



Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade UnB Planaltina – FUP  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP

RENATA FILGUEIRA COSTA

**AUTOCOMPOSIÇÃO COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO  
EFETIVA DO CIDADÃO NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS NO  
ÂMBITO DA OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Brasília-DF  
2020

RENATA FILGUEIRA COSTA

**AUTOCOMPOSIÇÃO COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO  
EFETIVA DO CIDADÃO NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS NO  
ÂMBITO DA OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília, como um dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública

Orientadora: Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda

Brasília-DF  
2020

CC837a COSTA, RENATA FILGUEIRA  
AUTOCOMPOSIÇÃO COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO EFETIVA  
DO CIDADÃO NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS NO ÂMBITO DA  
OUVIDORIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA / RENATA FILGUEIRA  
COSTA; orientador LUCIANA DE OLIVEIRA MIRANDA. -- Brasília,  
2020.  
175 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão  
Pública) -- Universidade de Brasília, 2020.

1. PARTICIPAÇÃO. 2. OUVIDORIAS PÚBLICAS. 3. OUVIDORIAS  
UNIVERSITÁRIAS. 4. AUTOCOMPOSIÇÃO. I. MIRANDA, LUCIANA DE  
OLIVEIRA, orient. II. Título.

RENATA FILGUEIRA COSTA

**AUTOCOMPOSIÇÃO COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO EFETIVA DO  
CIDADÃO NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS NO ÂMBITO DA OUVIDORIA  
DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

A Comissão Examinadora abaixo identificada aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

---

Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda  
Universidade de Brasília – UnB  
Orientadora

---

Profa. Dra. Ana Cláudia Farranha Santana  
Universidade de Brasília – UnB  
Examinadora externa ao PPGP

---

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa  
Universidade de Brasília – UnB  
Examinador interno

Brasília-DF, 09 de março de 2020

Àqueles que, comigo, embarcaram nesta jornada de aperfeiçoamento, vivenciando as alegrias,  
angústias e incertezas próprias do aprendizado.

À D. Maria Marques (*in memoriam*) pelo amor de uma vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus pela saúde e por me fazer firme nessa caminhada.

À Universidade de Brasília minha gratidão por ter me acolhido como estudante de graduação; servidora e, agora, estudante de pós-graduação.

Aos meus pais José e Sandra pelo amor, carinho e exemplo de retidão. Incansáveis nos ensinamentos; presentes nas conquistas. À minha irmã, Daniela, pela torcida e presença amiga sempre. Às minhas lindíssimas Isadora e Catarina pela alegria que nos proporcionam diariamente. Aos meus padraostos Nelson e Selma pela companhia constante e amizade sincera. Aos familiares – meus e de meu esposo – que, dentro de suas possibilidades, acompanharam este longo processo de estudo e aprendizagem. Minha eterna gratidão pelas palavras de coragem e pela ajuda constante, especialmente no trato com a pequena Sofia.

Ao meu esposo José Henrique, pela dedicação diária com nossa família; pela cumplicidade; ajuda; compreensão e amor. A sua vontade de crescer e ser cada vez melhor me inspira!

À Sofia, fonte de inspiração diária! Sua chegada em nossas vidas foi motivo de muita alegria; sua presença nos engrandece e nos instiga a melhorar todos os dias.

À minha orientadora, professora Luciana de Oliveira Miranda, pela confiança e dedicação a mim dispensadas. A sua presença fez esse percurso mais suave. Minha gratidão pelo seu ofício de ensinar e direcionar os estudos com bom humor e tranquilidade. Aos professores que compuseram a banca de qualificação – professores Jonilto Costa Sousa e José Geraldo de Sousa Junior –, pelas fundamentais observações e contribuições. E à professora Ana Cláudia Farranha Santana pela gentileza em aceitar o convite para a defesa. Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP/FUP) e colegas de curso com quem tive a oportunidade de trocar experiências e que contribuíram com debates e leituras que enriqueceram a presente dissertação.

Aos amigos queridos que, mesmo longe, acompanharam as angústias e permitiram longos desabafos! Às queridas Flávia Machado e Larissa Aguiar pela troca diária de experiências de estudo e de vida. Aos amigos que fiz no meu ambiente de trabalho – pessoas especiais a quem devo muito pelos constantes desgastes físico e emocional. À chefe da Ouvidoria Maria Ivoneide de Lima Brito pela confiança e incentivo.

“O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem” (Guimarães Rosa, *Grande sertão: veredas*)

## RESUMO

O estudo se refere à proposta de criação de um núcleo de mediação e conciliação na Ouvidoria da Universidade de Brasília, considerando a autocomposição como ferramenta adequada de resolução de conflito. Realizada pesquisa prévia do emprego de técnicas de mediação e conciliação em cinco Universidades Federais da região Centro-Oeste, verificou-se pouca exploração do potencial de atuação proativa dessas ouvidorias, no sentido de considerar o diálogo como parte efetiva da resolução pacífica de conflitos. A pesquisa realizada corresponde a uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, tendo como ponto de partida o estudo de caso realizado em uma instituição pública, cujas técnicas de pesquisa escolhidas foram: pesquisa documental e entrevistas, examinadas sob a ótica da análise de conteúdo. A relevância da discussão recai na imposição legal de setores da administração pública promoverem a participação do cidadão na esfera de suas decisões, por meio do diálogo e do convite à reflexão. Percebeu-se que ampliar fisicamente o espaço da ouvidoria – entre outras providências, como, por exemplo, capacitação de servidores; participação da equipe da ouvidoria em eventos promovidos pela Ouvidoria-Geral da União (OGU) e parceiros; leitura da legislação atualizada – pode sanar equívocos na sua atuação e/ou melhorar suas ações. Concluiu-se que o canal de ouvidoria é essencial para fomentar a previsão constitucional da participação e do controle social, bem como para validar o princípio da transparência e avaliar a satisfação do usuário com os serviços públicos prestados.

Palavras-chave: Participação. Ouvidorias públicas. Ouvidorias universitárias. Autocomposição.



## ABSTRACT

This study is related to the proposal to create a mediation and conciliation Centre in the Ombudsman office of the University of Brasília, by considering the self-composition as an appropriate tool for conflicts solution. After prior check of techniques use for mediation and conciliation in five Federal Universities in the Midwest region, a little exploration of the potential for proactive action was detected in these ombudsman offices roles, because they did not consider the dialogue like an effective part for pacific conflicts solution. The research carried is related to a qualitative approach, with descriptive and exploratory nature. Its base is the case study carried in a public institution, with the following research techniques: document research and interviews, both checked under the content analysis perspective. The debate importance is related to the legal imposition of the public administration sectors to promoting the citizen participation in its decisions sphere, through dialogues and through the invitation to reflection. It was noticed that expanding physically the Ombudsman office space – among other actions, such as servants' trainings; participation in the Ombudsman office team in events promoted by the Federal Ombudsman Office (OGU) and partners; the updated legislation reading – can solve mistakes in its acting and/or improve its actions. It was concluded that the Ombudsman office channel is essential to foster the constitutional provision of the social control and participation, as well as to validate the principle of transparency and evaluate the user satisfaction with the public services provided.

**Keywords:** Participation. Public Ombudsman Offices. University Ombudsman Office. Self-composition.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de literatura.....	32
Figura 2 – Serviços auxiliares da Universidade de Brasília .....	98
Figura 3 – Órgãos de direção e de coordenação da Universidade de Brasília	98
Figura 4 – Estrutura organizacional UnB 2019.....	100
Figura 5 – Entrada da Ouvidoria .....	101
Figura 6 – Antessala que abriga o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	101
Figura 7 – Sala de atendimento da Ouvidoria .....	102
Figura 8 – Sala da Ouvidora .....	102
Figura 9 – Organograma Universidade Federal de Goiás .....	136
Figura 10 – Organograma Universidade Federal de Mato Grosso .....	136
Figura 11 – Organograma Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	137
Figura 12 – Organograma Universidade Federal da Grande Dourados ..	138

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Artigos analisados em profundidade e estrato CAPES do periódico	33
Quadro 2 – Síntese de normativos que regem minimamente a atuação de uma ouvidoria pública .....	68
Quadro 3 – Metodologia de pesquisa .....	96
Quadro 4 – Categorias, códigos de análise, autores .....	108
Quadro 5 – Desafios vivenciados no cotidiano da Ouvidoria .....	122
Quadro 6 – Importância da capacitação .....	125
Quadro 7 – Oferta da mediação e conciliação em atendimentos da Ouvidoria	133
Quadro 8 – Normativos das IFES e previsão da ouvidoria universitária .....	138
Quadro 9 – Tipos de documentos .....	169
Quadro 10 – Legislação pertinente ao estudo das ouvidorias públicas .....	169
Quadro 11 – Órgão / perguntas.....	171

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Como e quando ocorreu a entrevista.....	103
--	-----

## LISTA DE SIGLAS

ABO – Associação Brasileira de Ouvidores  
ADR – *Alternative Dispute Resolution*  
AI 5 – Ato Institucional nº 5  
BCE – Biblioteca Central da Universidade de Brasília  
BDTD – Biblioteca Digital de Teses e Dissertações  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CF/1988 – Constituição Federal de 1988  
CGU – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CONSUNI – Conselho Universitário  
CPC – Código de Processo Civil  
DAS – Grupo-Direção e Assessoramento Superiores  
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
DCE – Diretório Central dos Estudantes  
DL – Decreto-Lei  
E1-E10 – Entrevistados 1 a 10  
e-OUV – Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal  
e-SIC – Sistema do Serviço de Informação ao Cidadão  
FCPE – Funções Comissionadas do Poder Executivo  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNOU – Fórum Nacional de Ouvidores Universitários  
HU – Hospital Universitário  
IES – Instituição de Ensino Superior  
IFES – Instituição Federal de Ensino Superior  
IN – Instrução Normativa  
INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
LGBT<sup>1</sup> – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais  
LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais  
MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação

---

<sup>1</sup> Foi utilizada a sigla constante de publicações oficiais do Governo Federal.

MESC – Meios extrajudiciais de solução de conflitos

MMOuP – Modelo de Maturidade de Ouvidorias Públicas

MP – Medida Provisória

NPG – *New Public Governance*

NPM – *New Public Management*

OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU – Ouvidoria-Geral da União

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Ouv/UnB – Ouvidoria da Universidade de Brasília

PCD – Pessoa com Deficiência

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PM – Polícia Militar

PROCON – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor

PROMOUV – Programa de Melhoria Continuada das Unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal

PSL – Partido Social Liberal

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais

RI – Regimento Interno

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SEDAP – Secretaria de Administração Pública

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

UEL – Universidade Estadual de Londrina

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UFG – Universidade Federal de Goiás

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UnB – Universidade de Brasília

UNICEUB – Centro Universitário de Brasília

USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>1.1 Objetivos</b> .....	19
1.1.1 <i>Objetivo geral</i> .....	19
1.1.2 <i>Objetivos específicos</i> .....	19
1.1.3 <i>Problema de pesquisa</i> .....	19
<b>1.2 Justificativa</b> .....	19
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	21
<b>2.1 Pesquisa bibliográfica</b> .....	22
2.1.1 <i>Mapa de literatura</i> .....	31
<b>2.2 Modelos de gestão no Brasil e nova ordem jurídica: percurso de concretização de direitos e novas formas de participação</b> .....	33
<b>2.3 Modalidades de resolução de conflito: a autocomposição como ferramenta efetiva de participação do cidadão nas decisões administrativas no âmbito das ouvidorias públicas</b> .....	49
<b>2.4 O instituto da ouvidoria e o papel do ouvidor</b> .....	58
2.4.1 <i>Instituto da ouvidoria: o ouvidor e as ouvidorias públicas</i> .....	58
2.4.2 <i>Atuação da Ouvidoria-Geral da União (OGU) no contexto das ouvidorias públicas</i> .....	64
2.4.3 <i>O papel do ouvidor público</i> .....	70
<b>2.5 Ouvidorias universitárias</b> .....	73
2.5.1 <i>Escuta sensível, fortalecimento do sujeito no espaço de participação popular e legitimação do poder</i> .....	81
2.5.2 <i>Ética e ambiente universitário</i> .....	87
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	93
<b>3.1 Tipo de pesquisa</b> .....	94
<b>3.2 Caracterização da organização em que se pretende ver absorvido o produto do estudo</b> .....	97
<b>3.3 Participantes da pesquisa</b> .....	102
<b>3.4 Técnicas e procedimento de coleta de dados</b> .....	104
3.4.1 <i>Pesquisa documental</i> .....	104

<i>3.4.2 Entrevistas</i> .....	105
<b>3.5 Análise das informações</b> .....	107
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	112
<b>4.1 Percurso e desafios da Ouvidoria da Universidade de Brasília</b> .....	112
<b>4.2 Mediação e conciliação na Ouvidoria da Universidade de Brasília e legislação correlata</b> .....	129
<b>4.3 Estrutura institucional das ouvidorias de algumas IFES do Centro-Oeste</b> .....	134
<b>4.4 Reconhecimento do potencial do canal de ouvidoria para a resolução de conflitos na Universidade de Brasília</b> .....	142
<b>4.5 Contexto político atual e consolidação das ouvidorias universitárias</b> .....	147
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	151
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	154
<b>APÊNDICE A – Análise documental</b> .....	169
<b>APÊNDICE B – Roteiro de entrevista</b> .....	171
<b>APÊNDICE C – Termo de consentimento</b> .....	174
<b>ANEXO – “Constituinte deve fixar ouvidor”, Folha de S. Paulo</b> .....	175



# 1 INTRODUÇÃO

O Brasil, desde a década de 1930, conforme aponta a literatura (BRESSER-PEREIRA, 2001; TORRES, 2004), vivencia processos diferentes em termos de gestão pública, no intuito de transformar e modernizar o aparelho do Estado. Sob o ponto de vista didático a administração pública brasileira experimentou os modelos patrimonialista (1821-1930); burocrático weberiano (1930-1990) e gerencial (1990 em diante), sendo equivocadamente suposto que são modelos que se sucederam, de forma linear. Consoante entendimento de Torres (2004, p. 140), os modelos “convivem e sempre conviveram simultaneamente” na esfera pública brasileira.

À presente investigação interessa pensar nas mudanças promovidas a partir da década de 1990, sem, contudo, desprezar o contexto histórico político-social por que passou o país ao longo dos anos, especialmente com o fim do regime militar e a tão aguardada chegada da redemocratização (POLLITT, 1990; BRESSER-PEREIRA, 1998; 2009; OLIVEIRA, A., 2017a).

O fim do regime militar marca profundamente as estruturas administrativas no Brasil. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o modelo autoritário foi posto em xeque e a nova Carta passou a propor a preservação de direitos e garantias fundamentais (MARQUES; TAUCHEN, 2014; SOARES, 2019) e formas produtivas de participação popular (SCHIER, 2002; SANTOS, 2017-2018; OLIVEIRA, T., 2017b).

A discussão iniciada internacionalmente na década de 1970 acerca do modelo gerencial influencia as primeiras gestões democráticas (CARDOSO, 1995). A nova administração era pensada sob os auspícios da redução de custos e do aumento da sua produtividade, abarcando noções rudimentares de eficiência e redução na atuação do Estado em favor do mercado (BENTO, 2003).

Cozzolino e Irving (2015) afirmam que se trata de reformas cunhadas de neoliberais, ao argumento de inserção do país na economia globalizada, dado o fracasso na gestão dos recursos públicos. Alguns analistas (PAES DE PAULA, 2005; BENTO, 2003) avaliam que o modelo gerencialista, no Brasil, continuou eivado de autoritarismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e não houve superação da lógica burocrática. E, em especial, o indicador de eficiência não fora corrigido, respingando na qualidade do serviço prestado ao usuário (BENTO, 2003). Há quem, por outro lado, entenda que, de qualquer forma, a administração gerencial surge como opção, contraposição e

superação ao modelo burocrático (SANTOS, 2000; CAVALCANTE; CAMÕES, 2015), sendo justamente a questão da redução do nível de intervenção estatal fator que contribui para a eficiência estatal.

Nesse sentido e considerando a então recém-promulgada CF/1988, surgem como mecanismos importantes as ouvidorias, as audiências públicas, as mesas de diálogo, os comitês, os conselhos (BITTAR, 2014); enfim, uma variedade de possibilidades que traduz conceitos como eficiência (SANTOS, 2000; GABARDO, 2002), políticas públicas (LIBERATI, 2013; DIAS; MATOS, 2012), transparência (TORRES, 2004; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), *accountability* (XAVIER, 2011; OLIVEIRA, A., 2017a), governança (COZZOLINO; IRVING, 2015), governabilidade, responsividade (O'DONNELL, 1998; SANTOS, 2017-2018; BRASIL, 2017d), participação e controle social (GOMES, 2000; SCHIER, 2002; BENTO, 2003; BRASIL, 2005), abarcados pelo texto constitucional e cada vez mais importantes na gestão da coisa pública e nas ações de seus agentes.

Para o presente estudo, o destaque é conferido à atuação das ouvidorias públicas universitárias, alcançadas por orientações infralegais e pelos normativos da Ouvidoria-Geral da União (OGU). Percebe-se nesse segmento potencial autocompositivo para resolução pacífica de conflitos (LYRA, 2014; BRASIL, 2016b; MARQUES; CARVALHO, 2017; AZEVEDO, 2018; SPENGLER; WRASSE, 2019) que envolvam a sua comunidade, mormente no que toca às relações interpessoais e intersetoriais (IASBECK, 2010b; 2012).

A determinação de serem realizadas técnicas autocompositivas, como a mediação e a conciliação, advém de lei federal (BRASIL, 2019a) e se torna cada vez mais imprescindível no plano administrativo, observada a atuação nem sempre satisfatória do Poder Judiciário (TAVARES; FILPO, 2018) e a necessidade de haver um espaço para que o cidadão seja escutado e respeitado na sua individualidade como sujeito de direitos. Por fim, registre-se que os normativos infralegais cumprem mandamento constitucional, inserto no art. 37, § 3º, inciso I, permitindo visibilidade ao usuário de serviços públicos sob a forma de participação cidadã.

## **1.1 Objetivos**

### *1.1.1 Objetivo geral*

O objetivo geral da pesquisa é propor a criação de um núcleo de mediação e conciliação na Ouvidoria/UnB.

### *1.1.2 Objetivos específicos*

- 1 – Identificar as demandas institucionais de atuação da Ouvidoria da UnB;
- 2 – Descrever os formatos de atendimento da Ouvidoria da UnB;
- 3 – Pesquisar a estrutura organizacional de outras IFES quanto à previsão de ouvidoria;
- 4 – Propor a criação de um núcleo de mediação e conciliação na Ouvidoria da UnB como forma de ampliar sua atuação.

### *1.1.3 Problema de pesquisa*

A intenção da presente investigação é responder ao seguinte problema: como ampliar a atuação do papel da Ouvidoria da Universidade de Brasília no âmbito da democracia participativa?

## **1.2 Justificativa**

O contexto histórico brasileiro, pós-regime militar, apresentou mudanças organizacionais na administração pública significativas no contexto da redemocratização. A revisão de dispositivos constitucionais se fez imprescindível para que novos conceitos fossem incorporados à realidade do Brasil com vistas à eficiência e ao aprimoramento dos serviços

prestados ao cidadão por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, a qual, entre outras questões, “introduziu o princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo” (ABRUCIO, 2007, p. 71), bem como alterou o teor do parágrafo 3º do art. 37 do normativo supralegal (SANTOS, 2017-2018; OLIVEIRA, A., 2017a; CASTRO; PEREIRA, 2014), incluindo a participação do usuário na administração pública.

Essa modificação possibilitou a implementação de novos mecanismos de controle e participação social; prestação de contas e transparência no trato daquilo que é público, dando margem à constante avaliação de resultados (SCHIER, 2002). Nesse contexto, emergem no país como mecanismo de controle e participação o serviço das ouvidorias universitárias.

A relevância da pesquisa recai na imposição legal de setores da administração pública – no caso das universidades – promoverem a participação do cidadão na esfera de suas decisões, por meio do diálogo e do convite à reflexão, com uso de mecanismos de autocomposição, como a mediação e a conciliação, para a resolução de conflitos, conforme Decreto nº 9.681/2019 (BRASIL, 2019a).

O emprego dessas técnicas não apenas mantém questões de ordem institucionais no plano administrativo, evitando ajuizamento de ações judiciais, mas, sobretudo, permite que o ambiente da organização seja harmônico e/ou que os envolvidos tenham a certeza de que a instituição preza pela qualidade do serviço prestado, colocando à disposição de seu público canais que intentem preservar os direitos do cidadão (COZZOLINO; IRVING, 2015).

Por ser um lugar essencialmente de escuta, a participação da comunidade acadêmica e da própria sociedade põe em prática a reflexão e a ação em prol de um bem comum, possibilitando a “cogestão” da máquina universitária (OLIVEIRA, 2012).

Assim, a proposição de criação de um núcleo de mediação e conciliação na Ouvidoria/UnB vai ao encontro do que impõe a legislação, incumbindo à ouvidoria uma atuação proativa, garantidora dos meios de promoção dos direitos e de participação dos cidadãos, bem assim assume lugar de destaque ante o atual cenário de notórias disputas políticas veiculadas nas mídias nacionais.

Dessa forma, considerando o que foi descrito e a escassez de literatura acerca da atuação das ouvidorias públicas no ambiente universitário (IASBECK, 2010a), a presente pesquisa intenta contribuir com futuras investigações que englobem os eixos temáticos deste estudo, bem como propor a criação de núcleo de mediação e conciliação no âmbito da Ouvidoria da Universidade de Brasília.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo remete à revisão de literatura a respeito do constructo teórico que cerca a questão da autocomposição no âmbito das ouvidorias universitárias. Inicialmente, buscou-se contextualizar, na seção 2.2, sob o ponto de vista histórico e de evolução na gestão da coisa pública, a administração pública brasileira, especialmente a partir da década de 1970, ocasião em que se ventilava no cenário mundial o modelo da *New Public Management* (NPM). Intentou-se uma breve análise dos modelos de gestão antecedentes até o que hoje se percebe na gestão pública vivenciada no Brasil. Considerou-se na análise o processo de redemocratização ocorrido após o regime militar, na década de 1980, que desaguou na inauguração de uma nova ordem jurídica com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã por apresentar em seu texto direitos e garantias fundamentais e formas de participação e controle social necessários à concretização do Estado Democrático de Direito. Na seção 2.3, foram apontadas as modalidades consensuais de resolução de conflito, com foco na autocomposição, cujas técnicas de mediação e conciliação se mostram como imperativo legal para a atuação das ouvidorias públicas, mormente as universitárias. Por sua vez, na seção 2.4, trata-se do instituto da ouvidoria, bem como do papel do ouvidor. Para tanto, breve contexto histórico das ouvidorias públicas é apresentado, assim como a atuação e importância da Ouvidoria-Geral da União (OGU) no contexto das ouvidorias públicas. Por fim, na seção 2.5, restringe-se a análise às ouvidorias universitárias, por meio de sua escuta sensível – característica essencial ao exercício de suas atividades –, com foco no fortalecimento do sujeito no seu espaço de participação e na legitimação de poder conferida à fala do cidadão. É demonstrada também a importância da ética no ambiente universitário, a qual deve nortear as ações dos gestores, docentes, discentes e servidores. O espaço de participação, nesse contexto, propicia o olhar ético que deve conduzir as relações intersetoriais e interpessoais.

As informações colacionadas foram selecionadas e ordenadas de modo a facilitar a leitura de forma didática, funcional e cronologicamente aceitável. Os recortes apresentados subsidiam o que se conhece hoje por participação<sup>1</sup> e controle<sup>2</sup> social, especialmente no reconhecimento das ouvidorias como canais essencialmente democráticos.

---

<sup>1</sup> De forma sintética, participação é um direito do cidadão de intervir direta ou indiretamente na gestão administrativa; é uma técnica de aprimoramento da democracia representativa (SCHIER, 2002).

<sup>2</sup> Para os fins deste estudo, controle pode ser entendido como mecanismo existente em Estados com democracia já consolidada. “[...] instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-

Previamente à consecução da revisão de literatura, é apresentada explicação acerca de como foi pensada, demonstrado o passo a passo da pesquisa bibliográfica realizada.

## 2.1 Pesquisa bibliográfica

A partir do propósito de evidenciar a atuação das ouvidorias universitárias sob olhar de técnicas autocompositivas, como a mediação e a conciliação, na esfera pública, foi realizado no segundo semestre de 2018 e mais concretamente durante o ano de 2019 levantamento teórico em portais de pesquisa e bases de dados; bibliotecas eletrônicas (*Minha Biblioteca* e *SPELL*); Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e acervo físico na Biblioteca Central da Universidade de Brasília (BCE) e Biblioteca do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB) para obtenção de artigos científicos e obras publicadas, respectivamente. Outrossim, foram obtidos títulos referentes às obras comemorativas de ouvidorias públicas e universitárias (*A ouvidoria na esfera pública brasileira* (2000); *Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência* (2012); *O papel da ouvidoria no contexto acadêmico universitário* (2016); *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios* (2016) e *Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências em instituições de ensino superior e hospitais universitários* (2017)), idealizadas pelos profissionais que atuam na área e trazem a situação do cenário e dos desafios atualmente existentes, e também da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO). Algumas dessas obras foram gentilmente cedidas pela equipe da Ouvidoria/UnB, outras estão à disposição, em parte ou no todo, para consulta na internet. Por fim, a legislação pertinente foi alcançada em sítios do governo federal ([ouvidorias.gov.br](http://ouvidorias.gov.br) e [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)).

Creswell (2010) afirma que, independentemente do estudo, é necessário sistematizar os passos que se pretende para a condução da revisão de literatura e que não há uma maneira única de conduzir essa revisão. Nesse sentido, pensou-se a pesquisa bibliográfica, em parte, com base no entendimento de Marconi e Lakatos (2010, p. 142), no sentido de entendê-la como “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”, a exemplo de publicações como livros, teses, dissertações, publicações avulsas. De

---

administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado”, devendo o controle do Estado ser “[...] exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais” (BRASIL, 2005).

outro modo, buscou-se trazer o contexto histórico, com autores clássicos e publicações que, apesar do recorte temporal, mantêm-se atuais em seu conteúdo.

A par das possibilidades disponíveis para a pesquisa e considerando o referencial teórico, iniciou-se a pesquisa com a leitura das publicações especializadas e cedidas pela Ouvidoria/UnB. A análise considerou, primeiramente, a leitura dos artigos que compunham as obras *Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência* (Almeida e Fava; Calado; Medeiros; Oliveira; Podestá Junior; Viana Júnior; Vilanova – 2012) e *Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências em instituições de ensino superior e hospitais universitários* (Barreiro; Maria; Pieri e Búrigo; Marques e Carvalho; Oliveira, A.; Oliveira, T.; Pereira e Vieira; Perseguinto; Podestá Junior – 2017). Por serem publicações intrinsecamente relacionadas à atuação das ouvidorias universitárias, seus artigos foram largamente considerados, excluídos itens pontuais, relacionados a estudos de caso. Em seguida, foi analisada a obra editada pela Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, que trata da atuação das ouvidorias em instituições brasileiras. Como seu campo de análise é mais abrangente, ultrapassando o universo acadêmico, foi selecionado apenas um artigo – Santos (2017-2018) –, cuja temática se referia à essencialidade das ouvidorias como instrumento de participação social e função essencial à gestão pública. Do conjunto de documentos emprestados, restou o *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios* (2016), de cujo sumário chamou a atenção da pesquisadora texto escrito por Melo (2016b), referente às contribuições da ouvidoria para o planejamento estratégico da instituição – tema pouco trabalhado na literatura.

Ato contínuo, percebeu-se – em consulta ao BDTD e aos artigos lidos precedentemente – referências a Rubens Pinto Lyra, fundador do FNOU e da ABO. Em busca de material de sua autoria, foram mencionadas nas dissertações e teses pesquisadas a obra *A ouvidoria na esfera pública brasileira* (2000). Não sendo possível acesso físico, a pesquisadora buscou no Google Acadêmico autores que contribuíram com a obra, ressaltando Gomes (2000) e Doxey (2000). Por fim, ainda na análise das dissertações, chamou a atenção publicação do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), com temáticas voltadas às ouvidorias públicas, caso do artigo de Comparato (2016).

A leitura dos artigos citados ocorreu de forma praticamente concomitante à busca de dissertações e teses no BDTD. Usando para todos os campos a expressão “ouvidoria universitária”, foram detectados onze documentos, com uma repetição. Analisando os dez títulos válidos, restaram, voltados às ouvidorias universitárias cinco possibilidades: quatro dissertações e uma tese – esta última se refere a Moraes (2014). A leitura não aprofundada,

mas atenta, permitiu à pesquisadora analisar sumários e autores selecionados, fornecidas pistas que serviriam à construção do referencial teórico e escolha dos descritores. Da análise, foi possível perceber que o estudo deve estar conectado à legislação atualizada e à leitura interdisciplinar, sobremaneira na área do direito. O tema das ouvidorias universitárias não se faz independente; sua leitura é uma construção de entendimentos já experimentados em outras áreas.

A fim de aprofundar a pesquisa, foi consultada a biblioteca digital Minha Biblioteca, por meio do sítio institucional da Biblioteca Central da UnB. Ao buscar por “ouvidoria universitária”, não se encontra qualquer resultado válido. No entanto, ao se pesquisar “ouvidoria”, um resultado válido foi apresentado e utilizado pela pesquisadora, refere-se a Kalil (2013). Pesquisa afeta aos meios autocompositivos também foi objeto de busca na biblioteca digital. Para tanto, foram utilizados os seguintes termos: “meios autocompositivos” (sem resultados válidos); “resolução de conflitos” (um resultado válido, mas voltado ao ambiente jurídico) e “solução de conflitos” (com cinco resultados válidos: quatro para o ambiente jurídico e um extrajudicial). A obra que trata de conflito extrajudicial – Guilherme (2016) – foi escolhida para subsidiar o referencial teórico na seção afeta à autocomposição de conflitos.

Durante o período de investigação dois procedimentos foram constantemente praticados: 1) a busca de obras em acervo físico na Biblioteca Central da Universidade de Brasília (BCE) e na Biblioteca Reitor João Herculino (UNICEUB), locais que a pesquisadora tem acesso, 2) a pesquisa de artigos científicos em bases de dados *online*.

A busca no acervo físico observou o número de chamada de obras aleatoriamente pesquisadas, considerando a temática do estudo. Percebe-se que os livros encontrados presencialmente se concentram na temática da primeira parte do referencial teórico, que menciona modelos de gestão; processo de redemocratização; reforma do aparelho do Estado e mudanças na administração pública não apenas no cenário nacional. Na BCE foram consultadas as seguintes obras: Osborne (2010); Liberati (2013) e Dickinson (2016). Na Biblioteca do UNICEUB, Pollitt (1990); Osborne e Gaebler (1994); Ferlie e outros (1990); Santos (2000); Gabardo (2002); Schier (2002); Bento (2003); Torres (2004); Lévinas (2005); Machado (2005); Paes de Paula (2005); Bresser-Pereira (2009); Coelho (2012); Dias e Matos (2012); Iasbeck (2012); Rodrigues (2012); Roman (2012); Howlett; Ramesh e Perl (2013) e Azevedo (2018).

O mapa de literatura, na seção seguinte, demonstra que foram utilizadas obras com recorte temporal longo, ultrapassando 20 anos, a exemplo de Pollitt (1990) e Osborne e



Gaebler (1994). O contexto histórico tornou-se imprescindível, dada a necessidade de demonstrar os caminhos democráticos percorridos para que institutos como a ouvidoria, hoje, pudessem existir em seus moldes particulares, possibilitando a participação e o controle popular.

Com relação à pesquisa de artigos científicos em base de dados (por meio do Portal de Periódicos da CAPES; HEIN; SPELL; ProQuest; periódicos *online*), dividiu-se a busca em quatro campos, com vistas a atender, didaticamente, às seções do Capítulo 2. Assim, foram seguidos os seguintes passos: 1) identificação dos descritores por campo (1, 2, 3 e 4); 2) busca nas bases de dados; 3) leitura dos títulos e, se adequados, dos resumos dos artigos selecionados; 4) averiguação do conceito Qualis CAPES, na Plataforma Sucupira; 5) leitura profunda.

A leitura dos títulos considerou assuntos, expressões e termos afetos ao tema da pesquisa e que pudessem servir à análise. Dessa forma, para o descarte dos artigos filtrados foram considerados: estudos concernentes a Estado estrangeiro ou a setores específicos da administração pública; a programas governamentais; a orçamento público; a análises comparativas; a títulos idênticos (repetição); a período específico de governo; a unidades federativas; a segmentos sociais. Ao final, foram utilizados no referencial teórico vinte e nove artigos, incluídos no mapa de literatura da próxima subseção, com os respectivos estratos da CAPES.

O maior desafio na seleção dos artigos para o referencial teórico foi a escolha dos descritores, especialmente quando considerada a extensão do contexto histórico que compreende pré e pós-redemocratização no país, modelos de gestão pública e mudanças conceituais trazidas pela promulgação da CF/1988. Nesse sentido, no intuito de facilitar a compreensão do passo a passo para a seleção dos artigos científicos, serão destacados os caminhos perseguidos por campos (1, 2, 3 e 4), identificadas as fontes de pesquisa, os descritores, os filtros escolhidos e o quantitativo final de resultados (escolha feita em razão da quantidade de descritores pesquisada).

Para o **Campo 1**, muitos foram os descritores pesquisados e que deveriam contemplar assuntos da seção 2.2. Para esse campo, foram realizadas buscas no Portal de Periódicos da CAPES; na base de dados ProQuest e na biblioteca eletrônica SPELL. Os termos “modelos de administração pública AND new public management” encontrou os seguintes resultados: CAPES: recorte temporal de 20 anos; artigos; inglês; revisão por pares; Brazil; Management; Public Administration; Public Sector = 182. Outros filtros: nova gestão pública AND mercantilização de serviços; recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares =

84. Outros filtros: nova gestão pública AND mercantilização de serviços; recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares; Brazil; Higher Education; Management; coleção Scielo Brazil = 168; *ProQuest*: recorte temporal de 20 anos; revisão por pares; artigos; public administration; Brazil = 62. Outros filtros: new public management AND public service; periódicos acadêmicos; artigos; public administration review = 153. Outros filtros: nova gestão pública; artigos; public administration; Brazil = 43. Outros filtros: new public management AND contexto brasileiro; Brazil; public administration; Management; coleção Scielo = 308. *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 2. O termo “redemocratização” encontrou o que se segue: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares; Brazil; Democracy; Social Sciences (general); Participation; Brasil; português = 275; *ProQuest*: recorte temporal de 20 anos; revisão por pares; artigos; Brazil; português = 132. Outros filtros: redemocratização AND reforma do Estado; artigo; democracy; public policy; participation; public administration = 46. Outros filtros: redemocratização AND reforma gerencial = 71. *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 2.

Ainda no Campo 1, foram buscados artigos que tratassem dos conceitos de eficiência; eficácia; transparência; *accountability*; governança; governabilidade; responsividade; participação e controle social e políticas públicas e que constassem de leituras relativas ao tema do estudo. Assim, foram encontrados:

- “Eficiência”: *CAPES*: recorte temporal de 20 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 28.659. Outros filtros: eficiência AND administração pública; Brazil; Management; Public Administration; Efficiency; coleção Scielo Brazil = 291; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 4.071. Outros filtros: eficiência AND administração pública; public administration; democracy; management; efficiency; português = 92. *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 749. Outro filtro: eficiência e administração pública; recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 52.
- “Eficácia”: *CAPES*: recorte temporal de 20 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 33.425. Outros filtros, dada a quantidade de resultados na primeira consulta: eficácia AND administração pública; Brazil; Management; Public Administration; Democracy; coleção Scielo Brazil = 205; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 5.706. Outros filtros: eficácia AND administração pública; artigo; public administration; democracy; accountability; government; management = 91; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 320. Outro filtro:

- eficácia e administração pública; recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 20.
- “Transparência”: *CAPEs*: recorte temporal de 20 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 6.620. Outros filtros: transparência AND administração pública; Brazil; Management; Public Administration; Public Sector; Democracy; Accountability; coleção Scielo = 214; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 3.037. Outros filtros: transparência AND administração pública; artigo; public administration; democracy; accountability; participation; public sector; transparency = 108; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 297. Outro filtro: transparência e administração pública; recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 32.
  - “Accountability”: *CAPEs*: recorte temporal com data inicial de 1/1/1998; artigos; inglês; revisão por pares = 297.394. Outros filtros: accountability AND administração pública; Brazil; Public Administration; Accountability; Public Sector; Democracy; português; coleção DOAJ = 185; *SCIELO*: recorte temporal diferenciado, 1998; accountability; artigos = 5; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 30.448. Outros filtros: accountability AND administração pública; artigos; public administration; accountability; democracy; public sector = 144; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 90.
  - “Governança”: *CAPEs*: recorte temporal de 20 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 3.235. Outros filtros: governança AND administração pública; Brazil; Public Administration; Public Sector; Governance; coleção Scielo = 236; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 1.020. Outros filtros: governança AND administração pública; artigo; public policy; public administration; democracy; governance = 106; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 712. Outro filtro: governança pública; recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 96.
  - “Governabilidade”: *CAPEs*: recorte temporal de 20 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 762. Outros filtros: governabilidade AND administração pública; Brazil; Public Administration; Management; Democracy = 131; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 509. Outros filtros: governabilidade AND administração pública; artigo; public administration; democracy; government; management = 52; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 10.

- “Responsividade”: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 391. Outros filtros: responsividade AND administração pública = 78; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 190. Outros filtros: responsividade AND administração pública = 76; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 22.
- “Participação e controle social”: *CAPES*: recorte temporal de 20 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 4.906. Outros filtros, dada a quantidade de resultados na primeira consulta: participação e controle social AND administração pública; Brazil; Public Administration; Democracy; coleção Scielo = 306. Outros filtros: participação e controle social AND redemocratização; recorte temporal de 20 anos; artigos; inglês; revisão por pares; Brazil; Democracy; Participation; coleção Scielo = 85; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 2.835. Outros filtros, dada a quantidade de resultados na primeira consulta: participação e controle social AND administração pública; artigo; public administration; democracy; participation = 127; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 32. Outro filtro: participação e controle social e administração pública; recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 3.
- “Políticas públicas”: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares; Políticas Públicas; Public Policy; Social Sciences (General); Brazil; Public Administration; Management; Government = 112; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 11.233. Outros filtros: políticas públicas AND administração pública; artigos; public policy; public administration; democracy = 285. Outros filtros: políticas públicas AND administração pública AND conceito; artigos; public policy; public administration; democracy = 196; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 727. Outro filtro: políticas públicas e administração pública; recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 71.

O **Campo 2** teve buscas realizadas no Portal de Periódicos da CAPES; nas bases de dados ProQuest e Hein e na biblioteca eletrônica SPELL. O termo “autocomposição de conflitos” encontrou o seguinte resultado: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 22; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 15; *HEIN*: autocomposição de conflitos AND administração pública; recorte temporal de 10 anos; artigos; Public Administration = 2; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 0. Já “mediação e conciliação” teve este retorno: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares; Brazil; Mediation; Public

Administration; Democracy; Estado; Democracia = 40. Outro filtro, mediação e conciliação AND processo civil = 76; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares; artigo; democracy; law; conflict resolution = 17; *HEIN*: mediação e conciliação; recorte temporal de 10 anos; artigos; Public Administration; Democracy = 16. Outro filtro, mediação e conciliação AND código de processo civil; recorte temporal de 10 anos; artigos = 66; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 0. Por último, “conflito” apresentou como respostas: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 7.123. Outros filtros, assunto contém conflito AND qualquer contém administração pública + revisão por pares = 1.13. Outros filtros: conflito AND mediação e conciliação = 84; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares; artigo; democracy; conflict; português = 116; *HEIN*: conflito AND administração pública; recorte temporal de 10 anos; artigos; Public Administration = 20; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 124.

No **Campo 3**, foram realizadas buscas no Portal de Periódicos da CAPES; na base de dados ProQuest e na biblioteca eletrônica SPELL. Assim, para “ouvidoria pública” surgiu o seguinte resultado: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares; Brazil; Management; Accountability = 43; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 91; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 5. Para “ouvidor”, *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 107; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares; artigos = 53; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 0.

Por último, para o **Campo 4** foram consultados Portal de Periódicos da CAPES; base de dados ProQuest e biblioteca eletrônica SPELL. O termo “ouvidoria universitária” recebeu o seguinte resultado: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares = 28; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares = 10; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 0. Por sua vez, “escuta sensível” obteve das buscas: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos; inglês; revisão por pares; Brazil; Education = 33. Outros filtros: igualdade AND direitos humanos; qualquer ano; artigo; inglês, revisão por pares = 1.986; *ProQuest*: recorte temporal de 10 anos; revisão por pares; artigo = 74. Outros filtros: escuta sensível AND alteridade; recorte temporal de 20 anos = 30. Outros filtros: alteridade; recorte temporal de 10 anos; artigo; human rights = 23. Outros filtros: alteridade AND igualdade; artigo; human rights; democracy = 23. *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 1. Já a busca por “ética AND ambiente universitário” trouxe as seguintes respostas: *CAPES*: recorte temporal de 10 anos; artigos;

inglês; revisão por pares; Brazil; Education; Social Sciences (general); Higher Education = 318. Outros filtros: assunto contém ética AND qualquer contém ambiente universitário + revisão por pares = 21. Outros filtros: conduta ética AND ambiente universitário = 187; *ProQuest*: recorte temporal de 20 anos; revisão por pares; artigo; colleges & university; higher education; ethics = 55; *SPELL*: recorte temporal de 10 anos; artigos; Administração; português = 0.

Material previamente lido permitiu também a visualização de pistas a respeito de artigos que poderiam ser considerados no referencial teórico. Nesse sentido e não menos importante, registra-se que a pesquisadora se valeu das leituras precedentes e buscou o nome de autores e/ou títulos nos portais de pesquisa, conferindo o conceito Qualis Capes da revista em que fora publicado determinado artigo, a exemplo das Revistas *Organicom*; *Formas Consensuais de Solução de Conflitos*<sup>3</sup>; da Faculdade de Direito da USP; da Faculdade de Direito da UERJ; Faculdade de Direito da UFPR; da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo; de Políticas Públicas; *Dialogia*; *Brasileira de Política e Administração da Educação*; *Síntese*. Outrossim, material apresentado em encontros, congressos e eventos foram considerados: Barbier (2002); Glüer (2006); Xavier (2011); Lyra (2014); Cavalcante e Camões (2015).

Por fim, toda literatura, em larga medida, indicou a necessidade e importância de serem consultadas as leis que subsidiam a atuação das ouvidorias públicas, das quais a universitária é parte integrante. Nesse sentido, à medida que o estudo se aprofundava, foi determinante a consulta de sítios do governo federal, como o [ouvidorias.gov.br](http://ouvidorias.gov.br) (BRASIL, 2013; 2016b; 2017a; 2018b; 2018c; 2019a) e o [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br) (BRASIL, 2010; 2015c; 2017c), o primeiro para visualizar facilmente normativos atualizados das ouvidorias públicas, bem como ter acesso a manuais e guias de orientação, e o segundo para complementar a investigação com leis que serviram de inspiração para as normas atuais a respeito do que se tinha e tem em termos de mediação e conciliação no Brasil.

Importa salientar a dificuldade na pesquisa de temas que formam o referencial teórico naquilo que diz respeito às ferramentas de solução consensual de conflitos na esfera da administração pública e à atuação das ouvidorias universitárias nesse quesito. A literatura mais farta concerne à mediação e conciliação judiciárias, com artigos científicos que analisam a relação de poder sob a perspectiva da teoria do agir comunicativo (HABERMAS) ou da

---

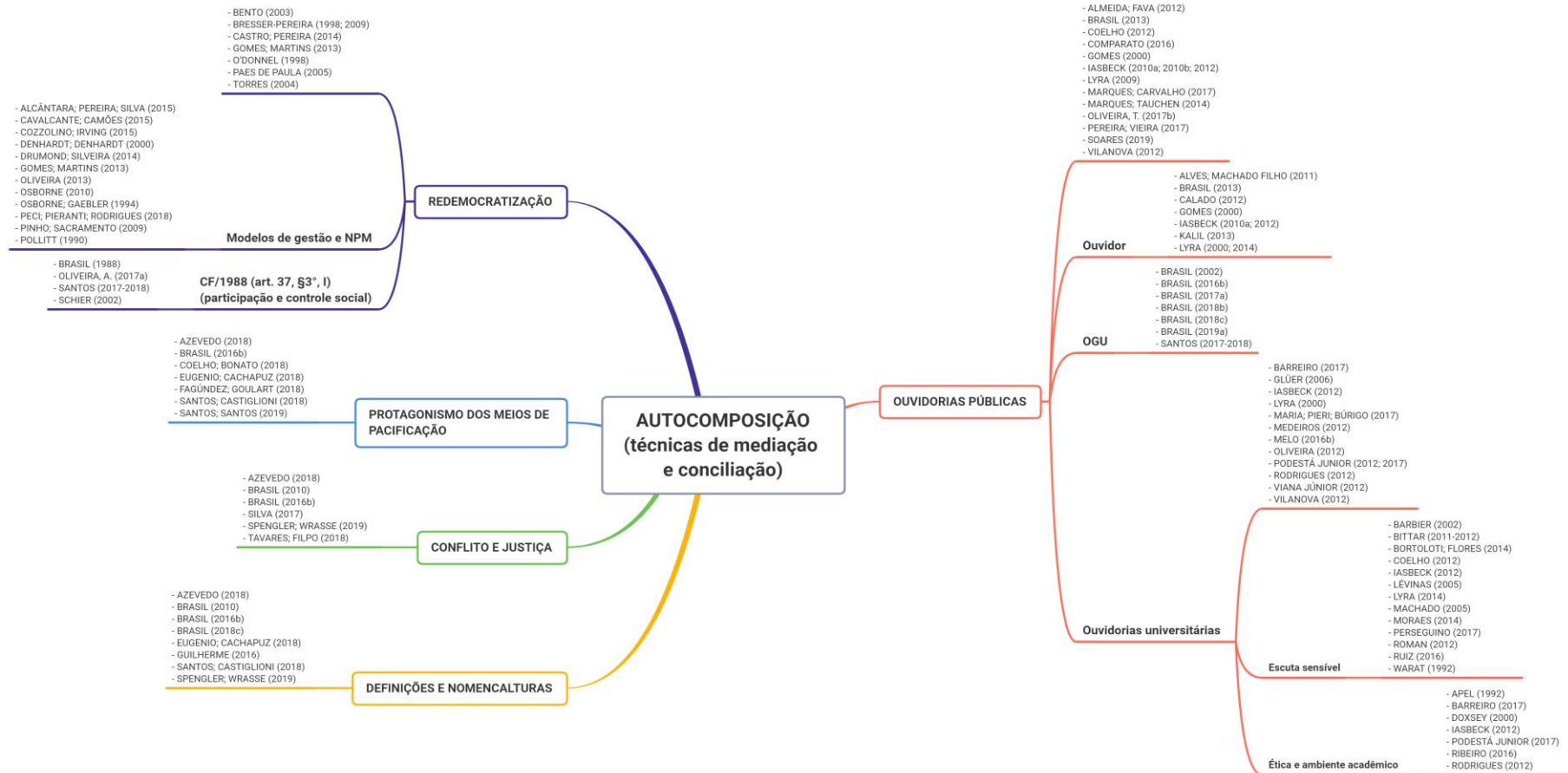
<sup>3</sup> Coelho e Bonato (2018); Eugenio e Cachapuz (2018); Fagúndez e Goulart (2016) e Santos e Castiglioni (2018) publicaram na *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, cujo e-ISSN é o de número 2525-9679. Em consulta à Plataforma Sucupira, não há registro de avaliação para o ISSN.

análise dialógica do discurso (BAKTHIN), por exemplo, que, de certa forma, apresentam um olhar de alteridade – qualidade comumente festejada por quem trabalha em ouvidoria.

### *2.1.1 Mapa de literatura*

A sistematização do arcabouço teórico selecionado para indicar a literatura pertinente ao tema de estudo torna-se recurso favorável e que facilita a visualização de conceitos importantes para o desenrolar da investigação. Conforme Creswell (2010, p. 56), o mapa de literatura organiza a literatura e “posiciona [o] próprio estudo dentro do corpo maior da pesquisa”. Convém ressaltar que o mapa não abarca a totalidade de referências indicada no decorrer da investigação, mas apresenta as obras e os artigos mais relevantes e que foram analisados em profundidade (Quadro 1), contribuindo para a explicitação de conceitos que fundamentam o estudo.

**Figura 1 – Mapa de literatura**



Fonte: elaborado pela autora.



### Quadro 1 – Artigos analisados em profundidade e estrato CAPES do periódico

Artigos analisados para o referencial teórico	Estrato CAPES
ALCANTARA; PEREIRA; SILVA (2015)	B1
ALVES; MACHADO FILHO (2011)	B1
APEL (1992)	B1
BITTAR (2011-2012)	C
BORTOLOTTI; FLORES (2014)	B4
BRESSER PEREIRA (1998)	B2
COELHO; BONATO (2018)	<i>Vide nota 2</i>
COZZOLINO; IRVING (2015)	B2
DENHARDT; DENHARDT (2000)	A1
DRUMOND; SILVEIRA (2014)	A2
EUGENIO; CACHAPUZ (2018)	<i>Vide nota 2</i>
FAGÚNDEZ; GOULART (2016)	<i>Vide nota 2</i>
GOMES; MARTINS (2013)	B4
IASBECK (2010a)	B4
IASBECK (2010b)	B4
LYRA (2000)	B3
LYRA (2009)	B2
MARQUES; TAUCHEN (2014)	B3
O'DONNELL (1998)	B1
PECI; PIERANTI; RODRIGUES (2008)	A2
PINHO; SACRAMENTO (2009)	A2
RIBEIRO (2016)	B3
RUIZ (2016)	B4
SANTOS; SANTOS (2019)	B3
SANTOS; CASTIGLIONI (2018)	<i>Vide nota 2</i>
SILVA (2017)	B4
SPENGLER; WRASSE (2019)	B3
TAVARES; FILPO (2018)	B3
WARAT (1992)	A1

Fonte: elaborado pela autora.

### 2.2 Modelos de gestão no Brasil e nova ordem jurídica: percurso de concretização de direitos e novas formas de participação

Entende-se, para os fins da pesquisa, que alguns conceitos e contextualizações são intrínsecos à temática e que, por esse motivo, devem invariavelmente constar de seu arcabouço teórico.

Urge ressaltar que foram coligidos assuntos que margeiam a existência de uma ouvidoria pública. O que se conhece e se pratica em termos de ouvidoria advém de um constructo teórico que há algum tempo vem sendo burilado e que abarca modelos de gestão; conceitos de eficiência, políticas públicas, transparência, *accountability*, governança, governabilidade, responsividade, participação e controle social, a exemplo do que escrevem Osborne e Gaebler (1994); Bresser-Pereira (1998); Schier (2002); Peci, Pieranti e Rodrigues

(2008); Pinho e Sacramento, (2009); A. Oliveira (2017a); Santos (2017-2018), entre outros, cujos registros são norte para as ouvidorias atuais.

Desde os anos 1930, o Brasil experimenta diferentes processos que permeiam o setor público, no sentido de transformá-lo e modernizá-lo, apesar da estrutura inflexível e fechada que ronda qualquer tentativa de evolução e democratização da sociedade (TORRES, 2004).

Nesse sentido, relativamente ao que toca aos modelos de administração observáveis na evolução do aparelho estatal, Torres (2004, p. 140) destaca três concepções: o patrimonialista; o burocrático weberiano e o gerencial, sendo equivocado supor que são modelos que “se sucederam de forma linear e indiscutível”. Na verdade, “esses modelos convivem e sempre conviveram simultaneamente no âmbito da administração pública brasileira”. E, na melhor das hipóteses, “é possível identificar momentos em que a prevalência de algum dos três é mais acentuada”.

Perpassando brevemente os modelos sugeridos, a administração patrimonialista (*modelo patrimonialista*) resiste de 1821 até a Revolução de 1930 – ocasião do Golpe de 1930, em que restou impedida a posse do presidente eleito Júlio Prestes, assumindo a presidência Getúlio Vargas.

É um período em que o Estado brasileiro se configura como instituição garantidora de privilégios sociais e econômicos – a exemplo de políticas públicas escandalosamente vantajosas; empréstimos favoráveis; garantia da impunidade na operação de uma infinidade de mecanismos de corrupção; clientelismo; patronagem, entre outros – da elite rural e aristocrática (TORRES, 2004).

As esferas pública e privada se misturam, tornando-se uma “relação incestuosa e predatória da elite agrária governante com a administração pública” (TORRES, 2004, p. 144). Essa trajetória (1821-1930) é marcada pela presença do Estado dominado por uma elite controladora e espoliadora, evidenciando um caráter patrimonial profundo.

Adentrando os anos 1930, com um novo momento político do Estado, o modelo que até então predominava (patrimonial) passa a dividir espaço com o *modelo burocrático* (TORRES, 2004). Essa nova forma de organização decorre “da própria natureza, evolução e complexidade da atividade estatal” (SANTOS, 2000, p. 52). O modelo em questão, segundo a literatura (TORRES, 2004; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014), predomina significativamente entre os anos 1930-1990.

Surgido no governo de Getúlio Vargas, o modelo representa a primeira reforma administrativa do Estado brasileiro. A opção pelo modelo tinha como foco romper com práticas de corrupção, nepotismo e arbitrariedade das ações públicas. Foi uma escolha

baseada em estudos de Max Weber, com objetivo de tornar mais eficientes as organizações a partir da implementação de normas mais bem definidas. Este modelo apresenta alguns elementos essenciais: “a estrutura de autoridade impessoal; hierarquia de cargos altamente especificada; descrição de cargos com claras esferas de competência e atribuições; seleção com base em qualificação técnica; [...]” (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 6).

O rearranjo político fez surgir “uma incipiente burguesia nacional que busca seu lugar ao sol”. No sentido de atender às novas pressões, Getúlio Vargas comanda um movimento que marca a “reformulação completa do Estado brasileiro, abrindo caminho para um amplo processo de modernização social e industrial, que resultou na incorporação ao Estado de parte da classe trabalhadora” (TORRES, 2004, p. 146-147). Esse processo se caracteriza pela imposição de um governo ditatorial, cujas ações recaíram no fechamento do Congresso Nacional; na outorga da Constituição de 1937 e na supressão de partidos políticos (TORRES, 2004).

Por outro lado, considerando o aparelhamento estatal, é no governo Vargas que expressivas transformações são sentidas, a exemplo da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), importante órgão na trajetória da administração pública e cuja extinção somente ocorreu em 1986 (TORRES, 2004). O DASP surge para “promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, com a afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre público e privado, da hierarquia, impessoalidade, [...]” (TORRES, 2004, p. 147).

Osborne e Gaebler (1994, p. 13) destacam que a burocracia “designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário de poder pelos regimes autoritários”. Disparam os autores (1994, p. 15) que esse modelo funcionou durante muito tempo porque resolvia os problemas fundamentais que precisavam ser solucionados – e não porque era eficiente; “inspirava um sentimento básico de equidade e justiça”. Foi um modelo que se desenvolveu em outro cenário, mais lento que o atual. Hoje a realidade é a competitividade no mercado global em uma sociedade que tem acesso às informações concomitantemente aos seus líderes (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

No Brasil, em termos de regime autoritário, o esforço de ver implementado o modelo racional-legal, no sentido de normatizar e padronizar procedimentos da administração pública, seria fundamental para Vargas, pois garantiria, além do desenvolvimento econômico, a incorporação político-social da burguesia nacional e de setores operários. E a criação do DASP seria o instrumento político utilizado para garantir a sustentação do poder ditatorial de seu governo (TORRES, 2004).

A marca de a administração pública servir de instrumento político de sustentação do regime ditatorial “deixa raízes profundas” na estrutura do Estado (TORRES, 2004), o qual, para garantir a governabilidade já em regimes presidencialistas, sempre se valeu de conchavos e apadrinhamentos para a nomeação de pessoal nas mais diversas esferas de poder. A governabilidade aventada no contexto deste estudo refere-se “às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia” (BENTO, 2003, p. 85).

Nessa linha de intelecção, afirma Torres (2004) que, ao se analisar o período posterior (1945-1964), constata-se ter havido, de fato, poucas ações em prol da modernização da administração pública. O que se observou foi que a implantação de paradigmas burocráticos, com vistas ao alcance de eficiência<sup>4</sup> almejada pelo modelo em questão, não alcançou bons resultados. Ao contrário, “foram constatadas algumas disfunções burocráticas, como: morosidade do serviço público e centralização no governo da União” (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 7). Assim, observa-se que o Brasil não consolidou o modelo burocrático na administração pública, mas um modelo híbrido de burocracia patrimonial (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

O período que se segue, pós-1964, é caracterizado pela implantação de regime militar no Brasil, o qual, mais uma vez, significou intenso processo de transformação na administração pública, para assegurar que o que fora almejado pelos militares fosse efetivamente alcançado.

Considerando que os regimes autoritários propiciaram mudanças significativas na administração pública, apesar de serem regimes à margem e contra a política muitas vezes, fato é que se torna necessário reconhecer que a ausência de interação entre a esfera burocrática e um regime democrático nas reformas de 1936 e 1967 “contribuiu para retirar a legitimidade e efetividade às propostas e esforços de modernização, implicando processos tecnocráticos, inconclusivos e parciais” (TORRES, 2004, p. 152).

A respeito da reforma de 1967, impende destacar a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 – o DL nº 200/1967 –, ainda vigente, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa.

A existência do DL nº 200/1967 encontra guarida nas dificuldades enfrentadas pela administração direta em desempenhar o papel desenhado como prioridade pelos militares.

---

<sup>4</sup> “A eficiência e suas expressões afins referem-se a um ideal de racionalização da ação. Racionalizar é uma expressão que deriva da ideia de utilização da razão, mas a esta não se resume” (GABARDO, 2002, p. 26).

Nessa linha, a reforma e modernização da administração pública passa a fazer parte da agenda política (TORRES, 2004). O Decreto-Lei visava modernizar a administração pública, por meio de instrumentos gerenciais de gestão comumente utilizados pela iniciativa privada. “[...] Além de normatizar e padronizar procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, o decreto estabelece cinco princípios fundamentais que irão estruturar a administração pública” (TORRES, 2004, p. 153), quais sejam: planejamento; coordenação; descentralização; delegação de competências e controle.

Com vistas a atender a pretensão de crescimento econômico ventilado à época, era necessário “um aparelho administrativo ágil, eficiente e produtivo, que os militares não encontravam na administração pública direta”. Nesse contexto, houve um “intenso processo de descentralização administrativa, [...] sendo criadas inúmeras instituições na administração pública indireta” e, mais interessante, “menos sujeitas às restrições e constrangimentos da administração direta, principalmente quanto à contratação e gestão de pessoal e ao processo de compras públicas” (TORRES, 2004, p. 154). Diante do intenso crescimento da administração indireta no governo ditatorial, o que se viu foi a tentativa de modernizar o aparelho do Estado mediante a “utilização de técnicas de gestão contempladas pelo modelo gerencial [...], basicamente através da descentralização administrativa” (TORRES, 2004, p. 156).

Por outro lado, relegada a segundo plano, a administração direta – responsável pelas políticas públicas<sup>5</sup> fundamentais na área social – passava por intenso processo de sucateamento (TORRES, 2004).

As circunstâncias que vinham sendo costuradas pelo próprio governo isolavam não apenas os políticos, mas sobretudo a sociedade, que não exercia qualquer tipo de controle. Era um momento em que “as decisões eram centralizadas na cúpula governamental e o modelo de gestão se caracterizava pelo autoritarismo e a exclusão da participação social” (PAES DE PAULA, 2005, p. 141). Apesar das dificuldades, os resultados buscados pela reforma gerencial da administração pública, via DL nº 200/1967, foram relativamente bem-sucedidos (TORRES, 2004) e poderiam ter logrado êxito se não fossem as questões ventiladas neste breve estudo.

---

<sup>5</sup> Para Liberati (2013, p. 81), “O estudo referente às políticas públicas está intrinsecamente relacionado à existência de um Estado Social”. Sua implantação e execução emanam de escolhas, uma vez que envolvem personagens e interesses distintos. “Essas escolhas, por sua vez, dependem dos recursos disponíveis que privilegiarão uns em detrimento de outros direitos” (LIBERATI, 2013, p. 87). Já para Dias e Matos (2012, p. 13), “As políticas públicas são o resultado da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política”.

Antes do esgotamento do ciclo militar, houve, no âmbito da administração direta, como uma das poucas políticas a ela direcionadas, a criação do Ministério da Desburocratização (1979). Salieta Torres (2004, p. 161) que as ideias eram “inovadoras no sentido de ressaltar que o contribuinte não é um súdito do Estado, mas um cliente<sup>6</sup> com direito a uma boa prestação de serviços públicos”.

Findo o período militar, um novo momento surge para o Brasil com o processo de redemocratização. Uma nova ordem jurídica é inaugurada, “com profundas consequências na estruturação e nas prerrogativas da administração pública” (TORRES, 2004, p. 161), fruto de uma discussão, na década de 1970, em âmbito internacional a respeito da reforma gerencial, colocando em xeque o modelo autoritário anterior. As críticas tecidas passaram a “integrar o discurso da vertente gerencialista da reforma do Estado” (*modelo gerencial*) (PAES DE PAULA, 2005, p. 141).

Na lição de Bento (2003, p. 89), a nova administração pública tinha como foco a redução de custos do setor público e o aumento de sua produtividade “segundo noções bastante rudimentares e economicistas de eficiência”. E mais, “Tratou-se de reduzir a esfera de atuação do Estado em favor do mercado, eis que aquele foi considerado o problema, sem que se vislumbrasse uma solução a partir dele”.

Osborne e Gaebler (1994, p. 17-18) destacam também que, nos Estados Unidos, na década de 1980, “sob intensa pressão fiscal, os líderes estaduais e nacionais não tinham outra opção senão a de mudar a forma como operavam”, adotando “parcerias do setor público com o privado e desenvolvendo formas alternativas de prestar serviços ao público”.

É a partir dessa década que as principais agências de fomento ao desenvolvimento – a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – passam a “preconizar e apoiar um conjunto de reformas estruturais dos estados nacionais, adequando as suas estruturas administrativas à abertura generalizada dos mercados” (COZZOLINO; IRVING, 2015, p. 500). Para tanto, um novo modelo de gestão pública deveria ser implantado

---

<sup>6</sup> Relativamente à concepção cidadão/cliente que permeia comumente os textos de gestão pública, Bresser-Pereira (2009, p. 367), numa acepção que considera o regime autoritário como aquele que nega a cidadania, aduz que a “gestão pública pode ser orientada para o cliente, mas não para o cidadão-cliente. Em regime autoritário, o cliente é um objeto da reforma, enquanto na democracia o cliente é um cidadão, a pessoa a quem a reforma deve prestar contas”. Já Bento (2003, p. 93-94) esclarece que “[...] a noção de ‘cliente’ carrega uma conotação individualista, já de si distante da ideia de ‘público’. Com efeito, cliente é alguém que possui expectativas e preferências pessoais, individuais, que demandam uma satisfação”. Ainda, complementa, “a administração orientada para o cidadão incorpora a preocupação com a qualidade do serviço, [...] acrescentando, porém, a dimensão ativa da cidadania”. Para Iasbeck, as figuras cidadão / cliente / consumidor não se distinguem. “As organizações sabem que o cidadão, cliente ou consumidor que se dirige a qualquer frente de atendimento o faz porque deseja algo, quer saber, tem dúvidas, quer reclamar, sugerir, opinar ou simplesmente pedir uma informação” (IASBECK, 2012, p. 28).

para que recursos disponibilizados por projetos de cooperação internacional pudessem ser usados.

São mudanças que intentam a realização de reformas conhecidas como neoliberais, para que países em desenvolvimento fossem providos da infraestrutura necessária à inserção na economia globalizada, uma vez que o seu fracasso resultara de má gestão de recursos. A intenção era “agregar saberes e criar um ambiente propício ao estabelecimento de parcerias e ao exercício de controle social” (COZZOLINO; IRVING, 2015, p. 500).

Não tardou e as críticas às reformas intentadas sob o olhar do gerencialismo puro começaram a surgir, especialmente na Grã-Bretanha, onde se notabilizaram. Bento (2003) ensina que as críticas se voltavam no sentido de demonstrar que a eficiência na administração pública deveria ser pensada no quesito qualidade do serviço, ao invés de restringi-la à lógica meramente econômica.

Em verdade, o que se percebeu no Brasil foi que o autoritarismo e o patrimonialismo considerados características do modelo burocrático continuavam sendo reproduzidos, pois, na lição de Paes de Paula (2005, p. 141), “o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas e o ideal tecnocrático foi reconstituído pela nova política de recursos humanos”. Ademais, não houve superação da lógica burocrática. Efetivamente, analisa Bento (2003), houve corte de gastos; inserção de análises de desempenho individual e possibilidade de dispensa de empregado improdutivo de forma mais fácil e sumária. O indicador eficiência não fora corrigido, tão pouco se pensou na qualidade do serviço prestado ao usuário (BENTO, 2003).

Santos (2000), Cavalcante e Camões (2015) sugerem, por outro lado, que a administração gerencial surge em contraposição e superação ao modelo burocrático, considerando fortemente a questão da redução do nível de intervenção estatal como principal fator de ineficiência da administração. Prefere-se entender essa passagem, assim como preconizado por Torres (2004) e já mencionado nesta seção, que os modelos não são sucessivos, mas que convivem simultaneamente na administração pública brasileira.

Nesse contexto, dando continuidade ao que se percebia do Brasil pós-regime militar, tem-se que, em 1986, o DASP é extinto, sendo criada a Secretaria de Administração Pública (SEDAP) pelo então presidente da República José Sarney. Essa Secretaria ficou “encarregada dos esforços de modernização e racionalização da administração pública federal” (TORRES, 2004, p. 161).

Iniciados os trabalhos para que uma nova constituição fosse promulgada, o Brasil finalmente tem na Constituição Federal de 1988 uma Carta com espírito cidadão e

incorporador, que assumiu enorme quantidade de atribuições sociais (TORRES, 2004). Nesse sentido, exigiu-se que a administração se fortalecesse, se tornando moderna e eficiente.

Nesse cenário, a primeira eleição de um governo eleito democraticamente ocorre em 1990 (com Fernando Collor de Mello (1990-1992)), sendo-lhe exigido postura gerencial diferenciada, no sentido de serem introduzidas novas formas de pensar e gerir a coisa pública, uma vez que, economicamente, o país estava em crise (inflação, recessão, insolvência) (GOMES; MARTINS, 2013, p. 58).

Observa Torres (2004, p. 168) que essa primeira eleição foi vencida com um discurso modernizador, “em sintonia com a agenda internacional do ‘Consenso de Washington’<sup>7</sup>, que preconiza abertura comercial, superávit fiscal, privatizações de empresas estatais, enxugamento das máquinas públicas e desregulamentação”.

As estratégias de condução da economia não lograram sucesso. O governo Fernando Collor sucumbe em 1992, após *impeachment* do presidente, assumindo, então, seu vice, Itamar Franco (1992-1995). De 1995 a 2003, assume a cadeira Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo governo foi marcado por ideais neoliberais.

Torres (2004, p. 171) destaca que, “com a vitória de FHC na eleição presidencial de 1994 e com as redefinições do Estado moderno que vinham ocorrendo em boa parte do mundo desde meados da década de 1970, a reforma do aparelho do Estado entrou na agenda política”. Abrucio (2007, p. 71) pontua que a gestão do então presidente foi bastante ativa e que “sua plataforma foi erigida a partir de um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988 e apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente [...]”, marcada pela nova gestão pública.

No *Discurso de despedida do Senado Federal* (CARDOSO, 1995), o então presidente eleito deixa claro que o tema da reforma administrativa entraria na agenda nacional. O motivo era absolutamente premente, segundo analisa Torres (2004, p. 171): “a capacidade operacional e gerencial da administração pública encontrava-se em níveis baixíssimos, comprometendo toda a possibilidade de formulação, execução, gerenciamento e fiscalização de políticas públicas”. É nesse contexto de mudanças que é editada, por exemplo, a Emenda

---

<sup>7</sup> Foi um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos. “Talvez a expressão ‘consenso’ seja forte demais. Mas o fato é que existe, em Washington e mais amplamente nos países desenvolvidos da OECD [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico], uma espécie de consenso sobre a natureza da crise latino-americana e sobre as reformas que são necessárias para superá-la. [...] De acordo com a abordagem de Washington as causas da crise latino-americana são basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo [...], excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 5).



Constitucional nº 19/1998, que trouxe uma percepção diferente da presença do usuário na avaliação de serviços públicos prestados. A discussão que se travava recaía na necessidade de amadurecimento da sociedade e na implantação dos fundamentos da nova gestão pública – ou *New Public Management* (NPM).

Assim, partindo da premissa de que a história apresenta complexos processos de tensões e rupturas para que haja adequação social, surge a necessidade de uma reforma do Estado no cenário nacional, exigindo, no âmbito da administração pública, mudanças com vistas à eficiência e eficácia à luz da lógica de mercado (CASTRO; PEREIRA, 2014).

O desafio de reformular a administração pública fez surgir o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Torres (2004, p. 152) recorda que, no ano de 1995, fora apresentado à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que trazia diagnóstico da burocracia e objetivos a serem alcançados pelo governo e pela sociedade, “no sentido de dotar a administração pública de níveis mais altos de governabilidade e governança”. O Plano propunha a utilização do modelo gerencial de administração pública no Brasil, o qual vinha sendo discutido e implementado em outras partes do mundo (TORRES, 2004).

Esse governo empreendedor que Osborne e Gaebler (1994, p. 19) destacam e que vai ao encontro da teoria da NPM e que se orienta pela lógica de mercado “está disposto a abandonar velhos programas e métodos. É inovador, imaginoso e criativo. Assume riscos. Transforma as funções da cidade em fontes de receita, em vez de pesos sobre o orçamento. Despreza as alternativas convencionais [...]”.

Para a tarefa de reestruturação, é nomeado, então, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira como ministro do MARE. Na sua visão, a sociedade brasileira percebeu que a reforma era condição de consolidação do ajuste fiscal e da existência de uma administração pública “moderna, profissional e eficiente” voltada para “o atendimento das necessidades dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 5).

Ainda na visão do economista, a reforma da gestão pública – como ele denominou – “é uma reforma institucional que envolve um conjunto de novas instituições e pressupõe a existência de algum tipo de democracia participativa [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 363). Nessa linha, a reforma pretendida somente poderia funcionar em uma democracia estabelecida.

Abrucio ressalta que o então ministro foi pioneiro ao perceber que a administração pública no mundo passava por expressivas mudanças, as quais se faziam igualmente imprescindíveis no Brasil, “mas nem sempre ele soube traduzir politicamente tais

transformações para as peculiaridades brasileiras”. De outro lado, ele “se empenhou obstinadamente na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público” (ABRUCIO, 2007, p. 71). Almejava-se uma administração voltada aos resultados – ou modelo gerencial (ABRUCIO, 2007).

Sobre o tema, Pollitt (1990, p. 10-11) percebe o movimento “da nova gestão pública como um sistema de pensamento ideológico caracterizado pela importação de ideias geradas em áreas do setor privado para dentro do setor público”. Denhardt e Denhardt (2000, p. 549) ensinam que a NPM equiparou gestores públicos a empreendedores, com vistas a um governo mais enxuto e privatizado, impregnado de valores mercadológicos, defendendo uma visão de empresário, com imitação não apenas de práticas, mas de valores dos negócios:

*Proponents of the New Public Management have developed their arguments largely through contrasts with the old public administration. In this comparison, the New Public Management will, of course, always win. We argue here that the better contrast is with what we call the "New Public Service," a movement built on work in democratic citizenship, community and civil society, and organizational humanism and discourse theory.*

Deve-se ter em mente que não se trata de governar como quem administra uma empresa (OSBORNE; GAEBLER, 1994). Trata-se de focar a atenção ao custo dos serviços governamentais, para que não haja desperdícios. Dessa forma, a NPM, na qualidade de teoria de gestão do setor público, procurou tornar o governo mais eficiente e responsivo<sup>8</sup> (no sentido de responder mais rápida e adequadamente ao que é perguntado (RESPONSIVIDADE, [S.l.], [S.d.])), com base na absorção de ideais do setor privado na esfera pública.

Diante do debate mundial que já vinha sendo construído desde a década de 1970, fato é que, no Brasil, o panorama serviu para dar o diagnóstico da situação de dificuldades da administração pública constante do plano diretor (TORRES, 2004). Argumenta Abrucio (2007, p. 71) que o “Neste sentido, a existência do plano diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico. Esse projeto foi essencial para dar um sentido de agenda às ações, ultrapassando a manifestação normalmente fragmentadora das boas iniciativas de gestão”. Houve um “choque cultural”, apesar de muitas mudanças propostas não terem se concretizado (ABRUCIO, 2007).

---

<sup>8</sup> O Decreto nº 9.203/2017, que dispõe acerca da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, prevê expressamente, em seu art. 3º, em rol não taxativo, princípios afetos à governança pública, dos quais destacamos a capacidade de resposta (responsividade); a integridade; a prestação de contas e responsabilidade e a transparência (BRASIL, 2017c) – propostas que estão intimamente relacionadas ao objeto da presente pesquisa.

Gradativamente, a relação do Estado com o setor privado e com a sociedade civil foi-se modificando e a forma como a gestão pública foi conduzida considerou os alicerces da NPM, ou seja, o foco estava direcionado à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais do setor privado para o público (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Nesse sentido, foram adotadas algumas medidas para diminuir a intervenção estatal: limitação das dimensões do setor público; descentralização dos serviços públicos; delegação de serviços públicos à iniciativa privada; privatização – “mercantilização de serviços” (OLIVEIRA, 2013). A associação entre sociedade e mercado atinge seu ápice na *New Public Management*.

A sociedade consumia os serviços prestados pelo Estado, que vinha incorporando práticas da administração privada, com foco na qualidade, competição e demanda, perdendo-se o objetivo das políticas de justiça social em razão da aceitação de pressão de grupos mais organizados (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Surge, portanto, um novo modelo de Estado, fincado em relações contratuais com o setor privado – por meio de concessões, regulações e parcerias público-privadas –, responsável por “definir políticas públicas a serem implementadas com a parceria do privado” – “um modelo de gestão que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal” (ABRUCIO, 2007, p. 72). Da mesma forma, o terceiro setor passa a fazer parte da rotina de relações com o Estado – Organizações Sociais (OSs); Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); serviços sociais autônomos e outros “materializam uma série de relações público-privadas em áreas como saúde, educação e cultura, uma consequência de movimentos de democratização” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 42-43).

Nesse cenário, nota-se que “os *modus operandis* da gestão pública foram, em boa medida, substanciados no movimento da *New Public Management*”, pois o foco estava “direcionado à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 40). Com esse modelo, entendia-se que haveria enxugamento da máquina administrativa, com aumento da eficiência e responsabilização dos atores envolvidos.

Relativamente ao tema da responsabilização, Bento (2003, p. 92) destaca que está intimamente ligado à cidadania e possibilita ao cidadão reivindicar o direito de participar da implementação e gestão dos serviços públicos. Nesse sentido, a cidadania “envolve não

apenas uma atitude passiva de escolher entre produtos [...], mas também compreende uma dimensão ativa de participação e responsabilização (*accountability*<sup>9</sup>)”.

Ressalta A. Oliveira (2017a) que *accountability* é um instrumento de soberania popular em sociedades que preservam a representatividade, reafirmando “o princípio da igualdade, entre governantes e governados, possibilitando aos cidadãos o acesso à informação, a fiscalização e o controle sobre a execução dos atos de gestão dentro dos limites legais” (OLIVEIRA, A., 2017a, p. 29). Para Xavier (2011), o termo *accountability* tem diversas dimensões e somente existe porque existe poder. Segundo o autor, “Todo o poder precisa ser controlado, principalmente para evitar que abusos aconteçam. Por isso, *accountability* está baseada na necessidade da responsabilização permanente dos indivíduos e instituições” (XAVIER, 2011, p. 2).

Nessa linha de intelecção, a responsabilidade é uma prática que deve ser incorporada ao gestor público e que orienta sobremaneira sua atuação e comportamento. O reflexo de uma atuação comprometida, necessariamente, perpassa temas como prestação de contas, responsividade e transparência, que estão intimamente associados. Nessa linha, Gabardo (2002, p. 55) aduz que “os ocupantes de cargos públicos devem conferir a suas decisões e ações a maior transparência possível. Eles devem justificar suas decisões e restringir o acesso à informação somente se o interesse maior do público assim o exigir”.

No âmbito da administração pública, no que toca à transparência, normalmente contempla duas questões que se complementam: a disponibilidade de informação e o controle social pela população. É também um estímulo à eficiência das políticas públicas e dos atos de governo, uma vez que seus impactos positivos levam à diminuição dos níveis de corrupção no setor público (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; TORRES, 2004).

Essa percepção de responsabilização com transparência e prestação de contas assume a forma de compromisso de satisfação do usuário, traduzida, por exemplo, na Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Todavia, Cavalcante e Camões (2015), à luz da ideia que ainda permeia o conceito de *New Public Management*, sustentam que esse modelo vem sendo superado, uma vez que o contexto atual demanda do setor público um protagonismo que se relaciona à inovação na gestão, o que aumenta a dimensão estratégica no setor público.

---

<sup>9</sup> O’Donnel (1998) relaciona *accountability* à responsabilização dos agentes públicos na prática de suas ações.

Na prática, o modelo da NPM, por onde foi adotado – “países da OECD, na Europa Oriental e na América Latina, além de outros países anglo-saxões, como Austrália e Nova Zelândia” (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 97) –, promoveu resultados distintos em termos de mudanças na administração pública. Explicam Cavalcante e Camões (2015) que essa disparidade é consequência tanto da diversidade e complexidade dos objetivos que, naturalmente, geraram experiências díspares, bem como pelo arcabouço institucional pré-existente nos países que influenciam todo o processo de reforma no setor público. A esse respeito, observa-se que a transferência de conhecimentos e práticas de modelos gerenciais da esfera privada para a pública ocorreu sem a redução necessária, tornando-se miméticas às realidades de outros países (PAES DE PAULA, 2005; ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015). O “norte da gestão pública não deve ser o mesmo da privada”, pois cada qual tem suas especificidades e adotar um em detrimento do outro – considerando a eficiência e o desempenho – nem sempre reflete processos de democratização (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015, p. 13).

Restou claro que o modelo seria muito criticado pelo seu caráter de “receita única” para os problemas da burocracia pública. E, ainda que algumas características fossem intrínsecas, notou-se que os efeitos/resultados não foram homogêneos. A adaptação tornou-se um caminho necessário às realidades e arranjos institucionais de cada país (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015). Abrucio (2007, p. 74) pontua que um dos erros diagnósticos da reforma proposta por Bresser, e que contemplava o modelo gerencial, “foi estabelecer, em boa parte do debate, uma oposição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão”. Na visão do autor, é uma visão “etapista” e contraproducente, “levando a crer que ‘uma etapa substitui a outra’”. Por sua vez, Secchi (2009, p. 362) pontua que “A descrição dos modelos organizacionais de forma fragmentada parece obscurecer os elementos básicos de continuidade e descontinuidade” e novos modelos “compartilham características essenciais [como a questão do controle] com o modelo tradicional burocrático e, portanto, não são modelos de ruptura” (SECCHI, 2009, p. 348).

Assim, os debates acerca dos modelos de administração pública têm sido marcados pela reflexão sobre os avanços e limitações de experiências fundamentadas na NPM. Com isso, proposições de novos modelos – mantida a NPM nas novas agendas – que se ajustassem à realidade das sociedades foram surgindo, insinuando mudanças na questão relativa à excessiva valorização do papel da iniciativa privada na prestação dos serviços (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015).

Atualmente, o que se tem é a ausência de um modelo dominante. Variáveis como governança<sup>10</sup> redes, parcerias, transparência, ganham nova roupagem e aplicações que variam de acordo com cada modelo proposto, tendo, sobretudo, o Estado o papel de protagonista (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015).

A literatura aponta ainda, como evolução das teorias da administração, o surgimento, mais recente, da teoria da *New Public Governance* (NPG), a partir do século XXI. Osborne (2010) entende que o NPM foi um estágio transitório da administração pública tradicional para o que é chamado de nova governança pública (NPG).

Dickinson (2016, p. 41-42) observa que a busca de novas maneiras de oferecer serviços mais baratos e adequados tornou-se refrão ao redor do mundo. A reforma de governança recebeu expressiva atenção, pois

*Over the past 30 years it has been argued that governance reform has been a necessary action—first, in response to the perceived failings of “big government” and, subsequently, in response to the unanticipated consequences of the market mechanisms that were intended corrections to unwieldy government arrangements. In more recent years, the concept of new public governance (NPG) has come to the fore to describe the plural nature of the contemporary state, where multiple different actors contribute to the delivery of public services and the policymaking system.*

Ainda com Dickinson (2016), os governos, de forma geral, passaram por períodos de profunda reforma de governança, todavia, a realidade percebida foi a prevalência de formas híbridas de governança, com diferentes arranjos.

Esclarece Osborne (2010) que a NPM, a partir dos anos 1970, viu o crescimento de um novo discurso de implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos, intentando certa superioridade do setor privado sobre o setor público, com vistas a melhorar a eficiência e eficácia desses serviços. Já a NPG surge tanto como um produto quanto uma resposta à crescente, complexa, plural e fragmentada natureza da implementação de políticas públicas e prestação de serviços.

As teorias assumem importância quando se traz à baila conceitos de prestação de contas; responsabilidade do agente público; responsividade; transparência; democracia participativa; participação e controle social, os quais só se tornaram palpáveis realmente após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, a qual restituiu ao país o

---

<sup>10</sup> Governança “está sendo discutida mais recentemente no Brasil como um modelo pautado na cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil em prol de objetivos comuns, apresentando, nesse cenário, proximidades com o conceito de gestão social” (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015, p. 12). Relativamente à associação que comumente é feita entre os termos *governabilidade* e *governança*, Cozzolino e Irving (2015) afirmam que o termo governabilidade tem uma dimensão essencialmente governamental, enquanto governança seria um atributo do Estado (relação governo–sociedade) na implementação de políticas públicas.

Estado Democrático de Direito (SANTOS, 2017-2018), assegurando “em seu texto direitos e liberdades, até então restritas a parcelas da sociedade” e construindo “uma nova relação entre o poder público e a sociedade” (OLIVEIRA, A., 2017a, p. 24).

A consolidação do Estado Democrático de Direito assume papel emancipador em nossa sociedade. A partir dele, direitos e garantias fundamentais estão assegurados. Para Schier (2002, p. 29), os direitos fundamentais assumem “o sentido definido pelo povo, no exercício do poder constituinte, representando os valores máximos eleitos pelo corpo social”, motivo por que, sustenta, “atuam como fundamento de legitimidade de toda e qualquer sociedade”. Nas palavras de Santos (2017-2018, p. 61), a CF/1988, “para assegurar o Estado Democrático de Direito e garantir o princípio republicano, deu ênfase acentuada na soberania popular”, confirmando a eleição de representantes políticos e a democracia participativa.

Nessa linha de pensamento, Schier (2002) afirma que o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais, que admite a interferência de sujeitos distintos daqueles que são competentes para decidir em processos decisórios. Traduz-se no permissivo de que o cidadão pode e deve contribuir na tomada de decisões no âmbito da administração pública. Mais do que isso, “[...] contribui para a alteração do poder e **para a mudança das relações de domínio, é um direito que une e integra os homens, transformando-os em uma comunidade de sujeitos ativos**” (SCHIER, 2002, p. 74, grifo nosso). Ainda, confere legitimidade às atividades estatais, bem como democratiza as decisões, por meio de instrumentos como orçamento participativo; consulta pública; audiência pública; debate público, assim também permite que o controle seja exercido pela população, por meio do direito de reclamação; do *ombudsman*, entre outros (SCHIER, 2002).

Relativamente ao direito de reclamação, encontra-se igualmente regulado pela Constituição Federal de 1988 (art. 37, §3º, I) e é apontado por Schier (2002, p. 27) como “espécie do gênero ‘direito de participação’” e se destina a “controlar os serviços prestados pelo Estado [...]”.

Nesse contexto, observa Santos (2017-2018, p. 50) que “A Ouvidoria Pública tem lugar na democracia participativa fundada pela Constituição de 1988, notadamente no contexto do direito de reclamação, que, por sua vez, instrumentaliza o controle social da Administração Pública”. Percepção semelhante têm Cozzolino e Irving (2015) que também enxergam na ouvidoria espaço importante para atuação da sociedade civil com vistas à fiscalização, ao controle, ao acompanhamento e à implementação de políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo.

Assim, o direito a reclamar concretiza o que se denomina Estado Democrático de Direito e a atuação efetiva do cidadão nos campos consultivo; deliberativo e fiscalizatório. Este último mais voltado à atuação as ouvidorias públicas. Esse exercício de cidadania confere legalidade e legitimidade aos atos administrativos. Ademais, é de se considerar que o cidadão contribui para o custeio dos serviços públicos, devendo, dessa maneira, ser agente fiscalizador das atividades e decisões do Estado – é o que se denomina controle social (SCHIER, 2002; SANTOS, 2017-2018).

É importante registrar que essa abordagem não rechaça a atuação do Estado no que toca ao seu papel mediador entre os atores sociais e coordenador de ações planejadas, mas “entende como fundamental a postura ativa dos setores sociais nas instâncias decisórias e ressalta o caráter emancipatório inerente aos processos de participação social” (COZZOLINO; IRVING, 2015, p. 503). Por outro lado, em que pese o discurso emancipador de direitos, questão a ser enfrentada esbarra nas condições efetivas em que é possível ao cidadão exercer o direito de participação (SCHIER, 2002). Torna-se, portanto, imprescindível o desenvolvimento do que Schier (2002, p. 229) denomina de desenhos institucionais discursivos “que incluam a deliberação como dimensão necessária da participação”.

Nessa linha de intelecção, A. Oliveira (2017a, p. 25-26) percebe que há, de forma incontestada, uma espécie de crise de confiança nas instituições e regimes democráticos, motivo por que indispensáveis novos instrumentos de controle das ações praticadas pelos agentes da administração pública.

A ausência de mecanismos de responsabilização faz tornar iminente a possibilidade de deslegitimação (OLIVEIRA, A., 2017a). Inegável, portanto, afirmar-se que a ouvidoria exerce função essencial à gestão pública, porque tem sido “responsável, em grande medida, pela execução e pelo monitoramento da legislação de acesso à informação”; mais do que isso “há perspectivas de evolução em sua atuação, podendo atuar em colaboração à política de integridade pública, que envolve aspectos de ética, prevenção a conflitos de interesse, combate à corrupção etc.” (SANTOS, 2017-2018, p. 49).

Esclarecem Marques e Carvalho (2017, p. 67-68) que “o surgimento e o crescimento das ouvidorias no Brasil estão situados no processo de redemocratização política do país”. Relembrem que a década de 1980 “foi um momento frutífero em processos e caminhos democratizantes da vida pública nacional, em todas as áreas e setores da vida social [...]”. Todavia, dizer que o país iniciava um movimento pela democracia não significou caminhos sem entraves “[...] o país vinha de um longo período de rarefeita participação social, o que



tornava aquela tarefa de maior democratização da vida social em algo muito árduo de se concretizar [...]”.

Acrescenta Santos (2017-2018, p. 51) que a importância da “participação social na gestão pública vai além de questionamento e controle. Pressupõe a possibilidade de **direcionar as ações do Estado**” (grifo do autor). Esse direcionamento deve atender precipuamente à consecução do interesse público. É nesse cenário que a atuação da ouvidoria se agiganta “quando se analisa que, entre suas relevantes atribuições, está a de fomentar a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação de serviços” (MARQUES; CARVALHO, 2017, p. 63). T. Oliveira (2017b, p. 149) ressalta que “[...] O estudo das ouvidorias nesse contexto de participação e controle sociais se faz importante, pois estas se oferecem como canal de participação e como propagadoras de transparência pública”, visando fortalecer o exercício do diálogo e da reflexão com intuito de promover a composição e resolução de conflitos em espaços institucionais democráticos.

### **2.3 Modalidades de resolução de conflito: a autocomposição como ferramenta efetiva de participação do cidadão nas decisões administrativas no âmbito das ouvidorias públicas**

Em sociedades que se reconhecem livres, divergências e conflitos são essenciais e fazem parte de democracias plurais, as quais oferecem “condições para o respeito às divergências e aos desacordos entre as pessoas, por meio de procedimentos que permitam fazer do conflito um combustível para impulsionar mudanças sociais” (BRASIL, 2016b, p. 4).

Os conflitos, por sua vez, não raro, são encarados como algo negativo, passível de eliminação. Intuitivamente, aduz Azevedo (2018) a abordagem negativa conduz ao pensamento de que perdas são proporcionadas para ao menos uma das partes. Todavia, em que pese eventual tentativa de supressão no ordenamento, é necessário entender que fazem parte da história da humanidade, possibilitando trocas e mudanças nas relações sociais (BRASIL, 2016b). Aliás, o contexto histórico mostra “que o surgimento de práticas de supressão de divergências está associado, justamente, aos regimes totalitários, responsáveis por sufocar a divergência e impor a todos uma visão única de mundo” (BRASIL, 2016b, p. 4).

Nesse sentido, a função da democracia é justamente criar formas de resolver os conflitos pacificamente, e não os eliminar (BRASIL, 2016b), uma vez que a vida em sociedade faz surgir a necessidade de regulação para existir (GUILHERME, 2016). O

“entendimento tão natural que temos acerca de direitos, deveres e regramentos só existe porque foram todos eles se desenvolvendo ao longo dos tempos, com os seres humanos se relacionado entre si” (GUILHERME, 2016, p. 2).

A literatura existente acerca do tema, que não é farta, aponta estudos na área do Direito que identificam o surgimento de meios alternativos de solução de conflitos em contraposição à atuação morosa e, por vezes, ineficiente do Poder Judiciário (GUILHERME, 2016; AZEVEDO, 2018; BRASIL, 2010 (Resolução nº 125/2010 CNJ – Considerações), SILVA, 2017; SPENGLER; WRASSE, 2019). A visão, portanto, é inicialmente mais jurídica do que administrativa.

Segundo Spengler e Wrasse (2019), o Estado é o maior “cliente” da Justiça, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). No Brasil, afirma Silva (2017, p. 76), é comum que os conflitos sociais sejam entregues ao Estado, competente o Poder Judiciário para julgá-los, “sem que, muitas das vezes, [seja alcançada] uma solução satisfatória para os litigantes, ansiosos por ver a justiça feita”. Em verdade, faltam resultados úteis via Judiciário (SILVA, 2017).

Há uma crença disseminada de que os conflitos apenas se resolvem com a sua judicialização. Aliado a isso, o acesso fácil à Justiça e a outorga de novos direitos ao cidadão congestionam e assolam o Poder Judiciário, o qual tem por imposição legal sentenciar com vistas a alcançar a paz social (SILVA, 2017).

Nessa linha de inteligência, é certo que a “administração de conflitos é questão de interesse social” (SPENGLER; WRASSE, 2019, p. 182) e que o acesso à justiça não se confunde com o acesso ao Judiciário (AZEVEDO, 2018). Igualmente, deve-se considerar que a Constituição de 1988 “não posicionou, ao lado da via judiciária, formas alternativas para resolver disputas de interesse – mesmo porque essa não é uma tradição no Brasil” (TAVARES; FILPO, 2018, p. 159).

A esse respeito, urge “produzir uma mudança na percepção das partes envolvidas sobre a natureza e os fatores que levaram ao próprio conflito” (BRASIL, 2016b, p. 13). Indo além, em 2010, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução CNJ nº 125 (objeto de alteração por meio da Resolução nº 290, de 13 de agosto de 2019, do CNJ), que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Nas considerações que levaram à sua publicação é clara a intenção de serem incentivados e aperfeiçoados mecanismos consensuais de solução de litígios e que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção

de litígios. E, mais do que isso, esses mecanismos têm reduzido a excessiva judicialização de conflitos (BRASIL, 2010).

A respeito dos mecanismos consensuais de solução de conflitos, é possível afirmar que surgem nos Estados Unidos (GUILHERME, 2016; SANTOS; CASTIGLIONI, 2018). No Brasil, a doutrina especializada emprega diversas expressões assemelhadas sobre o tema: meios extrajudiciais de solução de conflitos (MESCAs – como tradução de *Alternative Dispute Resolution* – ADR da doutrina americana) (GUILHERME, 2016); resolução apropriada de disputas ou resolução adequada/amigável de disputas (AZEVEDO, 2018); mecanismos consensuais de solução de litígios (Resolução CNJ nº 125/2010); resolução consensual de conflitos/resolução de conflitos (BRASIL, 2016b); solução alternativa de controvérsias (SILVA, 2017); resolução de disputas (SANTOS; CASTIGLIONI, 2018); meios alternativos de solução de conflitos (EUGENIO; CACHAPUZ, 2018); administração de conflitos (SPENGLER; WRASSE, 2019).

A doutrina brasileira, de forma geral, reconhece três opções para solucionar o conflito: autotutela ou autodefesa; autocomposição e heterocomposição. A primeira opção, na verdade, é vedada em nosso ordenamento em face do que dispõe o art. 345 do Código Penal<sup>12</sup> brasileiro (BRASIL, 1940). A autotutela ou autodefesa significa resolver a questão utilizando a força (BRASIL, 2016b), o que não é admitido no atual estágio de evolução social.

Por processo de exclusão e pouco interessando ao presente estudo, encontra-se a heterocomposição, que, na lição de Guilherme (2016, p. 7), é a possibilidade de ver o litígio resolvido “por meio da intervenção de um agente exterior ao conflito original. Sendo assim, em vez de as partes isoladamente ajustarem a resolução do entrave que os circunda, o conflito fica submetido a um terceiro que formatará a decisão”. É a busca de solução por meio da decisão de um terceiro (BRASIL, 2016b). Nesse sentido, representam a heterocomposição, por exemplo, a arbitragem<sup>13</sup> e a decisão judicial (GUILHERME, 2016; BRASIL, 2016b).

---

<sup>11</sup> “[...] antes havidos como meios *alternativos* [o autor diz que o termo alternativo é considerado pejorativo] de solução de conflitos, os hoje mais corretamente intitulados *meios extrajudiciais de solução de conflitos* em um primeiro momento foram interpretados como resposta ao Poder Judiciário, atolado e com dificuldades para respirar. Atualmente, em razão de seus próprios méritos, muito mais do que como alternativa a esse cenário se consolidaram como efetivos instrumentos de resolução de conflitos, independentemente da situação que alcança o Poder Judiciário” (GUILHERME, 2016, p. 6).

<sup>12</sup> “Exercício arbitrário das próprias razões

Art. 345 - Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único - Se não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa” (BRASIL, 1940).

<sup>13</sup> A arbitragem “[...] pode ser definida como um processo eminentemente privado [...], [em que] as partes ou interessados buscam o auxílio de um terceiro, neutro ao conflito, ou de pessoas sem interesse na causa, para, após um devido procedimento, prolatar uma decisão (sentença arbitral) visando encerrar a disputa” (AZEVEDO, 2018, p. 28). Em regra, é um processo vinculante. “A característica principal da arbitragem é a sua coercibilidade

Por fim, a **autocomposição**, método em destaque nas democracias participativas, “consiste [na] resolução de conflitos pelas próprias partes que o vivenciaram, sem a participação de outro agente no processo de pacificação do entrave. [...] Não há, em tese nenhum exercício de coerção pelos indivíduos” (GUILHERME, 2016, p. 7). Ocorre quando as próprias partes chegam a uma solução, efetivando a autonomia da vontade (BRASIL, 2016b). Caracteriza-se, primordialmente, pelos meios de solução de conflitos denominados: *negociação*, *conciliação* e *mediação* (BRASIL, 2016b; GUILHERME, 2016; AZEVEDO, 2018).

A respeito dos meios, a *negociação* representaria “o melhor dos mundos”. Nela, os envolvidos conseguem, por si sós, modificar seus pensamentos e chegar a um acordo, controlando o processo e seu resultado (BRASIL, 2016b; AZEVEDO, 2018). Entretanto, não é o que usualmente acontece na sociedade moderna, mormente quando se trata de relações interpessoais no âmbito das organizações. Além disso, aponta Guilherme (2016, p. 18) que essa modalidade “divide posições quanto à sua interpretação como meio extrajudicial de solução de conflitos ou não”, pois é “o único que não contém em sua essencialidade o uso de um terceiro, distante das partes litigantes [...]”.

Na *mediação*, ocorre a negociação facilitada por um terceiro, neutro ao conflito, “ou por um painel de pessoas sem interesse na causa para se chegar a uma composição” (AZEVEDO, 2018, p. 25). É uma atuação menos ativa “na medida em que ela se foca em [auxiliar as partes] a encontrar uma solução conjunta, respeitando a autonomia de cada uma delas” (BRASIL, 2016b).

Já na *conciliação* esse terceiro conciliador “auxilia ativamente as partes a chegar a um acordo sem, contudo, forçá-las a ele”. Seriam expostas vantagens e desvantagens de seu posicionamento e propostas saídas alternativas para a controvérsia (BRASIL, 2016b, p. 6). Na visão de Azevedo (2018), não é imposição; é persuasão.

Identificadas as opções e os meios que efetivam os processos de solução de conflitos, nota-se que o Brasil adotou a percepção americana de que o enfoque está nos interesses das partes, em ganhos mútuos, interdependência e participação ou não de facilitadores (neutros). “[...] a ciência da resolução de disputas evoluiu para a teoria da resolução de problemas” (SANTOS; CASTIGLIONI, 2018, p. 39).

---

e capacidade de pôr fim ao conflito. [...] o Poder Judiciário executa as sentenças arbitrais como se sentenças judiciais fossem”, sendo plausível a possibilidade de anulação de decisão arbitral (via judicial) (AZEVEDO, 2018, p. 28).

Mediação e conciliação são meios não vinculantes, ou seja, não geram perda processual ou material (AZEVEDO, 2018). De forma geral, os processos autocompositivos, com destaque para o emprego da conciliação e mediação, são “mais construtivos do que os outros”, porque “promovem a autonomia das pessoas, valorizando seus posicionamentos e suas posturas, e permitindo que elas próprias resolvam a controvérsia [...]” (BRASIL, 2016b).

Ademais, Azevedo (2018) destaca que em todos os processos autocompositivos: a) as partes podem continuar, suspender, abandonar e retomar as negociações; b) apesar de haver um terceiro exercendo influência sobre a maneira de se conduzir as comunicações ou de se negociar, as partes podem comunicar-se diretamente durante a sessão; c) assim como na negociação, nenhuma questão ou solução deve ser desconsiderada; d) as partes não precisam chegar a um acordo.

Sem adentrarmos nas especificidades que conduzem a sessão de solução de conflitos e no emprego das técnicas de resolução (aplicadas ao contexto administrativo de ouvidorias públicas), que seriam passos seguintes à proposta de criação de um núcleo de mediação e conciliação na Universidade de Brasília e que configurariam planejamento estratégico – objeto alheio ao momento atual de estudo –, urge destacar os princípios que norteiam a mediação e conciliação: confidencialidade; imparcialidade; voluntariedade e autonomia da vontade das partes (AZEVEDO, 2018). No âmbito da mediação e conciliação judicial, os princípios são semelhantes, à luz do disposto no art. 166 do Código de Processo Civil: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada (BRASIL, 2015c).

A literatura selecionada (BRASIL, 2016b; GUILHERME, 2016; SILVA, 2017; AZEVEDO, 2018; EUGENIO; CACHAPUZ, 2018) faz alusão aos processos autocompositivos no plano judicial, no intuito maior de desafogar das demandas que são diariamente protocoladas nas varas da Justiça brasileira. Nessa linha, informa Silva (2017) que a conciliação, por exemplo, já era prevista no Código de Processo Civil de 1973 (originalmente no art. 447), e em artigos com alterações promovidas por leis promulgadas na década de 1990 – arts. 125; 277; 331, §1º (BRASIL, 1973).

Todavia, ainda com Silva (2017, p. 77), é no Código de Processo Civil atual (2015) que se verifica ênfase dada pelo legislador ao instituto da conciliação, “buscando a celeridade processual e a pacificação nas soluções dos conflitos sociais”.

Alerta Guilherme (2016, p. 10) que o emprego da mediação e da conciliação já é efetuado há um largo período – não são novos – “mas passam a ser mais valorizados mormente em face do emaranhado de conflitos que o poder judicante tem a solucionar”.

Representam a possibilidade de obter justiça distante da apreciação do olhar do Estado (juiz) (GUILHERME, 2016). Ainda relativamente à mediação, não há menção a esta forma no CPC de 1973, mas no de 2015 surge explicitamente como método de solução de conflitos, dedicada, inclusive, seção específica ao tema.

Coelho e Bonato (2018) constatam que os princípios informadores da conciliação e da mediação foram resguardados e o CPC vigente menciona ambos em dispositivos diversos. Aliás, no Brasil, até a edição da nova versão do Código de Processo Civil (CPC), em 2015, o único instrumento que de fato tratou do instituto da mediação foi a Resolução nº 125/2010 do CNJ (SILVA, 2017). No entanto, conforme destacam Eugenio e Cachapuz (2018), no âmbito da administração pública, já existiam algumas disposições legais<sup>14</sup> que permitiam a utilização de meios alternativos à solução judicial, a exemplo das Leis nº 8.987/1995 (Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos, art. 23-A) (BRASIL, 1995); 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas, art. 11, inciso III) (BRASIL, 2004); 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratação, art. 44-A) (BRASIL, 2011a).

Eugenio e Cachapuz (2018, p. 69) apontam que, “No mesmo ano [2015], houve o advento da Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação, cuja regulamentação tem o objetivo de conferir maior segurança e respaldo legal ao uso do método”. Tanto o CPC como a lei em questão trouxeram de forma explícita a possibilidade de autocomposição na administração pública.

Para Fagúndez e Goulart (2016, p. 148), “a aplicação do marco legal da mediação de conflitos na seara pública tem como escopo uma virada cultural e exige um novo comportamento do Estado, que envolva a consensualidade”. Nesse sentido, incrementam Eugenio e Cachapuz (2018, p. 69) que é relevante e necessário viabilizar técnicas autocompositivas no plano das pessoas de Direito Público, ocasião em que estas sejam parte, “visto que os problemas de duração do processo, custos e formalismo do modelo tradicional de heterocomposição judicial também os afetam de forma negativa”.

---

<sup>14</sup> Lei nº 8.987/1995, art. 23-A. O contrato de concessão poderá prever o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

Lei nº 11.079/2004, art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever: [...]

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Lei nº 12.462/2011, art. 44-A. Nos contratos regidos por esta Lei, poderá ser admitido o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a mediação, para dirimir conflitos decorrentes da sua execução ou a ela relacionados.

Spengler e Wrasse (2019) aduzem que a Lei da Mediação surge para aprimorar o sistema jurídico brasileiro. Em complemento, Eugenio e Cachapuz (2018, p. 73) esclarecem que a lei “trata preponderantemente da mediação extrajudicial, com alguns aspectos de mediação judicial, enquanto o Código prevê a mediação no curso do processo de forma mais extensa”, havendo diálogo entre os diplomas.

Percebe-se, pelo exposto, que o arcabouço teórico referente aos processos autocompositivos é consideravelmente voltado à seara judicial, seja para amenizar o volume de ações que adentram o Poder Judiciário, seja para a formalização de acordos nas primeiras instâncias. Azevedo (2018) recorda, inclusive, que o sistema público de resolução de conflitos envolve Poder Judiciário e outros órgãos de prevenção ou resolução de disputas (Defensoria Pública; Ministério Público; Secretarias de Justiça) e é composto por vários métodos ou processos distintos.

Tavares e Filpo (2018, p. 166) a esse respeito trazem a seguinte lição:

A primeira questão a ser levantada diz respeito à cultura jurídica da sentença. Atualmente, o mecanismo predominante utilizado para a resolução de conflitos é o da solução adjudicada, segundo o qual o magistrado profere sentença, podendo ter sua decisão reformada mediante recurso. No Brasil, parece predominar a percepção de que o juiz seria o único capaz de solucionar conflitos, mesmo os mais simples.

Afirmações como esta corroboram com a necessidade de serem criados outros caminhos que não apenas o do Estado-Juiz. Em que pese a Lei nº 13.140/2015 (BRASIL, 2015d) dispor acerca da mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública (art. 1º), notamos que está voltada, salvo melhor juízo, à atuação de órgãos que são legalmente competentes para representar o poder público perante o Judiciário – a exemplo do Advogado-Geral da União e do Procurador Federal (art. 32) –, ainda que a querela guarde relação com a mediação e conciliação<sup>15</sup>. Talvez por esse motivo, não tenhamos encontrado em banco de dados de pesquisa e no âmbito da produção técnica voltada às ouvidorias vínculo entre a atuação desses canais e a lei em comento.

A atuação das ouvidorias advém justamente da necessidade de se encontrar saídas para os conflitos institucionais, por meio do diálogo e do convencimento, quando este se faz necessário. Como bem observa Guilherme (2016), a mediação (assim como a conciliação)

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, a disposição da lei é: “Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; [...]” (BRASIL, 2015d).

viabiliza a cultura do diálogo, transformando a cultura de conflito. O processo democrático em uma sociedade faz criar mecanismos de resolução de conflitos que tendem a ser produtivos, com vistas ao fortalecimento das relações sociais e interpessoais. A intenção é desenvolver soluções criativas que amenizem as disputas e desobstruam a Justiça (BRASIL, 2016b).

No âmbito de atuação das ouvidorias<sup>16</sup> universitárias, precisamente, os processos autocompositivos são a opção mais apropriada, “são os meios pelos quais o Estado se coloca à disposição do cidadão para que ele se manifeste e tenha uma influência real em uma decisão estatal” (BRASIL, 2016b, p. 5).

Nesse sentido, considerados os meios de resolução de conflitos, ressaltamos como importante instrumento o diálogo como “condição imprescindível para a preservação das relações sociais” (BRASIL, 2016b, p. 5). O diálogo não violento e construtivo deve estar presente como fundamento de todas as formas consensuais de resolução de conflitos (BRASIL, 2016b).

É neste contexto que o papel da ouvidoria é engrandecido, ao mediar o acesso à prestação de serviço público, se torna instrumento de gestão para o poder público, subsidiando e aperfeiçoando mudanças relevantes na atuação da instituição que representa, motivo por que surge como espaço no qual esse processo pode acontecer (BRASIL, 2016b).

Para que o canal possa atender ao público de forma satisfatória, algumas condições precisam ser observadas: a) ambiente físico em que ocorrem as reuniões com vistas à solução devem ser privados, sem interferências externas; b) todos os participantes devem ter direitos comunicativos iguais; c) estabelecimento de ambiente de parceria e diálogo; d) apresentação de um plano de trabalho capaz de permitir que as partes identifiquem quais serão as etapas e objetivos previstos ao longo do processo de construção consensual de soluções (BRASIL, 2016b).

O espaço de reconstrução da fala deve ser confortável, pois essa recomposição da narrativa é fundamental; é o que permite às partes se distanciarem do problema e tentarem

---

<sup>16</sup> Na visão de Guilherme (2016, p. 17), no entanto, “[...] tanto o ouvidor como o *ombudsman* são agentes que devem receber as informações geralmente provenientes do consumidor ou do cliente, tratando sobre críticas contra a própria entidade e aceitando sugestões. [Sua função seria a] de disseminar dentro da instituição, às pessoas com capacidade decisória, essas informações a fim de aprimorar o serviço daquela entidade”. [...] “Levando-se em consideração tais observações e lembrando as atuações dos MESC’s e do Judiciário, é fácil notar que tanto o *ombudsman* como o ouvidor não se enquadram, na prática, em nenhuma das cadeias. A rigor, são catalisadores da comunicação entre a empresa ou órgão público e o cliente consumidor final, não existindo um conflito entre esse consumidor e a organização. [...]. Não existe um mediador ou um conciliador – e muito menos um árbitro ou um juiz –, até porque não há, de um lado, o consumidor guerreando e, de outro, a instituição atacando e se defendendo”.



resolver o conflito (BRASIL, 2016b). Tavares e Filpo (2018) apontam a solução consensual por meio da participação e cooperação entre as partes, bem como a retomada do diálogo. Configura-se uma nova oportunidade de reconstrução ou restabelecimento de relações e legitimação das soluções (BRASIL, 2016b). Santos e Santos (2019), a esse respeito, aduzem que é a partir do diálogo que se estabelece a relação com a verdade; com a intenção de se fazer compreender pelo outro e de compreender o outro. Guilherme (2016, p. 10) acrescenta que “O comprometimento das partes na busca pela resposta escoreta e a atuação dos agentes hábeis na promoção do método garantem a sua operacionalização eficaz”, afastando o comportamento “daquele que tenta tirar vantagem e que não acredita em um instrumento de justiça não estatal”.

Nesse cenário, o olhar da autocomposição, cuja eficiência é elevada (GUILHERME, 2016), na atuação de uma ouvidoria busca fortalecer o acesso à defesa dos direitos do cidadão, por meio do diálogo construtivo, dissolvendo conflitos e práticas administrativas atrasadas, motivo por que o espaço da ouvidoria é um importante instrumento de participação social.

Hoje não existe mais exclusividade na solução de conflitos, pois meios consensuais e extrajudiciais de pacificação social são amplamente aceitos, dado que o Poder Judiciário, somente, tem sido ineficiente na sua missão (GUILHERME, 2016).

Dessa forma, corroborando o raciocínio desenvolvido, instruções normativas da Controladoria-Geral da União/Ouvidoria-Geral da União (CGU/OGU) atestam a importância do canal ouvidoria, a exemplo das INs nº 5, de 18/6/2018, e 7, de 17/9/2018. A primeira reitera o papel das unidades de ouvidoria como promotoras da participação social como método de governo (art. 2º, inciso IV), bem assim determina ser atribuição da ouvidoria a promoção da adoção de mediação e conciliação entre usuários de órgãos e entidades públicas, com a finalidade de ampliar e aperfeiçoar os espaços de relacionamento e participação da sociedade com a administração pública (art. 4º) (BRASIL, 2018b).

Por sua vez, a IN nº 7/2018 informa, em seu art. 1º, parágrafo único, inciso I, que

unidade de ouvidoria [é a] instância de controle e participação social responsável pelo tratamento de manifestações de que trata a Lei nº 13.460, de 2017, bem como outras formas de comunicações de irregularidades ou ilegalidades relativas às políticas e aos serviços públicos do Poder Executivo federal, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2018c).

O esboço legal incumbe à ouvidoria uma atuação proativa, garantidora do acesso à participação dos cidadãos, por meio de atividade voltada ao aprimoramento dos serviços

prestados nos mais diversos órgãos públicos do país. Para garantir o cumprimento de suas atribuições, à ouvidoria é permitida a adoção de estratégias de gestão que culminem na resolução de eventuais conflitos por meio da mediação e conciliação.

## 2.4 O instituto da ouvidoria e o papel do ouvidor

### 2.4.1 Instituto da ouvidoria: o ouvidor e as ouvidorias públicas

A literatura aponta que, ao longo da história, a figura do ouvidor, na esfera pública, desempenhou papéis que variavam de espião do rei a defensor do cidadão, estando mais associadas à representação de interesses do cidadão perante a administração pública (ALVES; MACHADO FILHO, 2011; CALADO, 2012; KALIL, 2013).

A imagem do ouvidor, no contexto de ouvidorias públicas, surge na Suécia, por volta de 1809, com intuito de receber e encaminhar queixas dos cidadãos contra os órgãos públicos. Promulgada nova constituição naquele ano, que limitou o poder real e deu ao Parlamento novas prerrogativas, surgiu o *ombudsman*<sup>17</sup> (CALADO, 2012). Segundo Comparato (2016), em nível nacional, a criação do *ombudsman* obedeceu à seguinte sequência: Suécia (1809); Finlândia (1919); Dinamarca (1955); Noruega (1963).

Em sueco, *ombudsman* significa “representante do povo”, surgiu para identificar o funcionário responsável por receber críticas e sugestões da população sobre órgãos públicos na Suécia. Ele agia, portanto, no interesse da população junto aos governos<sup>18</sup>.

No Brasil, se tem notícia do surgimento da ouvidoria ainda no período colonial. O rei de Portugal nomeava o ouvidor com a função de aplicar a lei. Este não representava o cidadão

---

<sup>17</sup> A respeito dos termos ouvidor e *ombudsman*, optamos pelo uso indistinto de ambos, em razão de, não raro, os autores escolhidos para o referencial teórico não apontarem relevante distinção. Por outro lado, para que seja conhecida diferença apontada pelos poucos estudiosos que se propuseram a identificar a distinção, temos que o *ombudsman* clássico goza de características diferentes do ouvidor público brasileiro, em que pesem compartilharem outras comuns: caráter externo; elevado grau de autonomia; escolha democrática de seu titular; prerrogativas que lhes asseguram audiência perante os órgãos da administração e atuação, em diferente graus, no âmbito judicial. No Brasil, as funções do *ombudsman* relativas à defesa dos direitos humanos e do cidadão é exercida, em âmbito judicial, pelo Ministério Público e, no administrativo, pelas ouvidorias (LYRA, 2014). Por essas questões, Lyra (2014) defende a proximidade do perfil do ouvidor ao perfil do *ombudsman*. No mesmo sentido, João Elias de Oliveira, que implantou a primeira ouvidoria em Curitiba (1986), em entrevista concedida a Iasbeck (2010a, p. 170), em que se extrai: “[...] Diferentemente do *ombudsman* clássico, o perfil da nossa ouvidoria como órgão de controle interno, sem a devida autonomia e independência, faz com que seus dirigentes atuem muitas vezes como instrumentos de defesa dos seus órgãos, em vez de representantes dos cidadãos, para não ferir suscetibilidades daqueles que os indicaram”.

<sup>18</sup> Informações disponíveis em: <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 9 out. 2019.

queixoso, mas atendia ao titular do poder, transmitindo o que ocorria no Brasil Colônia (CALADO, 2012).

Nesses moldes, a nomeação do primeiro ouvidor-geral foi em meados do século XVI. Ele era os ouvidos do rei e garantia, como órgão do sistema de justiça, a rigorosa aplicação da lei<sup>19</sup>.

Na lição de Calado (2012, p. 127),

O primeiro Ouvidor foi nomeado em 1538 acumulando o cargo de Capitão-Mor da Capitania de São Vicente. Em 1548 com a criação do Governo Geral do Brasil, surge a figura do Ouvidor Geral com as funções de Corregedor-Geral da Justiça em todo território colonizado. No império, o Ouvidor passa a ser chamado de o “juiz do povo”, pois as queixas deveriam ser encaminhadas por ele à corte.

Emancipado o país, o instituto português foi extinto após a declaração de independência do Brasil, em 1822.

A ouvidoria ressurgiu com força somente no movimento pela redemocratização do Brasil, já na década de 1980, trazendo em seu bojo a concepção sueca do *ombudsman*: “[...] dessa vez o nome foi utilizado para caracterizar um órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e tentar introduzi-las junto ao Estado”<sup>20</sup>, evidenciando a percepção de vantagens e riscos de Gomes (2000, p. 50) no que toca à escolha de “um modelo teórico único e estático, que se distanci[a] da realidade empírica por força dos deslocamentos temporais e espaciais”.

Como observam Pereira e Vieira (2017, p. 124), “percebe-se que a instituição das ouvidorias não aconteceu isoladamente dos movimentos de mudanças e de reconhecimento dos direitos civis de participação cidadã ao longo do mundo e no Brasil”.

O regime que se implantou no Brasil em 1964 havia obstruído completamente os canais formais e informais de controle da Administração Pública que a ligavam à sociedade civil. A censura à imprensa, ao teatro, ao cinema, aos livros, às organizações sociais (como sindicatos e partidos políticos), enfim, a qualquer tipo de oposição, acabou por legitimar, com raras exceções, apenas modalidades intraorgânicas de controle da Administração Pública (GOMES, 2000, p. 63).

A percepção democrática brasileira foi aperfeiçoando-se e as demandas sociais se apresentavam renovadas ante carências básicas da cidadania. Na lição de Gomes (2000, p. 73), “Se a liberdade de escolher os governantes se mostrou suficiente na vida pública nacional, tornava-se necessário algo mais: o direito de controlá-los”. Os meios de controle se

---

<sup>19</sup> Informações disponíveis em: <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 9 out. 2019.

<sup>20</sup> Informações disponíveis em: <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 9 out. 2019.

apresentavam como meios de defesa de direitos e interesses legítimos do cidadão (GOMES, 2000).

No Brasil, o Congresso Nacional<sup>21</sup>, sensível à pressão popular, amplia, na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), art. 37<sup>22</sup>, §3º, a participação e o controle popular nos espaços públicos, instituindo novas possibilidades de fiscalização de políticas públicas, a exemplo do *ombudsman* (GOMES, 2000), assegurando a Carta “direitos e liberdades, até então restritas a parcelas da sociedade” e construindo “uma nova relação entre o poder público e a sociedade” (OLIVEIRA, A., 2017a, p. 24), dentro do contexto do art. 1º, parágrafo único, do texto constitucional “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A expansão da ouvidoria (GOMES, 2000) parecia ser alvissareira. Esclarecem Marques e Carvalho (2017, p. 67) que a década de 1980 “foi um momento frutífero em processos e caminhos democratizantes da vida pública nacional, em todas as áreas e setores da vida social [...]”. Entretanto, apesar do movimento pela democracia, surgiram muitas dificuldades, em razão de período expressivo de não participação social pela sociedade, “o que tornava aquela tarefa de maior democratização da vida social em algo muito árduo de se concretizar [...]” (MARQUES; CARVALHO, 2017, p. 67-68).

Comparato (2016, p. 44) aduz que, além de fiscalizarem o exercício do poder, as ouvidorias passaram a constituir-se como instrumentos relevantes de participação popular porque se destacam no aspecto decisivo de implementação de políticas – diferentemente da maioria dos mecanismos de participação, os quais introduzem “a participação popular na definição e na formulação de políticas públicas”.

Marques e Tauchen (2014) avaliam como aspecto decisivo na promoção de direitos dos cidadãos por parte das ouvidorias a habilidade de compreensão do que está sendo demandado com um olhar amplo dos direitos.

---

<sup>21</sup> A esse respeito, matéria do Jornal **Folha de São Paulo**, de 1987, intitulada *Constituinte deve fixar ouvidor, diz Mesquita* (vide Anexo)

<sup>22</sup> “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;

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

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública” (BRASIL, 1988).

Destaca Iasbeck (2012) que as ouvidorias, tais como conhecidas hoje, surgem como consequência de mudanças de atitudes nas organizações – em especial na esfera pública – em relação aos cidadãos, clientes e consumidores bem como fornecedores de produtos e/ou serviços. O instituto advém de novas relações estabelecidas e amadurecimento da sociedade com relação aos seus direitos e possibilidades de reclamar e se insurgir em desfavor de relações abusivas praticadas não somente no campo privado, mas, igualmente, na prestação de serviços públicos.

Dessa forma, a respeito do direito de reclamação, este está intrinsecamente relacionado ao direito de participação – que é um direito fundamental –, em especial no âmbito da esfera administrativa; refere-se, em verdade, ao direito de o cidadão controlar e avaliar os serviços públicos prestados pelo Estado (SCHIER, 2002). É nessa direção que se enxerga a ouvidoria pública como canal integrante da democracia participativa, instrumentalizando o controle social da administração pública (SANTOS, 2017-2018, p. 50).

Nesse sentido, o direito a reclamar concretiza o que se denomina Estado Democrático de Direito e a atuação efetiva do cidadão nos campos consultivo; deliberativo e fiscalizatório. Este último mais voltado à atuação das ouvidorias públicas. Esse exercício de cidadania confere legalidade e legitimidade aos atos administrativos. Ademais, é de se considerar que o cidadão contribui para o custeio dos serviços públicos, devendo, dessa maneira, ser agente fiscalizador das atividades e decisões do Estado. Coelho (2012, p. 96), nesse sentido, ressalta que o atual formato das ouvidorias no Brasil “recria um novo modelo de gestão, já que opera diversos mecanismos de controle da máquina pública”. A esse respeito, Lyra (2014) observa que a ouvidoria brasileira procurou implementar um desenho que se mostrou eficiente e condizente com sua realidade, abandonando teorias acadêmicas e exigências impostas ao *ombudsman* clássico.

Outro direito concretizado à medida que as ouvidorias são criadas é o direito ao acesso à informação. Esta “deve fluir de cima para baixo para que os governados possam conhecer, avaliar, supervisionar as ações dos funcionários e dos governantes; e de baixo para cima, na forma do controle social exercido pelos cidadãos sobre o governo” (COMPARATO, 2016, p. 49).

Ainda sob o olhar de Comparato (2016, p. 49), “Mais informação resulta em mais capacidade, argumentos mais consistentes e melhores instrumentos, tanto para a crítica dos governantes quanto para a proposição de políticas públicas inovadoras”. Em decorrência disso, valorizado o exercício da cidadania, mecanismos de transparência e combate à corrupção surgem e fazem aumentar a eficiência das agências de governo, “na medida em que

aumentam a percepção junto à população de que a corrupção se alimenta do acesso a informações privilegiadas, na fronteira entre os segredos de Estado e as informações amplamente divulgadas” (COMPARATO, 2016, p. 49).

Atrelada às ideias especificadas, tem-se também que a busca da justiça no dia a dia deve ser o objetivo da ouvidoria, que deve, outrossim, se contrapor a toda forma de manipulação, coação e abuso de poder (VILANOVA, 2012). Seu papel nas instituições é desafiador, pois busca o despertar das autoridades “da letargia burocrática, da omissão, do descompromisso em relação às demandas sociais, propiciando um estilo novo de administrar e, ao mesmo tempo, de estimular a comunidade para a conquista de um Estado voltado ao bem comum” (VILANOVA, 2012, p. 27).

Iasbeck (2012), em consonância, destaca que uma das características mais marcantes das ouvidorias é justamente o seu compromisso com a crítica da organização que ela representa – apontando problemas; sugerindo soluções e cobrando providências. É um espaço institucional de participação que permite que os cidadãos passem a ter acesso alternativo ao Estado. “Algumas ouvidorias brasileiras, como é o caso das universitárias e de polícia, têm prestado um relevante serviço nesse sentido” (GOMES, 2000, p. 93).

Por outro lado, não é raro perceber irritação ou desconforto do gestor público em razão da atuação da ouvidoria. Lyra (2009) recorda que muitos não respeitam a atuação do canal, seja desrespeitando prazos para fornecimento de respostas institucionais; seja suspendendo a publicação dos relatórios da ouvidoria; ameaçando seu fechamento ou outros tipos de represálias. Por questões assemelhadas é que a necessidade de reconhecimento e força legal se tornam imprescindíveis à existência e manutenção das ouvidorias. O processo de ampliação dos espaços de participação, além de se configurar como controle social, aprimora a gestão pública e o exercício da cidadania. As ouvidorias públicas são canais da sociedade cuja pretensão recai na identificação de gargalos/dificuldades institucionais e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento de comportamentos e na promoção de mudanças (MIRANDA; CALMON, 2016).

Ademais, ao permitir que o cidadão tenha voz ativa no processo perante o órgão/entidade, “a ouvidoria cumpre o papel da Administração Pública de assegurar o princípio constitucional basilar do regime democrático – que é a igualdade dos cidadãos perante a lei e às instituições públicas” (BRASIL, 2013, p. 6).

Seu papel é fundamental para

o aprofundamento do conceito de cidadania, assim como para o seu efetivo exercício e respeito pela sociedade e agentes públicos na medida em que:

- a) permite aos cidadãos pertencentes a grupos menos organizados que têm menor poder de influência, terem suas demandas apresentadas e adequadamente tratadas pelas instituições públicas, assim como respondidas dentro de prazo preestabelecido;
- b) disponibiliza aos cidadãos canais de acesso direto com os órgãos/entidades públicas para busca de direitos, obtenção de informações e apresentação de opiniões e sugestões;
- c) favorece a participação social por encorajar e instrumentalizar o cidadão a se representar perante à Administração Pública, na defesa de seus direitos (BRASIL, 2013, p. 6).

O espaço da ouvidoria é “um lugar de produção de sentido, de transformação de informações em outras informações e, portanto, um espaço de fabricação e transformação de ‘realidades’” (IASBECK, 2010b, p. 18). A confiança da população em sua atuação reside na sua capacidade de decodificar os anseios registrados em suas manifestações, trazendo-os para o Estado e, posteriormente, disponibilizando resposta institucional com linguagem acessível (MARQUES; TAUCHEN, 2014, p. 499).

Almeida e Fava (2012) acrescentam que as ouvidorias, por sua natureza preponderantemente não contenciosa (GOMES, 2000), têm-se revelado instrumento de importância no processo de humanização das instituições, porque estimulam a gestão participativa de forma ágil e pontual. Esse canal, “qualifica a fala das pessoas, vinculando-as a direitos e promovendo a efetividade dos direitos humanos ao ouvir, reconhecer e qualificar as manifestações recebidas [...]” (MARQUES; TAUCHEN, 2014, p. 507).

Por tudo, esse espaço que, timidamente, ganhou a confiança da sociedade, na forma de iniciativas isoladas no país, “ganhou um grande estímulo com [as] mudanças culturais” (COELHO, 2012, p. 96). Curitiba, por exemplo, foi o primeiro município brasileiro de que se tem notícia a ter uma ouvidoria pública, a qual foi criada no ano de 1986. Hoje, “a ouvidoria pública tornou-se [...] imprescindível para caracterizar a natureza democrática do Estado brasileiro”, bem como buscar soluções definitivas (COELHO, 2012, p. 96; SOARES, 2019). É nesse contexto que as ouvidorias devem ser reconhecidas, pois se configuram como representação da voz do cidadão na organização, agindo sob o manto da “ética de convivência capaz de harmonizar as relações, contribuindo para a melhoria de produtos e serviços”, e tornando-se um setor essencial nas instituições para a gestão das manifestações e seus diferentes públicos (SOARES, 2019, p. 152).

A respeito da literatura sobre ouvidorias no Brasil, e no exterior, esta ainda é escassa. De forma geral, os estudiosos do tema se valem do entusiasmo dos protagonistas que se

dedicam à ouvidoria, por meio da “narrativa de experiência publicada em livros de organização ou anais de congresso” (IASBECK, 2010a, p. 169).

Além dessas publicações, as bases da ouvidoria brasileira também “têm seu lastro na formação da ABO [Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman*, com sede em São Paulo] [...] e [na] consolidação nos diversos Encontros e Congressos Nacionais realizados com o objetivo, entre outros, de aperfeiçoar o instituto da Ouvidoria” (SOARES, 2019, p. 152).

Simultaneamente, na estrutura administrativa do Estado, mais adiante detalhada (seção 2.4.2), foi instituída a Ouvidoria-Geral da União (OGU), pertencente à estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU) desde 2003, com competência para exercer a coordenação técnica do segmento de ouvidorias do Poder Público federal<sup>23</sup>, mediante o exame e o encaminhamento de denúncias, reclamações, elogios, sugestões e outras solicitações referentes a procedimentos e ações de seus agentes, órgãos e entidades.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, em 2004, Poder Judiciário e Ministério Público no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Territórios também passaram a contar com a criação de ouvidorias em seus espaços.

Qualquer situação sobre políticas e serviços públicos pode ser objeto de manifestação perante uma ouvidoria pública, a qual está à disposição do cidadão. Atualmente, o Poder Executivo federal conta com mais de 300 ouvidorias, espalhadas pelos diversos órgãos e entidades e tratando de diversos temas<sup>24</sup>.

#### *2.4.2 Atuação da Ouvidoria-Geral da União (OGU) no contexto das ouvidorias públicas*

Apesar da evolução histórica nacional indicar previsão constitucional (art. 37, §3º, inciso I, CF/1988) de criação de formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta – como o canal das ouvidorias públicas –, certo é que esse processo não foi tão natural e rápido como se esperava. Até pouco tempo não havia lei federal que tratasse desse instituto. O que se conhecia se resumia a leis avulsas e normativos infralegais que pontuavam questões relacionadas à atuação das ouvidorias, em especial daquelas instaladas

---

<sup>23</sup> Informações disponíveis em: <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 9 out. 2019.

<sup>24</sup> Informações disponíveis em: <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 9 out. 2019.



nas agências reguladoras, cujo foco era disciplinar os serviços públicos objeto de concessão e a relação entre as concessionárias e os usuários (SANTOS, 2017-2018).

O cenário passa a se transformar a partir de 2002, com a criação da Ouvidoria-Geral<sup>25</sup>, prevista no Decreto nº 4.490/2002 (BRASIL, 2002), na antiga estrutura da Corregedoria-Geral da União, posteriormente transformada em Ouvidoria-Geral da União, vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU), na forma do art. 17 da Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003). Em seguida, a OGU passou a ser vinculada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), conforme arts. 65 e 67 da Medida Provisória nº 782/2017 (SANTOS, 2017-2018). A MP nº 782/2017 (BRASIL, 2017b), por sua vez, foi convertida na Lei nº 13.502/2017, a qual fora recentemente revogada pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019c).

As atribuições da OGU, fixadas no Anexo I do Decreto nº 8.910/2016 (BRASIL, 2016a), igualmente foram objeto de revogação. Em vigor surge o Decreto nº 9.681, de 30 de janeiro de 2019<sup>26</sup> (BRASIL, 2019a), cujo Anexo I assim dispõe acerca de suas competências:

Art. 12. À Ouvidoria-Geral da União compete:

I - exercer as competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal;

II - receber e analisar denúncias, reclamações, solicitações, elogios, sugestões e pedidos de acesso à informação direcionados à Controladoria-Geral da União e encaminhá-los, conforme a matéria, ao órgão ou à entidade competente;

III - monitorar, para fins estatísticos, a atuação das ouvidorias federais no tratamento das manifestações recebidas;

IV - assistir o Ministro de Estado na deliberação dos recursos previstos no parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012;

V - apreciar e decidir os recursos de que trata o art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012;

VI - acompanhar, em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União, o cumprimento das decisões de que trata os art. 23 e art. 24 do Decreto nº 7.724, de 2012;

VII - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal;

VIII - receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços;

IX - promover capacitação relacionada a atividades de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo federal;

---

<sup>25</sup> Em 1995, surge, como parte da estrutura do Ministério da Justiça, a Ouvidoria-Geral da República, que foi transferida para a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003, lá permanecendo até os dias de hoje, passando a se chamar Ouvidoria-Geral da União (OGU) (SANTOS, 2017-2018).

<sup>26</sup> Necessário mencionar que o Decreto nº 9.681/2019 já recebeu alterações em sua redação, por meio do Decreto nº 10.059, de 14 de outubro de 2019, mas não promoveu mudanças nas competências da Ouvidoria-Geral da União.

- X - produzir estatísticas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal;
- XI - promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem nas unidades de sua competência; e
- XII - promover formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos.

Atualmente (2019), a Ouvidoria-Geral da União volta a integrar a Controladoria-Geral da União, que manteve o *status* de ministério<sup>27</sup> com a eleição do atual governo<sup>28</sup>. É responsável por exercer as competências do órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, recebendo, analisando e encaminhando denúncias, reclamações, elogios, sugestões e outras solicitações referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal<sup>29</sup>.

A OGU assumiu, assim, o papel de órgão central, passando “a induzir a criação de unidades de Ouvidoria em todos os órgãos e entes da Administração Pública e a buscar, mediante debate amplo, sistematização quanto ao conceito e as atribuições de uma Ouvidoria Pública federal” (SANTOS, 2017-2018, p. 55).

Ademais, é seu papel, além de realizar as atribuições sob sua responsabilidade, promover a mediação na resolução de conflitos entre cidadãos e órgãos, bem como promover e participar de eventos com ouvidores e sociedade civil, realizar atividades de capacitação, disponibilizar atendimento virtual e presencial aos cidadãos, elaborar normativos, entre outras atividades<sup>30</sup>.

Consoante informações disponíveis no sítio [ouvidorias.gov](http://ouvidorias.gov), ao final da página<sup>31</sup>, é possível ver que outras ações promovidas pelo Governo Federal também estão disponíveis: concursos de Boas Práticas; realização de eventos; curso de pós-graduação em Ouvidorias, entre outros.

Por fim, com a edição da Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017a), a ouvidoria pública alcançou *status* legal de caráter amplo e geral. Foi-lhe creditado papel essencial à boa prestação dos serviços públicos, passando a lei a se aplicar à administração pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

---

<sup>27</sup> Informações disponíveis em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/01/cgu-tem-nova-estrutura-administrativa>. Acesso em: 12 nov. 2019.

<sup>28</sup> As eleições brasileiras promovidas em outubro de 2018 elegeram presidente da República o senhor Jair Messias Bolsonaro, cujo mandato compreende 1/1/2019 a 31/12/2022.

<sup>29</sup> Informações disponíveis em: <https://ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/ouvidoria-geral-da-uniao>. Acesso em: 12 nov. 2019.

<sup>30</sup> Informações disponíveis em: <https://ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/ouvidoria-geral-da-uniao>. Acesso em: 12 nov. 2019.

<sup>31</sup> A página referida é <http://ouvidorias.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2019.

Da lei em comento, destaca-se o art. 13, que aponta, em rol não taxativo, as atribuições das ouvidorias:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

**I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;**

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

**VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.**  
(grifo nosso)

Considerando o artigo nupercitado e os objetivos desta dissertação, ressaltamos que os incisos I e VII traduzem o que uma ouvidoria, na prática deve proporcionar. Marques e Tauchen (2014) aduzem que canais institucionais como os da ouvidoria viabilizam o poder comunicativo, porque permitem a participação popular traduzida na análise e decodificação das manifestações da sociedade, as quais são trazidas para o âmbito do Estado.

Ainda, avaliam Marques e Tauchen (2014) que a atuação proativa das ouvidorias, relativamente à participação do usuário, pode antever problemas gerados pelos sistemas públicos de atendimento. Igualmente, destacam ser fundamental a atuação conjunta da ouvidoria com outras instituições de participação social.

Na lição de Coelho (2012, p. 109-110), “[...] o instituto jurídico da ouvidoria no serviço público exerce papel de altíssima relevância para a realização das práticas democráticas, que não podem prescindir da participação do cidadão nas decisões do Estado”. Gomes (2000) enaltece o espaço de participação proporcionado pela ouvidoria, porque esta se configura como alternativa ao aparelho do Estado.

Já quanto a promoção da mediação e da conciliação, por oportuno, observa Iasbeck (2012) que o papel da ouvidoria não pode ser nem de defesa, nem de ataque, mormente porque ela representa o cidadão para a organização e vice-versa. “Em toda mediação, qualquer atitude que não seja parcimoniosa é contraproducente. A busca de saídas para os impasses, para ser justa, precisa ser pautada pela ética e/ou pelo bom-senso” (IASBECK, 2012, p. 45).

Há, nesse ponto, um esforço para se buscar posições conciliadoras na mediação, reconhecendo-se as singularidades do relacionamento entre instituição e cidadão, respeitados os padrões administráveis já definidos no discurso institucional (COELHO, 2012).

Portanto, para conseguir atender às atribuições impostas por lei, a ouvidoria deve atuar sempre sob o manto da mediação e conciliação para a resolução de conflitos, servindo como “mecanismo de governança, de fortalecimento da cidadania e, ao fim e ao cabo, de legitimação da atuação estatal” (SANTOS, 2017-2018, p. 59).

Concernente aos métodos conciliação e mediação, são os que mais atendem aos anseios da atividade desenvolvida em uma ouvidoria pública, por promover “a autonomia das pessoas, valorizando seus posicionamentos e suas posturas, e permitindo que elas próprias resolvam a controvérsia, sem imposições externas” (BRASIL, 2016b, p. 6). Ao discutir, valorizar e repensar diferentes posicionamentos, o interessado promove efetivamente uma mudança no plano das relações.

Todavia, necessário enfatizar que a atuação das ouvidorias não ocorre à margem de normas legais. Ao contrário, é vasto o catálogo de leis que permitem lastro à existência da ouvidoria e às ações executadas por seu corpo de servidores.

O Quadro 2 sintetiza os principais normativos vigentes que regem a atuação de uma ouvidoria pública, considerando o que foi exposto nesta seção.

**Quadro 2 – Síntese de normativos que regem minimamente a atuação de uma ouvidoria pública**

<b>NORMATIVO</b>	<b>DO QUE SE TRATA?</b>
Portaria CGU nº 50.252, de 15 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015a)	Institui, no âmbito da Controladoria-Geral da União, o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal – e-Ouv e a Sala de Monitoramento das Ouvidorias.
Portaria CGU nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015b)	Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias.
Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017a)	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
Instrução Normativa nº 5, de 18 de junho de 2018, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União (BRASIL, 2018b)	Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.
Decreto nº 9.492/2018 (BRASIL, 2018a)	Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de

	novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.
Instrução Normativa nº 7, de 17 de setembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018c)	Dispõe sobre o recebimento e tratamento de denúncias e outras comunicações de irregularidade, e estabelece diretrizes para a salvaguarda da identidade do manifestante.
Instrução Normativa nº 15, de 19 de novembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018d)	Institui o Programa de Melhoria Continuada das Unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (PROMOUV), dispõe sobre o Modelo de Maturidade de Ouvidorias Públicas (MMOuP), revoga a Portaria CGU nº 3.681, de 13 de dezembro de 2018, e dá outras providências.
Instrução Normativa nº 17, de 3 de dezembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018e)	Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria das empresas estatais do Poder Executivo federal que prestam serviço público ou que, mesmo não prestando serviço público, recebam recursos do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial de despesas de pessoal ou para o custeio em geral, nos termos do art. 2º, incisos II e III, do Decreto nº 9.492/2018.
Instrução Normativa nº 18, de 3 de dezembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018f)	Estabelece a adoção do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal – e-Ouv, como plataforma única de recebimento de manifestações de ouvidoria, nos termos do art. 16 do Decreto nº 9.492, de 2018.
Instrução Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018g)	Estabelece regra para recebimento exclusivo de manifestações de ouvidorias por meio das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Público federal.
Decreto nº 9.681/2019 (BRASIL, 2019a)	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE.
Instrução Normativa nº 11, de 1º de agosto de 2019 (BRASIL, 2019d)	Altera as instruções Normativas CGU nº 3, de 5 de abril de 2019, e nº 7, de 8 de maio de 2019.
Instrução Normativa nº 12, de 2 de agosto de 2019 (BRASIL, 2019e)	Estabelece normas para a publicação de informações extraídas do Sistema e-Ouv em dados abertos.
Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019f)	Aprova a Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciantes.

Fonte: elaborado pela autora e adaptado do sítio [ouvidorias.gov.br](https://www.ouvidorias.gov.br), do Governo Federal. Disponível em: <https://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao>. Acesso em: 9 out. 2019.

Por tudo, percebe-se que a atuação das ouvidorias públicas está em consonância com os “princípios republicanos e de democracia participativa e com os direitos de reclamação e de controle social que fundamentam o art. 37, §3º, inciso I, Constituição de 1988” (SANTOS, 2017-2018, p. 56).

Não é uma estrutura criada para defender direitos dos cidadãos, “e sim para garantir meios para que os direitos dos cidadãos de serem ouvidos e de participarem da Administração Pública se efetivem” (BRASIL, 2013, p. 5-6).

A previsão constitucional é o sinal máximo de que, em uma sociedade dita democrática, a liberdade de expressão deve ser festejada e considerada como instrumento de

mudança. E, para que as mudanças sejam efetivas, o ouvidor deve ter em mente que exerce um papel indutor de mudanças estruturais na instituição (LYRA, 2000), pois ele resgata a cidadania e cria condições de cumprir a previsão constitucional da participação social.

### *2.4.3 O papel do ouvidor público*

A cadeira de ouvidor, na esfera pública federal, é um cargo ou função de confiança (geralmente Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, Lei nº 5.645/1970), tendo suas atribuições estabelecidas na estrutura regimental do órgão/entidade ou no regimento interno (BRASIL, 2013).

A função exige de quem a desempenha permanente articulação com as demais autoridades da instituição, “com vistas à eficácia no encaminhamento das demandas recebidas dos usuários às unidades administrativas; no acompanhamento das providências; no controle dos prazos de resposta e a eventual cobrança aos responsáveis [...]” (BRASIL, 2013, p. 26).

Nessa linha de intelecção, a atuação do ouvidor deve ir além de buscar atender ao cidadão com vistas à satisfação de sua demanda particular, averiguando “o que pode ser feito” a respeito. Deve o ouvidor público “estabelecer o elo entre as reclamações ou denúncias de caráter individual [...] e as carências de natureza estrutural do órgão em que atua” (LYRA, 2014, p. 16).

No Brasil, a atuação desse personagem é diferenciada, pois ele atua na direção de ver aprimorado o serviço público questionado e – não raro – pronunciando-se a respeito. Lyra (2000) aponta que o ouvidor assume um papel indutor de mudanças na organização a que pertence.

Por ser uma figura constantemente hostilizada, ainda que de forma velada, por terceiros que adotam postura defensiva diante da sua atuação, o ouvidor deve ter seu cargo preservado, sendo indispensável a garantia de prerrogativas que lhe permitam ouvir e ser ouvido (LYRA, 2000).

Nesse sentido, para que a atuação independente do ouvidor seja respeitada, é desejável que o cargo integre a estrutura organizacional do órgão/entidade, bem como esteja subordinado diretamente à sua estrutura máxima (BRASIL, 2013).

Na lição de Lyra (2000), coragem pessoal, voluntarismo e honestidade – ainda que sejam qualidades desejáveis – não garantem atuação independente. A realidade e a prática

demonstram fartamente que “a ampla maioria dos gestores públicos, independentemente de coloração partidária, é alérgica à atuação independente do ouvidor” (LYRA, 2000, p. 16). O que se percebe é que as críticas devem ser feitas dentro de certos limites, compatibilizadas com interesses políticos e pessoais.

Assim, a designação e a exoneração do titular do cargo são conduzidas pelo critério da confiança. Nos casos de instituição cuja estrutura decisória contemple colegiados (de natureza consultiva ou deliberativa), é recomendável que “os seus membros sejam consultados sobre os candidatos ao cargo e que esses possam ser sabatinados previamente” (BRASIL, 2013, p. 27).

A atuação do ouvidor não envolve proteção do órgão/entidade ou mesmo do cidadão, mas sim intenção de garantir meios para que os cidadãos sejam ouvidos e participem da administração pública. Na lição de Iasbeck (2012, p. 44), “Trabalhar em ouvidoria supõe o desenvolvimento da competência de perceber o outro no lugar em que ele ocupa, sem a salvaguarda de falsas utopias de afinidades”.

O ouvidor não é um servidor comum no sentido mais simplista do termo, mas é aquele que se indispõe perante a administração, evidenciando o mau uso do poder administrativo. Todavia, apesar desse poder, pondera Gomes (2000, p. 50), o ouvidor “não pode substituir, com sua ação, a da Administração Pública, ou do órgão objeto de controle”. A sua atuação é preponderantemente não contenciosa, uma “magistratura de persuasão”.

O ouvidor do Poder Executivo tem perfil técnico-político – é um burocrata de quem são requeridas competências e habilidades pessoais e comportamentais que envolvam capacidade de liderança, de articulação, coordenação, mediação de conflitos e outras (*policymakers*<sup>32</sup>) (BRASIL, 2013, p. 27-28).

O perfil técnico-político e a estabilidade no cargo são indispensáveis para o trato da articulação e da política interna do órgão. Gomes (2000) assevera que o *ombudsman* deve possuir ao menos duas características na sua forma de atuar: facilidade de acesso da população aos seus ofícios e utilização de formas não convencionais no desempenho de suas competências.

---

<sup>32</sup> Em simples tradução, *decisores públicos*. Howlett; Ramesh e Perl (2013, p. 123) destacam que a formulação de políticas públicas advém de um “processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público”. Identificadas as opções que podem ajudar a sanar o problema, é conduzida uma avaliação inicial sobre a viabilidade dessas opções. Em seguida, surge a necessidade de tomada de decisão, “em que os tomadores de decisão oficiais do governo aprovam um curso de ação”.

Todavia, importante destacar que não há autonomia funcional<sup>33</sup>, uma vez que sua atuação ocorre nos limites estritos das competências que lhe são conferidas no estatuto ou regimento interno, “sem sobreposição com as dos órgãos de controle e correição do órgão ou entidade” (BRASIL, 2013, p. 30).

Ainda, o ouvidor não deve imiscuir-se em relações que demandem investigação ou punição. Apesar de ser um canal de acolhimento, registros que contenham viés de apuração e/ou punição devem ser encaminhados para as áreas administrativas cabíveis, quando forem o caso. Ademais, o espaço de atuação do ouvidor é bastante amplo, devendo esgotar-se de fato na função de mediar (LYRA, 2000).

Em todas as situações, o ouvidor deve saber ouvir, pois a escuta, nos órgãos de atendimento, é a porta de entrada. E “ouvir” não se refere somente a escutar, “mas perceber o outro com todas as possibilidades que isso traz, inclusive códigos não verbais” (IASBECK, 2012, p. 28).

Nesse sentido, é recomendável ao servidor titular da ouvidoria que tenha sensibilidade, “no sentido de entender o que é ser um advogado (do termo latino *ad vocatus*, chamado para) dos menos favorecidos; [tenha] capacidade de persuasão” (IASBECK, 2010a, p. 170), dado que não julga, mas pode fomentar soluções. Igualmente, ter “bom senso, ego acalmado, vaidade contida e noção dos limites que a prudência indica devem fazer parte da cartilha do ouvidor sério” (IASBECK, 2010a, p. 176).

Um comportamento contrário, leva o cidadão e a comunidade que se insurgem perante a ouvidoria à expectativa de que o ouvidor “tudo pode, tudo faz. E que será a solução do seu problema pessoal” (IASBECK, 2010a, p. 176-177). Essa situação leva ao descrédito da instituição e macula a imagem da ouvidoria.

Nesse sentido, deve estar claro ao ouvidor que seu limite de atuação é o bom senso, pois a ouvidoria não pode substituir a instituição que a patrocina (IASBECK, 2010a). O canal deve ser um “instrumento de transparência e, como tal, indispensável à garantia da lisura, impessoalidade e eficácia do exercício da função pública” (LYRA, 2000, p. 129).

É necessário ressaltar que a existência da ouvidoria – e consequente atuação de seu ouvidor (no contexto deste estudo, considerado o espaço público) – nem sempre é passível de

---

<sup>33</sup> A esse respeito, destaque dado por Gomes (2000, p. 93), que se contrapôs a figura do ouvidor brasileiro ao *ombudsman* clássico: “Enquanto a maioria das legislações que *consagram* aquele instituto [*ombudsman*] confere ao titular do cargo absoluta autonomia em relação às demais autoridades, as Ouvidorias brasileiras, em geral, são chefiadas por cargos demissíveis *ad nutum*. Assim, em regra, a eficiência do órgão tem dependido fundamentalmente de condições subjetivas do seu titular, como nível de independência pessoal, entrosamento com a equipe governamental etc.”. E isso acontece porque, em geral, o ouvidor ocupa um cargo de livre nomeação do dirigente da entidade na qual atua (GOMES, 2000).



elogios ou de passagens tranquilas. Como observa Coelho (2012, p. 110), “a prática da ouvidoria encerra questões que não permitem que ela se estabilize como categoricamente positiva para o regime democrático”. Ao assumir o papel de mediadora, a ouvidoria passa a lidar com relações de conflito em que representa, simultaneamente, a instituição e o cidadão. Essa via de mão dupla da representatividade em situações de conflito “faz com que a ouvidoria assuma prioritariamente suas atribuições institucionais, privilegiando normas, leis e conclusões apriorísticas a fim de neutralizar tensões e ressignificar situações singulares [...]” (COELHO, 2012, p. 110).

Assevera Rodrigues (2012, p. 247), nessa linha de pensamento, que, instalada no meio acadêmico – lócus do estudo em questão –, a ouvidoria enfrenta realidades muito diversas. “Ali, as pessoas convivem cotidianamente por longos tempos. Os problemas que se insurgem nem sempre são solucionados com base em artigos de leis, em determinadas situações são de ordem meramente pessoal [...]”.

O contexto organizacional em que estão inseridas instituições de ensino superior, por exemplo, passa a impor uma atuação igualmente diferenciada, que atenda variáveis da gestão dos relacionamentos; é, na verdade, “um ambiente propício para conduzir significados e produzir sentidos. [...] tem a ver, portanto, com as relações interpessoais, intergrupais, inter e intrassetoriais” (IASBECK, 2012, p. 43). A ouvidoria tende, então, a ser percebida como canal “fomentador de soluções e do desenvolvimento institucional” (LYRA, 2000, p. 129).

Dessa forma, logra êxito o ouvidor universitário que, no bojo de sua missão mediadora, seja capaz de “amplificar e disseminar uma mentalidade e uma práxis participacionista” (LYRA, 2000, p. 138). Nesse viés, além da escuta atenta, estimular o diálogo produtivo será a chave para uma boa atuação em ouvidorias universitárias.

## **2.5 Ouvidorias universitárias**

O desafio de ver implementar uma ouvidoria universitária não reside somente na possibilidade (e importância) de viabilizar meios para que os direitos de acadêmicos, docentes, técnicos e demais membros da comunidade sejam assegurados; é, na verdade, ver resguardada a “oportunidade que os indivíduos têm de participar da gestão da instituição na qual estão inseridos” (PODESTÁ JUNIOR, 2017, p. 16).

A literatura aponta que as ouvidorias universitárias surgiram, no Brasil, após a redemocratização, justamente por se configurarem como espaço de participação popular. Segundo Oliveira (2012, p. 64), “As primeiras ouvidorias universitárias surgiram no Canadá, em 1965, na Universidade Simon Fraser, e nos Estados Unidos, em 1967, na Universidade Estadual de Nova York e na Universidade de Berkeley”.

Ainda conforme Oliveira (2012, p. 64) o modelo sueco foi adotado na Europa, no meio universitário, em sequência, “especialmente na Espanha, onde podemos citar as Universidades de Salamanca, Granada, Leon e Complutense de Madrid”.

No Brasil, a primeira ouvidoria universitária surge apenas em 1992, na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), seguida, em 1993, pela Universidade de Brasília (UnB) – extinta, num primeiro momento, em 1997 –, e em 1994, pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). “Algumas outras universidades federais e estaduais tentaram a implantação da ouvidoria, mas não saíram do projeto [...]”<sup>34</sup>, não havendo, até então, conhecimento de instituição particular que utilizasse a ouvidoria (VIANA JÚNIOR, 2012, p. 75).

Em que pese a disseminação das ouvidorias no âmbito as instituições de ensino superior, sua história é marcada, em algumas delas, por dificuldades advindas de seu próprio corpo de servidores. Professores, gestores e conselhos superiores eventualmente contrários, o “corporativismo de facção”<sup>35</sup> – uma das principais formas de resistência à ouvidoria – e o autoritarismo populista, configuraram (e ainda configuram) o maior empecilho na implantação das ouvidorias (VILANOVA, 2012).

Nas palavras de Lyra (2000, p. 98),

Tremem – e tremem – diante da perspectiva de um órgão de controle – ainda mais democrático! – que tenha força suficiente para sacudir os bolsões de ineficiência instalados na Universidade, e que se preocupa em conformar o funcionamento dessa instituição aos interesses da sociedade.

Como observa Podestá Junior (2017, p. 17), “não são poucas as demandas de alunos contra seus professores/colegas/técnicos, criticando, reclamando e até denunciando situações de possíveis assédios e/ou humilhações em ambiente universitário”.

---

<sup>34</sup> Em 17/6/1999, foi criado o Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias (FNOU), presidido pelo professor Rubens Pinto Lyra [fundador do FNOU (MEDEIROS, 2012)] e coordenado pelos professores Jaime Roy Doxsey (ouvidor-geral da UFES) e Sidnéya Gaspar de Oliveira (ouvidora-geral da UFSC). O FNOU surge do 1º Encontro Nacional de Ouvidorias Universitárias, com vistas a ampliar a atuação e fomentar a implantação de novas Ouvidorias Universitárias, considerada “a natureza democrática, participativa e ética das Ouvidorias como instrumento de controle social” (VIANA JÚNIOR, 2012, p. 77).

<sup>35</sup> “[...] os grupos que disputam o poder na Academia não conseguem constituir um espaço de eticidade própria – no caso em espécie, o que objetiva o aprimoramento de práxis democrática, assegurando o respeito ao direito de participação e o zelo pela máxima eficácia na prestação dos serviços da universidade” (LYRA, 2000, p. 99).

No mesmo sentido, Vilanova (2012, p. 22) expõe que a ameaça de retaliação é uma realidade presente nas demandas registradas, “de forma clara ou velada, como recurso para inibir a procura pela Ouvidoria”, em que pese a salvaguarda de identidade.

É uma situação que atinge toda comunidade acadêmica. Vilanova (2012, p. 22) informa que “Os funcionários, por sua vez, raramente procuram a Ouvidoria, porque o receio é ainda maior quanto a retaliações da chefia, que detém o poder de transferi-los de setor, sem a sua anuência”. Questões como abuso de poder, perseguição, atitudes autoritárias estão, infelizmente, muito presentes nas demandas ofertadas às ouvidorias universitárias (VILANOVA, 2012).

Nesse sentido, alerta Podestá Junior (2017, p. 17) que esses acontecimentos, se não bem tratados, “podem provocar sérias consequências psicológicas aos envolvidos, como também possíveis prejuízos aos docentes, aos técnicos e à própria instituição”.

Comportamentos que se mostram prejudiciais são sintomas do autoritarismo presente na sociedade brasileira, indicando que a democracia aqui instalada ainda é incipiente. Aliás, apesar dos instrumentos democráticos de participação popular constitucionalmente reconhecidos, é da cultura política brasileira ser avessa à participação cidadã na gestão da coisa pública e da transparência, uma vez que permitir a participação significa compartilhar decisões e definir prioridades, as quais, por via de regra, afetam diretamente interesses de grupos que desejam privilégios (VILANOVA, 2012).

Nesse sentido, destaca Vilanova (2012, p. 27), “O desafio da Ouvidoria, na universidade como na administração pública brasileira, é o de despertar as autoridades da letargia burocrática, da omissão, do descompromisso em relação às demandas sociais”. É pensar um estilo produtivo de administrar voltado ao bem comum.

Por ser um canal que causa receios de toda ordem, em razão de sua atuação questionadora de posições contrárias ao exercício da cidadania, muitas vezes, “a Ouvidoria não é bem-vinda tampouco bem-vista por reitores, pró-reitores, professores e funcionários, variando o seu acolhimento nas universidades de acordo com o grau de corporativismo e de compromisso com o ideal democrático” (VILANOVA, 2012, p. 22). É um espaço que se configura como desaguadouro de insatisfações de toda ordem da comunidade, “identificando os gargalos, os óbices, os interesses que movem as práticas cotidianas, os privilégios, as injustiças, a inoperância, enfim, propicia uma visão do funcionamento completo da Organização [...]” (VILANOVA, 2012, p. 24).

Por outro lado, não se deve considerar a atuação da ouvidoria universitária como inimiga da instituição, tampouco subserviente da administração (PODESTÁ JUNIOR, 2017).

Muitas das questões que adentram a ouvidoria em uma universidade remetem a um debate pedagógico e formativo, a exemplo da crítica quanto à atuação de um docente ou da infraestrutura da própria universidade. Se tratadas de forma descuidada, essas questões podem não contribuir com o crescimento institucional, “tornando-se, inclusive, instrumento de perseguição a docentes, corpo administrativo ou mesmo estudantes. [...] O cuidado pedagógico e formativo no tratamento destas questões poderá contribuir para que o diálogo se estabeleça [...]” (GLÜER, 2006, p. 9).

Não é possível acompanhar as mudanças ocorridas nas universidades se canais de participação não forem preservados. “Como falar em transparência administrativa em movimento participativo, em qualidade de serviços prestados, se não são proporcionadas à comunidade condições de vivenciar, opinar, criticar, informar-se, sugerir, denunciar ou elogiar aquilo que se tem direito?” (PODESTÁ JÚNIOR, 2012, p. 39).

Viana Júnior (2012) acena para o fato de que o objetivo da implantação de uma ouvidoria em uma IFES é justamente identificar solução para possíveis problemas existentes, devido a sua característica de atendimento, autonomia de ação e imparcialidade, representando uma alternativa de acesso para a comunidade universitária. “A qualidade da Ouvidoria Universitária repousa mais em sua conduta moral e no seu poder de comunicação e persuasão do que na sua estrutura física e seus recursos financeiros, humanos e tecnológicos” (VIANA JÚNIOR, 2012, p. 78).

Por outro ângulo, é necessário também considerar que o ambiente educacional (universitário) passou por transformações expressivas ao longo dos séculos (GLÜER, 2006). Segundo Barreiro (2017, p. 138),

Nos últimos tempos, observamos mudanças substanciais em nossa sociedade, que têm alterado, significativamente, o estilo de vida e as relações interpessoais. Diversos especialistas estudam e discutem acerca das influências do mundo moderno nas relações humanas, e entre os inúmeros fatores contemporâneos que impactam diretamente nas mudanças sociais, destacam-se: a revolução tecnológica, as intensas mudanças na forma de comunicação, a abundante quantidade de informação disponível e mutável, a crise ética e moral e o indesejável aumento da permissividade que minimiza o valor do bom senso e macula os limites do permitido e do proibido nas relações sociais. Além destes, é possível denotar a excessiva competitividade e o imediatismo, especialmente, na constante busca pelo sucesso e pela felicidade instantânea. Esses fatores, somados à grande diversidade cultural e às drásticas mudanças na estrutura familiar, exigem, dentro do ambiente educacional, a adoção de condutas que busquem resgatar o valor da boa convivência e do respeito mútuo.

Esse cenário exige atenção da administração universitária, cujo espaço já não se resume mais a mero local em que se transmite conteúdo acadêmico. A universidade “deve

facilitar a formação integral dos indivíduos e sua capacitação progressiva para a vida, como cidadãos capazes de viver em uma sociedade democrática em transformação” (BARREIRO, 2017, p. 138).

Nesse sentido, para além da existência da ouvidoria, é essencial que o ambiente universitário seja desenvolvido para ser um local acolhedor e estimulador da convivência sadia e respeitosa (BARREIRO, 2017). “Inquestionavelmente, a convivência se constrói interagindo, compartilhando, participando, dialogando, assumindo as responsabilidades e aprendendo a gerir conflitos democraticamente” (BARREIRO, 2017, p. 138).

Assim, assume a ouvidoria posição estratégica na gestão universitária, pois ao canal são confiados importantes dados e informações repassadas pelos cidadãos (BARREIRO, 2017). Dessa forma, “É fundamental que as universidades, ao decidirem utilizar a Ouvidoria, consigam transmitir ao seu público interno e externo, que não se trata da implantação de mais um setor administrativo-burocrático” (VIANA JÚNIOR, 2012, p. 83).

O sucesso da atuação da ouvidoria, portanto, depende do compromisso institucional dos seus dirigentes em atender as demandas nos prazos estabelecidos. Mais do que isso, devem ter a exata noção da importância de estabelecer discussões democráticas dentro do seu ambiente diversificado. O canal pode servir de importante ferramenta no sentido de proporcionar mudanças e melhorias na gestão da instituição (PODESTÁ JUNIOR, 2012; 2017).

Nessa linha, Melo (2016b) destaca o desafio que as instituições de ensino superior encontram ao pensar em mecanismos que auxiliem no planejamento estratégico e na consequente tomada de decisão acertada. Afirma a autora que, apesar de a informação organizacional ser muito relevante, os gestores, não raras vezes, não sabem utilizá-la de forma adequada. “O problema torna-se maior quando existe a necessidade de tomada de decisão imediata, levando o gestor a equívocos que podem colocar em risco a imagem da instituição” (MELO, 2016b, p. 73-74).

Muitos não percebem que a informação colhida pela ouvidoria em uma instituição desempenha papel essencial no crescimento e na capacidade organizacional. Ao contrário, retaliações de toda sorte são disferidas em direção ao canal. Nesse sentido, Melo (2016b, p. 74) destaca a importância da democracia participativa quando assim se pronuncia: “[...] pode-se considerar o papel da ouvidoria como um instrumento auxiliar, que atua como gerenciador de informações, de modo a sugerir novas estratégias de ações”, e não uma ameaça.

Essa visão gerencial advém do fato de que, no Brasil, em sua maioria, as instituições públicas não possuem características de planejamento; de forma reversa, “Agem no

amadorismo e emergencialismo. A situação se agrava, quando, em universidades, pessoas sem conhecimentos de gestão assumem cargos administrativos” (MELO, 2016b, p. 74), pois se acredita que a titulação acadêmica elevada os torna aptos a exercer funções de gestão da universidade – o que nem sempre é verdade.

As informações, portanto, podem reduzir incertezas na tomada de decisão, pois são avaliadas e permitem que escolhas sejam feitas sob o menor risco e no momento adequado. E a ouvidoria se encaixa nessa seara, uma vez que é o setor responsável por receber as demandas da comunidade, especialmente quando dizem respeito ao controle de qualidade dos serviços oferecidos pela instituição, permitindo ao cidadão ser coautor das melhoras promovidas na instituição (MELO, 2016b). Sua atuação auxilia na verificação de questões sensíveis, evitando “recorrência de problemas, permitindo minimizar custos, retrabalho, rotinas burocráticas desnecessárias, a fim de que os recursos humanos e operacionais sejam bem utilizados” (MELO, 2016b, p. 85).

Uma boa atuação estratégica e multisetorial do órgão permite que a sociedade o veja como instrumento de transparência, indispensável à lisura, impessoalidade e eficácia do exercício da função pública, evitando a visão corriqueira e distorcida de que a ouvidoria deve sempre resolver os problemas do indivíduo que a aciona – ainda que não haja qualquer fundamento que sustente a demanda (MELO, 2016b).

Cozzolino e Irving (2015, p. 504) observam que “a institucionalização de espaços de participação social tende a ser central para a efetivação dos processos dirigidos à construção de governança na gestão pública”, sendo fundamental que haja vontade política das instâncias. Ademais, “na medida em que incorporam as representações de diversos segmentos implicados, o seu funcionamento tende a contribuir para a dimensão de responsividade e para o exercício de controle social nos processos de gestão pública”.

Não obstante a atuação voltada para a boa resolução dos processos de gestão pública, imperioso mencionar que suas atividades também se concentram sobremaneira em questões de inter-relacionamento que lhe são confiadas (BARREIRO, 2017) e que crescem substancialmente.

Glüer (2006, p. 12) afirma que a suposta autonomia das instituições de ensino superior “possibilitou novos ares para a universidade e o rompimento de velhos paradigmas, mas trouxe consigo outro desafio: a integração dos conhecimentos, cada vez mais fragmentados por unidades”. Esse universo de falta de diálogo entre as áreas do conhecimento “reflete-se nas práticas de comunicação da universidade com seus públicos. E evidencia-se em um ambiente altamente influenciado pela tecnologia como o atual” (GLÜER, 2006, p. 12-13).

Nesse sentido, o espaço da ouvidoria talvez seja adequado para “promover o ‘abraço’ das diferentes falas dos sujeitos, reuni-las, recompô-las para melhor compreender o ambiente organizacional, decifrar os códigos de sua cultura” (GLÜER, 2006, p. 13).

Posicionamento idêntico é defendido por Podestá Junior (2017), quando revela que, mais do que pensar na importância de controle de demandas nas ouvidorias, deve-se recordar que a sua razão principal é o ser humano.

Os relatórios e estatísticas são importantes, “mas há que se considerar o cidadão, que só procura a ouvidoria porque confia nela e acredita que o setor fará um trabalho eficiente para a resolutividade de sua demanda” (PODESTÁ JUNIOR, 2017, p. 20-21).

A escuta, dessa forma, ressignifica a atuação da ouvidoria, permitindo-lhe encontrar formas alternativas de tratamento para questões mais sensíveis, que exigem olhar acurado e voltado ao bem-estar do cidadão e seus relacionamentos interpessoais dentro da instituição (BARREIRO, 2017).

Barreiro (2017, p. 140) destaca como oportunos e essenciais processos que envolvam a promoção do diálogo e a busca por soluções consensuais para temas específicos do ambiente acadêmico-científico. E espaços democráticos como as ouvidorias propiciam a preservação “do direito à liberdade de expressão e [o] resguardo do direito à resposta de parte de todos os membros da comunidade universitária”. Desenvolve-se, portanto, uma cultura inovadora “na qual a amplificação do diálogo respeitoso e a busca da convivência ética são conquistas valiosas e desejadas”.

Como já visto na seção concernente à autocomposição e agora reforçado por Barreiro (2017, p. 141), há uma certa resistência aos processos mediatórios, “fruto de uma arraigada cultura de judicialização e do litígio em nossa sociedade e de relações desiguais em que a submissão e a subserviência são comportamentos exigidos nas relações de poder” porque “traduzem o frágil e superficial significado do ‘cumprimento da ordem’, ou seja, relações balizadas pelo poder e modeladas pela hierarquia vertical; povoadas de autoritarismo, que oferecem pobres oportunidades para participação” e, mais do que isso, “maturidade para o enfrentamento de questionamentos e trocas”.

Considerando a frágil história democrática brasileira, resta o desafio à ouvidoria de demonstrar capacidade de persuasão e convencimento, chamando as partes para o diálogo maduro, para a negociação e para a busca de acordos mútuos (BARREIRO, 2017). Nesse ajuste, “É necessário compreender que ao ‘sentar-se à mesa de negociações’ a resiliência é essencial para que sejam alcançados justos resultados e razoáveis decisões das partes” (BARREIRO, 2017, p. 141-142).

Não há mais espaço para se manter nas instituições de ensino superior antigos paradigmas. O momento é de entender e solucionar as dificuldades apresentadas, motivo por que a ouvidoria deve estar forte e atuante, uma vez que se configura como setor mais próximo do cidadão (PODESTÁ JUNIOR, 2017), “para isso, a Ouvidoria deve ser acolhedora, paciente, responsável e pedagógica para que o cidadão que a procure se sinta acolhido, bem como responsável por sua participação na melhoria dos serviços oferecidos pela instituição” (PODESTÁ JUNIOR, 2017, p. 20).

Nesse contexto, o registro e acolhimento das manifestações significam também para a ouvidoria “preocupar-se em compreender o interlocutor, recebê-lo, ampará-lo por meio da escuta atenta e interessada sem desenvolver julgamentos [...]” (MARIA; PIERI; BÚRIGO, 2017, p. 110). O processo de comunicação é essencial em todos os níveis, pois “O volume de atividades que dia a dia são desenvolvidas, o excesso de informação, a falta de tempo, tudo isso cria espaços para dúvidas, questionamentos, ruídos” (MARIA; PIERI; BÚRIGO, 2017, p. 111).

Oliveira (2012, p. 121) afirma que comunicar é aferir a imagem da instituição. “É um processo que se dá pela prática dos pressupostos das relações interpessoais. Vivenciando-se no dia a dia, perseguimos o objetivo contemporâneo de educar/humanizar”; esta compreensão, significa “transformar os dados colhidos em valiosas informações gerenciais”. Indo além, por meio da ouvidoria, a imagem da instituição é aferida ao processar dados e coletar e divulgar informações “reveladoras das oscilações emocionais dos que aqui vivem e convivem”. Esse olhar diferenciado da ouvidoria pode, por vezes, esclarecer fatos e minimizar impactos negativos.

A confiança depositada nas ouvidorias universitárias tem por base características que são imprescindíveis a sua atuação: “ética, imparcialidade, confiabilidade, autonomia, transparência, poder de decisão, sigilo, conhecimento da instituição e comprometimento do ouvidor e seus dirigentes” (PODESTÁ JUNIOR, 2017, p. 17).

Nessa linha de intelecção, é fundamental que o ouvidor universitário participe de outras atividades da instituição, apresentando e mostrando a importância do canal de atendimento. Ademais, deve ser crítico e ter poderes suficientes para mostrar os gargalos da instituição, consolidando relatórios e pareceres e indicando, quando acreditar necessário, mudanças em procedimentos e rotinas. Deve objetivar tanto o desempenho correto da administração como atender às demandas do cidadão, participando de ações de mediação de conflitos com vistas a solucionar os casos que assim exijam essa postura (PODESTÁ JUNIOR, 2017; OLIVEIRA, 2012; MELO, 2016b).



Dessa forma, além de ser condição essencial o “saber ouvir”, é necessário que a escuta seja atenta, paciente e respeitosa, com vistas a se extrair o máximo possível de sentidos, possibilitando o melhor encaminhamento administrativo na busca das soluções (MELO, 2016b).

No ambiente acadêmico, de gestão democrática e que vislumbra uma sociedade mais humana e justa, a ouvidoria deve realizar seu mister de fomentar a participação cidadã no aprimoramento da gestão universitária (MEDEIROS, 2012). Nesse sentido, Melo (2016a, p. 33) afirma que o “debate e a vivência em ouvidoria está cada vez mais focado no tema da cidadania”. A implantação de canais como a ouvidoria universitária consolida uma postura cidadã, pois está voltado ao acesso da sociedade aos meios que permitem garantir seus direitos, bem como fiscalizar as ações dos gestores e a qualidade dos serviços prestados, abrindo espaço para a conscientização de discentes, docentes e servidores (VIANA JÚNIOR, 2012), dentro de um espaço eficiente e de baixo custo (MELO, 2016b).

### *2.5.1 Escuta sensível, fortalecimento do sujeito no espaço de participação popular e legitimação do poder*

A democracia é a matriz simbólica das relações sociais e o espaço público, por natureza, é a instância de mediação de conflitos. Existe uma visão fantasiosa e impositiva que concebe a sociedade como ordem natural, regida por leis que são vistas como distantes e independentes da história e do contexto de lutas. Em verdade, esse espaço público, administrado pelos governantes, é sufocado e perde cada vez mais as possibilidades de lugar deliberativo e decisório, havendo confusão na sua administração, levando à falsa crença de que a democracia está sendo respeitada e as necessidades da sociedade, satisfeitas (WARAT, 1992).

Warat (1992, p. 42) aposta que a democracia deve, antes de tudo, desnudar-se da concepção igualitária para abraçar a diferença. Em nome da igualdade, que muito pouco é praticada, elimina-se a diferença. “As formas sociais democráticas necessitam do conhecimento de que todos os homens são diferentes”; mais do que isso, deve-se enxergar que “os homens não lutam pela igualdade. Agrupam-se para lutar pelo reconhecimento de alguma diferença”. Nesse sentido, falar em ordem democrática pressupõe aceitar que o espaço público sirva de discussão, questionamento, luta social, negociação e diálogo. Representa o

fato de que as diferentes relações entre sujeitos autônomos, que se enxergam como diferentes, podem coexistir em “um campo de significações identificatórias a partir de um mútuo respeito de suas diferenças” (WARAT, 1992, p. 43).

Nesse contexto, o espaço público aludido neste estudo é simbolicamente representado pelas ouvidorias públicas (universitárias), pela receptividade e especificidade de sua atuação. Outrossim, é o canal de entrada dos registros dos cidadãos perante o poder público, representado pela escuta atenta e consciente. Saber ouvir ultrapassa a questão de ser a ouvidoria um lugar de ouvir; é lugar também de escuta (IASBECK, 2012).

É necessário considerar que a realidade das instituições federais transformou-se sensivelmente nos últimos anos, especialmente com o advento da democratização do acesso ao ensino superior, “espalhando a diversidade presente na sociedade brasileira” (PERSEGUINO, 2017, p. 48-49). O corpo discente, docente e funcional também acompanhou as mudanças, tornando-se mais complexo, revelando tensões e conflitos. As novas relações passaram a exigir espaços como os da ouvidoria, reconhecida como instância de interlocução e de mediação (PERSEGUINO, 2017).

Nessa perspectiva, Iasbeck (2012, p. 43) ensina que “perceber o outro é a regra de ouro na comunicação interpessoal”, indispensável ao diálogo que vai sustentar e determinar o processo de comunicação. No mesmo sentido, Bortoloti e Flores (2014) aduzem que a efetivação dos direitos humanos se dá sob a perspectiva da alteridade (eu–outro=engendramento social), pois as relações sociais são importante fator de desenvolvimento dos direitos humanos.

Quando não se considera a perspectiva de alteridade derivada da relação eu–outro, exacerba-se o individualismo, dificultando, assim, a ratificação de direitos. Bortoloti e Flores (2014, p. 120-121) assim sintetizam:

[...] o indivíduo (EU), ao compreender o humanismo do outro homem, ao mesmo tempo em que se insere em um círculo interpretativo e constante de afirmação de direitos, percebe que nas relações sociais também é o coletivo (Outro). Com isso, a intersubjetividade elencada na visualização do “Eu” como “Outro”, cria a perspectiva de que em uma alteridade positiva (Eu sou ‘Outro’ e me reconheço como/no “Outro”) efetiva direitos humanos a partir o núcleo das relações sociais.

O não reconhecimento do outro pelo indivíduo leva aquele à invisibilidade e ao egoísmo (BORTOLOTI; FLORES, 2014). Ruiz (2016, p. 256-257) se pronuncia na mesma direção: “[...] se relegarmos a alteridade humana a um valor secundário, estaremos abrindo a possibilidade da naturalização do narcisismo extremo, da legitimação do egoísmo”, ambos “condição da barbárie”. Segundo o autor, é a justiça do terceiro que inibe a violência. A

alteridade é a qualidade que desnuda a perversidade do objetivo de toda violência – negar o outro; é a potência da ação que o ser humano tem a seu favor (RUIZ, 2016).

Moraes (2014, p. 41) alerta para o fato de que é necessário, num primeiro momento, “analisar quem é o outro e em que medida este outro é importante para os preceitos de direito e justiça”. Feito isso, urge tratar de temáticas afetas ao outro, como “alteridade, responsabilidade e, então, além de distinguir o outro, incluí-lo (mas não apenas de modo formal) ao rol dos sujeitos de direito e dos destinatários da justiça”. Ainda conforme Moraes (2014, p. 50), é visível a dificuldade de conscientizar a sociedade, em termos de responsabilização, para “a formação de um consenso em prol do respeito por parte de ‘um’, do ‘outro’ e de todos”. De forma geral, sob os auspícios dos princípios constitucionais da igualdade; liberdade e participação social no poder, acredita-se que a justiça é para todos, quando, em verdade, não é o que se vislumbra.

Iasbeck (2012, p. 43), por outro lado, a respeito da percepção do outro acena para o fato de que “o lugar do outro não determina a mesma visão de mundo para qualquer um que seja o outro”. Em que pese a boa intenção, enxerga como “desrespeito à diferença alheia”. No mesmo sentido, ressalta que outra crença semelhante no exercício da “reversibilidade no relacionamento interpessoal” é fazer ao outro aquilo que gostaríamos que fizessem a nós, “pois subentende-se que o outro deseja e aprecia o mesmo que nós” (IASBECK, 2012, p. 44). Defende que “entender o contexto do outro não significa necessariamente compartilhar com ele seus problemas, sofrimentos e alegrias” (idem). A postura profissional no trabalho desenvolvido nas ouvidorias requer proximidade e distanciamento ao mesmo tempo,

proximidade para entender o outro e distanciamento para perceber o contexto em que o problema acontece. Sem o distanciamento perdemos a única condição de encontrar saídas. O distanciamento é, pois, uma atitude profissionalmente imprescindível para a busca de conciliação de interesses. Precisa ser aprendido e introjetado como competência essencial em ouvidoria (IASBECK, 2012, p. 44-45).

Não obstante a divergência apontada, certo é que sociedades democráticas reconhecem a legitimação do poder por meio da participação popular “na construção das normas e no controle das ações governamentais. Espaços de comunicação como as ouvidorias possibilitam a participação por meio do diálogo e do entendimento recíproco entre as pessoas” (MARQUES; CARVALHO, 2017, p. 62). É nessa mesma linha que Perseguino (2017) destaca a importância de se ter consciência da existência do outro, porque, a partir disso, relações dialógicas são estabelecidas, uma vez que tudo passa a existir para ambos (eu–outro).

Lévinas (2005, p. 49-50), a seu turno, destaca que a linguagem desperta o que há de comum no indivíduo e no outro. “Mas ela supõe, em sua intenção de exprimir, nossa alteridade e nossa dualidade”, preservando, todavia, a singularidade do homem.

Em consonância com o aventado a respeito do diálogo, Iasbeck (2012, p. 49-50) afirma que “falar e ouvir a linguagem da organização para buscar soluções e sair de impasses, é tão importante quanto ouvir e falar a linguagem do cidadão para atendê-lo”. E, em razão da dupla representatividade da ouvidoria (cidadão e instituição), é necessário que o canal tenha “plasticidade de linguagem, buscando adequar modos de ser e dizer de acordo com a cultura e o universo de sentido do seu público”. Sustenta que linguagem não se restringe aos códigos verbais (fala), mas também aos não verbais, que são mais sutis: “as marcas da fisionomia, as modulações de voz, as gestualidades, os movimentos do corpo, a respiração etc.” (IASBECK, 2012, p. 50).

Barbier (2002, p. 3) a esse respeito chama de escuta sensível “a totalidade complexa da pessoa: os cinco sentidos”. Trata-se de uma escuta que aceita incondicionalmente o outro, sem julgamentos, medidas ou comparações, apoiando-se na empatia.

Dessa forma, tem-se que os processos sociais de comunicação são muito mais do que meros enunciados<sup>36</sup>; são práticas discursivas, “que podem ser manipulatórias, ideologizadas, fantasiosas, opressivas, ou seja, [podem veicular] formas de poder [...] que instrumentalizam a condição humana” (BITTAR, 2011-2012, p. 570). Segundo o autor, comunicação é o modo de estar-no-mundo na condição humana.

Perseguino (2017, p. 47) explica que, no contexto das ouvidorias (universitárias), é necessário considerar “a importância da construção de processos dialógicos entre a ouvidoria e as instâncias acadêmicas, as administrativas e a comunidade, considerando a peculiaridade e diversidade” das instituições universitárias.

O caráter dialógico é uma concepção do filósofo russo Mikhail Bakhtin<sup>37</sup>, para quem falante e ouvinte não são papéis fixados, resultam “da própria mobilização discursiva do processo geral da enunciação. Além de potenciais, são intercambiáveis” (MACHADO, 2005,

---

<sup>36</sup> Em certas teorias, enunciado equivale a frase ou a sequências frasais. Em outras, que assumem um ponto de vista pragmático, se opõe à frase. Seria uma unidade de comunicação e significação em um contexto. A linguagem é concebida de um ponto de vista histórico, cultural e social que inclui a comunicação efetiva do sujeito (BRAIT, 2005). Mikhail Bakhtin verifica que o vínculo estreito entre “discurso e enunciado evidencia a necessidade de se pensar o discurso no contexto enunciativo da comunicação e não como unidade de estruturas linguísticas. ‘Enunciado’ e ‘discurso’ pressupõem a dinâmica dialógica de troca entre sujeitos discursivos no processo da comunicação, seja num diálogo cotidiano, seja num gênero secundário [escrita, por exemplo]” (MACHADO, 2005, p. 157).

<sup>37</sup> “Na concepção de Bakhtin, o processo dialógico é um ato social, que possibilita a construção de conhecimento” (PERSEGUINO, 2017, p. 47).

p. 157). Para ele, “o sucesso no processo de interlocução só é possível considerando a bagagem trazida pelos diferentes sujeitos e suas histórias” (PERSEGUINO, 2017, p. 47-48).

Esse processo interativo – ou dialogia entre ouvinte e falante – explicita a importância do contexto comunicativo. Nesse sentido, Iasbeck (2010b, p. 22) afirma que, numa ouvidoria, “a relação dialógica implica o desenvolvimento de uma série de competências específicas por parte dos profissionais que ali trabalham”. Isso significa que os profissionais “precisam ‘saber ouvir’ na perspectiva do outro (e não ‘colocando-se no lugar do outro’), reconhecer os motivos desse outro (ainda que dele discorde ou não veja em seus argumentos ‘amparo regulamentar’) [...]”. Para Lyra (2014, p. 16), na ouvidoria dialógica, “a racionalidade preponderante está voltada para a garantia do respeito a direitos, para a inclusão social e para a práxis participativa”. O canal cumpre, na visão de Coelho (2012, p. 110), “um papel legal e apaziguador, ancorado em discursos e práticas normatizados, previamente pactuados, tendo para tanto de interferir na singularidade das situações que intermedeia”. Como bem avalia, é necessário um trabalho de “tradução, adequação, pasteurização ou padronização” para que o “o sistema democrático não se desautorize e, por outro, o cidadão não se sinta alijado dos destinos do Estado” (COELHO, 2012, p. 110-111).

A atuação interna da ouvidoria é um trabalho quase invisível aos olhos da instituição, “requer competências sutis, mas de grande impacto na formação profissional daqueles que nela trabalham”, que pressupõem “o desenvolvimento de valores humanos que são requisitos indispensáveis à interação em todas as dimensões de nossa vida social e cultural” (IASBECK, 2012, p. 56).

Como explicitado por Roman (2012, p. 158), deve-se ter em mente que, nas organizações, “se juntam pessoas com histórias diversas, projetos vivenciais particulares, anseios profissionais diferentes e que devem se integrar (e muitas vezes se suportar!) para produzir resultados [...]”. A confluência de sentimentos e expectativas “explode nos processos relacionais, portanto nas interações comunicativas”, por meio de discursos “que se entrecruzam caleidoscopicamente nas redes interacionais corporativas, amplificadas de maneira formidável com as novas tecnologias de comunicação”. Nesse contexto, Iasbeck (2012, p. 50) alerta que quem procura a ouvidoria “normalmente está fora de sua situação emocional natural, alterado pela decepção, pela frustração, pela dúvida ou pela insatisfação em todas as intensidades”. É nesse aspecto que “a comunicação interpessoal do atendimento, bem como para o repasse da resposta, deve levar em conta tais sutilezas de linguagem, de modo a não comprometer o sucesso do trabalho” (IASBECK, 2012, p. 50).

Assim, na qualidade de mediadora e de posse de competências de alta complexidade que permitem às partes diálogos produtivos (IASBECK, 2012), a ouvidoria se configura como “um território de trocas simbólicas de objetos discursivos” (ROMAN, 2012, p. 176). Nela, “a interação ganha um significado diferenciado [...], pois a busca de interlocução é motivada por um problema, uma dificuldade, uma reivindicação, uma situação problemática ou potencialmente conflituosa”. Dessa forma, sua atuação recomenda, persuade, negocia; media conflitos em busca de soluções (ROMAN, 2012).

As instituições de ensino superior, em geral, cumprem seus objetivos e missão, mas, “em termos existenciais”, ainda “estão dramaticamente vulneráveis” (ROMAN, 2012, p. 165). É necessário compreender que sofisticação tecnológica não supre afetividade e que, “quando uma relação está sustentada pela afetividade, os comprometimentos quanto à eficiência e eficácia são mais facilmente superados e compensados” (ROMAN, 2012, p. 166).

Dessa forma, tem-se a ouvidoria universitária como poderoso mecanismo institucional, ante seu incansável exercício de escuta e de busca de consensos. Seu espaço vem aumentando nas instituições, possibilitando a participação das pessoas nos processos decisórios (MARQUES; CARVALHO, 2017). Moraes (2014, p. 50) afirma que, na atual conjuntura, “é necessário procurar contribuir para o processo democrático brasileiro. As dinâmicas jurídico-sociais não devem tão somente explorar institutos de direito e de justiça, mas interferir em suas formas de elaboração, organização e reprodução”.

Bittar (2011-2012, p. 584-585) afirma que a justiça “é fruto de processos sociais em que atores socialmente engajados constroem pragmaticamente as formas de expressão da justiça, e, com isso, tomam suas liberdades através do discurso”. O discurso, portanto, concretiza a justiça, incluindo o indivíduo alijado do processo. Ainda, a sociedade se emancipa quando pratica o discurso, que se mostra instrumento hábil “a um convívio ostensivo, cotidiano e abusivo com injustiça e opressão”, tornando a existência humana indigna (BITTAR, 2011-2012, p. 585). Nesse contexto, ensina Bento (2003, p. 225) que a participação popular não pode restringir-se aos interesses da administração; deve “influenciar ativamente o conteúdo das decisões ou criticá-lo”.

Assim, a atuação da ouvidoria deve pautar-se “em critérios claros de justiça e numa postura ética [...], de modo a discernir e otimizar formas de condição do processo de troca informacional” (IASBECK, 2010b, p. 19). É um espaço que está imbuído de responsabilidade no trato das informações que recebe. Com isso, sua atuação será útil para a instituição e para os que a procuram “se assumir como compromisso a promoção das relações éticas [...]” (ROMAN, 2012, p. 169).

Por tudo, relativamente à importância da ética do discurso, Apel (1992, p. 113) a defendeu “como saída eficaz para problemas de corresponsabilidade na sociedade moderna”, pois “o discurso argumentativo constitui a última instância filosófica e política, por meio da qual e perante a qual a responsabilidade coletiva dos homens precisa justificar seu agir e deixar de agir [...]” (APEL, 1992, p. 120). Considerando a atual conjuntura, nada mais imprescindível ao meio acadêmico em suas relações interpessoais e naquelas que envolvem a atuação da instituição.

### 2.5.2 *Ética e ambiente universitário*

O contexto social atual apresenta profundas e contínuas mudanças, implicando diretamente no estilo de vida e na relação interpessoal dos cidadãos. Incontáveis são os fatores que causam impacto nas mudanças sociais, entre os quais destaca Barreiro (2017): a revolução tecnológica, as intensas mudanças na forma de comunicação, a abundante quantidade de informação disponível e mutável, a crise ética e moral e o indesejável aumento da permissividade que minimiza o valor do bom senso e macula os limites do permitido e do proibido nas relações sociais. Além destes,

é possível denotar a excessiva competitividade e o imediatismo, especialmente, na constante busca pelo sucesso e pela felicidade instantânea. Esses fatores, somados à grande diversidade cultural e às drásticas mudanças na estrutura familiar, exigem, dentro do **ambiente educacional**, a adoção de condutas que busquem resgatar o valor da boa convivência e do respeito mútuo (BARREIRO, 2017, p. 138, grifo nosso).

Dessa forma, considerada a temática do presente estudo, é imprescindível que o ambiente universitário seja um espaço de formação integral do indivíduo e de capacitação progressiva para a vida, e não apenas um espaço de transmissão de conteúdo (BARREIRO, 2017). Esse indivíduo, ainda em construção, deve mostrar-se capaz de conviver em uma sociedade democrática, contribuindo de forma crítica com o crescimento do país.

Rodrigues (2012, p. 236) atenta para o fato de que o ambiente educacional é marcado por um conjunto de condições culturais, psicológicas e morais que envolvem a sua comunidade por um razoável tempo; tempo este que “pode ser considerado de alto significado para a vida dessas pessoas em franco processo de formação, destacando-se nela, ainda, o aspecto individual”.

Na visão de Rodrigues (2012, p. 236), o ambiente universitário é revestido, outrossim, “do caráter científico para a produção do conhecimento nos mais diversos campos de atuação humana”, o que possibilita a ampliação de elementos geradores de conflitos decorrentes do processo de gestão. “Enquanto espaço dotado de capacidade de promover o pensamento crítico-criativo rumo à autonomia, a universidade caracteriza-se como ambiente educacional por excelência, pois tudo que nela ocorre pode ser analisado do ponto de vista da educação”.

Há um caráter educativo no espaço das relações interpessoais, com a construção de relações humanas (convivência) significativas. São pessoas que, durante alguns anos, partilham, além da sala de aula, outros espaços disponíveis na instituição (laboratórios, bibliotecas, lanchonetes, quadras esportivas e outros eventos). Trata-se de um ambiente em que todos estão envolvidos pelo processo educacional (RODRIGUES, 2012).

Ainda conforme Rodrigues (2012, p. 239), no âmbito educacional, a ética<sup>38</sup> nas relações “tem a função pedagógica de transformar homens em cidadãos e, por essa razão, necessita ser contextualizada” numa sociedade que lida constantemente com paradoxos como: avanço tecnológico *versus* surgimento de epidemias, violência urbana, conflitos sociais, corrupção, pobreza, entre outros.

Nesse sentido, ensina Doxsey (2000, p. 153) que uma conduta ética institucional “depende de uma liderança administrativa investida no fomento de padrões científicos éticos na pesquisa, nas relações institucionais das atividades-meio da Universidade e na delicada relação pedagógica entre os corpos docente e discente”.

Roman (2012, p. 170) por sua vez avalia que a dimensão da ética se refere ao conjunto de ações produzidas pela organização, as quais devem guardar relação com os valores que a sociedade considera como justo, correto e honesto, “explicitado em leis e regulamentos e também estabelecido pelos usos e costumes”.

A respeito de normativos, Ribeiro (2016, p. 60; 73) defende a necessidade de ser concebido um código de ética<sup>39</sup> “para conduzir os procedimentos profissionais e os conflitos éticos vivenciados numa instituição de nível superior” e “consolidar a formação dos discentes e dar condução às rotinas operacionais da IES”.

---

<sup>38</sup> Para os fins do presente estudo, o campo de significado é o da educação. Ribeiro (2016, p. 61), por sua vez, afirma que, “Etimologicamente falando, ética vem do grego ‘*ethos*’, e tem seu correlato no latim ‘*morale*’, com o mesmo significado: conduta, ou relativo aos costumes. Podemos concluir que etimologicamente ética e moral são palavras sinônimas”.

<sup>39</sup> De forma geral, na ausência de um normativo interno, a administração pública federal direta e indireta é regida pelo Decreto nº 1.171/1994, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (BRASIL, 1994).



A motivação de Ribeiro (2016, p. 73) a esse tema concerne justamente no fato de que, sem uma condução que defina os limites éticos, “o fazer da Universidade pode ficar esquecido e postergado pela ambição individualista, pela ânsia de poder, pela prevalência dos interesses materiais [...]”, prejudicando “a visão humanística, o pensamento pluralista e a participação criativa”. Não basta o cumprimento do dever funcional, é preciso que todos façam a sua parte com sensibilidade ética (RIBEIRO, 2016). Ainda, ressalta Rodrigues (2012) que a consciência dos direitos individuais e coletivos é o cerne das relações que se voltam à prestação de serviços e aos que o recebem.

Cabe, nessa linha, às lideranças da instituição facilitar o diálogo, de forma permanente e preventiva, a respeito da ética acadêmica, de modo que esta forme a base da produção científica e da relação pedagógica (DOXSEY, 2000).

O trabalho executado em instituições de ensino traz à tona situações aparentemente ignoradas no seio social. O não enfrentamento de dilemas que envolvem comunidade acadêmica docente e discente traduz a falta de diálogo e potencializa a ocorrência de conflitos. E, normalmente, as questões que envolvem esses grupos acadêmicos são de cunho ético. Podestá Junior (2017, p. 17), a título de exemplo, revela que “Não são poucas as demandas de alunos contra seus professores/colegas/técnicos, criticando, reclamando e até denunciando situações de possíveis assédios e/ou humilhações em ambiente universitário”. O descaso das autoridades em atuar em demandas assim “pode provocar sérias consequências psicológicas aos envolvidos, como também possíveis prejuízos aos docentes, aos técnicos e à própria instituição”.

Nesse contexto, Ribeiro (2016, p. 63) chama a atenção no sentido de alertar que os problemas e dilemas éticos no ensino “são o ponto de partida para a discussão de pontos de vista morais<sup>40</sup>, que transcendem o mundo casual, na espera de contribuir para uma formação crítico-reflexiva de circunstâncias que não se abreviam ao mundo por si só, mas sempre mantém com ele uma forte ligação de partida”.

Para Doxsey (2000, p. 146), o primeiro dilema ético a ser enfrentado na academia é o descaso que algumas universidades tratam suas questões internas: “problemas de relacionamento acadêmico entre os corpos discente e docente; e a falta de procedimentos e de mecanismos para identificar, solucionar ou prevenir esses problemas”. Na verdade, a maioria

---

<sup>40</sup> “[...] a ética está direcionada à avaliação de comportamentos humanos, através do emprego de metodologias descritivas e comparativas adequadas, procedendo a uma análise crítica e sistêmica de todos os valores norteadores do comportamento moral. A moral, por sua vez, apresenta-se com caráter notoriamente normativo, com o intuito de direcionar de forma positiva comportamentos e apontar possíveis caminhos antes da tomada de decisão. [...]” (RIBEIRO, 2016, p. 61).

dos problemas internos diz respeito à ética e/ou decorre de situações predominantemente antiéticas. É prejudicial a questão da ética não ser explicitada ou registrada nos normativos institucionais, porque dificulta a capacidade institucional em lidar com situações assemelhadas. A estrutura administrativa deve ser dotada de mecanismos necessários à promoção da ética acadêmica, “isso inclui um componente de liderança institucional dedicado ao [seu] fomento” (DOXSEY, 2000, p. 148).

No mesmo sentido ventilado por Podestá Junior (2017), Doxsey (2000, p. 156) percebe que muitos casos de abuso de poder, incompetência e irresponsabilidade pedagógica “tendem a ser mais tolerados do que reconhecidos, registrados ou corrigidos”. Ademais, as avaliações institucionais não alcançam os problemas de conduta ética acadêmica. É nesse processo que a IFES deve incutir na sua comunidade o compromisso com a verdade, justiça e igualdade de tratamento.

Os problemas de ordem ética decorrentes das relações em sala de aula e da orientação da produção científica não são problemas disciplinares. É necessário construir respostas institucionais para negociação e resolução desses problemas. Certamente, a instalação de sindicâncias e inquéritos não é mais uma forma adequada para lidar com as implicações éticas para os envolvidos ou para a instituição universitária (DOXSEY, 2000, p. 148).

Cabe às universidades envidar esforços na direção de aumentar a qualidade de vida das pessoas que dividem os espaços comuns da instituição. Assevera Barreiro (2017, p. 140) que a promoção do diálogo e a busca de soluções consensuais, no ambiente acadêmico, “é um processo oportuno e essencial e tem alcançado resultados satisfatórios”. E é nesse cenário que o papel das ouvidorias universitárias ganha relevância, pois são “espaços democráticos que prezam pela preservação do direito à liberdade de expressão e pelo resguardo do direito à resposta de parte de todos os membros da comunidade universitária”. Essa é a cultura que inova e que apresenta conquistas valiosas para a instituição.

Aliás, a política institucional a ser construída, com auxílio da ouvidoria, deve contar com a participação ampla da sociedade, em especial da comunidade acadêmica. E, na lição de Podestá Junior (2017, p. 18), “[...] não podemos esquecer que a Ouvidoria Universitária também exerce **papel educativo** na instituição, não sendo um ente inimigo nem subserviente da Administração Central ou de sua comunidade [...]” (grifo nosso).

Nesse sentido e ainda conforme Podestá Junior (2017, p. 18-19), a comunidade acadêmica deve ver seus direitos respeitados e também exercer os deveres que lhe são inerentes,

[...] Aos alunos deve ser garantido a não existência de represálias na correção de suas provas; aos servidores, docentes e técnicos, deve ser

garantido que não serão perseguidos por suas chefias; aos demais usuários da instituição [...] deve ser garantido que não serão prejudicados em seus atendimentos ao postarem suas demandas de direito na Ouvidoria.

Para que sejam garantidas as investidas da comunidade, é necessário que a instituição considere uma atuação humanizada da organização, com responsabilidade social e comprometimento da coletividade, estabelecendo normas de conduta no seu ambiente interno e estando atenta ao surgimento de possíveis conflitos éticos entre alunos, professores e corpo técnico (RIBEIRO, 2016). “Valores como a ética, o espírito de equipe, a equidade, a moralidade, a honestidade e a cultura dentro das organizações passam a ser vistos como essenciais à concepção de uma administração mais eficaz e socialmente responsável”. O enfoque humanista favorece “[...] a criação de condições de trabalho nas quais os docentes e colaboradores tenham atuação solidária e cúmplice na formação moral dos discentes” (RIBEIRO, 2016, p. 59).

Deve-se considerar, como lembrado por Iasbeck (2012, p. 45), que “o exercício da ética não é algo que se aprende nos bancos da escola, em cursos de capacitação”; é um exercício diário, podendo a ouvidoria ser a melhor escola para o desenvolvimento de tal atitude. Aduz o autor que somente por meio de critérios éticos é possível lograr êxito na conciliação de posições adversárias.

Nesse sentido, entende Rodrigues (2012) que a ouvidoria instalada em um ambiente universitário é um espaço educativo, que estimula a formação da cidadania nas relações travadas entre a instituição e a comunidade que dela faz uso. Sua atuação, pautada no diálogo como processo de comunicação, tem sido importante na construção de caminhos que visem à ética como base da cidadania. Nesse processo, questões interpessoais estão envolvidas, nem sempre de forma explícita, motivo por que somente será efetivo o contato se houver “uma correlação com os valores éticos como o respeito, a justiça, a solidariedade e a verdade” (RODRIGUES, 2012, p. 246-247).

Urge impor mudanças substanciais na cultura institucional. A estrutura administrativa precisa estar amparada por mecanismos que promovam a ética acadêmica e científica. Com isso, alcança-se um patamar civilizatório dentro da instituição de ensino, que é fortalecida com a participação democrática, valorizado o cidadão queixoso.

Portanto, é essencial que a universidade (instituição de ensino superior) institua práticas que inspirem condutas éticas compromissadas “com a verdade, a equidade e a pluralidade do pensamento” (DOXSEY, 2000, p. 148), por meio do diálogo permanente e divulgação das ações dos canais de escuta. E a simples existência de uma ouvidoria nesse

ambiente “já significa uma disposição formal das instituições públicas para receber críticas, sugestões e reclamações”, ao passo que o sentimento de pertencimento, inclusão e vínculo, para o cidadão, tende a ser aumentado (COELHO, 2012, p. 110).

### 3 METODOLOGIA

No capítulo destinado à metodologia, foram identificados aspectos relativos ao tipo da pesquisa, bem como os métodos e técnicas empregados para que seus objetivos fossem alcançados. Nesse sentido, as seções estão assim divididas, após a descrição do tipo de pesquisa: caracterização da organização em que se pretende ver absorvido o produto do estudo; participantes da pesquisa; técnicas e procedimentos de coleta de dados (pesquisa documental e entrevistas) e um esboço de como foi realizada a análise das informações.

Impende destacar que os objetivos traçados no presente estudo surgiram, inicialmente, de um questionamento realizado para viabilizar a escrita de um artigo para a disciplina Política Pública e Território, ministrada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade UnB Planaltina, e cursada no segundo semestre do ano de 2018. A intenção foi perceber como e se algumas ouvidorias tratavam as demandas encaminhadas ao setor sob o olhar da mediação e da conciliação.

Dado o exíguo tempo entre a pretensão do questionamento e a escrita e consequente entrega do artigo para finalizar a disciplina, foram consultadas, via canal *e-SIC*, cinco universidades federais do Centro-Oeste (Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Universidade de Mato Grosso do Sul (UFMS); Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Universidade de Brasília (UnB)). Foram destacadas algumas das instituições do Centro-Oeste em razão da proximidade física com a pesquisadora, bem assim com a instituição a que está vinculada. Não haveria tempo hábil para analisar a resposta de mais de 60 (sessenta) universidades federais<sup>41</sup>.

O questionamento foi disparado eletronicamente em 22/10/2018 e fundamentado na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), art. 7º (“informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços” (2011b)). A última Instituição Federal a responder foi a UFG, em 7/11/2018. O questionamento encaminhado foi:

Gostaria de solicitar a Vossa Senhoria a gentileza de informar se esta Ouvidoria Universitária trata as demandas a ela encaminhadas sob o olhar da mediação e conciliação.

Em caso positivo, qual a forma que a Ouvidoria trabalha essa questão: se faz reunião entre os interessados envolvidos no conflito; se convoca terceiro para realizar e/ou auxiliar nesse trabalho; se possui um setor específico de

---

<sup>41</sup> O portal do Ministério da Educação informa que são ao todo 63 universidades federais. Informação disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/33261>. Acesso em: 28 nov. 2019.

mediação e conciliação; se já realizou alguma reunião de mediação e conciliação.  
Atenciosamente

Por não ser o objetivo do presente estudo e havendo a possibilidade de as respostas institucionais não refletirem integralmente a realidade das IFES, tornando-se necessário aprofundamento na investigação, não serão apontadas neste espaço as respostas recebidas, importando apenas destacar que, com base nas informações fornecidas pelas IFES, restou evidente a necessidade de aprimorar o tratamento de demandas que exijam o acolhimento via mediação e conciliação. Todavia, constatada fragilidade ou mesmo ausência de atuação conforme a lei, a pesquisadora ampliou de forma breve o estudo incluindo análise dos normativos internos das IFES e de suas ouvidorias. Por fim, pretendeu a investigação, considerado o referencial teórico e os dados colhidos, fornecer subsídios que atendessem aos objetivos delineados, com vistas a responder e avaliar a proposta de criação de núcleo de mediação e conciliação no âmbito da Ouvidoria da Universidade de Brasília.

### **3.1 Tipo de pesquisa**

Refere-se a uma pesquisa que se insere nas áreas de gestão pública e administração, no campo da pesquisa social, uma vez que intenta “obter novos conhecimentos no campo da realidade social” (MARCONI; LAKATOS, 2018, p. 5), esta entendida de forma bastante ampla, abrangendo “os aspectos relativos ao homem em seus múltiplos relacionamentos com outros homens e instituições sociais” (GIL, 1999, p. 42).

A abordagem é qualitativa, cujo objetivo é propor a criação de um núcleo de mediação e conciliação no âmbito da Ouvidoria da Universidade de Brasília. Diante da complexa realidade institucional, “é preciso procurar pesquisar também as faces qualitativas” (DEMO, 2013, p. 145). Por meio dessa abordagem, é possível captar a realidade para além da mensuração de dados (DEMO, 2013).

Creswell (2010, p. 208), a respeito das características da pesquisa qualitativa, apresenta algumas para as quais conferimos destaque. O autor evidencia que os pesquisadores que adotam essa abordagem “tendem a coletar dados no campo e no local em que os participantes vivenciam a questão ou problema que está sendo estudado”. O “ambiente natural” é uma característica importante desse tipo de pesquisa. Em razão da intimidade com

o local de estudo, o pesquisador, então, é um instrumento fundamental, porque coleta, de forma geral, os dados pessoalmente, “por meio do exame de documentos, [...] ou de entrevista com o participante”. Geralmente, não há uma fonte única de dados (são múltiplas), o que confere robustez à análise. Há, outrossim, um processo indutivo de análise – “os pesquisadores qualitativos criam seus próprios padrões, categorias e temas de baixo para cima, organizando os dados em unidades de informação cada vez mais abstratas” (CRESWELL, 2010, p. 208-209). Além disso, “o pesquisador mantém um foco na aprendizagem do significado que os participantes dão ao problema ou questão, e não ao significado que os pesquisadores trazem para a pesquisa” ou mesmo extraem da literatura (CRESWELL, 2010, p. 209). Por fim, das características elencadas e que importam para o estudo, destaca-se que a pesquisa qualitativa “é uma forma de investigação interpretativa, em que os pesquisadores fazem uma interpretação do que enxergam, ouvem e entendem”, aliada a contexto histórico e entendimentos anteriores. A intenção é que múltiplas interpretações ressaíam da análise do problema.

Relativamente à concepção filosófica<sup>42</sup>, a pesquisa se enquadra na definição da concepção construtivista social, dado que “os indivíduos desenvolvem significados subjetivos de suas experiências, significados dirigidos para alguns objetos ou coisas” (CRESWELL, 2010, p. 31). Como esses significados são variados e múltiplos, o pesquisador busca, em amplitude, enxergar a complexidade dos pontos de vista. “O objetivo da pesquisa é confiar o máximo possível nas visões que os participantes têm da situação a qual está sendo estudada”. Intenta-se entender o contexto do participante, amparado por informações colhidas ao longo do processo de pesquisa.

No que toca à natureza, configura-se como pesquisa exploratória porque investiga a realidade da atuação da Ouvidoria da Universidade de Brasília com a intenção de entender seu funcionamento e importância, evidenciando a necessidade de ampliação de seu papel moderador. E, outrossim, descritiva, uma vez que intenta descrever e registrar não só as competências legais da ouvidoria, mas também a experiência empírica daqueles que atuam no canal. Gil (1999, p. 43) aponta que é exploratória a pesquisa que visa “proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”; seu tema “é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (GIL, 1999, p. 43). Absorve uma gama de procedimentos, como, por exemplo, levantamento bibliográfico e documental, entrevistas, estudos de caso e análise de conteúdo (GIL, 1999; MARCONI;

---

<sup>42</sup> “Encaro as concepções como uma orientação geral sobre o mundo e sobre a natureza da pesquisa defendidas por um pesquisador” (CRESWELL, 2010, p. 28).

LAKATOS, 2010). A pesquisa é também descritiva porque há preocupação por parte da pesquisadora com a atuação prática, a descrição e o registro do fenômeno. Segundo Gil (1999, p. 44), “São também as mais solicitadas por organizações como instituições educacionais [...]” e pretendem descrever as características “de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2008, p. 28).

A estratégia de investigação é o estudo de caso, caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado [...]” (GIL, 1999, p. 72-73). O interesse do pesquisador está voltado à descoberta e à interpretação (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2010), ou, mais do que isso, ele tem a possibilidade de explorar com profundidade “um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos” (CRESWELL, 2010, p. 38). Nesse sentido, a pesquisa busca utilizar-se do estudo de caso para obter informações diversas acerca da atuação da ouvidoria universitária em questão, em especial se atua conforme a legislação vigente quando se trata de métodos autocompositivos e averiguar a necessidade de ser proposta a criação de um núcleo de mediação e conciliação no âmbito da Ouvidoria da Universidade de Brasília.

Para a etapa de coleta de dados, foram utilizadas as seguintes técnicas: pesquisa documental e entrevista, cuja categorização fora realizada *a priori*. Para a análise das informações, foi empregada a técnica de análise de conteúdo, conforme protocolo de Bardin (2011).

O quadro abaixo resume o que foi explorado nesta seção:

### Quadro 3 – Metodologia de pesquisa

<b>Abordagem</b>	Qualitativa	
<b>Estratégia</b>	Estudo de caso	
<b>Natureza</b>	Exploratória e descritiva	
<b>Técnicas de pesquisa</b>	<b>Documental</b> ( <i>vide</i> Apêndice A)	<b>Entrevista</b>
<b>Instrumentos</b>	Pesquisa de documentos que regessem a atuação das ouvidorias públicas e da ouvidoria da UnB	Roteiro de entrevista
<b>Levantamento e forma de coleta</b>	Internet	Agendamento, gravação presencial (quando possível) e encaminhamento por <i>e-mail</i>
<b>Tipo de dado</b>	Legislação de ouvidorias públicas; normativos da ouvidoria da UnB e de cinco IFES do Centro-Oeste	Áudios e arquivos digitais
<b>Registro dos dados coletados</b>	Leitura e seleção	Transcrição das gravações
<b>Análise dos dados coletados</b>	Análise de conteúdo	

Fonte: elaborado pela autora, com base nas escolhas metodológicas descritas na seção 3.1.



### 3.2 Caracterização da organização em que se pretende ver absorvido o produto do estudo

A Fundação Universidade de Brasília foi instituída pela Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961. Planejada a universidade do Planalto Central, “com a promessa de reinventar a educação superior, entrelaçar as diversas formas de saber e formar profissionais engajados na transformação do país”<sup>43</sup>, foi inaugurada a Universidade de Brasília em 21 de abril de 1962. Configurou-se como um dos projetos mais avançados no cenário nacional no que toca às instituições universitárias, em especial quanto ao seu planejamento racional e moderno.

A Universidade, conforme art. 2º de seu Estatuto (BRASIL, 2011c), “goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, em conformidade com a Constituição Federal”. Tem por finalidades o ensino, a pesquisa e a extensão “integrados na formação de cidadãos qualificados para o exercício profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais” (art. 3º, BRASIL, 2011c). Dentre os princípios insculpidos em seu Estatuto, destacam-se o inciso IX, que afirma o compromisso da instituição com a democracia social, cultural, política e econômica, e o inciso XII – compromisso com a paz, com a defesa dos direitos humanos e com a preservação do meio ambiente.

A estrutura da Universidade de Brasília está assim disposta: Conselhos Superiores; Reitoria; Unidades Acadêmicas; Órgãos Complementares e Centros (art. 6º, BRASIL, 2011c). No caso da Reitoria, esta é integrada, entre outros, pela Ouvidoria (art. 25, BRASIL, 2011c), detendo o reitor a competência para designar o representante daquele centro de custo (art. 18 do Regimento Geral, BRASIL, 2011c).

Em que pese a atmosfera de mudanças de cunho democrático, a Ouvidoria da Universidade de Brasília foi criada regimentalmente apenas em 2011, com vistas a atender demandas do cidadão das comunidades interna e externa à instituição. O ato de criação da Ouvidoria da UnB advém da Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) nº 7/2011, de 24 de maio de 2011. O CONSUNI autorizou a criação na estrutura organizacional da instituição há pouco mais de oito anos<sup>44</sup>, sendo recentíssimo o trabalho deste canal.

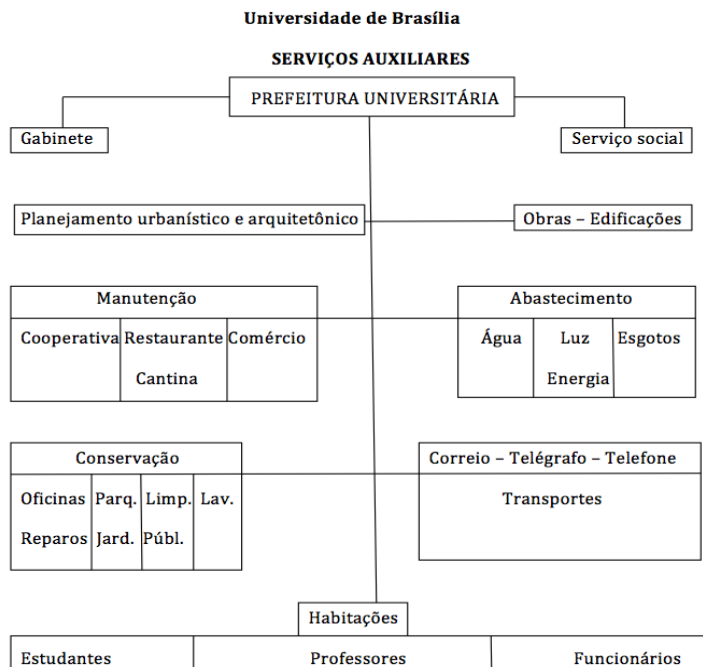
---

<sup>43</sup> Informações disponíveis em: <https://www.unb.br/a-unb/historia>. Acesso em: 30 jun. 2018.

<sup>44</sup> Antes de 2011, tem-se notícia de que a ouvidoria da UnB existiu brevemente, entre 1993-1997, na gestão do ex-Reitor João Cláudio Todorov. Sua desativação é desconhecida e se deu “por motivos não claramente explicitados” (LAPENDA; ROMILDO; MARCELINO, 2012, p. 107).

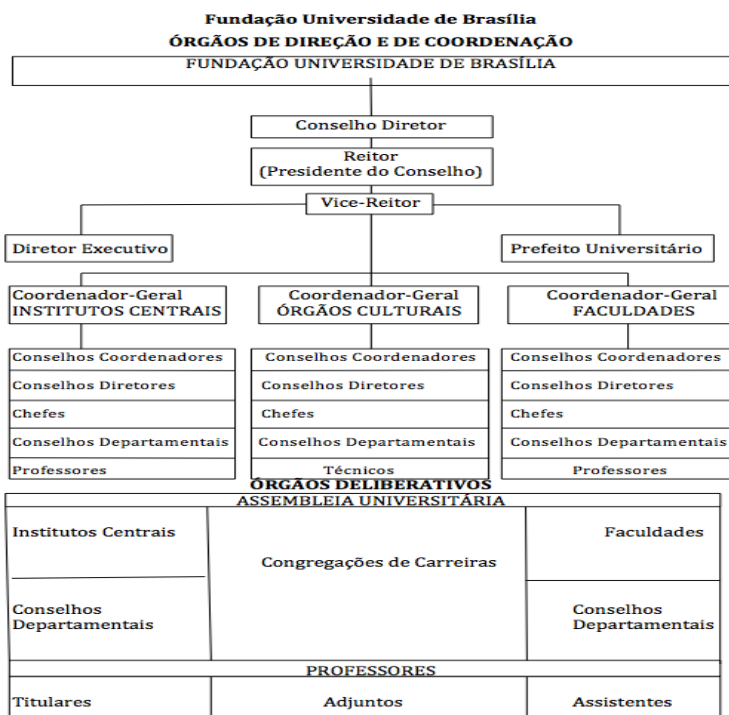
Nessa linha, conforme informações de Ribeiro (2011, p. 29-30) a respeito da criação da UnB:

**Figura 2 – Serviços auxiliares da Universidade de Brasília**



Fonte: imagem extraída de RIBEIRO, 2011, p. 29.

**Figura 3 – Órgãos de direção e de coordenação da Universidade de Brasília**



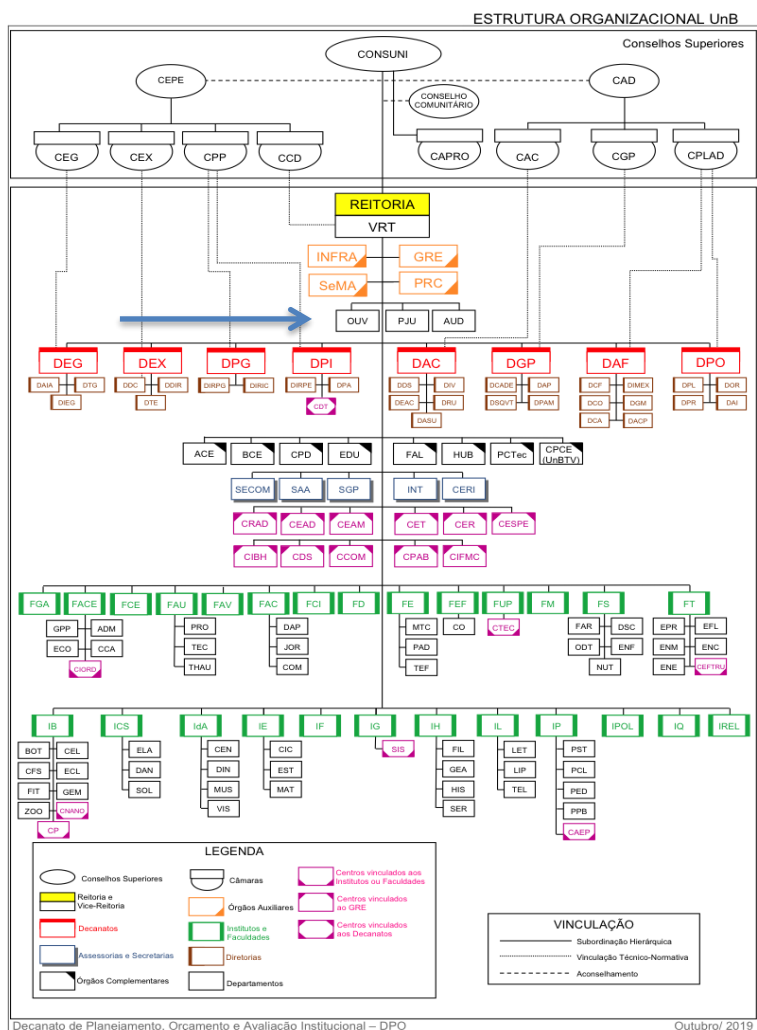
Fonte: imagem extraída de RIBEIRO, 2011, p. 30.

Instituída em 2011, a Ouvidoria da UnB passa a atuar conforme os normativos legais vigentes à época e, hoje, especialmente sob o manto da Lei nº 13.460/2017; do Decreto nº 9.492/2018; das INs nº 5 e 7/2018, e institucionais – Estatuto e Regimento Geral da Universidade; Regimento Interno (da Ouvidoria) e Relatórios semestrais (2017-2019) –, em consonância com os anseios da sociedade e, em especial, da comunidade acadêmica, respeitada a imposição constitucional de participação do usuário no controle e avaliação da prestação de serviços públicos.

Conforme informa seu Regimento Interno (art. 11, inciso VI), a Ouvidoria da UnB recepciona os seguintes tipos de demanda: “denúncia, elogio, pedido de acesso à informação, reclamação, sugestão e solicitação”. Relativamente ao atendimento efetuado pelo corpo de servidores, o mesmo artigo, inciso IV, assim dispõe: “forma de contato mantido: sistema informatizado [Fala.BR], Sistema Eletrônico de Informação (SEI), pessoal, telefone, carta e/ou e-mail”. Quanto ao telefone, o parágrafo segundo ressalva que os casos apresentados por esse meio serão registrados e contabilizados, mas somente serão encaminhados aos setores competentes após registro escrito do interessado, configurando-se, então, como pré-atendimento.

Atualmente, o centro de custo encontra-se em posição de destaque, vinculado à Reitoria, senão vejamos:

**Figura 4 – Estrutura organizacional UnB 2019**



Fonte: Portal da Universidade de Brasília, disponível em: <http://www.unb.br/estrutura-administrativa?menu=425>. Acesso em: 2 dez. 2019.

Em que pese a Universidade de Brasília possuir outros três *campi* – Planaltina, Ceilândia e Gama, a Ouvidoria da Universidade está instalada apenas no *Campus* Darcy Ribeiro, mas atende toda a comunidade universitária, apesar de não havendo posto avançado ou canal semelhante nos demais *campi*.

A localização física da Ouvidoria da UnB é no primeiro andar da Biblioteca Central da Universidade, na Sala 09/39. Abaixo, registros feitos do centro de custo.

**Figura 5 – Entrada da Ouvidoria**



**Figura 6 – Antessala que abriga o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)<sup>45</sup>**



---

<sup>45</sup> Na Universidade de Brasília, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) “é uma Coordenação da Ouvidoria (criado pelo Ato da Reitoria nº 1.695/2017). As demandas são diferentes, mas o trabalho é conjunto, objetivando sempre o melhor atendimento das solicitações/manifestações das comunidades interna e externa da Universidade de Brasília” (informação disponível no *site* do SIC/UnB: [https://www.ouvidoria.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=659](https://www.ouvidoria.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=659)).

**Figura 7 – Sala de atendimento da Ouvidoria**



**Figura 8 – Sala da Ouvidora**



### **3.3 Participantes da pesquisa**

No que toca à escolha dos participantes, Marconi e Lakatos (2018) sugerem que sejam convenientemente selecionados. No mesmo sentido, Creswell (2010, p. 212), para quem os

indivíduos devem ser intencionalmente selecionados, pois estes “ajudarão o pesquisador a entender o problema e a questão de pesquisa”.

Dessa forma, a escolha dos participantes recaiu no corpo de servidores da Controladoria-Geral da União e da Universidade de Brasília. A escolha do primeiro órgão refere-se ao seu posicionamento no Governo Federal, cujas atribuições estão relacionadas à “defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria”<sup>46</sup>. A segunda instituição é o lócus da investigação e onde se pretende ver absorvida a proposta de criação de um núcleo de mediação e conciliação na sua ouvidoria universitária.

Foram selecionados para entrevista dois servidores da CGU e oito servidores da UnB, entre técnicos e gestores, que serão identificados pela letra E e um número sequencial (E1-E10). A Tabela 1 descreve de qual entrevistado se trata; o meio (presencial e sua duração ou por *e-mail*) e a data em que ocorreu o encontro ou a devolução de resposta por meio eletrônico:

**Tabela 1 – Como e quando ocorreu a entrevista**

<b>Entrevistado</b>	<b>Meio</b>	<b>Data</b>
E1	Presencial (13min.)	16/10/2019
E2	<i>e-mail</i>	22/10/2019
E3	<i>e-mail</i>	14/10/2019
E4	<i>e-mail</i>	14/10/2019
E5	<i>e-mail</i>	15/10/2019
E6	<i>e-mail</i>	15/10/2019
E7	<i>e-mail</i>	18/10/2019
E8	<i>e-mail</i>	18/10/2019
E9	Presencial (1h18min.)	19/7/2019
E10	Presencial (15min.)	4/11/2019

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados coletados.

As entrevistas foram realizadas com base nas observações tecidas por Gil (1999); Creswell (2010); Marconi e Lakatos (2010); Deslandes (2011); Minayo (2011). Relativamente ao universo de entrevistados, Deslandes (2011, p. 48) observa a possibilidade de se definir o número de sujeitos por inclusão progressiva, uma vez que a pergunta que deve nortear o pesquisador qualitativo é: “quais indivíduos sociais têm uma vinculação mais significativa para o problema a ser investigado?”.

Minayo (2011, p. 65) afirma que a entrevista é uma forma privilegiada de interação social, pois expressa “de forma diferenciada a luz e a sombra da realidade”. Para Gil (1999) e

<sup>46</sup> Informação disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em 18 mar. 2020.

Marconi e Lakatos (2010), é adequada para se obter informações que interessam à investigação e importante instrumento de trabalho das ciências sociais.

Por fim, no que tange aos roteiros de entrevista, estes foram divididos em três grupos: CGU / UnB servidores técnicos / UnB gestores (Apêndice B). O modelo de termo de compromisso encontra-se no Apêndice C.

### **3.4 Técnicas e procedimentos de coleta de dados**

No intuito de atender aos objetivos específicos traçados para o estudo pretendido, quais sejam, 1 – identificar as demandas institucionais de atuação da Ouvidoria da UnB; 2 – descrever os formatos de atendimento; 3 – pesquisar a estrutura organizacional de outras IFES quanto à previsão de ouvidoria e 4 – propor a criação de um núcleo de mediação e conciliação na Ouvidoria da UnB como forma de ampliar sua atuação, foram utilizadas as seguintes técnicas: pesquisa documental e entrevistas. Por sua vez, os protocolos empregados foram os de Marconi e Lakatos (2003; 2010; 2018) e Creswell (2010).

#### *3.4.1 Pesquisa documental*

A pesquisa documental é umas das maneiras de se levantar dados, ao lado da pesquisa bibliográfica e dos contatos diretos. Recomenda, Marconi e Lakatos (2010, p. 142) que, antes de iniciar a pesquisa de campo, “o primeiro passo é a análise minuciosa de todas as fontes documentais que sirvam de suporte à investigação projetada”.

O estudo exploratório deve considerar documentos como “dados históricos, bibliográficos e estatísticos; informações, pesquisas e material cartográfico; arquivos oficiais e particulares; registros em geral; documentação pessoal; correspondência pública ou privada” – as chamadas fontes primárias (pesquisa documental) – e, de forma secundária (pesquisa bibliográfica), “imprensa em geral e obras literárias” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 143).

Creswell (2010, p. 215) aponta que documentos públicos, a exemplo dos relatórios oficiais, servem como documentos qualitativos e, como vantagem, “podem ser acessados em um momento conveniente; representam dados criteriosos; poupam tempo e gastos ao



pesquisador para transcrevê-los”, entre outros. Como pontos negativos, Creswell (2010) aponta que os materiais podem estar incompletos ou não serem autênticos ou precisos.

Para atender aos objetivos específicos 1, 2 e 3 (identificar as demandas institucionais de atuação da Ouvidoria da UnB; descrever os formatos de atendimento; pesquisar a estrutura organizacional de outras IFES quanto à previsão de ouvidoria), o protocolo adotado será o de Creswell (2010). Os documentos selecionados para leitura e análise foram: relatórios disponibilizados no sítio institucional da Ouvidoria/UnB (referentes ao 1º/2017; 2º/2017; 1º/2018; 2º/2018 e 1º/2019); Estatuto e Regimento Interno da Universidade de Brasília; Regimento Interno da Ouvidoria/UnB e normativos disponíveis na internet das IFES do Centro-Oeste; documentação legal (legislação afeta às ouvidorias públicas), conforme sintetizado no Apêndice A.

Quanto aos relatórios, o interstício escolhido representa o marco legal que determina que as ouvidorias públicas promovam em sua atuação mediação e conciliação (Lei nº 13.460/2017). Já o Estatuto e o Regimento Interno da Universidade de Brasília de 2011, os Regimentos Internos da Ouvidoria/UnB e os normativos das demais IFES do Centro-Oeste servirão para identificar o enquadramento institucional que a sua ouvidoria universitária recebe e a adequação aos dispositivos legais. Por fim, quanto à legislação, esta terá por base o Quadro 2 – Síntese de normativos que regem minimamente a atuação de uma ouvidoria pública (seção 2.4.2).

### *3.4.2 Entrevistas*

A utilização da técnica de entrevista objetivou obter dados sobre o teor da pesquisa que corroborassem com a técnica anterior e que interessassem à investigação. Nesse sentido, Gil (1999, p. 119) esclarece que as entrevistas são recomendadas nos estudos exploratórios, porque “visam abordar realidades pouco conhecidas pelo pesquisador, ou então oferecer visão aproximativa do problema pesquisado”.

Marconi e Lakatos (2010, p. 178) afirmam que a entrevista é um procedimento comum na investigação social, “para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social”. Entre as vantagens trazidas pela literatura, destacam-se a possibilidade de obtenção de dados referentes a diversos aspectos da vida e em profundidade (GIL, 1999); padronização das perguntas para efeito comparativo posterior (MARCONI;

LAKATOS, 2010); pesquisador consegue controlar a linha do questionamento; participantes fornecem informações históricas (CRESWELL, 2010). Como desvantagem, Creswell (2010) aponta: a presença possível influência que o pesquisador pode causar nas entrevistas presenciais; a desigualdade de percepção e articulação dos entrevistados, entre outros.

Para a técnica em questão, foi seguido o protocolo de Marconi e Lakatos (2003) para o cumprimento do objetivo específico 4 – propor a criação de um núcleo de mediação e conciliação na Ouvidoria da UnB como forma de ampliar sua atuação, conforme se nota do Apêndice B, que reúne as questões que foram objeto dos resultados e discussões.

No intuito de obter repostas que refletissem o que a amostra de entrevistados acreditava, sentia e/ou percebia, foram escolhidos de forma não aleatória (CRESWELL, 2010) dois espaços significativos para o presente estudo: a Controladoria-Geral da União e a Universidade de Brasília.

Ciente de que a preparação da entrevista é uma etapa importante da pesquisa, foram tomadas as seguintes medidas: a) planejamento da entrevista (objetivo a ser alcançando); b) conhecimento prévio do entrevistado; c) oportunidade da entrevista (marcar com antecedência a hora e o local); d) condições favoráveis (garantir ao entrevistado o segredo de suas confidências e de sua identidade); e) contato com líderes; f) conhecimento prévio do campo; g) preparação específica (organização do roteiro) (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 199). Relativamente ao tipo de entrevista, foram aplicados roteiros previamente estabelecidos (entrevista padronizada ou estruturada) (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Relativamente às diretrizes da entrevista, algumas questões merecem ser tecidas. A primeira delas concerne ao fator idade. Para efeitos de cumprimento do protocolo de Marconi e Lakatos (2018), bem como de Haguette (1992), foi prioritariamente convidado o entrevistado de mais idade, cuja participação consistiu em esclarecer como se efetivava a participação e o controle social no processo de redemocratização; quais episódios foram marcantes na sua jornada de anos dedicados à Universidade de Brasília; o papel das técnicas de resolução de conflitos na administração pública; os supostos riscos na manutenção e permanência de canais democráticos à luz de normativos federais que extinguem/diminuem/suprimem a participação popular.

Aos entrevistados E1 e E2, o roteiro se destinou a esclarecer a importância do canal das ouvidorias públicas para a sociedade; o porquê de haver uma plataforma única de registro de manifestações; a efetividade do canal; o potencial das ouvidorias universitárias e a importância da capacitação dos servidores de ouvidoria.

Os entrevistados E3 a E8 foram consultados sobre a questão do seu tempo de lotação no setor e na instituição; o trabalho por eles exercido no setor; a experiência quanto aos desafios; qual a percepção quanto à importância da capacitação de quem atua na Ouvidoria, entre outros.

Por tudo, o questionamento direcionado a E10 consistiu em esclarecer os desafios quanto à permanência e ampliação da atuação da Ouvidoria, perpassando por episódios marcantes de manutenção e permanência de canais democráticos em sua estada na Universidade de Brasília.

As questões que foram objeto de análise na seção de resultados e discussões estão especificadas no Apêndice B. O roteiro foi inicialmente submetido ao crivo da orientadora, que, após ajustes, aprovou os questionamentos a serem reproduzidos.

As entrevistas presenciais foram conduzidas de forma harmônica, sem contratempos. As perguntas foram apresentadas impressas em folha de papel, sendo fornecida aos participantes cópia. Na ocasião, fora solicitada autorização, por meio de termo de consentimento livre e esclarecimento institucional devidamente assinado pelas partes, para gravar, transcrever e usar sua fala no bojo da dissertação, como informa o modelo do Apêndice C.

As demais entrevistas foram disparadas por mensagem eletrônica (*e-mail*) aos endereços institucionais, entre 10 e 14/10/2019, com arquivo contendo os objetivos da pesquisa; as perguntas e o termo de consentimento, com solicitação de sigilo da identidade no retorno da resposta e devolução do material até 17/10/2019.

Em razão da ética que norteia as pesquisas sociais, o nome de todos os entrevistados foi preservado. A amostragem, então, será identificada pela inicial E (de entrevistado) seguido dos números 1-10 (quantidade de participantes).

### **3.5 Análise das informações**

Para a etapa de análise e interpretação das informações, foi escolhida a técnica de análise de conteúdo, tanto para os documentos como para as entrevistas. Nesse sentido, Franco (2012, p. 21) acena para o fato de que a técnica parte da “mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada. Necessariamente ela expressa um significado e um sentido”. Bardin (2011, p. 44), na mesma

linha, informa que a análise de conteúdo se concretiza como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, mas não só isso, aduz a autora. Mais do que descrever mensagens, é necessário explicitar a finalidade de qualquer análise de conteúdo. A intenção é a “inferência de conhecimentos relativos às condições de produção [...]”; trabalha-se com vestígios que os documentos suscitam (BARDIN, 2011, p. 44). Nesse sentido, para as informações obtidas por meio da pesquisa documental e das entrevistas, o protocolo seguido foi o de Bardin (2011).

A primeira etapa desse processo consistiu na transcrição das gravações das entrevistas presenciais (E1; E9 e E10). Ato contínuo, foi organizado o material obtido via *e-mail* (E2-E8). Em seguida, toda a transcrição e as respostas enviadas por *e-mail* foram lidas. A primeira leitura realizada foi superficial – ou, na linguagem de Bardin (2011), flutuante – no sentido de permitir à pesquisadora ter a sua impressão pessoal das respostas. Outras leituras, mais profundas, foram sendo realizadas a partir da necessidade de se prosseguir na organização da análise, sistematizando as ideias e elaborando um plano de análise.

Aprofundadas as leituras, passou-se para a etapa de codificação, trazendo à baila os objetivos específicos da pesquisa para que o recorte fosse criado, representando, assim, o conteúdo coletado (BARDIN, 2011). Unidades de registros foram selecionadas com base nos objetivos e referencial teórico adotado, considerada, sobremaneira, a resposta dos entrevistados, e com vistas à construção da categorização *a priori*.

As categorias apontadas no quadro a seguir foram extraídas do arcabouço teórico delineado para a investigação. Fixadas as categorias, procedeu-se aos códigos de análise, considerando o problema de pesquisa, bem como os objetivos que cercam o estudo.

**Quadro 4 – Categorias, códigos de análise, autores**

<b>Categorias</b>	<b>Códigos de análise</b>	<b>Autores</b>
<b>Modelos de administração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo patrimonialista (1821-1930)</li> <li>- Modelo burocrático (1930-1990)</li> <li>- Regime militar (1964-1985)</li> <li>- Modelo gerencial (1990)</li> </ul>	Osborne e Gaebler (1994); Bento (2003); Torres (2004); Paes de Paula (2005); Castro e Pereira (2014); Drumond; Silveira e Silva (2014); Cozzolino e Irving (2015); Cavalcante e Camões (2015)
<b>Redemocratização (1985)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inauguração de nova ordem jurídica</li> <li>- Reforma gerencial – Reforma do aparelho do Estado</li> <li>- Fundamentos da NPM (Nova Gestão Pública)</li> <li>- Redução no nível de intervenção estatal</li> <li>- Eficiência e eficácia à luz da lógica de mercado</li> </ul>	Pollitt (1990); Bresser-Pereira (1998; 2009); O’Donnel (1998); Denhardt e Denhardt (2000); Schier (2002); Bento (2003); Torres (2004); Paes de Paula (2005); Peci; Pieranti e Rodrigues (2008); Pinho e Sacramento (2009); Osborne (2010); Xavier (2011); Cavalcante e Camões

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prática de conceitos: eficiência e eficácia; responsabilidade; responsabilidade; <i>accountability</i>; transparência; participação e controle social; governança e governabilidade; políticas públicas</li> </ul>	(2015); A. Oliveira (2017a); Brasil (2017c); Marques e Carvalho (2017); T. Oliveira (2017b)
<b>Estado Democrático de Direito (1988)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direitos e garantias fundamentais preservados</li> <li>- Emancipação do sujeito</li> <li>- Direito de participação legitimando as ações do Estado</li> <li>- Direito de reclamação</li> <li>- Instrumentos de participação e controle social</li> <li>- Democracia participativa e exercício da cidadania</li> <li>- Papel mediador do Estado nos conflitos</li> <li>- Canal das ouvidorias públicas</li> <li>- Participação ativa do cidadão no direcionamento de ações do Estado</li> </ul>	Gomes (2000); Schier (2002); Lyra (2009); Marques e Tauchen (2014); Almeida e Fava (2012); Coelho (2012); Pereira e Vieira (2017); Santos (2017-2018); Soares (2019)
<b>Resolução pacífica de conflitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociedades democráticas</li> <li>- Atuação morosa do Poder Judiciário</li> <li>- Judicialização de demandas administrativas</li> <li>- Interesse social</li> <li>- Acesso à justiça e acesso ao Judiciário</li> <li>- Mecanismos possíveis de resolução de conflitos no atual estágio da sociedade: heterocomposição e autocomposição</li> <li>- Autocomposição: negociação, conciliação e mediação</li> <li>- Mediação e conciliação para promover a autonomia da vontade</li> <li>- Ouvidorias públicas voltadas para a resolução de conflitos institucionais</li> <li>- Diálogo, convencimento, reflexão</li> <li>- Preservação e fortalecimento das relações sociais e interpessoais</li> </ul>	Brasil (1940); Brasil (1973); Brasil (2010); Iasbeck (2012); Brasil (2015c) Brasil (2016b); Guilherme (2016); Silva (2017); Azevedo (2018); Eugenio e Cachapuz (2018); Coelho e Bonato (2018); Tavares e Filpo (2018); Brasil (2018b); Brasil (2018c); Spengler e Wrasse (2019);
<b>Ouvidorias no Brasil</b>	<p><b>OUVIDORIAS PÚBLICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Previsão constitucional de participação e controle nos espaços públicos</li> <li>- Efetivação dos direitos humanos</li> <li>- Espaço de igualdade do cidadão perante a lei e a instituição</li> <li>- Amadurecimento da sociedade e reconhecimento de seus direitos</li> <li>- Possibilidade de o cidadão se insurgir em desfavor de relações abusivas</li> <li>- Criação de novo modelo de gestão</li> <li>- Direito de acesso à informação</li> <li>- Busca da justiça</li> <li>- Acesso alternativo ao Estado</li> <li>- Devem ser fortalecidas no espaço que representam</li> <li>- Permitem o exercício da cidadania</li> <li>- Identificam gargalos institucionais; promovem mudanças e aperfeiçoamento de comportamentos</li> <li>- Ativam processo de humanização das instituições</li> </ul>	Gomes (2000); Schier (2002); Iasbeck (2012); Vilanova (2012); Brasil (2013); Marques e Tauchen (2014); Brasil (2015b); Comparato (2016); Melo (2016b); A. Oliveira (2017a); Santos (2017-2018)

	<p>GOVERNO FEDERAL: CGU/OGU E OUIDORIAS PÚBLICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competências previstas em lei</li> <li>- Exercício das competências do órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Público federal</li> <li>- Ações voltadas à boa atuação das ouvidorias</li> <li>- Promoção da participação do usuário na administração pública e da adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública</li> </ul>	<p>Brasil (2002); Brasil (2013); Marques e Tauchen (2014); Brasil (2016b); Brasil (2017b); Santos (2017-2018); Brasil (2019a)</p>
	<p>OUIDOR PÚBLICO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ombudsman</i></li> <li>- Cargo ou função de confiança</li> <li>- Prerrogativas asseguradas na estrutura regimental do órgão/entidade ou no regimento interno</li> <li>- Articulador técnico-político</li> <li>- Atuação independente <i>versus</i> autonomia funcional</li> <li>- “Magistratura de persuasão”</li> <li>- Estabilidade no cargo</li> <li>- Não substitui a instituição que patrocina</li> <li>- Atuação no limite do bom senso</li> </ul>	<p>Lyra (2000; 2014); Gomes (2000); Iasbeck (2010a; 2012) Calado (2012); Oliveira (2012); Brasil (2013); Melo (2016b); Podestá Junior (2017)</p>
	<p>OUIDORIAS UNIVERSITÁRIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação na gestão da instituição</li> <li>- Espaço de participação popular</li> <li>- Lugar de escuta sensível</li> <li>- Desafios: “corporativismo de facção”; assédios; humilhações; abuso de poder; perseguições; atitudes autoritárias em ambiente universitário</li> <li>- Retaliações dirigidas a quem procura a ouvidoria e ao seu dirigente (ouvidor)</li> <li>- Danos psicológicos aos envolvidos e danos à imagem da instituição</li> <li>- Cultura política avessa à participação e controle social afetos à gestão pública</li> <li>- Sucesso da ouvidoria universitária depende do acolhimento e compromisso com o ideal democrático dos gestores máximos</li> <li>- Papel da universidade na formação dos cidadãos</li> <li>- Espaço universitário e convivência sadia e respeitosa</li> <li>- Diálogo como ferramenta de resolução de conflitos</li> <li>- Canal estratégico na gestão universitária</li> <li>- “Termômetro” – controle de qualidade dos serviços oferecidos pela instituição</li> <li>- Instrumento de transparência</li> <li>- Questões interpessoais</li> <li>- Ser humano como razão de existência da ouvidoria</li> <li>- Confiança, ética, imparcialidade, transparência</li> <li>- Escuta sensível (percepção dos cinco sentidos)</li> </ul>	<p>Apel (1992); Warat (1992); Doxsey (2000); Lyra (2000; 2014); Barbier (2002); Lévinas (2005); Machado (2005); Glüer (2006); Iasbeck (2010b; 2012); Bittar (2011-2012); Coelho (2012); Medeiros (2012); Oliveira (2012); Rodrigues (2012); Roman (2012); Viana Júnior (2012); Bortoloti e Flores (2014); Cozzolino e Irving (2015); Melo (2016b); Ribeiro (2016); Barreiro (2017); Maria; Pieri e Búrigo (2017); Marques e Carvalho (2017); Perseguinto (2017); Podestá Junior (2017)</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emancipação do sujeito</li> <li>- Percepção do outro como sujeito de direitos</li> <li>- Perspectiva de alteridade</li> <li>- Estabelecimento de relações dialógicas</li> <li>- Competências sutis dos servidores</li> <li>- Diálogos produtivos</li> <li>- Ambiente universitário e ética nas relações</li> <li>- Conduta ética institucional depende da liderança administrativa</li> <li>- Dimensão ética e valores socialmente aceitáveis (justiça, correição, honestidade)</li> <li>- Dilemas éticos na academia</li> <li>- Ética como exercício diário</li> </ul>	
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora.

Criadas as categorias e seus respectivos códigos de análise, foram trazidas para o tópico referente aos resultados e discussões não somente a literatura pertinente, mas o conteúdo dos achados da coleta de dados, possibilitando percepção quanto ao entrosamento das informações.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Ao considerar a possibilidade de ser viabilizada a criação de núcleo de mediação e conciliação na Ouvidoria da Universidade de Brasília, o capítulo em questão destina-se aos resultados e discussões dos achados da pesquisa, mediante o emprego de técnicas – pesquisa documental e entrevista –, examinadas por análise de conteúdo (BARDIN, 2011; FRANCO, 2012), tendo em conta a literatura técnica pertinente.

Dessa forma, o presente capítulo foi dividido em cinco seções, com intuito de facilitar o entendimento e organizar de forma lógica as informações coletadas. A primeira seção destaca o percurso e os desafios atuais da Ouvidoria da Universidade de Brasília. A segunda seção intenta destacar o que de fato existe em termos de mediação e conciliação na Ouvidoria/UnB e o que determina a legislação correlata. Na terceira seção, é apresentada pesquisa a respeito da estrutura administrativa de cinco Universidades Federais do Centro-Oeste, com intuito de averiguar a existência legal da ouvidoria universitária das IFES, bem como sua relação hierárquica com a instituição. O resultado reflete a busca nos normativos das instituições, bem como nos normativos da própria ouvidoria universitária. A quarta seção, por sua vez, volta-se à importância e ao reconhecimento do potencial da ouvidoria para a resolução de conflitos. Por fim, a última seção, busca conciliar a realidade do contexto político atual e a necessidade de consolidação de canais democráticos.

### **4.1 Percurso e desafios da Ouvidoria da Universidade de Brasília**

A criação da Universidade de Brasília, em 1962, na visão do educador Darcy Ribeiro, encerrou duplo propósito: 1) instalado o governo na capital federal, seria necessário também um núcleo cultural que contivesse uma universidade e 2) “na etapa de desenvolvimento em que se lançava”, de uma universidade que tivesse “o inteiro domínio do saber humano e que o culti[vasse] não como um ato de fruição ou de vaidade acadêmica, mas com o objetivo de, montada nesse saber, pensar o Brasil como problema” (RIBEIRO, 2011, p. 19). A instituição passou a ser vista como local de pensadores e espaço democrático para discussão.

Nascida próxima ao período ditatorial, na vigência de um modelo de gestão burocrático (TORRES, 2004; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014; OSBORNE;



GAEBLER, 1994), a UnB vivenciou intenso processo de transformação na administração pública em razão do que impuseram os militares pós-1964. Sob o ponto de vista acadêmico e de manifestação político-partidária, havia muita insegurança na prática de atos que hoje são comumente aceitos na comunidade universitária.

O cenário para a UnB era dos piores, em razão de estar localizada no centro do poder. A instituição foi uma das mais atingidas, sofrendo acusações de toda ordem. Professores e alunos foram duramente perseguidos pelo regime. Foram efetuadas prisões e impostas expulsões de docentes e estudantes. Em um interstício de quatro anos, a universidade foi invadida por tropas militares em três ocasiões: abril/1964; outubro/1965 e agosto/1968 (SALMERON, 2007).

A literatura aponta que o *Campus Darcy Ribeiro*, único naquele período, era guardado por soldados. As reuniões entre membros da comunidade eram proibidas, assim como conversa entre pequenos grupos (SALMERON, 2007). Apesar de o participante E10 ter ingressado na UnB somente em 1982, ainda é viva em sua memória episódios assemelhados, especialmente quando diz que “pegou” *“bem aquele período de ditadura na Universidade”* e, ao comparar ao tempo em que ingressou como servidor na mesma instituição, em 1995, percebeu *“que a diferença [entre os anos 1980 e 1990] é dramática”*. *“Então nós não tínhamos... nós tínhamos medo de nos associar, de conversar, de discutir”*; *“Minha mãe ficava desesperada: ‘Você, por favor, cuidado com quem vai se reunir’, né...”*.

Era um período em que não havia diálogo (SANTOS; SANTOS; 2019) entre o governo e os membros da Universidade. Em termos de gestão pública, o momento era de pensar em crescimento econômico, utilizando-se um aparelho estatal ágil, eficiente e produtivo. Entendeu-se que para se atender ao intuito progressista era necessário o emprego de técnicas de gestão contempladas em um modelo gerencial comumente explorado pela iniciativa privada (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015), o que ocorreu basicamente pela descentralização administrativa, com a criação de inúmeras instituições na administração pública indireta. De outro lado a administração pública direta – a exemplo dos Ministérios – foi esquecida e passou por intenso processo de sucateamento (TORRES, 2004). Vigia a gestão autoritária, cujas decisões se centralizavam na cúpula governamental, alijada a sociedade, que não exercia qualquer tipo de controle e participação (PAES DE PAULA, 2005).

Com o fim do período militar, surge para o Brasil o processo de redemocratização. Uma nova ordem jurídica é inaugurada, “com profundas consequências na estruturação e nas

prerrogativas da administração pública” (TORRES, 2004, p. 161), o que reverberou fortemente na Universidade de Brasília.

Após 1985, são iniciados os trabalhos no Congresso Nacional para que uma nova constituição fosse promulgada – a Constituição Federal de 1988. Denominada de Carta Cidadã, assumiu uma quantidade expressiva de atribuições sociais (TORRES, 2004), forçando a administração pública a se modernizar e a se tornar eficiente (BRESSER-PEREIRA, 1998; 2009; ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015; OSBORNE, 2010).

Adentrando os anos 1990, o Brasil percebeu, assim como o restante do mundo, a necessidade de enfrentar uma reforma no plano da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 1998; 2009; GOMES; MARTINS, 2013). Com vistas a ultrapassar o modelo burocrático e autoritário que vigia até 1985, os governos subsequentes, eleitos democraticamente, buscaram promover reformas mais voltadas às ações de cunho liberal, pois se acreditava na promoção de mudanças que impulsionassem a eficiência e eficácia da administração pública à luz de uma lógica de mercado (POLLITT, 1990; DENHARDT; DENHARDT, 2000; ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015; CASTRO; PEREIRA, 2014; OSBORNE; GAEBLER, 1994; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

No cenário de mudanças, modelos de gestão mais recentes exigiam algum tipo de democracia participativa e de controle social (BRESSER-PEREIRA, 2009). Nessa linha, a nova gestão pública impunha eficiência com responsividade e responsabilidade dos atores envolvidos, o que ressaí de forma clara do mandamento constitucional inserto no art. 37, especialmente em seu §3º, inciso I (BRASIL, 1988).

Para que todo esse movimento fizesse sentido e de fato acontecesse, foi necessária consolidação do Estado Democrático de Direito, com a preservação de direitos e garantias fundamentais, o que se torna realidade com a CF/1988. O efeito emancipador causado na sociedade passou a se refletir na possibilidade de o cidadão poder reivindicar em uma dimensão ativa de participação e responsabilização até então desconhecida (BENTO, 2003). Conceitos como responsabilidade do agente público; responsividade; transparência; democracia participativa; participação e controle social; prestação de contas estabeleceram uma nova relação do poder público com a sociedade (OLIVEIRA, A., 2017a; BRASIL, 2005; 2017c; SCHIER, 2002; ALCÂNTARA; PEREIRA; VIEIRA, 2015; COMPARATO, 2016).

Na Universidade de Brasília, as mudanças foram sentidas de várias formas. Relata o entrevistado E9 que, *“graças à redemocratização [em 1985] também constituída no espaço da Universidade”,* houve *“a retirada do Estatuto da Universidade [...] a escolha, com participação da comunidade, do primeiro Reitor pós-período autoritário”*. *“[...] a retirada*

*do Estatuto da Universidade do que a gente chamaria de entulho autoritário. É... nosso estatuto dizia, por exemplo, que o Decreto-Lei nº 477, que era o AI 5 traduzido no âmbito da vida estudantil, universitária, do ensino, né, incluindo o sistema disciplinar com configuração de segurança nacional, né, e de proibição de organização e estruturação independente das entidades dos estudantes, dos servidores e dos professores, é... e... é... o nosso Estatuto dizia que integrava o Estatuto como se nele estivesse escrito o Decreto-Lei nº 477, né”.*

Outra mudança importante, segundo relata o entrevistado E9 concerne à extinção da Diretoria de Segurança e Informações, que, *“Era um órgão de vigilância, um órgão de coleta de informação, de controle, é..., político-ideológico... do Executivo, instalado na Universidade, né, por força das diretrizes administrativas nesse campo”.* A narrativa descortina qualquer dúvida que se tenha a respeito da presença militar no *Campus*.

Questão interessante remete ao fato de *“a Universidade de Brasília, pioneiramente”* ter adotado *“a orientação da Emenda nº 26 [de 1985], que convocava a Constituinte, mas que trazia uma cláusula de anistia”.* Esse ímpeto inovador, como bem ressaltou E10, é muito forte na UnB, *“A Universidade de Brasília sempre foi uma universidade com espírito muito democrático. Então essa é uma característica da UnB [...]. Sempre foi uma universidade vanguardista na questão democrática”.*

Retornando à Emenda nº 26/1985, trazida como lembrança no relato de E9, foi instituída uma Comissão *ad hoc* na Universidade, *“para instruir processos de qualificação daqueles professores e servidores e estudantes que tivessem sido vítimas do processo de perseguição político-ideológica, dentro do conceito de anistia que a Consti... a Emenda nº 26 trazia”.* Nas palavras do entrevistado, foi um resgate histórico de uma postura de vigilância dentro da UnB e de controle ideológico. Esse estudo *“resultou uma iniciativa da Reitoria de formular processos de anistia de professores, principalmente, né, que foram encaminhados ao MEC [Ministério da Educação], em nome da Emenda nº 26, e que esbarraram na inapetência, na indisponibilidade formuladora do MEC, mas como tinha nomes muito emblemáticos da Nova República [...]”.*

O Ministério da Educação, então, criou uma Comissão de Anistia *“e foi a primeira Comissão de Anistia pré-movimento de memória e verdade que foi motivada, pelo que aqui na UnB se elaborou em termos de documentação de resgate e que permitiu a..., em 87/88, a reintegração de professores da Universidade”.* O entrevistado reconhece que essa discussão foi fundamental para o debate em torno da abertura política dentro da UnB e *“do processo de discussão sobre as formas de incorporação da participação e do controle social na própria instituição, né”.* E9 reconhece que esse episódio possibilitou a *“criação de mesas de*

*negociação com servidores, para discutir os artigos e cláusulas dos contratos coletivos que eram estabelecidos como forma, agora, de reconhecimento da autonomia dos servidores de poder discutir seus próprios empregos...”.*

As negociações não eram hábito da instituição em razão das características do regime ditatorial. Lembra o entrevistado E9 que, no primeiro contrato coletivo com servidores, umas das cláusulas dizia respeito ao *“direito de ter barba, de poder cultivar a barba! Então, imagine o quanto não era opressiva a relação institucional do ponto de vista da liberdade individual de ser, do direito de ser [...]”*.

A ideia de exercer direitos foi recebida com euforia na Universidade, mas sob uma atmosfera de aprendizado: *“Quer dizer, saber se ‘comportar’ dentro de um sistema aberto em que as questões de tensionamento funcional pudessem ser livremente colocadas em discussão, agora não mais com aquela perspectiva de clandestinidade, que fazia com que, antes, tudo fosse como que uma atmosfera de conspiração, né”*. O efeito da democracia também galgou espaço entre os alunos, *“porque o DCE [Diretório Central dos Estudantes] livre, que era uma estrutura clandestina, agora podia existir e construir os canais de interlocução, né [...]”* (E9). As greves passaram a existir sob outro prisma – agora com olhar de *“instrumento constitucional de exercício da capacidade autônoma de reivindicar o direito, né?”*. A sociedade passa a perceber a possibilidade da mobilização.

É marcante para o entrevistado E9 a transição do regime militar para o civil dentro da Universidade de Brasília. Em sua visão, fora construída passagem do discurso político do protesto para a ação política da redemocratização da instituição: *“[...] inculcar na mentalidade universitária que, é... o discurso tem de tomar forma de ação e que, na transição, a ação é uma forma de assumir responsabilidades em relação àquilo que é o nosso compromisso com a instituição”*.

O discurso torna clara a necessidade de mudança na condução de práticas administrativas dentro da Universidade de Brasília. *“[...] no tocante a professores e alunos, é..., imprimir na sua mentalidade que a gestão é uma responsabilidade da sua função institucional, não é? Então, o estudante não só estuda, mas ele tem que se envolver com o cuidado, com a sua instituição. O professor não só leciona, ele tem que ter responsabilidades gestoras também. A gestão como um requisito do seu perfil funcional. E os servidores têm que ter a consciência que, ao mesmo tempo represente a dignidade do exercício da sua função enquanto gestor”* (E9). Esse amadurecimento é uma construção longa, fruto de debates, erros e acertos das gestões universitárias.

São muitos os percalços enfrentados pelos gestores na implementação de políticas públicas em educação, mesmo quando as ações aparentam ser positivas e acessíveis. Cabe destacar neste espaço um fato que marcou os dois entrevistados: o programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI). No âmbito do processo democrático e de abertura de diálogo com a sociedade, chamou a atenção da pesquisadora a narrativa referente à reação de docentes e estudantes contrários ao programa.

O REUNI surge, em 2007, buscando ampliar o acesso e permanência na educação superior. Todas as universidades federais aderiram ao programa e apresentaram ao MEC planos de reestruturação, conforme imposição legal<sup>47</sup>. Um olhar raso sobre o tema sugere que a implementação do programa, já em 2008, ocorreu sem objeções. Todavia, relata E9 que discutir isso com a comunidade não foi fácil, *“O discurso era o da qualidade, né, mas no sentido de que isso fosse um automatismo – aumentou a quantidade, diminuiu a qualidade. [...] a prática era da resistência de democratização do acesso”*. Acrescenta o entrevistado que havia uma imagem elitista que a própria Universidade cultivava: *“E a autoimagem de elitismo que nós tínhamos em relação ao que é produto e processo da ação universitária, né. Não foi fácil. Não foi sem respostas tensas: ocupação de Reitoria, né, é... o protesto de servidores e de professores, né, foi um aprendizado e foi uma luta muito qualificada, porque uma coisa é você discutir entre autoritarismo e democracia, né, outra coisa é você discutir com o compartilhamento de discursos verbais que se dizem democráticos a materialidade da democracia, né? Que tem a ver com a qualidade de mediação que a prática universitária tende a realizar. Então, por exemplo, foi muito difícil”*.

E10, no mesmo sentido, relembra a passagem do REUNI, recordando que, num primeiro momento, a proposta que se pensava para a Universidade não havia sido aprovada no CONSUNI, sendo levada ao MEC uma proposta que não tinha chancela da Universidade, não se sabendo por que motivo isso aconteceu. *“Isso para mim foi uma supressão de direitos muito forte porque nós comunidade não sabíamos o projeto que havia sido mandado para o MEC [...]”* (E10). Nesse mesmo período, a UnB conviveu com a renúncia de um ex-Reitor, ocasião em que o REUNI retornou à pauta de discussão, *“aí nós tivemos a oportunidade de discutir democraticamente o REUNI. [...] Nós chamamos a comunidade; fizemos audiências públicas e aprovamos o REUNI no CONSUNI com duas abstenções. Eu acho que esse é um momento marcante da UnB e é um exemplo de como é importante a gente fazer a discussão ampla na Universidade, porque depois a Universidade abraçou o REUNI”*.

---

<sup>47</sup> Informações disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/reuni-sp-93318841>. Acesso em: 12 dez. 2019.

Há na fala de E10 menção à contrariedade de estudantes ao programa. Somente quando o debate foi aberto, possibilitando a participação da comunidade, é que o projeto foi aprovado. *“Mas é porque, se você não explica direito, não constrói com a comunidade... Hoje, quando a gente vê o resultado, tá aí ó: Gama, Ceilândia...”*. Latente, portanto, a importância do diálogo construído com a participação da sociedade (SANTOS; SANTOS, 2019; MEDEIROS, 2012). *“É claro que a construção de consensos – no plural, né? A gente nunca terá um consenso na Universidade –, dos consensos, né, permitiu que, no final, essas realizações se fizessem no momento em que esses consensos tivessem permitido a definição de maiorias para aprovar as propostas, né?”* (E9).

Interessante notar que o processo de redemocratização, permitindo diferentes vozes e correntes de pensamento, abriu espaços para o estabelecimento de tensões nas discussões. E9 repisa que a comunidade tem *“concepções de universidade”*. Não há unanimidade e diferentes questões afloram num ambiente em que o debate para o acesso à educação parece já superado. *“Por exemplo, é..., abrir a Universidade para o curso noturno, né. Muitos professores se recusaram, é..., muitos servidores se recusaram, né. Havia a leitura de que a Universidade se abrutaria, [...] Como se, no ponto de vista do lugar intelectual, houvesse alguma diferença significativa numa sociedade que, quem chega ao ensino superior, teve que vencer os dramas de morte por inanição, por violência, por... ..então, o contingente de demanda do ensino superior é irrisório, proporcionalmente, a que é a nossa população, mas agora, né, eu acho que a gente vive numa contingência de supressão mesmo por conta da tendência neoliberal que sempre esteve presente nas opções econômico-políticas de nosso país, né. [...]”*.

A Universidade, aos poucos, foi percebendo que carecia de espaços formais de participação; percepção esta que surge com a própria redemocratização, num amplo e intenso processo de participação da sociedade, por meio da ação política dos movimentos sociais (PEREIRA; VIEIRA, 2017). Até 2011, E9 esclarece que o que se tinha em termos de canal de acesso na UnB era o protesto: *“Tínhamos os protestos, as paralisações, por exemplo, pouco antes do fim do regime ditatorial, a associação docente, que era clandestina, é..., promovia as mobilizações, e se caracterizam nessa época os chamados ENFINS, Encontros pelo Fim da Intervenção. Ou seja, então, o canal de exercício de cidadania era o protesto. Os servidores também faziam, né, os seus movimentos com a clandestinidade das suas formas de organização, né, mas também encontravam no protesto o meio pelo qual, é..., exercitavam sua política e seu projeto”*.

Os movimentos sociais se imiscuíram na Constituição de tal forma que deles surgiu a democracia direta participativa, oriunda do parágrafo único do art. 1º da CF/1988, em que se lê que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, por meio de formas diversas de participação prevista no texto constitucional (plebiscito; referendo; participação em conselhos; direito de petição, entre outros). Essa representação é a tradução da responsabilidade do agente público eleito pelo cidadão para bem governar o Estado. Na visão de E9, *“muitos institutos foram inscritos na própria Constituição como expressão dessa participação expressa em dois elementos característicos principais: a forma deliberativa dessa participação e a forma fiscalizadora avaliativa das ações políticas, né. É..., ou seja, participação do cidadão na administração pública, na forma definida na própria Constituição ou nas leis, né, e..., é..., controle social”* (E9).

Nessa linha, mecanismos e instrumentos para um sistema de participação são criados, *“pela iniciativa deliberativa e pelo controle social fiscalizador avaliativo”* (E9). Na Universidade, o exemplo mais marcante desse controle se revela na ouvidoria, a exemplo também do Conselho Comunitário e da possibilidade de consulta para a escolha de dirigentes, revela E9. O que havia antes de 2011, ano de criação da Ouvidoria, *“era uma espécie de solução, uma intuição, uma..., um mimetismo [...]”*, reitera E9.

Marques e Carvalho (2017) corroboram a ideia de que as ouvidorias surgem no cenário de redemocratização, mas apontam que esse fato não salvaguardou a criação desses canais, uma vez que o país vinha de um período muito raso em termos de participação social.

O amadurecimento da sociedade com relação aos seus direitos e à viabilidade de reclamar de serviços surge muito fortemente na década de 1990, com a edição do Código de Defesa do Consumidor (IASBECK, 2012; KALIL, 2013). A ouvidoria surge como consequência da mudança de atitude das organizações, em ambas as esferas – pública e privada. A possibilidade de reclamar permite ao cidadão controlar os serviços prestados pelo Estado; a reclamação é uma espécie do gênero direito à participação (SCHIER, 2002).

O direito de participação confere legitimidade às decisões do Estado, democratizando o acesso e aperfeiçoando o diálogo (SCHIER, 2002; COZZOLINO; IRVING, 2015), bem como permite direcionar as ações do Estado (SANTOS, 2017-2018).

Aproximando a discussão ao caso da Ouvidoria da Universidade de Brasília, chamam a atenção duas situações: 1) a UnB, posteriormente à UFES (1992), foi vanguardista no que toca à instituição da ouvidoria universitária. No período de 1993-1997 se tem notícia de sua breve existência; 2) somente em 2011 a ouvidoria é estatutariamente criada, depois de mais de vinte anos de promulgada a CF/1988. O participante E9 explica que *“[...] cada instituição*

*repercuta o que acontece no conjunto da sociedade. E a nossa sociedade ela é originada de um processo decolonial muito forte e isso ainda introduz subjetivamente em nós subalternidades, medo da liberdade, receios. O medo da liberdade, né... uma certa característica de servidão voluntária [...]”.* É um aprendizado lento, construído com a instituição de canais fortes, que tenham um mínimo de independência na sua atuação.

O modelo de ouvidoria consagrado na UnB considera a Ouvidoria parte da estrutura da organização, havendo previsão no estatuto da Universidade de vínculo com a Reitoria, com autonomia e mandato do ouvidor aprovado pelo CONSUNI – assim como os decanos. A intenção é que o ouvidor exerça seu mandato de forma independente, tendo acesso a qualquer reunião que se realize na Universidade e capacidade de requisitar informações.

Lyra (2000; 2009) já apontava a eventual possibilidade de irritação e desconforto do gestor público com relação à atuação da ouvidoria, desrespeitando o canal de forma a desconsiderá-lo; a retardar o encaminhamento das respostas institucionais; a suspender a publicação de seus relatórios ou mesmo a ameaçar seu fechamento. Não raro é notar todo tipo de represálias vindas de sua própria comunidade (VILANOVA, 2012), motivo por que devem ser observadas as prerrogativas institucionais, por meio de regimento interno próprio e de previsão estatutária. Deve-se ter em mente que, mesmo com previsão normativa, alguns gestores podem planejar atuar à margem dos dispositivos legais, “[...] o que eu vejo é que varia muito de administração para administração. Mesmo com o estatuto e o regimento fortes na questão da democracia, tem reitores que acabam não utilizando todos os instrumentos que o regimento permite. Utilizam as brechas para não ter tanto controle social [...]” (E10).

As falas reproduzidas chamam a atenção para dilemas éticos e que afetam diretamente a imagem e a forma como é conduzida a instituição. Doxey (2000); Roman (2012); Rodrigues (2012); Ribeiro (2016) comentam que a liderança administrativa deve atuar nas relações institucionais, que devem espelhar valores que a sociedade considera justo, honesto, correto, respeitadas as leis, os usos e costumes. O ambiente universitário é propício à ambição, ânsia de poder e prevalência de interesses pessoais e materiais. É necessário que as partes envolvidas no processo de ensino-aprendizagem cumpram seu mister com sensibilidade ética. Não enfrentar os dilemas éticos potencializa a ocorrência de conflitos e a ausência de diálogo (PODESTÁ JUNIOR, 2017). Nesse sentido, a atuação comprometida da administração superior da instituição universitária deve considerar o aspecto humanizado da organização, com instituição de práticas inspiradoras de condutas éticas (DOXSEY, 2000), inclusive nos discursos da comunidade (APEL, 1992).



Assim como repisou o entrevistado E9, deve-se cuidar da atuação independente do ouvidor. Seu cargo deve integrar a estrutura do órgão e, para muitos defensores, deve estar subordinado a sua estrutura máxima (BRASIL, 2013). A esse respeito e avaliando um evento hipotético, E10 disse ser oportuno, no âmbito da UnB, revisar o regimento das ouvidorias e pensar em algo, junto ao Conselho Universitário, que *“aprove um regimento que, independentemente de quem assuma uma administração, [tenha] que seguir aquilo ali”*.

Relativamente à subordinação do ouvidor à estrutura máxima do órgão ou entidade, o entrevistado E1 ventila um ponto muito interessante, *“A grande questão na ouvidoria é a questão de que a ouvidoria ainda tá ligada, muito ligada, à administração pública; àquele órgão público. Então, falta um pouco, muitas vezes, a legitimidade para que ele se coloque como ente, na verdade autônomo para que possa mediar, porque mediação presume-se que tem duas partes – órgão e cidadão. Então teria que ser uma pessoa isenta para fazer esse tipo de mediação”*. E, questionado se essa pessoa deveria ser externa ao órgão, E1 assim se manifestou: *“Externa ao órgão ou com poderes suficientes para poder fazer essa mediação”*, pois se o órgão não participa positivamente da mediação, cumprindo a parte que lhe cabe ou negociando, não há para ele – órgão – consequências. Para se ter uma ideia, perante a Lei de Acesso à Informação (LAI), cujo canal se refere ao e-SIC, é diferente: *“O que a gente tem muito de resultado prático nisso é na LAI. Quando a CGU, na sua instância recursal vai negociar com o órgão externo, não CGU, e cidadão, uma solução de conflito”* – isso não acontece nas ouvidorias. Não há recurso para instância externa; sua limitação esbarra no poder de convencimento. Ainda, completa o entrevistado, *“A legitimidade [na atuação do ouvidor] não se conquista no papel; se conquista demonstrando essa autonomia, essa isenção”*.

Em que pese não ser atribuição do ouvidor a proteção do órgão/entidade que representa, mas sim garantir que os meios de escuta do cidadão quando deseje participar da administração pública sejam preservados (IASBECK, 2012), certo é que ir contra a administração superior do órgão acaba trazendo animosidades para o seu ofício. Como assevera Gomes (2000), o ouvidor não é um servidor comum; é aquele que se indis põe perante a organização, que se imbuí de um perfil técnico-político para lidar com os mais diversos setores, em especial no espaço das universidades.

Na Universidade de Brasília, a instituição da Ouvidoria passou por um processo de amadurecimento e receptividade por parte da comunidade. Como explica E10, *“[...] isso demora a pegar, né? É o tipo de coisa... não adianta você ter só a lei... tem que pegar, né, então, acho que foi um processo”*.

Outro aspecto ventilado nas entrevistas concerne aos desafios enfrentados na atuação direta das Ouvidorias, os quais, nas entrevistas, foram apontados, conforme Quadro 5.

**Quadro 5 – Desafios vivenciados no cotidiano da Ouvidoria**

<b>Entrevistado</b>	<b>Desafios (descrição literal)</b>
E3	<i>Espaço físico para PCD Conhecimento em Libras da equipe Clima organizacional que favorece a <b>perpetuação do assédio moral</b> Convencimento do manifestante que apresenta o relato oral da necessidade de registro formal para que a Ouvidoria busque cessar o “problema” pelo qual o/a manifestante está enfrentando. Muitas vezes há um “<b>desabafo</b>”, <b>seguido de lágrimas e receio do registro formal.</b></i>
E4	<i><b>Atender pessoas instáveis, com quadro de depressão, esquizofrenia, entre outras. Principalmente por não ter uma capacitação específica para esses tipos de caso.</b></i>
E5	<i>Os desafios são muitos, destaco, sobretudo, a necessidade de fazer uma escuta sensível e colocar-se no lugar do outro, bem como todos as questões que abarcam pontos de <b>saúde mental e ideação suicida.</b></i>
E6	<i><b>Entender qual foi o problema vivido</b> pela pessoa para tentar ajudar da melhor forma possível; <b>O nível os problemas estão aumentando, deixando o atendimento muito mais complexo</b></i>
E7	<i>Tenho percebido ao longo dos anos a necessidade que a comunidade interna da Universidade tem de um atendimento mais acolhedor e humanizado. Daquela escuta sensível e amparada por alteridade e em prol da educação. Vivemos em um cenário de muitas cobranças e regras que geram cansaços excessivos, ao ponto em que a parte humana vem sendo cada vez mais fragilizada. Percebo também que há muitas transferências de responsabilidades em que as pessoas deixam de trabalhar em conjunto para o sucesso de um mesmo propósito. Esses possivelmente sejam os novos desafios: <b>perceber as fragilidades humanas</b> e atuar dentro de um limite possível de realizações. Capacitações nessa área são sempre interessantes, mas ainda pouco ofertadas ao profissional de ouvidoria.</i>
E8	<i>Dentre os inúmeros desafios que surgem na atividade de atendimento ao público, o mais expressivo é o de como <b>lidar com as diferentes reações ou posturas dos manifestantes.</b></i>

Fonte: elaborado pela autora.

Os desafios de uma ouvidoria pública são muitos. E quando se trata de ouvidoria universitária o cenário traz importantes nuances. Podestá Junior (2017) e Vilanova (2012) destacam que o ambiente acadêmico apresenta uma demanda sensível em termos de relação interpessoal – entre alunos, professores, técnicos –, com denúncias, inclusive, de assédios e/ou humilhações (IASBECK, 2012; LYRA, 2000). Em sentido semelhante, Iasbeck (2012) e Lyra (2000). A ameaça de retaliação é uma constante nesse ambiente em razão das especificidades que cercam as universidades, onde, muitas vezes, o próprio ambiente organizacional promove um clima de vaidade e acirrada competição, propiciando relações de abuso de poder, perseguição, atitudes autoritárias (VILANOVA, 2012).

Isso reflete diretamente no atendimento prestado à comunidade universitária que procura os serviços da ouvidoria. No Quadro 5 acima, nota-se, na fala dos entrevistados, clara

e expressiva preocupação e destaque concernente à questão emocional que cerca as relações interpessoais principalmente no ambiente organizacional: *“Clima organizacional que favorece a **perpetuação do assédio moral**. Convencimento do manifestante que apresenta o relato oral da necessidade de registro formal para que a Ouvidoria busque cessar o ‘problema’ pelo qual o/a manifestante está enfrentando. **Muitas vezes há um ‘desabafo’, seguido de lágrimas e receio do registro formal**”* (E3); *“Atender pessoas instáveis, com quadro de depressão, esquizofrenia, entre outras. **Principalmente por não ter uma capacitação específica para esses tipos de caso**”* (E4); *“Os desafios são muitos, destaque, sobremodo, a necessidade de fazer uma escuta sensível e colocar-se no lugar do outro, bem como todos as **questões que abarcam pontos de saúde mental e ideação suicida**”* (E5); *“Esses possivelmente sejam os novos desafios: perceber as **fragilidades humanas** e atuar dentro de um limite possível de realizações”* (E7) (grifo nosso).

A afirmação de E6 remete a um atendimento mais complexo, que, aparentemente, não se relaciona a questões meramente burocráticas administrativas (PERSEGUINO, 2017) que poderiam ser resolvidas observados os fluxos e protocolos das unidades: *“Entender qual foi o problema vivido pela pessoa para tentar ajudar da melhor forma possível. O nível os problemas estão aumentando, deixando o atendimento muito mais complexo”* (E6). Há na sua fala preocupação de “entender” qual foi o problema vivenciado pelo demandante (WARAT, 1992; BARBIER, 2002; LÉVINAS, 2005; MORAES, 2014; RUIZ, 2016).

A “escuta sensível”, o “colocar-se no lugar do outro” (E5); a “percepção” das fragilidades; o “entender [...] o problema vivido” (E7) traduzem sobremaneira a perspectiva do outro, asseveradas por Iasbeck (2012); Bortoloti e Flores (2014) e Maria, Pieri e Búrigo (2017). Essa é uma condição importante para quem atua nas ouvidorias; é o momento em que se efetivam os direitos humanos numa perspectiva emancipatória.

É latente no relato dos entrevistados a condição de fragilidade emocional que muitas vezes se percebe nos atendimentos presenciais somada às frustrações e ansiedades que a vida moderna impõe (BITTAR, 2011-2012; VILANOVA, 2012; PODESTÁ JUNIOR, 2017).

No que toca à fala de E8, não restou claro se os desafios abrangem a seara de discussão: *“Dentre os inúmeros desafios que surgem na atividade de atendimento ao público, o mais expressivo é o de como lidar com as diferentes reações ou posturas dos manifestantes”*. “Diferentes reações ou posturas dos manifestantes” podem abarcar contextualização para além do aspecto emocional.

Nesse sentido, é possível notar, ainda que timidamente, que a literatura voltada às ouvidorias universitárias passa a perceber as consequências nefastas de relações interpessoais

negativas na instituição quando não tratadas adequadamente (PODESTÁ JUNIOR, 2017; VILANOVA, 2012).

Outros pontos coligidos como desafios são o espaço físico para atendimento de pessoa com deficiência (PCD) e conhecimento dos servidores da língua brasileira de sinais (LIBRAS) (E3). A observação chama a atenção por se tratar de questões intimamente ligadas à acessibilidade e permanência do discente (ou outro membro) em uma universidade que tem como missão ser inovadora e inclusiva.

Essas situações deformam a atuação de uma ouvidoria, especialmente quando os direitos de acesso e comunicativos iguais dos participantes são violados. A ouvidoria é um espaço de reconstrução de significados; a ausência ou falha no seu acesso impede a resolução de conflitos (BRASIL, 2016b).

Dessa forma, não se pode reduzir a importância da implementação de uma ouvidoria universitária ou mesmo sua extensão de atuação a viabilizar meios para que direitos sejam assegurados; sua importância é maior, reside em propiciar oportunidades para que os indivíduos possam participar da gestão da instituição a que pertencem (PODESTÁ JUNIOR, 2017), bem como despertar as autoridades para as demandas sociais (VILANOVA, 2012), pois não se trata de mero setor administrativo-burocrático (VIANA JÚNIOR, 2012).

As informações repassadas pelos entrevistados aparentam ser relevantes para a gestão universitária (MEDEIROS, 2012; BARREIRO, 2017; MELO, 2016b; COZZOLINO; IRVING, 2015) e só têm sentido diante de compromisso institucional firmado por seus dirigentes.

A dificuldade na manutenção do diálogo dentro do espaço institucional de excelência e de construção de saberes é outro desafio mencionado: “[...] há falta de diálogo, né, infelizmente, é um momento da sociedade de muita intolerância... dentro das famílias a gente tá vendo isso, né? Dentro das relações de trabalho...” (E10). O entrevistado ressalta que as divergências têm sido transformadas em inimizades, especialmente no espaço universitário e que o diálogo é fundamental (SANTOS; SANTOS, 2019).

Considerando os relatos expostos no Quadro 5 e a atmosfera de animosidade que as relações interpessoais e intraorganizacionais enfrentam, a ouvidoria universitária vem-se consagrando com um espaço de (re)construção e (re)significação das relações humanas (RODRIGUES, 2012), sob uma perspectiva de conduta ética institucional (DOXSEY, 2000). Essa delicada relação aliada à liderança administrativa deve guardar sentido com os valores e expectativas que a sociedade considera como justo, correto e honesto (ROMAN, 2012).

Quanto à questão da capacitação/qualificação dos servidores exposta no Quadro 6, esta foi destacada nas entrevistas, podendo ser considerada como desafio a ser enfrentado não somente no âmbito das universidades, mas pelos órgãos e entidades da administração pública que enxergam na ouvidoria oportunidade para aprimoramento dos serviços prestados.

#### Quadro 6 – Importância da capacitação

Entrevistado	Importância da Capacitação (transcrição literal)
E3	<i>A capacitação contínua dos servidores é essencial em qualquer função. Quanto aos servidores de ouvidoria e à carga emocional que está presente em alguns atendimentos pessoais, é redobrada esta necessidade. É fundamental que o servidor esteja bem capacitado, treinado e mentalmente saudável para que exerça com qualidade seu papel ao auxiliar um manifestante, um cidadão muitas vezes em sofrimento, que precisa contar seu relato, na esperança de ser atendido.</i>
E4	<i>A capacitação na situação das ouvidorias é de fundamental importância visando aprimoramento de seus atores na gestão pública e melhoria do atendimento das demandas no âmbito do serviço público.</i>
E5	<i>Independente da área em que o servidor esteja lotado, entendo que a capacitação continuada é fundamental em qualquer espaço. Nessa direção, a política de capacidade da equipe da Ouvidoria é muito consistente, inclusive constando de nosso PDI como uma das metas anuais a serem alcançadas. Porém, é para além de números, trata-se de compreender, no mínimo, quatro vertentes nas quais estamos inseridas: i) o mundo cibernético e líquido que nos desafia a todo instante; ii) o arcabouço legal que nos consubstancia; iii) a necessidade de compreender o homem multifacetado da atual conjuntura e iv) as novas dimensões das manifestações que recebemos: assédios, ideação suicida, saúde mental, portanto, requer um aperfeiçoamento constante do ouvidor-educador. Na sequência, destaco o protagonismo do servidor, porém, penso que o protagonismo maior deve ser de toda a equipe, todos com uma formação mínima, com um mesmo nível de capacitação e de condições de trabalho, respeitando-se as diferenças e as individualidades de cada um, por óbvio. A Ouvidoria precisa ter independência de ação quanto à Administração Superior, autonomia. Todavia, não deve haver independência por parte do servidor, no sentido de que suas ações destoem do grupo. Nesse sentido, compreendo que o grupo, com um olhar coletivo, com reflexão e criticidade, deve delinear o espaço de sua ação, com serenidade, dentro dos princípios legais que regem sua função. Liberdade acoplada de responsabilidade e comprometimento. Desnecessário pontuar que todos possuem espaço de fala e de escuta nessa construção coletiva.</i>
E6	<i>A capacitação é muito importante para melhorarmos o atendimento a cada dia buscando atingir o máximo de excelência do serviço público. Quanto mais o servidor esteja capacitado para desenvolver seu serviço, melhor ele irá desempenhá-lo. No atendimento presencial, o servidor sendo capacitado o atendimento se torna muito mais rápido, eficiente, assertivo e com um gerenciamento muito mais prático.</i>
E7	<i>Essencial. A cada dia o usuário de ouvidoria está mais entendedor e atualizado acerca dos seus direitos. Com isso, as ouvidorias precisam acompanhar e dar o suporte necessário para o bom funcionamento da instituição a ela vinculada, objetivando a contínua e satisfatória prestação de serviços. Isso a faz ter mais autonomia em sua atuação diante dos casos apresentados.</i>
E8	<i>É necessária a constante capacitação dos servidores lotados na Ouvidoria para que eles estejam aptos para receber as diversas demandas que lhes são apresentadas de modo que conheçam toda a estrutura do Órgão que compõem, tenham habilidades para desenvolver atividades de mediação e sensibilidade para</i>

	<p><i>tratar de forma específica em cada caso. Além da necessidade de capacitação para o desenvolvimento das atividades de Ouvidoria, é necessário que seja promovido o constante desenvolvimento dos servidores lotados neste setor para que eles reconheçam as demandas que não lhes competem mas, assim como estabelece a LAI, consigam dar o adequado direcionamento aos manifestantes, pois, dado o desconhecimento do funcionamento da comunidade acadêmica sobre a atuação da Ouvidoria, <b>chegam demandas diversas, que vão desde temas como saúde mental até casos de abuso e, para tanto, o servidor que atender essas demandas, deve saber como proceder, de modo a não deixar desamparado o manifestante e ao mesmo tempo atuar extrapolando suas atribuições.</b></i></p> <p><i>Em relação à independência, é necessário que ela seja garantida a Ouvidoria, de modo que não seja obstada, em sua atuação, de adotar as providências legais constantes na legislação independente de quem for direcionada a manifestação.</i></p>
--	---

Fonte: elaborado pela autora.

A fala dos entrevistados revela E3-E8 revela que a capacitação de servidores é fundamental, especialmente no âmbito das ouvidorias: “A capacitação contínua dos servidores é essencial em qualquer função. Quanto aos servidores de ouvidoria e à carga emocional que está presente em alguns atendimentos pessoais, é redobrada esta necessidade. É fundamental que o servidor esteja bem capacitado, treinado e mentalmente saudável [...]” (E3); “[...] na situação das ouvidorias é de fundamental importância [...]” (E4); “Independente da área em que o servidor esteja lotado, entendo que a capacitação continuada é fundamental [...]. [...] a política de capacidade [quis dizer capacitação] da equipe da Ouvidoria é muito consistente, inclusive constando de nosso PDI [Plano de Desenvolvimento Institucional] como uma das metas a serem alcançadas. [...] trata-se de compreender, [...] iv) as novas dimensões das manifestações que recebemos: assédios, ideação suicida, saúde mental, portanto, requer um aperfeiçoamento constante [...]. [...] o protagonismo maior deve ser de toda a equipe, todos com uma formação mínima, com um mesmo nível de capacitação e de condições de trabalho [...]” (E5); “A capacitação é muito importante para melhoramos o atendimento a cada dia buscando atingir o máximo de excelência do serviço público. [...] No atendimento presencial, o servidor sendo capacitado o atendimento se torna muito mais rápido, eficiente, assertivo e com um gerenciamento muito prático” (E6); “Essencial. A cada dia o usuário de ouvidoria está mais entendedor e atualizado acerca de seus direitos. [...] Isso a faz ter mais autonomia em sua atuação diante dos casos apresentados” (E7); “É necessária a constante capacitação dos servidores lotados na Ouvidoria para que eles estejam aptos para receber as diversas demandas que lhes são apresentadas de modo que conheçam toda a estrutura do Órgão que compõem, tenham habilidades para desenvolver atividades de mediação e sensibilidade para tratar de forma específica em cada caso. [...] chegam demandas diversas, que vão desde temas como saúde mental até casos de abuso e, para tanto, o servidor que atender essas demandas, deve saber

*como proceder, de modo a não deixar desamparado o manifestante e ao mesmo tempo atuar extrapolando suas atribuições” (E8).*

A fala dos entrevistados, igualmente, compreende e perpassa conceitos não textuais, mas explícitos, de eficiência e eficácia (GABARDO, 2002; SANTOS, 2000; CASTRO; PEREIRA, 2014; BRESSER PEREIRA, 1998), transparência (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; TORRES, 2004), *accountability* e responsabilidade (O’DONNEL, 1998; PINHO; SACRAMENTO, 2009; XAVIER, 2011; OLIVEIRA, A., 2017a), governança (COZZOLINO; IRVING, 2015), responsividade (BRASIL, 2017c), participação e controle social (SCHIER, 2002; BENTO, 2003; COELHO, 2012; SANTOS, 2017-2018).

Na mesma linha de intelecção, o entrevistado E9 destaca que o servidor *“tem de reivindicar qualificação, condições de trabalho e de reconhecimento em políticas de fortalecimento da sua capacidade gestora”*. Acrescenta o entrevistado, afastadas as questões financeiras que não foram por ele discutidas/lembradas, que o servidor enfrenta desafios de ordem institucional e hierarquizada. E essa releitura das relações institucionais *“não é uma iluminação da Administração”* (E9), mas fruto de uma construção que envolve engajamento político, resistência, respeito à dignidade da pessoa humana e superação de atitudes autoritárias – mesmo com algumas práticas ainda vigentes. No mesmo sentido está a literatura, com Glüer (2006); Iasbeck (2012); Ribeiro (2016). A especificidade na realização de atividades de ouvidoria exige, capacidade de avaliação da situação diferenciada, ora de forma subjetiva e intuitiva, ora sacramentada em formatos assemelhados para que se tenha um mínimo de padrão de atendimento. A ouvidoria universitária é setor estratégico da instituição, exigindo capacidade de atuação dos servidores em situações adversas e complexas que não são previstas em textos legais, mas que surgem no cotidiano de atendimento da comunidade interna e externa à comunidade, quando esta utiliza algum serviço da universidade.

Nesse sentido, a Ouvidoria-Geral da União, responsável por exercer as competências do órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal e de cuja rede federal faz parte a Ouvidoria da Universidade de Brasília, tem por dever – inciso IX do art. 12 do Decreto nº 9.681/2019 (BRASIL, 2019a) – promover capacitação relacionada a atividades de ouvidoria no âmbito do Executivo federal. Não é um desejo ou pretensão, mas uma imposição legal.

Corroborando essa obrigação a fala do entrevistado E2: *“As políticas de capacitação desenvolvidas pela Ouvidoria-Geral da União tem por objetivo primeiro o desenvolvimento de competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e entidades nos temas afetos às suas unidades de ouvidoria”,* pois *“[...] tais capacitações criam*

*condições de desenvolvimento de uma política nacional de participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, harmonizando práticas e entendimentos*". O entrevistado E1 igualmente destaca que a capacitação é fundamental *"para que a gente tenha um mínimo de padrão de atendimento, sempre pensando na visão do cidadão de efetividade"*.

Por fim, no que toca à questão da independência na atuação do ouvidor, apenas três entrevistados se atentaram à importância do assunto. A percepção constatada nas entrevistas supera a versão histórica inicial de o ouvidor estar atrelado ao superior hierárquico tão somente (ALVES; MACHADO FILHO, 2011; CALADO, 2012), como aquele que apenas observa e repassa as informações, e vai além, já nos moldes daquele que recebe e encaminha as queixas dos cidadãos contra os órgãos públicos, participando ativamente do processo (CALADO, 2012).

Iniciando a análise, temos dois olhares: *"A Ouvidoria precisa ter independência de ação quanto à Administração Superior, autonomia. Todavia, não deve haver independência por parte do servidor, no sentido de que suas ações destoem do grupo. [...] Liberdade acoplada de responsabilidade e comprometimento"* (E5) e *"[...] é necessário que ela [a independência] seja garantida a Ouvidoria, de modo que não seja obstada, em sua atuação, de adotar as providências legais constantes na legislação independente de quem for direcionada a manifestação"* (E8). O olhar trazido pelos entrevistados encontra idêntica percepção em Lyra (2000); Brasil (2013); Gomes (2000); Podestá Junior (2012); Oliveira (2012); Melo (2016b). Essa discussão reflete a importância de uma atuação que tenha certa margem de protagonismo para que – se assim for de interesse – a administração superior do órgão/entidade possa, de forma incisiva, concretizar boa gestão.

Essa é a avaliação do entrevistado E1, quando assim se manifesta: *"A independência do ouvidor, ela é fundamental, para que ele possa mostrar para o gestor onde que tá o erro, onde que poderia ser melhorado"*. Isso, na visão do participante, é conquistado pela força do trabalho do próprio ouvidor, *"[...] com relatórios que mostrem a melhoria da gestão, tendo em vista um apontamento que ele trouxe, a insatisfação... ele sendo útil ao gestor"*. Na atualidade, uma análise meramente quantitativa do relatório – tão festejada em outros tempos – não ajuda em nada o gestor a sanar o descontentamento do cidadão: *"Ele [o gestor] precisa saber o seguinte: em tal órgão, aonde o cidadão está mais descontente? Onde que ele tá fazendo? Se eu mudar o procedimento, qual que é a variação daquilo? E a ouvidoria tem que ser esse termômetro"* (E1). Para o gestor a melhoria tem de ser qualitativa também, sentida na efetividade do trabalho da ouvidoria. Ao ser reconhecida por seu trabalho, mais espaço



institucional será concedido à ouvidoria. Os resultados nesse campo coletados refletem a rapidez com que as situações devem ser absorvidas pela ouvidoria. A margem de protagonismo parece recair não somente no respeito à lei, mas sobretudo na atuação criativa, persuasiva e diplomática do ouvidor e sua equipe.

## **4.2 Mediação e conciliação na Ouvidoria da Universidade de Brasília e legislação correlata**

No plano das ferramentas de autocomposição que interessam ao estudo – mediação e conciliação –, a legislação federal correlata – e que produz reflexos diretos nas ouvidorias instaladas nos órgãos e entidades da esfera federal – remonta ao ano de 2016, mais precisamente ao Decreto nº 8.910/2016 (BRASIL, 2016a) que, inicialmente, fixou as atribuições da Ouvidoria-Geral da União. Em sua última alteração, o agora Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019<sup>48</sup> (BRASIL, 2019a), dispõe acerca das competências da OGU no seu art. 12, destacando-se os incisos VII, VIII e XII:

Art. 12. À Ouvidoria-Geral da União compete:

[...]

VII - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal;

VIII - receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços;

[...]

XII - promover formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos.

No plano interno, o normativo referente ao Estatuto e Regimento Geral<sup>49</sup> da Universidade de Brasília teve sua última alteração em setembro de 2011, ano em que, instituída a Ouvidoria/UnB, esta passa a constar dos arts. 25, inciso IV, do Estatuto, e 17, inciso V, 18, inciso XVI, do Regimento Geral, os quais se referem, respectivamente, aos órgãos que integram a Reitoria – conforme orientação da própria OGU (BRASIL, 2013) –, bem como à competência do Reitor para designar o ouvidor da instituição:

---

<sup>48</sup> Necessário mencionar que o Decreto nº 9.681/2019 já recebeu alterações em sua redação, por meio do Decreto nº 10.059, de 14 de outubro de 2019, mas não promoveu mudanças nas competências da Ouvidoria-Geral da União.

<sup>49</sup> Disponível em: [https://www.unb.br/images/Noticias/2016/Documentos/regimento\\_estatuto\\_unb.pdf](https://www.unb.br/images/Noticias/2016/Documentos/regimento_estatuto_unb.pdf). Acesso em: 18 dez. 2019.

Art. 25. A Reitoria é integrada por: [...] IV – Ouvidoria; (*Redação dada pela Resolução nº 7/2011, de 24/5/2011, do Conselho Universitário da UnB*); [...]

Art. 17. Compõem a Reitoria: [...]. V – a Ouvidoria; (*Redação dada pela Resolução nº 7/2011, de 24/5/2011, do Conselho Universitário da UnB*); [...]

Art. 18. Ao Reitor competem, além de outras funções decorrentes de sua condição: [...] XVI – designar o Prefeito do *Campus* e o Chefe do Gabinete, o da Procuradoria Jurídica, o da Auditoria e o da Ouvidoria, bem como os Assessores; [...] (BRASIL, 2011c)

O Regimento Interno da Ouvidoria da UnB<sup>50</sup>, cuja última atualização remete a março de 2018, revoga o antigo documento<sup>51</sup> aprovado pela Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) nº 7/2011, passando a empregar um tom menos contencioso às atribuições e mais persuasivo e amistoso (ALMEIDA; FAVA, 2012), com a utilização de termos e expressões como, por exemplo: “efetuar análise preliminar” ao invés de “apurar” e “promover as ações necessárias à análise prévia/apuração da veracidade das informações” ao invés de “promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações” (art. 2º, incisos I e III).

O novo texto também integrou a Coordenação de Serviço de Informação ao Cidadão à estrutura administrativa da Ouvidoria (art. 3º). As atribuições da Ouvidoria igualmente foram objeto de alteração, chamando a atenção o inciso I, que passou a cuidar precipuamente da promoção da participação do usuário na administração pública (BRASIL, 2017a; COMPARATO, 2016; MARQUES; TAUCHEN, 2014; SCHIER, 2002; SANTOS, 2017-2018; OLIVEIRA, T., 2017b; OLIVEIRA, 2012). Fora incluído dispositivo que sugere a promoção da mediação e da conciliação, o que não havia no texto original de 2011. O rol de atribuições de sete incisos passou a ser de onze, ampliada a atuação do canal.

No que toca às competências do ouvidor, estas também sofreram algumas alterações, mas chama a atenção o fato de ambos os textos regimentais apontarem que este gestor goza de independência e autonomia: “Art. 7º. O Ouvidor exercerá suas funções com independência e autonomia, visando garantir a dignidade do ser humano” (Regimento Interno de 2011. O de 2018 inclui a designação feminina do termo *ouvidor*). A esse respeito, como já aventado, perfilhamos do mesmo entendimento trazido em Brasil (2013), de que o ouvidor brasileiro,

<sup>50</sup> Disponível em: <https://www.ouvidoria.unb.br/images/legislacoes/Regimento-Interno-Ouvidoria.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>51</sup> Disponível em: [https://www.ouvidoria.unb.br/images/legislacoes/RESOLUCAO\\_CONSUNI\\_criacao\\_regimento\\_ouvidoria.pdf](https://www.ouvidoria.unb.br/images/legislacoes/RESOLUCAO_CONSUNI_criacao_regimento_ouvidoria.pdf). Acesso em: 18 dez. 2019.

por suas características de atuação e subordinação ao dirigente máximo do órgão, goza de independência, mas não de autonomia, uma vez que não desrespeita ou “passa por cima” de uma decisão/ entendimento da administração superior a quem é subordinado.

Ainda quanto ao Regimento Interno da Ouvidoria/UnB, seu art. 14 assegura, em termos de garantia institucional de atuação, que: “O Gabinete da Reitoria assegurará as condições de trabalho para que a Ouvidoria da UnB cumpra as atribuições previstas neste Regimento”. Essa previsão consta de ambos os regimentos – 2011 e 2018. Assegurar condições de trabalho significa garantir meio de acesso do cidadão ao serviço público, entendendo o papel, a importância e a natureza democrática do canal no Estado brasileiro (PODESTÁ JUNIOR, 2012; VIANA JUNIOR, 2012; VILANOVA, 2012; COELHO, 2012; SOARES, 2019).

Relativamente aos Relatórios semestrais da Ouvidoria/UnB, foram analisadas as últimas cinco edições (1ª/2017; 2ª/2017; 1ª/2018; 2ª/2018; 1ª/2019 – BRASIL, 2017e; 2018h; 2018i; 2019g, respectivamente), em razão de a lei federal que menciona pela primeira vez a adoção da mediação e da conciliação no âmbito das ouvidorias públicas datar de 2016, mais precisamente 22 de novembro de 2016 (Decreto nº 8.910/2016 (BRASIL, 2016a)). Buscou-se resgatar as passagens que os relatórios trazem a respeito da atuação da Ouvidoria/UnB com base na promoção/oferta do olhar da mediação e conciliação, conforme regramento legal.

Os Relatórios reconhecem e mencionam a importância da mediação e conciliação no âmbito acadêmico e social, bem assim a relevância da Ouvidoria na construção e permanência de valores democráticos (BRASIL, 2016b; IASBECK, 2010a; 2010b; 2012; MARQUES; CARVALHO, 2017; SPENGLER; WRASSE, 2019). Ao final dos documentos, é destacado o compromisso da Ouvidoria/UnB com a capacitação dos seus servidores, com vistas a uma atuação efetiva, mediante diálogo amplo, e que possibilite ações pontuais no âmbito da mediação e conciliação (BRASIL, 2019a). Todavia, não restam evidenciadas quais ações seriam e se estas incluiriam a mediação no plano prático de reunir as partes para o diálogo produtivo (LYRA, 2000; BRASIL, 2016b; COZZOLINO; IRVING, 2015; TAVARES; FILPO, 2018; AZEVEDO, 2018; GUILHERME, 2016). De forma geral, os Relatórios reconhecem a base legal que conduz as atividades da Ouvidoria, mas, em termos práticos, não citam efetivamente ações que tenham promovido mudanças em razão de um resultado positivo obtido por meio de um processo autocompositivo, apesar dos relatos descritos no Quadro 7, que elevam a primeiro plano a questão da oferta da mediação e conciliação.

De outro lado, destaca-se, nos Relatórios da Ouvidoria (1<sup>a</sup>/2017-1<sup>a</sup>/2019), o esforço semestralmente empreendido de capacitação dos servidores, com participação em eventos (encontros, seminários, reuniões, fóruns) e cursos, bem como trânsito da ouvidora em setores diversos da Universidade e fora dela, por meio de reuniões e eventos que culminaram também na divulgação do canal da Ouvidoria/UnB. Essas atividades estranhas ao ofício original do ouvidor permite a ele conhecer melhor a instituição e de perto os desafios enfrentados pelos demais colegas (PODESTÁ JUNIOR, 2017; OLIVEIRA, 2012; MELO, 2016b). Internamente, podem ser visualizados no Relatório inúmeros contatos com as áreas administrativas da UnB, com objetivo de tratar de reclamações recorrentes na Ouvidoria (IASBECK, 2012; LYRA, 2000; 2014).

Outro ponto concerne, a partir do Relatório 2<sup>a</sup>/2017 (BRASIL, 2018h), ao relato de complexidade dos atendimentos, sendo destacados casos de doenças do trabalho e psicossociais; assédio moral e sexual; saúde mental – situação ventilada pelos entrevistados e que já foram expostas neste estudo na seção anterior. No mesmo sentido, externam preocupação semelhante Podestá Junior (2017) e Vilanova (2012). No tocante às relações interpessoais e intergrupais que sugerem facilmente a dificuldade na convivência e consequente conflito, Iasbeck (2012) e Barreiro (2017).

Sob o ponto de vista quantitativo, são apresentados dados referentes à quantidade mensal de demandas recepcionadas; ao tipo de manifestação; ao público; aos assuntos; aos setores demandados, entre outros. Os Relatórios imprimem em números a realidade da Ouvidoria; todavia, como destaca Podestá Junior (2017), é o trabalho eficiente em termos de resolutividade que dará à ouvidoria o devido reconhecimento.

As recomendações, ao final do relatório, são pontual e individualmente (por setor) destacadas, identificando os gargalos institucionais e propondo sugestões de melhoria, considerado o ponto de vista do cidadão, reforçando a ideia de canal legítimo de participação e controle social. Essas recomendações refletem o compromisso da Ouvidoria com a instituição (IASBECK, 2012; LYRA, 2000; 2014; MELO, 2016b).

Na tentativa de corroborar o descrito nos Relatórios, mas investigando a realidade, fora questionado se, em casos mais complexos de atendimento e desde que houvesse abertura para tanto, era comum a oferta, por parte da Ouvidoria, de ser realizada conciliação/mediação com o seu público. A resposta foi sobremaneira positiva possibilitando uma análise que tem por base a experiência empírica:

### Quadro 7 – Oferta da mediação e conciliação em atendimentos da Ouvidoria

Entrevistado	Visão da Oferta (transcrição literal)
E3	<i>A possibilidade de mediação é ofertada nos casos mais “graves”, particularmente em situações de assédio moral e é eficaz em conflitos menores.</i>
E4	<i>Com certeza, nesses casos no meu entendimento é de suma importância a oferta da mediação e conciliação.</i>
E5	<i>A Ouvidoria da UnB acredita e entende que uma de suas funções precípuas é, justamente, essa: a de mediação e a de conciliação, nessa direção, sempre que necessário e cabível, colocamos a equipe à disposição para ações nessa direção.</i>
E6	<i>Sim, uma das funções da Ouvidoria é a conciliação/mediação para resolução de conflitos.</i>
E7	<i>Sim. O trabalho de uma ouvidoria, o qual se fundamenta em um processo democrático de participação e de controle social, está alicerçado principalmente em analisar problema existente na Instituição por meio de diálogo, e não de investigação e punição. Esse instrumento de interação entre os participantes de sua comunidade interna para resolução de conflito se torna imprescindível para preservar as relações sociais. E é nesse olhar que uma ouvidoria precisa funcionar, como prestadora de serviços em prol do cidadão e ao mesmo tempo da instituição a ela vinculada, mediante esse espaço igualitário de atuação. Ofertar conciliação e mediação nesse setor é trabalhar em conjunto com as partes a fim de melhor chegar a um acordo, respeitando-se a autonomia de cada uma das partes e procurando evitar, assim, o encaminhamento, muitas vezes desnecessários, a setores que apuram processos disciplinares no âmbito da UnB, que resultam em possíveis punições, como a Comissão de Ética e a Comissão Disciplinar Permanente.</i>
E8	<i>A Ouvidoria pública possui um amparo legal que não limita a sua atuação ou restringe suas atribuições, e, por isso, é possível que sejam adotadas práticas de autocomposição de conflitos em algumas demandas por ela recepcionadas. Na prática, é comum a promoção de mediação pela ouvidoria nos casos em que poderia haver a resolução das demandas diretamente entre o manifestante e o setor, função, ou servidor indicado nos relatos, mas, por conta de uma ruptura na comunicação entre os envolvidos tornou-se inviável a resolução da demanda sem a intervenção de um mediador.</i>

Fonte: elaborado pela autora.

Dessa forma, em que pesem os Relatórios não apontarem assertivamente a promoção de autocomposição na atuação da Ouvidoria, o relato, no Quadro 7, dá a dimensão da importância da ferramenta no dia a dia de atendimento ao público (SANTOS; CASTIGLIONI, 2018; EUGENIO; CACHAPUZ, 2018).

Dessa forma, o entrevistado E9, aludindo a um caso real de conflito entre docentes da UnB, enfatiza que a o canal democrático tem o papel de criar mecanismos na instituição, “[...] para que as diferenças se apresentem e as intencionalidades se explicitem para que não fiquem movidas as pessoas por impressões falsas [...]”. As ouvidorias fazem isso compartilhando as suas experiências: “[...] o Fórum de Ouvidorias, né, ali, é..., o que é experimentalismo, no melhor sentido do processo institucional-democrático-funcional, né, é compartilhando nas publicações; os relatórios são compartilhados, né; as edições são difundidas, né, uma bibliografia que se faz; os debates; os seminários, né”.

Questionado a respeito da prática do diálogo ainda escassa nas relações institucionais, E9 assim se posiciona: *“É. Porque a nossa cultura é hierárquica, adjudicatória, tem submissão e a gente não tem confiança na própria capacidade de construir as mediações, né”*.

Na percepção de E10, a autocomposição é excelente no contexto das ouvidorias universitárias; no entanto, reconhece que *“Hoje em dia não tem uma autocomposição definida [...] E a questão de resolução de conflitos eu acho que é o caminho”*. A respeito dos conflitos, entende-se que compreendem aqueles que sejam passíveis de diálogo, de reunião entre as partes, podendo envolver questões de trato pessoal (relações sociais (E7)) e, se possível, questões mais graves, como assédio moral (E3), por exemplo. O participante E10 sugere e acredita ser produtor, inclusive, que a atuação da Ouvidoria/UnB esteja mais integrada à do Conselho de Ética e da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, porque, na sua visão, *“reduziria a quantidade de processos administrativos e ajudaria... é... nesse momento de muito intolerância e que se mostra também nas relações de trabalho”*.

Os Relatórios da Ouvidoria da UnB analisados apontam um crescente nos atendimentos mais complexos, que envolvem não somente as relações pessoais e institucionais, mas questões de saúde (equilíbrio emocional). Ao lado dessa constatação, é necessário ressaltar que muitos dos casos levados ao conhecimento da Ouvidoria poderiam evidenciar eventuais práticas contrárias às leis ou ao que se espera em termos de relacionamento dentro de uma instituição de ensino superior, o que poderia sugerir uma atuação integrada com seus setores de apuração e punição.

#### **4.3 Estrutura institucional das ouvidorias de algumas IFES do Centro-Oeste**

Com intuito de averiguar a existência legal da ouvidoria universitária em outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), bem como sua relação hierárquica com a instituição foram consultadas via e-SIC cinco Universidades Federais do Centro-Oeste (Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Universidade de Mato Grosso do Sul (UFMS); Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Universidade de Brasília (UnB), a respeito de como essas ouvidorias tratavam as demandas encaminhadas ao setor sob o olhar da mediação e da conciliação. A inquietação surgiu, como já ventilado em oportunidade pretérita, em uma disciplina cursada no Programa

de Pós-Graduação a que a pesquisadora está vinculada, abrindo oportunidade para realização da presente pesquisa.

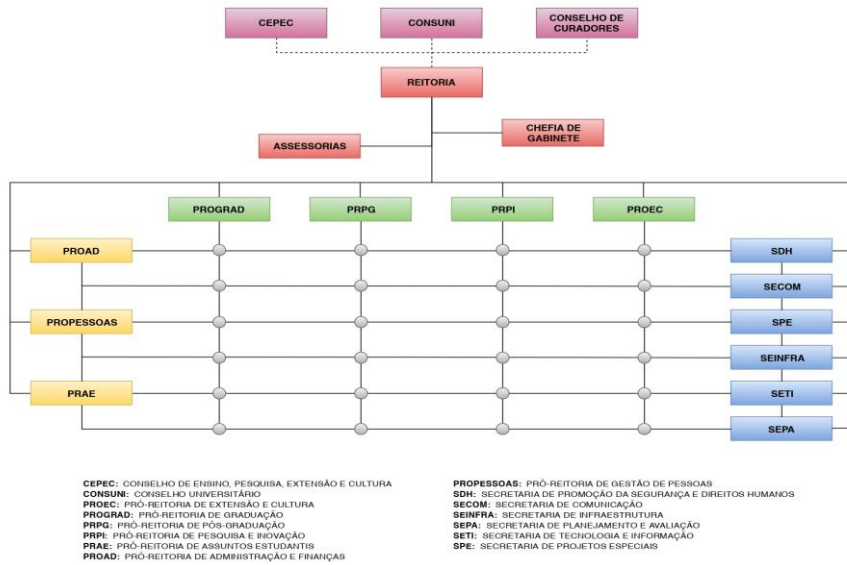
Assim, considerando que as respostas obtidas não servirão propriamente ao objeto deste estudo, especialmente porque a pesquisadora não detém dados mais robustos a respeito da realidade desses canais, mas dão pistas de que há pouca exploração do potencial do espaço de participação, com vistas ao diálogo produtivo, não serão reproduzidas a literalidade dessas respostas. Como pontos de destaque, cumpre salientar pontos no retorno das IFES: a) a maior parte dessas ouvidorias aponta que trabalha com olhar voltado à mediação e conciliação; b) uma das ouvidorias foi implantada somente no ano de 2018; c) uma das ouvidorias informou que não trabalha com mediação e conciliação de maneira oficial; d) não se vislumbrou uniformidade de atendimento quanto ao uso de técnicas autocompositivas; e) nenhuma das ouvidorias apresenta espaço específico para a realização da mediação e conciliação.

Diante das constatações, tornou-se necessário aprofundar a investigação dessas ouvidorias, não no sentido de apontar eventuais falhas, mas de compreender o funcionamento desses canais à luz de como as instituições a que estão vinculados tratam desse espaço, especialmente quanto ao seu reconhecimento no enquadramento organizacional. Nesse sentido, a pesquisadora visitou os sítios institucionais em busca de outras informações que destacassem o trabalho da ouvidoria. A intenção foi: 1) verificar a disposição do organograma da instituição e se a ouvidoria apareceria vinculada à administração superior; 2) verificar a existência de regimento interno e/ou estatuto da instituição com previsão de existência da ouvidoria; 3) verificar a existência de regimento interno da ouvidoria e/ou outro normativo, bem como de relatórios setoriais. Impende destacar que essa verificação foi feita detidamente no *site* das universidades, mas, por razões desconhecidas, observou-se que nem todas as informações pretendidas foram facilmente acessadas, não sendo possível aferir inclusive se estavam atualizadas, tornando-se este o primeiro empecilho para a divulgação e fortalecimento da atuação das ouvidorias. A análise deteve-se às seguintes IFES: UFG; UFMT; UFMS e UFGD. Quanto à UnB, esta já foi objeto de estudo na seção 3.2.

A realidade das ouvidorias universitárias, em que pese o ideal de haver minimamente um padrão de atuação, é diversa, pois cada gestão é única e o canal depende visceralmente do comprometimento de sua administração superior para exercer um bom trabalho à luz do que almejam as democracias participativas (PEREIRA; VIEIRA, 2017).

Inicialmente, verificou-se os organogramas das instituições com a finalidade de observar se as ouvidorias universitárias estavam evidenciadas na estrutura administrativa da organização. A esse respeito, temos:

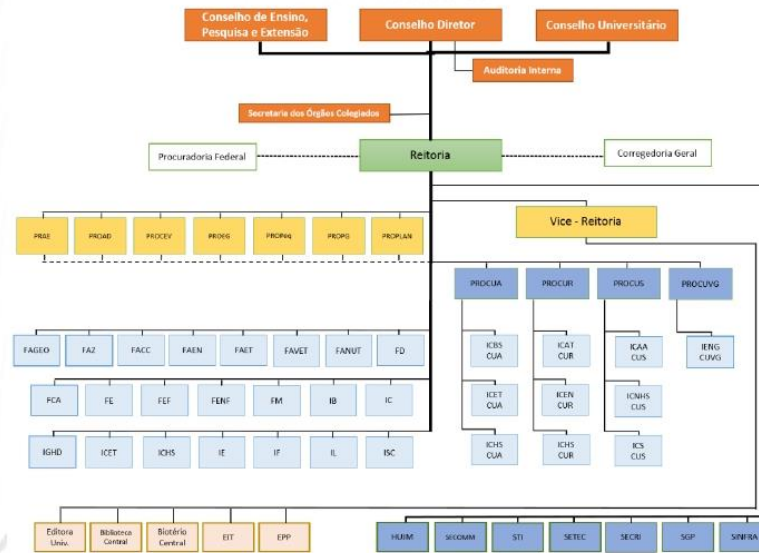
**Figura 9 – Organograma Universidade Federal de Goiás**



Fonte: disponível em: [https://www.ufg.br/up/1/o/Organograma\\_Geral\\_V\\_Final.pdf](https://www.ufg.br/up/1/o/Organograma_Geral_V_Final.pdf). Acesso em: 21 dez. 2019.

**Figura 10 – Organograma Universidade Federal de Mato Grosso**

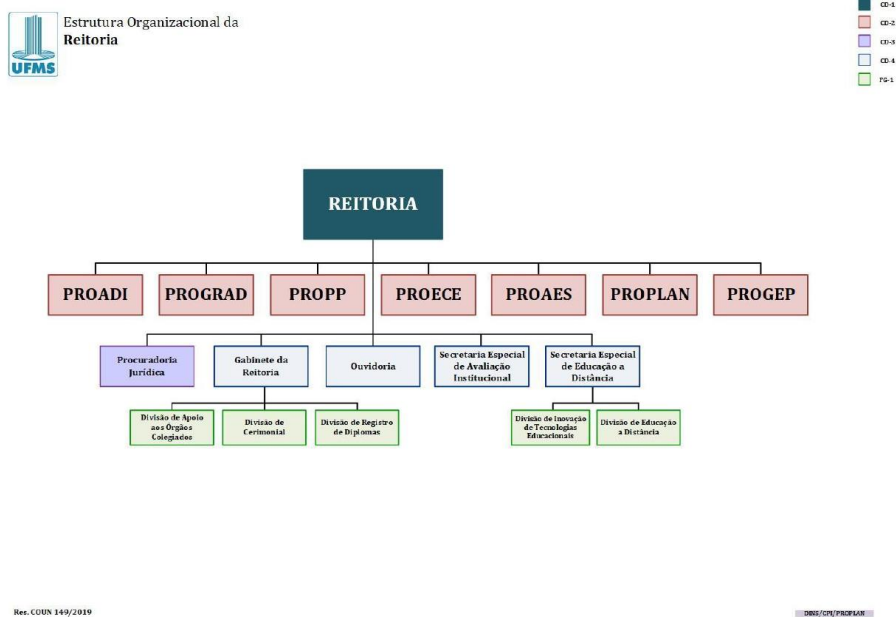
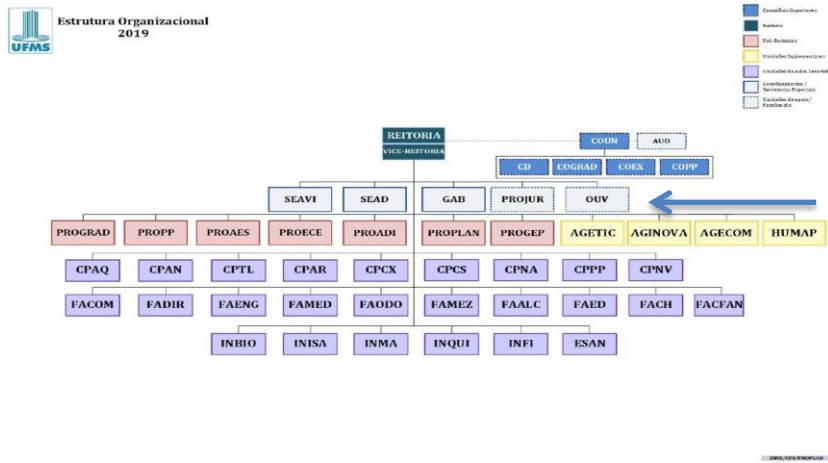
**Figura 1 – Organograma Sintético – Resolução CD nº 01, de 09 de março de 2018**



Fonte: disponível em: <https://www1.ufmt.br/proplan/arquivos/0446537f9816577d71fc7a759bfaa52d.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2019.

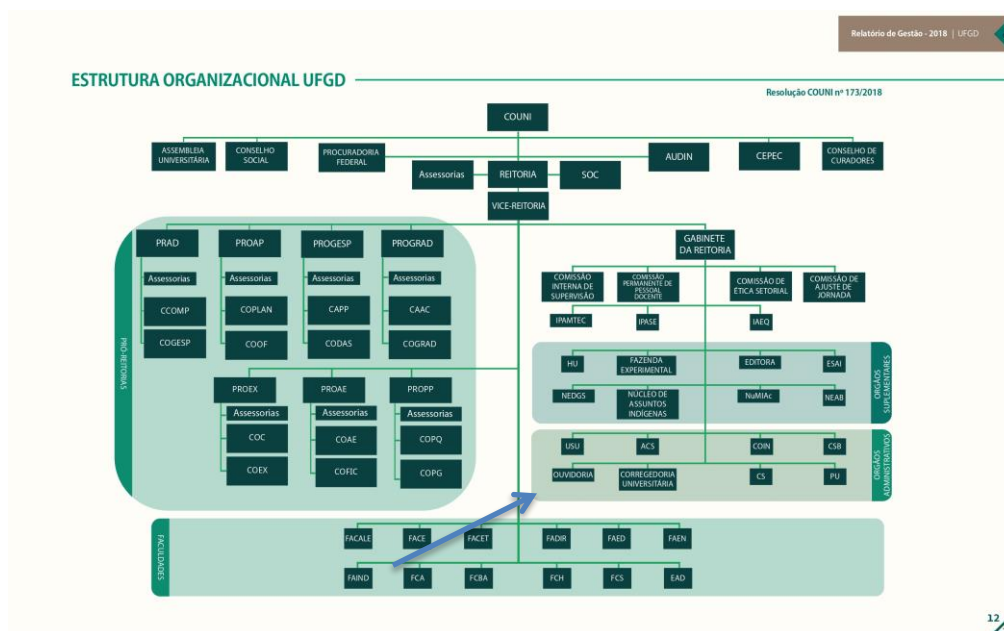


Figura 11 – Organograma Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Fonte: adaptado de <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2019/09/Organogramas-UFMS-09092019.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2019.

**Figura 12 – Organograma Universidade Federal da Grande Dourados**



Fonte: disponível em: <https://portal.ufgd.edu.br/reitoria/exercicio-2018/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 21 dez. 2019.

Dos organogramas consultados – Figuras 9, 10, 11 e 12 – e disponíveis mediante consulta simples no Google (organograma + universidade X), as Universidades Federais de Goiás e de Mato Grosso (Figuras 9 e 10) não trouxeram, de forma explícita, a ouvidoria na sua estrutura administrativa organizacional, evidenciando para os fins deste estudo ausência de publicidade tanto das ações administrativas da respectiva IFES como da atuação do canal de participação (OLIVEIRA; DINARTE, 2015). As Universidades de Brasília; de Mato Grosso do Sul e da Grande Dourados (Figuras 4, 11 e 12) dispõem em seus organogramas a ouvidoria vinculada à sua respectiva reitoria.

No que toca ao estatuto ou regimento da universidade e/ou regimento interno da ouvidoria e/ou outro normativo, temos:

**Quadro 8 – Normativos das IFES e previsão da ouvidoria universitária**

IFES	Estatuto e/ou Regimento Geral da Universidade ou outro normativo	Regimento Interno da Ouvidoria e relatórios de atuação
UFG	- A Resolução CONSUNI nº 27/2018 (Estabelece orientações para a atuação da Ouvidoria no âmbito da Universidade Federal de Goiás – UFG) afirma que a Ouvidoria se encontra subordinada ao Reitor da UFG (art. 3º); - O Regimento Geral (2015) e o Estatuto da UFG (2014) não mencionam a Ouvidoria na sua estrutura	- Não foi encontrado RI próprio da Ouvidoria/ UFG, mas a Resolução CONSUNI nº 27/2018 se assemelha a um RI. - Os relatórios da Ouvidoria/UFG estão disponibilizados em sua página.

	<p>organizacional.</p> <p>- Observa-se que nos Relatórios de Gestão de 2017 e 2018, por exemplo, há menção da atuação da Ouvidoria nos títulos: <i>Política de Comunicação; Desempenho orçamentário; Relacionamento com a sociedade</i> – referente a 2017. Já no Relatório de 2018, <i>Principais canais de comunicação com a sociedade e partes interessadas</i>.</p>	
UFMT	<p>- O Regimento Interno ([S.d.]) e o Estatuto (2008) não mencionam a Ouvidoria em sua estrutura organizacional;</p> <p>- A Resolução nº 7/2016 do CONSUNI afirma que o canal está vinculado organizacionalmente à Reitoria, constituindo-se em órgão permanente de assessoria da administração superior (art. 1º).</p> <p>- Observa-se que no Relatório de Gestão de 2018, por exemplo, há menção da atuação da Ouvidoria nos títulos: <i>Resultados da Ouvidoria da UFMT; Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade; Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por danos ao Erário; Gestão de Pessoas</i>.</p>	<p>- O Regimento Interno próprio da Ouvidoria/ UFMT foi regulamentado pela Resolução nº 7/2016 do CONSUNI.</p> <p>- O Relatório 2018 da Ouvidoria/UFMT somente foi encontrado em pesquisa no Google, com os termos “Relatório Ouvidoria UFMT”.</p>
UFMS	<p>- O Estatuto (Resolução nº 35/2011) e o Regimento Geral (Resolução nº 78/2011) não mencionam a Ouvidoria em sua estrutura organizacional;</p> <p>- A Resolução nº 72/2017, que altera o Anexo I – Estrutura Organizacional da UFMS, do Regimento Geral da Fundação UFMS também não menciona a Ouvidoria;</p> <p>- Observa-se que nos Relatórios de Gestão de 2017 e 2018, por exemplo, há menção da atuação da Ouvidoria nos títulos: <i>Eficiência da Gestão; Descrição das estruturas de governança; Canais de acesso do cidadão; Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários</i> – referente a 2017. No Relatório de 2018, <i>Instâncias Internas de Apoio à Governança; Instância Externa de Governança Vinculada ao Poder Executivo Federal; Canais de comunicação com a sociedade e partes interessadas; Gestão de Pessoas</i>.</p>	<p>- Não foi encontrado RI próprio da Ouvidoria/ UFMS.</p> <p>- Não foram encontrados relatórios específicos de atuação da Ouvidoria, como documento único, mas os Relatórios de Gestão da UFMS trazem dados das atividades da sua Ouvidoria.</p>
UFGD	<p>- O Estatuto (2012) e o Regimento Geral ([S.d.]) não mencionam a Ouvidoria em sua estrutura organizacional;</p> <p>- Em arquivo intitulado Estrutura Organizacional da UFGD é possível visualizar a Ouvidoria/UFGD na qualidade de órgão administrativo.</p> <p>- O Relatório de Gestão (2017) afirma tratar-se de setor da administração central. Já o Relatório de Gestão (2018) identifica no seu organograma a Ouvidoria vinculada ao Gabinete da Reitoria.</p> <p>- Os Relatórios de Gestão de 2017 e 2018 da UFGD foram encontrados em pesquisa no Google, com os termos “Relatório de Gestão UFGD”. No de 2017, a Ouvidoria/UFGD foi mencionada no <i>Planejamento Organizacional; na Descrição das estruturas de governança; nas Atividades de correção e de apuração de ilícitos administrativos; nos Canais de acesso do cidadão; HU-UFGD [Hospital Universitário, sob gerencia da EBSEH]; Aferição</i></p>	<p>- Não foi encontrado RI próprio da Ouvidoria/ UFGD.</p> <p>- Não foram encontrados relatórios específicos de atuação da Ouvidoria, como documento único, mas os Relatórios de Gestão da UFGD trazem dados das atividades da sua Ouvidoria.</p>

	<p><i>do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade; Plano de Ação 2016-2019. Já no de 2018, a Ouvidoria surge nos seguintes assuntos: Plano de Ação; Principais canais de comunicação; Participação cidadã em processos decisórios; Outras informações sobre canais de comunicação com a sociedade e partes interessadas.</i></p>	
--	---	--

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações disponíveis nos sítios institucionais. Relativamente à Universidade de Brasília, a análise consta da seção anterior.

Da análise do Quadro 8, chama a atenção o fato de que a maioria das ouvidorias universitárias das IFES consultadas está vinculada ou subordinada à direção máxima da Universidade: “subordinada ao Reitor” (UFG); “vinculada organizacionalmente à Reitoria” (UFMT); “vinculada ao Gabinete da Reitoria” (UFGD), em que pese não ter sido visualizada nos regimentos e estatutos das duas primeiras instituições previsão da ouvidoria. A previsão surge de Resoluções e nos Relatórios de Gestão.

Outro ponto de destaque concerne aos Relatórios de Gestão, dos quais foram consultados os da UFG; UFMT; UFMS e UFGD referentes aos anos de 2017 e 2018. Aqui não há exceção. Todas as IFES mencionam a ouvidoria e, de forma mais ou menos extensa, sua atuação em números – suprindo lacunas verificadas na ausência ou dificuldade de acesso dos relatórios setoriais. Interessante perceber que todo arcabouço teórico trazido no referencial deste estudo, com conceitos concernentes à eficiência, eficácia, transparência, *accountability*, governança, responsividade, participação social, controle social, surge nos Relatórios de Gestão, em especial quando se trata das ouvidorias. Nesse sentido, o canal foi mencionado em títulos como: *Política de Comunicação; Desempenho orçamentário; Relacionamento com a sociedade; Principais canais de comunicação com a sociedade e partes interessadas* (UFG, 2017-2018); *Resultados da Ouvidoria da UFMT; Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade; Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por danos ao Erário; Gestão de Pessoas* (UFMT, 2018); *Eficiência da Gestão; Descrição das estruturas de governança; Canais de acesso do cidadão; Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; Instâncias Internas de Apoio à Governança; Instância Externa de Governança Vinculada ao Poder Executivo Federal; Canais de comunicação com a sociedade e partes interessadas; Gestão de Pessoas* (UFMS, 2017-2018); *Planejamento Organizacional; na Descrição das estruturas de governança; nas Atividades de correição e de apuração de ilícitos administrativos; nos Canais de acesso do cidadão;*

*Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade; Plano de Ação 2016-2019; Principais canais de comunicação; Participação cidadã em processos decisórios; Outras informações sobre canais de comunicação com a sociedade e partes interessadas (UFGD, 2017-2018) – grifo nosso.*

Com relação aos relatórios setoriais, não obstante o mandamento legal inserto na Lei nº 13.460/2017, art. 14, inciso II (BRASIL, 2017a), somente as Universidades de Brasília e Universidade Federal de Goiás mantêm em seus sítios institucionais tais documentos. As Universidades Federais do Mato Grosso do Sul e da Grande Dourados se utilizam do relatório de gestão anual da instituição para divulgar a sua atuação. Com relação à UFMT, o relatório setorial da ouvidoria foi encontrado em pesquisa no *site* Google, com a sugestão de busca “Relatório Ouvidoria UFMT”.

Impende registrar que a pesquisa via internet, apesar de mais fácil e ágil apresenta questões para as quais é necessário tecer algumas observações. Houve, por parte da pesquisadora, dificuldades em acessar alguns documentos públicos, bem como em saber dados sobre a sua atualização. É importante ter em mente que a sociedade convive com a velocidade das relações e das informações em tempo real, assumindo a transparência um papel de destaque, “pois somente um governo que publiciza suas ações e as informações geradas internamente pode ser considerado responsivo, acessível e verdadeiramente democrático” (OLIVEIRA; DINARTE, 2015, p. 278). Nesse sentido, “A participação popular na gestão pública é fundamental para que se crie um ambiente de controle social continuado dos atos governamentais” (OLIVEIRA; DINARTE, 2015, p. 281). Assim, considerando a administração pública como lócus de controle, urge que as ações intentadas em todas as esferas de poder sejam pautadas pela transparência, superada a cultura do sigilo, o que gera “óbvios controles à corrupção” (OLIVEIRA; DINARTE, 2015, p. 283), bem como insere o cidadão nas decisões do Estado.

Por tudo, infere-se dos dados obtidos que as cinco ouvidorias das Universidades Federais do Centro-Oeste demonstram interesse e intenção expressa em resolver conflitos de forma autocompositiva (SANTOS; SANTOS, 2019; EUGENIO; CACHAPUZ, 2018). Todavia, necessário apontar que eventuais atuações que não explorem técnicas de mediação e conciliação podem afastar a participação do cidadão e prejudicar o conceito de canal democrático intrínseco às ouvidorias (MEDEIROS, 2012; MELO, 2016b; EUGENIO; CACHAPUZ, 2018). Igualmente, afetada fica a funcionalidade do diálogo, uma vez que o convite à reflexão, ao debate, à mudança cultural de comportamento estatal, que conduzem à

resolução pacífica do conflito, inexistente, indo na contramão de um serviço público prestado com eficiência e participação do usuário (FAGÚNDEZ; GOULART, 2016; SANTOS; SANTOS, 2019).

#### **4.4 Reconhecimento do potencial do canal de ouvidoria para a resolução de conflitos na Universidade de Brasília**

Pelo exposto até a presente seção, durante o processo de redemocratização e, posteriormente, com a CF/1988, a construção de ideias voltadas à participação popular; ao controle social e à fiscalização surgiu com expressiva força, dando impulso e fomentando a criação de ouvidorias não só no contexto público, mas privado também (GOMES, 2000; SCHIER, 2002; BENTO, 2003; BRASIL, 2005; SANTOS, 2017-2018). A importância de canais como a ouvidoria passou a ser percebida e foi-se consolidando ao longo dos anos. Adentrando os anos 2000, com a respectiva transferência da OGU para a estrutura da CGU, a forma de atuação foi-se modificando, em busca de um padrão de atendimento. Atualmente, órgãos e entidades que utilizam o sistema de ouvidorias públicas passaram a fazer parte de uma plataforma única de registro de manifestações (conhecida como Fala.BR – antigo *e-Ouv*).

Acreditou-se que um sistema informatizado de ouvidorias no Poder Público federal traria vantagens aos usuários, bem como demonstraria o potencial das ouvidorias para o recebimento de demandas e consequente resolução de conflitos. Antes de 2013, o que se tinha era a criação de ouvidorias como órgão interno, “[...] *cada um com a sua cara, cada um com a sua visão de ouvidoria, sem se preocupar com o cidadão*” (E1). Atentou-se para o fato de que o usuário de serviços públicos abarca uma gama enorme de pessoas e, consequentemente, de formas de pensar; grau de instrução educacional diferente; classe social diversa, entre outros fatores. Assim, igualou-se a administração de conflitos ao interesse social (SPENGLER; WRASSE, 2019) – é interesse da sociedade ver pacificados os conflitos.

Muitas das vezes, o cidadão consulta um órgão público achando que está em contato com o órgão que necessita demandar: “*ele não pensa: ‘a UnB é diferente do INSS’. É órgão público, a ouvidoria tem de fazer as mesmas coisas*” (E1). E o que se percebia é que a atuação dos canais não seguia um protocolo, daí por que “*A ideia de criar um sistema único*”, para facilitar para o cidadão (E1). Hoje, tal é a importância das ouvidorias, o sistema “é

*obrigatório para todo o Poder Executivo federal e facultativo para estados e municípios e outros poderes” (E1). Essa amplitude de atuação “exige a adoção de estratégias com vistas à realização de [...] objetivos, com central preocupação no que se refere a receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos” (E2).*

A ideia de acessar o Estado brasileiro, de se fazer ouvir (e entender) é o mote das ouvidorias, cujo espaço de participação popular e emancipação de sujeitos desponta como potencial democrático (IASBECK, 2010b), respeitando e propiciando “[...] *tratamento isonômico para todas as manifestações recebidas nas diversas unidades de ouvidoria no âmbito do Poder executivo Federal, a partir de princípios de simplicidade, conveniência e acessibilidade*” (E2). Na mesma linha, Coelho (2012); Lyra (2014); Marques e Tauchen (2014); Comparato (2016); Marques e Carvalho (2017); A. Oliveira (2017a); T. Oliveira (2017b) – todos convergindo quanto à importância e potencial da atuação das ouvidorias.

Questionados a respeito da efetividade do canal na esfera federal, dada a essencialidade à boa prestação dos serviços públicos, os entrevistados E1 e E2 demonstram uma percepção muito prática da questão. O participante E1 levanta um ponto importante, que toca à satisfação propriamente dita do cidadão. Ao lançar o *Painel Resolveu?*<sup>52</sup>, a OGU passou a analisar o tratamento das informações de uma forma mais ampla, absorvendo a percepção do cidadão quanto à efetividade, que, para ele, se traduz na avaliação quanto ao grau de satisfação, além do quantitativo de manifestações por órgão: “[...] *e tinha uma questão que era importantíssima que era a efetividade. Para o cidadão, ele avaliar o trabalho de ouvidoria, tanto quanto a mérito quanto quanto a atendimento. A partir desse momento, que a gente tinha toda a base, a gente criou um produto ou um trabalho dentro da OGU de avaliação das ouvidorias [...]*” (E1). Na prática, o participante E2 presenciou as mudanças, apontando que, a respeito da efetividade do canal, “*os números são eloquentes ao registrar que das 523.142 manifestações recebidas entre 9/dez/2014 e 21/out/2019, 463.122 (88.53%) já foram respondidas, com 63% de resolução parcial e total das demandas (manifestações) apresentadas*”.

No que toca ao reconhecimento de potencial nas ouvidorias para auxiliar nas demandas que possibilitem o uso de técnicas de resolução de conflitos no âmbito da

---

<sup>52</sup> “Ferramenta que reúne informações sobre manifestações de ouvidoria (denúncias, sugestões, solicitações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação) que a Administração Pública recebe diariamente pelo sistema e-Ouv [atual Fala.BR]. A aplicação permite pesquisar, examinar e comparar indicadores de forma rápida, dinâmica e interativa”. Informação disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 11 jan. 2019.

administração pública federal (AZEVEDO, 2018), os entrevistados E1 e E2 se mostram otimistas e entusiastas do canal. O participante E2 inclusive assevera que é atributo legal das ouvidorias a promoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, consoante art. 13, inciso VII, da Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017a). E que, portanto, “[...] reconhecer que as Ouvidorias Universitárias têm potencial para auxiliar nas demandas que possibilitem o uso de técnicas de resolução de conflitos, é perfeitamente válido, lógico e normativamente aderente à lei” (E2).

Todavia, alerta o entrevistado E1 que, apesar de a solução pacífica de conflitos ser fundamental em todas as esferas, administrativa ou judicial, uma questão sensível emerge na sua análise: o fato de as ouvidorias estarem ligadas ao órgão/entidade em que estão instaladas, faltando-lhes muitas vezes legitimidade de atuação, “para que ele [o canal da Ouvidoria] se coloque como ente, na verdade, autônomo para que possa mediar, porque mediação presume-se que tem duas partes – órgão e cidadão. Então teria que ser uma pessoa isenta para fazer esse tipo de mediação”, externa ao órgão ou com poderes suficientes para mediar, segundo o participante. A preocupação tem relevo quando se pensa no resultado prático disso, ou seja, nos casos em que o cidadão não vê atendido o seu pleito e/ou discorda do posicionamento da administração. No âmbito da ouvidoria, em que pese ser canal democrático, não há margem de “negociação” ou sistema recursal para o órgão externo (CGU/OGU) – a esse respeito, não há previsão em seu rol de competências (BRASIL, 2019a). Aliás, esse resultado prático existe na Lei de Acesso à Informação, “Quando a CGU, na sua instância recursal vai negociar com o órgão externo, não CGU, e cidadão, uma solução de conflito. Mas a ouvidoria do próprio órgão... [...] imagina ela negociando...” (E1). Como não há outro recurso à disposição do cidadão, ele está “limitado ao poder de convencimento” e, se desejar, poderá acessar outras esferas, como a Justiça, por exemplo. A respeito do acesso ao Poder Judiciário, Silva (2017) e Tavares e Filpo (2018) aduzem respectivamente que a sociedade comumente credita a esse Poder a possibilidade de estabelecimento da paz social, uma vez que, na percepção do homem médio, somente o juiz pode dirimir conflitos.

Nota-se que essa desvantagem é algo a ser pensado e amadurecido no órgão central (CGU/OGU), a fim de que o acesso do cidadão aos serviços prestados pela ouvidoria não encontre barreiras na preservação de direitos. Como já aventado, se for o caso de gestores pouco comprometidos com a melhoria dos serviços públicos, o pedido do usuário restará prejudicado sobremaneira (VILANOVA, 2012; PODESTÁ JUNIOR, 2012; IASBECK, 2012), não havendo outra instância administrativa para se socorrer. Nesse sentido, é possível pensar no potencial da ouvidoria, reestruturando esse procedimento final de resposta quando o



demandante entender que há equívoco na resposta da administração superior ou que seu pedido não tenha sido analisado sob os aspectos que deveriam ser considerados.

No contexto da Universidade de Brasília, a exploração de possibilidades de atuação com vistas ao emprego da mediação e da conciliação e afirmação de canal potencial de resolução de conflitos se dá pela oferta da técnica ao público que a procura (BRASIL, 2016b), conforme já ventilado na análise do Quadro 7.

Para que o espaço de diálogo possa crescer e contribuir com a gestão universitária, é preciso que o potencial mediador seja divulgado na comunidade interna e externa à Universidade. Dessa forma, alguns meios são utilizados: *site* institucional (E3, E5, E8); evento de boas-vindas aos calouros (início e meio do ano) (E3, E5, E7); recepção de novos servidores (E3); rede interna (InfoUnB) (E4, E5); cartazes afixados nos centros de custo dos *campi* (E4, E7, E8); apresentação em reuniões entre os setores (E4, E8); envio de mensagens via SEI para toda a comunidade a respeito de sua ação e funcionalidade (E5, E6, E7); visita às unidades (ouvidoria proativa) (E5, E6, E8); participação nos Conselhos, com apresentação de seu relatório (espécie de *accountability* [O'DONNELL, 1998; BENTO, 2003; XAVIER, 2011; OLIVEIRA, A., 2017a]) (E5); participação em fóruns, eventos e outros nos quais compõe a rede (E5); organização de eventos para divulgação de seus trabalhos e temas concernentes ao seu cotidiano (E5, E8); entrega de cartazes e panfletos nas unidades (E5, E6); participação em diversos conselhos e grupos de trabalhos, fomentando sua existência na UnB (E5); excelência no atendimento para que tenha credibilidade junto à comunidade (E5); *e-mails* (E6, E7); Informerede (E7); relatórios semestrais que são disponibilizados na página eletrônica da Ouvidoria (E7). A divulgação do potencial de atuação do canal permite que a comunidade interna e externa à Universidade sintam-se à vontade para se manifestar, permitindo a “cogestão” da instituição (OLIVEIRA, 2012), servindo de “termômetro” para as decisões estratégicas da administração (VILANOVA, 2012).

O último Relatório Semestral da Ouvidoria (BRASIL, 2018i), referente ao segundo semestre do ano de 2018, além de apresentar dados estatísticos, em cumprimento ao que determina o princípio constitucional da publicidade (TORRE, 2004; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), aponta falhas e sugere melhorias na prestação dos serviços públicos, consoante Lei nº 13.460/2017, art. 14, inciso II, e art. 15 (BRASIL, 2017a).

Os relatórios das ouvidorias não se configuram meramente como obrigação legal afeta à ouvidoria; vão além e se projetam como documento próprio da gestão universitária (MEDEIROS, 2012; LYRA, 2014; COZZOLINO; IRVING, 2015), assumindo importante papel transformador das relações interpessoais e intersetoriais (IASBECK, 2010b; 2012),

propondo ações “no sentido de que os gargalos identificados na instituição sejam minimizados, os prazos sejam cumpridos, os processos sejam melhorados, as pessoas que trabalham com o público sejam qualificadas com vistas à prestação de serviços de excelência [...]” (BRASIL, 2018i, p. 5).

Pontua o Relatório 2º/2018 que a Ouvidoria “funciona como órgão de interlocução entre a sociedade/comunidade acadêmica e a UnB, objetivando efetuar ações no sentido de garantir a participação social no que tange aos princípios da transparência, da eficiência, da economicidade, da efetividade e, ainda, da autonomia e da isonomia, ao passo que trata as demandas apresentadas com isenção, visando fazer com que o(a) cidadão(ã) seja ouvido(a), tenha seu direito reconhecido e receba resposta por parte das áreas demandadas” (BRASIL, 2018i, p. 5).

A premissa da Ouvidoria/UnB é “contribuir para a construção de políticas públicas [DIAS; MATOS (2012); LIBERATI (2013)] que abarquem a UnB nos seus mais diversos âmbitos, velando pelos princípios fundamentais dos direitos humanos, da ética, da autonomia, da independência e da eficiência” (BRASIL, 2018i, p. 15). Por sua vez, a sua atuação se dá com vistas ao aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2018c). Nesse contexto, intervém realizando diversas recomendações em seus relatórios (IASBECK, 2010b; 2012), com base no que quantitativamente lhe é apresentado, como demandas mais frequentes e setores mais demandados, fomentando e destacando a participação popular e, conseqüentemente, o controle social. Além dos mandamentos legais que regem a atuação das ouvidorias públicas, foi lançada recentemente a pesquisa de satisfação, que ajudará o canal a corrigir falhas e assumir sugestões.

Por todo o exposto, reconhece-se na ouvidoria potencial para resolução de conflitos, com a participação do cidadão e convite à reflexão e ao diálogo produtivo, respeitada a autonomia da vontade das partes (AZEVEDO, 2018) quando necessária a utilização de mecanismos de autocomposição para demandas que permitam esse olhar, especialmente as que envolvem relacionamento interpessoal na instituição. Fortalecer a sua atuação é superar os desafios naturais e politicamente impostos.

#### 4.5 Contexto político atual e consolidação das ouvidorias universitárias

O contexto político brasileiro que efetivamente trouxe mudanças no âmbito das ouvidorias públicas, nos anos 2000, foi essencialmente marcado por um governo mais voltado às ações sociais e que estimulou a participação popular e de entidades em atividades distintas do Estado, com a criação de conselhos; a consolidação de políticas de transparência; a vinculação da OGU na estrutura da CGU; a edição de leis voltadas à proteção do usuário de serviços públicos; o respeito às listas tríplices de órgãos para eleição de seus dirigentes, entre outros aspectos. Previamente, no governo Fernando Henrique Cardoso, com o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, o Brasil contou com uma agenda muito ativa que visava a absorção do modelo da nova gestão pública, a qual, entre outras contribuições, apresentou à sociedade uma percepção diferente da presença do usuário na avaliação de serviços públicos prestados.

Mudança brusca, após quase treze anos de gerência volta às políticas sociais, ocorreu nas últimas eleições, com a escolha um governo que se define liberal e cujas ações, já no início de seu mandato, foram alvo de questionamento por integrantes de movimentos sociais; Defensoria Pública; comunidade acadêmica, havendo, inclusive, acionamento do Poder Judiciário para assegurar eventuais supressões/negações de direitos já consolidados.

No âmbito da presente investigação – por sua proximidade ao tema da participação popular –, chama especial atenção a instituição do Decreto nº 9.759/2019 (que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal (BRASIL, 2019b)), revogando o Decreto nº 8.243/2014, que dispunha exatamente sobre a política nacional de participação social. Nessa linha de intelecção, os entrevistados E1; E9 e E10 foram questionados, considerando a experiência de vida de cada um, a respeito da sobrevivência dos mecanismos de participação e controle social, como as ouvidorias públicas e, mais precisamente, por se constituir objeto deste estudo, as ouvidorias universitárias.

A ideia de um governante, de carreira militar e que nomeou para cargos importantes da administração pública federal pessoas de mesmo perfil, trouxe apreensão para a Universidade. O entrevistado E9 enumera algumas ações que respingaram na vida acadêmica. Ele lembrou que houve, logo no início do mandato presidencial, discurso acerca do fim do ativismo no Brasil e do armamentismo, “[discurso] *no sentido de conter, por exemplo, ativismo que disputa a democratização do acesso à terra ou territórios, até a tentativa de, por decreto revogar [refere-se ao Decreto nº 9.759/2019] aquele anterior [refere-se ao Decreto nº 8.243/2014] que fazia gestão... [Decreto nº 8.243/2014]*”.

O entrevistado enxerga nos movimentos sociais campo de luta, de resistência e de participação popular. São esses movimentos que, na esfera social, conseguem transformar a vida de pessoas que são marginalizadas – a exemplo de trabalhadores; estudantes; indígenas; mulheres; representantes de movimento LGBT –, emancipando-as e fazendo com que seus representantes eleitos democraticamente consigam aprovar leis de inclusão e com olhar direcionado aos sujeitos de direitos oprimidos pelo sistema.

Nesse sentido, restou claro, nas palavras do entrevistado E9, que a intenção do governo era de uma *“gestão de enxugar, reduzir e limitar o espaço político da participação [...]”*, em que pese o poder emanar do povo, que o exerce diretamente por seus representantes: *“[...] a questão aqui é como a gente pensa a questão de sobreviver o aprendizado da participação, né”; “[...] nós acumulamos vivência democrática, e o social sempre vai chamar pra si, é..., o aprendizado da participação. Quando a institucionalidade se fecha, ele [o povo] vai para a rua”*.

E repensar ou ressignificar o “aprendizado da participação” esbarra na existência das ouvidorias – a exemplo dos conselhos que atendiam a uma política nacional de participação social e que viram revogadas algumas atuações por decreto presidencial<sup>53</sup>. O impacto de políticas assemelhadas atinge diretamente o protagonismo dos canais democráticos. Ainda segundo E9, *“[...] o mais importante é que, mesmo no espaço desses organismos, os seus coletivos têm construído estratégias alternativas para, é..., concretizar esses objetivos de pacificação”*.

Quanto à existência das ouvidorias, especificamente, E9 assim se pronunciou: *“[...] sempre há riscos, mas observe as institucionalidades. Por mais ataques que elas sofram... por exemplo, no caso das Conferências<sup>54</sup> [da Saúde]... ontem [18/7/2019] eu dizia: ‘a gente vai fazer a 16ª sob o regime ultraneoliberal’”, mas “no caso das ouvidorias universitárias o risco é menor. Por quê? Um dos pontos de salvaguarda da nossa ação política é a autonomia. E, portanto, a autonomia nos preserva da possibilidade desses assaltos que a*

---

<sup>53</sup> A redução dos conselhos viola preceitos legais e constitucionais. O Decreto nº 8.243/2014 (BRASIL, 2014) surgiu na linha de fortalecimento dos meios de participação social, prevendo outros mecanismos de igual monta – a exemplo das ouvidorias, comissões, consultas públicas (BITTAR, 2014). Com a edição do Decreto nº 9.759/2019 (BRASIL, 2019b), houve limitação na criação de órgãos colegiados e extinção de grupos de trabalhos, comitês e conselhos. A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, que, por meio do Plenário, deferiu parcialmente a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121 para suspender a eficácia de dispositivos do Decreto de 2019. Entendeu-se que os colegiados criados pelo Poder Legislativo somente poderiam ser extintos de igual forma, por meio lei editada pelo próprio Legislativo. Essa decisão claramente assegurou e respeitou o processo de criação das leis, impedindo que medidas autoritárias fossem sobrepostas à escolha da sociedade.

<sup>54</sup> O entrevistado E9 relembrou que a 1ª Conferência de Saúde ocorreu em 1941, sob a ditadura Vargas, no Estado Novo, com a Lei de Segurança Nacional.

*gente sofre... [...]”. “[...] os riscos existem, mas a nossa possibilidade, a nossa armadura é forte no sentido de preservar a institucionalidade democrática que nós criamos. Tá...”*

Na visão de E10, não há riscos para a sobrevivência das ouvidorias universitárias, *“[...] porque as universidades elas já incorporaram... primeiro que a ouvidoria é uma determinação legal, né? E as universidades, por serem espaço democrático e que prezam pela democracia, elas fazem questão de ter ouvidorias fortes”*. E eleva o tom quanto à relevância dos serviços prestados pela ouvidoria, *“Hoje mais do que nunca é importante a gente ter ouvidoria forte, porque é fundamental esse controle social que a ouvidoria faz [...]”*. Na sua percepção, o risco maior está na administração da Universidade: *“[...] depende muito das administrações. Então por isso que é importante que as ouvidorias tenham regimentos aprovados pelos Conselhos Universitários, em que ali estejam definidos os espaços, o contingente...”*. *“Eu acho que não se volta mais atrás, mas, em todo caso, você pode ter gestões que enfraqueçam a ouvidoria”* (E10).

No plano da CGU/OGU, a importância das ouvidorias públicas já se encontra sedimentada. O entrevistado E2 aduz que são *“ferramentas para efetivação do exercício democrático-participativo, sendo por conseguinte importante instância governamental para a participação dos cidadãos na administração pública e desta forma para o fomento e proteção do Estado Democrático de Direito”*. Na mesma linha, E1 assegura que o canal *“é essencial para a sociedade porque é meio pelo qual o Estado ‘abre a porta’ para o cidadão se manifestar. É o canal em que, na verdade, o cidadão confia a sua demanda, o seu problema, a sua percepção de Estado, para o Estado, e confia nesse canal como se fosse um solucionador dessa demanda [...]”*. E quanto aos riscos ou possibilidade de serem extintos tais canais, E1 não acredita nessa possibilidade: *“Não... eu acho assim, o canal de ouvidoria, ele tá consolidado. Ele é um canal que o cidadão sente falta. E é só verificar o seguinte: na iniciativa privada, cada vez mais se fala em ouvidoria”*.

Apesar da fala mais otimista da maioria dos entrevistados, encontramos exemplos na mídia que causam certo espanto quando a proposta vem no sentido de extinguir uma ouvidoria pública, a exemplos dos seguintes títulos: *“Vereadores querem extinguir ouvidoria de Curitiba, considerada exemplar no país”*, de 16/4/2019 (YANO, 2019); *“Na marcha da insensatez, deputado do PSL propõe a extinção da Ouvidoria de Polícia de São Paulo”*, de 13/4/2019 (LIMA, 2019); *“Frederico D’Avila defende a extinção da Ouvidoria da PM”*, de 16/4/2019 (ALSP, 2019). As propostas veiculadas apresentam justificativas que, ainda que sejam pertinentes, não garantem a implantação de outros mecanismos de participação e controle social. Relativamente à Ouvidoria de Polícia de São Paulo, há informação de que o

que consta no seu projeto de lei demonstra absoluto “desconhecimento do que representa a Ouvidoria como mecanismo de participação e controle social” (JORNALISTAS LIVRES, 2019). No caso da de Curitiba, há uma proposta de emenda à Lei Orgânica do Município em tramitação na Câmara Municipal que pode extinguir a Ouvidoria de Curitiba ao argumento de que a Lei nº 13.460/2017 torna obrigatória a criação de órgãos de controle no âmbito de cada poder.

Nos bastidores, no entanto, sempre houve um movimento de resistência entre vereadores em relação à figura do ouvidor do município. [...] Ações judiciais e tentativas de extinção do órgão fizeram com que a eleição do primeiro ouvidor municipal [...] ocorresse apenas em março de 2015 (YANO, 2019).

E é exatamente o que acontece nos bastidores ou o que está por trás da real intenção que preocupa. De qualquer forma, pensar na extinção de um órgão de controle e participação é motivo para reflexão e disposição de luta da sociedade.

No caso das universidades, bem observa o entrevistado E9: *“Agora, eu quero dizer o seguinte, pense a Universidade, onde está a questão da Ouvidoria... No Ocidente, mais de mil anos... uma instituição que antecede o Estado e que, provavelmente, vai sobreviver ao Estado, uma instituição que sofreu assaltos de bárbaros, de inquisidores, de autoritarismos fascistas... tudo passou e ela continua! Isso vai passar! E a instituição vai permanecer, né? Fortalecida, inclusive. Ainda que, aqui e ali, com alguns abalos [...]”*.

Esse deve ser o recado às instituições; não devem ser subservientes ou se manter “*num silêncio obsequioso*” (E9). As intervenções no ambiente universitário devem ser observadas com atenção e posição firme de seus dirigentes. Não são raras nem poucas as notícias de (tentativas de) interferências na autonomia universitária – em criação de disciplina institucional; contingenciamento de recursos; escolha de decanos; ataques privatizantes às universidades –, sob argumentos diversos (politização, ideologização, recurso financeiro escasso). Nessas ocasiões, algumas vezes o Judiciário é chamado a se posicionar, para fazer prevalecer o regime democrático e a autonomia universitária.

Nesse contexto de incertezas políticas e econômicas, canais de participação e controle social, que contribuem para uma visão emancipatória de direitos, devem ser defendidos, no intuito de radicalizar o Estado Democrático, fortalecido e reconhecido seu potencial protagonista nas instituições, motivo por que são tão importantes a defesa de movimentos sociais que se prestam a “*afirmar suas condições de cidadania e legitimidade política de suas estratégias*”; a crítica; a formação do pensamento crítico; as bases de informação formadas na academia; o diálogo entre os poderes (E9).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação realizada no âmbito da atuação das ouvidorias universitárias trouxe à tona questões relevantes para as quais as observações a seguir procuram inquietar outros pesquisadores entusiastas do tema. Percebeu-se que o modelo gerencial, idealizado em governos que se denominam mais liberais, iniciado nos anos 1990, ao tempo em que também foi realizada a reforma gerencial brasileira, após a promulgação da CF/1988, trouxe uma percepção diferente da presença do usuário na avaliação de serviços públicos prestados.

A conjuntura política à época imbuiu o Estado de novas perspectivas democráticas, que envolviam a atuação proativa do cidadão na fiscalização de ações da administração pública e seus agentes. Afastado o governo autoritário, a população, aos poucos e ainda hoje de forma incipiente, passou a absorver a ideia de que seus direitos deveriam ser preservados e de que pagava pelos serviços públicos ofertados pelo Estado.

A dinâmica apresentada pela inauguração de uma nova ordem jurídica propiciou a criação de mecanismos de participação e controle social, frutos de intensa discussão e luta de movimentos sociais que se viam à margem das mesas de negociação em todas as esferas de Poder do Estado. O surgimento das ouvidorias públicas vem nesse embalo democrático, no intuito de aprimorar as relações de todas as esferas, melhorar o serviço prestado e ver respeitados princípios constitucionais e infralegais afetos ao ser humano.

No setor público, o surgimento das ouvidorias cumpre mandamento legal e papel de unidade gestora, auxiliando órgãos e entidades na tomada de decisões; na correção de falhas observadas nos relatos recebidos e no abrandamento das relações interpessoais, inter e intrasetoriais.

Todavia, em que pese o estágio de sociedade democrática em que vivemos, não é raro notar o incômodo que algumas ouvidorias geram nos órgãos onde estão instaladas. A história das ouvidorias é diversa e apresenta nuances preocupantes no que toca à sua existência. Na seara universitária, muitas são as demandas “hierarquicamente” identificáveis e que exigem um olhar mais acurado da sua ouvidoria, pois envolvem questões de assédios, ideação suicida, humilhações de toda ordem e que dependem definitivamente de uma posição ativa do cidadão ou, no caso das universidades, de sua comunidade acadêmica. Apesar de não caber às ouvidorias o papel investigativo e punitivo, configuram-se como canal de entrada na instituição e confiança do usuário já estabelecido.

Dada a característica não contenciosa da atuação da ouvidoria, muitas pessoas ficam com receio de contatá-la, pois, ao ser encaminhado o relato para a unidade responsável, o

demandante poderá ser identificado. Ademais, as ouvidorias “escutam” os dois lados, o que pode envolver ruídos ou, em casos mais graves, gerar perseguições. Nesse aspecto, na qualidade de canal de entrada de manifestações dos órgãos/entidades, deve a ouvidoria, ao analisar o pleito, ofertar, sempre que possível e considerando o grau de conflito administrativo, técnicas de autocomposição, como a mediação e conciliação, com vistas a restabelecer a paz organizacional. Comunicações truncadas, *fake news*, novas e incertas perspectivas relacionadas ao governo atual, instabilidade econômica e nas relações pessoais podem causar desentendimentos e tornar o discurso agressivo, ocasião em que o convite ao diálogo e à reflexão é bem-vindo.

Entretanto, dos achados da pesquisa, constatou-se que, embora haja mandamento legal e um discurso ativo no sentido de se promover o olhar da mediação e da conciliação, nem sempre essas técnicas são ofertadas – quando assim poderiam ser –, afastando o cidadão da possibilidade de fazer parte das decisões administrativas. A consulta a algumas das Universidades Federais do Centro-Oeste, que serviram de impulso à pesquisa, demonstra que esse processo de escuta, por meio da participação ativa do usuário da ouvidoria, pode e deve ser melhorado.

Ao lado do que dispõe a legislação, o espaço físico das ouvidorias universitárias pode ser ampliado, com a proposta de criação de um núcleo, por exemplo, divulgada a sua competência de mediar e conciliar tanto para o público interno como externo que é usuário de algum serviço promovido pela Universidade. Aliado à oferta, deve a equipe da ouvidoria se submeter a constante capacitação em eventos promovidos pela Ouvidoria-Geral da União; pela Associação Brasileira de Ouvidores; em fóruns e encontros e outros que se fizerem acessíveis – presencialmente ou a distância. Ademais, consulta frequente ao sítio institucional da OGU, na parte de legislação, ajuda a equipe a manter-se atualizada sob o ponto de vista normativo, evitando, assim, responsabilização de seus agentes.

No que toca às limitações da pesquisa, a questão da transparência e atualização dos dados das instituições federais pesquisadas é fator que dificulta, atrasa e até pode fornecer informações que não sejam precisas às investigações. Outro ponto de reflexão concerne à possibilidade de questionamento via Lei de Acesso à Informação, por meio do canal de Serviço de Informação ao Cidadão. Apesar de se constituir meio confiável, não é canal adequado para realização de entrevistas; por isso, ao realizar o questionamento virtual, o pesquisador depende do comprometimento do gestor responsável pela resposta institucional, a qual pode, inclusive, não refletir a realidade da instituição. Todavia, como não havia possibilidade de deslocamento da pesquisadora para realizar entrevista presencial ou mesmo



utilizar outras técnicas de pesquisa, o canal garantiu o fornecimento de resposta no prazo legal, permitindo seu uso como documento válido.

Em termos de agenda futura, sugere-se prosseguimento na análise das ouvidorias universitárias, ampliado o rol de IFES, com vistas a mapear a situação – hierarquia; funcionamento (horário e corpo de servidores suficiente); reconhecimento do seu potencial; estrutura administrativa; espaço físico; atuação – desses canais nas organizações. Recomenda-se, de outra parte, realização de estudo que aborde questão concernente às vias recursais a órgão externo às Universidades – CGU –, permitindo a revisão de respostas e, conseqüentemente, satisfação do usuário.

A conclusão do estudo aponta para a importância do canal e seu potencial emancipador de sujeitos, ainda pouco explorado e restrito à previsão legal. É um espaço essencial para fomentar a previsão constitucional da participação e do controle social, bem como para validar o princípio da transparência e avaliar a satisfação do usuário com os serviços públicos prestados, buscando coibir práticas de corrupção; perseguições; atitudes autoritárias; abuso de poder.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007.

ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, Edição Especial, p. 11-29, 2015.

ALMEIDA, Ana Cláudia de; FAVA, Andréa. A ouvidoria na universidade comunitária. *In*: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 13-18.

ALVES, Carlos André de Melo; MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro. A divulgação das atribuições de ouvidorias em instituições bancárias públicas e privadas à luz da regulamentação brasileira. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 45-61, maio/ago. 2011.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. São Paulo, **Lua Nova**, n. 45, p. 97-129, 1998.

APEL, Karl-Otto. A ética do discurso como ética da responsabilidade política na situação atual do mundo. **Revista da Faculdade de Educação da USP**, São Paulo, v. 18, a. 1, p. 113-121, jan./jun. 1992. Tradução Maria Nazaré de Camargo Pacheco Amaral.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO (ALESP). Frederico D'Avila defende a extinção da ouvidoria. **Redação ALESP**, São Paulo, 16 abr. 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?16/04/2019/frederico-d-avila-defende-extincao-da-ouvidoria-da-pm>. Acesso em: 25 maio 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6023**: informação e documentação: referências – elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6024**: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6028**: informação e documentação: resumo. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos. Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Manual de mediação judicial**. 7. ed. Brasília: GT RAD, 2018.

BARBIER, René. **L'écoute sensible dans la formation des professionnels de la santé.** Conférence à l'École Supérieure de Sciences de la Santé. Brasília, jul. 2002. Tradução Davi Gonçalves. Disponível em: <http://www.barbier-rd.nom.fr/ESCUTASENSIVEL.PDF>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BARREIRO, Adriana Eugênia de Alvim. A ouvidoria universitária e sua contribuição para a ampliação do diálogo e a resolução dos conflitos. In: PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de (org.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios:** olhares de norte a sul, relatos de experiências em instituições de ensino superior e hospitais universitários. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 137-143.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo.** Tradução Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Justiça, razão comunicativa e emancipação social: filosofia do Direito e teoria da justiça a partir do pensamento de Jürgen Habermas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 106/107, p. 565-589, jan./dez. 2011-2012.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. O Decreto nº 8.243/2014 e os desafios da consolidação democrática brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 203, p. 7-38, jul./set. 2014.

BORTOLOTTI, José Carlos Kraemer; FLORES, Nilton Cesar. Direito e(m) alteridade: o individualismo exacerbado e a abstração dos direitos humanos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 15, n. 15, p. 119-131, jan./jun. 2014.

BRAIT, Beth (org.). **Bakhtin:** conceitos-chave. São Paulo: Contexto, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2010]. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_125\\_29112010\\_19082019150021.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf). Acesso em 14 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria nº 50.252, de 15 de dezembro de 2015.** Institui, no âmbito da Controladoria-Geral da União, o sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal – e-Ouv e a Sala de Monitoramento das Ouvidorias. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, [2015a]. Disponível em:

<https://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-no-50-252-2015-institui-o-e-ouv.pdf>. Acesso em 26 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015**. Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, [2015b]. Disponível em: [http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/portaria\\_cgu\\_50253\\_2015.pdf](http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/portaria_cgu_50253_2015.pdf). Acesso em 26 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF [1994], 23 jun. 1994, p. 9296. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.490, de 28 de novembro de 2002. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Corregedoria-Geral da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF [2002], 29 nov. 2002, p. 21. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4490.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4490.htm). Acesso em: 1 mar. 2019. (Revogado pelo Decreto nº 4.785, de 21 de julho de 2003, também revogado).

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 maio 2014, p. 6. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 23 dez. 2019. (Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019).

BRASIL. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2016a, p. 13. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8910.htm). Acesso em: 26 fev. 2019. (Revogado pelo Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019).

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017c, p. 3. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 set. 2018a, p. 3. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm). Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Edição Extra nº 2-A, Brasília, DF, 3 jan. 2019a, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9681.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9681.htm#art9). Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2019b, p. 5 (edição extra). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 23 dez. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial**, 31 dezembro 1940, p. 2391. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial**, 17 jan. 1973, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm). Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995, p. 1917. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 maio 2003, p. 2. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm). Acesso em: 1 mar. 2019. (Revogado pelo Decreto nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, Conversão da Medida Provisória nº 782, de 2017, Revogado pela Medida Provisória nº 870, de 2019).

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004, p. 6. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de

outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Edição Extra, Brasília, DF, 5 ago. 2011a, p.1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1 (edição extra), Brasília, DF, 18 nov. 2011b, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015c, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o §2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de junho de 1997. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015d, p. 4. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017a, p. 4. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**: Edição Extra, Brasília, DF, 18 jun. 2019c, p. 4. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**: seção 1 (edição extra), Brasília, DF, 31 maio 2017b, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm). Acesso em: 1 mar. 2019. (Convertida na Lei nº 13.502, de 2017).

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Ferramentas de resolução de conflitos para as ouvidorias públicas**. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2016b.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 5, de 18 de junho de 2018. Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 jun. 2018b, p. 46. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27128217/do1-2018-06-25-instrucao-normativa-n-5-de-18-de-junho-de-2018-27128190](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27128217/do1-2018-06-25-instrucao-normativa-n-5-de-18-de-junho-de-2018-27128190). Acesso em 26 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 7, de 17 de setembro de 2018**. Dispõe sobre o recebimento e o tratamento de denúncias e outras comunicações de irregularidade, e estabelece diretrizes para a salvaguarda de identidade do manifestante. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, [2018c]. Disponível em: <https://www.ouvidoria.unb.br/images/legislacoes/in-7.pdf>. Acesso em 26 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 11, de 1º de agosto de 2019. Altera as instruções normativas CGU nº 3, de 5 de abril de 2019, e nº 7, de 8 de maio de 2019. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2019d, p. 61. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-11-de-1-de-agosto-de-2019-208544650>. Acesso em 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 12, de 2 de agosto de 2019. Estabelece normas para a publicação de informações extraídas do Sistema e-Ouv em dados abertos. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2019e, p. 56. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-12-de-2-de-agosto-de-2019-208802452>. Acesso em 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 15, de 19 de novembro de 2018**. Institui Programa de Melhoria Continuada das Unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (PROMOUV), dispõe sobre o Modelo de Maturidade de Ouvidorias Públicas (MMOuP), revoga a Portaria CGU nº 3.681, de 13 de dezembro de 2018 e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, [2018d]. Disponível em: [http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/sei\\_cgu-0927110-instrucao-normativa.pdf](http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/sei_cgu-0927110-instrucao-normativa.pdf). Acesso em 26 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 17, de 3 de dezembro de 2018**. Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria das empresas estatais do Poder Executivo federal que prestam serviços públicos ou que, mesmo não prestando serviço público, recebam recursos do

Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial de despesas de pessoal ou para o custeio em geral, nos termos do art. 2º, incisos II e III, do Decreto nº 9.492, de 2018. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, [2018e]. Disponível em: [http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/sei\\_cgu-0940996-instrucao-normativa.pdf](http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/sei_cgu-0940996-instrucao-normativa.pdf). Acesso em 26 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 18, de 3 de dezembro de 2018**. Estabelece a adoção do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal – e-Ouv, como plataforma única de recebimento de manifestações de ouvidoria, nos termos do art. 16 do Decreto nº 9.492, de 2018. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, [2018f]. Disponível em: [http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/sei\\_cgu-0941043-instrucao-normativa.pdf](http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/sei_cgu-0941043-instrucao-normativa.pdf). Acesso em 26 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 19, de 3 de dezembro de 2018**. Estabelece regra para recebimento exclusivo de manifestações de ouvidoria por meio das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, [2018g]. Disponível em: [http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/sei\\_cgu-0941063-instrucao-normativa.pdf](http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/sei_cgu-0941063-instrucao-normativa.pdf). Acesso em 26 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União. Resolução CRG/OGU nº 3, de 13 de setembro de 2019. Aprova a Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciante. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 16 set. 2019f, p. 97. Disponível em: <https://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias/normativos/resolucao-no-3-de-13-de-setembro-de-20.pdf>. Acesso em 10 out. 2019.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional da Assistência social – PNAS, 2004: norma operacional básica – NOB / SUAS. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ouvidoria-Geral da União. **Guia de orientação para a gestão de ouvidorias**. Brasília, 2013. Disponível em: [https://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto\\_5\\_gestao\\_de\\_ouvidorias.pdf](https://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf). Acesso em: 7 out. 2019.

BRASIL. Universidade de Brasília. **Estatuto e regimento geral**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011c.

BRASIL. Universidade de Brasília. **Relatório semestral da ouvidoria**. Brasília: Universidade de Brasília, 1. sem. 2017d.

BRASIL. Universidade de Brasília. **Relatório semestral da ouvidoria**. Brasília: Universidade de Brasília, 2. sem. 2017e.

BRASIL. Universidade de Brasília. **Relatório semestral da ouvidoria**. Brasília: Universidade de Brasília, 1. sem. 2018h.



BRASIL. Universidade de Brasília. **Relatório semestral da ouvidoria**. Brasília: Universidade de Brasília, 2. sem. 2018i.

BRASIL. Universidade de Brasília. **Relatório semestral da ouvidoria**. Brasília: Universidade de Brasília, 1. sem. 2019g.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 1-23, abr. 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, a. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

CALADO, Carmen Lúcia de Araújo. Ouvidorias universitárias no Brasil. *In*: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 127-155.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes de governo**. Brasília: Presidência da República; Secretaria de Comunicação Social, 1995.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; PEREIRA, Raphael Lacerda de Alencar. Contratualização no ensino superior: um estudo à luz da nova gestão pública. **Acta Scientiarum**, Maringá, v. 36, n. 2, p. 287-296, jul./dez. 2014.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo? *In*: Congresso CONSAD, 8., 2015, Brasília.

COELHO, Silvia Regina dos Santos. Representatividade e representações em ouvidorias públicas. *In*: IASBECK, Luiz Carlos Assis. **Ouvidoria: mídia organizacional**. Porto Alegre: Sulina, 2012, p. 95-111.

COELHO, Washington Souza; BONATO, Giovanni. A mediação no contexto atual: um caminho para o diálogo transdisciplinar. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 144-165, jan./jun. 2018.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2016. cap. 2, p. 43-53.

COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública. **Revista de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, v. 19, n. 2, jul./dez. 2015, p. 497-508.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2013.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DESLANDES, Suely Ferreira. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 31-60.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DICKINSON, Helen. From new public management to new public governance: the implications for a “new public service”. In: BUTCHER, John R.; GILCHRIST, David J. **The three sector solution: delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business**. Australia: ANU Press, 2016, p. 41-60. (Series Australia and New Zealand School of Government – ANZSOG).

DOXSEY, Jaime Roy. Ética acadêmica e científica numa perspectiva psicossociológica: a escuta ativa do ouvidor. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Universitária/UFPB; Curitiba: Universitária/UFPR, 2000, p. 143-157.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na política nacional de habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 3-25, jan./fev. 2014.

EUGENIO, Alécia Domene; CACHAPUZ, Rozane da Rosa. Promoção da autocomposição nos conflitos com a administração pública e a Lei n. 13.140/2015. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 68-87, jul./dez. 2018.

FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila; GOULART, Juliana Ribeiro. O marco legal da mediação no Brasil: aplicabilidade na administração pública. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 148-164, jul./dez. 2016.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Brasília: Liber Livro, 2012. v. 6. 96 p. (Série Pesquisa).

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GLÜER, Laura Maria. A ouvidoria universitária como instrumento para uma avaliação institucional emancipatória do ensino superior. *In*: INTERCOM – SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DA COMUNICAÇÃO; CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília, UnB, 2006. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/28254316370675890850096290438800068011.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2019.

GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. Do instituto do Ombudsman à construção das ouvidorias públicas. *In*: LYRA, Rubens Pinto (org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Universitária/UFPB; Curitiba: Universitária/UFPR, 2000, p. 49-124.

GOMES, Ricardo Corrêa; MARTINS, Humberto Falcão. Tendências e perspectivas da administração pública no Brasil. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Edição n. 1, p. 30-62, jul. 2013.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. **Manual dos MESC**s: meios extrajudiciais de solução de conflitos. São Paulo: Manole, 2016.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL Anthony. **Políticas públicas**: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Competências comunicacionais em ouvidoria. *In*: IASBECK, Luiz Carlos Assis. **Ouvidoria**: mídia organizacional. Porto Alegre: Sulina, 2012, p. 21-56.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Entrevista João Elias de Oliveira. **Revista Organicom**, São Paulo, a. 7, n. 12, p. 166-177, 1º sem./2010a.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Ouvidoria é comunicação. **Revista Organicom**, a. 7, n. 12, p. 14-24, 1º sem./2010b p. 14-24.

JORNALISTAS LIVRES. Associação brasileira de ouvidores e 8 seccionais repudiam proposta de fim da ouvidoria da Polícia de SP. [S.l.], 12 maio 2019. Disponível em: <https://jornalistaslivres.org/associacao-brasileira-de-ouvidores-e-8-seccionais-repudiam-proposta-de-fim-da-ouvidoria-da-policia-de-sp/>. Acesso em: 24 maio 2019.

KALIL, Eduardo Hanna. **Como implantar ouvidoria e atuar nessa área**. 1. ed. São Paulo, Trevisan Editora, 2013.

LAPENDA, Maria do Rosário; ROMILDO, Clóvis; MARCELINO, Karla Júlia. Perfil de atuação e resolução de uma ouvidoria universitária. *In*: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana

Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 105-114.

LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Tradução Pergentino Stefano Pivatto (coord.); Evaldo Antônio Kuiava; José Nedel; Luiz Pedro Wagner; Marcelo Luiz Pelizolli. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Renato Sérgio. Na marcha da insensatez, deputado do PSL propõe a extinção da Ouvidoria de Polícia de São Paulo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 abr. 2019. Disponível em: <https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2019/04/13/na-marcha-da-insensatez-deputado-do-psl-propoe-a-extincao-da-ouvidoria-de-policia-de-sao-paulo/>. Acesso em: 24 maio de 2019.

LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prim@ Facie – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, UFPB**, v. 8, n. 5, p. 161-191, jul./dez. 2009.

LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 9, **Anais...**, Brasília, ago. 2014.

LYRA, Rubens Pinto. O ouvidor universitário. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Paraná, v. 34, 2000, p. 91-103.

MACHADO, Irene. Gêneros discursivos. *In*: BRAIT, Beth (org.). **Bakhtin: conceitos-chave**. São Paulo: Contexto, 2005. p. 151-166.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARIA, Patrícia Luciano; PIERI, Ricardo; BÚRIGO, Lúcia Andréa. Muito mais que ouvir, aproximar. *In*: PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de (org.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências em instituições de ensino superior e hospitais universitários**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 103-120.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca; CARVALHO, Guilherme Paiva de. Legitimação do poder, agir comunicativo e gestão democrática em ouvidoria universitária. *In*: PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de (org.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências**

em instituições de ensino superior e hospitais universitários. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 59-81.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca; TAUCHEN, Gionara. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, n. 3, p. 497-511, set./dez. 2014.

MEDEIROS, Maria Aparecida Ferreira. A criação da ouvidoria e o FNOU: reconstruindo caminhos de comunicação dialógica inspirada na pedagogia de Paulo Freire. *In*: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 93-103.

MELO, Ivan Vieira de. Ouvidoria: o desafio de educar para a cidadania. *In*: BIAGINI, Liane (org.). **O papel da ouvidoria no contexto acadêmico universitário**. Recife: Editora UFPE, 2016a. p. 32-53.

MELO, LÍlian Lima de Siqueira. A ouvidoria e suas contribuições ao planejamento estratégico. *In*: BIAGINI, Liane (org.). **O papel da ouvidoria no contexto acadêmico universitário**. Recife: Editora UFPE, 2016b. p. 73-88.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 61-77

MIRANDA, Luciana de Oliveira; CALMON, Paulo. Institutional change in Brazilian Public Administration: the case of the ombudsman's offices in Federal Regulatory Agencies. **Organizações e Sociedade (online)**, v. 23, p. 571-589, 2016.

MORAES, Daniela Marques de. **A importância do olhar do outro para a democratização do acesso à justiça**: uma análise sobre o direito processual civil, o poder judiciário e o observatório da justiça brasileira. 2014. 228p. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Lua nova**, São Paulo, n. 46, p. 27-214, 1998.

OLIVEIRA, Alan Santos de. A *accountability* e os mecanismos de fiscalização, controle e transparência no Brasil: o papel das ouvidorias e da Lei de Acesso à Informação. *In*: PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de. (org.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências em instituições de ensino superior e hospitais universitários**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017a. p. 23-43.

OLIVEIRA, Gislaine Ferreira; DINARTE, Priscila Valduga. O Poder Judiciário na sociedade em rede: a transparência passiva como nova forma de democratização da justiça. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 276-308, jul./dez. 2015.

OLIVEIRA, Gizelda Raymunda da Silva. Ouvidoria: lugar de comunicação/educação/humanização. *In*: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 119-122.

OLIVEIRA, Heverson Cid. **Gastos públicos federais x ensino superior x expansão da Universidade de Brasília – UnB**. 2013. 68 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva. de. Controle social através da melhoria gerencial na ouvidoria pública universitária. *In*: PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de. (org.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências em instituições de ensino superior e hospitais universitários**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017b. p. 145-161.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Tradução: Sérgio Fernando Guarischi Bath; Ewandro Magalhães Junior. 4. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSBORNE, Stephen P. **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. England: Taylor & Francis e-Library, 2010.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PEREIRA, Roberto Alves; VIEIRA, Wender Mendonça. Práticas inovadoras em ouvidoria universitária: ouvidoria geral da Unievangélica. *In*: PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de. (org.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências em instituições de ensino superior e hospitais universitários**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 121-136.

PERSEGUINO, Silvana Aparecida. Processos dialógicos em ouvidorias universitárias: a experiência da UFSCAR. *In*: PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de. (org.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências em instituições de ensino superior e hospitais universitários**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 47-57.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita. Accountability: já podemos traduzi-la pra o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo. Ouvidoria da UFSC: quinze anos de um espaço institucional e democrático à disposição. *In*: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ

JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 37-52.

PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo. Ouvidoria universitária, importante ferramenta de gestão e de controle social. *In*: PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de (org.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências em instituições de ensino superior e hospitais universitários**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 15-22.

POLLITT, Christopher. **The new managerialism and the public services: the anglo american experience**. Oxford: Basil Blackwell. 1990.

RESPONSIVIDADE. *In*: Dicio. Dicionário online de português. [S.l.], [S.d.]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/responsividade/>. Acesso em: 5 nov. 2019.

RIBEIRO, Darcy (org.). **Universidade de Brasília: projeto de organização, pronunciamento de educadores e cientistas e Lei nº 3.998 de 15 de dezembro de 1961**. Brasília: Universidade de Brasília, 2011. 160p.

RIBEIRO, Henrique César Melo. Direcionamento para a conduta ética: estudo de caso em uma instituição de ensino superior. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, v. 6, n. 2, p. 57-75, maio/ago. 2016.

RODRIGUES, Maria Helena Saraiva. Ouvidorias universitárias: um caso à parte? *In*: IASBECK, Luiz Carlos Assis. **Ouvidoria: mídia organizacional**. Porto Alegre: Sulina, 2012, p. 233-254.

ROMAN, Artur. Ouvidoria interna: “lugar de comunicação para os não ditos revelados”. *In*: IASBECK, Luiz Carlos Assis. **Ouvidoria: mídia organizacional**. Porto Alegre: Sulina, 2012, p. 151-182.

RUIZ, Castor Bartolomé. Alteridade humana e potência do não para a violência. Um diálogo com Emmanuel Levinas. **Revista Síntese**, Belo Horizonte, v. 43, n. 136, p. 239-259, maio/ago. 2016.

SALMERON, Roberto Aureliano. **A universidade interrompida: Brasília 1964-1965**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. 488p.

SANTOS, Eduardo; SANTOS, Sara Xavier. Violências escolares e justiça restaurativa na escola básica estadual de São Paulo na visão dos professores – o papel do diálogo. **Dialogia**, São Paulo, n. 32, p. 136-164, maio/ago. 2019.

SANTOS, Everton Silva; CASTIGLIONI, Tamires Gomes da Silva. Os princípios éticos da mediação para a solução de conflitos. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 38-54, jan./jun. 2018.

SANTOS, Luiz Alberto. **Agencificação, publicização, contratualização e controle social**. Possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do estado. Brasília: DIAP, 2000.

SANTOS, Marcel Mascarenhas dos. Ouvidoria pública como instrumento de participação

social e função essencial à gestão pública moderna. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**, São Paulo, a. 1, n. 1, p. 47-62, 2017/2018.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, a. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Patrícia Francisco da. O instituto da mediação e da conciliação sob a perspectiva do novo código de processo civil. **Revista ESMAT**, a. 9, n. 12, p. 75-86, jan./jun. 2017.

SOARES, Fábio Lopes. A jornada do consumidor: a importância da ouvidoria na governança de relacionamento e fidelização de clientes. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**, São Paulo, a. 2, n. 2, p. 148-158, 2019.

SPENGLER, Fabiana Marion; WRASSE, Helena Pacheco. As possibilidades de autocomposição regulamentada pela Lei nº 13.140/2015 em conflitos da administração pública federal. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 180-199, jun. 2019.

TAVARES, Julia Nery; FILPO, Klever Paulo Leal. Um “gap” entre proposta e realidade: desafios à implementação da mediação de conflitos no Brasil. **Revista Conhecimento e Diversidade**, Niterói, v. 10, n. 22, p. 155-171, set./dez. 2018.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIANA JÚNIOR, Humberto Rodrigues. A ouvidoria nas instituições de ensino superior no Brasil: uma abordagem sobre a aplicação no ponto de vista social, estratégico e mercadológico. *In*: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 73-86.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. As ouvidorias universitárias. *In*: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 19-33.

WARAT, Luis Alberto. A fantasia jurídica da igualdade: democracia e direitos humanos numa pragmática da singularidade. **Revista Sequência**, n. 24, p. 36-54, set. 1992.

XAVIER, Roberto Salles. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro, set. 2011.

YANO, Célio. Vereadores querem extinguir ouvidoria de Curitiba, considerada exemplar no país. **Gazeta do Povo**, Paraná, 16 abr. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/ouvidoria-curitiba-extincao-vereadores/>. Acesso em: 24 maio 2019.



## APÊNDICE A – Análise documental

### Quadro 9 – Tipos de documento

Instituição	Identificação	Objetivo
Docs. relativos à UnB	- Estatuto e Regimento Geral (2011)	Investigar a previsão institucional da ouvidoria no âmbito da UnB
Docs. relativos à Ouvidoria da UnB	- Regimento Interno (2011) - Regimento Interno (2018) - Relatórios referentes ao 1º/2017; 2º/2017; 1º/2018; 2º/2018 e 1º/2019	Entender as formas e as ações da ouvidoria, bem como analisar o tema da mediação e conciliação como técnicas autocompositivas
Docs. relativos às ouvidorias universitárias:		
<b>UFG</b>	- Resolução CONSUNI nº 27/2018 (Estabelece orientações para a atuação da Ouvidoria no âmbito da Universidade Federal de Goiás – UFG) - Regimento Geral (2015) e Estatuto da UFG (2014) - Relatório de Gestão (2017 e 2018)	Averiguar a existência legal da ouvidoria universitária das IFES, bem como sua relação hierárquica com a instituição
<b>UFMT</b>	- Regimento Interno ([S.d.]) e Estatuto (2008) - Resolução nº 7/2016 do CONSUNI - Relatório de Gestão de 2018	
<b>UFMS</b>	- Estatuto (Resolução nº 35/2011) e Regimento Geral (Resolução nº 78/2011) - Resolução nº 72/2017 - Relatório de Gestão (2017 e 2018)	
<b>UFGD</b>	- Estatuto (2012) e Regimento Geral ([S.d.]) - Doc. intitulado Estrutura Organizacional da UFGD - Relatório de Gestão (2017 e 2018)	

Fonte: elaborado pela autora com base nos sítios institucionais das IFES mencionadas e em sítios de busca.

### Quadro 10 – Legislação pertinente ao estudo das ouvidorias públicas

NORMATIVO	DO QUE SE TRATA?
Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)	Carta Maior do Estado
Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011b)	Lei de Acesso à Informação
Portaria CGU nº 50.252, de 15 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015a)	Instituiu, no âmbito da Controladoria-Geral da União, o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal – e-Ouv e a Sala de Monitoramento das Ouvidorias.

Portaria CGU nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015b)	Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias.
Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017a)	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
Instrução Normativa nº 5, de 18 de junho de 2018, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/ Ouvidoria-Geral da União (BRASIL, 2018b)	Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.
Decreto nº 9.492/2018 (BRASIL, 2018a)	Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.
Instrução Normativa nº 7, de 17 de setembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018c)	Dispõe sobre o recebimento e tratamento de denúncias e outras comunicações de irregularidade, e estabelece diretrizes para a salvaguarda da identidade do manifestante.
Instrução Normativa nº 15, de 19 de novembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018d)	Institui o Programa de Melhoria Continuada das Unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (PROMOUV), dispõe sobre o Modelo de Maturidade de Ouvidorias Públicas (MMOuP), revoga a Portaria CGU nº 3.681, de 13 de dezembro de 2018, e dá outras providências.
Instrução Normativa nº 17, de 3 de dezembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018e)	Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria das empresas estatais do Poder Executivo federal que prestam serviço público ou que, mesmo não prestando serviço público, recebam recursos do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial de despesas de pessoal ou para o custeio em geral, nos termos do art. 2º, incisos II e III, do Decreto nº 9.492/2018.
Instrução Normativa nº 18, de 3 de dezembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018f)	Estabelece a adoção do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal – e-Ouv, como plataforma única de recebimento de manifestações de ouvidoria, nos termos do art. 16 do Decreto nº 9.492, de 2018.
Instrução Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2018, CRG/OGU (BRASIL, 2018g)	Estabelece regra para recebimento exclusivo de manifestações de ouvidorias por meio das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Público federal.
Decreto nº 9.681/2019 (BRASIL, 2019a)	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE.
Instrução Normativa nº 11, de 1º de agosto de 2019 (BRASIL, 2019d)	Altera as instruções Normativas CGU nº 3, de 5 de abril de 2019, e nº 7, de 8 de maio de 2019.
Instrução Normativa nº 12, de 2 de agosto de 2019 (BRASIL, 2019e)	Estabelece normas para a publicação de informações extraídas do Sistema e-Ouv em dados abertos
Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019f)	Aprova a Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciantes.

Fonte: elaborado pela autora e adaptado do sítio ouvidorias.gov, do Governo Federal. Disponível em: <https://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao>. Acesso em: 19 mar. 2020.

## APÊNDICE B – Roteiro de entrevista<sup>55</sup>

**Quadro 11 – Órgão / perguntas**

Órgão	Perguntas
CGU	<p>1) Em 3/1/2019 foi publicado o Decreto nº 9.681/2019 (que revogou o Decreto nº 8.910/2016 e que também já recebeu nova redação, em alguns aspectos, dada pela edição do Decreto nº 9.694/2019), alterando a estrutura administrativa da Controladoria-Geral da União – CGU, com a aprovação da atual estrutura regimental e definição do quadro de funções. No dorso finalístico do órgão, percebe-se que é mantida a Ouvidoria-Geral da União, a qual, dentre outras atribuições, intenta “[...] VII - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal; XII - promover formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos” (Decreto nº 9.681/2019, art. 12). Considerando a atual conjuntura econômico-política brasileira, com eleições presidenciais recentes, qual a importância do canal das ouvidorias públicas para a sociedade?</p> <p>2) Na atualidade, a construção de ideias voltadas à participação popular; controle social e fiscalização parece ter surgido com expressiva força no processo de redemocratização do Brasil, por volta da década de 1980, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujos arts. 37, §3º, e, posteriormente, 103-B, §7º, e 130-A, §5º, dão a dimensão da importância de canais como o da ouvidoria.</p> <p>Na prática, somente a partir dos anos 2000 é que as demandas foram significativamente reconhecidas, com a transferência da Ouvidoria-Geral da União para a estrutura da CGU, bem assim a promulgação das EC nº 45/2004. Na esfera federal, segundo o Painel Resolveu?, são mais de 300 órgãos/entidades aderentes à Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Por que instituir um sistema informatizado de ouvidorias no Poder Público federal, com plataforma única de registro de manifestações?</p> <p>3) A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, credita às ouvidorias papel essencial à boa prestação dos serviços públicos, prevendo a existência destas em todos os poderes e esferas federativas. O que tem sido constatado pela CGU/OGU em termos de efetividade do canal na esfera federal?</p> <p>4) Mecanismos de autocomposição de conflitos, tais como a mediação e a conciliação, são hoje bem conhecidos e estimulados no Judiciário e até mesmo no Ministério Público e na Defensoria Pública, havendo previsão expressa no Código de Processo Civil (art. 3º, §3º) de que a autocomposição poderá ser realizada no curso do processo judicial. A par dessas considerações, como reconhecer nas <b>Ouvidorias Universitárias</b> potencial para auxiliar nas demandas que possibilitem uso de técnicas de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública federal?</p> <p>5) É notório o engajamento da atuação da OGU nestes últimos dois anos. Quem atua no espaço das ouvidorias deve estar atento aos normativos internos – instruções normativas e portarias, em especial – que são constantemente divulgados na página oficial do governo federal ouvidorias.gov.br, bem como aos eventos e cursos de capacitação que são ofertados. Qual a importância da capacitação na situação das ouvidorias e da independência na atuação protagonista dos servidores que as compõem, incluído o ouvidor?</p>
UnB (servidores técnicos)	<p>XXXXXXXXXX XXXXXXXXXX</p> <p>1) Há quanto tempo é servidor(a) da Universidade de Brasília?</p>

<sup>55</sup> Verificada a possibilidade de identificação dos entrevistados, houve supressão de algumas palavras; expressões e questões, as quais passam a ser marcadas por XXXXXXXXXXXX. Em tempo, as questões retiradas não tiveram suas respostas registradas no Capítulo 4.

	<p>XXXXXXXXXX?</p> <p>2) Da sua experiência XXXXXXXXXXXX, quais são os maiores desafios que você enfrenta?</p> <p>3) Mecanismos de autocomposição de conflitos, tais como a mediação e a conciliação, são hoje bem conhecidos e estimulados no Judiciário e até mesmo no Ministério Público e na Defensoria. Em casos mais complexos de atendimento, e desde que haja abertura para tanto, que exijam olhar diferenciado dos servidores, é comum a oferta XXXXXXXXXXXX de ser realizada conciliação/mediação com o público que a procura?</p> <p>4) Ideias voltadas à participação popular; controle social e fiscalização parecem ter surgido com expressiva força no processo de redemocratização do Brasil, por volta da década de 1980, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, dando a dimensão da importância de canais como o da Ouvidoria. No caso da Universidade de Brasília, como é feita a divulgação de sua Ouvidoria?</p> <p>5) A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, credita às ouvidorias papel essencial à boa prestação dos serviços públicos, prevendo a existência destas em todos os poderes e esferas federativas. Nesse sentido, qual a importância da capacitação na situação das ouvidorias e da independência na atuação protagonista dos servidores que as compõem?</p>
<p>UnB (gestores)</p>	<p>1) Considerando a sua formação acadêmica e experiência como servidor da Universidade de Brasília desde 1985 – ano emblemático no processo de redemocratização no Brasil e que sinalizou o fim do regime militar –, o que o senhor viu/viveu e observou de mudanças concernentes à participação e ao controle social na Instituição?</p> <p>2) Nesse período de transição entre o fim da ditadura e a redemocratização, na sua percepção, qual era o perfil/as características marcantes dos docentes e discentes que à época se insurgiam em busca do espaço democrático?</p> <p>3) Nesses mais de 30 anos dedicados à UnB, quais foram, acaso tenham existido, os episódios mais marcantes de supressão/negação ou diminuição de direitos que pontualmente agredissem as finalidades da Universidade – art. 3º do Estatuto da UnB? <i>(São finalidades essenciais da Universidade de Brasília o ensino, a pesquisa e a extensão, integrados na formação de cidadãos qualificados para o exercício profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais)</i> XXXXXXXXXX</p> <p>5) O canal democrático (Ouvidoria) e de afirmação da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos reivindica atuação independente dos servidores que a compõe, os quais devem ter certa margem de protagonismo. Mecanismos de autocomposição de conflitos, tais como a mediação e a conciliação, são hoje bem conhecidos e estimulados no Judiciário e até mesmo no Ministério Público e na Defensoria Pública, havendo previsão expressa no Código de Processo Civil (art. 3º, §3º) de que a autocomposição poderá ser realizada no curso do processo judicial. A par dessas considerações, como reconhecer nas Ouvidorias Universitárias potencial para auxiliar nas demandas que possibilitem uso de técnicas de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública federal? Por que utilizar esse canal?</p> <p>6) Considerando a alternância de governo recentemente ocorrida (01/01/2019), após quase 13 anos (2003-2016) de uma gerência mais voltada às políticas sociais e de participação popular, como o senhor avalia a sobrevivência dos mecanismos de participação e controle social, em especial a instituição do Decreto nº 9.759/2019 (que <i>extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal</i>), revogando o Decreto nº 8.243/2014, que dispunha exatamente sobre a política nacional de participação social?</p> <p>7) Há riscos para as ouvidorias públicas? E para as ouvidorias universitárias, cujas instituições de ensino superior onde estão instaladas foram alvo de contingenciamento de recursos, via Ministério da Educação, recentemente?</p>

	XXXXXXXXXX
UnB (gestores)	<p>1) Considerando a sua formação acadêmica e experiência XXXXXXXXXXXX na Universidade de Brasília desde 1995 – dez anos da efetivação do processo de redemocratização no Brasil, sinalizado pelo fim do regime militar –, o que XXXXXXXXXXXX viu/viveu e observou de mudanças concernentes à participação e ao controle social na Instituição?</p> <p>2) Nesses mais de 20 anos dedicados à UnB, quais foram, acaso tenham existido em sua visão XXXXXXXXXXXX gestora XXXXXXXXXXXX os episódios mais marcantes de supressão/negação ou diminuição de direitos que pontualmente agredissem as finalidades da Universidade – art. 3º do Estatuto da UnB? <i>(São finalidades essenciais da Universidade de Brasília o ensino, a pesquisa e a extensão, integrados na formação de cidadãos qualificados para o exercício profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais)</i></p> <p>3) Com a promulgação da CF/1988, houve previsão expressa a respeito das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta. No âmbito da Universidade de Brasília, aponta-se breve existência da Ouvidoria entre os anos de 1993-1997, não sendo conhecidos claramente os motivos de sua desativação. Somente em 2011, a Ouvidoria foi formalmente criada regimental e estatutariamente, como órgão permanente e vinculado à Reitoria. XXXXXXXXXXXX como XXXXXXXXXXXX enxerga o papel da Ouvidoria no que toca ao diálogo com a comunidade externa e interna e ao aperfeiçoamento/melhoramento dos serviços prestados pela Universidade de Brasília XXXXXXXXXXXX?</p> <p>4) O canal democrático (Ouvidoria) e de afirmação da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos reivindica atuação independente dos servidores que a compõe, os quais devem ter certa margem de protagonismo. Mecanismos de autocomposição de conflitos, tais como a mediação e a conciliação, são hoje bem conhecidos e estimulados no Judiciário e até mesmo no Ministério Público e na Defensoria Pública, havendo previsão expressa no Código de Processo Civil (art. 3º, §3º) de que a autocomposição poderá ser realizada no curso do processo judicial. A par dessas considerações, como reconhecer nas Ouvidorias Universitárias potencial para auxiliar nas demandas que possibilitem uso de técnicas de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública federal?</p> <p>5) Considerando a alternância de governo recentemente ocorrida (01/01/2019), após quase 13 anos (2003-2016) de uma gerência mais voltada às políticas sociais e de participação popular, como XXXXXXXXXXXX avalia a sobrevivência dos mecanismos de participação e controle social, a exemplo da instituição do Decreto nº 9.759/2019 (que <i>extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal</i>), revogando o Decreto nº 8.243/2014, que dispunha exatamente sobre a política nacional de participação social, bem como as decisões do novo governo relativas à gestão e à autonomia universitárias?</p> <p>6) Há riscos para a sobrevivência as ouvidorias universitárias, cujas instituições de ensino superior onde estão instaladas foram alvo de contingenciamento de recursos, via Ministério da Educação, recentemente? XXXXXXXXXX</p>

Fonte: elaborado pela autora.

## APÊNDICE C – Termo de consentimento

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIMENTO INSTITUCIONAL

XXXXXXXXXXXXXX,

Este trabalho será realizado pela pesquisadora Renata Filgueira Costa, aluna do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão da Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda.

A pesquisa tem como propósito inicial contribuir com o centro de custo Ouvidoria da Universidade de Brasília, propondo a criação de um núcleo de mediação e conciliação na própria Ouvidoria/UnB, com vistas a atender aos normativos legais, bem como aperfeiçoar o serviço prestado à comunidade acadêmica. O estudo se caracteriza por ser qualitativo, com a utilização de pesquisa documental e entrevista. Nesse sentido, a participação de Vossa Senhoria consiste em autorizar e viabilizar a técnica de pesquisa XXXX.

Após a conclusão do trabalho, a dissertação contendo todos os dados e resultados, no formato eletrônico, será disponibilizada para consulta na Biblioteca Central da Universidade de Brasília.

Agradecemos sua autorização, no sentido de permitir a transcrição e o uso de seu registro escrito no corpo da dissertação, ao tempo em que reforçamos a importância dessa pesquisa e de sua participação para a construção do conhecimento na área de ouvidorias públicas, em especial, universitárias, e a consequente implantação de melhores práticas na instituição.

Brasília, \_\_\_\_\_ de 2019.

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda  
Professora orientadora

\_\_\_\_\_  
Renata Filgueira Costa  
Aluna pesquisadora

Tendo ciência das informações contidas neste Termo de Compromisso Institucional, eu, \_\_\_\_\_, ocupante do cargo \_\_\_\_\_, autorizo a aplicação desta entrevista, compreendendo a transcrição e o uso do registro escrito e fornecido por mim no corpo da dissertação.

Brasília, outubro de 2019.

\_\_\_\_\_  
(assinatura, matrícula e carimbo)

## ANEXO – “Constituinte deve fixar ouvidor”, Folha de S. Paulo

15 MAR 1987

ANC Pg. 7

FOLHA DE S. PAULO

ANC 88  
Pasta 12 a 20  
março/87  
056

### Constituinte deve fixar ouvidor, diz Mesquita

Do Sucessor de Brasília

O jornalista Fernando César Mesquita, 47, secretário-executivo da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (Codici), defende que o Congresso constituinte institucionalize e nomeie um “ombudsman” (ouvidor-geral) para defender os direitos do cidadão. Em apoio à sua tese, Mesquita cita a experiência da Suécia —país onde surgiu a figura do “ombudsman”—, onde o cargo de ouvidor-geral é eleito pelo Parlamento. Segundo ex-*porta-voz* da Presidência da República, o ouvidor-geral “é um instrumento de fiscalização para pessoas que tenham interesses para defender junto à máquina administrativa e que são postergados”.

Mesquita mudou sua rotina no Palácio do Planalto desde que assumiu o Codici. Longe dos microfones das emissoras de rádio e televisão e do assédio diário de dezenas de jornalistas, o “ombudsman” do governo Sarney passa a maior parte de seus dias fechada em uma sala, no segundo andar do Palácio, promovendo reuniões e cercado por assessores e relatórios. Segundo ele, há atualmente cerca de 4 mil processos da Codici tramitando pela administração federal. “Estamos recebendo em média trezentas cartas por dia”, afirma o ex-*porta-voz* da Presidência da República.

Dentro dos envelopes, o maior número de reclamações (cerca de 30%) diz respeito à perda de poder aquisitivo dos aposentados. Há, no entanto, queixas sobre aumentos de aluguéis, morosidade da Justiça e dificuldades para aquisição da casa própria. Pedidos de revisão de processos de aposentadoria no INPS e ministérios e no posicionamento de funcionários públicos, além de sugestões para o Congresso constituinte. Fernando César diz que, de um modo geral, já foram resolvidos pelo menos cinquenta casos encaminhados ao órgão.

A Codici se ocupa também de assuntos mais delicados, encontram-se atualmente no órgão cerca de 250 casos relativos a conflitos de terras e problemas com o Incra. Foi, aliás, um atrito com a atual diretoria do Incra que tirou Fernando César da Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República. No campo da reforma agrária, as correspondências trazem críticas às desapropriações feitas pelo Incra, ao valor pago pelas terras desapropriadas, problemas com o Imposto Territorial Rural (ITR) e reclamações de posseiros por maus-tratos recebidos de proprietários rurais. Até o momento, ainda não foram resolvidas queixas nessa área, mas muitas delas, segundo a Codici, estão tramitando.

Os assuntos mais graves são discutidos pelo colegiado presidido por Fernando César Mesquita e integra-

do pelo coronel Expedito Hermes, do Gabinete Militar, pelo consultor Sebastião Afonso, pelo procurador Wagner Gonçalves e também pelo advogado Carlos Galiza, representante da Secretaria de Administração. Eles reúnem-se todas as terças-feiras, das 9h às 13h, para tratar dos assuntos que, pelo regimento do Codici, não podem ser divulgados até serem solucionados, diz Mesquita.

A Codici conta atualmente com cerca de trinta funcionários espalhados por duas salas (e dois corredores) no segundo andar do Palácio do Planalto, e outras duas no anexo da sede do governo, relata Fernando César. “A comissão não tem quadros nem remuneração. Ninguém aqui

ganha nada além do salário do emprego de origem”, diz. Segundo ele, o “staff” da Codici foi montado com funcionários vindos da SID e da Secretaria de Administração. Os assessores foram emprestados de outros órgãos e da Câmara.

A proposta de criação de outros “ombudsman” ou ouvidores gerais nos Estados de São Paulo, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Sul e Bahia —no Paraná já existe— anima o ex-*porta-voz*. “Podemos movimentar mais a máquina administrativa, que é nosso objetivo”, afirma. Segundo ele, com os ouvidores gerais nos Estados, será possível remeter a eles assuntos ligados às regiões, já que a Codici cuida apenas de assuntos

ligados à administração federal.

O ouvidor-geral do Paraná, Wagner D’Angelis, também acha fundamental que a figura do “ombudsman” se generalize pelos Estados. Segundo ele, isto indicaria “uma disposição dos governos de moralizar a administração pública”. Admite, porém, que essa instituição é limitada, uma vez que seus titulares são funcionários do Executivo.

Nem todos os Estados onde serão criados o cargo de ouvidor-geral terão uma pessoa com essa exclusiva atribuição. Em São Paulo, o secretário do Interior, Ueb Rzesek, acumulará a função. O mesmo ocorrerá na Bahia, onde o secretário de Governo, Filemon de Matos, exercerá a função. No Rio Grande do Sul, o secretário especial de Governo, Fábio Koff, deverá ser escolhido pelo governador Pedro Simon para desempenhar a função.

Fonte: Folha de São Paulo, São Paulo, p. a7, 15 mar. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/115628>. Acesso em: 13 nov. 2019.