição pública de educação superior, com personalidade jurídica sob a forma de autarquia especial, criada pela Lei nº 3.191, de 2 de julho de 1957, estruturada pelo Decreto nº 65.880, de 16 de dezembro de 1969, sendo modificada em 4 de abril de 1978 pelo Decreto nº 81.520. Possui autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, caracterizando-se como universidade *multicampi*, com atuação no Estado do Pará, sede e foro legal na cidade de Belém. Atualmente, além do *campus* de Belém, há 10 *campi* instalados nos seguintes municípios: Abaetetuba, Altamira, Bragança, Breves, Cametá, Castanhal, Marabá, Soure, Capanema e Tucuruí (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2012b).

Atualmente, é uma das maiores e mais importantes instituições do Trópico Úmido, abrigando uma comunidade universitária composta por mais de 50 mil pessoas, estando, assim, distribuída: 2.634 professores, incluindo efetivos do ensino superior, efetivos do ensino básico, substitutos e visitantes; 2.304 servidores técnico-administrativos; 6.590 alunos de cursos de pós-graduação, sendo 3.406 estudantes de cursos de pós-graduação *stricto sensu*; 34.525 alunos matriculados nos cursos de graduação, 18.988, na capital, e 15.537, distribuídos pelo interior do Estado; 1.713 alunos do ensino fundamental e médio, da Escola de Aplicação; 7.325 alunos dos Cursos Livres oferecidos pelo Instituto de Letras e Comunicação Social (ILC), Instituto de Ciência da Arte (ICA), Escola de Teatro e Dança (ETDUFPA), Escola de Música (EMUFPA) e Casa de Estudos Germânicos (CEG), além de 437 alunos dos cursos técnicos profissionalizantes vinculados ao Instituto de Ciências da Arte. Com isso, a UFPA oferece 541 cursos de graduação e 77 de pós-graduação, sendo destes últimos, 51 de mestrado e 26 de doutorado (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2012b).

#### 4.1.1 Da missão, visão e princípios da UFPA

A identidade institucional da UFPA é formada pela tríade Missão, Visão e Princípios, os quais “regem e inspiram a conduta e os rumos da Instituição em direção ao cumprimento do seu PDI” (UFPA, 2010, p. 27):

**Missão:** Produzir, socializar e transformar o conhecimento na Amazônia para a formação de cidadãos capazes de promover a construção de uma sociedade sustentável; **Visão:** Ser referência nacional e internacional como universidade *multicampi* integrada à sociedade e centro de excelência na produção acadêmica, científica, tecnológica e cultural.

Os princípios institucionais constituem-se na base referencial para a execução da missão na direção da visão, conforme artigo 2º do Estatuto da Universidade Federal do Pará. São princípios da Instituição:

a universalização do conhecimento; o respeito à ética e à diversidade étnica, cultural e biológica; o pluralismo de ideias e de pensamento; o ensino público e gratuito; a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a flexibilidade de métodos, critérios e procedimentos acadêmicos; a excelência acadêmica; a defesa dos direitos humanos e a preservação do meio ambiente.

#### 4.1.2 A Ouvidoria da UFPA

##### 4.1.2.1 Da criação

A Ouvidoria da UFPA foi instituída em 05 de junho de 2006, pela Resolução nº 1. 211 do CONSAD, como resultado de proposta apresentada pela Comissão Permanente de Pessoal Técnico-Administrativo (CPPTA) da instituição ao então Reitor Alex Fiúza de Melo, embasada no item democratizar a Gestão do Programa de Desenvolvimento Institucional (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2001 – 2010, p. 127).

A partir daí, tornou-se uma unidade da UFPA, diretamente “subordinada ao Gabinete do Reitor” (Art. 2º do Regulamento da Resolução nº 1.211/CONSAD/UFPA), responsável por ouvir, registrar e encaminhar manifestações com a finalidade de apurar denúncias, reclamações, críticas e sugestões, assim como receber elogios, seja do público universitário ou cidadãos usuários dos

serviços oferecidos à comunidade externa, e outras instituições, entidades e agentes públicos, quanto aos serviços e atendimentos prestados pela Instituição. Por meio de sua participação e do conhecimento de seus problemas, a Universidade poderá aprimorar o padrão de seus serviços no atendimento à comunidade universitária e à sociedade em geral (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2012a).

#### 4.1.2.1.1 A resolução de criação da Ouvidoria

Na Resolução nº 1.211 do CONSAD, que criou a Ouvidoria da UFGA, estão estabelecidas a forma de escolha do ouvidor, bem como as atribuições do Serviço de Ouvidoria da (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013), a saber:

##### **1) Da escolha do ouvidor:**

**Art. 2º.** A Ouvidoria será dirigida por um Ouvidor, designado pelo Reitor, dentre os servidores com no mínimo 5 (cinco) anos de efetivo exercício na Universidade.

**§1º** Compete ao CONSAD apreciar previamente sobre a designação do Ouvidor;

**§2º** A designação do Ouvidor de que trata o *caput* deste artigo será pelo prazo de 2 (dois) anos, prorrogáveis por igual período.

##### **2) Das atribuições:**

**Art. 3º.** São atribuições do Serviço de Ouvidoria da UFGA:

I – Receber demandas – reclamações, sugestões, consultas ou elogios – de qualquer origem, relativos a direitos e interesses individuais, coletivos e difusos;

II – Identificar as unidades envolvidas nas demandas, articulando junto a estas, o encaminhamento das questões suscitadas pelo público;

III – Diligenciar junto às unidades envolvidas para que seja esclarecido o assunto e corrigidas as falhas, quando for o caso;

IV – Prestar ao público, com o auxílio das Unidades envolvidas no assunto, as demandas solicitadas, observados os limites de sua competência e a legislação pertinente;

V – Registrar todas as solicitações encaminhadas à Ouvidoria e as respostas oferecidas aos usuários, mantendo atualizadas as informações e estatísticas referentes às atividades do setor;

VI – Sugerir às instâncias administrativas e acadêmicas medidas de aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da Instituição;

VII – Realizar outras tarefas similares que lhe forem atribuídas pela Reitoria. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006).

#### 4.1.2.2 O regulamento interno da Ouvidoria

O Regulamento que estabelece as diretrizes, estratégias, objetivos e responsabilidades para o funcionamento e a gestão das atividades desenvolvidas pelo Serviço de Ouvidoria da UFPA foi aprovado em reunião do CONSAD, realizada no dia 5 de junho de 2006 (ver anexo).

#### 4.1.2.3 Estrutura física, recursos humanos e financeiros, sistema operacional da Ouvidoria

A partir do ato de criação até meados de 2009, a Ouvidoria se encontrava instalada nos espaços físicos onde funciona a Reitoria da UFPA. Em julho de 2009, a Ouvidoria passou a se localizar no térreo do Espaço de Recreação Vadião, cidade universitária José da Silveira Neto, contando com o gabinete do ouvidor, sala de recepção, sala para as atividades administrativas e copa.

Por ser um Serviço vinculado diretamente ao gabinete da Reitoria da UFPA, para esse funcionamento, contava com um quadro de servidores constituído por: um ouvidor(OMD, 2013)<sup>17</sup>; ouvidor adjunto; um advogado; um assistente administrativo; e dois bolsistas de ensino de graduação. A manutenção desse Serviço é feita por meio de recursos financeiros do gabinete da Reitoria, não possuindo, assim, rubrica orçamentária própria.

Ao que concerne ao sistema operacional da Ouvidoria, além de atendimento presencial, desde 2008, disponibiliza à comunidade universitária e externa ferramenta informatizada para registro de demandas online<sup>18</sup>, permitindo que o usuário faça sua manifestação a qualquer hora e de qualquer parte do mundo.

Embora a Ouvidoria disponibilize atendimento presencial e por telefone de segunda à sexta-feira, das 8 às 17 horas, as demandas recebidas, em sua quase totalidade, são feitas de forma indireta, no formato eletrônico, mediante acesso à janela específica existente no portal da UFPA (UFPA, 2013) ou por página própria na internet<sup>19</sup>. Esta página permite: aos usuários, acessar o formulário de cadastro,

---

<sup>17</sup> A ouvidoria da UFPA teve como primeira ouvidora em 2006 a servidora Telma Colares – então presidente da CPPTA designada pelo reitor Alex Fiúza de Melo.

<sup>18</sup> Sistema informatizado para gestão de ouvidorias da iniciativa privada e da administração pública, desenvolvido e administrado pela empresa especializada OMD Soluções para Ouvidorias.

<sup>19</sup> O sistema de envio de manifestações à Ouvidoria está hospedado nos servidores do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC) da UFPA, no endereço

enviar e consultar as manifestações; à equipe da Ouvidoria, o sistema de análise e processamento das manifestações; e o acesso dos dirigentes para recebimento e envio das respostas das manifestações.

O formulário de cadastro eletrônico de manifestações não admite que o manifestante informe a qual segmento da comunidade universitária pertence ou se é da comunidade externa, somente permite ao manifestante classificar o tipo de manifestação que pretende fazer: informação, sugestão, reclamação, denúncia ou elogio; a se identificar ou optar pelo anonimato; e, por fim, eleger o assunto na relação disponível ou escolher outros e redigir seu texto e enviá-lo à Ouvidoria. No momento do envio da manifestação, o sistema fornece ao manifestante uma senha numérica para que ele possa consultar, a qualquer hora, se ela já foi respondida. E, caso tenha fornecido um endereço de *e-mail* válido, receberá a resposta final.

#### **4.2 O estudo empírico sobre a Ouvidoria da UFPA (2006-2012)**

As demandas consideradas para construção do banco de dados da pesquisa foram as recebidas na Ouvidoria da UFPA por meio de processos físicos e de formato eletrônico via e-mails e formulário informatizado do sistema OMD. O período escolhido como recorte temporal para análise das demandas tratadas pela ouvidoria compreende agosto de 2006 (ano de implantação) até 31 de dezembro de 2012.

As solicitações de informação, por via telefone (muito usual) e presencial, quando do atendimento, não são computadas para quantificar a demanda junto à Ouvidoria da UFPA, por não poderem ser formalmente comprovadas. Entretanto, se houver necessidade de apuração, há orientação de acesso ao *site* da Ouvidoria a fim de preenchimento do formulário e encaminhamento da manifestação.



#### 4.2.1 Tipos de demandas recebidas e forma de tratamento das questões pela Ouvidoria da UFPA

Durante o período compreendido entre agosto de 2006 a dezembro de 2012 foram registradas 2.106 manifestações<sup>20</sup> na Ouvidoria, sendo 2011 pelo site e 95 em forma de processo físico via Protocolo de Tramitação e Arquivamento de processo (PTA).

Classificando o total de 2.106 manifestações recebidas de acordo com a categoria do manifestante, se comunidade universitária ( UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013)<sup>21</sup>, constituída por discente, docente e servidor técnico-administrativo da UFPA ou comunidade externa, pode-se visualizar, conforme dados da Tabela 1, uma maior participação da comunidade externa com 1.018 manifestações registradas, seguida de perto pela comunidade universitária, com 941. Dentre os segmentos formadores da comunidade universitária, o discente foi responsável pelo maior número de manifestações, 709; os servidores técnico-administrativos por 148 e os docentes, 84. É possível observar, com base nesse dado específico, que os discentes foram expressivamente os maiores demandantes da ouvidoria, por constituírem numericamente o segmento mais expressivo da comunidade universitária.

---

<sup>20</sup> As demandas recebidas e admitidas na ouvidoria após análise passam a ser designadas de manifestações e os seus demandantes de manifestantes.

<sup>21</sup> a comunidade universitária é formada pelos servidores docentes e técnico-administrativos e o corpo discente. Para a Ouvidoria, segundo Regulamento (ver anexo), os usuários de seus serviços são identificados como: estudantes da UFPA, servidores docentes e técnico-administrativos da UFPA e pessoas da comunidade externa.

**Tabela 1** - Total de manifestações, segundo origem e tipo de manifestante e Identificação do manifesto, em valor absoluto e percentual, recebidos pela ouvidoria da Universidade Federal do Pará, no período de 2006 a 2012.

Origem da manifestação	Tipo de manifestante	Identificação	Total	%
Comunidade Universitária	Discente	Aberta	559	78,84
		Sigilosa	150	21,16
		Total	709	100,0
	Docente	Aberta	71	84,52
		Sigilosa	13	15,48
		Total	84	100
	Técnico-Administrativo	Aberta	125	84,46
		Sigilosa	23	15,54
		Total	148	100
Total Comunidade Universitária			941	-
Comunidade Externa	Externo	Aberta	941	92,44
		Sigilosa	77	7,56
		Total	1018	100,0
Anônima	Anônimo	Anônima	147	100
		Total	147	100
<b>Total Geral</b>			<b>2106</b>	<b>-</b>

Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora (2013).

Na (Tabela 2), quanto à identificação da manifestação<sup>22</sup>, se é aberta, sigilosa ou anônima<sup>23</sup>, houve o predomínio da opção aberta, com 1.696 manifestações, correspondendo a 80,5% do total. As manifestações anônimas foram 147, representando apenas 7,% e as sigilosas 263, significando 12,5%.

<sup>22</sup>. Cf. As instruções de preenchimento dos dados do cadastro da manifestação quanto à identificação. **Aberta**: seus dados ficarão disponíveis durante a tramitação da manifestação, permitindo maior agilidade na apuração dos fatos. **Sigilosa**: seus dados ficarão disponíveis somente para a Ouvidoria, mantendo-se sigiloso durante a tramitação da manifestação. **Anônima**: não há necessidade de identificação do manifestante. Entretanto este tipo de manifestação pode dificultar ou mesmo inviabilizar a apuração dos fatos. Disponível em [www.ouvidoria.ufpa.br/omd/externo/cadastro.do](http://www.ouvidoria.ufpa.br/omd/externo/cadastro.do).

<sup>23</sup> Embora o Regulamento da Ouvidoria da UFPA, no § 1º do Art. 9º relate que “Não serão atendidas solicitações anônimas”, a ouvidoria segue a orientação da Ouvidoria Geral da União (Ofício-circular nº 52 /2008/OGU/CGU-PR) sobre os procedimentos a serem adotados quando do recebimento de manifestação anônima pelas unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. A Ouvidoria da UFPA recebe a denúncia anônima e adota medida sumária informal de verificação da ocorrência do(s) fato(s) alegado(s). Encontrado elemento de verossimilhança a Ouvidoria poderá abrir o processo ou procedimento cabível. Importante destacar que “a manifestação anônima não deverá ser conhecida no processo ou procedimento formal da Ouvidoria (não deve ser juntada aos autos), sendo este baseado tão somente nos fatos efetivamente verificados na ação sumária realizada previamente”.

A (tabela 2) também possibilita conferir que, do total de 2.106 manifestações cadastradas na Ouvidoria, 1.020 (48, 43%) foram reclamações<sup>24</sup>, 606 (28,77%) solicitação de informações, 349 (16, 57%) relativo a denúncias, 98 (4,65%) sugestões e apenas 33 (1,57%) foram destinadas a elogio.

**Tabela 2** - Total de manifestações, segundo classificação e Identificação, recebidas pela ouvidoria da UFPA, no período de 2006 a 2012.

Classificação	Identificação						Total Geral	%
	Aberta	%	Anônima	%	Sigilosa	%		
Denúncia	186	8,8	66	3,1	97	4,6	349	16,57
Elogio	27	1,3	2	0,1	4	0,2	33	1,57
Informação	553	26,3	19	0,9	34	1,6	606	28,77
Reclamação	853	40,5	49	2,3	118	5,6	1020	48,43
Sugestão	77	3,7	11	0,5	10	0,5	98	4,65
<b>Total Geral</b>	<b>1696</b>	<b>80,5</b>	<b>147</b>	<b>7,0</b>	<b>263</b>	<b>12,5</b>	<b>2106</b>	<b>100</b>

Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora (2013).

É importante observar, conforme descrito na (tabela 2), que o número mais expressivo de manifestações diz respeito às reclamações, num total de 1.020 no período estudado. Analisando, também, o conteúdo das manifestações classificadas como reclamações e denúncias sigilosas, verificou-se, com frequência, a resistência ao trabalho da Ouvidoria por parte dos envolvidos conversos em objeto da reclamação ou da denúncia sigilosa.

Para o Sr. Jefferson Galvão<sup>12</sup>, Ouvidor Geral da UFPA, “a reação de muitos foi telefonar ou ir pessoalmente à Ouvidoria para saber a identidade do manifestante que *ousou* reclamar ou denunciar se escondendo no sigilo de seus dados pessoais” (informação verbal, 2013).

Levando em consideração, ainda, os dados referentes a elogio e denúncia descritos na (tabela 2), vale registrar que o cidadão, ao utilizar os serviços da Ouvidoria no período da pesquisa, cobrando providências em relação às falhas, injustiças e omissões da Instituição, também reconheceu os méritos da mesma, elogiando em 33 (1,57%) demandas e contribuindo com 98 (4,65%) sugestões para o aprimoramento dos serviços prestados.

<sup>24</sup> As instruções de preenchimento dos dados do cadastro da manifestação quanto à classificação. **Informação:** solicitação de alguma referência (endereço, nome de responsável, atendimento, horário, etc.). **Sugestão:** ideias, proposta de mudança. **Reclamação:** queixas, manifestações de desagrado, protestos, reivindicações. **Denúncia:** acusar, delatar, dar a conhecer uma contravenção ou ato de caráter ilegal. **Elogio:** referência de agrado, louvor, em relação ao atendimento recebido ou situações observadas ou vivenciadas. Disponível em [www.ouvidoria.ufpa.br/omd/externo/cadastro.doc](http://www.ouvidoria.ufpa.br/omd/externo/cadastro.doc).

A seguir, são apresentados exemplos dos diversos assuntos recebidos na ouvidoria da UFPA, no período de 2006 a 2012. Entretanto, onde constar informações tais como: unidade/curso, nome do docente/técnico-administrativo ou ainda do discente, número do processo ou manifestação, será substituído por \_\_\_\_\_, na intenção de manter absoluto sigilo das informações.

Como exemplos de elogio, pode-se assinalar:

Gostaria de parabenizar a UFPA, na pessoa do Magnífico Reitor, Prof. Alex Fiúza, pela abertura deste canal de comunicação, assim como a pertinente e conveniente divulgação, através de cartaz e 'folder'<sup>25</sup>.

Da mesma forma, o exemplo a seguir:

Na Ouvidoria da UFPA acreditou que haja muito mais reclamações que elogios, todavia me dirijo a este setor para que mesmo expresse a servidora\_\_\_\_, lotada no Centro de Registro e Indicadores Acadêmicos - CIAC meus agradecimentos pelos seus serviços prestados a minha pessoa \_\_\_\_\_. No dia 27/09/2011, a mesma, ficou 22 minutos e 39 segundos ao telefone tratando acerca do meu diploma de graduação (que deveria ser entregue cinco dias úteis a partir do dia 08/09/2011).

A manifestante continua sua colocação:

Após este tempo a Sr.<sup>a</sup>\_\_\_\_, com muita atenção e eficiência, resolveu o meu problema (o que três outras funcionárias não resolveram). Faço esse agradecimento a Sr.<sup>a</sup>\_\_\_\_ para desmistificar a imagem dos serviços públicos oferecido à população, pois situação como esta deve servir de exemplo positivo, visto que existem muitos (as) funcionários (as) públicos que servem a população com respeito e eficiência. A divulgação ampla deste fato atende a dois propósitos relevantes: primeiro para demonstrar a população em geral que existem funcionários públicos eficientes e segundo para que sirva de exemplo a outros funcionários públicos. Sugiro que este agradecimento, além de ser amplamente divulgado, seja incorporado à ficha funcional da servidora supracitada no intuito de manter a motivação desta excelente funcionária.

Na manifestação, a unidade apresenta a seguinte resposta:

Em nome do CIAC, vimos agradecer o reconhecimento da eficiência no atendimento recebido pelo usuário. O CIAC tem buscado a cada dia melhorar a prestação dos serviços à Comunidade Acadêmica. Ressaltamos que, mesmo em estado de Greve, por razões relevantes, o CIAC manteve o seu atendimento, em expediente especial, a fim de não causar tantos prejuízos à comunidade acadêmica. Alegra-nos tal manifestação, haja vista que o que é comum, são as reclamações, ainda que o CIAC tente, na

---

<sup>25</sup> Elogio de docente sobre a implantação da Ouvidoria por meio de manifestação via sistema informatizado da Ouvidoria da UFPA.

medida do possível, fazer o seu melhor. A manifestação será repassada a toda equipe CIAC para que, como bem disse o usuário, sirva de estímulo positivo, para que possamos a cada dia melhorar nossos serviços, atendendo com eficiência, e assim, os usuários terem suas necessidades atendidas. OBRIGADA!<sup>26</sup>

Há que se ressaltar também o acesso de usuários à página eletrônica com o intuito de colaborar com a melhoria dos serviços prestados, como o exemplo a seguir:

Bom tarde.

Enquanto eu olhava o site da UFPA pude perceber que não havia uma adaptabilidade para pessoas com pouca visão, ou seja, percebi que não tem uma opção para aumentar ou diminuir letra, ou então para mudar a cor do fundo e da letra.

Gostaria de saber se há como fazer essa mudança no site para facilitar o acesso das pessoas como eu. Att<sup>27</sup>.

#### Outro exemplo

Sou ex-aluno da UFPA e tenho um filho que está no último semestre de \_\_\_\_\_, e fui surpreendido com o fato de que está atrasado na elaboração do TCC, com dificuldades de contato com Orientador, e por não ter conseguido estágio externo, gostaria de fazê-lo nos Laboratórios da própria UFPA. Meu filho é jovem e tímido, talvez por isso esteja com essa dificuldade; no entanto, relata que outros colegas também estão na mesma situação. Quero pedir que essa Ouvidoria encaminhe o caso para a Coordenação do Curso, reunir com os alunos; ver quais estão nessa situação e orientá-los para que possam levar a termo as tarefas, conseguir fazer o estágio e concluir o curso<sup>28</sup>.

Visualizando a (tabela 3), em relação ao universo de manifestações envolvendo os segmentos estudantil e docente, foram registradas por estudantes 139 (25, 65%), e trataram na sua maioria, de reclamações (80) e denúncias (59) sobre docentes, principalmente no que diz respeito a tensões na relação aluno e professor sobre assuntos relativos à conduta ética nas relações interpessoais envolvendo assédio moral, ameaças e conduta antiética em sala de aula; e relativo às questões acadêmicas, principalmente no que diz respeito a problemas relacionados com faltas e atrasos de professores em sala de aula sem justificativas, falta de didática na transmissão de conhecimentos, disciplinas ofertadas sem

---

<sup>26</sup> Elogio a servidor por meio de manifestação via sistema informatizado da Ouvidoria da UFPA.

<sup>27</sup> Sugestão por *e-mail*.

<sup>28</sup> Sugestão de pai de discente à coordenação de curso por meio de manifestação via sistema informatizado da Ouvidoria da UFPA.

professor, reprovação, matrícula, lançamento de notas, avaliação e revisão de conceitos. Como exemplo, pode-se destacar:

O prof. Dr. \_\_\_ reprovou mais de 20 alunos na disciplina de \_\_\_ do curso de \_\_\_, sendo 7 alunos concluintes. O fato é que isto acontece rotineiramente todo semestre, não por culpa dos alunos, mas pela forma didática com que o conteúdo é repassado. O mesmo professor é acusado de distribuir pontos aleatórios e sem critérios para os alunos aprovados. É acusado tb por desvio de conduta com os alunos. E dentre esses concluintes, alguns já tinham emprego garantido e passado na prova do mestrado. Infelizmente isto repercutiu muito mal para o curso de \_\_\_ da UFPA, pois a coordenadora não fez absolutamente nada para solucionar o problema crônico de reprovação em massa, que vem acontecendo em vários semestres. E que pelo visto, se não for tomado nenhuma providência, voltará a se repetir por muitos anos. Peço, por favor, às autoridades da UFPA que nos ajude a conseguir nos formar no dia 23/01/09 com o restante de nossa turma e que investiguem essa reclamação.

### O encaminhamento da Ouvidoria

Solicitamos que se verifique a denúncia apresentada pelos manifestantes. Havendo procedência deve ser feita a apuração de responsabilidades e o resultado ser comunicado a esta Ouvidoria para posterior ciência aos interessados.

### A resposta final da Unidade

Conforme relatos constantes nos autos do Processo \_\_\_/2008, o assunto foi tratado por uma Comissão de Sindicância no âmbito Faculdade de \_\_\_\_, tendo ao final concluído o seguinte: "... que a Diretoria da Faculdade de \_\_\_ agiu dentro de suas competências, sem prejuízo para os lados envolvidos. Somos de opinião, que os fatos apurados, não justifiquem a abertura de um processo disciplinar contra o professor, nem tão pouco os alunos tiveram conduta injuriosa, que possa gerar qualquer ato disciplinar contra os alunos. Sugerimos, finalmente, que haja na Disciplina \_\_\_ um trabalho de discussão envolvendo professores e alunos e Diretoria Acadêmica da Faculdade, e se necessário com assessoramento da PROEG, buscando identificar as causa dos elevados índices de reprovação que tem ocorrido nos últimos semestres e em outros anteriores?<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Reclamação sigilosa recebida via sistema informatizado e arquivada pela Ouvidoria como procedente solucionada.

**Tabela 3** - Total de manifestações sobre denúncias e reclamações, segundo manifestante e objeto em porcentagem, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.

Manifestante	Objeto	Denúncia	%	Reclamação	%	Total Geral	%
<b>Discente</b>	Técnico-Administrativo	14	8,86	32	8,33	46	8,49
	<b>Docente</b>	<b>59</b>	<b>37,34</b>	<b>80</b>	<b>20,83</b>	<b>139</b>	<b>25,65</b>
	Setor da Instituição	82	51,90	269	70,05	351	64,76
	Discente	3	1,90	3	0,78	6	1,11
<b>Discente Total</b>		<b>158</b>	<b>100,0</b>	<b>384</b>	<b>100,0</b>	<b>542</b>	<b>100</b>
<b>Docente</b>	<b>Discente</b>	<b>4</b>	<b>16,00</b>	<b>1</b>	<b>3,23</b>	<b>5</b>	8,93
	Docente	2	8,00	1	3,23	3	<b>5,36</b>
	Setor da Instituição	17	68,00	24	77,42	41	73,21
	Técnico-Administrativo	2	8,00	5	16,13	7	12,50
<b>Docente Total</b>		<b>25</b>	<b>100,0</b>	<b>31</b>	<b>100,0</b>	<b>56</b>	<b>100</b>
<b>Técnico-Administrativo</b>	Docente	3	7,69	4	5,71	7	6,42
	<b>Técnico- Administrativo</b>	<b>21</b>	<b>53,85</b>	<b>31</b>	<b>44,29</b>	<b>52</b>	<b>47,71</b>
	Setor da Instituição	13	33,33	34	48,57	47	43,12
	Usuário de serviço	2	5,13	1	1,43	3	2,75
<b>Técnico-Administrativo Total</b>		<b>39</b>	<b>100,0</b>	<b>70</b>	<b>100,0</b>	<b>109</b>	<b>100</b>
<b>Anônimo</b>	<b>Docente</b>	<b>26</b>	<b>39,39</b>	<b>6</b>	<b>12,00</b>	<b>32</b>	27,59
	Técnico-Administrativo	8	12,12	8	16,00	16	<b>13,79</b>
	Setor da Instituição	31	46,97	36	72,00	67	57,76
	Usuário de serviço	1	1,52	-	-	1	0,86
<b>Anônimo Total</b>		<b>66</b>	<b>100,0</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>	<b>116</b>	<b>100</b>
<b>Total Geral</b>		<b>288</b>		<b>535</b>		<b>823</b>	

Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora (2013).

O levantamento da (tabela 3) apresenta docentes como alvo de denúncias e reclamações por parte de discentes; no relato do ouvidor, sobre a reação dos envolvidos, estas foram convertidas em objeto de queixas; nas respostas das unidades às manifestações de reclamação e denúncia, observou-se que na relação dos motivos que levaram os manifestantes, a maioria estudantes (63,7%), a optarem pela identificação sigilosa, supomos ser decorrente de preocupação quanto à retaliação por parte dos conversos em objeto de suas reclamações e denúncias. Os registros apresentam evidências que apontam para o que Vilanova (1988) diz acerca da cultura institucional das universidades públicas:

[...] 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 identificarem a procedência das reclamações, chegando a ameaçá-los com maior severidade nas provas. Há registro 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 alvo 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 às chefias se sentirem pouco à vontade para chamar a atenção dos colegas (VILANOVA, 1988, p. 9).

Na ouvidoria da UFPA, há registros de alunos de graduação e pós-graduação que retornaram solicitando a exclusão de suas manifestações no sistema após recebimento pela unidade acadêmica, justificando não terem condições de levar as reclamações ou denúncias adiante. Ou ainda, enviando e-mails pedindo para desconsiderar o problema porque a situação foi “resolvida entre as partes envolvidas”. Pode-se ilustrar como exemplo:

Mandei um e-mail a alguns dias sobre um professor do meu centro \_\_\_\_ falando do assédio moral que sofri, quero dizer que resolvi meus problemas junto com o professor e o coordenador do centro portanto se chegarem a lê-lo desconsiderem pois já resolvi o problema. Obrigada pela atenção!<sup>30</sup>

Diante das questões destacadas, fica a indagação pertinente: as justificativas alegadas pelos discentes corresponderam aos verdadeiros motivos que os levaram a pedir para a Ouvidoria tornar sem efeito manifestações de conteúdo grave? Convém acrescentar que não foi encontrado nenhum registro contrário feito pela Ouvidoria acerca dos motivos da desistência dos discentes, nem nas referidas manifestações arquivadas, nem em outros documentos.

Ainda na (tabela 3), importa destacar que em 32 (27,59%) das manifestações anônimas, o docente figurou como objeto de denúncias e reclamações. Sobre a questão, os dados apresentam evidências que apontam os discentes como autores, haja vista o relato das manifestações os descreverem como a parte prejudicada ou ofendida. Pode-se citar como exemplo, a seguinte manifestação:

---

<sup>30</sup> E-mail referente à manifestação sobre denúncia de assédio moral classificada pela ouvidoria como situação não definida.



A turma de \_\_\_\_ 2012, em especial, os alunos negros sofreram violência racial em sala de aula, o agressor, o professor \_\_\_\_\_. Segundo ele na UFPA não existe mais vestibular, que basta você ser negro e/ou índio e marcar a sua impressão digital na prova já passa, se for "branco" assina. Repetindo isso duas vezes em sala nessa mesma tarde. Subentendo que a as pessoas negras que estão na universidade estão não por sua capacidade e empenho mais somente pela sua cor. Por que ainda na sua fala ele diz: No meu tempo era só os brancos mesmos, não tinha essa frescura pros pretos e índios. Infelizmente é lamentável iniciar um curso na maior universidade federal do Brasil e nos depararmos em pleno século XXI com racismo. Espero que seja tomada as devidas providências. Caso contrário, o caso poderá ser levado a justiça por danos morais e psicológicos <sup>31</sup>.

Em relação ao exemplo ilustrado, a coordenação da unidade acadêmica acatou a sugestão da Ouvidoria e procedeu a verificação informal da ocorrência, a qual foi confirmada por unanimidade pelos alunos da turma do professor. Novamente, após orientação da Ouvidoria, a coordenação da unidade formalizou a denúncia e a encaminhou à Comissão de Ética da UFPA (CEUFPA)<sup>32</sup>.

É pertinente registrar que caso alguma manifestação apurada enseje abertura de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), é realizado o encaminhamento devido à chefia de gabinete do reitor, para providências cabíveis.

Já as demandas cadastradas por docentes, apenas 8,3% tiveram o estudante como objeto de denúncias e reclamações relacionadas a assuntos relativos à conduta ética nas relações interpessoais envolvendo assédio moral, calúnia, difamação e desrespeito com o docente em sala de aula. Sobre tais questões, pode-se citar como exemplo:

Para que o assunto não se estendesse tanto, perguntei a ela no que eu poderia ajudá-la, e a mesma me solicitou a mudança de horário das aulas práticas no laboratório das 13hs às 16hs para o horário das 16hs às 19hs. Expliquei que o aluno que frequenta a aula das 13hs às 16hs deverá frequentar as aulas das 8hs às 12hs nas quintas-feiras, conforme o horário de matrícula. [...], respondi que não poderia ajudá-la de imediato, pois não teria autonomia para mudar o horário de matrícula e uma vez que o planejamento prevê que o aluno frequente as aulas no mesmo horário e na mesma turma de alunos, objetivando o bom andamento e aproveitamento da aula. Diante desta impossibilidade, instruí que a mesma preenchesse um requerimento junto a Faculdade de \_\_\_\_ para apreciação da solicitação requerida. Citei ainda que, caso recebesse a autorização por parte da administração superior da Faculdade supracitada, tal decisão seria por mim acatada. Assim sendo, a aluna não concordou com minha orientação, e queria que eu fizesse um acordo verbal com a mesma. Diante de tal situação me neguei a aceitá-la e aproveitei para esclarecer da importância do cumprimento do Regulamento da Universidade, conduta que levou a

<sup>31</sup> Denúncia anônima procedente recebida via sistema informatizado na Ouvidoria da UFPA.

<sup>32</sup> A CEUFPA votou pela admissibilidade e o processo segue em tramitação pertinente ao feito.

aluna a agir sem urbanidade, lançando palavras que me ofenderam profundamente, como inflexível, intransigente, autoritária, que não cedo nunca e que perderia o emprego por minha causa. [...] Informo ainda que a referida aluna vem me ameaçando indiretamente, pois relatou aos demais alunos que a mesma registrou um boletim de ocorrência na delegacia de polícia da Pedreira e protocolou denúncia junto ao Ministério Público, alegando que eu a humilhei em sala de aula, sendo que em nenhum momento eu o fiz. [...] Ressalto que recorri à Procuradoria da Reitoria da UFPA para orientação informal e fui informada da importância do registro do fato junto à Ouvidoria. Ainda nesta oportunidade fui recebida pelo Prof. \_\_\_\_ Pró-Reitoria de Ensino e Graduação (PROEG), o qual ressaltou da importância da Faculdade de \_\_\_\_ em tomar as providências cabíveis e para que haja a apreciação do Colegiado. [...] Atenciosamente, Prof.<sup>a</sup> \_\_\_\_<sup>33</sup>.

A Ouvidoria, não tendo recebido informações sobre as providências tomadas mediante conclusão do processo pela faculdade, classificou a manifestação acima como denúncia procedente não solucionada.

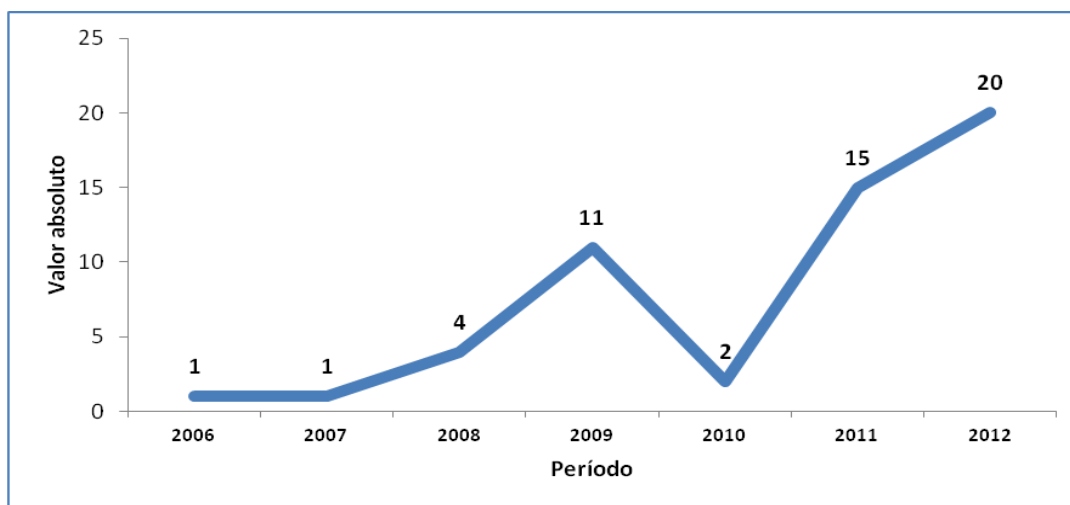
Ainda em relação à (tabela 3), do universo de manifestações (109) em que os servidores técnico-administrativos foram autores, os dados revelam que 52 (47,71%) tiveram outros servidores técnico-administrativos conversos em objeto de denúncias e reclamações relacionadas à conduta ética nas relações interpessoais, em que o assunto mais escolhido pelo manifestante foi assédio moral, seguido de profissional com comportamento antiético.

O (gráfico 1) possibilita a visualização que no período compreendido entre os anos de 2008 e 2009 houve um significativo aumento do valor absoluto de manifestações. No período compreendido entre os anos de 2011 e 2012 também houve aumento expressivo desse valor. Com base em tais indicadores e nas informações coletadas com GALVÃO (informação verbal, 2013), é possível inferir que existe um esgarçamento das relações interpessoais entre os servidores técnico-administrativos que demanda a necessidade de uma política efetiva de recursos humanos por parte da Pró-Reitora de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal (PROGEP) voltada para equacionar o problema.

---

<sup>33</sup> Denúncia recebida via sistema informatizado na Ouvidoria da UFPA.

**Gráfico 1** - Denúncias e reclamações recebidas, envolvendo técnico-administrativos como manifestantes e objeto das manifestações, respectivamente, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.



Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora (2013).

A manifestação a seguir é um exemplo de denúncia de assédio moral envolvendo servidores técnico-administrativos:

A resposta recebida pela Ouvidoria vinda do Sr. \_\_\_\_ sobre a manifestação nº \_\_\_\_, não está de acordo com os fatos ocorridos, informo aos senhores que contesto totalmente as informações prestadas por esse senhor e que os mesmos sejam revistos. Pois fui colocado a disposição dos Recursos Humanos como uma pessoa inservível, inaproveitável e que é taxado como brigão. Solicito também que sejam apurados os fatos para que possam ser mudados estes termos colocados na minha ficha funcional. Obs. Tenho também como testemunhas de minha conduta as duas moças as quais ele colocou a disposição dos Recursos Humanos e que inclusive uma delas é a que ele relata que teve uma briga a qual não é verdade e o fato de sair mais cedo era devido ter liberação de horário especial concedido pela universidade para estudar o Curso de \_\_\_\_ em faculdade particular e o referido senhor tinha conhecimento deste fato. Desde já agradeço atenção, \_\_\_\_.

Em resposta, a Unidade assim manifestou-se:

Prezado, apresente a sua denúncia por escrito, anexando, impreterivelmente, documentação que possa comprovar as mesmas. Assim, teremos condições de constituir comissão de sindicância para apurar os fatos e corrigir as irregularidades apontadas. PS: A resposta não foi enviada antes pelo fato de que esta CPPAD passou a ser composta por novos membros a partir de agosto do corrente ano, onde estamos realizando esforço significativo para concluir as demandas referentes aos inúmeros processos que aqui encontramos. Atenciosamente, \_\_\_\_, da CPPAD<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Denúncia de assédio moral arquivada na Ouvidoria como procedente solucionada.

A manifestação acima é a segunda feita pelo manifestante em discordância à resposta da primeira. Os dados obtidos durante a pesquisa sobre os desdobramentos do caso apontaram que as manifestações não justificaram abertura de sindicância.

#### 4.2.2 Classificação das manifestações pela Ouvidoria conforme resultado da apuração dos fatos

A (tabela 4) a seguir ilustra que o resultado da apuração das 1.818 manifestações tratadas pela Ouvidoria, no período de 2006 a 2012, foram classificadas e enviadas aos manifestantes como: improcedente<sup>35</sup> (100); procedente não solucionada (105); procedente solucionada (1.058); e situação não definida (555). É importante registrar que nesse período do recorte temporal da pesquisa, 288 manifestações que estavam em processo de tramitação até dia 31 de dezembro de 2012 não foram computadas. O objetivo foi assegurar que o fato não gerasse anomalia nos dados.

---

<sup>35</sup>Verificou-se que a Ouvidoria não tem protocolo geral de procedimentos, portanto, não estabeleceu pré-requisitos para a classificação das manifestações encerradas como procedente solucionada, procedente não solucionada, improcedente e situação não definida. Constatou-se que essa classificação é feita de acordo com a compreensão de cada membro da equipe quando responsável pelo envio da resposta final ao manifestante.

**Tabela 4** - Total de manifestações classificadas segundo resultado da apuração, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.

<b>Resultado da Apuração</b>	<b>Classificação</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Improcedente	Denúncia	41	41,00
	Elogio	1	1,00
	Informação	27	27,00
	Reclamação	28	28,00
	Sugestão	3	3,00
Total		100	100
Proc. não solucionada	Denúncia	25	23,81
	Informação	23	21,90
	Reclamação	51	48,57
	Sugestão	6	5,71
Total		105	100
Proc. Solucionada	Denúncia	162	15,31
	Elogio	15	1,42
	Informação	349	32,99
	Reclamação	484	45,75
	Sugestão	48	4,54
Total		1058	100
Situação não definida	Denúncia	78	14,05
	Elogio	13	2,34
	Informação	161	29,01
	Reclamação	281	50,63
	Sugestão	22	3,96
Total		555	100
<b>Total Geral</b>		<b>1818</b>	

Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora (2013).

Desse universo de manifestações, chama bastante atenção a existência das consideradas procedentes pela Ouvidoria, mas que não foram solucionadas pela Instituição, bem como as encerradas como situação não definida. Sobre as procedentes não solucionadas, os dados revelam que os pré-requisitos utilizados pela Ouvidoria foram: ausência ou demora excessiva da resposta da unidade qualificada; falta de apuração ou resolução do problema pela gestão da unidade responsável; e necessidade de informações complementares da parte do manifestante para conclusão da apuração do fato.

Quanto ao número de manifestações classificadas como situação não definida (555), as informações coletadas apontam que assim foram identificadas pela Ouvidoria, dentre outros motivos: por apresentarem respostas incompletas ou

inconclusivas; elementos insuficientes para apuração; identificação anônima; não terem recebido resposta da unidade; e a apuração não ser de competência exclusiva da UFPA. É prudente destacar, quanto às manifestações classificadas como situações não definidas, que a entrada recente dos Hospitais Universitários João de Barros Barreto (HUJBB) e Bettina Ferro de Souza (HUBFS), a partir de 2011, no sistema de cadastro informatizado da Ouvidoria, contribuiu significativamente para elevar esse total. A maioria dessas manifestações, por serem referentes ao ano de 2011, foi cadastrada apenas para efeito de registro estatístico e arquivadas como situação não definida, haja vista terem sido finalizadas no sistema informatizado da Ouvidoria sem a resposta dos setores para onde foram encaminhadas nos referidos hospitais.

As ouvidorias do HUBFS e do HUJBB são assessorias da Direção Geral dos Hospitais. No HUBFS, a Ouvidoria foi implantada em 21 de setembro de 2004 e a do HUJBB em 12 de março de 2007, ambas em cumprimento a um dos dispositivos da Política Nacional de Humanização (PNH) do Sistema Único de Saúde (SUS) e em obediência a um dos requisitos obrigatórios para a Certificação e Contratualização de Instituições hospitalares como hospitais universitários de ensino integrados às demais ações e serviços do SUS, conforme estabelecido na Portaria Interministerial nº 1000/15.04. 2004 dos Ministérios da Educação e da Saúde. Levando em consideração a tabela 5, do total de 471 denúncias e reclamações que tiveram o estudante como autor: 306 (64,97%) foram consideradas pela Ouvidoria como procedentes solucionadas; 18 (3,82%) como improcedentes; 44 (9,34%) como procedentes não solucionadas; e 103 (21,87%) como situação não definida. Ela indica, com a síntese apresentada, o que foi possível constatar empiricamente: a necessidade da comunidade universitária, em especial o segmento estudantil, no uso de uma Ouvidoria universitária.

**Tabela 5** - Frequência e porcentagem das manifestações referente à classificação sobre denúncias e reclamações, segundo o discente no período de 2006 a 2012.

<b>Resultado da apuração</b>	<b>Denúncia</b>	<b>%</b>	<b>Reclamação</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Improcedente	6	4,55	12	3,54	18	3,82
Procedente não solucionada	16	12,12	28	8,26	44	9,34
Proc. Solucionada	82	62,12	224	66,08	306	64,97
Situação não definida	28	21,21	75	22,12	103	21,87
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>100</b>	<b>339</b>	<b>100</b>	<b>471</b>	<b>100</b>

Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora (2013).

É possível depreender, após leitura detalhada de cada manifestação considerada pela Ouvidoria como procedente não solucionada e situação não definida, que várias dessas classificações não foram condizentes com o resultado da apuração. Identifica-se que uma possível reclassificação atribuída pela Ouvidoria, apontará diversas inadequações, pois se verificaram algumas como improcedentes, procedentes solucionadas, sugestões, informações e elogios.

O elogio destinado ao HUBFS: “Gostei muito da iniciativa do hospital em disponibilizar um transporte para o traslado da comunidade, principalmente dos pacientes”<sup>36</sup>, foi considerado pela Ouvidoria como manifestação procedente solucionada. Já o elogio recebido pela própria Ouvidoria: “Parabéns pelo novo serviço. Espero que os que buscarem este espaço tenham, além dos registros dos seus fatos, possam contribuir para que se tenha uma UFPA cada vez melhor e mais útil à sociedade. Abraços”<sup>37</sup>, foi classificado como situação não definida. Observa-se dentro desse cenário, que tais opções de classificação não se aplicam aos elogios.

#### 4.2.3 As manifestações respondidas dentro e fora do prazo estabelecido: Os indicadores

O Regulamento da Ouvidoria estabelece<sup>38</sup> que as unidades envolvidas nas demandas terão até 15 (quinze) dias para se manifestar, contados a partir da data de envio da Ouvidoria. De acordo com os dados obtidos durante a pesquisa, percebeu-se, que o Serviço de Ouvidoria dilatou esse prazo para até 30 (dias), independente da classificação do assunto quanto à denúncia, reclamação, sugestão, informação ou elogio. O estudo empírico trabalhou com o prazo usado pela Ouvidoria.

Como demonstra a (tabela 6), do total de 2.106 manifestações tratadas na ouvidoria, 961 (45,63%) foram respondidas dentro do prazo estabelecido pela Ouvidoria, de 1 a 30 dias; e 1.145 (54,37%) foram respondidas com mais de 30 dias, portanto, fora do prazo, entre 31 mais de 70 dias.

---

<sup>36</sup> Elogio ao HUBFS recebido via sistema informatizado na Ouvidoria da UFPA.

<sup>37</sup> Elogio a Ouvidoria da UFPA recebido via sistema informatizado.

<sup>38</sup> Cf. Parágrafo único do Art. 4º do Regulamento da Ouvidoria em anexo.

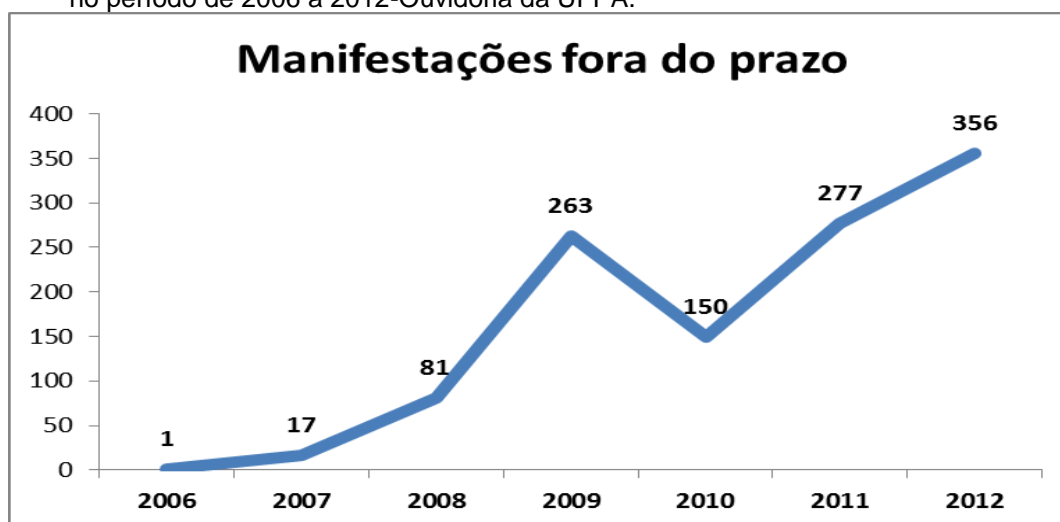
**Tabela 6** - Manifestações com o tempo de resposta dentro e fora do prazo estabelecido, por ano, recebidas pela Ouvidoria-UFPA, no período de 2006 a 2012.

<b>Manifestações:</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Dentro do prazo	2	14	222	44	203	165	311	961	45,63
Fora do prazo	1	17	81	263	150	277	356	1145	54,37
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>31</b>	<b>303</b>	<b>307</b>	<b>353</b>	<b>442</b>	<b>667</b>	<b>2106</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora (2013).

Galvão (2013) ressaltou que o ingresso das manifestações dos hospitais universitários no sistema informatizado da Ouvidoria, embora tenha sido apenas para gerar estatística, pois muitas das situações já tinham sido resolvidas, acabou contribuindo para elevar a média do tempo de resposta fora do prazo, especificamente em 2011 e 2012, em decorrência da demora dos ouvidores desses hospitais em finalizá-las no sistema, conforme (gráfico 2). No entanto, na avaliação do autor, a responsabilidade por esse quadro de distorções de manifestações fora do prazo, ao longo do período de 2006 a 2012 são das unidades que demoraram a responder e das que nem responderam às manifestações enviadas pela Ouvidoria.

**Gráfico 2** - Manifestações com respostas enviadas fora do prazo pelas unidades, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.



Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora (2013).

Fazendo uma relação das manifestações encerradas como situações não definidas e procedentes não solucionadas (tabela 4) com o conteúdo e tempo médio das respostas enviadas fora do prazo pelas unidades responsáveis (tabelas 6), pode-se depreender que muito dos motivos que as geraram izem respeito à falta de



conhecimento por parte de alguns dirigentes da UFPA em relação à Ouvidoria e as suas próprias atribuições como servidor público, comprometendo o alcance da visão e da missão da UFPA, vindo a prejudicar o estabelecimento de canais de comunicação livres, horizontais e transparentes entre estudantes, docentes e servidores técnico-administrativos e a Instituição.

Dentro desse cenário, Galvão se posiciona da seguinte maneira:

Há de se questionar o que motivou uma unidade como o Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA que tem como objeto de estudo o arcabouço jurídico nacional e internacional e como missão 'Produzir, difundir e aplicar o conhecimento jurídico, através da pesquisa, ensino e extensão, visando à formação de profissionais habilitados a contribuir para o fortalecimento de relações sociais, culturais e econômicas, em especial na Amazônia, pautadas pela *ética, solidariedade e justiça*'(ICJ, 2013, grifo nosso) a negligenciar resposta a uma Ouvidoria quando deveria ser uma das unidades a zelar por ela, dando exemplo às demais. (informação verbal, 2013),

Buscando elementos que possibilitem compreender melhor o que aqui foi inferido sobre os dados acima expostos, pode-se perguntar: como é possível acompanhar as mudanças ocorridas na UFPA sem levar em consideração serviços que oportunizem a participação efetiva dos segmentos que a constituem? Como defender transparência administrativa e qualidade de serviços prestados sem propiciar à comunidade universitária e externa condições de opinar, reclamar, denunciar, sugerir, elogiar ou informar-se sobre aquilo que se tem direito?

Assim, as ouvidorias universitárias se propõem a ocupar este local, que segundo Vilanova (1988) constitui um espaço institucional para onde o cidadão pode se dirigir na busca de escuta qualificada e defesa de seus direitos vilipendiados no âmbito institucional.

#### 4.2.4 Assuntos mais frequentes e unidades mais demandadas

Para o cadastro das demandas por assunto, a Ouvidoria disponibiliza no site cerca de 70 temas mais a opção "outro". Por conta dessa extensa relação à disposição do demandante, houve a necessidade durante a construção do banco de dados da pesquisa de se agrupar alguns assuntos por aproximação. Em meio ao processo, constatou-se que muitos dos temas descritos pelos demandantes na opção "outro" estavam ofertados no campo assunto.

A (tabela 7) permite a visualização dos assuntos recebidos na Ouvidoria, seguidos de sua classificação. O assunto mais demandado foi vestibular, com 409 (19,42%) manifestações, na sua maioria envolvendo pedidos de informações (246) relativos, principalmente, à inscrição, classificação, notas, cotas e mobilidade externa. Em segundo lugar, ficou curso de graduação, com 395 (18,76%) manifestações, sendo a maior parte sobre reclamações (208) relacionadas a problemas com matrículas, revisão de conceitos, disciplinas ofertadas sem professor alocado, disciplinas com professor faltoso, disciplinas não ofertadas, conclusão de curso, aproveitamento de estudos, histórico escolar, jubramento, bolsa estágio, bolsa permanência e Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), dentre outros.

**Tabela 7** - Os assuntos recebidos seguidos de sua classificação, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.

<b>Assunto</b>	<b>Denúncia</b>	<b>Elogio</b>	<b>Informação</b>	<b>Reclamação</b>	<b>Sugestão</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Vestibular</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>246</b>	<b>114</b>	<b>13</b>	<b>409</b>	<b>19,42</b>
<b>Curso de graduação</b>	<b>69</b>	<b>1</b>	<b>103</b>	<b>208</b>	<b>14</b>	<b>395</b>	<b>18,76</b>
<b>Assistência à saúde</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>22</b>	<b>325</b>	<b>15</b>	<b>371</b>	<b>17,62</b>
Conduta ética	59	-	8	40	1	108	5,13
Assédio - Moral	62	-	11	28	-	101	4,80
Instalações físicas	4	-	10	62	18	94	4,46
Servidor	34	1	22	33	4	94	4,46
Curso de pós - graduação	16	-	28	35	3	82	3,89
Diplomas	6	-	33	39	-	78	3,70
Eventos acadêmicos	-	9	34	16	5	64	3,04
Concurso público	10	1	19	28	4	62	2,94
Prestação de serviços	10	13	6	22	2	53	2,52
Segurança no campus	8	-	6	22	5	41	1,95
Home Page, correio eletrônico	13	-	-	19	8	40	1,90
Cooperação interinstitucional	1	-	22	3	1	27	1,28
Serviços terceirizados	6	-	7	8	1	22	1,04
Código de postura	9	-	2	7	3	21	1,00
Compras e serviços	3	-	7	1	1	12	0,57
Eleição unidade acadêmica	8	-	2	2	-	12	0,57
Ajuda de custo e passagens	2	-	3	6	-	11	0,52
Direção de unidade acadêmica	5	-	2	2	-	9	0,43
<b>Total Geral</b>	<b>362</b>	<b>33</b>	<b>593</b>	<b>1020</b>	<b>98</b>	<b>2106</b>	<b>100</b>

Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora (2013).

Observa-se na (tabela 7) que as manifestações inerentes ao assunto assistência à saúde foram 371 (17,62%) e arrolaram em sua quase totalidade

reclamações (325) referentes ao atendimento nos hospitais universitários (HUJBB e HUBFS). Como exemplo, as reclamações acerca dos problemas relacionados ao mau atendimento, em geral, da equipe interdisciplinar de saúde, falta de atendimento médico cirúrgico, laudo médico, exames de apoio diagnóstico, falta de medicamentos e prontuário de paciente não encontrado, dentre outras.

Na (tabela 8), é possível conferir as unidades mais demandas pelos manifestantes, conforme classificação, destacando as cinco unidades que mais receberam demandas: no universo de 2.106 manifestações, o Centro de Processos Seletivos (CEPS), com 295 (14,01%); o HUJBB, com 218 (10,35%); a Ouvidoria, com 194 (9,21%); o HUBFS, com 178 (8,45%); e o Centro de Registro e Indicadores Acadêmicos (CIAC), com 83 (3,94%) do total. Os dados mostram que CEPS e HUJBB, as duas primeiras unidades, assim como o HUBFS, a quarta, tiveram na comunidade externa a origem de suas manifestações, e em situações cuja natureza exigia solução imediata.

**Tabela 8** - Unidades que mais receberam manifestações, seguido de sua classificação, no período de 2006 a 2012-Ouvidoria da UFPA.

Unidade	Denúncia	Elogio	Informação	Reclamação	Sugestão	Total Geral	%
<b>CEPS</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>169</b>	<b>92</b>	<b>12</b>	<b>295</b>	<b>14,01</b>
<b>HUJBB</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>195</b>	<b>3</b>	<b>218</b>	<b>10,35</b>
<b>OUV</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>48</b>	<b>10</b>	<b>194</b>	<b>9,21</b>
<b>HUBFS</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>138</b>	<b>19</b>	<b>178</b>	<b>8,45</b>
<b>CIAC</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>50</b>	<b>28</b>	<b>-</b>	<b>83</b>	<b>3,94</b>
PMCU	17	-	10	37	10	74	3,51
ICSA	15	-	5	43	1	64	3,04
ICS	15	1	13	28	1	58	2,75
IFCH	10	-	9	36	1	56	2,66
PROEG	6	1	16	26	4	53	2,52
ILC	16	-	11	25	-	52	2,47
ITEC	9	-	17	19	3	48	2,28
PROGEP	15	-	8	25	-	48	2,28
IG	2	1	5	35	1	44	2,09
CAMAR	18	1	11	12	1	43	2,04
ARQUIVO	8	1	17	12	3	41	1,95
ICEN	8	-	8	24	1	41	1,95
PROEX	9	-	8	16	1	34	1,61
ICJ	6	1	9	13	1	30	1,42
CUTX	7	-	7	12	-	26	1,23
CABRA	8	-	10	4	1	23	1,09
NPI	14	-	2	7	-	23	1,09
ICA	13	-	4	4	-	21	1,00
ICED	11	-	2	8	-	21	1,00
PROAD	2	-	6	12	1	21	1,00
UFOPA	3	1	6	10	-	20	0,95
ICB	5	-	6	8	-	19	0,90
ACI	1	-	8	3	6	18	0,85
CUT	11	-	-	7	-	18	0,85
CUBT	8	-	4	5	-	17	0,81
GR	3	2	5	5	2	17	0,81
CAMCAS	5	-	6	5	-	16	0,76
PG	10	-	5	1	-	16	0,76
CAMBREVES	7	1	2	5	-	15	0,71
AEDI	1	1	3	7	2	14	0,66
CTIC	1	-	5	7	1	14	0,66
PROPEP	-	-	7	6	1	14	0,66
BC	1	-	2	8	1	12	0,57
AUDIN	3	-	3	3	1	10	0,47
CUNTINS	4	-	4	2	-	10	0,47
RU	-	-	-	3	6	9	0,43
PROPLAN	1	-	3	3	1	8	0,38
CPPAD	3	-	-	4	-	7	0,33
CEUFPA	2	-	-	3	1	6	0,28
NAEA	4	-	-	1	-	5	0,24
NEAF-CA	2	-	2	1	-	5	0,24
SEGE	-	-	2	3	-	5	0,24
CAMSOURE	2	-	1	1	-	4	0,19
IEMCI	2	-	-	2	-	4	0,19
OUTROS*	2	-	12	18	2	34	1,61
<b>Total Geral</b>	<b>322</b>	<b>33</b>	<b>565</b>	<b>955</b>	<b>84</b>	<b>2106</b>	<b>100</b>

Fonte: Ouvidoria da UFPA. Sistematização e formulação da autora 2013).

\*

Inclui um conjunto de unidades com baixo índice de demandas que vão de 1 a 3 recebidas no período estudado, a saber: VR (1); UNIVERSITEC (1); SDP (1); PROINTER (1); NMT (1); CUC (1); CEG (1); CAMAR (1); ASCOM (2); PROGEP (2); NUMA (2); NTPC (2); IECOS (2); GR (2); ); ARNI (2); LAI (3); GU (3); ED (3); CPPD (3).

Levando em consideração o dado da tabela referente à Ouvidoria como a terceira unidade mais demandada, é pertinente assinalar que para Galvão

(informação verbal, 2013) esse número significativo de manifestações registradas na Ouvidoria tem mais a ver com erro de registro no procedimento do que com demanda efetiva para a Ouvidoria.

De fato, no processo de análise do estudo, identificou-se a inconsistência desses dados. O sistema de cadastro eletrônico das demandas da Ouvidoria não disponibilizava ferramenta específica para o arquivamento das manifestações de denúncias e reclamações registradas com identificação anônima; em duplicidade; e com dados insuficientes para apuração. Observou-se que nas situações em que a Ouvidoria adotou o procedimento de “não encaminhar” determinada demanda, o sistema transferiu automaticamente o arquivamento da mesma para a caixa de entrada da Ouvidoria. Para reverter tal quadro, o sistema oferecia duas opções: exclusão ou envio das referidas manifestações para outra unidade. A Ouvidoria optou por permanecer com as manifestações, gerando um quadro de distorções estatístico ao figurar/aparecer como uma das unidades mais demandadas por conta dessas manifestações computadas em sua pasta, quando poderia, por exemplo, tê-las excluído.

Outras demandas computadas, dizem respeito a pedidos de informações mais genéricas prestadas pela própria Ouvidoria sem a obrigatoriedade de serem encaminhadas para uma unidade específica da UFPA, assegurando, desse modo, celeridade da resposta. Por último, os elogios e sugestões destinados pelos demandantes a Ouvidoria.

De acordo com os dados obtidos durante a pesquisa, foi possível comprovar que o perfil da Ouvidoria da UFPA é característico de uma ouvidoria universitária, haja vista os maiores índices de demandas dos assuntos mais frequentes e as unidades mais demandadas, visualizados nas tabelas 7 e 8, estarem relacionados a questões de natureza acadêmica: vestibular (19,42%); curso de graduação (18,76%); curso de pós-graduação (3,89%); diplomas (3,70%); eventos acadêmicos (3,04%). Também foi possível constatar que, no período estudado, os maiores demandantes da Ouvidoria provenientes da comunidade universitária foram os estudantes (75,34%), e da comunidade externa os interessados no vestibular (19,42%) e os usuários dos hospitais universitários (17,62%), cidadãos que tiveram o que reclamar e exerceram esse direito assegurado na Constituição de 1988 que, segundo Reale (2007), pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania, possibilita concretizar as exigências de um Estado Democrático de Direito.

### **4.3 A Atuação da Ouvidoria nas relações com a comunidade universitária, comunidade externa e instâncias administrativas e acadêmicas da UFPA**

#### 4.3.1 A credibilidade da Ouvidoria

De acordo com Cardoso (2012), dentre os requisitos essenciais para mensurar a efetividade da atuação do ouvidor está na credibilidade da Ouvidoria perante os cidadãos e o grau de sua autonomia. Uma ouvidoria sem autonomia não se constitui em espaço e instrumento institucional a serviço da plena efetividade da prática social da ouvidoria pública. Sem resolubilidade aos reclamos do cidadão, a ouvidoria não alcança efetividade, apenas legitima as mazelas institucionais.

Na visão de Carlos Maneschy (2012), Reitor da UFPA para um Serviço de Ouvidoria se estruturar numa instituição, é preciso mais do que tudo compreender quais os valores que este setor precisa priorizar na sua relação com os segmentos envolvidos como demandantes e demandados: “Creio que o primeiro valor que se precisa cultivar é a credibilidade, para que assim seja de fato uma ouvidoria capaz de responder aos anseios que são postos sobre ela por aqueles que a provocam, no sentido de ter a resposta do que eles esperam”.

Segundo Maneschy (2012), o ouvidor para responder com a competência devida àquilo que a ele está sendo demandado pelo cidadão, precisa conhecer e compreender o que está na origem e na complexidade do problema que se apresenta, apropriando-se da natureza da sua instituição universitária por meio dos dados e indicadores, pois, caso contrário, ele transferirá mecanicamente a responsabilidade de responder as demandas que chegam a Ouvidoria para outra instância, sem diligenciar junto às unidades envolvidas para elucidação do assunto e correção das falhas, quando for o caso (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, art. 3º, 2006).

Por outro lado, para Galvão (informação verbal, 2013), o apoio do dirigente máximo para o processo de consolidação da credibilidade das ações da ouvidoria junto aos dirigentes das unidades acadêmicas e administrativas é importante, pois:

[...] Facilita, se o Reitor demonstra que a Ouvidoria recebe uma atenção especial, isso sinaliza para os outros dirigentes a importância da Ouvidoria. O dirigente máximo prestigia e fortalece a Ouvidoria, a administração superior prestigia e fortalece a Ouvidoria e isso faz com que haja uma

irradiação para outras instâncias da universidade e elas mais facilmente quebram resistência e também prestigiam e fortalecem a Ouvidoria.

A Ouvidoria pública universitária, para alcançar algum nível de efetividade em relação as suas finalidades, precisa, primordialmente, do comprometimento do dirigente máximo da Instituição, pois é a ele, em ultima instância, que estão relacionadas as decisões quanto aos problemas demandados pela Ouvidoria. Sem esse apoio, a Ouvidoria terá sua credibilidade abalada. “É necessário garantir que a transparência e a correção caminhem lado a lado com processos eficientes, capazes de permitir que a credibilidade desse órgão seja preservada e os anseios e direitos dos cidadãos, garantido” (NECKEL, 2012 p. 55).

Com base nestas considerações, percebe-se que a credibilidade das ações da Ouvidoria perante o cidadão demandante, o reitor e os dirigentes das unidades da UFPA estão inter-relacionadas, ao mesmo tempo, a um ouvidor, com conhecimento e compreensão da universidade, na sua grande dimensão, e às ações de apoio permanente do reitor, determinando a importância da Ouvidoria dentro da Instituição e, como desdobramento desta, a um pacto entre a Ouvidoria e as unidades acadêmicas e administrativas da UFPA.

#### 4.3.2 A Ouvidoria como um canal de prevenção, mediação de conflitos e reparação do dano

Sobre as atribuições do Ouvidor, destacadas no capítulo II do regulamento do CONSAD, no que diz respeito à atuação na “prevenção dos conflitos”, acrescido ainda do papel de mediador com intuito de reparar danos<sup>39</sup>, Galvão (2013) afirma que, quando demandada pelo cidadão ela “intercede e consegue, em grande parte, resolver determinadas questões”, evitando que o conflito se estabeleça e que haja recurso para outras instâncias da UFPA, para o Ministério Público e a Justiça.

Pode-se ilustrar como exemplo, a seguinte manifestação sobre assédio moral envolvendo discente e docente:

[...] Venho informar que sofri constrangimento, menosprezo e rejeição por parte da Coordenadora Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> \_\_\_ considerando os motivos a seguir:  
[...]\*Quando me reporte ao senhor \_\_\_ perguntando sobre a listagem dos participantes do evento que iriam ficar alojados no hotel \_\_\_, para saber se meu nome constava na referida lista o mesmo informou-me que não

---

<sup>39</sup> Regulamento da Ouvidoria da UFPA, em anexo.

constava na relação e pediu-me que fosse falar com prof.<sup>a</sup> \_\_\_\_.[...] Apesar da mesma se encontrar no local, falei com uma assessora, que me disse para esperar, e perguntou-me se eu ia apresentar algum trabalho, disse-lhe que não, mas que havia pagado o valor \_\_\_\_um pacote no qual englobava a viagem, hospedagem e alimentação. Qual a minha surpresa ao saber que ainda a listagem de hospedagem estava sendo elaborada, no \_\_\_\_ e quais os critérios usados para hospedar os participantes?

E continua na notificação:

Pedi que me respeitassem e comparei o evento ao \_\_\_\_, não fiz uma comparação para desrespeitar nenhum evento e não tenho nenhum conhecimento se expressar um pensamento é crime, pois estava inscrita de forma legal e merecendo todos os direitos que o evento propaga. \*Após, fui informada pelo Sr. \_\_\_\_ que já estava alocada no hotel \_\_\_\_\_. Chegando ao Hotel, recebi uma ligação da Prof.<sup>a</sup> \_\_\_\_ dizendo que estava subindo e que queria falar comigo. Ao recebê-la vi que estava acompanhada de duas pessoas, que não se identificaram e segundo a Prof.<sup>a</sup> \_\_\_\_ seriam as testemunhas da mesma. [...] impedindo a minha participação, dizendo que não me queria ver mais no evento, pois esse evento tem mais de \_\_ anos, e que eu queria desprestigiar o mesmo, usando de uma autoridade arbitrária quando me pagou o valor \_\_\_\_ em cheque e \_\_\_\_ em espécie. \*Fiquei chocada e desnorçada com a atitude dessa senhora, uma vez que, não conheço a cidade, pedi informações à recepcionista do hotel, a qual me orientou e já na rua a assessora da professora chamando-me para fazer o descredenciamento dizendo que iria me levar ao \_\_\_\_\_. \*O fato aconteceu às 13 horas e eu fiquei até as 18 horas no \_\_\_\_ aguardando a saída do \_\_\_\_\_. \*Precisei pagar \_\_\_\_ de passagem para voltar a Belém. Mediante o exposto venho solicitar ressarcimento do meu dinheiro gasto com a passagem de volta, pois o \_\_\_\_ do evento permanecerá na Cidade de \_\_\_\_\_. Outrossim, informo ainda, que nada paga o constrangimento no qual passei. Solicito também que fatos dessa natureza não voltem a acontecer, pois Graças a Deus nada me ocorreu no retorno dessa viagem, uma vez que, o evento é divulgado na Universidade e a Coordenadora é \_\_\_\_\_. \_\_\_\_Aluna regularmente matriculada da UFPA.

Em resposta a Unidade assim manifesta-se:

Em face deste processo estar com 42 folhas, encaminhamo-lo a essa Ouvidoria através do memo. \_\_\_\_ com a defesa da acusada para as providências que o caso requer. .

A resposta final à manifestação:

A manifestação foi mediada por esta Ouvidoria, sendo efetuado o ressarcimento pleiteado<sup>40</sup>.

Em um processo de mediação, é imprescindível que o resumo do registro na manifestação contenha informações acerca das questões refletidas, dos acordos

<sup>40</sup> Reclamação sigilosa arquivada como procedente solucionada na Ouvidoria da UFPA.



propostos e do compromisso firmado, ou não, entre as partes envolvidas no conflito, bem como se o fato ocorrido causou dano a uma das partes e se foi reparado. No caso do exemplo do parágrafo acima, por conta de um registro incompleto, pergunta-se: qual a defesa da professora acerca da reclamação da aluna a seu respeito? O que realmente foi refletido, proposto e acordado entre elas na mediação com o ouvidor? A solicitação da aluna de ressarcimento do valor de uma passagem não era a questão relevante da reclamação e sim, conforme relato da mesma, a reparação do dano que lhe foi causado pelas atitudes da professora e seus desdobramentos.

No Serviço de Ouvidoria não há o registro do número de ocorrência das situações de tensões e conflitos mediados pelo ouvidor. Em alguns casos, constam registros na resposta da manifestação para conhecimento do demandante, informando que a questão foi mediada pela Ouvidoria. O estudo empírico durante o processo de leitura analítica das manifestações constatou que em decorrência da ausência de registros, se faz necessária a criação de um campo específico para esses processos no sistema informatizado do Serviço.

No que diz respeito à reparação de danos, para Vilanova (2006) e Lyra (2001), a função da ouvidoria universitária é identificar distorções nos papéis acadêmicos e desvios de condutas de professores e servidores técnico-administrativos na busca de *promover* a reparação do dano causado ao cidadão, individual ou coletivamente envolvido, corrigir falhas e inibir futuras injustiças no âmbito institucional. Pode-se citar, como exemplo, a seguinte manifestação e seus desdobramentos na UFPA:

[...] passei no vestibular como portador de deficiência visual e quando me apresentei para a perícia, para comprovar minha deficiência, nunca tinha me sentido tão humilhada. O médico chegou a falar que para ser considerada deficiente visual eu tinha que ser cega das vistas, falou isso com tamanho deboche que eu tive vontade de sair daquela sala chorando, me sentindo um trapo de ser humano. Eu só queria estudar eu não estava ali para roubar, e nem matar ninguém, mas era assim que eu estava me sentindo naquele momento um lixo de ser humano<sup>41</sup>.

A manifestante, pessoa com visão em apenas um dos olhos, com o intuito de contestar o resultado de laudo médico pericial emitido por junta médica da UFPA, que concluiu, equivocadamente, que não fazia jus à vaga de deficiente, entrou com

---

<sup>41</sup> Denúncia sigilosa classificada na Ouvidoria como procedente solucionada.

recurso administrativo, o qual foi negado pela junta médica, e o processo foi arquivado. A Ouvidoria solicitou o desarquivamento do processo, anexou cópia da Súmula nº 377 do Superior Tribunal de Justiça (STJ): “O portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes” e, via gabinete do Reitor, solicitou parecer da Procuradoria Geral, a qual, em obediência à Súmula do STJ, considerou que “a candidata tem direito a concorrer ao sistema de cotas do processo Seletivo UFPA 2012, na condição de Pessoa com Deficiência (PcD)”.

O dano foi reparado não só em relação à manifestante, como também a outro candidato deficiente monocular, que teve o mesmo resultado de laudo emitido pela junta médica da UFPA. A Ouvidoria solicitou à PROGEP ampla divulgação do parecer da Procuradoria Geral em obediência à súmula nº 377 do STJ, em todos os seus setores e nas instâncias acadêmicas da Instituição, para prevenir futuros equívocos, com especial recomendação para que o referido serviço especializado se mantenha atualizado com relação a matérias do âmbito de sua competência.

As sugestões às instancias administrativas e acadêmicas

Dentre as atribuições do ouvidor e do Serviço de Ouvidoria da UFPA, consta “Sugerir às instâncias administrativas e acadêmicas medidas de aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da Instituição<sup>42</sup>”. A esse respeito, é possível afirmar, com base nas informações coletadas na entrevista, na leitura das manifestações e documentos emitidos pela Ouvidoria a algumas unidades, que sugestões foram feitas pelo ouvidor, mas não há registros sobre o acatamento das mesmas.

Há exemplo de registro da sugestão da elaboração do manual para publicação de artigos científicos, quanto à questão do autor principal e coautores, motivada por um conflito estabelecido na publicação de uma mestranda, no qual o orientador era um coautor do texto. Também há sugestões para melhoria dos problemas apresentados pelos sites de algumas unidades e para melhorias em determinadas passarelas, vias, instalações. Assim, houve a comprovação da necessidade do acompanhamento da Ouvidoria sobre as recomendações feitas, verificando se foram acatadas e, se não foram, quais as justificativas.

---

<sup>42</sup> As atribuições do Serviço de Ouvidoria, conforme Resolução na p. 72 da dissertação e do ouvidor no Regulamento em anexo.

### 4.3.3 A autonomia da Ouvidoria

De acordo com Lyra (2009), a autonomia é um dos elementos que devem caracterizar uma Ouvidoria pública. Ele ressalta, contudo, que uma das causas da fragilidade da autonomia de uma Ouvidoria está no fato da previsão de sua criação não ter sido incorporada, expressamente, no texto constitucional, o que explica, por exemplo, a relação de subordinação direta de muitas ouvidorias públicas aos dirigentes dos órgãos, sendo instituídas por resoluções ou portarias e sem fazerem parte do organograma da instituição.

Em entrevista concedida para esse estudo, Maneschy (informação verbal, 2013)<sup>43</sup>, informou que o fato do ouvidor ser designado e o Serviço de Ouvidoria subordinado ao Gabinete (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006) do Reitor, é apenas uma relação funcional e positiva.

[...] o fato de estar ligada ao Reitor ou à Reitoria, [...] não significa que ela tenha algum tipo de dependência, em absoluto, porque ela trabalha com uma função e com atividades bem definidas, que pressupõe sua autonomia não apenas para identificar as demandas como também para agir nelas, no sentido de solucionar ou dar algum tipo de encaminhamento às situações. [...] não há nenhuma relação de dependência ou de subordinação à Reitoria no que diz respeito à responsabilidade que ela tem de dar atendimento aos encaminhamentos que são feitos via Ouvidoria (informação verbal, 2013).

Devido a esta subordinação e mesmo tendo o Serviço da Ouvidoria dentre um dos objetivos “Atuar com autonomia, transparência, imparcialidade e de forma personalizada no controle da qualidade dos serviços e no exercício da cidadania” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2006 p. 110), encontra-se, a Ouvidoria, vinculada prioritariamente à defesa dos interesses da administração, uma vez que ao ouvidor falta “[...] o necessário distanciamento, capaz de conferir-lhe isenção para identificar eventuais contradições entre a conduta do gestor e os interesses do usuário” (LYRA, 2009 p.37). De acordo com o paradigma democrático defendido por esse autor, uma das características essenciais da Ouvidoria pública está na desvinculação do poder institucional para garantir a defesa dos direitos do cidadão.

Segundo Maneschy (informação verbal, 2013), a ausência do Serviço de Ouvidoria como unidade administrativa no organograma da UFPA, é o que, na

---

<sup>43</sup> Entrevista realizada no dia 25 jul. 2013.

maioria das vezes, leva as pessoas a não compreenderem muito bem o papel diferenciado que ela tem na Instituição. Para Galvão:

[...] é só uma questão de formalizar, porque a Ouvidoria efetivamente é uma unidade administrativa, [...] uma instância de controle, de acompanhamento, o que muda é que nós não temos capacidade de intervenção, de determinação, mas isso não anula a nossa capacidade de sugestão, de mediação, de proposição. Então a Ouvidoria ela faz isso só que de forma transversal, para todas as unidades, tanto para o dirigente máximo quanto para os Pró-Reitores, diretores de institutos, faculdades. Isso não deixa de ser uma atividade administrativa (informação verbal, 2013).

Retomando o modelo de vertente democrática de Ouvidoria pública defendida por Lyra (2009), a Ouvidoria não desenvolve função administrativa, executiva, judicativa ou deliberativa, e sim função mediadora nas relações envolvendo cidadão e Instituição. A Ouvidoria é espaço e instrumento institucional inovador, voltado para dar voz, com agilidade, às reclamações e propostas do cidadão no âmbito da administração pública. Neste contexto, a Ouvidoria não pode fazer parte ou ser uma das instâncias administrativas da instituição. “O ouvidor, por definição, não tem poderes administrativos. Se o tivesse, seria o fiscal de si mesmo, o que, do ponto de vista do controle efetivo da administração, equivaleria a nada” (LYRA, 2009, p.37).

De acordo com Romão (2012), o controle exercido pelas ouvidorias públicas não é de vigilância ou de pretensão punitiva, não se destina à apuração de responsabilidades e de ilegalidades, apontando culpados no âmbito da administração pública. O controle desenvolvido pelas ouvidorias é social, envolvendo cidadão nas soluções para o aprimoramento das políticas e dos serviços públicos. O papel destinado às ouvidorias públicas é o de “[...] realizar a mediação indispensável entre expectativas e direitos, legitimidade e legalidade, enfim, democracia e direito” (ROMÃO, 2012, p. 132).

Com base na leitura das manifestações, considerando o tipo de questão trazida pelo manifestante e sua expectativa em relação à Ouvidoria, a inclusão desse serviço no organograma da Instituição, seguida de ampla divulgação, contribuirá para a compreensão da configuração da Ouvidoria no âmbito da UFPA.

#### 4.3.4 Avanços e desafios da Ouvidoria

Na visão de Maneschy (informação verbal, 2013), “a visibilidade institucional e a credibilidade institucional foram dois passos importantes dados nesses últimos quatro anos” por esse serviço, pois esta foi uma “unidade que ganhou consolidação”, passando a ser de fato “um instrumento de integração institucional”.

Também para Galvão (informação verbal), esse processo de consolidação da Ouvidoria se encontra em estágio avançado na direção de uma maturidade institucional, embora enfrentando e quebrando resistências, haja vista ser uma unidade muito recente da UFPA, com apenas sete (07) anos de criação e voltada para a escuta, encaminhamento e mediação dos reclamos da comunidade universitária e da comunidade externa sobre a Instituição. Mas Galvão:

[...] é claro que isso não se dá pela Ouvidoria em si, se dá, principalmente, pelo conjunto de percepções, tanto dos usuários quanto dos gestores. O poder da Ouvidoria é atribuído tanto pelo usuário quanto pelos dirigentes. [...] ela só é forte se o usuário acreditar que ela é forte e o dirigente acreditar que ela é forte. Então ela tem muito de simbólico, o dirigente responde por que acredita que ela é forte, o usuário recorre por que acredita que ela é forte, mas não há essa fortaleza do ponto de vista institucional. [...] não é uma força institucionalizada através de regras de normas e outras coisas (informação verbal, 2013).

Para Galvão, é essa parte simbólica a “mais bonita da Ouvidoria”, porque:

[...] não é como você deixar de responder uma questão referente à Procuradoria, à Auditoria interna, à CPPAD, mas mesmo não tendo essa questão impositiva, há um constrangimento institucional para se responder. Então essa simbologia que nós conseguimos alcançar que eu acho o grande legado da Ouvidoria hoje (informação verbal, 2013).

Na visão de Lyra (2009), a ferramenta principal de trabalho do ouvidor é a magistratura da persuasão. É munido dela que no cotidiano de suas atividades media tensões e conflitos entre alunos, docentes e servidores técnico-administrativos e destes com a Universidade. Infere-se que quando o ouvidor da UFPA se refere à parte simbólica da Ouvidoria, está, na verdade, falando da magistratura da persuasão exercida por ele nessas relações.

Quanto aos desafios para a Ouvidoria da UFPA, Maneschy (informação verbal, 2013) destaca que, “o desafio agora maior é exatamente de ampliar esse

espaço de atuação, esse canal de interlocução e de integração”; propiciar à Ouvidoria as condições estruturais necessárias “para responder e dar conta das suas responsabilidades com muito mais eficácia” e assim, adquirir mais visibilidade institucional. “[...] fazer com que ela esteja presente, atuante e seja recepcionada institucionalmente da forma com que precisa ser para que ganhe mais espaço, ganhe mais visibilidade e seja de fato aquele instrumento que nós acreditamos e temos certeza que ela será nos próximos anos”. Maneschy (informação verbal, 2013,)

Galvão (informação verbal, 2013), ao listar os principais desafios atuais da Ouvidoria, considera, em primeiro lugar, que é preciso chegar ao usuário que não está acessando a Ouvidoria, independente dos motivos para isso. Em segundo lugar, retornar ao processo de sensibilização dos gestores que não estão dando a atenção devida às demandas encaminhadas pela Ouvidoria, para que eles deem solução às questões demandadas. E, por último, fortalecer essa *simbologia* na “[...] crença de que a Ouvidoria resolve e de que o gestor precisa responder, precisa dar a resposta, mesmo que isso se dê sem elementos coercitivos, elementos impositivos”.

Em decorrência do desenho institucional da Ouvidoria da UFPA, o estudo mostrou que para o alcance de algum nível de efetividade e credibilidade perante aos reclamos da comunidade universitária e da sociedade em geral, deve haver materialização institucional, e essa concretização perpassa pelo apoio do Reitor em ações, prioritariamente, direcionadas aos dirigentes das unidades e subunidades acadêmicas da UFPA, orientando-os tanto a responderem com celeridade, quanto em dar soluções às questões demandas pelo Serviço de Ouvidoria.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Investigar a Ouvidoria da UFPA requer, antecipadamente, situá-la em seu contexto de surgimento na sociedade brasileira, bem como no âmbito do Estado, visto que, ao debate das ouvidorias no Brasil - quanto sua criação, instalação, modelo e forma de funcionamento - concorreram a movimentação da sociedade e as adequações de sua existência de acordo com um novo modelo de Estado: o democrático.

Assim, a reflexão acerca das ouvidorias no Brasil só se tornou possível quando a sociedade brasileira conseguiu, por meio de lutas organizadas, alterar a ordem social vigente até a década de 1980, ou seja, superar uma ditadura que se prolongou por 20 anos, e isto ocorreu, de fato, com a Constituição de 1988, ao se instituir na lei máxima do país uma nova ordem sob os princípios e diretrizes democráticos.

O novo modelo de Estado no Brasil, que não é exatamente novo, pois absorve princípios apresentados, há muito, no livro “Do Contrato Social” de Rousseau, estabelece uma versão que se distanciava dos direitos naturais como também da força, isto é, situava para o fundamento da ordem social o pacto social ou “convenção”, em que o governo se coloca como um corpo intermediário para administrar e governar a sociedade.

Para o Estado brasileiro, o que importa resgatar é o que atualmente temos, o denominado Estado Democrático de Direito em vigor, e de acordo com Streck e Bolzan de Moraes (2003), é um Estado Democrático de direito que faz uma síntese dos modelos anteriores e acrescenta as condições de possibilidade para cumprir as promessas da modernidade, com o claro objetivo de transformar a realidade, buscando estabelecer a democracia como a realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana.

Como síntese, tem-se, a partir da visão de Reale (2007), um Estado Democrático que se caracteriza e se fundamenta no princípio da soberania popular (uma ideia de Rousseau), que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se limita na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático e no cumprimento dos ideais de igualdade e liberdade. Portanto, a igualdade no Estado de Direito se funda na generalidade das leis (todos são iguais perante as leis

– princípio da igualdade) e na realização do princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Esse modelo de Estado brasileiro só se fez possível porque no processo de redemocratização do país, a sociedade civil, por meio das organizações e associações comunitárias e de bairro e dos movimentos populares e sindicais, retomou, concretamente, as reivindicações de criação de canais de comunicação e de instrumentos de participação popular no Estado.

Segundo resgate histórico feito por Lyra (2009), a pressão desses movimentos obteve alcance significativo no processo constituinte, levando a Comissão de Notáveis, coordenada pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco, a apresentar proposta de incorporação ao texto constitucional do instituto *Defensor do Povo*. No entanto, a proposta da comissão sofreu grande resistência por parte de determinados setores do Estado, em particular o Ministério Público, sendo derrotada. Na visão de Lyra (2009), são as instituições que, na verdade, se complementam, enquanto a atuação do Ministério Público é voltada para a garantia dos direitos humanos na esfera judicial; a do ouvidor é pela defesa e promoção dos direitos do cidadão no âmbito da administração pública.

A partir do resultado da investigação que embasa este estudo, é possível tecer algumas considerações acerca da ouvidoria da UFPA referente ao período que compreende agosto de 2006 a dezembro de 2012. Contudo, a análise sobre a Ouvidoria não pode ser feita sem atentar para duas questões relevantes: uma embasada na história recente de sua criação e outra relacionada ao fato do serviço de ouvidoria ser objeto de estudo sistemático pela primeira vez.

Ao analisar a Ouvidoria sob a ótica dos demandantes e assuntos mais frequentes, verificou-se, conforme trabalhado no desenvolvimento do texto, a grande recorrência dos temas de natureza acadêmica, característicos de uma ouvidoria universitária, cujas questões apresentadas pela maioria dos manifestantes da comunidade universitária não se diferenciam dos problemas enfrentados por outras ouvidorias públicas universitárias brasileiras, como nas experiências relatadas por vários ouvidores.

Constataram-se dificuldades no serviço de ouvidoria no sentido de garantir celeridade, principalmente, nas respostas das reclamações e denúncias encaminhadas aos setores acadêmicos para, se for o caso, ter tempo de corrigir falhas e omissões, evitando injustiças ou reparando danos na vida acadêmica do



discente. Isto porque as universidades públicas brasileiras, mesmo sendo um espaço plural, administrada de forma colegiada, não estão isentas das contradições inerentes à natureza das instituições democráticas.

O estudo aponta que as manifestações encaminhadas à ouvidoria não ficaram sem resposta, mesmo que a resposta dada ao manifestante, naquele momento, não tenha sido a específica do setor responsável para solução do problema, o que pode ser visualizado nos casos citados no desenvolvimento do trabalho. É importante destacar que no período de 2006 a 2012 a Ouvidoria da UFPA recebeu 2106 manifestações da comunidade universitária e externa, sendo 941 da primeira e 1018 da segunda e 147 anônimas.

É importante destacar que dentre os assuntos mais frequentes nessas manifestações temos: a) questões relativas ao vestibular, com 408; b) curso de graduação, 395; c) assistência à saúde, 375. Os dados refletem manifestações tanto da comunidade universitária quanto da externa, mas cabe acentuar que desse montante somente as questões que se referem ao vestibular e aos cursos de graduação estão diretamente vinculadas à competência da Ouvidoria. As manifestações sobre a assistência à saúde são provenientes dos hospitais. Assim, percebe-se que questões dessa natureza, embora tenham interlocução com questões de natureza acadêmica não estão no âmbito da resolubilidade da Ouvidoria da UFPA.

Nesse sentido, as questões de assistência à saúde e acadêmica merecem reflexões em conjunto, para que se estabeleçam diálogos entre as ouvidorias da UFPA e os Hospitais universitários João de Barros Barreto e Bettina Ferro de Souza, por serem unidades específicas da mesma universidade, mas sem obrigatoriedade da ouvidoria da UFPA registrar as manifestações dos hospitais para efeito estatístico, uma vez que cada hospital tem seu próprio sistema de registro de manifestação.

A investigação deixou claro também que embora a Ouvidoria reconheça a legitimidade de muitas das manifestações recebidas, há que se considerar as limitações impostas pelos fluxos de processos administrativos, limitações orçamentárias e de capacidade operacional dos serviços da Universidade, que acontecem em tempos diferenciados entre as necessidades dos cidadãos e o tempo de tramitação burocrática institucional, para que se possa atender o que tem de legítimo nas questões suscitadas.

Não obstante essas ponderações, a unidade que respondeu positivamente ao cidadão reconhecendo a legitimidade de sua questão atendeu à função primordial do serviço de ouvidoria da UFPA, que é ser responsável pelo aprimoramento e controle da qualidade dos serviços prestados pela Instituição ao cidadão, juntamente com as diversas unidades da Universidade.

Remetendo às demandas de elogio, solicitações de informações e sugestões recebidas na Ouvidoria, sugere-se que sejam registradas de forma diferenciada das classificadas, como reclamações e denúncias, haja vista essas últimas se constituírem em manifestações que, necessariamente dada à natureza, se transformarão em processos que serão tramitados pela Ouvidoria para apuração das unidades responsáveis pelas questões demandadas pelo cidadão.

A pesquisa também mostrou, com base na tabulação das manifestações analisadas e na reflexão sobre a forma de tratamento dos processos na Ouvidoria, a importância de elaboração e implementação de um protocolo para atender às exigências das ações cotidianas do serviço de Ouvidoria, orientando o fluxo constante de seus procedimentos internos. Indicou, também, a necessidade da Ouvidoria substituir o sistema informatizado usado para o cadastro e tramitação das manifestações por outro mais flexível à realidade complexa de uma universidade *multicampi*, haja vista o atual restringir e, em muitos casos, prejudicar os procedimentos da Ouvidoria, induzindo a erros na leitura dos dados armazenados utilizados para subsidiar os relatórios de gestão.

O estudo apontou, conforme estabelecido em Regulamento, a importância de ser dada ampla divulgação ao papel e as atividades desenvolvidas pela Ouvidoria junto a sua comunidade universitária e externa. Alguns dos envolvidos conversos em objeto de manifestação só ficaram sabendo da existência da Ouvidoria quando foram acionados por ela ou pela sua chefia imediata sobre a questão. Assim como, vários dos cidadãos que recorreram à Ouvidoria o fizeram porque se encontravam em situação de grande tensão, sem saber a quem se dirigir na busca de solução para seu problema e ao percorrerem os diversos setores da Instituição descobriram a existência de uma Ouvidoria na UFPA.

A pesquisa identificou alguns casos de resistência à atuação da Ouvidoria, os quais podem estar relacionados ao desconhecimento de sua existência e função. É possível deduzir que parte dessa resistência justifica-se pela falta de uma maior divulgação junto à comunidade universitária. Como contribuição, para minimizar este

quadro, sugere-se a realização periódica de atividades educativas, tais como palestras e seminários setoriais no âmbito da UFPA, a fim de dirimir o entendimento equivocado que vários dirigentes nutrem em relação à Ouvidoria, os quais por vezes afirmam que a Ouvidoria estaria interferindo na autonomia da unidade alvo da denúncia e, por conta disso, alguns dirigentes não respondem aos encaminhamentos da Ouvidoria. Ressalta-se que a ouvidoria é um serviço voltado para atender com imparcialidade a comunidade universitária e não um segmento específico dela.

A investigação também mostrou que a Ouvidoria da UFPA, com o apoio do dirigente máximo, pode efetivamente, se constituir em mais um instrumento de auxílio à gestão, uma vez que reúne um acervo de informações suficiente para traçar uma “radiografia” dos “gargalos” institucionais, quanto à insatisfação da comunidade universitária e externa em relação aos serviços administrativos e acadêmicos que lhe são prestados. Cabe mencionar o artigo 4º, quanto aos objetivos da ouvidoria, inciso IV que compete à ouvidoria “encaminhar as demandas sobre o funcionamento administrativo e acadêmico da Universidade, com o fim de contribuir para uma gestão institucional mais eficiente”. Para tanto, é necessário que o reitor materialize institucionalmente o apoio às ações da ouvidoria por meio de Sua atuação junto aos dirigentes das unidades acadêmicas da UFPA.

Constatou-se a necessidade da ouvidoria registrar e acompanhar as recomendações feitas aos dirigentes setoriais sobre medidas de aprimoramento do funcionamento dos serviços destinados à comunidade universitária e de membros da sociedade civil.

O estudo aponta que o principal desafio do Serviço da Ouvidoria da UFPA está em garantir, como função primordial, que as críticas e sugestões formuladas por membros da comunidade universitária e da sociedade em geral, se materializem em proposições que sejam efetivamente levadas em consideração pelas instâncias acadêmicas e administrativas da universidade. Nesse caso, deve o ouvidor, a partir da escuta dos problemas cotidianos da universidade, desempenhar o papel de fomentador de soluções e de desenvolvimento institucional.

Ao ouvidor da UFPA, fica o desafio de conciliar a atuação como agente indutor de mudança e representante da comunidade universitária, gozando de credibilidade perante os integrantes da comunidade universitária, considerando a

fragilidade de seu perfil institucional, já que não é dotado de plena autonomia em relação ao dirigente da Instituição.

O resultado da pesquisa mostrou que a Ouvidoria da UFPA, em seu formato institucional, é híbrida. Apresentou em sua configuração características dos paradigmas modernizante e democrático, absorvendo aspectos de ambos os modelos, com predominância do modelo de vertente modernizador.

Desse modo, identificou-se que as principais características da Ouvidoria da UFPA são: 1) criação mediante Resolução editada pelo CONSAD; 2) Subordinação direta ao Gabinete do Reitor; 3) nomeação do ouvidor titular por livre escolha do Reitor com apreciação prévia do CONSAD; 4) designação do ouvidor titular pelo prazo de 2 (dois) anos, prorrogáveis por igual período; 5) atuação como unidade administrativa, sem ocupar nenhum lugar no organograma da Instituição; 6) Atuação na mediação de conflitos; 7) exercício parcial da magistratura da persuasão; e 8) ação predominantemente voltada para a busca da qualidade dos serviços administrativos e acadêmicos prestados, a fim de contribuir para uma gestão institucional mais eficiente.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**. Informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724**: Informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 6024**: Numeração progressiva das seções de um documento. Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. **NBR 6027**: Sumário. Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: Informação e documentação – Citações em documentos - Apresentação. Rio Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. **Conheça mais sobre a história do ombudsman**. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br>> Acesso em: 12. jul. 2010.

BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos humanos: paradoxo da civilização**. São Paulo: USP, 2001.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto editora, 1994. (Coleção Ciências da Educação, n.12).

BRANDÃO, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. **Serviço social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 54, ano 28, p. 123-131, jul. 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados **Constituição [da] República Federativa do Brasil de 1988**. 35. ed. Brasília, DF: Câmara, 2012. Biblioteca Digital. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1366/constituicao\\_federal\\_35ed.pdf?sequence=26](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1366/constituicao_federal_35ed.pdf?sequence=26)> Acesso em 10 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>. Acesso em: 10 jun. 2013

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.861**. Presidência da República, Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 19**. Presidência da República, Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 45**. DF: Presidência da República, Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.051**. Brasília, DF, 2004.

BRSIL. Ministério do planejamento, Orçamento e Gestão. **Ouvidoria do servidor**. Disponível em: <[www.ouvidoriadoservidor.gov.br/ouvidoriaMP/portal.do?method=mostrathistorica](http://www.ouvidoriadoservidor.gov.br/ouvidoriaMP/portal.do?method=mostrathistorica)>. Acesso em: 18 ago. 2010 .

CALADO, Carmen Lúcia de Araújo. Ouvidoria Universitária, uma cultura em expansão. **Revista brasileira de comunicação Organizacional e Relações Públicas**: organicom, ano 7, n. 12, p. 190, 1º semestre, 2010.

\_\_\_\_\_. Ouvidorias Universitárias no Brasil. In: FAVA, Andréa et. al (Org.). **Ouvidoria Universitária no Brasil**: vinte anos de experiência. Florianópolis: tribo da Ilha, 2012. 186 p.

CALADO, Carmen. In: ENCONTRO DO FÓRUM DE OUVIDORES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 1., 2012, Recife. **Anais...Recife**, set. 2012.

CARDOSO, Antonio. Ouvidoria pública e democracia. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Ed. UFPB, 2012. p. 83 – 100

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. São Paulo/Campinas: Papirus, 1986.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CEZARIO, Leandro Fazollo. A estrutura jurídica no Brasil colonial criação, ordenação e implementação. **Revista Jus Vigilantibus**. 4 jan. 2010. Disponível em: <[www.jusvi.com/artigos/43180](http://www.jusvi.com/artigos/43180)> Acesso em: 15 ago. 2010.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009. 286 p.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília, DF: UNB, 2001. 230 p.

DESLANDES, S. F. A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. p. 823. Verbete Ombudsman.

FIORI, José Luis. O desafio político-econômico brasileiro no contexto latino-americano. **Textos IEI**, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 290, dez. 2002.

FÓRUM nacional de ouvidores universitários. In ENCONTRO DO FNOU. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/fnou/encontros.htm>> Acesso em: 10 jul.2012.

GHIDOLIN, Clodoveo. **Jusnaturalismo ou positivismo jurídico**: uma breve aproximação. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GLUER, Laura Maria. **A ouvidoria universitária como instrumento para uma avaliação institucional emancipatória no ensino superior**. Disponível em: <[www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1364-1.pdf](http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1364-1.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2013.

GOMES, Manuel Eduardo Camargo e. Prefácio in: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de Ouvidorias públicas no Brasil**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009. 335p.

\_\_\_\_\_. Ouvidorias Públicas: elementos para uma tipologia com fundamento no regime jurídico. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de ouvidorias públicas no Brasil**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009. 335 p.

\_\_\_\_\_. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. p. 41 – 118.

GONÇALVES, Hortência de Abreu. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: Avercamp, 2005.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/010/instrumento\\_avaliacao\\_nstitucional\\_externa\\_recredenciamento.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/010/instrumento_avaliacao_nstitucional_externa_recredenciamento.pdf)>.\_ Acesso em: 2 jun.2013.

ICJ. Missão. Disponível em: <<http://www.icj.ufpa.br/o-instituto> >. Acesso em: 2 jun. 2013.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LYRA, Rubens Pinto. **Uma plataforma constitucional unitária para o movimento sindical**. João Pessoa: Ed. UFPB, 1987. 23 p.

\_\_\_\_\_. O ouvidor Universitário. In: VISMONA, Edson Luiz (Org.). **A ouvidoria no Brasil**. Imprensa Oficial. São Paulo, 2000, p. 67-92.

\_\_\_\_\_. Ouvidor: O defensor dos direitos na administração pública brasileira. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Autônomas X obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: Ed UFPB, 2004. 172 p.

\_\_\_\_\_. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.

\_\_\_\_\_. **Teorias clássicas sobre democracia direta e a experiência brasileira**. Disponível em: <<http://unisc.br/fnou/artigos/teorias.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2010.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Teoría del derecho**. Madrid: Tecnos, 2007.

MACHADO, Lourival Gomes. Rousseau :Jean Jacques, 1712, 1778. **Do contrato social**; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Introdução e Notas de Paul Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 7. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1998. (Os Pensadores).

MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HUMANIDADE, 10., 2007, Brasília, DF. **Anais...**Brasília, DF: UNB. 2007.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1978. 118 p.

MANESCHY, Carlos Edilson. In: SEMINÁRIO DE FORMAÇÃO DE OUVIDORES SETORIAIS E ESTUDANTIS, 1., 2012, Belém. **Anais...** Belém: UFPA; Ouvidoria Geral, 10 - 11 mar. 2013.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. 3. d. Brasília, DF: EdUnB, 1994.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: J. Zahar 1967.

MAY, T; **Pesquisa Social**: questões, métodos e processos. Tradução de Carlos Alberto S. Netto Soares. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENANDRO, Paulo Rogério; PENEDO, Roberto da Cunha; BOLSANELO, Artelírio. **Ouvidoria na universidade**: uma inovação acertada. Vitória: [s. n.], 1995.

MINAYO, M C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo : Hucitec, 2010. 407 p.

MORAES, Diana Coeli Paes. **As ouvidorias de saúde pública no Estado do Pará**: uma relação dialógica entre governo, medicina e sociedade? 2012. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012. 103 p.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação especial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MORRISON, Wayne. **Filosofia do direito**: dos gregos ao pós-modernismo. São Paulo: Martins Fontes, 2001.



NECKEL, Roselane. Ouvidoria da UFSC: duas décadas de diálogo com a comunidade. In: FAVA, Andréa et. al. (Org.). **Ouvidoria Universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. 186 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 3. ed. 2011. 268 p.

OLIVEIRA, Alan Santos de. Ouvidorias universitárias e democracia: conexões e desafios. In: FAVA, Andréa et. al. (Org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. 186 p.

OLIVEIRA, João Elias. Ouvidoria Pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: VISMONA, Edson Luiz (org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da associação brasileira de ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Associação Brasileira de Ouvidores / Ombudsman, 2005, p.48.

OMD. Disponível em: <[www.ond.com.br](http://www.ond.com.br)>. Acesso em: 12 jun. 2013.

OUVIDORIA. Disponível em: <[www.ouvidoriadoservidor.gov.br](http://www.ouvidoriadoservidor.gov.br)>. Acesso em: 13 bar. 2013.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In **Política social e democracia**. BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.). São Paulo: Éxitos Corte; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PLANALTO.<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm) em 2013>. Acesso em: 2 jun. 2013.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1978 [2000 ?].

PRATA, Álvaro Toubes. A importância da ouvidoria para a UFSC. In: FAVA, Andréa et. al. (Org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. 186 p.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RODRIGUES, Olinda. **Democratização e gestão pública na Amazônia: um modelo de orçamento participativo**. Jundiaí: Paco, 2010. 253 p.

ROMÃO, José Eduardo. A ouvidoria geral da União e papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social. In: LyraA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil: terceira coletânea**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2002.

RUSSEL, Bertrand. **História do pensamento ocidental**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 487p.

SINAES. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm) em 2013 > Acesso em: 2 jun. 2013

SOLUTUS a Legibus. Lat. **Liberado das leis, não limitado pelas leis. Uma expressão aplicada no direito civil romano ao imperador**. Disponível em <<http://thelawdictionary.org/legibus-solutus>>. Acesso em: 13 bar. 2013.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. 195 p.

\_\_\_\_\_. **Ciência política & teoria do Estado**. 5. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TAVARES, Blan. 2009. Disponível em: < [www.scribd.com/doc/932688/o\\_que\\_e\\_Ouvidoria](http://www.scribd.com/doc/932688/o_que_e_Ouvidoria) > Acesso em: 15 jul. 2010.

TOLEDO, C. N. de. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 24, nº 47, p.13-28, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. 2001 – 2010**. 2000. Disponível em: <[http://www.portal.ufpa.br/docs/pdi\\_aprovado\\_final.pdf](http://www.portal.ufpa.br/docs/pdi_aprovado_final.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **2011 – 2015**. 2010. Disponível em: <[http://www.portal.ufpa.br/docs/pdi\\_aprovado\\_final.pdf](http://www.portal.ufpa.br/docs/pdi_aprovado_final.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1.211, de 05 de junho de 2006**. Institui o serviço de Ouvidoria na Universidade Federal do Pará. Belém, 2006. Disponível em: <[http://www.ufpa.br/sege/boletim\\_interno/downloads/resolucoes/consad/2006/Microsoft%20Word%20-%201211.pdf](http://www.ufpa.br/sege/boletim_interno/downloads/resolucoes/consad/2006/Microsoft%20Word%20-%201211.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Conselho Superior de Administração – CONSAD. Atribuições do Serviço de Ouvidoria da UFPA. **Através dos artigos 2º, 3º, 5º da Resolução nº 1.211, 2006**. Belém, 2006.

\_\_\_\_\_. **Regulamento da Ouvidoria Geral da UFPA de 2006**. Disponível em: <[http://www.ufpa.br/sege/boletim\\_interno/downloads/resolucoes/consad/2006/Microsoft%20Word%20-%201211.pdf](http://www.ufpa.br/sege/boletim_interno/downloads/resolucoes/consad/2006/Microsoft%20Word%20-%201211.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Ouvidoria Geral da UFPA de 2011**. Belém, 2012a. Disponível em: <[http://www.portal.ufpa.br/docs/pdi\\_aprovado\\_final.pdf](http://www.portal.ufpa.br/docs/pdi_aprovado_final.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **UFPA em números 2012**: ano base 2011. 2012b. Disponível em: <[http://www.proplan.ufpa.br/doc/numeros/UFPA\\_em\\_Numeros\\_2012.pdf](http://www.proplan.ufpa.br/doc/numeros/UFPA_em_Numeros_2012.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Estatuto**. Disponível em: <[http://www.ufpa.br/sege/boletim\\_interno/downloads/estatuto/estatuto.Pdf](http://www.ufpa.br/sege/boletim_interno/downloads/estatuto/estatuto.Pdf)>. Acesso em: 2 maio 2013.

UFPA. Disponível em: <[www.ufpa.br](http://www.ufpa.br)>. Acesso em: 2 jun. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/content/abertas-inscri%C3%A7%C3%B5es-para-ouvidor-geral-da-ufpb>>. Acesso em 11 mar. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Reitoria. Relatório 2012-2016. Florianópolis, 2013.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FG V, 1999. p. 213-256.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. **Ouvidoria na UECE**: seis meses de experiência, Relatório, UECE, Fortaleza, CE, 1998.

\_\_\_\_\_. As Ouvidorias Universitárias. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009. p. 251-259.

\_\_\_\_\_. Evolução das ouvidorias no contexto das ouvidorias brasileiras. In: VISMONA, Edson Luiz (Org.). **A Ouvidoria brasileira**. Dez anos de ABO. São Paulo; Imprensa Oficial, 2006, p. 91-102.

\_\_\_\_\_. Ouvidoria na UECE: cidadania no dia-a-dia. In: SÁ, Adísia; VILANOVA, Fátima; MACIEL, Roberto (Org.). **Ombudsmen-Ouvidores**: transparência, mediação e cidadania. Fortaleza: Demócrito Rocha. 2004. 245 p.

VISMONA, Edson Luiz. A ouvidoria no Brasil e seus princípios. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES. **A Ouvidoria no Brasil**. Imprensa Oficial. São Paulo, 2000. 119 p.

\_\_\_\_\_. Dez anos de ABO e a construção da ouvidoria brasileira. In: VISMONA, Édson (Org.). **A Ouvidoria brasileira**: dez anos da Associação Brasileira de OuvidoresOmbudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do estado de São Paulo, 2005. p. 13-32.

## ANEXOS



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
CONSELHO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO**

**ANEXO A- RESOLUÇÃO N.º 1.211, DE 05 DE JUNHO DE 2006**

Institui o serviço de Ouvidoria na  
Universidade Federal do Pará.

**O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**, no uso das atribuições que lhe conferem o Estatuto e o Regimento Geral, em cumprimento à decisão do Egrégio Conselho Superior de Administração, em sessão ordinária realizada no dia 10 de abril de 2006, e em conformidade com os autos do Processo n.º 026587/2005 – UFPA, promulga a seguinte

**R E S O L U Ç Ã O:**

**Art. 1º.** Fica instituído o serviço de Ouvidoria na Universidade Federal do Pará, responsável pelo encaminhamento, à Administração da UFPA, das interpelações individuais ou coletivas, de membros da sociedade civil e da comunidade universitária, em prol da melhoria do serviço público prestado pela Instituição.

**Art. 2º.** A Ouvidoria será dirigida por um Ouvidor, designado pelo Reitor, dentre os servidores com no mínimo 5 (cinco) anos de efetivo exercício na Universidade.

**§1º** Compete ao CONSAD apreciar previamente sobre a designação do Ouvidor;

**§2º** A designação do Ouvidor de que trata o *caput* deste artigo será pelo prazo de 2 (dois) anos, prorrogáveis por igual período.

**Art. 3º.** São atribuições do serviço de Ouvidoria da UFPA:

I – Receber demandas – reclamações, sugestões, consultas ou elogios – de qualquer origem, relativos a direitos e interesses individuais, coletivos e difusos;

II – Identificar as unidades envolvidas nas demandas, articulando junto a estas, o encaminhamento das questões suscitadas pelo público;

III – Diligenciar junto às unidades envolvidas para que seja esclarecido o assunto e corrigidas as falhas, quando for o caso;

IV – Prestar ao público, com o auxílio das Unidades envolvidas no assunto, as demandas solicitadas, observados os limites de sua competência e a legislação pertinente;

V – Registrar todas as solicitações encaminhadas a Ouvidoria e as respostas oferecidas aos usuários, mantendo atualizadas as informações e estatísticas referentes às atividades do setor;

VI – Sugerir às instâncias administrativas e acadêmicas medidas de aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da Instituição;

VII – Realizar outras tarefas similares que lhe forem atribuídas pela Reitoria.

***Resolução n.º 1.211 /CONSAD, de 05.06.2006***

**Art. 4º.** Esta Resolução entra em vigor na presente data.

Reitoria da Universidade Federal do Pará, em 5 de junho de 2006.

**Prof. Dr. ALEX BOLONHA FIÚZA DE MELLO**

R e i t o r

Presidente do Conselho Superior de Administração

**ANEXO B- Resolução n.º 1.211 /CONSAD, de 05.06.2006****SERVIÇO DE OUVIDORIA****REGULAMENTO INTERNO****CAPITULO I****INTRODUÇÃO**

**Art. 1º.** O presente Regulamento estabelece as diretrizes, estratégias, objetivos e responsabilidades para o funcionamento e a gestão das atividades desenvolvidas pelo serviço de Ouvidoria da UFPA.

**Art. 2º.** O serviço de Ouvidoria da UFPA é atividade diretamente subordinada ao Gabinete do Reitor, sendo responsável pelo aperfeiçoamento do serviço institucional junto aos segmentos da sociedade civil e aos diversos setores da Universidade.

**Art. 3º.** O serviço de Ouvidoria da UFPA atenderá aos usuários pessoalmente ou por telefone, de segunda à sexta-feira, das 8 às 12 horas e das 13 às 17 horas, ou por *email*, através de formulário *on line*, disponível no *site* da UFPA na internet.

**Art. 4º.** São objetivos do serviço de Ouvidoria da UFPA:

- I – Assegurar a participação da comunidade na Instituição em vista do aperfeiçoamento das atividades nela desenvolvidas;
- II - Garantir ao cidadão/usuário resposta às suas manifestações;
- III - Atuar com autonomia, transparência, imparcialidade e de forma personalizada no controle da qualidade dos serviços e no exercício da cidadania; e
- IV – Encaminhar as demandas sobre o funcionamento administrativo e acadêmico da Universidade, com o fim de contribuir para uma gestão institucional mais eficiente.

Parágrafo Único: As unidades envolvidas nas demandas terão até 15 (quinze) dias para manifestar-se sobre cada assunto, contados a partir do contato do serviço de Ouvidoria da UFPA.

**CAPÍTULO II****DO OUVIDOR E DE SUAS ATRIBUIÇÕES**

**Art. 5º.** O Ouvidor está subordinado diretamente ao Reitor.

**Art. 6º.** São deveres do Ouvidor:

- I – Facilitar e simplificar ao máximo o acesso do usuário ao serviço de Ouvidoria;
- II – Atuar na prevenção de conflitos;
- III – Atender as pessoas com cortesia e respeito, evitando qualquer

discriminação ou pré-julgamento;

**Resolução n.º 1.211 /CONSAD, de 05.06.2006**

- IV – Agir com integridade, transparência e imparcialidade;
- V – Resguardar o sigilo dos usuários e das informações personalizadas;
- VI – Promover a divulgação do serviço de Ouvidoria.

**Art. 7º.** São atribuições do Ouvidor:

- I – Receber demandas – reclamações, sugestões, consultas ou elogios – de qualquer origem, relativos a direitos e interesses individuais, coletivos e difusos;
- II – Identificar as unidades envolvidas nas demandas, articulando junto a estas, o encaminhamento das questões suscitadas pelo público;
- III – Diligenciar junto às unidades envolvidas para que seja esclarecido o assunto e corrigidas as falhas, quando for o caso;
- IV – Prestar ao público, com o auxílio das Unidades envolvidas no assunto, as informações solicitadas, observados os limites de sua competência e legislação pertinente;
- V – Registrar todas as solicitações encaminhadas à Ouvidoria e as respostas oferecidas aos usuários, mantendo atualizadas as informações e estatísticas referentes às atividades do setor;
- VI – Sugerir às instâncias administrativas e acadêmicas medidas de aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da Instituição;
- VII – Promover palestras, encontros e seminários referentes a temas da Ouvidoria e de interesse da UFPA; e
- VIII – Realizar outras tarefas similares que lhe forem atribuídas pela Reitoria.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA DESTITUIÇÃO DO OUVIDOR**

**Art. 8º.** Constituem motivos para a destituição do Ouvidor:

- I – Perda do vínculo funcional com a instituição;
- II – Prática de atos que extrapolem sua competência, nos termos estabelecidos por este Regulamento;
- III – Descumprimento das obrigações definidas neste Regulamento;
- I V – Conduta ética incompatível com a dignidade da função.

### **CAPÍTULO IV**

#### **DOS USUÁRIOS**

**Art. 9º.** A Ouvidoria pode ser utilizada:

- I – Por estudantes da UFPA;
- II – Por servidores docentes e técnico-administrativos da UFPA;
- III – Por pessoas da comunidade externa.



§ 1º – Não serão atendidas solicitações anônimas.

§ 2º – Serão garantidos o sigilo sobre o nome e os dados pessoais dos usuários.

## **CAPÍTULO V**

### **DA DOCUMENTAÇÃO**

**Art. 10.** Todas as solicitações à Ouvidoria serão documentadas em ordem cronológica, em cujo registro deve constar:

I – Data do recebimento da demanda;

#### **Resolução n.º 1.211 /CONSAD, de 05.06.2006**

II – Data da resposta;

III – Nome do solicitante;

IV – Endereço/telefone/*e-mail* do solicitante;

V – Forma de contato mantido – pessoal, por telefone, *e-mail* ou formulário *on line*;

VI – Proveniência da demanda – estudante, servidor técnico-administrativo, docente ou comunidade;

VII – Tipo de demanda – reclamação, sugestão, consulta ou elogio;

VIII – Unidade envolvida;

IX – Situação apresentada; e

X – Data e informe do resultado.

**Art. 11.** A documentação relativa às demandas poderá ser acessada durante um ano por qualquer interessado, exceto no que diz respeito aos incisos III e IV do artigo anterior, que tem caráter sigiloso.

**Art. 12.** A Ouvidoria da UFPA encaminhará ao Reitor, mensalmente, relatório com a listagem das demandas do período, contendo informações sobre o tipo de ocorrência, a unidade envolvida, a situação apresentada e a resposta dada ao solicitante.

## **CAPÍTULO VI**

### **DA DIVULGAÇÃO**

**Art. 13.** A Ouvidoria da UFPA divulgará, na *home page* da UFPA, na *Internet* e *Intranet* da Instituição, os dados gerais do serviço realizado pela unidade.

**Art. 14.** A divulgação a que se refere o artigo anterior conterà os seguintes dados gerais:

I – O número total de demandas atendidas e pendentes;

II – O número total das demandas recebidas em cada mês por grupos de usuários;

III – O movimento das demandas por categorias, com o número de solicitações

definidas como: reclamações, sugestões, consultas e elogios;

IV – O movimento das demandas por meio de acesso, com o número de contatos realizados pessoalmente, através de *e-mail*, por telefone/fax e pelo formulário *on line*;

V – As categorias das demandas recebidas por segmento, com o número de solicitações registradas em cada categoria – reclamações, sugestões, consultas e elogios, relacionadas aos grupos de usuários; e

VI – As categorias das demandas recebidas por unidade, com o número de solicitações registradas em cada categoria, relacionadas às unidades envolvidas