

Felipe Krusser Primo

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO E O
PAPEL DAS OUVIDORIAS DE JUSTIÇA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção de grau de Mestre em Sociologia Política.
Orientadora: Profa. Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann.

Florianópolis
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Primo, Felipe Krusser
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO E O
PAPEL DAS OUVIDORIAS DE JUSTIÇA / Felipe Krusser
Primo ; orientador, Lígia Helena Hahn Lüchmann, 2017.
156 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Política, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. Participação social. 3.
Interfaces socioestatais. 4. Ouvidoria judicial. 5.
Acesso à Justiça. I. Lüchmann, Lígia Helena Hahn. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Universidade Federal de Santa Catarina
 Centro de Filosofia e Ciências Humanas
 Campus Universitário - Trindade
 Caixa Postal 476
 Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
 E-mail: ppgsocpol@contato.ufsc.br

“Participação Social no Poder Judiciário e o Papel das Ouvidorias de Justiça”.

Felipe Krusser Primo

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pela Orientadora e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores.

Prof. Dr^a. Ligia Helena Hahn Luechmann
 Presidente/Orientadora

Prof. Dr. Julian Borba
 Membro

Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges
 Membro

Prof. Dr. Luiz Carlos Assis Iasbeck
 Membro/Via Skype

Prof. Dr^a. Marcia Grisotti
 Coordenadora

FLORIANÓPOLIS, (SC), AGOSTO DE 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, pela oportunidade de desenvolver este trabalho e conviver com colegas e professores durante este período da vida acadêmica, o que pessoalmente foi muito enriquecedor.

Agradeço, em especial, à minha orientadora, prof.^a Lígia Lüchmann, pelo voto de confiança, quando este ilustre desconhecido bateu à sua porta no PPGSP, com algumas ideias e bastante vontade, e pelo trabalho atencioso e inteligente de orientação ao longo desse período, que tornou mais desafiadora, mas também mais agradável a experiência de pesquisar.

Agradeço aos professores que aceitaram participar da banca examinadora, oferecendo suas contribuições para melhorar este trabalho de dissertação.

Agradeço à Desembargadora do Trabalho e ex-Ouvidora do Tribunal do Trabalho de Santa Catarina, Viviane Colucci, incentivadora e apoiadora deste desafio, desde seu início, dando o suporte institucional necessário para a realização da pesquisa.

Agradeço, enfim, à minha família, em especial à minha mãe, Renata, incansável na tarefa de ajudar a todos e meu porto seguro para todas as dúvidas, inclusive acadêmicas, ao Trigo, meu padasto, e à Nat, meu amor, todos Doutores em diferentes áreas, professores da vida, e parceiros deste aspirante a mestre nos inúmeros jantares regados a vinho e filosofia, de onde surgiram algumas valiosas ideias e a motivação necessária para finalizar o trabalho.

RESUMO

Os ideais democráticos sempre estiveram conectados, em menor ou maior grau, às exigências de participação popular no exercício do poder político. Na complexidade das sociedades atuais, a participação ocorre por diferentes formas e em diversas esferas do poder público, o que levou os estudiosos do tema a um movimento de ampliação do objeto de análise nas relações entre Estado e sociedade, a partir da mobilização do conceito de interfaces socioestatais. Essa perspectiva é capaz de inserir no recorte analítico dos estudos sobre participação as diferentes formas de interação entre o Estado e os diversos atores sociais, voltando-se para os espaços onde ocorrem essas interações e para os processos de construção de conhecimento e produção de sentido que deles emergem. Historicamente avesso às influências sociais e organizado em uma estrutura burocrática extremamente rígida e hierarquizada, o Poder Judiciário brasileiro tem se revelado, especialmente na última década, mais sensível aos anseios de participação, revelando uma tendência de maior abertura e aproximação com a sociedade, tanto em relação à administração de sua estrutura e gestão, quanto no aspecto técnico-jurídico, pela ampliação do acesso à justiça, enquanto princípio jurídico e direito fundamental. Constata-se que a Ouvidoria Judicial tem se mostrado efetiva nesse processo de aproximação, contribuindo para diversos aspectos, que vão além daqueles inicialmente apontados pelas teorias tradicionais da participação. Servindo como uma interface entre o órgão público judicial e a sociedade, esse espaço em que ocorrem interações diversas entre os agentes públicos e os atores sociais permite que irritações do ambiente externo penetrem nas estruturas burocráticas da máquina estatal e exerçam alguma influência nas decisões da administração. De outro lado, viabiliza o acesso dos cidadãos às informações sobre o órgão público e seus serviços, de modo a contribuir para o aspecto pedagógico da participação e também para o controle social do Estado. Essa efetividade, contudo, não é absoluta. Trata-se de uma possibilidade, um potencial para resultados, que dependem da própria natureza das interações entre os atores envolvidos, mas que também podem ser influenciados por variáveis institucionais e comportamentais. O estudo de caso realizado nesta pesquisa, na Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina, demonstra que das interações ocorridas nesse espaço de interface emergem resultados que são esperados por diferentes perspectivas teóricas, associadas a quatro dimensões analíticas, propostas com base nos referenciais teóricos eleitos: a dimensão participativa e pedagógica;

a dimensão de controle social e *accountability*; a dimensão jurídica e a dimensão sistêmica ou luhmanniana. As proposições conclusivas apontam para a relevância do conhecimento e das ações práticas geradas a partir das interações entre agentes estatais e atores sociais na Ouvidoria e para a importância de se voltar o olhar para esses espaços, até então menos observados na literatura sobre participação.

Palavras-chave: Participação social. Interfaces socioestatais. Ouvidoria Judicial

ABSTRACT

Democratic ideals have always been more or less linked to the requirements of popular participation within the exercise of political power. In the wake of current society's complexities, participation may occur in several forms and within different spheres of public power. Consequently, several researchers on the theme broadened their analysis on the relationship between the State and Society through the mobilization of social and state interfaces. Such a perspective inserts the several forms of interaction between the State and the different social agents within the analytic setback of studies on participation, returning to spaces in which the interactions occur and to the emerging processes of the construction of knowledge and the production of meaning. Brazilian Courts, organized within a highly strict and hierarchized structure, traditionally shun social influences. During the last ten years, they have proved to be greatly sensitive to participatory yearnings and they have tended towards a greater comprehension and approximation towards the community. This is especially true with regard to the administration of their structure and management and to the technical and juridical aspects through a greater access to justice as a basic juridical stance and fundamental right. In fact, the Courts' Ombudsmanship has proved to be efficacious in the approximation process and has contributed towards a host of aspects beyond those initially marked by traditional participation theories. The space in which several interactions occur between the public and social agents is an interface between the judicial public organ and society and allows conflicts from the external environment interfere in the bureaucratic structures of the state machine and affect the decisions of the administration. On the other hand, citizens' access to information on the public organ and its services is made feasible. In fact, it contributes towards the pedagogical aspect of participation and social control of the State. Such effectiveness is not absolute. It is a possibility with regard to the case of results which depend on the very nature of interactions among the agents involved and which may also be influenced by institutional and behavioral variables. Current research on the Ombudsmanship of the Regional Labor Courts of the State of Santa Catarina, Brazil, shows that results from interactions within interface space are expected by different theoretical perspectives associated to four analytic dimensions based on theoretical foregrounding, namely, the participating and pedagogical dimension; the dimension of social control and accountability; the juridical dimension; the systemic or

Luhmannian dimension. Results demonstrate the relevance of knowledge and practical activities produced from the interactions between State and social agents within the Ombudsmanship, coupled to the importance of focusing on these spaces which have been almost neglected in the literature on participation.

Keywords: social participation. Social and state interfaces. Courts' Ombudsmanship.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 DESENHO DE PESQUISA E ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	19
2.1 CONSTRUÇÃO DOS DADOS.....	22
3 POR UMA HISTÓRIA DA DEMOCRACIA	25
3.1 A DISPUTA TEÓRICA: PRINCIPAIS TENSÕES NA TEORIA DEMOCRÁTICA.....	26
3.2 ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: O ACERTO DE CONTAS	29
3.3 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E INTERFACES SOCIOESTATAIS	35
3.3.1 Bases para mobilização do conceito de interfaces socioestatais	42
3.3.2 Espaço de conflito e negociação	44
3.3.3 Conhecimento, poder, processo comunicativo e significado social do discurso: a complexidade da perspectiva analítica de interfaces ..	45
3.3.4 A tipologia proposta	46
3.3.5 A perspectiva aplicada	49
4 PODER JUDICIÁRIO E FECHAMENTO INSTITUCIONAL.....	53
4.1 OS SISTEMAS SOCIAIS E O SISTEMA JURÍDICO: POR QUE NIKLAS LUHMANN?.....	53
4.2 ABERTURAS COGNITIVAS E ACOPLAMENTOS ESTRUTURAIS	57
4.3 A ADMINISTRAÇÃO/ OU ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA BRASILEIRA	60
4.4 O FORMALISMO DA LINGUAGEM JURÍDICA E A DIFICULDADE COMUNICATIVA: DISTANCIAMENTO SOCIAL DO PODER JUDICIÁRIO	64
4.5 O ACESSO À JUSTIÇA E O DIREITO À INFORMAÇÃO	70
5 OUVIDORIA	75
5.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA OUVIDORIA PÚBLICA	75
5.2 CONFIGURAÇÃO NORMATIVA ATUAL	80
5.3 O TIPO NORMATIVO IDEAL: O QUE ESPERAR DA OUVIDORIA JUDICIAL	84
5.4 A OUVIDORIA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SANTA CATARINA	91
6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	95
6.1 DADOS GERAIS DE ATUAÇÃO DA OUVIDORIA DO TRT 12	

NO PERÍODO DE 01/01/2016 A 01/01/2017	96
6.2 APONTAMENTO DE CASOS PARADIGMÁTICOS TRATADOS PELA OUVIDORIA DO TRT 12 E SUA RELAÇÃO COM AS DIMENSÕES ANALÍTICAS PROPOSTAS E RESULTADOS ESPERADOS	109
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	137
ANEXO A - FERRAMENTAS DO SISTEMA PROAD	147
ANEXO B - CLASSIFICAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES	151

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo central investigar o papel que vem sendo desenvolvido pelas Ouvidorias Judiciárias, a partir da experiência da Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina, buscando identificar e compreender o seu perfil institucional e a dinâmica de sua atuação no âmbito interno da burocracia estatal, bem como avaliar a sua efetividade em relação a alguns dos resultados esperados com a sua criação.

A amplitude do objeto de pesquisa eleito permitiu que propuséssemos a sua abordagem a partir de um viés multidisciplinar e com base em perspectivas teóricas distintas, que inter-relacionam aspectos da Sociologia, da Ciência Política e do Direito.

Historicamente, a função judicial do Estado brasileiro tem se caracterizado pelo distanciamento social, sendo sua estrutura institucional revestida de uma armadura técnico-burocrática de difícil penetração, sustentada no argumento técnico de sua função e nos princípios de autonomia e independência do órgão jurisdicional (FILHO, 2010). Além disso, a linguagem formal e extremamente técnica das decisões judiciais, bem como o intrincado sistema normativo processual tornaram o produto de sua atividade pública pouco compreensível à grande parte da população.

No que tange ao governo judiciário, isto é, à gestão administrativa da estrutura organizacional do Poder Judiciário, enquanto componente do quadro institucional da Administração Pública brasileira, percebe-se a ocorrência de uma alteração cultural, notadamente a partir do advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça, fazendo incorporar à administração judiciária, ao longo dos últimos anos, técnicas de governança, com a adoção de atuais conceitos de gestão, planejamento estratégico, gerenciamento de metas e indicadores, que visam, em última instância, o alcance de maior eficiência e transparência na concretização do serviço público de natureza jurisdicional.

Nesse contexto, sugere-se que a participação social na administração judiciária tem sido implementada por meio do canal de diálogo instaurado pelas Ouvidorias Judiciárias, ou Ouvidorias Judiciais, para as quais foram atribuídas, em síntese, as responsabilidades pelo recebimento e encaminhamento de sugestões, pedidos de informações,

denúncias, críticas e elogios acerca da atuação dos tribunais e seus serviços auxiliares em todo país. Além desse viés, que ressalta seu potencial como mecanismo de controle social, as Ouvidorias Judiciárias têm sido apontadas, também, como instrumentos de informação e aprendizado aos usuários da justiça, capazes de aproximar e traduzir a linguagem técnica e formal exposta nas decisões judiciais e explicar a forma como se desenvolve o processo ao cidadão comum (CALLEGARI, 2014).

Apesar do crescente reconhecimento de sua relevância no contexto político atual, as experiências institucionais vigentes com a criação de Ouvidorias Públicas em todos os Poderes e níveis da Federação brasileira formaram “um extenso mosaico, de difícil sistematização” (GOMES, 2005, p. 57), cuja heterogeneidade é reforçada pela ausência de uma produção bibliográfica significativa e de um marco regulatório geral, que permitam, conforme ressalta Rubens Pinto Lyra (2004), a definição de um perfil uniforme do Ouvidor “tupiniquim”.

Sobre os estudos acerca das Ouvidorias Públicas, constata-se, no cenário nacional, a existência de baixa produção acadêmica na área, a inexistência de protagonismo de autoria e a divisão dos referenciais teóricos e perspectivas de abordagem, destacando-se os temas “mecanismos de controle/ controle social/ participação popular” como teorias correlatas predominantes, presentes na fundamentação teórica das pesquisas realizadas sobre esse objeto (SANTOS, 2015).

Especificamente em relação às Ouvidorias Judiciais, esses fatores associam-se, como dito, à ausência de uma tradição participativa no âmbito do Poder Judiciário nacional, dificultando a identificação de seu efetivo papel e os limites de sua atuação, enfraquecendo, por consequência, o seu reconhecimento na arquitetura institucional e o desenvolvimento de seu potencial como legítimo e efetivo instrumento de democratização da Justiça.

Além disso, no âmbito do Poder Judiciário, as Ouvidorias são instrumentos relativamente recentes, sendo que apenas a partir do ano 2010, por meio da Resolução n. 103/10, o Conselho Nacional de Justiça, fazendo valer disposição constante do artigo 103B¹ da Constituição

¹ Art. 103B (...)

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

Federal, determinou a criação de Ouvidorias em todos os tribunais do país, estabelecendo diretrizes para sua atuação e as competências a lhe serem atribuídas.

Segundo a referida normativa, compete às Ouvidorias dos Tribunais: receber consultas, diligenciar junto aos setores administrativos competentes e prestar informações e esclarecimentos sobre os atos praticados no âmbito do Tribunal; receber informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do Tribunal e encaminhar tais manifestações aos setores administrativos competentes, mantendo o interessado sempre informado sobre as providências adotadas; promover a apuração das reclamações acerca de deficiências na prestação dos serviços, abusos e erros cometidos por servidores e magistrados, observada a competência da Corregedoria; sugerir aos demais órgãos do Tribunal a adoção de medidas administrativas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base nas informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios recebidos.

No entanto, a par das definições de caráter normativo, é possível perguntar-se como esses mecanismos funcionam na prática? Em que aspectos e de que forma efetivamente contribuem para os resultados que a teoria política lhe atribui? De fato, proporcionam as Ouvidorias uma participação social efetiva na administração da Justiça ou servem apenas como um filtro amortecedor das demandas dos cidadãos, sem que essas demandas se revertam em melhorias na prestação dos serviços públicos de natureza jurisdicional ou em informação útil aos usuários?

Em termos mais gerais, portanto, a problemática identificada na presente pesquisa reside em compreender, à luz dos referenciais teóricos eleitos, qual o papel que vem sendo (realmente) desenvolvido pelas Ouvidorias de Justiça, qual o seu perfil institucional e a sua efetividade como instrumento de controle e participação social na administração judiciária e mecanismo de aperfeiçoamento do acesso à justiça.

Em termos mais específicos, o desenho de pesquisa foi desenvolvido tomando por base o seguinte questionamento: qual o papel desenvolvido pela Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina e de que forma esse instrumento se revela efetivo, em sua atuação prática, para o alcance dos resultados esperados com a sua criação?

O presente estudo buscou, assim, investigar - a partir dos dados disponíveis junto à Ouvidoria existente no Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina -, o papel que vem sendo exercido por esse mecanismo, identificando suas atribuições, estrutura, processos e dinâmica de trabalho, relações e articulação com os demais setores e agentes da burocracia estatal (sob uma perspectiva institucional interna,) buscando compreender em quais aspectos e de que forma a sua operação se revela efetiva para o cumprimento dos objetivos que lhe são atribuídos, sob o enfoque das teorias da participação e controle social.

Nesse intuito, parte-se da premissa de que as Ouvidorias Judiciais inserem-se, mais precisamente, à luz das teorias democráticas contemporâneas, no conceito de “interfaces socioestatais”, caracterizando-se como canais de abertura cognitiva entre o sistema judiciário e o meio social. Seriam, assim, primordialmente, mecanismos institucionais capazes de viabilizar, por um lado, a penetração no sistema de justiça de irritações do ambiente social, na forma de manifestações dos cidadãos, e, por outro, capazes de garantir aos usuários da Justiça informação útil e esclarecedora sobre os serviços jurisdicionais, cumprindo também um papel pedagógico e de ampliação do acesso à justiça.

Sem desconsiderar-se a dificuldade inerente à aferição do grau de efetividade do mecanismo estudado – o que será abordado com maior detalhamento na exposição da metodologia utilizada na pesquisa – acredita-se que a investigação exploratória e descritiva do objeto, ora apresentada, justifica-se, principalmente, pela necessidade de avanço na temática e de compreensão do papel que, de fato, exerce esse mecanismo institucional na esfera do Poder Judiciário brasileiro.

Nesse caminho, servirão como referências, em um primeiro momento, os trabalhos mais recentes de investigação de experiências institucionais democráticas participativas, especialmente no cenário latino americano, abordados à luz dos estudos desenvolvidos por pesquisadores contemporâneos, como Ernesto Isunza Vera e Adrián Gurza Lavalle (2006; 2010), Leonardo Avritzer (2009), Lúcia Helena Hahn Lückmann (2002; 2012); Roberto Pires (2010), dentre outros.

Ainda no plano teórico, e na tentativa de descrição normativa do objeto empírico de estudo, pretende-se lançar mão de aspectos da teoria sistêmica e da comunicação de Niklas Luhmann, como suporte para a compreensão da categoria das interfaces socioestatais, vistas, sob essa perspectiva, como aberturas cognitivas, por meio das quais o sistema – neste caso o sistema jurídico – estabelece acoplamentos estruturais com o meio (CALLEGARI, 2014).

O recurso à teoria luhmanniana é inspirado na aparente associação da ideia das interfaces socioestatais, enquanto canais de abertura cognitiva, aos pressupostos teóricos que estabelecem as relações inter-sistêmicas.

Considerando a associação proposta com aspectos do Direito, especialmente a mobilização da categoria do “acesso à justiça”, adotar-se-á, também, como referência neste campo, a construção teórica de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) - integrantes do denominado “Projeto de Florença”-, para quem a expressão serviria para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico: a acessibilidade de forma igualitária por todos e a produção de resultados individual e socialmente justos.

A opção pelos referenciais informados decorre, assim, dos objetivos da pesquisa e da natureza do objeto empírico que se propõe investigar, a partir do qual se destacam, do ponto de vista sociológico eleito, os aspectos institucionais e funcionais da prática participativa no âmbito do Poder Judiciário e, sob o enfoque jurídico, a inserção das atividades das Ouvidorias Judiciais na ótica de efetivação do acesso à justiça.

Não obstante, é importante deixar claro, desde já, que o eixo teórico central do trabalho situa-se no âmbito da Ciência Política e, mais precisamente, no campo das teorias democráticas, dentro da linha de pesquisa que tem por foco a participação política e o controle social do Estado.

2 DESENHO DE PESQUISA E ASPECTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, exploratória e descritiva do objeto empírico definido, com base bibliográfica, documental e estudo de campo.

Parte da agenda de pesquisa atual no campo das IPs (Instituições participativas) direciona-se, ainda, na tentativa de aferimento da efetividade desses mecanismos, especialmente no que se refere ao aprimoramento das políticas e gestão públicas (AVRITZER, 2011). No entanto, já se reconhece que esse objetivo não é tarefa simples.

A questão poderia ser colocada, a título exemplificativo, nos seguintes termos: maior participação significa, de fato, a implementação de melhores políticas públicas?

A partir do exemplo dado acima, como aferir se determinado mecanismo institucional é efetivo, ante a diversidade de variáveis que poderiam influenciar a elaboração e execução de políticas públicas em determinado local?

Nesse ponto, é importante atentar-se para uma distinção necessária em relação à forma como pode ser concebida a prática participativa.

Segundo Adrián Gurza Lavalle (2011), a participação é, a um só tempo, categoria inserida na prática política de atores sociais, categoria teórica democrática com pesos variáveis, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por lei ou disposições regimentais. A multidimensionalidade desses sentidos a torna um conceito fugidio e bem assim dificulta as tentativas de avaliar seus efeitos. Expõe o autor que:

(...) Quando a participação é definida como valor, ela opera como um conceito conotativo que define um bem – por ser boa a participação –, mas proposições conotativas não são passíveis de pesquisa empírica na medida em que seus componentes não são variáveis. Então, o primeiro passo para avaliar os efeitos da participação reside em suspender seus significados como valor em si, preservando seu papel como ideia-força, mas tornando possível uma avaliação que, assumindo um conceito denotativo, afira efeitos empíricos específicos (LAVALLE, 2011, p. 37).

Portanto, como pressuposto teórico e tendo em vista o objetivo do presente trabalho, afasta-se, de início, a concepção da participação como valor em si, buscando avaliar-se a prática participativa em foco a partir de seus efeitos desejáveis ou resultados esperados. Isso porque a avaliação dos efeitos produzidos supõe, neste caso, a explicitação precisa dos efeitos que se pretende alcançar com a criação do mecanismo.

Nessa linha de raciocínio, buscar-se-á, em um primeiro momento, a realização de revisão bibliográfica acerca das teorias de democracia sob o prisma da participação e do controle social, tendo como corte temporal o surgimento de suas vertentes contemporâneas, na década de 1960, com destaque para os estudos já realizados sobre as experiências participativas instituídas no processo de reconstrução democrática no cenário nacional, especialmente a partir promulgação da Constituição Federal de 1988. Nessa fase, buscar-se-á, também, apontar o estágio atual das pesquisas sobre as experiências institucionais de caráter participativo, em que o foco direciona-se no sentido de ampliação das lentes analíticas para abarcar as diferentes formas de interação entre o estado e os atores sociais, bem como nos processos de construção do conhecimento e produção de sentido que emergem desses espaços de interação.

Também mediante revisão bibliográfica e pesquisa documental, buscar-se-á descrever o quadro institucional do Poder Judiciário brasileiro frente aos ideais democráticos participativos e investigar de que forma o distanciamento social das instituições judiciárias pode impactar o direito fundamental de acesso à justiça, considerado esse em seu sentido mais amplo, sob o enfoque jurídico.

Em um terceiro momento a pesquisa tomará por foco a descrição normativa das Ouvidorias Judiciais, com o delineamento de seu tipo normativo ideal, a partir dos referenciais teóricos eleitos e da regulamentação incidente, buscando-se identificar e apontar os resultados esperados com a sua criação e os aspectos funcionais que lhes são normativamente atribuídos.

O delineamento de uma descrição normativa da Ouvidoria Judiciária tem por escopo exatamente a identificação dos efeitos desejados pela sua implementação, no plano teórico-normativo, servindo como instrumental metodológico capaz de viabilizar a avaliação de sua efetividade em relação aos resultados esperados e selecionados.

Na fase seguinte tomar-se-á por foco o estudo de campo, mediante a observação das atividades e coleta de dados da Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina, buscando-se

identificar a sua forma de atuação, estrutura administrativa existente, regulamentação vigente, atribuições efetivas, articulação com os demais setores e agentes da burocracia estatal, processos de trabalho e registros de atendimento.

Assim, nesta etapa da pesquisa buscar-se-á avançar na análise da efetividade do mecanismo investigado em relação aos resultados esperados e selecionados, mediante a análise de conteúdo e interpretação dos dados, com base nos registros das manifestações, histórico de sua tramitação e seu tratamento no âmbito interno da burocracia estatal.

É importante esclarecer, neste ponto, que não se pretende investigar a efetividade do mecanismo com base nos resultados finalísticos das manifestações que chegam à Ouvidoria, ou simplesmente por meio do número de demandas atendidas quanto ao seu requerimento, porquanto em grande parte das vezes essas demandas não deveriam mesmo, por motivos diversos – que envolvem questões de legalidade, oportunidade e conveniência – serem atendidas. Em outros termos, o resultado esperado com a atuação da Ouvidoria não seria, sob essa perspectiva, o atendimento de todos os requerimentos dos cidadãos, mas estaria relacionado, antes, com a forma como esses requerimentos são direcionados e tratados no âmbito interno institucional, podendo se reverterem na implementação de melhorias ou correções na prestação do serviço público ou em informação útil ao usuário.

Nessa linha, como se verá mais detidamente no capítulo próprio, optou-se pela definição de um tipo normativo de ouvidoria mediante uma síntese que contemple as diversas perspectivas de abordagem e os regulamentos vigentes, de modo a identificar os objetivos pretendidos com a sua criação.

Optou-se, ainda, pela operacionalização do conceito de efetividade da ouvidoria em quatro dimensões distintas, relacionadas, cada qual, com diferentes aspectos da atuação da ouvidoria e com os resultados que lhe são atribuídos ou esperados, de acordo com diferentes perspectivas teóricas sobre o tema.

A partir da identificação desses aspectos relacionados ao que seria uma atuação ideal da ouvidoria, os quais chamamos de dimensões, buscamos aferir a sua potencial efetividade em relação a cada um dos objetivos ou resultados supostos com a sua criação, mediante análise, classificação e interpretação dos dados, consistentes nos relatórios de atendimento e registros de tramitação interna das manifestações que chegaram à Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho no período de 1 (um) ano, de 01/01/16 a 01/01/17.

A análise dos dados foi dividida em dois tópicos: em um primeiro momento, será apresentada a interpretação dos dados gerais de atendimento (tais como: número, tipo e assunto das manifestações), sugerindo-se a sua relação com as dimensões analíticas propostas, de modo a explicitar a natureza e o tratamento dado às demandas que chegam à Ouvidoria do TRT 12.

Em um segundo momento, buscar-se-á demonstrar a efetividade da ouvidoria em relação aos resultados esperados, mediante o apontamento de casos paradigmáticos, aptos a explicitar a conexão de suas atividades com cada uma das dimensões analíticas sugeridas e a sua capacidade de contribuição para o alcance dos objetivos que lhe são atribuídos pela teoria.

As proposições conclusivas são construídas, assim, mediante argumentação que busca explicar o objeto de estudo a partir das bases teóricas eleitas, por meio de ampla revisão bibliográfica e documental associada à coleta, sistematização e interpretação dos dados obtidos.

2.1 CONSTRUÇÃO DOS DADOS

Neste ponto, é importante esclarecer que a escolha da Ouvidoria do TRT 12 para o estudo de caso deu-se por uma série motivos. Tratando-se de pesquisa de natureza qualitativa, em que se pretende explorar e descrever o objeto em profundidade, sob diversos aspectos, priorizou-se, no recorte da investigação, o acesso amplo às estruturas institucionais e ao funcionamento interno do mecanismo estudado, bem como aos dados disponíveis.

Na construção desses dados, foi possível participar, enquanto sujeito de pesquisa e servidor do Tribunal do Trabalho de SC, no período de julho de 2014 a outubro de 2015, do projeto de desenvolvimento de um sistema informatizado para recebimento e processamento das demandas que chegam à Ouvidoria. O principal requisito do sistema desenvolvido foi a possibilidade de concentração de todas as manifestações dos usuários (pelos diferentes meios de atendimento) em um repositório/banco de dados único, capaz de classificar e gerar relatórios diversos a partir dessas informações.

Após período de desenvolvimento e testes, o Módulo de Ouvidoria do sistema PROAD foi homologado e entrou em operação em 29/09/2015. Ainda assim, durante o primeiro mês houve a transição entre os sistemas e na forma de registro das demandas, que passaram a

ser inseridas em sua integralidade no novo banco de dados a partir do mês de dezembro de 2015.

Os relatórios inicialmente planejados possibilitam aferir informações como: número mensal de demandas; número de manifestações por tipo, assunto e grupos de assuntos; os canais de atendimento mais utilizados pelos usuários; o relacionamento dos manifestantes com o Tribunal; a forma de resolução das demandas; o tempo de tramitação e resposta ao interessado, e as áreas do Tribunal mais impactadas pelas atividades da Ouvidoria.

Além disso, o sistema permite o mapeamento da tramitação interna de cada demanda processada. Ou seja, a verificação do caminho percorrido, no âmbito interno institucional, desde a manifestação do usuário até a resposta final que lhe é fornecida, mantendo registro do histórico de eventos em cada processo gerado.

A classificação das demandas, que serviu como subsídio para o desenvolvimento do sistema, foi elaborada por uma Comissão, de âmbito nacional, formada por gestores de Ouvidorias de diferentes Tribunais Regionais, em projeto do Colégio de Ouvidores da Justiça do Trabalho², que teve por escopo elaborar a padronização das rotinas de trabalho, fluxos das demandas e a identificação de requisitos para a escolha de sistema informatizado único e integrado de todas as ouvidorias da Justiça do Trabalho.

A partir da identificação de demandas comuns às ouvidorias dos diversos Tribunais e de informações consideradas relevantes, do ponto de vista da administração pública, buscou-se elaborar classificação dos dados capaz de permitir uma leitura mais precisa da atuação das ouvidorias e o fornecimento de relatórios diversos, direcionados a servir como subsídio para a gestão pública nos Tribunais Regionais, e também o mapeamento dos problemas e falhas comuns identificadas na atuação da Justiça do Trabalho, em âmbito nacional.

Elaborou-se, nesse intuito, classificação de acordo com os meios de acesso mais utilizados; com o relacionamento do manifestante com o

² O Colégio de Ouvidores da Justiça do Trabalho, criado no 4º Encontro Nacional das Ouvidorias da Justiça do Trabalho, na cidade de Porto Alegre, é uma sociedade civil, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, integrado pelos membros dos Tribunais Regionais do Trabalho que estiverem exercendo os cargos de Ouvidores, e tem por objetivo contribuir para elevar continuamente os padrões de transparência, prestação e segurança das atividades dos Ouvidores da Justiça do Trabalho.

Tribunal; manifestações por tipo, inclusive pedidos de acesso à informação; por grupo de assuntos e por assuntos diversos, conforme quadro constante do Anexo B³.

3 Quadro extraído da Ata da Reunião realizada nos dias 18 e 19 de maio de 2015, na Ouvidoria do TRT 15a Região, em Campinas – SP, pela Comissão de Negócios de Gestores de Ouvidorias, do COLEOUV, integrada pelo autor do presente estudo, e que serviu como subsídio para o desenvolvimento do sistema PROAD, no TRT 12, posteriormente selecionado, pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, como sistema informatizado único a ser implantado pelas ouvidorias de todos os Tribunais Regionais do Trabalho do país.

3 POR UMA HISTÓRIA DA DEMOCRACIA

Uma certa inquietude e uma sensação de incerteza parecem acometer o intérprete disposto a imergir no campo da teoria democrática. Conforme se avança no estudo do tema, as convicções iniciais, permeadas de um imaginário que engloba quadros teóricos definidos, classificações esquemáticas e certezas conceituais – muitas delas decorrentes do senso comum – vão cedendo espaço para dúvidas e questionamentos, decorrentes da complexidade, da polissemia de sentidos, da vastidão do conhecimento e das discussões travadas, sob as mais diversas perspectivas, sobre o tema da democracia.

A mera tentativa de resposta à questão primária – “O que é a democracia?” - já revela tratar-se de uma categoria em disputa. Diversas são as correntes teóricas que a circundam e as perspectivas de abordagem na busca de sua compreensão enquanto fenômeno sociopolítico relacionado à forma de governo dos povos.

De qualquer forma, a questão democrática sempre manteve seu lugar ao centro do debate político contemporâneo. Abordada sob as mais diversas perspectivas, no âmbito da Filosofia, da Ciência Política e da Sociologia, a democracia é, de um modo geral, associada aos ideais de igualdade, de soberania popular e de autogoverno dos povos.

No campo da teoria política as reflexões sobre a democracia tornaram-se preocupação dominante, secundadas pelas discussões correlatas sobre justiça e Estado (MIGUEL, 2014). A democracia tornou-se, também, objeto de um vasto campo de estudos empíricos no âmbito da ciência política, desde pesquisas sobre eleições, processos decisórios, dominação das elites, mecanismos de representação e participação, entre outros temas correlatos.

Não parece demais afirmar, assim, utilizando-se do termo de Giovanni Sartori (1994), que vivemos uma “era da democracia confusa”, cuja compreensão, sob o enfoque da ciência política, é influenciada por diversas tensões internas, dentre as quais se destacam a contraposição entre concepções descritivas e normativas do processo democrático – fatos x valores – e entre os ideais de representação e participação popular (SILVA, 1999).

Mas não nos deixemos cair em tentação na amplitude desse vasto campo teórico, sob pena de perder-se o foco e inviabilizar o avanço no desenvolvimento da presente pesquisa. A intenção, aqui, é tão somente situar o debate no âmbito da Ciência Política, apresentando, sob uma perspectiva histórica, as principais correntes de pensamento e o estágio atual das pesquisas sobre experiências de participação política,

especialmente no cenário brasileiro posterior à Constituição de 1988. Justifica-se: o objeto central do presente estudo (ouvidoria pública) é apontado, na maior parte de seus referenciais teóricos, como um “instrumento democrático”, um “mecanismo de participação e controle social” (SANTOS, 2015, p. 1), sendo associado, com mais frequência, aos ideais vinculados à chamada democracia participativa.

3.1 A DISPUTA TEÓRICA: PRINCIPAIS TENSÕES NA TEORIA DEMOCRÁTICA

Sob uma perspectiva histórica, não há como se olvidar da referência à experiência grega para uma primeira aproximação com a ideia de democracia, que ainda hoje inspira os ideais participacionistas e os debates acerca dos regimes políticos atuais.

A célebre classificação de Heródoto acerca dos regimes políticos não perdeu seu valor nesse debate, conforme reproduzido por François Châtelet (2009):

- O bom regime é aquele no qual comanda apenas um – a monarquia -, que governa para a sua glória e a de seus súditos?
- Ou aquele no qual comanda uma minoria – a oligarquia -, constituída de cidadãos reconhecidos como “superiores” por seu nascimento, sua riqueza, sua competência religiosa ou militar?
- Ou aquele onde comanda a maioria – a democracia -, maioria constituída pela população dos camponeses, dos artesãos, dos comerciantes, dos marinheiros? (CHÂTELET, 2009, p. 16):

A contribuição singular de Atenas, enquanto experiência política, consiste, assim, em ter de alguma forma respondido ao questionamento acima com a prática, instaurando o último regime – a democracia – e passando a lhe dar um novo sentido. O êxito dessa experiência foi grande até 430 a.C, tanto na harmonia de seu funcionamento interno quanto na ampliação de sua expansão ao exterior, sendo que após as derrotas sofridas na guerra contra Esparta, inicia-se uma crise, que está na origem das mais significativas reflexões políticas surgidas no

pensamento grego, destacando-se as de Tucídides e de Platão (CHÂTELET, 2009).

Assim, muito se questiona acerca do verdadeiro alcance e da igualdade efetivamente existente no regime das cidades estado gregas, mas quase não se nega o seu caráter paradigmático em relação aos ideais de auto-governo e auto-determinação dos povos, que ainda hoje inspiram os teóricos e partidários da democracia nos Estados modernos.

O caminho histórico é longo neste debate, e perpassa pela transformação da escala espacial de organização dos povos modernos, nos grandes Estados nacionais, o que ocasionou uma alteração radical e necessária das instituições e práticas democráticas. A chamada democracia direta, inspirada no modelo das cidades-Estado da Grécia antiga, mostrou-se inviável, ao longo do tempo, para dar conta das demandas políticas das complexas e espacialmente extensas sociedades modernas, o que ensejou o desenvolvimento de mecanismos diversos de representação, como única forma de se manter a lógica da igualdade política (DAHL, 2012).

Não por outro motivo, dentre as muitas tentativas de classificação e sistematização dos diversos modelos teóricos ou correntes teóricas democráticas, a mais lembrada - tanto no campo científico quanto sob o enfoque do senso comum - ressalta exatamente a diferença que nos separa da Grécia antiga, estabelecendo uma divisão entre a chamada “democracia direta” e a “democracia representativa” (MIGUEL, 2005).

No entanto, para além das reflexões políticas da antiguidade grega e apesar da extraordinária influência da Grécia clássica no desenvolvimento da democracia, ensejando a referida distinção entre correntes contrapostas, as ideias e instituições democráticas da modernidade foram influenciadas, também, por diversos outros fatores, dentre os quais merecem destaque: a) uma tradição republicana; b) o desenvolvimento de governos representativos, e c) a crença na igualdade política (DAHL, 2012).

Nessa linha, outra classificação simbólica, que reflete a segunda tensão interna no campo da teoria democrática (fatos x valores) é apresentada por Giovanni Sartori (1994), o qual destaca a distinção entre o que chama de “democracia empírica” (descritiva) e a “democracia racional” (prescritiva). Na primeira categoria estariam as construções teóricas que buscam revelar os traços constitutivos dos regimes eleitorais ocidentais, enquanto na segunda as teorias que buscam apontar suas insuficiências e propor novas formas de aprofundamento da participação dos cidadãos na arena política.

Essa distinção, contudo, no sentido de isolar uma “teoria empírica” de outra “normativa” parece ignorar, a nosso ver, o fato de que nenhuma teoria política pode-se revelar totalmente isenta de qualquer conteúdo valorativo ou com fundo normativo absolutamente neutro.

Nesse sentido, amparando nossa tentativa de apresentar, ainda que de modo sucinto, uma breve história do pensamento político relacionado às teorias democráticas, Pierre Rosanvallon (2010) faz insistir no fato de que nenhum conceito político, seja ele relacionado à democracia, à liberdade, ou outros, pode ser dissociado de sua história, apregoando a superação da barreira entre a história política e a filosofia política.

Para esse autor, a história política não deve ser entendida como um desenvolvimento mais ou menos linear, que apresenta uma sucessão de conquistas e derrotas antes de nos conduzirem ao fim da história, com a democracia enfim celebrada ou a liberdade organizada. Em suas palavras:

(...) em função das tensões e das incertezas a ela subjacentes, a democracia constitui o político num campo amplamente aberto. Se há mais de dois séculos ela aparece como princípio organizador incontornável de toda ordem política moderna, o imperativo que traduz esta evidência tem sido sempre tão intenso quanto impreciso. Por ser fundadora de uma experiência de liberdade, a democracia nunca deixa de constituir uma solução problemática para instituir uma polis de homens livres. Nela se reúnem há muito tempo o sonho do bem e a realidade da indeterminação. O que há de particular a essa coexistência, é que não se trata de um ideal longínquo sobre o qual todos estariam de acordo; as divergências acerca de sua definição remetem aos meios empregados para realizá-la. Essa é uma das razões pelas quais não pode se reduzir a história da democracia àquela de uma experiência contrariada ou de uma utopia traída. (ROSANVALLON, 2010, p. 74).

A abordagem proposta por Rosanvallon, portanto, leva a enfoque diverso sobre a história da democracia, pretendendo ir além das histórias lineares tradicionais, baseadas na noção de um progresso gradual em

direção a um regime perfeito e acabado. Em sua concepção, o velho (poder social informal) e o novo (instituições regulares) sempre coexistiram e estão interligados, devendo-se explorar as conexões entre história e teoria política, de modo que a história seja entendida como um laboratório do presente.

Estabelecidos esses pressupostos teóricos - pelos quais pretendemos superar a ideia de uma exposição histórica isenta de qualquer conteúdo valorativo - retornamos à tensão interna (democracia direta x democracia representativa) que durante muito tempo permeou o debate no campo das teorias democráticas.

3.2 ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: O ACERTO DE CONTAS

Nesse ponto, é possível dizer que os ideais de representação ganharam força e foram desenvolvidos com mais profundidade ao longo dos séculos XIX e XX, especialmente com o governo representativo liberal inglês e a partir da revolução americana, com os Artigos Federalistas. A representação, assim, foi alçada à condição de princípio, por sua indispensabilidade para a organização política democrática nos modernos Estados-nação, o que veio a alterar a própria noção de democracia e inserir novos rumos e questionamentos teóricos acerca dos processos políticos e regimes de governo.

Na segunda metade do século XX as teorias democráticas baseadas na representação adquiriram forte influência, principalmente a partir da obra do economista austríaco Joseph Schumpeter, “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, publicada pela primeira vez em 1942. Essa obra é especialmente paradigmática, porque o autor, ao estabelecer as suas premissas teóricas, acabou por gerar um debate que colocou em polos opostos teorias democráticas de viés normativo e descritivo – exatamente o que criticamos acima-, influenciando autores como Giovanni Sartori, Robert Dahl e Anthony Downs.

A partir dessa obra, portanto, o autor é apontado como um dos precursores (senão o pioneiro mesmo) dessa concepção pretensamente metodológica, realista, descritiva da teoria democrática, capaz de afastar-se daquela concepção mais normativa, da democracia como um ideal a ser alcançado, com base na experiência da antiguidade.

Schumpeter (1961) fez sua construção teórica a partir de uma crítica ao que ele chamou de “doutrina clássica da democracia”, e que

corresponderia à filosofia prevalecente acerca da democracia do século XVIII, podendo ser expressa, segundo o autor, da seguinte maneira: “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (SCHUMPETER, 1961, p. 300).

Como doutrina clássica, ele refere-se expressamente aos utilitaristas, o que nos remete ao pensamento dos liberais ingleses da escola de James Mill e Jeremy Bentham, sendo aparente que também estivesse dialogando com autores como John Stuart Mill e Jean-Jacques Rousseau, questionando exatamente essa corrente de pensamento que associava a democracia à existência de um bem comum que poderia ser identificado pela racionalidade dos indivíduos.

Schumpeter pretendeu desconstruir essa concepção, buscando demonstrar que ela teria na verdade um caráter ficcional, sem qualquer correspondência com a realidade contemporânea, e que se baseia em mitos não verificáveis. Segundo afirmou “nenhuma dificuldade há com a democracia, exceto, talvez, a maneira de fazê-la funcionar” (SCHUMPETER, 1961, p. 301).

Assim, atacando os pressupostos da possibilidade de um “bem comum” identificável e determinado, que o povo possa aceitar por força de uma argumentação racional, e de uma “vontade geral”, Schumpeter buscou elaborar seu modelo teórico a partir de uma base empírica, propondo relatar o funcionamento das instituições democráticas na realidade.

E nesse ponto vislumbra-se uma aproximação com Robert Dahl, que também baseou o seu desenvolvimento teórico a partir de um método mais analítico da democracia, de base empírica. Dahl, posteriormente, buscou a partir do conceito de poliarquia avaliar a aproximação das sociedades modernas daqueles ideais democráticos que, para ele, nunca de fato chegaram a existir. Sobre a impossibilidade de um bem comum inequivocamente determinado, Dahl (2012) apresentou os seguintes questionamentos: para se determinar o bem comum, quem deve ser levado em consideração? O bem comum de quem? Deveria ser o bem de todas as pessoas afetadas pela decisão, mas como identificar esse limite? De que modo esse bem comum poderia ser determinado por decisões coletivas? E o mais difícil: qual é o conteúdo do bem comum?

Em síntese, Schumpeter formulou uma teoria que, na sua concepção, seria muito mais próxima da realidade dos fatos e que permitiria, portanto, uma melhoria do processo democrático, sendo

definida como um método, da seguinte forma: “O método democrático é um sistema institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 329).

A chamada democracia representativa passou, assim, a ser identificada com frequência à sua vertente liberal elitista, inspirada na obra de Schumpeter, e limitada à escolha de líderes e à outorga de autorização pelo processo eleitoral, justificando-se mais pelo seu caráter instrumental, como única alternativa viável no cenário político contemporâneo, dos grandes Estados nacionais, do que por suas qualidades intrínsecas como regime de governo.

No entanto, a familiaridade com o termo “democracia representativa” não deve obscurecer o fato de que encerra uma contradição em si mesma, porquanto “se trata de um governo do povo no qual o povo não está presente no processo de tomada de decisões” (MIGUEL, 2014, p. 13).

Nesse ponto, vale destacar – ainda que, em razão dos limites da presente exposição, não se adentre com maior profundidade no imbróglgio terminológico – a ressalva de alguns pesquisadores no sentido de que essa atitude de interpretar a representação como um “mal necessário” ao qual temos que nos acostumar decorre, especialmente, de uma premissa equivocada e amplamente aceita no debate teórico, que estabelece uma identidade entre representação política e democracia representativa (VITULO, 2009). Em tal linha de argumentação, a representação deve ser vista como um recurso crucial da atividade política, independentemente da forma que esta de fato possa assumir, não se confundindo, *a priori*, com o modelo de democracia representativa que historicamente vem sendo associado a uma carga elitista de inspiração liberal.

Não obstante tal ressalva, verifica-se que, de outro lado, os referenciais participacionistas contemporâneos, inspirados em teóricos clássicos como Rousseau e J.S. Mill, acabaram por assumir uma posição alternativa ao modelo liberal representativo, e na qual restariam resgatados os valores da autodeterminação e da cidadania plena, aliados ao caráter pedagógico da participação (LÜCHMANN, 2012).

A oposição mencionada ganhou maior relevo a partir da década de 1960, com o desenvolvimento da vertente teórica da chamada democracia participativa, inspirada nas obras paradigmáticas mencionadas, e da qual se pode inferir como expoentes, em um primeiro momento, os nomes de Carole Pateman (1992), C.B Macpherson (1978) e Benjamin Barber (1984), os quais tiveram significativa contribuição

para o desenvolvimento dos fundamentos básicos do modelo participativo em contextos contemporâneos.

Para essa corrente, de um modo geral e guardadas as devidas especificidades dos diversos aportes teóricos que a circundam, a democracia pressupõe o reconhecimento de uma esfera pública, de cidadãos livres, que deverão participar cada vez mais e por meio de mecanismos diversos, das decisões políticas, para além do voto periódico no processo eleitoral.

O desenvolvimento dessa vertente teórica e de suas correlatas – como a democracia deliberativa – em contraposição aos modelos teóricos inspirados na representação política, terá uma repercussão de fundo, como se verá adiante, uma vez que tal pretensa oposição vai, posteriormente, refletir-se em outras disputas teóricas que passaram a reduzir a complexidade da questão democrática, gerando, ao longo de muito tempo, uma polarização simplificadora de posições que desconsideram todo o processo complexo no qual se estabelecem as relações políticas.

Esse embate teórico, portanto, que perdurou ao longo das últimas décadas do século XX, polarizou e conferiu caráter antitético entre os modelos de governo representativo e os ideais participacionistas, tendo esses incorporado um viés normativo decorrente de sua identificação – ou pretensa identificação – com a própria democracia direta, enquanto estado ideal de governo do povo, e cuja referência clássica seria exatamente a cidade-Estado de Atenas, na Grécia antiga.

Nesse sentido, em trabalho no qual analisam a trama da crítica democrática e os deslocamentos conceituais ocorridos entre “representação política”, “participação” e “*accountability*”, que teriam gerado uma resignificação recíproca desses conceitos, Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera (2011, p. 100) destacam, antes, que:

(...) a participação, ora como categoria teórica do campo da teoria democrática, ora como categoria prática dos atores sociais, consubstanciou a crítica interna à democracia na segunda metade do século XX. A força da ideia de participação foi nutrida por duas ordens de fatores. No plano analítico, foram cruciais tanto sua superposição com valores fundamentais da democracia – como autodeterminação e igualdade política – quanto seu baixo grau de especificação analítica, o que permitiu torná-la depositária de expectativas normativas de índole diversa (psicológicas,

pedagógicas, distributivas, emancipatórias, de eficiência, entre outras). No plano histórico, o contexto da Guerra Fria impôs severas restrições às tentativas de desenvolver críticas internas e teorias substantivas da democracia. Nesse contexto, e mediante uma ressignificação que depurou a ideia da participação das conotações negativas herdadas do fascismo, os modelos participativos acabaram por assumir uma posição polar (LAVALLE; VERA, 2011).

Segundo esses autores, portanto, o teor antitético dos modelos participacionistas em relação ao modelo representativo não derivou de uma oposição homogênea e explícita na literatura, mas sim de sua utilização como fundamento da crítica democrática, que inspirou expectativas normativas as mais variadas acerca da participação, decorrentes de sua superposição com os princípios da autodeterminação e da igualdade política.

Além disso, no cenário político nacional, também foi possível notar uma ampliação, ao longo das últimas décadas, da crítica democrática interna, decorrente de diversos fatores, como a ineficiência da máquina pública, os sucessivos escândalos de corrupção envolvendo políticos profissionais, etc., e na qual se propaga uma crise da representatividade, ou do modelo representativo, dando força aos ideais participacionistas, que passaram a ter seu caráter normativo reforçado.

Ao que nos parece, contudo, essa polarização que restringe o debate democrático, identificando-o entre partidários da democracia representativa e da democracia participativa afigura-se superada, ao menos do ponto de vista teórico, podendo-se identificar no debate atual uma ressignificação e um ajuste teórico que oferece margem para uma série de outras reflexões e abordagens acerca do tema.

Nessa linha, Nádía Urbinati (2010, p. 54) ressalta que a análise do debate enfocada a partir da ideia de deliberação permite que se perceba a participação e a representação “não como duas formas alternativas de democracia, e sim como formas correlatas, que constituem o *continuum* da ação política nas democracias modernas”.

Em sua argumentação, Urbinati (2010) busca demonstrar que, além de seu caráter instrumental e dessa correlação e compatibilidade com os mecanismos de participação social, a representação apresenta aspectos positivos e desejáveis, que são expostos a partir de três pressupostos teóricos claros: primeiro, que o discurso público é um dos principais traços que caracterizam e dão valor à política democrática;

segundo, que a representação cumpre um papel chave no processo de construção do caráter discursivo democrático da política, e, terceiro, que a representação resgata e permite a natureza reflexiva na atividade política, por meio da qual os indivíduos transcendem a imediatez de suas experiências e interesses. Tomando por base o modelo da ágora, a autora afirma que o discurso, como forma de ação indireta e marca constitutiva da democracia representativa, cria o espaço propício para a deliberação, possibilitando a distinção entre o ato de deliberar e o de votar.

A autora explora esses aspectos tomando por base aquilo que, em sua interpretação, significou uma tentativa de John Stuart Mill em estabelecer uma ligação entre governo representativo, representação proporcional e o caráter agonístico da assembleia, acrescentando, ainda, nesse quadro teórico, a ideia de deliberação como *advocacy*, a qual teria apenas sido sugerida por Mill.

Ainda que tenha por foco a análise dos aspectos positivos e vantajosos da representação, enquanto recurso da atividade política, a revisão proposta por Urbinati destaca e tenta superar, como dito, o embate teórico que, ao longo das últimas décadas, colocou em polos opostos os partidários da representação e da participação. Para a autora, a evolução das análises e do pensamento político na entrada do século XXI, especialmente ao longo das últimas duas décadas, alterou esse cenário de contraposição teórica dos modelos representativos e participacionistas, passando-se a admitir uma síntese, na qual representação e participação não se revelam mais como regimes diversos, em si mesmos, mas sim como mecanismos complementares do processo democrático, que permitem, em conjunto, a continuidade da ação política (URBINATI, 2010).

Reforçando essa percepção, Adrián Gurza Lavalle e Cícero Araújo (2006, p. 13), nas notas introdutórias do dossiê “O futuro da representação”, do número 67 da Revista Lua Nova, assinalaram que “a representação deve ser vista como um recurso crucial da atividade política, independentemente dos formatos e modalidades que esta de fato possa assumir”.

Nesse sentido, passa-se a reconhecer que, ao lado dos mecanismos de representação política, o Estado ou os atores estatais, no desempenho de suas funções e atividades, estabelecem diversas e variadas formas de interação direta e contínua com os cidadãos e atores sociais, com objetivos e por meios também distintos.

Na mesma linha, também os diversos estudos empíricos que buscaram investigar experiências de caráter participativo no cenário

nacional, com recortes e enfoques diversos, parecem indicar, frente ao crescente grau de complexidade social, a compatibilidade entre os mecanismos de representação e participação política em um regime democrático, ou seja, as possibilidades de articulação e deliberação dos atores nos diferentes espaços de participação política, para além e sem a exclusão do processo eleitoral (LÜCHMANN, 2006).

Com base nesses pressupostos teóricos, admitindo a coexistência de mecanismos de representação e participação dentro de um mesmo regime político, passamos a abordar os estudos que buscaram investigar as experiências de caráter participativo no cenário nacional ao longo das últimas décadas, especialmente no processo de reconstrução democrática, pós Constituição de 1988, verificando o estágio atual das pesquisas e abordagens mais recentes.

3.3 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E INTERFACES SOCIOESTATAIS

Deixando de lado o embate teórico retratado e as tensões que permeiam as análises acerca dos regimes democráticos, direcionamos o foco da análise para o contexto recente das pesquisas acerca dos mecanismos de participação social no cenário brasileiro, destacando o campo de estudos das chamadas instituições participativas e sua articulação com a perspectiva analítica que tem mobilizado o conceito de interfaces socioestatais, para compreensão do fenômeno participativo.

Nesse sentido, é possível identificar-se a formação de um quadro teórico abrangente – ainda que não plenamente definido – acerca da participação política e do controle social no Brasil, sendo que o estágio atual das pesquisas na área direciona-se, para além da análise da própria representatividade intrínseca aos mecanismos de participação e de sua efetividade na elaboração e aprimoramento das políticas públicas, também no sentido de buscar um mapeamento da arquitetura institucional, um delineamento conceitual e uma tipologia mais uniforme e abrangente desses mecanismos.

A própria definição da participação política e a identificação de suas modalidades não se afigura uma tarefa tão simples como à primeira vista possa parecer. Desde a obra seminal de Milbrath (1965), tem-se assistido a uma profusão de conceitos de participação, que variam de

acordo com as formas e contextos nos quais se operam os próprios atos participativos (BORBA e RIBEIRO, 2015).

Apesar disso, é possível identificar certo consenso nas definições mais recentes e que adquiriram maior influência na literatura da área, podendo-se utilizar o conceito fornecido por Pasquino (2010) para ilustrar a concepção atualmente mais aceita da participação política como sendo:

(...) o conjunto de atos e de atitudes que aspiram a influenciar de forma mais ou menos direta e mais ou menos legal as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares, bem como a própria escolha daqueles, com o propósito de manter ou modificar a estrutura (e, conseqüentemente, os valores) do sistema de interesses dominante (PASQUINO, 2010 apud BORBA; RIBEIRO, 2015, p. 74).

A amplitude da definição acima permitiu um esforço teórico no sentido de se buscar a identificação e a classificação dos atos e atitudes enquadrados no âmbito da participação, em suas diversas modalidades. Esse desenvolvimento, contudo, não teve uma abordagem homogênea, iniciando-se com os estudos clássicos cujos referenciais são as obras de Milbrath (1965) e Pizzorno (1966), passando pela abordagem empírica comparativa desenvolvida em Verba, Nie e Kim (1971), Verba e Nie (1972) e Verba, Nie e Kim (1978), os estudos do projeto *Political Action* (BARNES, et al, 1979), e o trabalho de Verba, Schlozman e Brady (1995), todos referenciados por Borba e Ribeiro (2015), em levantamento sobre a evolução do conceito e abrangência da participação política.

A partir dos trabalhos mencionados, Borba e Ribeiro (2015) destacam também as pesquisas mais recentes, de autores como Sabucedo e Arce (1991), Teorel, Torcal e Montero (2007), Hafner Fink (2009) e Albacete (2009), que buscaram, de alguma forma, estabelecer novas metodologias para a compreensão da multidimensionalidade do fenômeno participativo, da forma como as modalidades de participação se articulam entre si, bem como a validação ou refutação das classificações e tipologias já existentes na literatura.

O foco anterior nas formas de participação eleitoral, assim, deu espaço para as análises que buscaram investigar e classificar o recente repertório de ações individuais e coletivas tendentes a, de alguma forma,

influenciar as decisões dos detentores do poder político em suas diversas esferas.

Extrapolando o âmbito deste estudo adentrar nas especificidades das diversas classificações das práticas participativas elaboradas pelos autores mencionados, no entanto é possível afirmar que em todas elas estão presentes, de alguma forma – e ainda que sob diferentes tipologias – os atos e ações dos cidadãos tendentes a influenciar resultados políticos, mediante a comunicação e relação com agentes ou estruturas estatais.

Interessa-nos aqui identificar as formas e mecanismos pelos quais se estabelecem algumas dessas relações e a comunicação direta entre a sociedade e as estruturas e agentes do Estado, sejam elas institucionalizadas ou não. Excluem-se dessa abordagem, desde já, as modalidades de participação não convencional (especialmente protestos e boicotes) e a participação convencional em sentido estrito (voto e atividades partidárias).

Nesse intuito, é possível afirmar que o Brasil revelou-se um excelente campo de análise, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando passaram a ser desenvolvidas e institucionalizadas diversas experiências de caráter participativo, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos, que serviram de base para uma série de estudos empíricos realizados sob os mais diversos enfoques.

A produção acadêmica nacional no âmbito da Sociologia e da Ciência Política passou, portanto, a investigar e debater, ao longo dos últimos anos, o potencial dessas experiências participativas na elaboração e execução de políticas públicas, identificando, com base nas teorias democráticas contemporâneas, um quadro de inovação institucional, caracterizado, segundo Isunza Vera e Gurza Lavalle (2010), pela institucionalização de estruturas e mecanismos aptos a permitir, de forma contínua, maior participação social no processo político e no controle do poder público, fortalecendo, de outro lado, o aprendizado e os ideais de cidadania de seus participantes.

É possível notar, também, que as referências que têm servido de base empírica para a maior parte dos estudos realizados na América Latina, e especialmente no Brasil, acerca da ampliação dos espaços de participação e deliberação popular, referem-se à institucionalização de mecanismos de controle social da Administração Pública e a experiências práticas de caráter consultivo e deliberativo na elaboração de políticas públicas e destinação orçamentária, notadamente nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas. Segundo Leonardo

Avritzer (2011), o foco atual da pesquisa no cenário nacional tem se direcionado para a avaliação da efetividade da deliberação nas instituições participativas, a partir de seus resultados.

Portanto, pensamos que grande parte desses estudos adotou referencial teórico neo-institucionalista, em suas diversas vertentes, com foco na influência das instituições sobre o comportamento dos atores sociais e nos novos mecanismos criados para possibilitar a participação e controle social do Estado -, o que veio a consagrar no campo de estudo político a tipologia das chamadas instituições participativas, ou simplesmente IPs.

Na definição de Leonardo Avritzer (2008, p. 45), as IPs referem-se às “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre política”.

Em complementação a esse conceito, pode-se dizer que, de uma forma geral, as instituições participativas são definidas como mecanismos de participação criados por atos normativos diversos, que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes.

Em trabalho no qual busca identificar os diferentes tipos de IPs e os seus possíveis efeitos no nível de acesso a bens e serviços públicos nos municípios brasileiros, Soraya Vargas Cortes (2011) aponta a existência de quatro tipos básicos dessas instituições: a) canais de expressão individual de preferências, como pesquisas de satisfação, serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, ouvidorias; b) processos conferencistas; c) orçamentos participativos (OPs); e d) conselhos de políticas públicas e de direitos.

Uma abordagem mais recente no cenário nacional, no entanto, tem sugerido a ampliação do objeto de análise no campo das relações entre Estado e sociedade, inserindo em seu recorte analítico também outras formas de interação entre o Estado e os diversos atores sociais, para além das já consolidadas experiências dos Orçamentos Participativos, Conselhos Gestores e Conferências. Tal perspectiva propõe a adoção de lentes analíticas que permitam compreender a extensão, a evolução temporal, a distribuição setorial e temática dos diversos formatos de interação entre atores estatais e atores sociais na gestão de políticas públicas, a partir da mobilização do conceito de “interfaces socioestatais.

Para tal corrente, os avanços democráticos verificados no Brasil, que permitiram a incorporação de espaços de participação e deliberação pública aos tradicionais mecanismos de representação, foram abordados

a partir de uma perspectiva restritiva das diversas formas de interação socioestatal, que privilegiou o estudo de fóruns públicos e a atuação de atores sociais coletivos, deixando de lado, por conseguinte, um leque de outras formas de interação entre Estado e sociedade, igualmente relevantes e cotidianas na gestão das políticas públicas e no controle social.

Em projeto de pesquisa recente, no qual propõe um avanço na temática sob a perspectiva das interfaces socioestatais, Lüchmann (2015) ressalta que pelo menos três dimensões podem ser destacadas no que diz respeito aos limites dados pelos recortes nos estudos das IPs (Instituições Participativas): a ênfase na dimensão coletiva da participação; a invisibilidade de outros formatos e espaços de participação, e, por último, a ausência de aprofundamento sobre a dimensão estatal, em especial da burocracia interna governamental.

Para além desses limites, a perspectiva proposta com a mobilização do conceito de interfaces socioestatais permitiria ampliar as lentes analíticas, enfocando um conjunto mais amplo de interações entre atores estatais e sociais e o produto ou resultado desses encontros.

Nesse sentido, tal linha teórica propõe que se recorra ao conceito de interfaces socioestatais, consideradas como:

(...) espaços de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais. (PIRES, 2014, p. 65).

A ideia de interfaces, portanto, estaria relacionada aos diversos mecanismos criados no interior de estruturas governamentais das mais variadas esferas, ampliando o leque de possibilidades de interação entre o Estado e atores sociais individuais e coletivos, de modo que esses espaços de interação exerçam, em diferentes graus, influência sobre as decisões tomadas no âmbito institucional interno ou simplesmente propiciem a obtenção de informações pelo agente interessado.

Considerando a multidimensionalidade do fenômeno participativo, destaca-se, ainda, que o avanço nas pesquisas sobre participação passa também pela “necessidade de articulação entre as bases individuais”, aí incluídas as comportamentais, e a dimensão do

contexto em que se desenvolvem tais ações (BORBA; RIBEIRO, 2015, p. 64), o que justifica, a nosso ver, o interesse na investigação das interfaces socioestatais a partir de seu viés institucional.

Sob essa perspectiva, algumas pesquisas recentes – ainda que mantenham o olhar na esfera social –, passam a ampliar o seu foco analítico inicial, deslocando-o para o interior do campo da burocracia estatal, buscando compreender as origens, as formas, os propósitos, as articulações e a efetividade dos diferentes formatos de interação entre os atores estatais e sociais na gestão de políticas públicas e na própria atividade burocrática exercida pelos agentes (LÜCHMANN, 2015).

Dentro dessa linha, Roberto Pires (2014) defende ser necessário voltar a atenção também para as formas menos institucionalizadas em que se dão os encontros e interações entre atores estatais e atores sociais, e para o conhecimento ou conteúdo produzido nesses processos, deixando em aberto as características e os formatos dessa interação, o que permitiria abarcar as múltiplas e variadas arquiteturas institucionais em que ocorrem tais interações.

A noção de interface socioestatal poderia, conter, ainda, delimitações referentes às finalidades das formas de interação, podendo variar desde uma simples consulta ou pedido de informação até a cogestão de políticas públicas (PIRES, 2014).

Nota-se, contudo, que, apesar do afastamento conceitual, tanto Pires (2014) quanto Cortes (2011) apontam como exemplos de interfaces e IPs praticamente os mesmos mecanismos (orçamentos participativos, conselhos gestores, conferências, audiências, ouvidorias, etc.), o que evidencia uma inter-relação entre os conceitos adotados e também sugere alguns questionamentos.

Parece nítido que a noção de interface socioestatal afigura-se mais abrangente que a de instituição participativa, abarcando também espaços de acesso restrito ou de contatos individualizados, que envolvam apenas troca de informações, transparência e explicitação de conflitos, e que extrapolariam, em princípio, o âmbito conceitual das IPs. Mas quais seriam, precisamente, os critérios aptos a delimitar a abrangência de cada conceito, possibilitando a sua utilização de forma articulada, inserida em um mesmo contexto teórico que respalde e sirva de fundo para a mobilização da tipologia referida?

A busca por uma resposta definitiva à provocação acima extrapola os objetivos e ultrapassa as limitações do presente trabalho, e demandaria, a nosso ver, um mergulho na genealogia do conceito de instituição, e posteriormente a estipulação do grau deliberativo e do nível decisório capaz de caracterizar uma instituição como efetivamente

participativa. A partir dessa constatação seria possível cogitar-se uma demarcação segura em relação ao conceito mais abrangente das interfaces socioestatais.

Não obstante, em uma análise sumária, sugeriríamos que o critério de distinção deve ser adotado por exclusão, a partir da delimitação do conceito das IPs, com base em aspectos como o grau de normatização, a existência de processos deliberativos e o nível decisório intrínseco ao próprio mecanismo.

Isso significa que, em um primeiro plano, as IPs devem ser regulamentadas por lei (em sentido amplo), emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais, que estabeleçam um envolvimento continuado e regular, portanto não episódico, dos cidadãos nos processos decisórios de questões públicas. Segundo, que o mecanismo proporcione uma participação efetiva da sociedade, sendo aberto, de fato, à representatividade de suas mais diversas esferas interessadas. Terceiro, que proporcione a efetivação e o aprimoramento dos processos deliberativos, e que esses processos tenham repercussão direta na tomada de decisões, não se revelando apenas como figuras de efeito retórico.

Já a noção de interface socioestatal abrangeria esses mecanismos institucionalizados de participação e integração de atores sociais nas estruturas estatais, mas, para além deles, também outras facetas menos formalizadas em que se estabelecem os encontros e as interações entre atores estatais e atores sociais, como, por exemplo, reuniões com grupos de interesses, sítios de internet, telefones disponibilizados para acesso dos cidadãos, SAC, etc.

Nas palavras de Pires:

(...) a noção de interfaces socioestatais se situa menos como uma crítica às abordagens anteriores e mais como um alargamento de seu escopo analítico para dar conta da amplitude que o fenômeno empírico das relações entre Estado e sociedade no Brasil tem tomado (2014, p. 67).

Nota-se, assim, que os conceitos de instituições participativas e de interfaces socioestatais se inter-relacionam, abarcando, muitas vezes, os mesmos mecanismos, de forma que o seu uso indistinto acabaria por prejudicar uma maior coerência e uma melhor precisão terminológica no campo teórico, enfraquecendo-o.

Nesse sentido, como ressaltado, sugeriríamos a articulação no uso desses conceitos, a partir da delimitação do conceito das IPs - com base em aspectos como o grau de normatização, a existência de processos deliberativos e o nível decisório intrínseco ao próprio mecanismo-, e do reconhecimento da maior abrangência das interfaces socioestatais, que englobariam também outras facetas menos formalizadas em que se estabelecem os diversos encontros e as interações entre atores estatais e atores sociais.

Por ora, assim, parece-nos suficiente a compreensão de que ambas as categorias – IPs e interfaces socioestatais – podem e devem ser tratadas dentro de um mesmo contexto teórico, cada qual com a sua abrangência, podendo-se optar por uma ou outra tipologia de acordo com o foco analítico que se pretende adotar.

3.3.1 Bases para mobilização do conceito de interfaces socioestatais

Como destacado, é recente no Brasil a perspectiva analítica que propõe, a partir da noção de interface socioestatal, um olhar mais amplo e voltado para os diversos locais e formas de interação entre os atores estatais e sociais, para além dos recortes consolidados pelas pesquisas então vigentes acerca dos movimentos sociais, associativismo e instituições participativas, permeadas de um viés estritamente coletivo e mais institucionalizado da participação.

Apesar disso, a ideia de interface não é nova, sendo um importante conceito utilizado em áreas como a comunicação, a linguística, a informática e a administração organizacional, geralmente associada a uma perspectiva sistêmica.

Etiologicamente, o termo interface, com homônimo no inglês, advém do latim (*inter* = entre / *facies* = superfície, vista ou lado de alguma coisa), e seu uso contemporâneo denota a zona, o limite comum a dois sistemas ou duas unidades, que permite troca de informações.⁴

Em nosso meio, no âmbito dos estudos sobre participação social, as propostas iniciais para mobilização do conceito, como apresentadas por Roberto Pires (2010) e Felipe Hevia e Ernesto Isunza Vera (2010),

4 Conforme dicionário Priberam da Língua Portuguesa: 1. [Informática] Dispositivo (material e lógico) graças ao qual se efetuam as trocas de informações entre dois sistemas. 2. [Didático] Limite comum a dois sistemas ou duas unidades que permite troca de informações.

foram inspiradas nos trabalhos de Norman Long (1999) e Bryan Roberts (2001), o que nos remete à aplicação dada por esses autores.

O texto de Long, intitulado “*The multiple optic of interface analysis*”, abriu caminho para a realização de análises mais voltadas à compreensão dos espaços de interação entre diferentes atores sociais e estatais, e especialmente dos quadros de conhecimento que emergem nessas zonas de “conflito”, a partir dos diferentes pontos de vista que se confrontam e fazem buscar uma convergência entre os interesses em jogo.

O trabalho está estruturado em três partes. Na primeira, o autor oferece as chaves e os elementos teóricos para uma abordagem com foco nas interfaces. Na segunda parte, busca ilustrar tal perspectiva a partir da análise de casos práticos, em que se destacam as práticas de organização, os encontros de conhecimento e as relações – inclusive de poder - travadas entre os atores envolvidos em processos de desenvolvimento orientado. Por fim, com base nos elementos anteriores, o autor tenta apontar as implicações da análise baseada na perspectiva de interface, para questões políticas e de participação e empoderamento.

Para ele, a vantagem desse tipo de abordagem é que permitiria transcender as explicações somente estruturais e institucionais, encontrando soluções focadas nas respostas dos diferentes atores e nos quadros de conhecimento que são construídos e reconstruídos a partir desses encontros nas interfaces em curso.

Long (1999) refere-se às interfaces como espaços de relações interligadas e intencionalidades, nos quais ganham relevo os vínculos e as redes desenvolvidas entre os indivíduos e partes, ao invés das estratégias individuais ou de grupos. Nessa linha, a interação contínua dos atores incentiva o desenvolvimento de limites nas relações e o compartilhamento de expectativas, de modo que a própria interface, ao longo do tempo, assume características próprias e organizadas, moldando a interação entre os participantes.

Para ilustrar, o autor menciona como exemplo a interface - ou espaço de interação - entre a gerência e os trabalhadores de uma fábrica, que se constituiria de uma forma organizada ao longo do tempo, com o desenvolvimento de regras, sanções, procedimentos e práticas que se revelam eficazes para lidar com os conflitos de interesses e percepções.

A mesma capacidade de organização seria identificável nas interfaces entre agentes estatais e atores sociais, em seus diversos níveis, e mesmo em grupos menos formalmente constituídos, que se diferem entre si por aspectos étnicos, religiosos, culturais, etc. Até mesmo as redes ou grupos mais informais de indivíduos, tendem a desenvolver

modos, ou *standarts* de relacionamento com não membros. Essa estabilização das práticas e procedimentos adotados nas relações de interface pode ser influenciada por aspectos e negociações externas ou internas ao grupo, e envolver contestação e choque de interesses entre os diversos atores.

A perspectiva exposta, portanto, destaca o resultado, traduzido em regras, práticas e procedimentos, ou quadros de conhecimento, que emanam da complexidade de interesses e das relações conflituosas estabelecidas nos espaços de interface, permitindo a consolidação e a identificação de padrões de comportamento a partir desses pontos de interação.

3.3.2 Espaço de conflito e negociação

Ainda com base no trabalho de Norman Long, faz-se importante destacar a dimensão conflitiva inerente à ideia de interface, como parte da própria definição articulada por esse autor.

Conquanto as interações estabelecidas em espaços de interface possam pressupor, em algum grau, a existência de interesses convergentes, elas também revelam uma propensão para o conflito, na medida em que permeadas por interesses contraditórios e objetivos ou relações de poder desiguais. Não raro, nesses espaços as negociações são carregadas de objetivos e interesses distintos, e realizadas por indivíduos que representam grupos ou organizações sociais diversas.

Nesse contexto, ressalta Long (1999), a posição dos indivíduos em interação geralmente é ambivalente, porquanto devem responder às demandas de seus próprios grupos, mas também as expectativas dos atores com os quais negociam. No entanto, na análise das fontes e da dinâmica das contradições em interfaces, não se deve pressupor que certas divisões ou lealdades (como aquelas baseadas em classe, etnia ou gênero) são mais fundamentais que outras, e nem que o representante de determinado grupo estaria sempre atuando no interesse dos representados, o que apenas pode ser aferido empiricamente, em cada caso concreto.

Essa constatação demonstra que, na prática, a perspectiva de interface não pode olvidar da complexidade que se revela nesses espaços de interação, nos quais se estabelecem diálogos e negociações permeadas pelos mais diversos interesses, objetivos, pontos de vista e relações de poder, e de onde se extrai, em diferentes graus, quadros de conhecimento prático e teórico.

Em outros termos, seria exatamente a partir dessas relações conflitivas, nas quais chocam-se diferentes visões de mundo – decorrentes não necessariamente de idiosincrasias, mas antes de padrões de socialização e profissionalização distintos –, que as interfaces permitiriam a perturbação dos sistemas em conexão e a construção de quadros de conhecimento próprios. Daí a importância do olhar para esses espaços de interação e das dinâmicas e processos que neles se estabelecem.

3.3.3 Conhecimento, poder, processo comunicativo e significado social do discurso: a complexidade da perspectiva analítica de interfaces

O conhecimento surge, assim, (ainda que de forma fragmentada) como produto das interações, do diálogo e da reflexividade necessários para a estabilização das relações de interface, enquanto pontos de intersecção entre sistemas distintos, fazendo ganhar relevo, neste aspecto, o processo comunicativo.

Nesse ponto, Norman Long aproxima-se de Michel Foucault (2012), ao destacar a relação entre o poder e o significado social do discurso – ou simplesmente o discurso como mecanismo de poder –, e como as competências e práticas discursivas (dentro do processo comunicativo, portanto) desenvolvem-se, principalmente, nas circunstâncias da vida cotidiana e no âmbito das interações sociais periféricas, onde efetivamente se dão os encontros entre os atores, nos pontos de descontinuidade entre diferentes “*lifeworlds*”⁵, ou, transportando para o nosso tema, nas interfaces sociais (Long, 1999, p. 4).

No mesmo sentido, em sua análise sobre as políticas sociais na América Latina, com foco nas interfaces socioestatais, Roberts (2001) argumenta que confronto e articulação são aspectos inevitáveis na implementação de políticas públicas e sociais, na medida em que os agentes estatais devem promover a execução de projetos – muitas vezes

⁵ Sem tradução específica no português. Aproximar-se-ia, a nosso ver, da expressão “concepções de vida. No entanto, temos o intuito de associar o conceito à ideia de sistemas sociais (Cf. Niklas Luhmann, 2006).

pensados em um plano macro – no âmbito local, o que exige a cooperação, ainda que tácita, de atores socialmente heterogêneos.

Por isso, a natureza das relações que se estabelecem nesses *locus* de implementação das políticas sociais é muitas vezes tão importante para o seu sucesso quanto o conteúdo do projeto em aplicação. O impacto de políticas sociais, em áreas como a saúde, educação, etc., pode depender mais do engajamento ativo dos indivíduos e comunidades envolvidos do que propriamente de seu conteúdo e do material fornecido, o que evidencia a importância do olhar para esses encontros entre os agentes estatais e sociais.

Portanto, as interfaces supõem relações socioestatais que devem ser analisadas em sua natureza e conteúdo, tanto como confrontação de interesses sociais, quanto como contraste de interpretações e informações que se efetivam durante a implementação de políticas públicas, nas situações concretas onde os agentes do Estado e agentes sociais se encontram para negociar e executar no plano empírico aquilo que foi pensado na teoria.

3.3.4 A tipologia proposta

O estudo de Vera e Hevia (2010), com uma versão previa publicada em 2006, e revisado em 2010, busca aplicar a perspectiva analítica de interfaces para a análise das relações entre sociedade civil e Estado no México, como forma de dar conta da crescente complexidade dessas relações ao longo das últimas décadas. Os autores apresentam as características centrais do conceito de interface socioestatal e propõem uma tipologia para sua mobilização e aplicação às estruturas institucionais.

As interfaces são definidas, assim, como espaços de intercâmbio e conflito, em que certos atores se inter-relacionam não casualmente, mas de modo intencional (“sujeitos intencionais”). Especialmente no tocante às relações entre atores estatais e sociais, Vera e Hevia esclarecem que:

(...) un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores sociales y estatales se encuentran (por lo tanto, las definimos como interfaces socioestatales). Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y sociales)

concernidos (VERA; HEVIA, 2010, p. 61).⁶

Nesse sentido, os autores expõem que a análise das relações Estado – sociedade civil focada no conceito de interface apresenta alguns pressupostos básicos, que devem ser considerados pelo pesquisador: 1 – que a interface é um espaço social constituído por intercâmbios de sujeitos intencionais, materializando-se em um campo concreto em que se dá a disputa por um tipo específico de bem – caracterizando-se, assim, como um espaço de conflito (em sua dimensão estratégica e comunicativa), onde se efetuam relações geralmente assimétricas entre sujeitos sociais; 2 – a interface socioestatal é um dos possíveis espaços de intercâmbio, composta de sujeitos sociais e estatais; 3 – os sujeitos da interface podem ser individuais ou coletivos; 4 – os sujeitos são portadores de projetos sociopolíticos (entendidos como configurações de estratégias de conhecimento, normas e valores), os quais têm relação com sua inserção e história social; 5 – os sujeitos estabelecem relações de intercâmbio de bens, prestígio, etc.; e 6 – uma vez que essas relações entre sujeitos são quase sempre assimétricas, a *escala*⁷ é uma variável fundamental para analisar os casos concretos de interfaces socioestatais.

Tomando por base tais pressupostos, Vera e Hevia (2010) propõem uma tipologia que diferencia as interfaces socioestatais entre tipos cognitivos e políticos, de acordo com a lógica das interações e intercâmbios entre os sujeitos. Seriam do tipo cognitivo as relações de interface entre Estado e sociedade civil pautadas em uma lógica de “fazer saber”, mais relacionada à informação e ao conhecimento, enquanto do tipo político aquelas pautadas na lógica do “saber fazer”, mais ligada a ações políticas concretas.

Nesse quadro teórico, são identificados três “tipos ideais” de interfaces cognitivas e três de interfaces políticas:

Tipos cognitivos:

⁶ (...) um tipo especial de interface é o espaço onde atores sociais e estatais se encontram (portanto, as definimos como interfaces socioestatais). Essas interfaces sociotestatais são determinadas estruturalmente tanto pelas políticas públicas, como pelos projetos sociopolíticos dos atores (estatais e sociais) envolvidos (VERA; HEVIA, 2010, p. 61, tradução nossa).

⁷ Pensamos que os autores referem-se, neste ponto, à escala de análise no nível micro, ou seja, focada no âmbito local e nas relações face a face, que se estabelecem nesses espaços de interação.

a) Interface de contribuição (participação social informativa): quando a sociedade civil informa ao Estado;

b) Interface de transparência (informação governamental): quando o Estado informa a sociedade civil;

c) Interface comunicativa (colaboração informativa): quando a sociedade civil e o Estado se informam mutuamente;

Tipos políticos:

a) Interface mandatária (democracia direta, controle social): quando a sociedade civil tem o controle, domina e dirige o ente estatal;

b) Interface de transferência (políticas públicas sub-rogadas, transferência de políticas): quando o Estado controla, domina e dirige a sociedade civil na condução de determinadas políticas;

c) Interface de cogestão: quando a sociedade civil e o Estado mantêm uma relação colaborativa, de cogestão sobre determinada política.

A tipologia de interfaces socioestatais, proposta no texto, permitiria, segundo os autores, estabelecer um mapa geral sobre os tipos de relações institucionais existentes entre a sociedade civil e o Estado, que podem ser analisadas sob diferentes perspectivas: de acordo com os setores de políticas públicas envolvidas; com o nível de institucionalização, ou ainda, com foco na lógica de intercâmbio de informação e poder nas relações de interface.

Também a partir de uma lógica relacional, e buscando aprimorar a tipologia anteriormente proposta, Vera (2008) elaborou uma classificação que leva em conta a natureza dos intercâmbios entre os atores estatais e sociais, identificando três tipos distintos de interfaces, acrescentando aos dois anteriores (cognitivos/informativos e políticos) também um tipo pautado na lógica do “fazer ter”, em que as relações são permeadas pela transferência de bens e serviços, e não de informação ou poder. Nesse tipo seriam enquadradas as interfaces por meio das quais o Estado provê a sociedade ou vice-versa, e naquelas em que Estado e sociedade se proveem mutuamente.

Sem olvidar da validade e da importância da classificação proposta, pensamos que sua aplicação pode apresentar certa dificuldade na análise concreta de mecanismos de interface, uma vez que os “tipos ideais” apontados muitas vezes se confundem, e podem apresentar de forma simultânea diversas das características apontadas, servindo, por exemplo, ao mesmo tempo como espaço comunicativo, de colaboração informativa, e de cogestão de políticas públicas. Por essa razão, entendemos que o enquadramento deve prescindir de certa rigidez,

considerando-se, nesse exercício, a natureza precípua ou o intercâmbio principal identificado em cada interface.

3.3.5 A perspectiva aplicada

Conforme destacamos, os trabalhos de Long (1999) e Roberts (2001) serviram de base para análises políticas mais recentes centradas nas relações entre sociedade civil e Estado a partir de uma perspectiva focada nas interfaces, destacando-se os trabalhos de Insunza Vera e Hevia (2006; 2010), Pires e Vaz (2010) Vera [2012] e Insunza Vera e Gurza Lavalle (2012).

Um ponto importante apontado por Vera e Hevia na construção de seu quadro teórico é a distinção entre os diversos níveis de institucionalização das interfaces socioestatais, que podem ser relacionados aos diferentes sentidos das relações entre Estado e sociedade civil: a transparência, a participação cidadã e o controle social, ou *accountability*.

Os autores destacam, com base no exemplo mexicano, a importância das relações mais informais, menos institucionalizadas, entre os atores da sociedade civil e atores estatais, em coexistência com mecanismos mais formais e institucionalizados onde se dão esses encontros. Mencionam, como exemplo, as manifestações públicas coletivas, especialmente no campo da reforma agrária no México, que surgiram como mecanismos informais de pressão, evoluindo para tornarem-se espaços consolidados de consulta e debate entre atores civis e estatais.

Nessa concepção, as interfaces socioestatais aparecem como um complexo e numeroso conjunto de instituições, mais ou menos formais, que podem se constituir de modo perene – amparadas em fundamento legal e com recursos financeiros -, ou totalmente volátil, orientadas para a resolução de um problema pontual nas relações Estado/ sociedade.

A partir do mapeamento realizado, que abrangeu a identificação das relações entre atores estatais e sociais nas diferentes esferas federativas e níveis de poder – no exemplo mexicano -, Vera e Hevia passam a aprofundar o estudo focando na temática específica do controle social.

Especificamente nesse campo, em razão da diversidade de mecanismos institucionais que lhe são relacionados, a perspectiva centrada nas interfaces revela-se útil porque permite a compreensão e análise das diferentes formas que assumem as relações e os encontros

entre os atores portadores de projetos relacionados ao controle da coisa pública, ainda que sob distintos pontos de vista.

Aproximando-se da linha de Norman Long, ganha destaque na perspectiva analítica proposta por Vera e Hevia (2006; 2010) a possibilidade de compreensão das lógicas de poder e de identificação do peso que alguns atores assumem em contextos determinados de interfaces, entendidas como espaços de intercâmbio e conflito em que certos atores se inter-relacionam intencionalmente.

A mesma base teórica é utilizada por Roberto Pires e Alexander C. N. Vaz (2010), em trabalho no qual propõem ampliar as lentes analíticas na análise das relações e formas de interação entre Estado e sociedade no Brasil e realizar um mapeamento de suas características na esfera federal do Estado brasileiro.

Além do olhar mais abrangente para as interações entre Estado e sociedade, o alargamento analítico proposto pelos autores também avança na direção do reconhecimento de que tais interações envolvem o encontro de perspectivas distintas sobre os sentidos e os usos dessas interfaces, razão pela qual devem ser considerados, também, com mais atenção neste debate, os repertórios e práticas dos atores estatais.

A análise desenvolvida por Pires e Vaz (2010) teve por objetivo prático compreender a extensão, a evolução temporal, a distribuição setorial e temática e as implicações causadas pelas atuais formas de interação entre os atores estatais e sociais na gestão dos principais programas federais brasileiros no período de 2002 a 2010.

Utilizando como base o banco de dados produzido pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), alimentado pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) – ferramenta utilizada para avaliação e acompanhamento dos programas integrantes dos Planos Plurianuais do governo brasileiro, os autores realizaram análises estatísticas, cujos resultados permitiram visualizar um panorama amplo das interfaces socioestatais nos programas federais, a partir de quatro dimensões: a) a identificação das variações nas formas e nos tipos de interação entre Estado e Sociedade existentes; b) a evolução ao longo do tempo da incidência e adoção de interfaces socioestatais; c) a distribuição das formas de interfaces socioestatais por áreas temáticas de políticas públicas; e, d) a avaliação das percepções dos gestores sobre as funções e as contribuições das interfaces na gestão dos programas.

O trabalho traz, assim, um mapeamento inicial e uma série de informações sobre as variadas formas de interação entre atores estatais e sociais nos programas do governo federal, identificando, a partir de uma análise comparativa desses mecanismos, suas principais diferenças no

que diz respeito ao grau de institucionalização, ao tipo de inclusão que viabilizam (de atores individuais ou coletivizados) e à regularidade com que se desenvolvem esses encontros.

Ainda que se trate de um estudo meramente descritivo do panorama brasileiro, deve-se reconhecer sua relevância ao apresentar um mapeamento das formas de interação entre Estado e sociedade no executivo federal e abrir caminho para ampliação das lentes analíticas nos estudos sobre participação e controle social no Brasil, estabelecendo alguns pressupostos de análise e consolidando a tipologia das interfaces socioestatais no âmbito da temática sobre participação política no cenário nacional.

Inspirados por essa perspectiva de abordagem na análise do objeto de estudo, pensamos que o foco da investigação deve se direcionar, assim, para as dinâmicas e os processos de conhecimento, os interesses em jogo, as lógicas e relações de poder, os quadros teóricos e os resultados práticos que emergem dos encontros entre os agentes da burocracia estatal e os cidadãos nos espaços de interfaces socioestais.

4 PODER JUDICIÁRIO E FECHAMENTO INSTITUCIONAL

Neste ponto, interessa-nos abordar a forma de operação do sistema jurídico brasileiro, por meio de suas estruturas institucionais, o distanciamento e a dificuldade de aproximação e comunicação com a sociedade, em razão de um formalismo exagerado na linguagem técnica e nos símbolos até hoje utilizados, bem como de uma cultura avessa à participação social na administração de seus órgãos.

4.1 OS SISTEMAS SOCIAIS E O SISTEMA JURÍDICO: POR QUE NIKLAS LUHMANN?

A análise dos referenciais teóricos eleitos suscita algumas questões, cuja abordagem se faz pertinente neste ponto. Duas questões merecem especial atenção. Primeiro: por que, em um trabalho cujo eixo teórico central situa-se na linha da democracia participativa, lançar mão da teoria social de Niklas Luhmann? E segundo: seria possível, no plano empírico, em um estudo de caso, como proposto, a mobilização da teoria sistêmica de Luhmann, marcada por alto grau de abstração?

A resposta ao primeiro questionamento exige um exercício de sinceridade e o reconhecimento de um déficit teórico inicial: sentimentos, durante a fase de leituras preliminares e delineamento da pesquisa, a necessidade de uma base teórica sociológica de viés sistêmico, capaz de permitir a inserção do objeto de estudo (Ouvidoria Judicial) no âmbito das teorias democráticas, sem a desconfiguração de sua natureza de interface.

Partindo da ideia de interface como canal de abertura cognitiva ou limite comum pelo qual se dá a troca de informações entre dois sistemas ou entre um sistema e o ambiente, entendemos que a compreensão da Ouvidoria Judicial como interface socioestatal no âmbito do Poder Judiciário pressupõe, em um primeiro momento, a necessária identificação dos sistemas em conexão.

E, nesse ponto, a opção teórica por Niklas Luhmann justifica-se, como se verá adiante, não apenas para marcar a definição do sistema jurídico, do ponto de vista sociológico, mas também pela associação, que nos parece nítida – ainda que não absoluta -, entre os conceitos de interface e de acoplamentos estruturais.

Em relação ao segundo questionamento, e tendo em mente os objetivos do presente estudo, entendemos que a abstração da teoria da sociedade de Luhmann não impede que a utilizemos, no plano teórico, na tentativa de descrição do objeto empírico sob análise, especialmente para a caracterização do sistema jurídico e também como suporte para a compreensão da categoria das interfaces socioestatais, vistas, sob essa perspectiva, como canais de abertura cognitiva, por meio dos quais o sistema estabelece “acoplamentos estruturais” com o meio, e tem suas operações internas influenciadas por esses mecanismos.

Reconhecemos, no entanto, que não seria possível, dados os limites da pesquisa, tentar reconstituir as diversas etapas do pensamento luhmaniano, servindo-nos, para os objetivos ora traçados, a absorção de alguns dos principais pressupostos teóricos e conceitos mais básicos desenvolvidos ao longo de sua vasta produção, especialmente a ideia de uma sociedade composta por diversas formas de comunicação, que acabam por formar subsistemas funcionalmente diferenciados, estabelecidos por operações internas próprias, capazes de diferenciá-los do ambiente.

É possível identificar, na teoria da sociedade de Luhmann, três grandes sistemas de naturezas distintas: os sistemas vivos (referentes às operações vitais); os sistemas psíquicos (afetos aos indivíduos e seus estados de consciência) e os sistemas sociais (baseados na comunicação) (CARDEMATORI, 2011). São os últimos que aqui nos interessam.

Pode-se dizer, assim, que o postulado básico de sua Teoria dos Sistemas é a diferenciação entre sistema e ambiente. Essa diferenciação decorre da complexidade e da multiplicidade de operações sociais possíveis nas sociedades atuais, que estimulam a sua divisão em fragmentos organizados, os quais, em uma operação de redução dessa complexidade, acabam por formar uma fronteira, dentro da qual se estabelece uma releitura e uma atribuição de sentidos próprios às informações externas, a partir de processos comunicativos singulares (LUHMANN, 2011).

Tais aspectos afiguram-se determinantes para a compreensão dos pressupostos teóricos de Luhmann, permitindo uma primeira aproximação com o seu pensamento acerca do objeto da sociologia. É possível, já a partir dos elementos mencionados, perceber que o autor, inserido com profundidade numa concepção holista, desconsidera o indivíduo e a ação social como foco de sua análise, atuando sempre em um grau de abstração que exige esforço redobrado do interprete. O objeto de análise é sempre a sociedade e os sistemas de comunicação, e não o indivíduo ou a ação social. A diferença, aqui, estaria no foco

voltado ao processo de vinculação dos diferentes seres humanos – pela comunicação – e não no próprio sujeito da ação.

Nessa concepção, a característica principal dos sistemas, sejam sociais ou psíquicos, é o seu fechamento operacional. No termo utilizado por Luhmann, os sistemas sociais são, assim, “autopoieticos”. Isso quer dizer que os sistemas sociais são auto-referenciais, reproduzem-se e desenvolvem-se a partir de seus elementos, estruturas e operações internas, constituídas de processos comunicativos próprios.

Dada a sua diferenciação funcional, cada subsistema social – seja a política, a ciência, a economia, a família, a educação ou direito – articula as suas relações da seguinte forma: no âmbito externo, sua relação com a sociedade como função institucionalizada; a sua relação com os demais subsistemas sociais vizinhos como *performance*, percebida como a entrada de *input* e produção de *output*; e a sua relação consigo próprio, como reflexão ou auto-reflexão (LUHMANN, 2006).

Luhmann lança mão do sistema científico para exemplificar:

(...) o sistema científico preenche a sua função societal através da produção de verdades partilháveis *inter-subjectivamente*, a sua *performance* para os outros sistemas consiste em pesquisa orientada para aplicação; e reflete sobre si na teorização fundamental e nas suas decisões para continuar ou cessar as suas tradições históricas. (...) nem a sua função na sociedade, nem as suas *performances input-output*, nem a auto-relação sobre a sua própria identidade, podem, isoladas, regular os processos selectivos dum subsistema (LUHMANN, 2006, p. 113).

O sistema jurídico seria, sob essa ótica, o conjunto de estruturas que operam mediante processos comunicativos específicos e código próprio – lícito/não lícito -, cujas operações internas são realizadas a partir de programas normativos, como os textos legais, precedentes, contratos, regulamentos e *praxis* jurisprudenciais (CAMPILONGO, 2001).

Isso não significa que o direito seja primariamente considerado como uma ordem jurídica coercitiva. Para Luhmann (1983), a função do sistema jurídico surge, principalmente, da necessidade da estabilização de expectativas sociais, e residiria em sua eficiência na seleção de expectativas comportamentais que possam ser generalizadas nas dimensões social, temporal e fática. Em suas palavras:

(...) O direito não é primariamente um ordenamento coativo, mas sim um alívio para as expectativas. O alívio consiste na disponibilidade de caminhos congruentemente generalizados para as expectativas, significando uma eficiente indiferença inofensiva contra outras possibilidades, que reduz consideravelmente o risco da expectativa contra-fática (LUHMANN, 1983, p. 115).

Portanto, em nossa leitura, funcionalmente, o sistema jurídico, a partir de suas operações comunicativas próprias, forja um campo de “segurança jurídica”, capaz de refletir no meio social diretrizes de comportamento, por meio da estabilização de expectativas, que significa, sob essa ótica, uma linha de coerência na qual se possa basear a conduta social.

Importante destacar, ainda, como observa Ulisses Schwarz Viana (2015), que o centro da auto-poiese do sistema jurídico não se encerra nas estruturas (normas jurídicas, em sentido amplo), mas principalmente nas operações e no encadeamento dos eventos comunicativos em que as normas jurídicas são explícita ou implicitamente citadas, interpretadas e aplicadas em decisões, a partir dos códigos próprios do sistema (lícito/não lícito; direito/não direito; válido/não válido).

Transportando o aporte teórico acima exposto ao nosso campo de investigação, temos que a influência da interface socioestatal de ouvidoria no sistema jurídico se daria em duas frentes: primeiro, na abertura do sistema para o recebimento de irritações do ambiente, que provocarão o desenvolvimento de operações comunicativas próprias, no sentido de generalização congruente de expectativas, ou seja, no sentido de identificar e indicar o lícito e o não lícito, o válido e o não válido, o direito e o não direito, em sentido geral e abstrato; e, segundo, em operações próprias do sistema que digam o lícito e o não lícito no caso concreto, enunciadas sob a forma de decisões jurídicas.

4.2 ABERTURAS COGNITIVAS E ACOPLAMENTOS ESTRUTURAIS

O fechamento operacional não significa, contudo, que o sistema seja totalmente alheio ao meio ou aos outros sistemas sociais, mas tão somente que os elementos externos serão canalizados, internalizados e servirão como estímulo para o desenvolvimento de operações internas que lhes darão sentido próprio, a partir dos processos comunicativos e dos códigos específicos do próprio sistema. Essa penetração das perturbações ou irritações externas é viabilizada por meio de canais de abertura cognitiva, ou acoplamentos estruturais.

Nesse sentido, Luhmann deixa claro que o acoplamento estrutural é plenamente compatível e até mesmo necessário à autopoiesis dos sistemas, na medida em que os influxos do ambiente são selecionados, processados e apenas adquirem sentido sob a ótica interna do sistema. Em suas palavras:

La respuesta a una pregunta difícil es un concepto difícil. Volviendo al pensamiento de Humberto Maturana hablaremos de “acoplamiento estructural”. Los acoplamientos estructurales restringen el campo de las posibles estructuras con las que un sistema puede realizar su autopoiesis. Presuponen que todo sistema autopoietico opera como sistema determinado por la estructura, es decir, como sistema que sólo a través de las propias estructuras puede determinar sus propias operaciones. El acoplamiento estructural, entonces, excluye el que datos existentes en el entorno puedan especificar —conforme a estructuras propias— lo que sucede en el sistema (LUHMANN, 2006, p. 72-73).⁸

⁸ A resposta a uma pergunta difícil é um conceito difícil. Voltando ao pensamento de Humberto Maturana falaremos de "acoplamento estrutural. Os acoplamentos estruturais restringem o campo das possíveis estruturas com as quais um sistema pode realizar a sua autopoiese. Pressupõe-se que todo sistema autopoietico opera como um sistema determinado pela estrutura, isto é, como um sistema que somente através de suas próprias estruturas pode determinar suas próprias operações. O acoplamento estrutural, dessa forma, exclui que os dados existentes no entorno possam especificar - conforme as estruturas próprias— o que se sucede no sistema (LUHMANN, 2006, p. 72-73, tradução nossa).

Para Luhmann, portanto, o conceito de acoplamento estrutural, inspirado nas ideias do biólogo chileno Humberto Maturana e adaptado à sua teoria sociológica, relaciona-se, principalmente, aos mecanismos pelos quais os sistemas estabelecem relações com o meio e com outros sistemas, de modo a filtrar e selecionar as irritações e estímulos externos capazes de influenciar suas operações comunicativas próprias. Ou seja, seriam canais de abertura cognitiva, pelos quais o sistema abre-se, de modo seletivo, para influxos e acontecimentos do ambiente, em uma operação de redução de complexidade que induz o empreendimento de operações internas próprias do sistema.

Em sentido semelhante, Viana (2015) destaca que os acoplamentos estruturais funcionam como canais de amplificação das irritações e estímulos que os sistemas dirigem-se reciprocamente e que são por eles vistos, por sua perspectiva autorreferencial, como eventos produzidos no ambiente social capazes de promover ressonâncias em suas operações autopoieticas. O autor complementa, expondo que:

O conceito de ressonância (*Resonanz*) na teoria dos sistemas de Luhmann se refere à possibilidade de que um evento ambiental possa ser percebido como irritação ou estímulo capaz de ser internalizado pelo subsistema social, ao ser admitido como evento dotado de sentido (*Sinn*) comunicativo na autorreferência regida pela racionalidade do código binário e que, assim, são incorporados nas operações sistêmicas, podendo gerar a alteração de suas estruturas. (2015, p. 161).

Ainda, segundo Celso Fernandes Campilongo (2002, p. 95) “a teoria dos sistemas autopoieticos substitui a explicação causal dos sistemas abertos por um modelo de ligações simultâneas e assimétricas”, em que os sistemas, funcionalmente diferenciados, como o direito ou a política, mantêm conexões seletivas com seus respectivos ambientes, por meio dos acoplamentos estruturais. O que não significa que o ambiente político ou econômico, por exemplo, determine as estruturas e operações do sistema jurídico, mas sim que esse (assim como os demais sistemas), possui uma forma específica para pressupor e assimilar as mudanças em seu ambiente e coligar esse contexto às suas operações internas.

Ou seja, o sistema parcial, funcionalmente diferenciado, percebe, reage e seleciona esses estímulos externos, por meio de seus canais de abertura cognitiva, ou acoplamentos estruturais, e processa-os em conformidade com seus códigos e programas de operação próprios, em condições de fechamento operacional, portanto.

Com base em tais aportes teóricos, e olhando para o nosso objeto de estudo, sugerimos que a ouvidoria judicial, enquanto interface socioestatal, atua, na prática, como um canal de abertura cognitiva, ou acoplamento estrutural entre o sistema jurídico e seu ambiente, na medida em que permite e seleciona a entrada de irritações e estímulos externos, que serão processados e provocarão o desenvolvimento de operações próprias do sistema, mediante o acionamento de seu código comunicativo.

É também nesse sentido a proposição de José Antonio Callegari (2014), para quem as ouvidorias funcionam na prática como canais de abertura cognitiva através dos quais os sistemas estabelecem acoplamentos estruturais. Nas palavras do autor:

Como estrutura funcional, a ouvidoria se presta a esse papel, permitindo a seleção de informações que chegam do meio ambiente e o processamento interno delas. Por sua vez, o processamento das informações atende ao propósito de melhorar o funcionamento interno do sistema. (...) a ouvidoria é concebida como mecanismo de comunicação e recepção de inputs do ambiente, razões pelas quais a teoria sistêmica luhmanniana a ela pode ser aplicada. Sob a ótica da teoria sistêmica luhmanniana, a ouvidoria atuaria como canal de abertura cognitiva por onde o sistema recebe irritações do meio ambiente social na forma de manifestações dos usuários. Ao receber tais manifestações, ela fornece ao sistema elementos para que sejam realizadas operações internas até a decisão final quanto à demanda recebida (CALLEGARI, 2014, p. 41).

Pensamos que esse processo de provocação de operações do sistema pode se desenvolver de duas formas distintas, a partir do acionamento da interface de ouvidoria, como já destacado: na análise, reflexão e decisão sobre casos que ocasionarão a generalização congruente de expectativas, ou seja, na definição e indicação do lícito e

do não lícito, do válido e do não válido, do direito e do não direito, em caráter geral e abstrato; e, segundo, em operações próprias do sistema que digam o lícito e o não lícito no caso concreto, enunciadas sob a forma de decisões jurídicas específicas e direcionadas.

Por fim, apesar do enquadramento dado à luz da teoria sistêmica luhmanniana, a partir dos pontos de aproximação acima expostos, pensamos que é importante destacar uma diferença que entendemos significativa na perspectiva analítica das interfaces socioestatais: é que essa direcionaria as lentes para os processos de construção de conhecimento e produção de sentido nos espaços de interação entre os diversos atores, enquanto, sob a perspectiva sistêmica, voltariamos os olhos para o processamento das operações internas próprias do sistema, geradas a partir do acionamento da interface.

A nosso ver, no entanto, essa constatação não invalida ou prejudica nossa hipótese teórica e nem inviabiliza a análise sob os diferentes aspectos, tratando-se a ouvidoria, como já referido em diversas passagens, de mecanismo complexo e capaz, no nosso sentir, de comportar essas diferentes dimensões, como reflexo de seu funcionamento na prática.

4.3 A ADMINISTRAÇÃO/ OU ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA BRASILEIRA

Estabelecidas as premissas teóricas da teoria sistêmica de Niklas Luhmann para caracterização do sistema jurídico, diminuimos o grau de abstração para buscar compreender de que forma se dão as suas operações comunicativas próprias no âmbito da organização judiciária brasileira. Ou seja, de que forma o Direito, enquanto sistema autopoiético e funcionalmente diferenciado, transforma-se a si mesmo e é aplicado por meio das estruturas estatais na pacificação dos conflitos e na estabilização das expectativas sociais.⁹

As estruturas institucionais vinculadas à função estatal jurisdicional, assim, são vistas como instrumentos de aplicação do

⁹ Utilizaremos, nesse ponto, a expressão “sistema de justiça” enquanto ordem jurídica e conjunto dos mecanismos e estruturas estatais responsáveis pela aplicação do Direito, o que não se confunde com o “sistema jurídico” em sentido estrito, na perspectiva de Luhmann, tal como abordada no tópico específico.

Direito, que transpõe sua órbita comunicativa própria para atingir também as relações travadas no meio social. Interessante notar que, pela perspectiva luhmanniana, é o próprio sistema jurídico que institui e regulamenta a forma de sua aplicação pelo Estado.

Do ponto de vista jurídico-normativo, em sua Constituição atual, o Brasil pretende-se caracterizar como um Estado Democrático de Direito (Artigo 1º da CF/88), em que se busca o exercício do poder político por meio de uma ordem emanada do próprio povo. Tal concepção tem origem na fusão do chamado Estado de Direito - que tem por fundamentos basilares a submissão ao império da lei, a divisão das funções estatais e a garantia dos direitos individuais - e do Estado Democrático, o qual se funda na soberania popular, impondo a participação efetiva e operante do povo no exercício do poder público (SILVA, 2003).

Nessa concepção, a repartição das funções estatais torna-se mecanismo fundamental, como garantia de limitação de poder do próprio Estado, mediante a delegação de suas funções soberanas a órgãos autônomos e independentes entre si, capazes de exercer um controle recíproco, com vistas a garantir as liberdades e direitos do indivíduo.

O objetivo de limitação do poder e de garantia das liberdades fica claro na seguinte passagem, no capítulo VI, do livro décimo primeiro da célebre obra *Do Espírito das Leis*, de Montesquieu (2000), geralmente apontado como o principal idealizador da tripartição dos poderes estatais:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções

públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos (MONTESQUIEU, 2000, p. 202).

Logicamente, para além da estrutura estatal jurisdicional propriamente dita (o Poder Judiciário), a aplicação do ordenamento jurídico na resolução de conflitos sociais – ou na estabilização das condutas sociais – envolve uma série de outros atores, os chamados “operadores do direito”, desde autoridades investigativas, delegados de política, Ministério Público, advogados, até cartórios de registros, peritos, auxiliares da Justiça, etc.

Olhando especificamente para a estrutura estatal, temos uma organização judiciária que remete ao Brasil colônia, quando a função jurisdicional foi inicialmente concentrada nas mãos do Governador-Geral, que também exercia atividades administrativas, auxiliado pelos encarregados dos negócios da Justiça (Ouvidor-Mor) e da Fazenda (Provedor-mor). Também no período colonial é apontada a criação de dois Tribunais de instância superior, na Bahia e no Rio de Janeiro, posteriormente chamados Tribunais de apelação, e que foram os embriões dos atuais Tribunais de Justiça, órgãos jurisdicionais de segundo grau, revisores das decisões proferidas por juízes singulares (MENDES, 2008).

A partir da proclamação da República, em 1889, a estrutura jurisdicional brasileira passou por diversas transformações, tornando-se mais complexa, com a adoção de divisões territoriais e posteriormente funcionais, sendo que sua autonomia oscilou em períodos de maior ou menor abertura democrática.

Hoje em dia, a Constituição Federal, em seu artigo 92, estabelece como órgãos do Poder Judiciário: I - o Supremo Tribunal Federal; I - A - o Conselho Nacional de Justiça; II - o Superior Tribunal de Justiça; II - A - o Tribunal Superior do Trabalho; III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho; V - os Tribunais e Juízes Eleitorais; VI - os Tribunais e Juízes Militares; e VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Não vamos reconstruir aqui todas essas transformações na estrutura jurisdicional brasileira, até a sua configuração atual, bastando destacar que seus órgãos integram uma estrutura maior una, e vinculam-se por questões administrativas, orçamentárias e hierárquicas, com a divisão de suas competências, funcionais e territoriais, também estabelecidas na Constituição Federal.

Não obstante as transformações relatadas, ao longo do tempo o Poder Judiciário brasileiro cunhou a imagem de um Poder neutro, identificado com uma grande organização burocrática, de certa forma imune às influências externas, políticas, econômicas ou de qualquer outra natureza, que pudessem corromper sua lógica de fidelidade interior aos sistemas normativos (CAMPILONGO, 2002).

Como ressalta Antônio Sergio Filho (2014, p. 2), conquanto o Brasil tenha experimentado transformações estruturais, em termos sociais, políticos e econômicos, o Poder Judiciário brasileiro pouco acompanhou tal evolução, mantendo um padrão de estrutura gerencial altamente hierarquizada, “tão rígida quanto a das forças armadas, sob o argumento de uma necessidade (ora democrática, ora totalitária)” de um distanciamento e imparcialidade em relação ao meio social e político.

Situados esses pressupostos teóricos, temos que o Poder Judiciário compõe o quadro da administração pública brasileira, prestando serviços públicos de natureza jurisdicional, possuindo autonomia funcional e orçamentária, bem como uma grande e complexa estrutura administrativa, voltada para o governo de suas atividades.

A assim chamada administração judiciária é caracterizada pela normatização de condutas e procedimentos internos que buscam, em última instância, regulamentar o seu funcionamento enquanto estrutura burocrática estatal.

Sobre essa questão, não é demais apontar a existência de um marco regulatório que alterou sobremaneira a forma de governo da estrutura judiciária no Brasil, a partir do advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça, fazendo incorporar à administração judiciária, ao longo dos últimos anos, técnicas de governança, com a adoção de atuais conceitos de gestão, planejamento estratégico, gerenciamento de metas e indicadores, que visam, em última instância, o alcance de maior eficiência e transparência na concretização do serviço público de natureza jurisdicional.

Nessa linha, a adoção de modernas técnicas de gestão e de um planejamento estratégico é algo extremamente novo na cultura judiciária brasileira, que avança com grande rapidez entre seus dirigentes, em um ambiente de debate sobre a eficácia, morosidade e previsibilidade dos resultados da prestação jurisdicional, trazendo à tona problemas estruturais e abrindo caminho, ao mesmo tempo, para uma maior participação da sociedade na proposição e implementação de soluções (FILHO, 2014).

Situa-se aqui uns dos pontos de aproximação teórica com o objeto de estudo – a Ouvidoria Judicial -, cuja criação, no plano normativo, intencionou exatamente a possibilidade de maior participação popular nas questões relacionadas à administração e ao governo judiciário, visando atender não apenas aos pressupostos de maior eficiência e moralidade, mas também de controle social da coisa pública.

Como se verá mais adiante, a consolidação dessa interface no âmbito do aparato judicial revelou-se mais complexa e efetiva do que inicialmente previsto, viabilizando não apenas maior participação e controle social, mas também uma ampliação do acesso à justiça e a indução de operações comunicativas próprias do sistema jurídico.

4.4 O FORMALISMO DA LINGUAGEM JURÍDICA E A DIFICULDADE COMUNICATIVA: DISTANCIAMENTO SOCIAL DO PODER JUDICIÁRIO

Começemos esse tópico parafraseando uma passagem literária:

Na manhã em que completava 30 anos de vida, Josef K., funcionário de alto escalão de um banco, foi abordado de surpresa e se viu detido por dois homens estranhos na pensão em que vivia. Naquele dia a Sra. Grubach, cozinheira da pensão, não apareceu para lhe oferecer o café da manhã. Havia algo de errado. Ao tentar ir atrás da cozinheira, foi impedido pelos estranhos e informado que estava preso e que não poderia sair. Pensando tratar-se de uma brincadeira ou um mal entendido, Josef K. parece não dar muita importância ao fato inicialmente. Depois, percebendo tratar-se de uma confusão maior, esbraveja: “Assim parece. E por que razão?”.

Em resposta, um dos homens diz:

Não é da nossa incumbência darmos-lhe explicações. Volte para o seu quarto e aguarde. O processo já está a correr, o senhor será informado de tudo na devida altura. Já estou a exceder os limites da minha missão ao falar-lhe assim tão amavelmente; no entanto, espero que pessoa alguma, além de Franz, me ouça; Franz, aliás, contra todos os regulamentos, trata-o com verdadeira amizade. Se daqui para o futuro, o

senhor tiver tanta sorte como a que teve com os seus guardas, poderá acalentar esperanças. (1997, p. 5).

A passagem acima ilustra o cenário inicial e serve como pano de fundo do célebre romance de Franz Kafka, *O processo*, e a situação de indefinição e angústia da personagem principal, sem jamais saber o que está ocorrendo, o andamento do processo e o crime pelo qual está sendo supostamente acusado, vai permear todo o desenvolvimento da história. Para muitos intérpretes, Kafka pretendia denunciar uma sociedade hipócrita, na qual somos julgados sem saber exatamente por que, em que a injustiça socorre-se da incomunicabilidade do próprio sistema de justiça, característica típica de sociedades autoritárias.

Ainda que não se possa, logicamente, atribuir tal grau de incomunicabilidade ao nosso sistema de justiça atual, fato é que a linguagem verbal judiciária continua fortemente marcada por seu hermetismo, assim como os símbolos e signos utilizados, que se aproximam do esoterismo, como destaca Marcelo Dolzany da Costa (2003).

É importante deixar claro que os limites e objetivos do presente trabalho não permitem que aprofundemos a questão relativa à linguagem a partir das teorias da comunicação, servindo-nos, por ora, a sua compreensão como expressão do pensamento pela palavra, pela escrita ou por meio de sinais¹⁰, ou, mais precisamente, como código simbólico por meio do qual seja possível estabelecer uma comunicação eficaz.

Nessa linha, Costa (2003) sugere mesmo que a linguagem não verbal do sistema judiciário chega a confundir-se em alguns pontos com a linguagem das religiões, no sentido de se fazer perceber como um suposto saber restrito aos iniciados que não pode e não deve ser vulgarizado. O autor aponta como ícones frequentes e comuns entre ambas as instituições as balanças e as espadas empunhadas por estátuas de feições angelicais, como versões profanas dos arquétipos de virtude das divindades greco-romanas, com a significante da crença na igualdade entre os homens e num sentimento de justiça acima deles. Seria a imposição do signo da divindade para realçar o poder da Justiça acima dos homens.

¹⁰ Conforme Dicionário Priberam da Língua Portuguesa.

Também os edifícios forenses, ainda tratados como palácios, e o rigor indumentário dos ritos judiciais, ainda nos dias de hoje, fazem confundir o juiz e o sacerdote.

Nesse sentido, Costa destaca, ainda, que:

(...) um importante traço da comunicação não-verbal no Judiciário é a linguagem do corpo. A comunicação gestual na instituição também parece fincar raízes em posturas monásticas que aderem inconscientemente à figura do magistrado e seus auxiliares. A sisudez da deusa Têmis parece encarnar no magistrado, tornando-o à semelhança de outras referências da cultura judaico-cristã. Não por acaso a divindade nessa cultura é sempre representada, dentre outros papéis, por um julgador que não sorri e não chora, enfim, que jamais exterioriza o menor traço de emoção (COSTA, 2003, p. 15).

A mesma percepção é externada por Boaventura de Souza Santos (2007), ao tratar do que chama de uma procura suprimida, caracterizada pela intenção frustrada dos cidadãos que têm consciência de seus direitos, mas se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados. Em suas palavras, esses cidadãos:

[...] ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que contatam com as autoridades, que os esmagam pela sua linguagem esotérica, pela sua presença arrogante, pela sua maneira cerimonial de vestir, pelos seus edifícios esmagadores, pelas suas labirínticas secretarias, etc. (SANTOS, 2007, p. 23).

De fato, um olhar mais atento para as estruturas institucionais do sistema de justiça brasileiro deixa claro que, mesmo nos dias de hoje, a representação acima não constitui nenhum exagero, tamanho o formalismo, o fechamento institucional e o distanciamento social que forjaram o modo de exercício da atividade jurisdicional no Brasil.

Especificamente em relação à linguagem verbal, o que se verifica no meio jurídico brasileiro, ainda hoje, é uma “cultura da prolixidade”, utilizando-se do termo cunhado por Rogério Medeiros Garcia de Lima (2012, p. 2), para quem tal característica constitui-se em

óbice à uma prestação jurisdicional mais ágil, e se reflete em escritas e oratórias exageradas, demasiado extensas, carregadas de figuras de retórica, de termos coloquiais, termos em *latim*, argumentação difusa e pouco clara.

Diversos autores que se debruçaram sobre o tema denunciam esse exagero da linguagem verbal jurídica, expondo como o bacharel em Direito, que ocupará alguma das funções principais do sistema (advogados, juízes e promotores) é “adestrado” ao longo de sua preparação acadêmica para dominar o jargão e apreender as ambiguidades textuais (inclusive interpretativas dos textos de lei), de que se valerá como ferramenta de trabalho na tentativa de convencimento e persuasão de suas teses (COSTA, 2012; DANTAS, 2012; CAMPOS, 2014; LIMA, 2012; SANTANA, 2012; DE OLIVEIRA, 2016).

A questão chegou a ser objeto de projeto de lei específico (PL 7.448/2006), que previa a alteração do Código de Processo Civil anterior, para determinar a obrigatoriedade de reprodução e tradução das decisões judiciais em linguagem coloquial, para compreensão das partes envolvidas no processo, sendo que, de acordo com a tramitação atual, conforme consulta feita ao sítio da Câmara Federal, referido projeto encontra-se arquivado, pela prejudicialidade, uma vez que nesse período estava em estudo a elaboração de novo código processual, o qual veio a ser publicado no ano de 2016, sem, no entanto, contemplar disposição semelhante.

Alguns exemplos podem tornar mais clara essa dificuldade. Veja-se, a título ilustrativo, trecho de decisão proferida pela Justiça Trabalhista, ao analisar um recurso:

(...) Não sendo absoluta a faculdade reconvençional, de frisar-se a condição estabelecida, à legitimação de seu exercício, pelo verbete acima enfocado: a ocorrência de conexão entre a causa principal e a reconvenção ou entre esta e a tese eleita pelo réu/reconvinte para espancar as razões embasadoras da pretensão autoral.

À vista disso, e nos parecendo mais consentânea com a boa lógica jurídica, exsurge inarredável a inferência de que a defesa, para os fins daquela regra processual, merece ser entendida restritivamente, na dimensão exata do contexto argumentativo dirigido, de modo específico, ao

rechaço do pedido, nela não se considerando irrisignações do contestante, cuja eventual prosperidade não venha alterar a sorte da iniciativa processual objurgada.

Destarte, a expressão fundamentos de defesa, adotada pelo artigo 315 da Lei Comum de Ritos, há de ser compreendida em consonância com o artigo 300 da mesma Sistematização formal, que sugere se esgotar toda a matéria de defesa na exposição das razões de fato e de direito com que o réu impugna o pedido do autor (JUSTIÇA DO TRABALHO, 2009).¹¹

Cita-se como outro exemplo o trecho de uma decisão recente do Supremo Tribunal Federal, mais alta Corte brasileira, escolhido aleatoriamente em consulta ao seu sítio na internet, transcrevendo-se adiante apenas a sua ementa, que deveria refletir o resumo do julgamento:

INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 13/2012 DO SENADO FEDERAL. PEDIDO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE INDEFERIDO. AUSÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO ESPECÍFICA.

1. A interação dialogal entre o STF e pessoas naturais ou jurídicas, *órgãos* ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito.

2. Conforme os arts. 7º, §2º, da Lei 9.868/1999 e 138 do CPC/15, os critérios para admissão de

¹¹ Trecho de decisão proferida em processo trabalhista, lido pelo Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Pedro Paulo Manus, ao alertar sobre a necessidade de clareza das decisões, de modo que sejam compreensíveis aos seus destinatários. Notícia disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-dez-07/ministro-tst-le-trechos-decisao-pedir-clareza-linguagem>>. Acesso em 30 jun. 2017.

entidades como *amicus curiae* são a relevância da matéria, especificidade do tema ou repercussão social da controvérsia, assim como a representatividade adequada do pretendente.

3. Agravo regimental a que se nega provimento (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017).¹²

Ainda que mais compreensível que o exemplo anterior, pensamos que se trata de decisão que bem reflete a linguagem técnica e demasiadamente rebuscada usualmente utilizada não apenas pelos Juízes, mas também pelos demais operadores do direito em suas peças processuais, dificultando o entendimento pelas partes envolvidas.

Dentre as teses que buscam justificar ou compreender a persistência do “juridiquês”¹³, afigura-nos importante, do ponto de vista sociológico, destacar aquela que associa a sua utilização como mecanismo de poder simbólico, como concebido por Pierre Bourdieu (2005), para quem a linguagem jurídica pode, e efetivamente é, utilizada como uma forma de manifestação de poder e de segregação, representando um modo de controle social.

Ou, ainda, em sentido semelhante, encontraria justificativa na ordem do discurso, como resultado dos sistemas de controle da palavra, e, de igual modo, como mecanismo de dominação, tal qual proposto por Michel Foucault (2003), em releitura de Samene Batista Pereira Santana (2012).

Nesse extenso mosaico, que abrange questões e justificativas relacionadas à tradição, à lógica da argumentação jurídica, ao poder simbólico, à ordem do discurso, e outras teorias, interessa-nos notar, especialmente, como se afigura problemática a comunicação entre o sistema de justiça, - neste caso refletido nos procedimentos, processos e decisões judiciais – e seu destinatário final. Ou seja, o grau de dificuldade apontado pelos estudiosos do tema para que o cidadão

12 Decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.858, em 24/03/2017, redigida pelo Ministro Edson Fachin. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12672105>>. Acesso em 26 jun. 2017.

¹³ Neologismo não incluso nos dicionários brasileiros, que, segundo o jurista Damásio Evangelista de Jesus (2011) caracteriza-se como um linguajar “rebuscado, pomposo, rico em citações latinas, nem sempre fiel à lógica, visto juntar várias premissas que se abrem em várias proposições visando enriquecer a argumentação”

comum, destinatário final da prestação jurisdicional, compreenda, de modo adequado e suficiente, todo o andamento de seu processo até a decisão final que lhe é direcionada.

Neste ponto, aproximando a digressão teórica ao objeto de estudo empírico – o que será analisado mais detidamente adiante, quando da análise dos dados -, verificamos que grande parte das manifestações dos usuários da interface de Ouvidoria, no Poder Judiciário, busca, exatamente, esclarecimentos e maior compreensão acerca do andamento de seu processo, do teor das decisões proferidas, das expectativas de direito envolvidas.

Assim, a dificuldade comunicativa imposta não apenas pela linguagem jurídica, mas também em decorrência do complexo sistema processual (instrumental para aplicação do Direito), bem retratada no surrealismo de Franz Kafka, atinge em cheio o ideal de um acesso à justiça mais amplo, cujas premissas serão expostas no tópico seguinte.

4.5 O ACESSO À JUSTIÇA E O DIREITO À INFORMAÇÃO

O tema do acesso à justiça constitui objeto privilegiado de reflexão no âmbito do Direito e desperta, também, o interesse das demais ciências sociais, dada sua importância sociológica e também social. Trata-se de objeto por intermédio do qual se discute a questão da cidadania – e da democracia – significando, em última instância, a democratização da justiça e os meios e recursos disponíveis para garantia de direitos (GRYNSZPAN, 1997).

Geralmente associado à questão da abertura e proximidade do sistema judiciário à sociedade como um todo, no sentido de se possibilitar o mais amplo acesso à jurisdição estatal, enquanto mecanismo primário de resolução de conflitos, o tema do “acesso à justiça” tem fornecido também subsídio para abordagens distintas, que, como se verá adiante, buscam ampliar a sua significação para além do viés meramente procedimental, inicialmente pensado.

Na área jurídica, a principal referência sobre o tema é o trabalho de Mauro Capelletti e Bryant Garth (1988), integrantes do chamado Projeto de Florença, pesquisa empírica que envolveu estudiosos de diversas áreas das ciências humanas, nas décadas de sessenta e setenta, para análise de dados do sistema judicial de diferentes países, na qual se buscou a identificação e a reflexão acerca dos diversos obstáculos

existentes para o que os autores chamaram de um “acesso efetivo à justiça”.

O relatório geral resumido da pesquisa foi publicado no formato de livro (traduzido no Brasil em 1988, sob o título: “Acesso à Justiça”) e exerceu enorme influência nos estudos posteriores sobre o tema.

Segundo os autores, a expressão “acesso justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades do sistema jurídico, considerado aqui como sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob a ordem do Estado: “Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

No referido documento, Cappelletti e Garth (1988) apontam o que entendem como principais óbices para o acesso efetivo à justiça, enquanto garantia de efetivação de direitos dos cidadãos, e refletem sobre um movimento de ampliação desse acesso, identificando o que chamam de três ondas renovatórias, que ocorreram de modo sucessivo: a primeira delas reconheceu os obstáculos econômicos de acesso e teve como característica fundamental a expansão da assistência judiciária gratuita (isenção de advogado e de custas processuais) aos setores pobres da população; a segunda onda renovatória estaria relacionada à identificação e à dificuldade de tutela de interesses difusos e coletivos, e levou a uma revisão das noções tradicionais do processo civil, até então pautadas em uma lógica eminentemente individualista; e a terceira onda, chamada de “enfoque de acesso justiça” reconheceu a necessidade de uma concepção mais ampla do conceito, relacionando as duas dimensões anteriores e adicionando, também, outros elementos e atores até então excluídos da questão judiciária.

Nesse sentido:

(...) o novo enfoque de acesso à Justiça (...) tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos de “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas

em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67-68).

Essa concepção mais ampla da ideia de acesso à justiça, para além do simples acesso à jurisdição estatal, adicionou novos elementos ao debate, que passou a incorporar aspectos como: a existência de mecanismos alternativos de resolução de conflitos; a garantia de efetividade dos direitos, mediante uma jurisdição não apenas acessível, mas também célere e eficaz; a informação sobre o exercício desses direitos e, em última instância, a ideia de acesso a “uma ordem jurídica justa”.

Sob o enfoque da sociologia, pode-se dizer que houve uma redefinição dos obstáculos a serem transpostos pelo movimento de acesso à justiça, “deixando-se de enquadrá-los em termos jurídicos e processuais”, para considerá-los mais como dificuldades econômicas, sociais e culturais (PORTO, 2009, p. 37).

Sob a perspectiva sociológica, merece destaque o trabalho desenvolvido pelo português Boaventura de Sousa Santos, junto ao Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ)¹⁴, em que ganha ênfase a ideia de um “acesso ao direito” (indissociável do acesso à justiça), mas que contempla também aspectos como o acesso à informação, consulta e patrocínio jurídicos.

A agenda de pesquisa proposta por Santos (1995) parte da discrepância entre a procura e a oferta de justiça produzida pelo Estado, e baseia-se na constatação de que:

(...) a discriminação social no acesso à justiça é um fenómeno muito mais complexo do que à primeira vista poderia parecer, já que além dos condicionantes económicos, sempre mais óbvios, envolve condicionante social e cultural resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar

¹⁴ Projeto de pesquisa vinculado ao Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia de Coimbra, em parceria com o Ministério da Justiça de Portugal, e que tem como objetivos principais investigar o sistema judicial nas suas várias vertentes funcionais, efetuar estudos de suporte ao desenvolvimento das políticas públicas para o setor da justiça e propostas de reforma, bem como proceder à avaliação e monitorização das reformas introduzidas. Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/site/>. Acesso em 26 jun. 2017.

(...) (SANTOS, 1995, p. 171).

A nosso ver, a consideração desse *déficit* constitui premissa para que se possa falar em democratização da justiça ou, mais precisamente, em democratização do acesso à justiça. O distanciamento social prejudica a própria função precípua do Judiciário, enquanto instituição destinada à solução dos conflitos sociais, pela aplicação da lei, na medida em que a compreensão do processo e da justificação exposta nas decisões impostas, por seus destinatários, constitui não apenas um pressuposto ético para sua legitimação, mas também um requisito para a pacificação social pretendida.

De qualquer forma, esses aspectos – especialmente as condicionantes sociais e culturais - reforçam nossa percepção da existência de uma lacuna entre grande parte da população e os mecanismos de garantia de direitos, pela incompreensão das normas e da linguagem técnica jurídica, pelo distanciamento das instituições judiciárias, e pela ausência de instrumentos (ao menos de instrumentos conhecidos do cidadão leigo) de viés informativo e orientador acerca dos caminhos para garantir o exercício de direitos sonogados.

Como na metáfora de Kafka, referida no tópico anterior, não se pode considerar como acessível uma justiça incompreensível aos olhos do cidadão comum, sendo que o direito à informação, neste caso, deve abranger não apenas o conhecimento e orientação acerca dos direitos, mas também dos mecanismos de garantia desses direitos e dos procedimentos ou, mais precisamente, dos processos por meio dos quais esses direitos podem ser garantidos.

Esse direito, parece-nos, foi reforçado no âmbito jurídico brasileiro, com o advento da Lei n. 12.527/2011 (Lei de acesso à informação), marco regulatório que alterou radicalmente, do ponto de vista dos agentes da burocracia estatal, a lógica no fornecimento de informações ao público, tornando excepcional a negativa e isentando o requerente de apresentar motivos para a solicitação da informação.

Em resumo, em outros termos, o acesso pleno à justiça não poderia olvidar do direito de informação acerca dos mecanismos de garantia de direitos (órgãos competentes para fiscalizar e julgar, mecanismos de advocacia pública gratuita, etc.), bem como da compreensão da linguagem utilizada nas decisões e comunicações processuais e do processo por meio do qual esses direitos são debatidos e decididos.

5 OUVIDORIA JUDICIAL

Pretende-se, neste capítulo, traçar um breve panorama histórico acerca das ouvidorias públicas no cenário político brasileiro, desde suas origens, ainda no século XVI, o seu desuso e o seu ressurgimento, na década de 1980, sob forma e com objetivos totalmente distintos.

A partir dessa revisão, será feita uma exposição do panorama normativo vigente e das correntes teóricas que tratam das ouvidorias públicas no Brasil, para então, buscar-se a definição de um tipo de ideal da ouvidoria judicial.

5.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA OUVIDORIA PÚBLICA

As origens da ouvidoria pública no Brasil remetem ao período colonial, quando, no entanto, tinha roupagem totalmente distinta, de órgão administrador da justiça, de solução de conflitos, considerado o braço do próprio rei na Colônia (ALENCAR, 2006). O cargo de ouvidor-geral do Estado do Brasil foi criado em 1549, com a nomeação de Pero Borges de Souza, no contexto de instalação do governo-geral na Colônia, em conjunto com os cargos de governador-geral e de provedor-mor da Fazenda. O ouvidor-geral, assim, atuava como um representante da coroa portuguesa, reportando-se diretamente ao rei sobre os fatos relacionados à administração da justiça na Colônia.

Segundo Gomes (2009), além dos julgamentos em grau de recurso das decisões proferidas pelos ouvidores das capitânicas, competia-lhe investigar e inspecionar o andamento da justiça e da Administração Pública em geral.

Após desaparecerem da pauta política durante longo período, os registros históricos apontam o ressurgimento das ouvidorias no cenário nacional como resultado do processo de redemocratização e consolidação do Estado Republicano, ganhando relevo a partir da década de 1980, quando, inspiradas no instituto do *Ombudsman*¹⁵ sueco,

¹⁵ “Originário da Suécia, onde foi criado há século e meio - na Constituição de 1809 - o ombudsman se transferiu ao sistema de outras nações, inspirando instituições similares na Finlândia (1919), Dinamarca (1954), Noruega (1952) e Nova Zelândia (1961) e tem cogitada a sua aplicação na Inglaterra e nos Estados Unidos. (...) Trata-se de um comissário parlamentar, escolhido pelo Poder Legislativo, com atribuições especiais de acompanhar e fiscalizar a regularidade da administração civil ou militar, apreciando queixas que lhe são encaminhadas

passaram a ser criadas, de forma gradual, em diversas esferas da Administração Pública (VISMONA, 2005).

“As notícias da instituição do *Ombudsman* nos países nórdicos chegaram ao Brasil no início do século XIX e, na década de 1960, começou a ser cogitada a possibilidade da instalação deste instituto no Brasil”, sem avanço, no entanto, em razão das restrições impostas pelo regime militar vigente à época (FONTANA, 2016, p. 143).

Apenas no contexto de debate e reflexão sobre a participação cidadã, ao longo do processo de reconstrução democrática do Estado brasileiro, durante a década de 80, é que se vislumbrou e passou a ser defendida por setores da sociedade a necessidade de criação de um mecanismo com características específicas de comunicação entre o “povo” e o Estado, e voltado para o controle social da Administração Pública.

Nessa conjuntura, algumas iniciativas buscaram implantar o instituto da ouvidoria no âmbito do Poder Público. Em 1986 o governo federal chegou a criar o cargo de Ouvidor-Geral da Previdência Social, por meio do Decreto nº 92.700. No entanto, segundo Washington Roberto dos Santos (2006), foram postergados alguns elementos essenciais na estruturação do órgão, o que acabou por comprometer integralmente os resultados da iniciativa, que acabou não avançando na prática.

O ambiente propício à criação de instrumentos de participação popular refletiu também no processo constituinte, sendo que no anteprojeto que deveria servir de base para o texto da Constituição de 1988, analisado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida pelo jurista Afonso Arinos de Mello Franco, constava a ideia de uma “Defensoria do Povo”, com “atribuições de apurar abusos e omissões de qualquer autoridade e indicar órgãos competentes para as medidas necessárias à sua correção e punição”. (LYRA, 2009, p. 22). A proposta, contudo, foi contestada por setores corporativistas, como o Ministério Público, que viu ameaçada a sua autonomia institucional, com a perda de atribuições como fiscal da lei, e acabou retirada do texto constitucional.

ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos. Os seus poderes são limitados, não exercendo competência anulatória nem disciplinar ou criminal, mas, segundo o depoimento dos autores, a sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui, expressivamente, para a contenção dos abusos do poder administrativo”. (TÁCITO, 1988, p. 15-26).

Segundo José Antonio Callegari (2014, p. 44), a rejeição da proposta constitucional do “Defensor do povo seguiu rota inversa ao ímpeto democratizante que imperava na América Latina”, onde tal instituto foi institucionalizado em outras Constituições nacionais, de modo que “a Ouvidoria brasileira veio a ser enfraquecida”, por não ter as mesmas atribuições de seus paradigmas hispânicos.

Não obstante as tentativas frustradas do governo federal e a rejeição à proposta de constitucionalização de uma “Defensoria do Povo” no processo constituinte, outras esferas da Administração Pública brasileira, também inspiradas pelo ambiente de redemocratização e ativação da cidadania, buscavam, de modo simultâneo, criar mecanismos aptos a permitir maior participação popular e o controle social, e nesse contexto é apontada a criação efetiva da primeira Ouvidoria Pública brasileira, no ano 1986, na cidade de Curitiba, conforme relato de seu idealizador, Manuel Eduardo Gomes, adiante transcrito:

Era véspera de Natal. Estava em uma grande livraria em São Paulo, quando, na fila do caixa, bateu-me aos ouvidos: “Ligue para a ouvidoria. Para mim foi um santo remédio”. Não acompanhei o resto do diálogo. Eram duas senhoras acompanhadas por uma criança. Provavelmente tratava-se de três gerações de uma mesma família.

Em um piscar de olhos voltei duas décadas. Fui conduzido ao Gabinete do Prefeito de Curitiba, para uma reunião do secretariado, quando indagaram sobre o significado da expressão “ombudsman”. Um dos participantes perguntava sobre a possibilidade de tradução literal. Dizia-lhe que havia algumas opções, entre as quais a de defensor do cidadão (Espanha), provedor (Portugal), mediador (França), ou a de corregedor administrativo, sugerida por um doutrinador brasileiro.

Indagado, em fevereiro de 1986, pelo então prefeito Roberto Requião, lembro-me que descartei todas as hipóteses: defensor, porque confundiria com a instituição da Defensoria Pública; provedor, por poder gerar a falsa expectativa de prover materialmente as demandas sociais; mediador, porque conduziria ao instituto

da mediação, já presente – ainda que timidamente – em nosso ordenamento jurídico; por fim, corregedor pelo fato de reportar às corregedorias existentes no Poder Judiciário, algumas das quais muito desacreditadas.

Na sequência, com uma ponta de receio, recordo-me que propus a hipótese de resgatar uma expressão do Brasil Colonial: a de Ouvidor-Geral. Agradava-me a ideia de o termo conter o verbo “ouvir”, que poderia legitimar o direito dos cidadãos para falar sobre a gestão pública. Um direito vilipendiado pelo regime militar, cujos fantasmas ainda assombravam nosso imaginário. Naquele dia, renascia no Brasil – com novas roupagens, é certo – aquela expressão antes condenada ao desuso. Meses mais tarde, após a instalação da primeira ouvidoria pública brasileira, receberia das mãos de Marco Maciel, então vice-presidente da República, um projeto de sua autoria quando senador, que propunha, dois anos antes, a mesma institucionalização de um ombudsman no Brasil. Teria tido a mesma inspiração: denominava o cargo de Ouvidor-Geral (GOMES, 2009, p. 9).

De fato, a criação da Ouvidoria do Município de Curitiba, pelo Decreto-Lei nº 215/86, significou um marco no desenvolvimento desse instituto na esfera pública brasileira, e teve por finalidade precípua a atuação na defesa dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos e contra atos e omissões ilegais ou abusivos cometidos pela Administração Pública Municipal.

A partir daí, inspirados por um ambiente de ativação da cidadania e de abertura institucional, diversos órgãos de todas as esferas e níveis da administração pública brasileira passaram a criar, de modo gradual, mecanismos semelhantes, com o intuito principal de defesa dos interesses e direitos dos cidadãos frente ao Estado e monitoramento dos atos da administração, como instrumentos de *accountability*, sob a forma de Ouvidorias.

Segundo informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA¹⁶, até 2002, no país, haviam apenas 40 Ouvidorias vinculadas ao governo federal, número que triplicou nos 4 anos seguintes, chegando a 120 organizações em 2006.

No diagnóstico mais recente localizado, datado de 2014, o Instituto aponta a existência de 979 ouvidorias públicas no país, conforme quadro abaixo:

Tabela 1 – Ouvidorias públicas

OUVIDORIAS PÚBLICAS	QUANTIDADE
Poder Executivo Federal	148
Poder Judiciário (União, Estados e DF)	60
Poder Legislativo (União, Estados, DF e Municípios)	14
Governo do Distrito Federal	54
Ouvidoria Geral do DF	1
Ouvidorias Estaduais	465
Ouvidorias Gerais do Estado	20
Ouvidorias Municipais	200
Ouvidorias de Polícia	17
Total	979

Fonte: IPEA (2014).

Ainda que com diferentes níveis de autonomia, estruturas distintas e certo grau de heterogeneidade nas atribuições, pode-se dizer que esses canais foram se fortalecendo e se legitimando ao longo do tempo, mediante a sua identificação como um elo entre o cidadão e a Administração Pública, responsável pelo recebimento de sugestões, pedidos de informações, denúncias, críticas e elogios acerca da atuação dos órgãos estatais.

Assim, segundo Oliveira (2005, p. 48), apesar de inspiradas no instituto do *Ombudsman* e implementadas na nostalgia de nossa antiga tradição colonial, em sua nova roupagem as Ouvidorias brasileiras adquiriram personalidade própria, “evoluindo de acordo com a diversidade de nossas condições culturais e regionais, e consolidando-se

¹⁶ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=726>. Acesso em: 21 mai. 2017.

como um modelo de recepção ao cidadão comum, simples, original, ágil, desburocratizado e de fácil acessibilidade.”

Como se verá adiante, é possível identificar-se, hoje em dia, uma ampla rede de ouvidorias que foram criadas em diversas esferas e órgãos da administração pública brasileira, e que buscam se consolidar como mecanismos de participação e controle social, a partir de diretrizes normativas fixadas em leis esparsas e específicas e regulamentos próprios, cujo eixo comum pode ser identificado nas atribuições de atendimento de demandas, as mais diversas, dos cidadãos em face dos órgãos estatais.

5.2 CONFIGURAÇÃO NORMATIVA ATUAL

Do ponto de vista normativo, não há lei específica de âmbito nacional regulamentando as atividades das Ouvidorias Públicas no Brasil, sendo que a inclusão do inciso I ao § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, é apontada como o fundamento primeiro para a criação de mecanismos de participação social com as características de ouvidoria.

Dispõe o referido dispositivo constitucional que:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Constituição Federal de 1988, artigo 37).

Atualmente, no âmbito do Poder Executivo federal, há a Ouvidoria Geral da União (OGU), ligada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), e que integra um bloco estruturado com as demais ouvidorias dos órgãos públicos federais, sendo responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de

informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.¹⁷

A OGU, assim, concentra as diretrizes de atuação das ouvidorias públicas no âmbito do Executivo Federal, servindo como referência para sua atuação. Nesse quadro, a Instrução Normativa da Controladoria-Geral da União (IN-CGU) nº 1/2014 foi editada com o fim de regulamentar a atividade e promover a atuação integrada e sistêmica das ouvidorias do Poder Executivo federal.

Referido ato regulamentar dispõe, em seu artigo 1º que:

Art. 1º

(...)

Parágrafo único: Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

A mesma norma estabelece, em seu artigo 2º, que as ouvidorias públicas federais deverão atuar em conformidade com os princípios, dentre outros, da legalidade, impessoalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, publicidade, contraditório, solução pacífica dos conflitos e prevalência dos direitos humanos.

Além disso, o artigo 3º apresenta um panorama das atribuições direcionadas às ouvidorias do executivo federal, nos seguintes termos:

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

- I - elaborar plano de trabalho anual;
- II - monitorar o cumprimento dos prazos e a qualidade das respostas;
- III - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos entre a sociedade e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal;
- IV - processar informações obtidas por meio das

¹⁷ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em 02 jun. 2017.

manifestações recebidas e das pesquisas de satisfação realizadas com a finalidade de subsidiar a avaliação dos serviços prestados, em especial no que se refere ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão;

V - produzir dados, informações e relatórios sobre as atividades realizadas;

VI - promover articulação, em caráter permanente, com instancias e mecanismos de participação social, em especial, conselhos e comissões de políticas públicas, conferências nacionais, mesas de diálogo, fóruns, audiências, consultas públicas e ambientes virtuais de participação social.

(...).

Por fim, ainda no plano normativo regulamentar, vale destacar o disposto no artigo 4º da IN-CGU) nº 1/2014:

Art. 4º Cada ouvidoria pública federal deverá, no âmbito de suas atribuições, receber, dar tratamento e responder, em linguagem cidadã, as seguintes manifestações:

I - sugestão: proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal;

II - elogio: demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido;

III - solicitação: requerimento de adoção de providencia por parte da Administração;

IV - reclamação: demonstração de insatisfação relativa a serviço público; e

V - denúncia: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

Parágrafo único. Por linguagem cidadã entende-se aquela que, além de simples, clara, concisa e objetiva, considera o contexto sociocultural do interessado, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento (grifo nosso).

Portanto, verifica-se que no âmbito do Poder Executivo Federal formou-se uma ampla rede de ouvidorias, que atuam de modo integrado

e coordenado pela Ouvidoria Geral da União, e que tem sua atuação pautada nas diretrizes estabelecidas nos regramentos acima destacados.

No âmbito do Poder Judiciário, as Ouvidorias são instrumentos relativamente recentes, sendo que apenas a partir do ano 2010, por meio da Resolução n. 103/10, o Conselho Nacional de Justiça, fazendo valer o preceito constitucional disposto no artigo 103B da CF/88¹⁸, determinou a criação de Ouvidorias em todos os tribunais do país, estabelecendo diretrizes para sua atuação e as competências a lhe serem atribuídas.

Segundo a referida normativa, compete às Ouvidorias dos Tribunais: receber consultas, diligenciar junto aos setores administrativos competentes e prestar informações e esclarecimentos sobre os atos praticados no âmbito do Tribunal; receber informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do Tribunal e encaminhar tais manifestações aos setores administrativos competentes, mantendo o interessado sempre informado sobre as providências adotadas; promover a apuração das reclamações acerca de deficiências na prestação dos serviços, abusos e erros cometidos por servidores e magistrados, observada a competência da Corregedoria; sugerir aos demais órgãos do Tribunal a adoção de medidas administrativas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base nas informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios recebidos.

A referida Resolução n. 103/10 do Conselho Nacional de Justiça, portanto, serviu de base para a regulamentação atual das ouvidorias de todos os Tribunais do país, que foram obrigados a observar os moldes estabelecidos ou adaptar seus regramentos internos, se já existentes, à norma de caráter geral, conforme expressamente determinado no parágrafo 2º de seu artigo 9º.

São essas, em um sucinto panorama, as normas gerais de abrangência nacional que regulamentam a atuação das ouvidorias públicas no Brasil, as quais assumem contornos próprios a partir de suas peculiaridades e de seus regulamentos específicos.

18 O artigo 103B, § 7ª da CF/88, acrescido pela Emenda Constitucional n. 45/04, dispôs que: “A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.”

5.3 O TIPO NORMATIVO IDEAL: O QUE ESPERAR DA OUVIDORIA JUDICIAL

Neste tópico pretende-se ampliar a descrição normativa das ouvidorias judiciais, mediante a associação das prescrições legais e regulamentares, acima expostas, às diversas perspectivas dos estudiosos sobre o tema, como forma de subsidiar o apontamento de um tipo normativo ideal de ouvidoria pública no âmbito do Poder Judiciário.

Conforme exposto na metodologia do trabalho, a delimitação de um tipo normativo ideal de ouvidoria judicial tem por escopo viabilizar a identificação dos resultados esperados com a criação desse mecanismo, como único modo de aferir-se a sua efetividade no plano empírico, para além de seu valor intrínseco como instrumento de participação.

Objetiva-se, assim, identificar os diversos enfoques a partir dos quais as ouvidorias são descritas, no plano teórico, pelos pesquisadores do tema, buscando-se uma síntese conceitual que permita sua compatibilização com os atos regulamentares que as regem na prática, e apontando-se, a partir desses elementos, aquele que, em nossa concepção, seria o seu papel precípua, à luz das teorias de participação democrática e dos demais referenciais teóricos de que lançamos mão.

Em recente estudo acerca da produção acadêmica sobre as ouvidorias públicas no Brasil, Aline de Oliveira Santos (2015, p. 01) destaca exatamente a inexistência de protagonismo de autoria e a divisão dos referenciais teóricos e perspectivas de abordagem, destacando-se os temas: “mecanismos de controle/ controle social/ participação popular” como teorias correlatas predominantes, presentes na fundamentação teórica das pesquisas realizadas sobre esse objeto no período entre 2002 e 2013.

De fato, é bastante heterogênea a abordagem teórica na produção bibliográfica sobre as ouvidorias públicas no Brasil, provavelmente reflexo do recente desenvolvimento desses mecanismos no cenário político, da ausência de um marco regulatório geral e de sua própria feição complexa, que envolve atribuições relacionadas não apenas à participação e controle social, mas também à defesa de direitos, à gestão organizacional, além de competências comunicacionais e de mediação de conflitos.

Nesse amplo leque de definições, iniciemos pela concepção adotada pela Ouvidoria Geral da União, que, em seu manual de

orientação para implantação das unidades de ouvidoria, caracteriza essa como:

(...) uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados (OGU, 2012, p.8).

Dentre os pioneiros estudiosos acerca do tema, Rubens Pinto Lyra (2009) tem uma visão do instituto das ouvidorias mais voltada à sua atuação como mecanismo de defesa de direitos do cidadão frente à autoridade estatal, identificando dois modelos ou paradigmas de ouvidorias (“liberal modernizantes” e “autônomas e democráticas”) que se distinguem principalmente em razão de sua autonomia em relação ao órgão em que atuam. O primeiro modelo, predominante no panorama atual da administração pública brasileira, estaria em uma relação de dependência, subordinado ao órgão fiscalizado, e mais direcionado para a modernização e eficácia no serviço público, com ênfase no auxílio à gestão, enquanto o segundo paradigma seria caracterizado pela autonomia e independência do ouvidor, e estaria mais voltado à defesa dos direitos do cidadão perante o órgão público fiscalizado.

Inspirado no instituto do *Defensor del Pueblo*, existente em outros países ibero-americanos, Lyra (2017, p. 1) destaca que a atuação do ouvidor alcança, ou deveria alcançar, “o âmago da máquina administrativa, possibilitando resgatar direitos que, de outra forma, sem ela, ou seriam desconsiderados, ou exigiriam o caminho bem mais longo e dispendioso da Justiça para assegurar a sua efetividade”.

Nessa linha, o autor ressalta que:

(...) a rejeição do Ombudsman (Defensor do Povo), em 1987, pelo Congresso Constituinte - graças à pressão do Ministério Público - se deu, *pari passu*, com a atribuição a este órgão das funções - as mais abrangentes, diga-se - de Ombudsman: a de velar pelo efetivo respeito aos direitos do cidadão, competindo-lhe tomar as medidas necessárias à sua garantia e à defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis (art.

129, incisos IV e VII da Constituição Federal). Consequentemente - à diferença dos países dotados de Ombudsman/Defensor Del Pueblo - as funções de defesa dos direitos do cidadão são, no Brasil, compartilhadas entre o Ministério Público e as ouvidorias. Estes, preponderantemente, no âmbito judicial. Aquelas, exclusivamente, no âmbito administrativo. Destarte, a ouvidoria encarna, com toda propriedade, o que se convencionou chamar de magistratura da persuasão (LYRA, 2014, p. 1).

Em linha semelhante, Manoel Eduardo Camargo e Gomes destaca a atuação das ouvidorias como instrumentos de controle social (sob uma perspectiva funcional) e como espaços de controle (sob uma perspectiva estrutural), sugerindo uma classificação abrangente, pautada no critério primário de localização institucional das ouvidorias e também em seus aspectos funcionais (GOMES, 2009).

Esse autor destaca, ainda, que, sob uma perspectiva funcional, a caracterização das ouvidorias como instrumentos de controle “encontra fundamento no Direito Administrativo, mais especificamente no âmbito da Teoria do Controle da Administração Pública” (GOMES, 2009 p. 58).

No mesmo sentido, Antunes (2010, p.147) entende a ouvidoria pública como “um dos instrumentos de participação cidadã e de possibilidade do controle social, de forma direta, na Administração Pública, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades”. A autora ressalta, também, que a atuação das ouvidorias públicas, na prática, caracteriza-lhes como canais de comunicação, embora com clara potencialidade de ser um meio para efetivação da democracia e controle social.

Ainda, João Elias de Oliveira (2005, p. 47) descreve a ouvidoria brasileira como “um canal de diálogo com a população”, por meio do qual o cidadão garante um espaço de fala no âmbito da burocracia interna estatal, capaz de viabilizar melhorias nos serviços públicos, sendo, além de tudo, “um espaço de respeito ao ser humano”.

Os autores citados acima, conquanto façam referência à ouvidoria pública como um espaço de diálogo com o cidadão, enfatizam mais a sua atuação como mecanismo de participação e controle social da administração pública. Seriam, sob essa ótica, instrumentos capazes de dar voz às demandas sociais no seio da burocracia estatal, viabilizando a identificação e correção de falhas na prestação dos serviços públicos, de

um lado (garantindo participação, portanto), e, de outro, capazes de permitir o acesso à informação sobre a atuação do órgão estatal, subsidiando o controle social.

Uma outra linha teórica identificada, mais conectada aos conceitos da Administração, prioriza o papel estratégico das ouvidorias na gestão organizacional, enquanto mecanismos capazes de fornecer ao administrador um diagnóstico preciso e amplo da organização, a partir da percepção de seus usuários. Essa corrente minimiza a distinção entre as ouvidorias públicas e aquelas criadas no setor privado, as quais têm servido, precipuamente, como guias, como instrumentos de auxílio à gestão, que permitem a identificação de falhas e pontos de melhoria na prestação dos serviços ou fornecimento de produtos, amenizando o relacionamento com os consumidores.

Ilustrando tal entendimento, Karla Julia Marcelino [2017?] afirma que a sistematização de informações e sua análise qualitativa, por meio de relatórios gerenciais, possibilita à ouvidoria, enquanto instrumento de gestão, dar visibilidade às medidas corretivas necessárias, para que não haja reincidência sistemática de assuntos relativos à ineficiência da prestação de serviços, do atendimento realizado pela instituição ou mesmo de irregularidades cometidas por gestores, servidores e/ou o atendimento e serviços que lhes foram prestados.

Na mesma linha, em artigo no qual analisa a ouvidoria como ferramenta de inteligência competitiva à gestão, Antunes (2010) destaca que ela fornece aos gestores informações que subsidiam a tomada de decisões, baseadas em sistema de coleta e análise de dados relativos ao meio organizacional a partir da percepção dos envolvidos, no caso os cidadãos.

Segundo essa autora:

Diante dessa afirmação supõe-se, que possa agregar as atividades da ouvidoria o conceito de unidade de inteligência competitiva à prospecção de cenários para o desenvolvimento e sustentabilidade organizacional utilizando o capital social ali existente (ANTUNES, 2010, p. 145). (sic)

Sob semelhante perspectiva de análise, Baesso (2013, p. 7) caracteriza a ouvidoria como um mecanismo singular de governança, primeiramente porque seu foco não estaria “apenas nos acionistas (no setor privado) e na administração (no setor público), mas também em

outros *stakeholders*”¹⁹: consumidores, nas instituições privadas, e cidadãos, na condição de usuários, nas públicas.

O autor defende que essa natureza das ouvidorias no setor público está em consonância com o que vem se convencendo chamar de governança pública, ideia baseada na busca por assegurar que as demandas dos cidadãos sejam atendidas de forma legítima, transparente, efetiva e justa, e que o Estado seja acessível, representativo, sustentável, responsável e inclusivo.

Ainda sobre as perspectivas de análise e abordagens acerca do papel das ouvidorias públicas, outro precursor no estudo do tema, Luiz Carlos Assis Iasbeck (2012, p. 29), enfatizando a sua perspectiva comunicacional, defende a hipótese de que a ouvidoria é “mídia organizacional”, caracterizando-se como uma instância mediadora de comunicação entre organizações e públicos, cuja função primordial seria a de “curar vínculos estremecidos no relacionamento entre as organizações e seus públicos”.

Segundo o autor, para que possam cumprir essa função, as ouvidorias devem proporcionar (gerar, administrar e manter) fluxos informacionais contínuos entre os agentes do processo de comunicação (organizações e públicos), articulando os polos desse processo comunicativo e proporcionando uma troca de papéis sincronizada entre eles.

Indo além, Iasbeck defende, ainda, que o papel da ouvidoria não se resume ao cumprimento de questões meramente administrativas ou processuais, de modo que, mais do que articular informações, cabe a esses canais também produzir e reproduzir informações, revelando-se, acima de tudo, um espaço de produção de sentidos. Em suas palavras:

As ouvidorias são, pois, lugares institucionalizados para que ali ocorram as interações comunicativas. Em comunicação social, uma mídia é um lugar ou objeto intermediário através do qual fluem ou são transportadas as trocas informacionais ou, mais

¹⁹ Conceito oriundo das teorias da administração, cunhado pelo filósofo Robert Edward Freeman, e que diz respeito às pessoas ou grupos com interesses legítimos em variados aspectos da organização, ainda que esta não tenha qualquer interesse correspondente por eles. Disponível em: <<http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>>. Acesso em 10 jun. 2017.

popularmente, as mensagens. Não são, porém, meros meios, uma vez que interferem diretamente nos sentidos das mensagens. É possível entender que uma mesma mensagem dita pessoalmente, enviada por e-mail ou por telefone sofrerá alterações de sentido pela escolha do meio. Isso acontece porque cada mídia tem suas peculiaridades, suas aplicações, linguagem própria e modos sociais de significar. Marshall McLuhan (1974, p. 21) já afirmava, em 1964, que o meio é a mensagem, porque “as consequências sociais e pessoais de qualquer meio [...] constituem novas mudanças em nossas vidas por uma nova tecnologia ou extensão de nós mesmos”. (IASBECK, 2012, p. 22).

Ao discorrer sobre essa abordagem teórica, Callegari (2014, p. 115) destaca que “a ouvidoria lida com dois aspectos da comunicação”, prevalecendo, no âmbito interno, o código linguístico da organização, segundo seu objeto de atuação, e no âmbito externo o código comunicativo do subsistema acoplado, de modo que tais mecanismos deveriam desenvolver competência linguística para interpretar mensagens que chegam e que saem do sistema (*input/output*) e devem ser transmitidas conforme o código linguístico do receptor.

Dos termos referidos, é possível perceber, de antemão, que esse autor baseia-se na teoria sistêmica de Niklas Luhmann para a caracterização da ouvidoria, expondo que o “subsistema organizacional abre-se cognitivamente”, processando as manifestações internas e externas dos atores sociais, e que servirão para incentivar suas operações próprias.

Podemos dizer, assim, que essa é a definição que mais se aproxima de nossa pretensão descritiva, tendo em vista a base teórica da presente pesquisa.

No entanto, pensamos que as definições acima não são reciprocamente excludentes, e diferenciam-se, na verdade, a partir das diferentes perspectivas de abordagem, em áreas de conhecimento distintas, que acabam por enfatizar aspectos específicos da atuação das ouvidorias na busca de sua caracterização.

Dessa forma, no intento de descrever o mecanismo de ouvidoria judicial da maneira mais ampla possível, considerando a sua complexidade, buscamos apontar os objetivos que são esperados com a sua criação, mediante uma síntese das diversas correntes teóricas e dos

regulamentos próprios, enfatizando os aspectos de sua atuação que consideramos essenciais e inerentes à sua natureza.

Em outros termos, pretendemos, com base nas diferentes perspectivas de abordagem mencionadas, elaborar uma definição da ouvidoria de justiça que contemple as diversas funções e resultados que lhe são atribuídos, mediante uma síntese que entendemos suficiente para caracterizar o que seria uma ouvidoria ideal.

Assim, definimos a Ouvidoria Judicial ideal, do ponto de vista teórico normativo, como um instrumento de participação social no seio do Poder Judiciário, sob a configuração de uma interface socioestatal, cuja atribuição precípua seria servir como um canal permanente de comunicação e diálogo entre o Poder Judiciário e os cidadãos usuários de seus serviços (sejam partes em processos trabalhistas, advogados, servidores da própria instituição, candidatos de concursos públicos para ingressos em seus quadros, dentre outros), de feição complexa e capaz de produzir resultados relacionados a quatro dimensões, que se inter-relacionam e que não são excludentes entre si.

São elas:

1) a dimensão participativa e pedagógica, por meio da qual a ouvidoria serviria: a) como um mecanismo hábil a promover a participação dos cidadãos no sistema de justiça, como agente articulador e garantidor de um “espaço de fala” do usuário no âmbito interno institucional; ou seja, como um mecanismo capaz de garantir que a demanda apresentada pelo usuário externo ou interno seja direcionada, de fato e em tempo hábil, à análise de quem tem o poder decisório sobre a questão, influenciando as decisões da administração; e b) como um instrumento de informação e orientações de caráter geral, acerca da estrutura e funcionamento da Justiça do Trabalho;

2) dimensão de controle social ou *accountability*, relacionada à atribuição da ouvidoria de garantir aos interessados o direito de acesso à informação, e, desse modo, dar transparência à atuação do órgão público em todas as suas esferas, subsidiando e fornecendo material para que a sociedade fiscalize, apure e promova a responsabilização dos administradores e agentes públicos perante as instâncias competentes;

3) dimensão jurídica, relacionada especificamente aos seus efeitos ampliadores do acesso à justiça, mediante o fornecimento de informações úteis e acessíveis aos usuários, para o caso de nosso objeto de investigação, da Justiça do Trabalho de Santa Catarina, com a decodificação e a tradução da linguagem técnica jurídica e a explicação do andamento processual e de seus possíveis desdobramentos diretamente às partes do processo; e,

4) dimensão sistêmica, ou luhmanniana, por meio da qual o mecanismo, visto como uma interface socioestatal, aproximar-se-ia da ideia de um acoplamento estrutural entre o sistema jurídico e seu meio, permitindo a penetração de irritações do ambiente externo que influenciarão as suas operações comunicativas próprias.

Esses quatro aspectos da atuação da ouvidoria judicial, que ora nominamos de dimensões, contemplam, a nosso ver, os objetivos pretendidos com a sua criação, nas diferentes perspectivas de abordagem teórica, acima expostas, sendo compatíveis, ainda, com as normativas e atos regulamentares incidentes.

São essas dimensões que guiarão nossa análise dos dados, no capítulo próprio, no intuito de aferir de que forma a ouvidoria é capaz de contribuir para os resultados e objetivos descritos em cada uma delas.

5.4 A OUVIDORIA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SANTA CATARINA

No âmbito do TRT 12, a Ouvidoria está regulamentada pela Resolução Administrativa n. 035/2010, que buscou adequá-la aos parâmetros da já referida Resolução n. 103/2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

De acordo com a artigo 2º da Resolução Administrativa n. 35/10, a Ouvidoria do TRT 12 tem por missão servir de canal de comunicação direta entre o cidadão e a Instituição, com vistas a orientar, informar e colaborar no aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Tribunal.

O artigo 4º da referida normativa estabelece que:

Compete à Ouvidoria do TRT da 12ª Região:

I - receber consultas, diligenciar junto aos setores administrativos competentes e prestar informações e esclarecimentos sobre os atos praticados no âmbito do Tribunal;

II - receber informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do Tribunal e encaminhar tais manifestações aos setores administrativos competentes, mantendo o interessado sempre informado sobre as providências adotadas;

III - promover a apuração das reclamações acerca

de deficiências na prestação dos serviços, abusos e erros cometidos por servidores e magistrados, observada a competência da Corregedoria;

IV - sugerir aos demais órgãos do Tribunal a adoção de medidas administrativas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base nas informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios recebidos;

V - apresentar e dar publicidade aos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e providências adotadas;

VI - encaminhar ao Tribunal Pleno relatório anual das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria.

Além dessas atribuições, foi direcionado à Ouvidoria do Tribunal processar os pedidos de acesso à informação apresentados com base na Lei nº 12.527/11, conforme determinado no PROAD n. 4250/2012, devendo o Desembargador Ouvidor apreciar esses requerimentos.

Em consonância com as definições de caráter geral expostas no tópico anterior, extrai-se das referidas normativas que a Ouvidoria do TRT 12 tem como finalidade precípua, do ponto de vista normativo, servir como um canal de diálogo entre a Instituição e a sociedade, garantindo, de um lado, o direito fundamental de acesso à informação e, de outro, servindo como um instrumento de gestão, capaz de subsidiar a administração na identificação de falhas, tanto pontuais quanto sistemáticas, para melhoria dos serviços de natureza pública prestados pelo Tribunal.

A Ouvidoria é diretamente vinculada à Presidência do Tribunal e, de acordo com o artigo 3º de sua norma regulamentadora, a função de Ouvidor do TRT da 12ª Região é exercida pelo seu Vice-Presidente, sem prejuízo das demais atribuições do cargo, o que significa, na prática, que é uma atividade acessória do Desembargador vinculado à Administração do Tribunal, não se tratando de um órgão autônomo dentro da arquitetura institucional.

Sua estrutura conta com um espaço próprio junto ao Gabinete de Vice-Presidência, e as atividades são realizadas por uma Comissão de 4 (quatro) servidores efetivos do Tribunal, que permanecem em suas funções de origem, sendo que seu coordenador é o servidor ocupante da função de assessor da Vice-Presidência.

O acesso à Ouvidoria é viabilizado por meio do e-mail ouvidoria@trt12.jus.br, formulário próprio disponível no site

www.trt12.jus.br (sistema da ouvidoria), telefone (48) 3216-4350, correspondência endereçada à Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região – Rua Esteves Júnior, 395 – CEP 88.015-130 – Florianópolis/SC ou pessoalmente, na sede do TRT da 12ª Região, no endereço antes referido.

Hoje em dia, todas as demandas que chegam pelos diversos meios à Ouvidoria do TRT 12 são registradas no sistema PROAD, e têm seu andamento direcionado no âmbito interno de acordo com a natureza da manifestação e com os requerimentos formulados.

Ainda que existam fluxos de tramitação pré-determinados em relação a cada tipo de manifestação, esses não são – e nem teriam como ser – rígidos, diante da enorme abrangência das demandas que chegam à ouvidoria. Na prática, portanto, há considerável margem de flexibilidade e autonomia dos servidores que integram a Comissão para determinar os encaminhamentos em cada caso, até que seja encontrada uma solução e fornecida resposta ao interessado.

Dessa forma, a atuação da Ouvidoria se dá de modo diverso em relação a cada manifestação. Pode simplesmente fornecer uma informação solicitada; auxiliar na compreensão do andamento de um processo ou de uma decisão judicial; orientar o cidadão sobre onde e como buscar o exercício de seus direitos; direcionar demandas para outros setores, no intuito de correção de falhas na prestação dos serviços, apontadas pelos usuários, propondo soluções e alternativas; mediar um conflito entre diferentes atores; promover a apuração de responsabilidades; articular os setores competentes no âmbito da burocracia interna para tratar, deliberar e decidir sobre determinado assunto ou sugestão enviada pelos usuários, etc.

Constata-se, também, pelo teor das próprias normativas que regem a sua atuação e pela observação das atividades práticas da Ouvidoria do TRT12, que os resultados pretendidos a partir dos diversos direcionamentos (sejam eles relacionados à correção de uma falha; à alteração de uma norma interna, ou o fornecimento de uma informação, por exemplo) podem ser influenciados por fatores distintos, principalmente de natureza institucional.

Esses fatores, tais como os bloqueios decorrentes das relações de poder e hierarquia dentro da instituição e que se estabelecem na própria interface, entre os atores; os limites de custos de implementação de medidas; a ausência de autonomia da ouvidoria em relação à administração do Tribunal; a ausência de uma estrutura própria, com servidores capacitados e dedicados exclusivamente às atividades da ouvidoria; a ausência de mecanismos de cobrança de outros setores e de

responsabilização de agentes pelo não atendimento das solicitações da ouvidoria; a ausência de uma percepção, no âmbito interno institucional, acerca das atribuições e do papel da ouvidoria, e, ainda, as questões relativas à arquitetura institucional, que revelam, em princípio, a ausência de integração e de uma atuação em rede entre a ouvidoria e outros órgãos públicos externos ao Tribunal e mesmo entre as ouvidorias dos demais Tribunais do Trabalho, são conhecidos e vêm sendo debatidos no âmbito interno e também nos órgãos responsáveis pela congregação das ouvidorias, em âmbito nacional, como o COLEOUV – Colégio de Ouvidores da Justiça do Trabalho.²⁰

Feitas essas considerações, pretende-se, no capítulo seguinte - a partir da análise e interpretação dos relatórios contendo informações acerca dos atendimentos prestados pela Ouvidoria, bem como da tramitação interna e encaminhamentos dados em casos específicos -, identificar os processos de produção de sentido e conhecimento gerados pelos encontros entre os atores nesse espaço de interface e aferir de que forma contribuem para os resultados que são esperados com a sua criação, de acordo com os aspectos expostos em cada uma das dimensões analíticas propostas.

²⁰ As diretrizes de atuação das ouvidorias da Justiça do Trabalho, firmadas pelo COLEOUV, apontam no sentido de uma necessidade comum desses mecanismos em obter maior autonomia em relação à Administração dos Tribunais, estrutura própria e adequada, e de uma maior interligação entre os Regionais, conforme exposto na “Carta de Porto Alegre”, documento no qual a referida entidade reafirma diversos princípios e intenções para a melhoria e maior efetividade na atuação das ouvidorias da Justiça do Trabalho. Disponível em: https://coleouv.files.wordpress.com/2014/03/carta-de-porto-alegre_iv-enojustra_nov-2012.pdf. Acesso em 20/07/2017.

6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Por meio de análise qualitativa dos dados e relatórios de atendimento da Ouvidoria do TRT 12, disponibilizados pelo Sistema PROAD, buscamos, neste ponto, aferir de que forma o mecanismo estudado afigura-se efetivo para o alcance dos objetivos pretendidos com a sua criação, à luz das normativas incidentes e dos referenciais teóricos utilizados para sua descrição.

Ao longo de sua caracterização no plano normativo, ou ideal, buscamos demonstrar como, em razão da especificidade dos serviços públicos de natureza jurisdicional, a Ouvidoria Judicial assume feição altamente complexa, em relação à qual associamos distintos resultados possíveis e esperados, relacionados, como já exposto, a quatro dimensões, que se inter-relacionam e que não são excludentes entre si: 1) a dimensão participativa e pedagógica; 2) a dimensão de controle social ou *accountability*; 3) a dimensão jurídica; e 4) a dimensão sistêmica, ou luhmanniana.

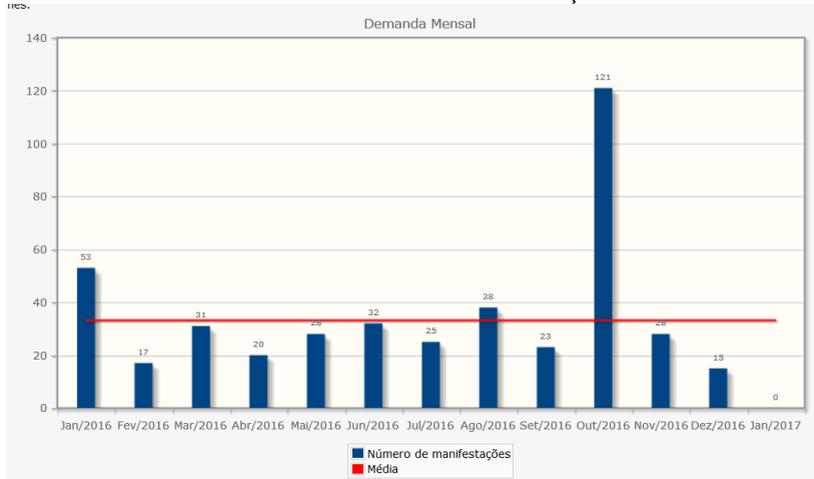
A análise dos dados e indicadores eleitos está dividida em dois tópicos. No primeiro, buscamos apresentar os dados gerais extraídos dos relatórios fornecidos pelo sistema PROAD no período de 1 (um) ano, - de janeiro de 2016 a janeiro de 2017 - e interpretá-los, sem uma relação pré-definida com cada dimensão apontada, o que será estabelecido apenas a partir de sua interpretação posterior.

Em um segundo tópico, pretendemos demonstrar de que forma a ouvidoria revela-se efetiva para o alcance dos resultados esperados com a sua criação, mediante a exemplificação de casos paradigmáticos, aptos a revelar a conexão de suas atividades com cada uma das dimensões descritas.

Vejam, assim, o que apontam os relatórios disponibilizados pelo sistema informatizado PROAD em relação aos atendimentos da Ouvidoria no período de amostra selecionado, de 1 (um) ano – 01/01/2016 a 01/01/17:

6.1 DADOS GERAIS DE ATUAÇÃO DA OUVIDORIA DO TRT 12 NO PERÍODO DE 01/01/2016 A 01/01/2017:

Gráfico 1 – Número total e média mensal de manifestações



Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

Esse primeiro dado geral revela um total de 431 manifestações e uma média mensal entre 35 e 40 atendimentos pela Ouvidoria do TRT 12, no período em análise (01/01/2016 a 01/01/17), com uma oscilação significativa no mês de outubro/2016, em que foram registradas 121 manifestações.

Buscando compreender o motivo do aumento do número de manifestações no referido mês, verificamos, pelos relatórios de atendimento, que a maior parte delas (cerca de 78%) foram do tipo “reclamação” e decorrentes de um mesmo fato, que ocasionou uma enxurrada de manifestações externas e internas, no sentido de pressionar as autoridades da Justiça do Trabalho contra ato de seu presidente.²¹

²¹ Em 04/10/16 o presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), ministro Ives Gandra Martins Filho, solicitou ao presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), a retirada de tramitação da Casa de 32 projetos de interesse da Justiça do Trabalho, relacionados à criação de novas Varas do Trabalho, contratação de juizes e servidores, sob a alegação de que pretendia colaborar com as medidas de ajuste fiscal do Governo então propostas. A medida foi

As respostas fornecidas pela Ouvidoria às manifestações sobre essa questão, no mês de outubro, foram uniformes, nos seguintes termos:

“Em relação à sua reclamação, tendo em vista que a iniciativa de retirada dos Projetos de Lei - PLs que estão tramitando no Congresso Nacional dispendo acerca da criação de cargos para servidores e Magistrados e também Varas do Trabalho partiu do próprio Presidente do TST/CSJT, a posição da Presidência deste Regional é de não se manifestar sobre este tema, ao menos por ora” (OUVIDORIA, TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 12ª REGIÃO, 2016).

Essa constatação revela, a nosso ver, dois aspectos da atuação da ouvidoria nesses casos, relacionados às dimensões de análise propostas:

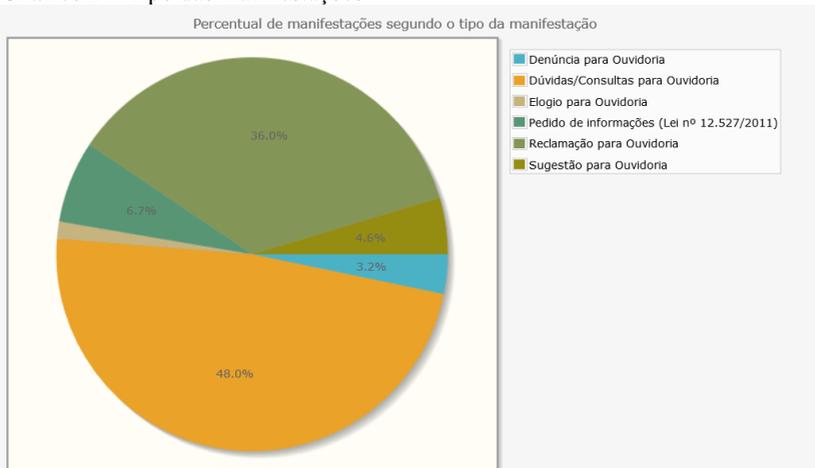
Primeiro, verifica-se que as reclamações do público externo e interno acerca do tema foram, de fato, levadas ao conhecimento da Presidência do Tribunal Regional, que, contudo, preferiu deixar de manifestar-se sobre a questão naquele momento, por se tratar de ato pessoal do próprio presidente do Tribunal Superior do Trabalho, fora do âmbito de sua atuação, portanto. Ou seja, a ouvidoria fez com que a manifestação dos diversos usuários externos chegasse ao conhecimento e apreciação da autoridade máxima no órgão público, revelando, a nosso ver, potencial relacionado à dimensão participativa, como agente articulador e garantidor de um espaço de fala do cidadão no âmbito da burocracia interna estatal.

Segundo, um aspecto que consideramos negativo: a ausência de integração ou de uma rede entre as ouvidorias dos Tribunais Regionais do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho, capaz de dar corpo e coletivizar demandas de abrangência nacional, como as do exemplo dado. Um desenho institucional em rede e a articulação entre as diversas interfaces de ouvidoria dos Tribunais permitiria, em nossa percepção, a identificação de temas de interesse comum, de maior abrangência,

objeto de duras críticas e indignação por parte de todos os Tribunais Regionais do Trabalho e segmentos ligados à Justiça Trabalhista, uma vez que, em ato pessoal e sem competência, o ministro desconsiderou todos os estudos e o trabalho de longo período para verificação das necessidades e elaboração dos projetos enviados ao Congresso, jogando contra os interesses da Instituição que preside.

viabilizando a coletivização e maior reflexão das autoridades envolvidas no tratamento dessas demandas.

Gráfico 2 – Tipo das manifestações



Tipo de manifestação	Quantidade	%
Denúncia para Ouvidoria	14	3,25%
Dúvidas/Consultas para Ouvidoria	207	48,03%
Elogio para Ouvidoria	6	1,39%
Pedido de informações (Lei nº 12.527/2011)	29	6,73%
Reclamação para Ouvidoria	155	35,96%
Sugestão para Ouvidoria	20	4,64%
Total	431	100,00%

Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

O gráfico 2 contribui para a visualização dos tipos de manifestação que chegam à Ouvidoria do TRT 12 e sua proporção, com base na classificação já especificada (Anexo B), entre: 1) denúncias; 2) dúvidas e consultas; 3) elogios; 4) pedidos de informação – com base na Lei n. 12.527/11; 5) reclamações e, 6) sugestões.

À luz das dimensões analíticas propostas, pensamos que as informações constantes dos gráficos acima permitem, de início, algumas inferências.

A primeira delas diz respeito à ênfase no aspecto comunicacional, pedagógico e informativo da Ouvidoria, tendo em vista que no período sob análise prevaleceram manifestações dos tipos: dúvidas e consultas (48,03%), sobre assuntos diversos. Esse aspecto da atuação da

Ouvidoria relaciona-se, a nosso ver, às dimensões 1 e 2 (caráter pedagógico da participação e de ampliação do acesso à justiça, respectivamente).

O segundo tipo mais recorrente de manifestações para a Ouvidoria foram as reclamações (35,96%), o que significa, em nossa leitura, que além da busca por informações e orientações, os usuários também acionam o órgão para registrar suas insatisfações em relação à Justiça do Trabalho, pretendendo, de alguma forma, influenciar a sua atuação, o que revela, em princípio, o seu potencial como canal participativo (dimensão 1) e de possível influência no sistema jurídico (dimensão 4).

Para melhor compreensão desses aspectos, os gráficos adiante apresentados especificam os assuntos mais tratados em cada um dos tipos das manifestações apresentadas na Ouvidoria.

Gráfico 3 – Assuntos mais utilizados nas manifestações do tipo “Dúvidas/Consultas”



Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

Das manifestações do tipo “Dúvidas/Consultas”, a maior parte referiu-se aos assuntos “funcionamento, estrutura, organização e normas internas” (88 de 207 manifestações, equivalente a 42,5%) e “andamento/situação de processo” (englobando processos em fase de

execução e conhecimento, totalizaram 49 manifestações, do total de 207, portanto 23,6%.

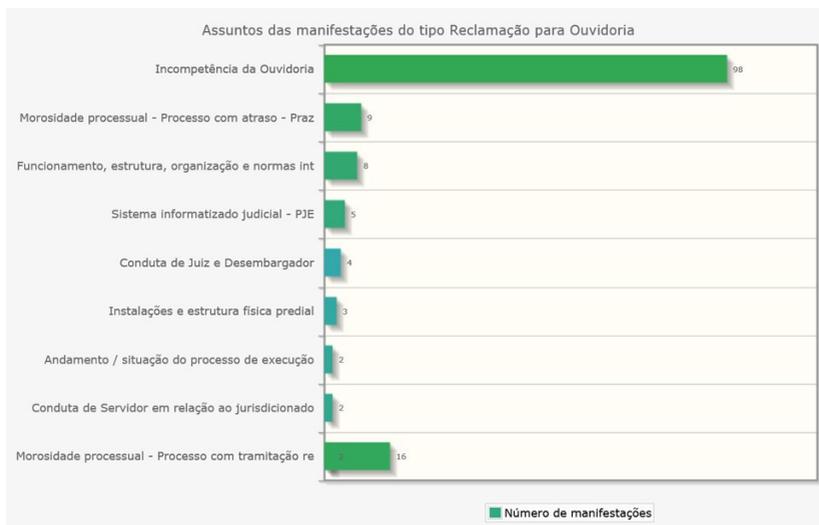
A análise do conteúdo das manifestações do tipo “Dúvidas/Consultas”, relacionadas ao assunto “Funcionamento, estrutura, organização e normas internas” revela, ainda, enorme abrangência das questões tratadas nesses incidentes, que vão desde consultas acerca do quadro de servidores, concursos e provimento de cargos, até esclarecimento de dúvidas sobre dificuldades operacionais do sistema de processo eletrônico, cadastro para participação de licitações, atos regulamentares, contato com setores específicos do Tribunal, pesquisas sobre a instituição e outras situações diversas.

Esses dados reforçam a percepção inicial acima exposta e sugerem algumas informações relevantes sobre a atuação da Ouvidoria do TRT 12:

- ênfase na dimensão pedagógica da participação, uma vez que a maior parte dos usuários no período buscou a Ouvidoria para o esclarecimento de dúvidas e obtenção de informações de caráter geral (não enquadradas no conceito típico na Lei n. 12.527/11);

- ênfase na dimensão jurídica da participação, porquanto o segundo assunto mais tratado diz respeito a dúvidas e consultas sobre questões processuais diretamente pelas partes envolvidas.

Por meio do apontamento de casos paradigmáticos, em tópico específico, adiante, pretendemos, como reforço argumentativo, analisar o teor de algumas respostas fornecidas pela ouvidoria a consultas e dúvidas dos usuários, de modo a explicitar e avaliar a sua potencial contribuição para o aspecto pedagógico da participação e facilitador do acesso à justiça.

Gráfico 4 – Assuntos mais utilizados nas manifestações do tipo Reclamações”

Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

O conteúdo de parte das manifestações do tipo “reclamação”, analisado a partir dos registros de atendimento, revela, como se verá mais detidamente na exemplificação de casos concretos, a possibilidade de influência no sistema jurídico a partir da transposição de irritações do ambiente externo, reforçando nossa percepção da ouvidoria como uma interface, um canal de abertura cognitiva, ou, mais precisamente, um acoplamento estrutural, à luz da teoria sistêmica de Niklas Luhmann (dimensão 4).

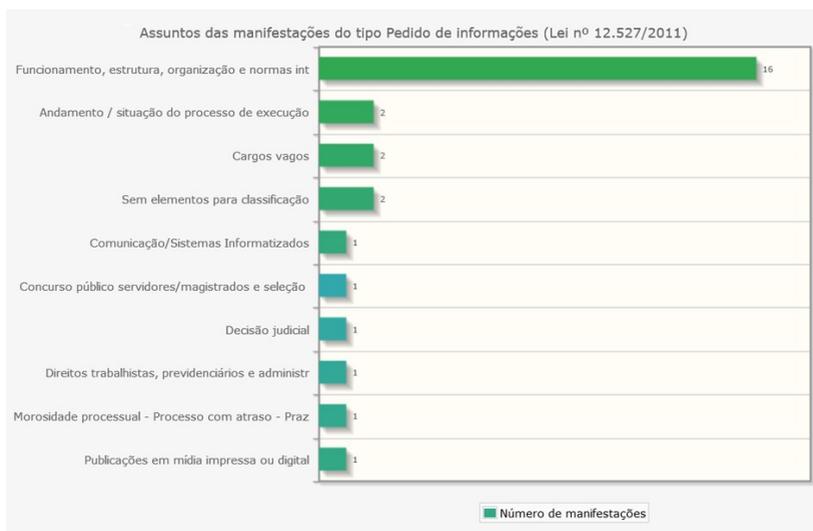
Esse dado nos traz, ainda, uma informação relevante, relacionada à própria justificativa do presente estudo, que diz respeito ao desconhecimento do público em geral acerca das atribuições e competências da Ouvidoria Judicial, já que a maior parte das reclamações apresentadas (63%) foram sobre questões que extrapolam o seu âmbito de atuação e competência (classificadas com o assunto “Incompetência da Ouvidoria”).

A análise do conteúdo dessas manifestações revela que grande parte delas trata-se de reclamações sobre sonegação de direitos trabalhistas, cuja apuração, orientação e fiscalização estaria fora do âmbito de competência do Tribunal do Trabalho, até que venham a ser judicializadas.

Apesar de sua incompetência para agir nesses casos (conforme expressamente previsto em suas normas regulamentares) a atuação da ouvidoria, ainda assim, reforça, a nosso ver, sua potencial contribuição para a ampliação do acesso à justiça, na medida em que fornece informações e orientação aos interessados sobre onde e como acionar os órgãos fiscalizadores competentes e buscar meios para defesa de seus direitos, inclusive informando os mecanismos de assistência judiciária gratuita aos necessitados (serviços de advocacia gratuita).

Dos demais assuntos tratados nas reclamações, destacam-se aqueles relacionados à morosidade processual, ou seja, demora em processos; funcionamento, estrutura e normas internas da instituição e conduta de magistrados e servidores.

Gráfico 5 – Assuntos mais utilizados nas manifestações do tipo “Pedido de informações (Lei n. 12.527/2011)”



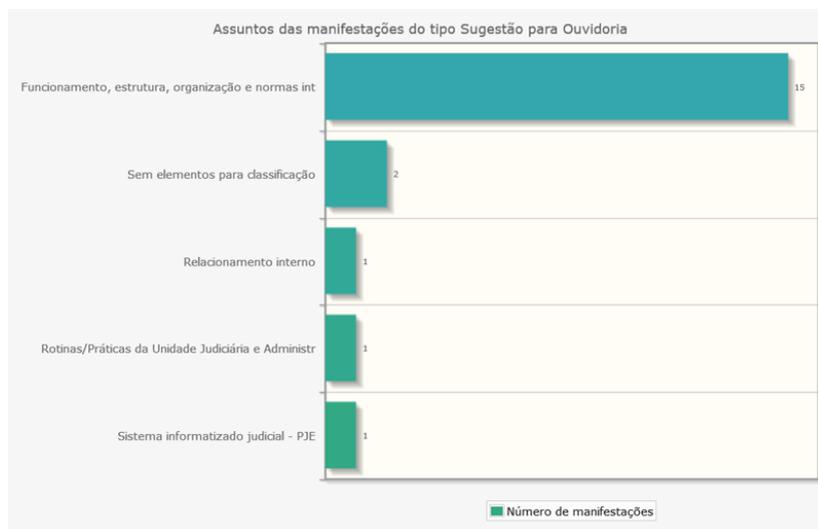
Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

Verifica-se que a maior parte das manifestações do tipo “Pedido de informações (Lei n. 12.527/2011)” foram também relacionadas ao assunto “Funcionamento, estrutura, organização e normas internas do Tribunal”.

A análise do conteúdo contido nessas manifestações demonstra, a nosso ver, que diversos usuários utilizam a Ouvidoria, de fato, como um canal para obtenção de dados e informações que garantam transparência

na atuação do órgão público, de modo que se evidencia sua contribuição para os aspectos relacionados na dimensão 2 (controle social ou *accountability*), argumento que pretendemos reforçar a partir do apontamento dos casos paradigmáticos, em tópico específico, adiante.

Gráfico 6 – Assuntos mais utilizados nas manifestações do tipo “Sugestões”



Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

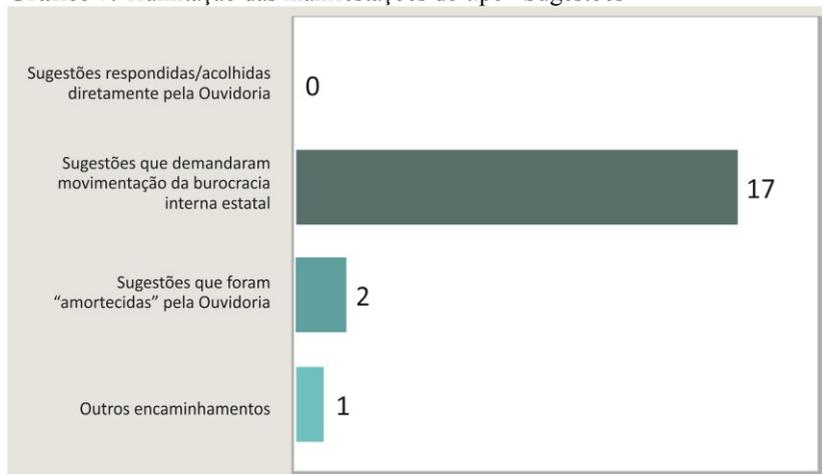
Também a maior parte das manifestações do tipo “Sugestões” foram relacionadas ao assunto “Funcionamento, estrutura, organização e normas internas do Tribunal”.

Especificamente em relação a esse tipo de manifestação, pensamos que sua incidência demonstra, como já dito, a utilização da ouvidoria como típico mecanismo participativo, por meio do qual os cidadãos buscam influenciar as decisões da administração do órgão público, a partir de suas próprias sugestões (dimensão 1).

Para melhor compreensão desse aspecto da atuação da ouvidoria, investigamos o teor das sugestões apresentadas pelos usuários e sua tramitação no âmbito da burocracia interna estatal, a partir dos registros de atendimento, no intuito de aferir em que medida a interface é capaz de garantir um “espaço de fala” dos cidadãos no âmbito interno institucional, articulando os setores envolvidos e provocando a análise de quem tem o poder decisório sobre a questão.

Para tanto, classificamos as manifestações do tipo “Sugestões” em 4 categorias distintas, com base em critérios objetivos e a partir da análise de sua tramitação interna: 1) sugestões respondidas/acolhidas diretamente pela Ouvidoria, quando presente sua autonomia para decidir; 2) sugestões que demandaram movimentação da burocracia interna estatal e análise pelos setores e autoridades internas com poder decisório sobre a questão; 3) sugestões que foram “amortecidas” pela Ouvidoria, deixando de provocar a análise pelos setores e autoridades internas com poder decisório sobre a questão, e 4) outros encaminhamentos (ex: arquivamento precoce, por ausência de elementos e informações necessárias para dar andamento à manifestação, ou por incompetência da ouvidoria do TRT para tratar do tema).

Gráfico 7: Tramitação das manifestações do tipo “Sugestões”



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Sistema PROAD do TRT 12.

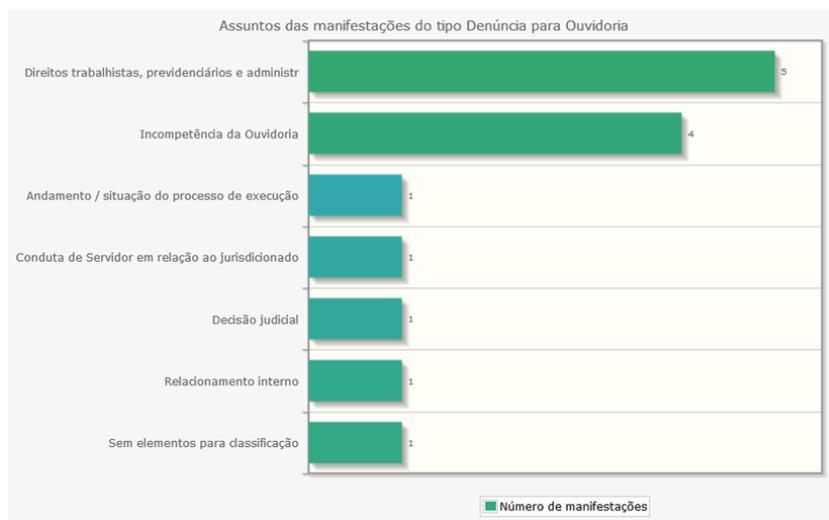
Como sugere o quadro acima, a maior parte das manifestações do tipo “Sugestões” foi, de fato, direcionada pela Ouvidoria aos setores internos competentes para analisar e decidir sobre a questão posta pelo usuário, fazendo movimentar a máquina estatal e provocando a reflexão e eventual deliberação pelos agentes da burocracia interna sobre os temas postos.

Importante destacar que não analisamos, neste ponto, o percentual de sugestões acolhidas e implementadas, não sendo esse a

nosso ver o indicador mais adequado para avaliar a efetividade da Ouvidoria, como já exposto na parte do desenho metodológico. Interessou-nos, aqui, verificar a capacidade da Ouvidoria como mecanismo hábil a viabilizar a participação dos cidadãos pela garantia de um “espaço de fala” no âmbito da burocracia interna estatal (conforme dimensão analítica 1), fazendo com que a demanda apresentada pelo usuário chegue, de fato, à análise dos setores e agentes com poder decisório sobre a questão.

Pensamos, assim, que o histórico da tramitação dada às sugestões dos usuários revela, conforme classificação acima, a potencial contribuição da interface de ouvidoria para a participação dos cidadãos na administração do órgão público, articulando os setores e agentes envolvidos, movimentando a burocracia interna estatal e fazendo provocar a reflexão, a deliberação e a decisão sobre o tema pelas autoridades com poder decisório sobre as questões postas.

Gráfico 8 – Assuntos mais utilizados nas manifestações do tipo “Denúncias”



Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

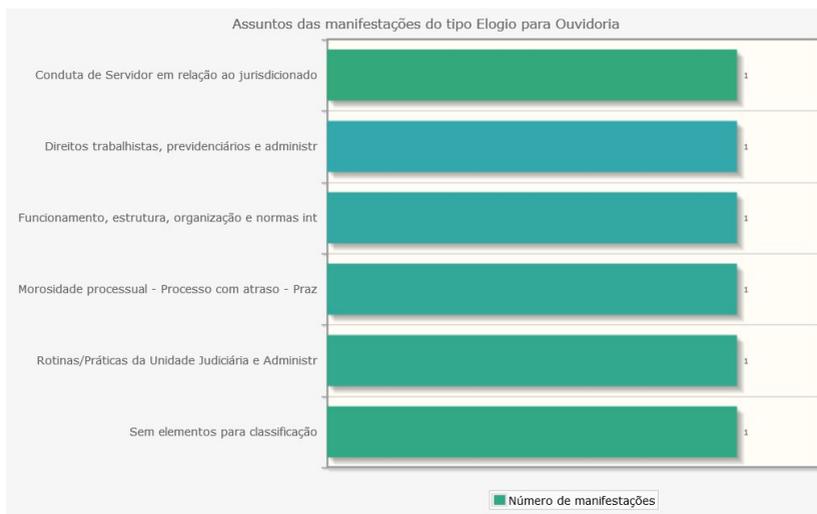
A análise dos assuntos e o teor das “Denúncias” apresentadas à ouvidoria permite identificar um padrão e a repetição de manifestações relacionadas à sonegação de direitos trabalhistas (também verificada no teor das “Reclamações”), inclusive envolvendo órgãos públicos e situações graves de precariedade nas relações de trabalho, o que sugere,

a nosso ver, algumas conclusões relacionadas às dimensões analíticas propostas:

- primeiro, novamente a ênfase no caráter informativo e pedagógico da ouvidoria (dimensão 1), ao orientar os manifestantes sobre os órgãos competentes para apurar suas denúncias e fiscalizar os fatos denunciados;

- segundo, o que nos parece um déficit no desenho e na arquitetura institucional, que inviabiliza uma atuação em rede e articulada dos diversos órgãos públicos envolvidos com a fiscalização das relações de trabalho, na medida em que a ouvidoria do TRT se declara incompetente para apreciar e levar adiante as denúncias (sob a justificativa legal de se tratar o Tribunal de um órgão julgador e não fiscalizador), arquivando-as, sem levar ao conhecimento dos órgãos que seriam competentes.

Gráfico 9 – Assuntos mais utilizados nas manifestações do tipo “Elogios”



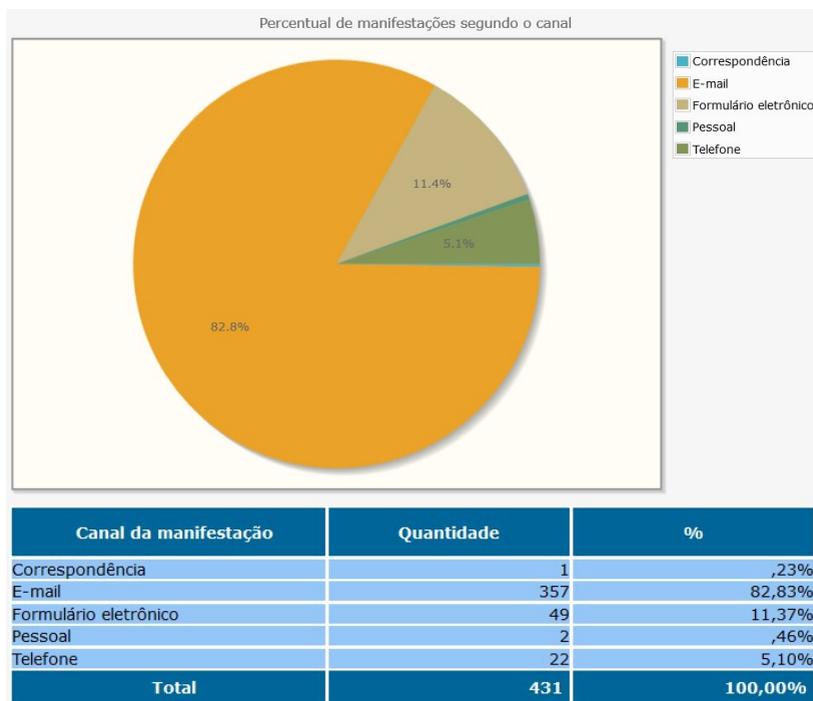
Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

Como já esperado, o gráfico acima revela um número menor de manifestações do tipo “Elogios” em relação aos demais, sendo que foram relacionados a diferentes assuntos.

Não obstante seu número reduzido, pensamos que a ocorrência de tais manifestações demonstra o potencial do mecanismo também para que a administração do órgão público identifique pontos positivos em

sua forma de atuação e na prestação dos serviços públicos, a partir da percepção do usuário externo, em um processo de produção de conhecimento com base na interação entre os diversos agentes, por meio da interface de ouvidoria.

Gráfico 10 – Manifestações por canal de atendimento



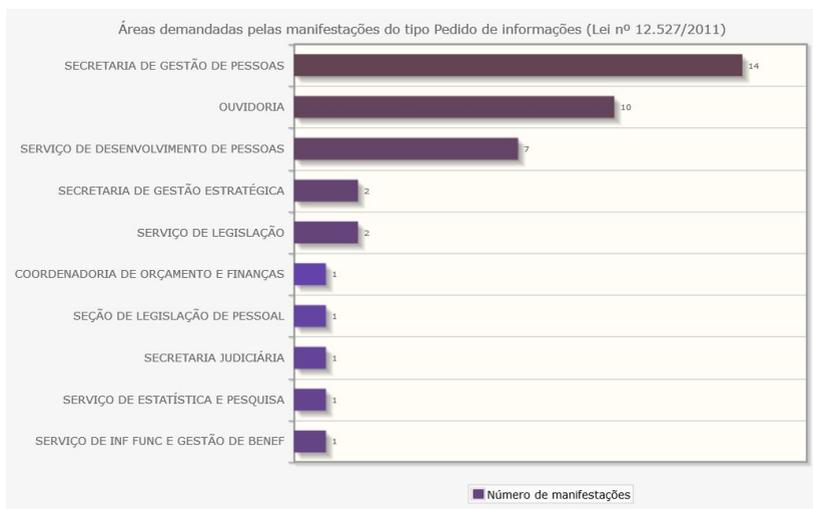
Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

Os dados acima apenas reforçam a percepção, já reconhecida pelos estudiosos do tema, acerca da importância dos mecanismos de tecnologia e, especialmente, da abertura proporcionada pela internet, nas formas de participação e controle social do poder público, revelando-se a ouvidoria uma interface socioestatal essencialmente virtual.

Nesse sentido, verifica-se que a maior parte dos usuários comunica-se e registra suas manifestações pelos meios virtuais (email e formulário eletrônico), sendo que também virtualmente desenvolve-se o andamento dos processos internos gerados a partir das manifestações,

não obstante em seu curso possam ocorrer encontros face a face e outros contatos entre os diversos atores.

Gráfico 11 – Áreas mais demandadas – Pedidos de informações (Lei n. 12.527/2011)



Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

Inserimos o gráfico acima apenas a título ilustrativo, sendo um dos dados disponíveis acerca das áreas e setores mais demandados no Tribunal a partir das manifestações na Ouvidoria (neste caso, do tipo “Pedidos de informações com base na Lei n. 12.527/11).

Esse tipo de dado foi construído e gerado no sistema PROAD no intuito de fornecer à administração do Tribunal informações sobre as áreas mais referenciadas nas manifestações dos diversos tipos, permitindo um mapeamento e a identificação de falhas pontuais e sistemáticas relacionadas a determinado setor ou órgão jurisdicional.

A verificação, por exemplo, de incidência de um número expressivo de reclamações sobre a atuação de determinada Vara do Trabalho, liga um alerta e torna possível à administração do Tribunal identificar e corrigir falhas estruturais e pontuais nas diversas áreas da instituição.

Essa faceta de atuação da Ouvidoria, conquanto seja relacionada usualmente à sua capacidade de servir como um instrumento de auxílio à gestão, aproxima-se, à luz das dimensões analíticas ora propostas, ao aspecto que chamamos de participativo (dimensão 1), na medida em que

o conhecimento gerado nas interações ocorridas na interface é usado como subsídio capaz de influenciar as decisões da administração.

6.2 APONTAMENTO DE CASOS PARADIGMÁTICOS TRATADOS PELA OUVIDORIA DO TRT 12 E SUA RELAÇÃO COM AS DIMENSÕES ANALÍTICAS PROPOSTAS E RESULTADOS ESPERADOS

Para melhor compreensão dos aspectos acima mencionados, afigura-se pertinente a transcrição, a título ilustrativo, de algumas manifestações dos usuários relacionadas aos assuntos principais identificados, bem como o histórico de sua tramitação no âmbito interno, até a resposta final pela Ouvidoria.

A intenção de tal abordagem não é quantitativa e nem visa aferir o número e a proporção de manifestações atendidas ou que exerceram alguma influência nas decisões da administração ou no sistema jurídico, mas sim explicitar uma possibilidade, ou seja, de que forma a Ouvidoria se revela capaz ou não de contribuir para cada uma das dimensões analíticas propostas.

Não se trata, portanto, de amostra quantitativa aleatória, que vise identificar um padrão representativo do montante das manifestações e de seu tratamento, até mesmo porque, diante da diversidade de assuntos tratados, como visto na análise dos dados gerais, não teríamos espaço no presente estudo para desenvolver tal abordagem.

Por isso, a partir da análise de conteúdo e da tramitação de grande parte das manifestações no período delimitado, foram selecionados casos que, a nosso ver, exemplificam a possível atuação da Ouvidoria em relação a cada uma das dimensões analíticas propostas. Ou seja, com base na análise do conteúdo e da tramitação interna desses casos, que ora chamamos de paradigmáticos, pretendemos tão somente verificar a potencial contribuição da Ouvidoria para o alcance daqueles objetivos que buscamos sintetizar em sua definição.

Casos selecionados²²:

²² Transcrevemos, aqui, apenas as partes principais de cada processo, com a mensagem inicial do interessado e a resposta final da Ouvidoria. Os processos relacionados, com o histórico de sua tramitação no âmbito da burocracia interna estatal, manifestações e pareceres de outros setores, estão disponíveis para acesso interno e foram analisados no banco de dados do sistema

Caso 1

Figura 1: Dados do Processo 2357/2016

Processo: 2357/2016	
Dados do Processo	
Assunto	
Ouvidoria : Sugestão para Ouvidoria	
Resumo	
Sugestão para a Ouvidoria - aplicativo para celular - audiências PJe em tempo real - HEM	
Nome completo	
CPF	
E-mail	
Telefone	
Estado	
Cidade	
Processos relacionados	
Mensagem	Sugiro que seja desenvolvido, em conjunto com a OAB-SC, um aplicativo de celular que forneça aos advogados a informação de audiência em tempo real (PJE). O PJE não tem mais a informação de audiência em tempo real. Atenciosamente

PROAD, deixando-se de anexar sua íntegra à presente dissertação, em razão da necessidade de sigilo em relação ao nome dos participantes e envolvidos.

De: ouvidoria@trt12.jus.br

Para: [REDACTED]

Prezado Dr. [REDACTED]

Com grande satisfação gostaríamos de lhe informar que a Administração deste Regional aprovou, a partir de sua sugestão e de parecer de viabilidade emitido pela Secretaria da Tecnologia de Informação e Comunicação - SETIC, o uso de solução tecnológica desenvolvida pelo TRT11, denominada "Pauta Digital".

A referida solução se trata de um aplicativo, com módulos para celular, internet fixa e TV (a ser disponibilizada na sala de espera das audiências), que permite às partes e seus procuradores o recebimento de informações em tempo real sobre as pautas de audiências do PJe.

De acordo com a informação prestada pela SETIC, na fase inicial o projeto irá cuidar da implantação do módulo para celular, com disponibilização prevista já para o mês de novembro/2016. Após, haverá a expansão para internet fixa e TV.

Assim que disponibilizado esse primeiro módulo a Secretaria de Comunicação desta Corte realizará intensa campanha de divulgação do novo sistema.

Novamente agradecendo a sua colaboração, nos colocamos à disposição para quaisquer dúvidas ou maiores esclarecimentos.

Atenciosamente,

Comissão de Ouvidoria
TRT12

Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

Contribuição: dimensão 1 – aspecto participativo.

Pensamos que o caso 1, em análise, é capaz de demonstrar a potencial contribuição da interface de Ouvidoria para a participação social no âmbito do Poder Judiciário.

Nesta situação específica, a interface significou, a nosso ver, um espaço de abertura institucional, fazendo com que a sugestão apresentada pelo usuário externo fosse levada, de fato, à análise dos setores competentes da administração do Tribunal; ensejou a movimentação da máquina burocrática estatal, a reflexão e a deliberação sobre o tema, no âmbito interno, culminando com o acolhimento e implementação da medida sugerida pelo cidadão, no intento de melhoria na prestação dos serviços.

Conforme foi possível verificar pelo histórico da tramitação e das manifestações geradas no âmbito interno estatal, a partir da sugestão do usuário, a ouvidoria se revelou capaz de mobilizar e articular setores

administrativos e técnicos do Tribunal, a exemplo da Unidade de Suporte Operacional e da Secretaria de Tecnologia da Informação, com a realização de reuniões, elaboração de pareceres e apresentação de informações, até a decisão final do Diretor da referida Secretaria, no sentido de acolher e implementar a melhoria sugerida pelo usuário.

Caso 2

Figura 2: Dados do Processo 4781/2016

Processo: 4781/2016	
Dados do Processo	
Assunto Ouvidoria : Denúncia para Ouvidoria	
Resumo Denúncia Ouvidoria - Assédio Moral - [REDACTED]	
Nome completo	[REDACTED]
CPF	
E-mail	
Telefone	
Estado	
Cidade	
Processos relacionados	
Mensagem	<p>Olá, sou servidor público efetivo na [REDACTED] e venho sofrendo assédio moral da minha chefia direta há algum tempo. Pela terceira vez estou afastado do trabalho por transtorno psiquiátrico devido o assédio moral. Estou procurando ajuda deste órgão para saber o que pode ser feito para me ajudar. Pretendo voltar ao trabalho, mas com a chefia atual não está sendo possível. Peço orientações de como devo proceder, registrar uma denúncia junto a este órgão me ajudaria? Existem outros órgãos que podem me ajudar neste sentido?</p> <p>Aguardo retorno.</p> <p>Obrigado.</p> <p>[REDACTED]</p>

De: ouvidoria@trt12.jus.br

Para: [REDACTED]

Assunto: Denúncia Ouvidoria TRT12

Prezado Senhor [REDACTED]

Somos a Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, nosso objetivo é servir como um canal de comunicação direta entre o cidadão e o TRT 12, com vistas a orientar, informar e colaborar no aprimoramento das atividades desenvolvidas por este Regional.

Recebemos o seu e-mail, que nos foi repassado pela Presidência deste Tribunal.

Em atenção ao seu contato, informamos que, apesar de lamentarmos profundamente a sua situação, o Tribunal Regional do Trabalho é órgão essencialmente julgador, não sendo de nossa competência receber denúncias sobre a sonegação de direitos trabalhistas ou a existência de assédio moral no trabalho, como no seu caso.

Como o senhor é servidor público efetivo da [REDACTED], órgão pertencente ao Governo do Estado de Santa Catarina, sugerimos que entre em contato com a **OUVIDORIA GERAL DO ESTADO**, por meio do seguinte link:

<http://www.pertodevoce.sc.gov.br/servicos/servico/id/315>

Sugerimos, também, que consulte um advogado e o sindicato de sua categoria, para avaliar a possibilidade de ingressar com uma ação judicial.

Como o senhor é servidor do Estado, acreditamos que estatutário, a competência para julgamento dessa ação também não seria do TRT da 12ª Região, mas, sim, da Justiça Comum Estadual.

De qualquer forma, permanecemos à sua disposição e lhe desejamos tempos melhores em seu trabalho.

Atenciosamente,

Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

Contribuição: dimensão 1 – aspecto pedagógico da participação.

Este caso é capaz de demonstrar, a nosso ver, a possível contribuição da Ouvidoria, atuando como interface comunicativa, para o aspecto pedagógico da participação, na medida em que o interessado obteve, a partir de seu contato direto com o Tribunal, informações e orientações sobre como proceder na busca de seus direitos, bem como

sobre os órgãos competentes para apreciar e dar andamento à sua denúncia.

Ainda assim, retomamos neste ponto a crítica já feita, no sentido de que a ausência de integração entre os diversos órgãos públicos envolvidos na fiscalização das relações de trabalho, por meio de uma arquitetura institucional em rede, inviabiliza, como neste caso, o fluxo da informação para além da interface e do órgão público acionado, ainda que por equívoco ou desconhecimento do usuário.

Caso 3

Figura 3: Dados do Processo 6877/2016

Processo: 6877/2016
Dados do Processo
Assunto Ouvidoria : Pedido de informações (Lei nº 12.527/2011)
Resumo Pedido de informação - remuneração servidores TRT12 - MF
Boa tarde,
Venho por meio deste, solicitar um esclarecimento relativo a publicação de dados referentes à remuneração dos servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. Com base na Lei 12.527/2011, que fundamenta o dever de publicidade dos atos administrativos. Solicito orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação referente a remuneração dos servidores desse egrégio Tribunal. Atenciosamente, [REDACTED]

Termo de envio de e-mail

E-mail enviado pelo sistema conforme descrito abaixo.

De: ouvidoria@trt12.jus.br

Para: [REDACTED]

Assunto: Consulta Ouvidoria TRT12

Documentos anexos:

Mensagem:

Prezado [REDACTED]

Em atenção à sua solicitação, informamos que a consulta à remuneração dos servidores deste Tribunal está disponível no site do TRT12 na internet.

Para consultá-la, você deve inicialmente acessar o seguinte endereço:

www.trt12.jus.br

Após acessar a página, clique em "administrativo" na aba superior e, logo após, em "transparência".

Em seguida, localize o menu ao lado esquerdo da página e clique em "remuneração" (parte inferior do menu, tópico "Acesso à Informação").

No "Anexo VIII" você encontrará todas as informações referentes à remuneração dos servidores e magistrados deste TRT, desde o ano de 2012.

Se preferir, acesse diretamente o seguinte link:

<http://www.trt12.jus.br/portal/areas/seestextrane/estatistica/ResolucaoCNJ102.jsp#remunera>

Quaisquerr dúvidas permanecemos à sua disposição.

Atenciosamente,

Comissão de Ouvidoria
TRT12

Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

contas e controle social da administração pública, principalmente ao garantir o direito de acesso à informação, previsto na Lei n. 12.527/2011.

No primeiro exemplo (caso 3), o usuário requer informações sobre a remuneração dos servidores e magistrados vinculados ao Tribunal, recebendo, por meio da ouvidoria, as orientações para acesso a essas informações.

Ainda que se trate de um exemplo simples, o requerimento formulado – e atendido pela ouvidoria – demonstra que a interface é capaz de viabilizar, de modo direto, o acesso dos cidadãos às contas e outras informações do órgão público, dando transparência à sua atuação, nas mais diversas esferas. Portanto, subsidiando e fornecendo material para que a sociedade fiscalize, apure e promova a responsabilização dos administradores e agentes públicos perante as instâncias competentes.

No segundo exemplo (caso 4), pensamos que a ouvidoria, como interface socioestatal, viabilizou o acesso da cidadã interessada aos mecanismos de controle interno, no intuito de apurar a responsabilidade e promover eventual penalização por conduta inadequada de servidores vinculados ao quadro do Tribunal.

A ouvidoria, neste caso, não atuou como um mecanismo inquisitório ou mesmo apurador das denúncias narradas, mas se mostrou capaz de provocar a atuação dos setores internos responsáveis pelo controle, articulando e servindo como interface para a interação entre todos os envolvidos até o desfecho do caso, percurso que demandou a abertura de sindicância administrativa disciplinar, realização de perícia grafotécnica, oitiva de testemunhas, etc., conforme foi possível verificar pelo histórico de eventos e tramitação no âmbito interno do processo gerado pela manifestação do usuário, disponível no sistema PROAD.

Ainda que, ao final, não se tenha concluído pela culpa e responsabilização dos servidores acusados de conduta inadequada, com a determinação de arquivamento da Sindicância, fato é que a cidadã denunciante teve garantido seu “espaço de fala” e fez movimentar os instrumentos de controle interno da máquina estatal, utilizando-se da interface de ouvidoria.

Além disso, sob a perspectiva sistêmica, pensamos que a tramitação do caso 4 é elucidativa acerca do papel da interface na transposição de irritações do ambiente, manifestadas pelo usuário externo e canalizadas para o âmbito interno por meio da ouvidoria, servindo como estímulo para o desenvolvimento de operações próprias do sistema jurídico. Neste caso, as operações deram-se no desencadeamento de eventos comunicativos em que as normas jurídicas

(relacionadas à conduta, deveres e obrigações do servidor público) foram interpretadas e aplicadas em decisão administrativa, a partir do código próprio – lícito / não lícito – no caso concreto.

Caso 5

Figura 5: Dados do Processo 3305/2016

Processo: 3305/2016	
Dados do Processo	
Assunto Ouvidoria : Denúncia para Ouvidoria	
Resumo Denúncia à Ouvidoria - andamento processual - 3VT FLN	
Nome completo	[REDACTED]
CPF	
E-mail	[REDACTED]
Telefone	
Estado	SC
Cidade	Florianópolis
Processos relacionados	RTord-[REDACTED]-02.2015.5.120026
Mensagem	<p>Referente Acesso a informação, Lei 12.527/2011 Na condição de autor de ação RTord-[REDACTED]-02.2015.5.120026 na 3a vara deste TRT (12a) dirigi-me a secretaria da mesma situada na av. Jornalista Rubens de Arruda Ramos, 1588 /60, no intuito de obter informações a respeito do andamento do processo visto que o advogado por mim constituído não me informava a respeito, ora porque não fora notificado ora porque o computador quebrara e, para o meu espanto, esta secretaria negou-se a fornecer-me informações do processo que compareço como autor em flagrante desobediência a lei de acesso à informação 12527/2011, insistindo, inclusive, que as obtivesse junto ao adv. Ora está atitude, além de sonegar a informação cheira a um certo conluio entre a secretaria e o advogado, ou advogados, ou seria com a OAB? Tenho certeza de que não se trata nada disso mas o fato é que me foi NEGADO acesso a informação e na falta de uma explicação plausível, ilações livres podem ser feitas. .</p> <p>Isto posto vem requerer explicações a respeito do ocor</p>

Termo de envio de e-mail

E-mail enviado pelo sistema conforme descrito abaixo.

De: ouvidoria@trt12.jus.br

Para: [REDACTED]

Assunto: Denúncia à Ouvidoria TRT12

Documentos anexos:

Mensagem:

Prezado Sr. [REDACTED]

Muito obrigado por seu contato.

De fato, a 3ª Vara do Trabalho de Florianópolis deveria ter lhe prestado a informação solicitada.

De ordem da Exma. Desembargadora Ouvidora, entramos em contato com aquela Unidade Judiciária esclarecendo acerca da importância da efetiva observação e cumprimento das diretrizes estabelecidas na Lei nº 12.527/2011, determinação com a qual se comprometeu o próprio Diretor de Secretaria.

Não obstante, colacionamos abaixo as últimas movimentações constantes do andamento processual da RTOrd-[REDACTED]-02.2015.5.12.0026, da qual o senhor é autor.

De acordo com as referidas informações, já na última sexta-feira foi expedido o seu alvará judicial, acerca do qual o seu advogado foi intimado na data de hoje, 04-04-2016.

Dessa forma, sugerimos que logo entre em contato com seu advogado para que se efetive o saque dos valores que lhe são de direito.

Permanecemos à disposição para quaisquer outras dúvidas ou esclarecimentos.

Atenciosamente,

Comissão de Ouvidoria

TRT12

Contribuição: dimensão 3 – jurídica.

Com esse caso, pretendemos ilustrar a potencial contribuição da ouvidoria judicial, também atuando como interface socioestatal comunicativa, para o que consideramos a ampliação do acesso à justiça, a partir da informação e esclarecimentos fornecidos ao usuário (parte autora em processo trabalhista, com dificuldade de acesso ao próprio advogado e à Vara do Trabalho) acerca do andamento de seu processo e execução de seus direitos, com a tradução da linguagem eminentemente técnica processual para um vocabulário mais informal e capaz de orientar o cidadão usuário da justiça.

Caso 6

Figura 6: Dados do Processo 2723/2016

Processo: 2723/2016	
Dados do Processo	
Assunto	
Ouvidoria : Reclamação para Ouvidoria	
Resumo	
Reclamação para a Ouvidoria - Serviço de Saúde - vaga de garagem - SLE	
Nome completo	[REDACTED]
CPF	[REDACTED]
E-mail	[REDACTED]
Telefone	[REDACTED]
Estado	SC
Cidade	Florianópolis
Processos relacionados	[REDACTED]
Mensagem	<p>Bom dia</p> <p>Meu nome é [REDACTED], Servidor do [REDACTED].</p> <p>Tive um pequeno acidente e estou afastado em licença médica, fazendo fisioterapia.</p> <p>Minha reclamação é no sentido que, por uma norma do TRT12, senti cerceado o meu direito de tratamento junto ao SASER e/ou agravando meu problema de saúde, o que acarreta perda para o Tribunal, pois serão mais dias de afastamento.</p> <p>Primeiro: não poder acessar o serviço de fisioterapia do SASER de bermuda. Eu estava usando uma bota ortopédica nos primeiros dias porque não podia mexer o pé. Mas, com a bota, não havia jeito de colocar uma calça. Assim, tive que tirar a bota para ir a fisio. Isso fez com que inchasse mais o meu pé e sentisse mais dor. Agora, sem bota, mas com a perna inchada, é difícil colocar e tirar a calça, prejudicando meu tratamento.</p> <p>Segundo: Há diversos colegas servidores que têm vaga de estacionamento no Tribunal. Mas, não há nenhuma vaga para quem está com dificuldades de locomoção. Tenho estacionado atrás do TRT, naquelas ruas de morro. Não posso me locomover muito a pé, e isso tem piorado meu quadro a ponto de a Fisioterapeuta questionar se não era melhor esperar melhorar mais para ir a fisio, pois andar e subir morro no meu estado está agravando meu quadro. Mas, tanto ela quanto o médico falaram da importância da fisio nesse momento.</p> <p>Meu intuito é que o TRT reveja a possibilidade de alguns pacientes entrarem na fisio de bermuda e de terem vaga para estacionar.</p> <p>Grato</p>

INTERESSADOS

OUV - OUVIDORIA

2693 - [REDACTED]

Sra. Diretora,

De ordem do Exmo. Des. [REDACTED], Coordenador da Comissão de Segurança Permanente, tendo em vista a reunião realizada em 08/04/2016, informo que, sobre a solicitação de liberação de vaga destinada a fisioterapia foi deliberado o seguinte:

03 - ALTERAÇÃO DA PORTARIA 87/2015

-

-

- Art. 48 (Excessões)

DELIBERAÇÃO: Incluir Parágrafo único: As exceções, quando em caráter emergencial, poderão ser tratados pelo Chefe da Seção de Segurança, sendo, posteriormente, encaminhado relatório a presidência.

APROVADO POR UNANIMIDADE**04 - VAGA PARA SASER**

- Fisioterapia PROAD 2723/2016
- Vaga PNE (Esteves Jr.)

DELIBERAÇÃO: Considerando que já existe uma vaga destinada para PNE na garagem do subsolo do prédio sede, as necessidades relatadas poderão ser tratadas de maneira individualizada pela segurança, desde que previsto o tratamento das exceções, conforme sugestão de inclusão de parágrafo único no art. 48 da Portaria 87/2015 que regulamenta o controle de acesso.

APROVADO POR UNANIMIDADE

informo que será criado um Proad específico com as sugestões de alterações deliberadas para apreciação da Presidência.

Cumpra ainda esclarecer que existe uma vaga rotativa, localizada no subsolo do prédio sede, destinada a pacientes Portadores de Necessidades Especiais, assim como, desde que avisado antecipadamente, são liberado a vaga para pacientes que comprovadamente apresentem dificuldades de locomoção, desde que o veículo seja conduzido pelo próprio paciente ou o paciente necessite de acompanhamento para deslocamento até o Serviço de Saúde.

Isso posto, encaminho para as providências julgadas pertinentes.

[REDACTED]
Secretário da CSP

PROAD 2723/2016

Encaminhe-se à Comissão de Ouvidoria.

Em 09/05/2016.

[REDACTED]
Diretor da SECAF

Caso 7

Figura 7: Dados do Processo 665/2016

Processo: 665/2016	
Dados do Processo	
Assunto	
Ouvidoria : Dúvidas/Consultas para Ouvidoria	
Resumo	
Consulta para a Ouvidoria - WA	
Nome completo	[REDACTED]
CPF	
E-mail	[REDACTED]
Telefone	[REDACTED]
Estado	SC
Cidade	Florianópolis
Processos relacionados	
Mensagem	<p>Prezados da Ouvidoria,</p> <p>Recebemos hoje, mensagem eletrônica circular ressaltando o art. 9º da Portaria PRESI nº 87/2015 que trata da entrada de masculinos com bermuda.</p> <p>Gostaria de (A) questionar sobre o entendimento quanto à entrada de servidores que vem trabalhar de bicicleta e que, neste caso, precisam (ou é muito conveniente) utilizar bermudas, especialmente no verão e pra quem mora longe como é o meu caso e, com não tão menos necessidade, no inverno, como foi nosso inverno 2015.</p> <p>Aqui na Sede, no prédio Anexo, temos vestiários no subsolo para uso também de ciclistas.</p> <p>Como sou ciclista, este assunto me interessa, pois acredito que a entrada no prédio para ida direta ao vestiário é muito conveniente, e então lá eu me trocava ao traje de calça comprida. Além disso, permitir o acesso do ciclista com traje de ciclista, é um incentivo aos servidores ao uso da bicicleta, o que é muito bom pra nossa saúde e pra mobilidade da cidade. Vê-se também que já há incentivo do TRT ao uso da bicicleta já que recentemente o bicicletário foi melhorado na frente da Sede. A permissão clara da entrada de ciclistas com bermuda, completaria o ciclo deste incentivo.</p> <p>Como o artigo da Portaria me pareceu bem restritivo e (B) caso não haja flexibilidade para ciclistas que utilizam bermuda sob qualquer hipótese, de que maneira o assunto pode ser tratado com proposta de alteração da Portaria?</p> <p>Atenciosamente,</p>

PROAD 665/2016

INTERESSADOS

OUV - OUVIDORIA

2693 - [REDACTED]

Senhor Diretor da SECAF,

De ordem do Exmo. Des. [REDACTED], Coordenador da Comissão de Segurança Permanente, tendo em vista o pedido de alteração da Portaria Presi 87/2015 no que concerne a liberação de acesso a servidores que venham trabalhar utilizando bicicletas como meio de transportes e tenham como vestimenta bermudas de ciclista, informo que foi deliberado o seguinte:

03 - ALTERAÇÃO DA PORTARIA 87/2015

- Art. 9º, II (bermudas) Amatra
- Art. 9º, II (bermudas, shorts) Segep
- Art. 9º, II (bermudas) ciclista PROAD 665/2016

DELIBERAÇÃO: A Seção de Segurança irá protocolar um Proad, incluindo subsídios de outros Tribunais, para apreciação da Administração. No que concerne ao pedido relativo aos ciclista, criar um Proad sugerindo estudo visando a mudança do bicicletário para o pátio inferior, nos fundos do Tribunal, e utilização do banheiro que é utilizado pelos terceirizados, haja vista que no Prédio da Saúde já existe vestiário para os terceirizados.

APROVADO POR UNANIMIDADE

Considerando o exposto, encaminho o presente para as providências julgadas pertinentes.

Atenciosamente,

Fonte: Sistema PROAD do TRT 12.

Contribuição: dimensão 4 – sistêmica ou luhmanniana

Com a transcrição dos casos 6 e 7, acima, pretendemos ilustrar de que forma a ouvidoria, vista sob essa ótica como um canal de abertura cognitiva, ou acoplamento estrutural, viabiliza a penetração de irritações do ambiente externo, que passam a ser consideradas e servem de estímulo para o desenvolvimento de operações próprias do sistema jurídico.

Nesses casos, diferentemente do caso 4 (que tratou de situação específica e individual), as operações comunicativas estabelecidas pelas

diversas estruturas internas próprias do sistema jurídico, a partir da canalização das irritações por meio da ouvidoria, tiveram por efeito promover a interpretação, reflexão e alteração de normas jurídicas gerais e abstratas, visando, em última instância, nos termos da teoria de Niklas Luhmann, a generalização congruente de expectativas, mediante a indicação do lícito e do não lícito, ou do proibido e do autorizado.

Ambos os casos trataram de irritações de usuários com regras gerais acerca dos trajés para entrada de pessoas no ambiente do Tribunal, sendo que no primeiro caso, n. 6, também questionou-se as restrições e a distribuição das vagas de estacionamento no prédio do Tribunal, especialmente para os casos de servidores e dependentes com dificuldades de locomoção e necessidade de comparecimento ao Setor de Saúde, para consulta ou fisioterapia.

Como se pode notar das respostas transcritas, as manifestações dos usuários foram canalizadas pela ouvidoria e serviram de estímulo para uma série de atos e procedimentos – como reuniões, deliberações pela Comissão Permanente de Segurança – até as decisões no sentido de se alterar parcialmente normas internas (Portarias) sobre o tema.

Os exemplos dados são de casos mais simples e visam apenas demonstrar a influência que a interface de ouvidoria é capaz de exercer, à luz da teoria luhmanniana, nessa transposição de irritações do ambiente, canalizando-as para as estruturas internas do sistema jurídico, que passará a tratá-las a partir de suas operações comunicativas e códigos próprios, com a interpretação, reflexão sobre as normas jurídicas e prolação de decisões que digam o direito e o não direito – nesses casos, de modo geral e abstrato, ou seja, sem um destinatário específico.

Aqui é importante uma ressalva: a abrangência com que o sistema jurídico desenvolverá suas operações, ou seja, o grau das normas envolvidas nos processos comunicativos próprios, poderá, segundo nossa percepção, variar de acordo com o órgão em que está inserida cada interface. Nos exemplos dados, as operações envolveram comunicação acerca de normas institucionais internas do Tribunal Regional, impactando as expectativas de um universo menor de pessoas – apenas os servidores e usuários do Tribunal. No entanto, pensamos que as irritações canalizadas por meio das ouvidorias de um Tribunal de abrangência nacional (Tribunais Superiores) ou do próprio Conselho Nacional de Justiça, são capazes, da mesma forma, de desencadear o desenvolvimento de operações próprias do sistema jurídico, com a conseqüente interpretação, reflexão e revisão de normas de maior abrangência.

Também é interessante perceber que nem todas as irritações do ambiente externo que chegam à interface de ouvidoria irão, necessariamente, provocar impacto no sistema jurídico. A ideia de autopoiese do sistema, em Luhmann, impõe que a interface, neste caso vista como um acoplamento estrutural, sirva como um filtro seletivo dessas irritações, canalizando os dados capazes de efetivamente influir no sistema, a partir de suas estruturas e operações comunicativas próprias, e não por qualquer determinação externa.

Todas as demais irritações não percebidas especificamente pelo sistema jurídico (como, por exemplo, a sugestão de uma ferramenta tecnológica, para acompanhamento de audiências, tratada no caso 1, acima exposto), ainda que sejam incapazes de estimular, sob a ótica luhmanniana, o desenvolvimento de suas operações comunicativas próprias, poderão exercer influência e impactar a máquina estatal, as estruturas administrativas e os serviços prestados pelo órgão público judicial. Neste caso, no entanto, enfrentarão outros obstáculos, como as questões relativas aos custos de implementação de medidas, os bloqueios no fluxo de informações e, principalmente, em nosso caso de estudo, as relações de poder incrustadas na instituição, marcadas por alto grau de hierarquização. Sob esse enfoque, aproxima-se, novamente, a percepção da interface socioestatal como um espaço marcado por interações e relações assimétricas entre sujeitos portadores de projetos e intenções específicos, mas no qual poderiam ser mediadas e, de certa forma, atenuadas, as relações de poder estabelecidas entre os diversos atores.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A motivação para esta pesquisa surgiu da experiência na coordenação da Comissão de Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina, durante o período de dezembro de 2013 a dezembro de 2015. À época, ao ser convidado, como servidor daquele órgão, para assumir a função, como uma atribuição acessória do cargo de Assessor da Vice-Presidência, a primeira ação foi buscar compreender do que efetivamente se tratava a ouvidoria, que tipo de órgão institucional era aquele. Qual seria a sua natureza, as suas atribuições, os seus objetivos ou, nos termos da gestão estratégica, a sua “missão institucional”? Que tipo de casos seriam tratados pela ouvidoria e quais os limites e a forma de sua atuação?

Os esclarecimentos fornecidos no âmbito interno do Tribunal foram insuficientes, e foi possível notar que a atuação da ouvidoria ainda era objeto de muitas dúvidas dentro da própria instituição.

Instigado por essas questões, deparei-me com uma agradável surpresa: ainda que em um ambiente eminentemente jurídico, cercado de regulamentos e normas, as primeiras respostas àqueles questionamentos não foram encontradas no Direito, mas sim em conceitos melhor desenvolvidos nas áreas da sociologia e da ciência política, relacionados às teorias democráticas, especialmente nas linhas da participação e do controle social.

Essas respostas iniciais forneceram uma base teórica para que pudéssemos melhor situar a ouvidoria e compreendê-la, em um primeiro momento, como um instrumento de participação social no Poder Judiciário, mas trouxeram junto uma série de outros questionamentos, a partir da ampliação do campo teórico em que estava imerso aquele mecanismo.

O exercício das atividades, na prática, demonstrou que as dúvidas não eram apenas deste pesquisador. A todo momento nos deparávamos com as seguintes indagações: “Mas isso é atribuição da ouvidoria?” ou “O que a ouvidoria pode fazer nesse caso? ”, sem que tivéssemos uma resposta simples ou fácil.

A participação em diversos eventos institucionais e cursos sobre ouvidorias públicas veio a confirmar a percepção inicial de que se trata de um mecanismo institucional novo, complexo, que vem sendo construído e se consolidando, no âmbito do Poder Judiciário e em diversas outras esferas do poder público, como um canal efetivo de abertura e comunicação com a sociedade. Também nesses eventos, foi possível notar uma visão heterogênea dos participantes – representantes

das ouvidorias de diversos órgãos públicos do país -, sobre o tema, mais pautada em suas próprias experiências práticas, ante a escassez de referências teóricas significativas.

Um último aspecto que também contribuiu para o delineamento da presente pesquisa foi a identificação de peculiaridades na atuação das ouvidorias do Poder Judiciário em relação às demais ouvidorias públicas, em razão da própria natureza das atividades e dos serviços públicos prestados nesses órgãos, o que permitiu a proposição de uma interface entre os referenciais teóricos, com a mobilização de categorias desenvolvidas também na área da pesquisa jurídica.

Propusemos, assim, investigar o papel que vem sendo exercido pelas ouvidorias judiciais, a partir da experiência relatada no Tribunal do Trabalho de Santa Catarina – TRT 12, e a sua efetividade, ou, em outros termos, em que aspectos ela se afigura efetiva e qual a sua potencial contribuição para os resultados e objetivos que a teoria lhe atribui.

Nesse percurso, conforme exposto na metodologia do trabalho, fez-se necessário uma primeira inserção do objeto na linha de pesquisa da participação e do controle social, mediante revisão bibliográfica, constante do capítulo 3, *Por uma história da democracia*, em que buscamos resgatar algumas das principais correntes das teorias democráticas ligadas à participação e as tensões que permeiam o debate sobre o tema.

Constatamos que talvez a principal delas - a contraposição entre democracia representativa e democracia participativa -, que polarizou o debate durante muito tempo, encontra-se aparentemente superada, sendo que grande parte dos estudiosos contemporâneos sobre o tema passam a admitir uma síntese, na qual representação e participação não se revelam mais como regimes diversos e antagônicos, mas sim como mecanismos complementares do processo democrático, que permitem, em conjunto, a continuidade da ação política.

Sobre os estudos mais recentes acerca das experiências de participação social no contexto de redemocratização do Estado brasileiro, pós Constituição Federal de 1988, verificou-se que a maior parte deles adotou perspectiva analítica restritiva das diversas formas de interação socioestatal, privilegiando o estudo de fóruns públicos e a atuação de atores sociais coletivos, como os movimentos sociais e as experiências mais institucionalizadas, como os conselhos gestores e orçamentos participativos, deixando de lado, contudo, uma série de outras formas de interação entre Estado e sociedade.

Nesse cenário, uma abordagem mais recente tem sugerido a ampliação do objeto de análise no campo das relações entre Estado e sociedade, para além das experiências já consolidadas, propondo a adoção de lentes analíticas que permitam investigar, também, outras formas menos institucionalizadas de interação entre os atores estatais e sociais, a partir da mobilização do conceito de interfaces socioestatais (PIRES e VAZ, 2014; VERA e HEVIA, 2010; VERA e LAVALLE, 2012; LÜCHMANN, 2015).

A análise das interfaces socioestatais, compreendidas como espaços de interações e relações assimétricas entre sujeitos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos (PIRES e VAZ, 2014), inspirada no trabalho de Norman Long (1999), estaria mais voltada para os processos de construção do conhecimento e produção de sentido que emergem desses espaços de interação e que, de alguma forma, sob o enfoque da participação, venham a influenciar o comportamento e as decisões dos atores envolvidos – sejam os detentores do poder estatal, sejam os cidadãos que integram as relações travadas nesses espaços.

Ao longo do capítulo 4, *Poder Judiciário e fechamento institucional*, buscamos, também mediante uma revisão bibliográfica, investigar o histórico distanciamento social das instituições judiciárias brasileiras, forjadas em uma cultura de formalismo exacerbado, de estruturas burocráticas altamente hierarquizadas e de difícil penetração aos anseios e intenções dos cidadãos usuários dos serviços públicos de natureza jurisdicional, mesmo aquelas relacionadas à administração e gestão de seus órgãos. Característica, essa, reforçada com a perpetuação de símbolos de poder e linguagem verbal fortemente carregada pelo formalismo e excesso de termos técnicos, os quais, somados ao intrincado sistema processual, dificultam a compreensão de sua atividade aos seus reais destinatários, partes envolvidas nos processos levados a julgamento e à sociedade como um todo.

No mesmo capítulo, lançamos mão de aspectos da teoria sistêmica de Niklas Luhmann, como forma de compreensão desses mecanismos institucionais – formadores da jurisdição estatal - enquanto componentes do sistema jurídico, visto, sob essa ótica, como um conjunto de estruturas que operam mediante processos comunicativos e códigos binários próprios (lícito/ não lícito), caracterizando um sistema social funcionalmente diferenciado e auto-referencial, ou “autopoiético”.

Essa construção, baseada em Luhmann, serviu para que associássemos a ideia das interfaces socioestatais aos chamados acoplamentos estruturais, que, na teoria luhmanniana, são vistos como

canais de abertura cognitiva, por meio dos quais torna-se possível ao sistema canalizar e internalizar irritações do ambiente externo, que servirão de estímulo para o desenvolvimento de operações comunicativas próprias.

Ainda no capítulo destinado à investigação do fechamento institucional do Poder Judiciário, abordamos a categoria teórica do “acesso à justiça”, amplamente trabalhada na área jurídica, sob perspectivas distintas, e que se revela, de um modo geral, nos ideais de um sistema de justiça igualmente acessível a todos e capaz de produzir resultados individual e socialmente justos (CAPPELLETTI, GARTH, 1988), os quais envolveriam, a nosso ver, um direito amplo de acesso à informação, por meio do qual poderiam os usuários – partes envolvidas nos processos judiciais e sociedade como um todo – apreender não apenas os seus direitos, mas também os meios disponíveis para fazê-los valer e o desenvolvimento dos processos até a decisão final, que também deve ser compreensível aos seus destinatários.

Nesse passo, observamos, ao longo do capítulo 5, *Ouvidoria Judicial*, que a participação social no Poder Judiciário tem sido implementada por meio da interface socioestatal de ouvidoria, cuja atribuição precípua, do ponto de vista teórico normativo, seria servir como um canal permanente de diálogo entre o Poder Judiciário e os cidadãos usuários de seus serviços - sejam partes em processos trabalhistas, advogados, servidores da própria instituição, candidatos de concursos públicos para ingressos em seus quadros, dentre outros -, buscando demonstrar como, em razão da especificidade dos serviços públicos de natureza jurisdicional, o mecanismo assumiria feição altamente complexa, em relação à qual associamos distintos resultados possíveis e esperados, relacionados, como exposto, a quatro dimensões, que se inter-relacionam e que não são excludentes entre si: 1) a dimensão participativa e pedagógica; 2) a dimensão de controle social ou accountability; 3) a dimensão jurídica; e 4) a dimensão sistêmica, ou luhmanniana.

A intenção da descrição normativa das Ouvidorias Judiciais viabilizou, como detalhadamente exposto na metodologia do trabalho, que pudéssemos, no estudo de campo da Ouvidoria do TRT 12 e na análise de seus dados, aferir e explicitar em quais aspectos e de que forma o mecanismo investigado se afigura efetivo, na prática, para o alcance dos resultados e objetivos que a teoria lhe atribui, à luz dos regulamentos vigentes e dos referenciais teóricos eleitos, e de acordo com as dimensões analíticas propostas.

A análise dos dados gerais da Ouvidoria do TRT 12, no período selecionado, de um ano (01/01/2016 a 01/01/2017), objeto do Capítulo 7, intitulado *Análise e interpretação dos dados*, permitiu a visualização de alguns aspectos de sua atuação que reforçam, a nosso ver, a caracterização que lhe demos no plano normativo.

Nesse sentido, a partir da classificação dos tipos das manifestações e de sua incidência (Gráfico 2), verificamos a ênfase no aspecto informativo da interface de ouvidoria, que tem grande parte de sua atuação (48%, no período analisado) voltada ao esclarecimento de dúvidas e consultas diversas dos usuários do sistema de justiça, revelando, a nosso ver, contribuição para o alcance dos objetivos descritos nas dimensões 1 (participativa e pedagógica) e 2 (jurídica).

Também verificamos a recorrência de manifestações do tipo “reclamações” (35,96% no período estudado), que buscam, de alguma forma, influenciar as decisões da administração do órgão público acerca de sua atuação, o que reforça novamente a sua dimensão 1 (participativa) e também sugere, a nosso ver, uma possível influência no sistema jurídico (dimensão 4), com o estímulo ao desenvolvimento de operações e processos comunicativos próprios.

A análise dos dados gerais também demonstrou a utilização da ouvidoria para a obtenção de informações de transparência acerca da atuação do órgão público, com base na Lei n. 12.527/2011 (Lei de acesso à informação), explicitando a contribuição da interface para os aspectos do controle social e da accountability, expostos na dimensão analítica 2.

Foi possível verificar, ainda, a partir da análise dos encaminhamentos dados às sugestões dos usuários, que a ouvidoria revelou-se mecanismo hábil a contribuir para a participação dos cidadãos nas decisões da administração do órgão público, articulando os atores institucionais e fazendo provocar a reflexão, a deliberação e a decisão sobre o tema pelas autoridades com poder decisório sobre as questões postas.

Buscamos aprofundar a investigação acerca da atuação prática da ouvidoria judicial mediante a seleção e análise da tramitação interna de casos que consideramos paradigmáticos, expondo o desenvolvimento dos processos e os resultados gerados a partir das manifestações dos usuários. O objetivo da análise foi explicitar, de modo exemplificativo, o potencial de contribuição da interface de ouvidoria para os aspectos descritos em cada uma das dimensões analíticas propostas.

A análise específica desses casos, do histórico de sua tramitação interna e dos resultados gerados, foi capaz de demonstrar como, na

prática, as interações ocorridas nesse espaço de interface podem gerar resultados que contribuem, efetivamente, para: 1) a dimensão participativa e pedagógica, mediante a garantia de um “espaço de fala” do cidadão no âmbito interno institucional, capaz de permitir que as demandas apresentadas sejam direcionadas, de fato, à análise dos agentes e setores competentes para decidir sobre a questão, influenciando suas decisões, e, de outro lado, servindo como um instrumento de informação e aprendizado; 2) a dimensão de controle social ou accountability, mediante o fornecimento de informações de transparência acerca da atuação do órgão público, fornecendo material para que a sociedade fiscalize, apure e promova a responsabilização dos administradores e agentes públicos perante as instâncias competentes; 3) a dimensão jurídica, com ampliação do acesso à justiça, mediante o fornecimento de informações úteis e acessíveis aos usuários da Justiça do Trabalho, com a decodificação e a tradução da linguagem técnica jurídica e a explicação do andamento processual e de seus possíveis desdobramentos diretamente às partes do processo; e, 4) a dimensão sistêmica, ou luhmanniana, por meio da qual o mecanismo revelou-se hábil a permitir a penetração de irritações do ambiente externo capazes de servir de estímulo e influenciar as operações comunicativas próprias do sistema jurídico.

Importante observar que a análise realizada teve por foco identificar e apontar os resultados gerados a partir das interações travadas no espaço de interface da ouvidoria, identificando em que aspectos se aproximam daqueles objetivos que a teoria lhe atribui, sem avançar, contudo, na análise das diversas variáveis, especialmente institucionais, capazes de influenciar esses resultados.

Não obstante, pensamos que o diagnóstico da atuação da Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina, permitiu, também, a visualização de alguns aspectos que, em nossa percepção, são capazes de influenciar a efetividade desse mecanismo para a obtenção dos resultados que se mostraram atingíveis, tais como: a ausência de autonomia da ouvidoria em relação à administração do Tribunal; a ausência de uma estrutura própria, com servidores capacitados e dedicados exclusivamente às atividades da ouvidoria; a ausência de mecanismos de cobrança de outros setores e de responsabilização de agentes pelo não atendimento das solicitações da ouvidoria; a ausência de uma percepção, no âmbito interno institucional, acerca das atribuições e do papel da ouvidoria, e, ainda, as questões relativas à arquitetura institucional, que revelaram, em princípio, a ausência de integração e de uma atuação em rede entre a ouvidoria e

outros órgãos públicos externos ao Tribunal e mesmo entre as ouvidorias dos demais Tribunais do Trabalho.

Além desses fatores, ao percebermos a ouvidoria como uma interface socioestatal, compreendida como um espaço marcado por interações e relações assimétricas entre sujeitos portadores de projetos e intenções específicos, ganham relevo também os obstáculos e dificuldades gerados pelas relações de poder e estruturas hierárquicas incrustadas na instituição judiciária, que muitas vezes inviabilizam ou dificultam qualquer tipo de transformação capaz de atingi-las.

A identificação de tais aspectos, referidos acima de modo exemplificativo, aponta para a importância do desenvolvimento de outros estudos que tenham por foco a investigação das variáveis capazes de influenciar a efetividade dos mecanismos de interface, especialmente aquelas relacionadas aos bloqueios existentes na arquitetura institucional para o fluxo das informações e do conhecimento gerado pelos processos comunicativos e pelas interações travadas nesses espaços.

Ao fim, pensamos que a maior contribuição do presente estudo seja demonstrar a relevância e o potencial de transformação que se revela a partir das interações entre os diferentes atores sociais e agentes da burocracia estatal, travadas nesses diversos espaços, menos ou mais institucionalizados, e de onde emergem processos de construção de conhecimento, capazes de influenciar as operações comunicativas próprias dos sistemas em conexão, o comportamento dos atores e as estruturas envolvidas.

Participar significa, acima de tudo, ter sua voz ouvida e considerada, seja no debate e reflexão sobre a elaboração e execução de políticas públicas, de maior abrangência, seja na resolução de problemas e no esclarecimento de dúvidas pontuais do cotidiano, que atingem constantemente a todos, nas mais diversas esferas.

Por essa razão afigura-nos tão importante a ampliação do foco analítico nos estudos sobre participação e controle social, como proposto na perspectiva das interfaces socioestatais, para que se possa voltar o olhar também para esses espaços, até então menos observados na literatura sobre participação, nos quais se dão as mais diversas formas de interação entre Estado e sociedade e onde, na maior parte das vezes, são expostas angústias e demandas e construídas soluções para os problemas que, circunstancialmente, afligem a todos.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, E. B. O. **Ouvidoria: Histórias e Desafios**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda., 2006.

ANTUNES, C. K. S. **A ouvidoria em sua bi-função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão**. Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. I, n. 1, fev. 2010.

AVRITZER, L. (org.) **Experiências Nacionais de Participação**. São Paulo: Ed. Cortez, 2009.

AVRITZER, L. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA; 2011, p. 13 – 25.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BAESSO, R. S. Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança. **Anais do XXXVII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

BORBA, J e RIBEIRO, E. Participação Política na América Latina. Maringá: Eduem, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 8.ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 10.ago.2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 103, de 2010**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12221-resolucao-no-103-de-24-de-fevereiro-de-2010>> Acesso em: 10.ago.2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; Grazielly Alessandra Baggenstoss. A Coerência do Sistema Jurídico em Luhmann: Uma proposta ao fechamento operacional e à abertura cognitiva da decisão judicial. doi: 10.5007/2177-7055.2011_v32n62p323. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos** 32.62 (2011): 323-359.

CALLEGARI, J.A. **Ouvidoria de Justiça**: cidadania participativa no sistema judiciário. Curitiba: Ed. Juruá, 2014.

CAMPILONGO, C.F. **Política, Sistema Jurídico e Decisão Judicial**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2001.

CAMPOS, Aline Sotão; HOMCI, Arthur Laércio. Linguagem jurídica, acesso à justiça e o processo kafkaniano. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4016, 30 jun. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29880>>. Acesso em: 8 abr. 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT G.. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: SA Fabris, 1988.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. História das idéias políticas. J. Zahar, 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

CORTES, S.V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In PIRES, R. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. V. 7. Cap. 9.

COSTA, M. A comunicação e o acesso à justiça. **Revista CEJ**, América do Norte, 7 2 09, 2003.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E., OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DANTAS, Andréa Medeiros. Linguagem jurídica e acesso à Justiça . **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3111, 7 jan. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20812>>. Acesso em: 8 abr. 2017.

ESUS, Damásio Evangelista de. **A linguagem pomposa do jurídiquês**. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/a-linguagem-pomposa-do-juridiques/7742>. Acesso em: 09 abr. 2017.

FERREIRA, PORTO Julia Pinto. Acesso à Justiça: Projeto Florensa e Banco Mundial. 2009. Tese de Doutorado. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade Presbiteriana Mackenzi. São Paulo.

FILHO, Antônio Sergio E. **Participação social no judiciário como instrumento para a democratização da Justiça**. 2010. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/participacao-social-no-judiciario-como-instrumento-para-a-democratizacao-da-justica/9437>. Acesso em: 10 abr 2017.

FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo. A ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina como instrumento de controle social e gestão para promoção da transparência e publicidade. 2016. 314 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 25.ed. São Paulo: Graal, 2012.

Microfísica do Poder. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

GOMES, M. E. A. C. Prefácio. IN: LYRA, R. P. (ORG). Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.

_____. Regime Jurídico das ouvidorias públicas: elementos para uma tipologia. IN: VISMONA, E (org.). **A Ouvidoria Brasileira**: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005, p. 55-79.

GRYNSZPAN, Mario. **Acesso e recurso à justiça no Brasil**: algumas questões. Disponível em: <<http://comunidadesegura.org.br/files/acessoerecursoajusticanobrasilalgumasquestoesmariogrynszpan.pdf> 98>. Acesso em: 14 mar 2016.

HEVIA, F.; VERA, E. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: OLVERA, A. (org.). **La democratización frustrada**: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. Ciudad de México: Ciesas, Universidad Veracruzana, 2010.

IASBECK, L.C (ORG). **Ouvidoria**: mídia organizacional. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2012.

IASBECK, L.C. Ouvidoria é comunicação. **Revista Organicom**. 7.12 (2012).

KAFKA, Franz. **O processo**; tradução e posfácio Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42.

LAVALLE, Adrián Gurza; ARAUJO, Cicero. O futuro da representação: nota introdutória. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 67, p. 9-13, 2006.

LIMA, Rogério Medeiros Garcia de. **Acesso ao poder judiciário**: aplicação do direito, linguagem, tecnologia e justiça. Disponível em:

http://www.amagis.com.br/uploads/noticias/plusfiles/10799_0.pdf
Acesso em 20 nov. 2016.

LONG, N. **The Multiple Optic of Interface Analysis**: Background Paper on Interfaces Analysis. UNESCO, 1999.

LÜCHMANN, L. H. H. **Interfaces Socioestatais: da participação à burocracia estatal**. Projeto CNPQ, Departamento de Sociologia e Ciência Política. UFSC, 2015.

LÜCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, out. 2012b.

_____. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 33, p. 513-532, 2012a.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn et al. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, 2006.

LUHMANN, N. **A improbabilidade da comunicação**. 4.ed. Vega: Lisboa, 2006.

_____. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. **Sociologia do Direito I**. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

_____. **La Sociedad de la Sociedad**. Edição em Espanhol. Ed. Herder, S. de R.L. de C.V., 2007.

LYRA, R. P. (ORG). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.

LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In; **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004, p.119-152.

_____. **A ouvidoria pública**: características, transformações e perspectivas. Disponível em: <http://ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/2014/espaco-do-conhecimento/artigo%204%20p%20%20ouv%20%20pub%20%20set%20%202014.pdf>. Acesso: 19 nov. 2016.

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

MARCELINO, Karla Júlia. **Ouvidoria pública, instrumento de gestão**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/ouvidoria_publica_instrumento_gestao.pdf. Acesso em 10 nov. 2016.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O Poder Judiciário no Brasil. **Colóquio Administración de justicia**, 2008.

MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio S. R. (Orgs). **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e Representação: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. BIB–Revista Brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, n. 59, p. 5-42, 2005.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de. **Do espírito das leis**. Tradução: Editora Bertrand Brasil. Rio de Janeiro: Editora Nova Cultural. São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, Renata Paula de; TADIELO, Cristina Cordeiro Lima. Linguagem Jurídica e Acesso à Justiça. **Revista Pensar Direito**, v. 7, n. 2, 2016.

OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único. IN: VISMONA, E (org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005, p. 45 – 55.

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

PIRES, R. C. e VAZ, A C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, 2014, n. 93, pp 61-91.

RAMOS, Guerreiro. Alberto. A sociologia de Max Weber. (Sua importância para a teoria e a prática da administração). *Revista do Serviço Público*, p. 129-39.

RIBEIRO, E.; BORBA, Juan. **Participação Política na América Latina**. Maringá: Eduem, 2015.

ROBERTS. B. R. The new social policies in Latin America and the development of citizenship: an interface perspective. **Workshop on Agency, Knowledge and Power: New Directions**. Wageningen, 2001.

ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*. São Paulo: Alameda, 2010.

SANTANA, Samene Batista Pereira. A Linguagem Jurídica como obstáculo ao acesso à justiça: uma análise sobre o que é o Direito engajado na dialética social e a consequente desrazão de utilizar a linguagem jurídica como barreira entre a sociedade e o Direito/Justiça. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV 105, 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12316&revista_caderno=24>. Acesso em abr 2017.

SANTOS, A. R.; COSTA, J. I. P.; STAHELIN, F. C.; LUCA, C.. A Produção Acadêmica sobre Ouvidoria Pública: um estudo em eventos e periódicos no período de 2002 a 2013. In: XXXIX Encontro da Anpad, 2015, Belo Horizonte. Anais do XXXIX Encontro da Anpad. Rio de Janeiro: ANPAD, 2015. v. XXXIX. p. 1-16.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura Sousa. A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. In: Pela Mão de Alice. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

SANTOS, Washington Roberto dos. **Ouidoria, novas relações de consumo e o aperfeiçoamento da cidadania no Brasil**: a experiência da Caixa Econômica Federal. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, 2006.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada. Vol. 1. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22.ed. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Ricardo. Duas tensões na teoria democrática. **Revista de Ciências Humanas** 1, 1999. p. 41-59.

TÁCITO, Caio. Ombudsman: o defensor do povo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 171, p. 15-26, 1988.

URBINATI, N. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. **Revista Política e Sociedade**, v. 9, n. 16, abril de 2010.

VERA, E. Isunza. Interfaces da prestação de contas: para uma comparação do controle social, participação e representação no México e no Brasil. **32º Encontro Anual da Anpocs**. GT 6: Controles democráticos e instituições políticas.

VERA, E. Isunza; LAVALLE, A. Gurza. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: VERA, E. Isunza; LAVALLE, A. Gurza. (coord.). **La innovación democrática en América latina**: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Mexico, DC: Centro de Investigaciones y Estudios

Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010, p. 17-80.

VERA, E. Isunza; LAVALLE, A. Gurza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Revista Lua Nova*, Curitiba, n. 84, p 95-139, 2011.

_____. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 92, p. 105-121, 2012.

VIANA, Ulisses Schwartz. **Direito e Justiça em Niklas Luhmann**: complexidade e contigência no sistema jurídico. Ed. Sergio Antonio Fabris. Porto Alegre, 2015.

VIGLIO, José Eduardo. **Avaliação da experiência do Orçamento Participativo numa cidade média**: o caso de Jaboticabal – SP. 2004. 173 p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana. Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos, 2004.

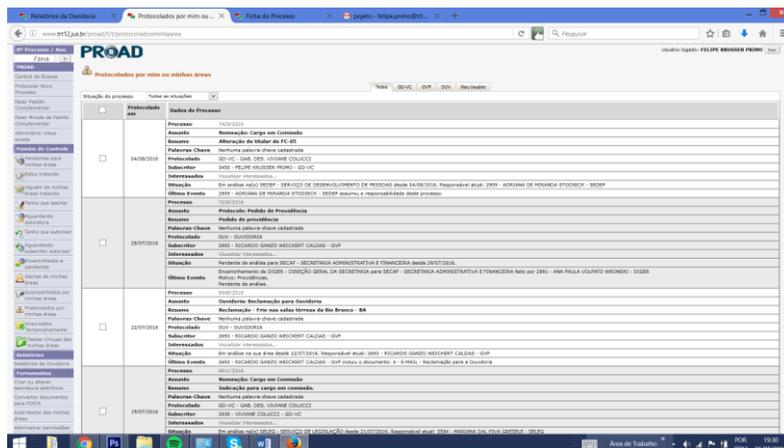
VISMONA, E. Dez anos da ABO e a construção da ouvidoria brasileira. IN: VISMONA, E (org.). **A Ouvidoria Brasileira**: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005, p. 13 – 31.

VITULLO, G. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, p. 271-301.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. 18.ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

ANEXO A - FERRAMENTAS DO SISTEMA PROAD

VISUALIZAÇÃO DA LISTAGEM DE PROCESSOS GERADOS PELAS DEMANDAS DA OUVIDORIA

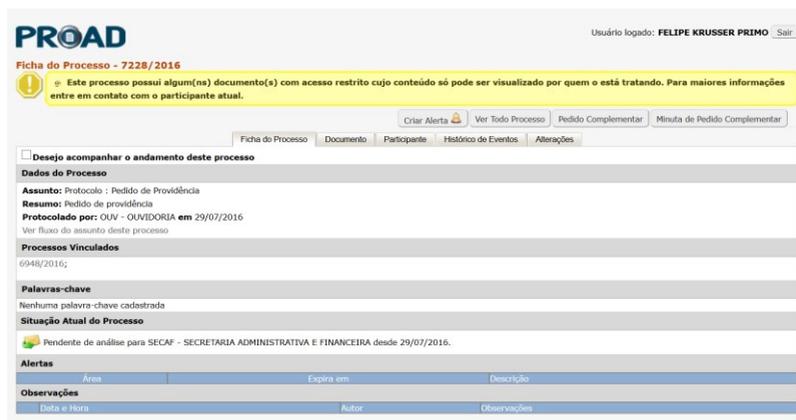


The screenshot displays the PROAD system interface. The main window shows a list of processes with columns for 'Protocolada em', 'Status do Processo', and 'Indice do Processo'. The list includes several entries, such as:

- Processo:** 74202016
- Assunto:** Renominação - Cargo em Comissão
- Palavras-chave:** Atribuição de titular de FC-05
- Protocolada em:** 2016 - 04/08/2016
- Substância:** 2016 - GAB. DES. VIGIANCE COULDES
- Interessados:** 2016 - FELIPE KRUSSER PRIMO - 00-VC

The interface also shows a sidebar with navigation options and a top navigation bar with the PROAD logo and user information (Usuário logado: FELIPE KRUSSER PRIMO).

VISUALIZAÇÃO DA FICHA E DADOS DO PROCESSO SELECIONADO



The screenshot displays the PROAD system interface showing the details of a selected process. The main window shows the 'Ficha do Processo - 7228/2016' and the 'Dados do Processo' section.

Ficha do Processo - 7228/2016

Este processo possui algum(ns) documento(s) com acesso restrito cujo conteúdo só pode ser visualizado por quem o está tratando. Para maiores informações entre em contato com o participante atual.

Dados do Processo

Assunto: Protocolo : Pedido de Providência

Resumo: Pedido de providência

Protocolado por: OUV - OUVIDORIA em 29/07/2016

Ver fluxo do assunto deste processo

Processos Vinculados

6048/2016;

Palavras-chave

Nenhuma palavra-chave cadastrada

Situação Atual do Processo

Pendente de análise para SECAF - SECRETARIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA desde 29/07/2016.

Alertas

Área	Expira em	Descrição

Observações

Data e Hora	Autor	Observações

DOCUMENTOS DO PROCESSO

PROAD Usuário logado: **FELIPE KRUSSER PRIMO** [Sair](#)

Ficha do Processo - 7228/2016

 Este processo possui algum(ns) documento(s) com acesso restrito cujo conteúdo só pode ser visualizado por quem o está tratando. Para maiores informações entre em contato com o participante atual.

[Criar Alerta](#) [Ver Todo Processo](#) [Pedido Complementar](#) [Minuta de Pedido Complementar](#)

[Ficha do Processo](#) [Documento](#) [Participante](#) [Histórico de Eventos](#) [Alterações](#)

Documentos [Ver Selecionados](#)

<input type="checkbox"/>	Tipo	Nº	Descrição	Ações
<input type="checkbox"/>		1	DOCUMENTO - Pedido de Providência	 
<input type="checkbox"/>		2	DOCUMENTO - Laudo NESMT	 
<input type="checkbox"/>		3	DESPACHO - DGER	 

3 documentos encontrados

PARTICIPANTES DO PROCESSO

PROAD Usuário logado: **FELIPE KRUSSER PRIMO** [Sair](#)

Ficha do Processo - 7228/2016

 Este processo possui algum(ns) documento(s) com acesso restrito cujo conteúdo só pode ser visualizado por quem o está tratando. Para maiores informações entre em contato com o participante atual.

[Criar Alerta](#) [Ver Todo Processo](#) [Pedido Complementar](#) [Minuta de Pedido Complementar](#)

[Ficha do Processo](#) [Documento](#) [Participante](#) [Histórico de Eventos](#) [Alterações](#)

Participantes

Participação	Nome	Ações
Protocolado Por	OUVIDORIA	
Subscritor	RICARDO GANZO WEICKERT CALDAS	
Interessado	RICARDO GANZO WEICKERT CALDAS	
Interessado	OUVIDORIA	

HISTÓRICO DOS EVENTOS E TRAMITAÇÃO DO PROCESSO

PROAD Usuário logado: **FELIPE KRUSSER PRIMO** Sair

Ficha do Processo - 7228/2016

 Este processo possui algum(ns) documento(s) com acesso restrito cujo conteúdo só pode ser visualizado por quem o está tratando. Para maiores informações entre em contato com o participante atual.

Data e Hora	Evento
29/07/2016 17:37	 Encaminhamento de DIGER - DIREÇÃO GERAL DA SECRETARIA para SECAF - SECRETARIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA feito por 2891 - ANA PAULA VOLPATO WRONSKI - DIGER Motivo: Providências. Pendente de análise.
29/07/2016 17:37	 DESPACHO Clique aqui para ver este documento
29/07/2016 16:53	 Encaminhamento de OUV - OUIVIDORIA para DIGER - DIREÇÃO GERAL DA SECRETARIA feito por 2693 - RICARDO GANZO WEICKERT CALDAS - GVP Motivo: Para análise. Analisado no período de 29/07/2016 à 29/07/2016. Concluído por 2473 - MARCUS VINICIUS DE LIMA OLIVEIRA - DIGER
29/07/2016 16:52	 DOCUMENTO Clique aqui para ver este documento
29/07/2016 16:51	 Encaminhamento de DIGER - DIREÇÃO GERAL DA SECRETARIA para OUV - OUIVIDORIA feito por 3034 - KAROLINE DA CUNHA VIEIRA - DIGER Motivo: A pedido. Analisado no período de 29/07/2016 à 29/07/2016. Concluído por 2693 - RICARDO GANZO WEICKERT CALDAS - GVP
29/07/2016 16:47	 Encaminhamento de OUV - OUIVIDORIA para DIGER - DIREÇÃO GERAL DA SECRETARIA feito por 2693 - RICARDO GANZO WEICKERT CALDAS - GVP Motivo: Pedido de Providência. Para acessar o processo 6948/2016 que o originou, clique aqui. Analisado no período de 29/07/2016 à 29/07/2016. Concluído por 3034 - KAROLINE DA CUNHA VIEIRA - DIGER

PROAD Usuário logado: **FELIPE KRUSSER PRIMO** Sair

Ficha do Processo - 7228/2016

 Este processo possui algum(ns) documento(s) com acesso restrito cujo conteúdo só pode ser visualizado por quem o está tratando. Para maiores informações entre em contato com o participante atual.

Data e Hora	Alterações
29/07/2016 16:54	 2473 - MARCUS VINICIUS DE LIMA OLIVEIRA - DIGER assumiu a responsabilidade deste processo
29/07/2016 16:51	 2693 - RICARDO GANZO WEICKERT CALDAS - GVP assumiu a responsabilidade deste processo
29/07/2016 16:50	 3034 - KAROLINE DA CUNHA VIEIRA - DIGER assumiu a responsabilidade deste processo

ANEXO B - CLASSIFICAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES

POR MEIO DE ACESSO

Email
Formulário eletrônico / formulário impresso
Telefone
Correspondência
Pessoal
Ouvidoria do CNJ

POR TIPO DE RELACIONAMENTO COM O TRIBUNAL

Advogado/Procurador
Arrematante
Entidade de classe
Estagiário
Juiz/Desembargador
Órgão Público
Outros
Perito
Preposto
Reclamado
Reclamante
Servidor
Testemunha

POR TIPO/MODALIDADE

Consulta sobre assuntos diversos
Denúncia
Elogio
Pedido de acesso à informação (Lei 12527/11)
Reclamação/Crítica (Res. 103/10)
Sugestão

POR ASSUNTO E GRUPO DE ASSUNTOS

Os assuntos foram agrupados por semelhança, nos seguintes grupos: Atividade-fim, Administrativo e Comunicação/Sistemas Informatizados.

Atividade -fim

Assunto	Discriminação	Grupo de Assuntos
Acordo/Conciliação Trabalhista	Refere-se às questões relacionadas à formalização/cumprimento de acordos, inclusive eventos promocionais a respeito, como a “Semana de Conciliação”.	Atividade-fim
Alvarás/ Guias de pagamento da obrigação trabalhista	Refere-se às questões vinculadas à liberação de valores para quitação do débito trabalhista.	Atividade-fim
Andamento/ situação do processo de conhecimento	Referem-se aos atos praticados no processo judicial, andamento processual, condução de cartas precatórias e rogatórias, inclusive questões atinentes ao desarquivamento, restauração de autos e cópias de peças processuais.	Atividade-fim
Andamento/ situação do processo de execução	Referem-se aos atos praticados no processo judicial, em fase de execução, e em cartas precatórias e rogatórias quanto à sua condução (penhora, arrematação, leilão, praça, RENAJUD, BACEN, INFOJUD, Arispe, etc), inclusive questões atinentes ao desarquivamento, restauração de autos e cópias de peças processuais.	Atividade-fim
Audiência trabalhista	Refere-se à organização de pauta, sua realização, atrasos, etc.	Atividade-fim
Conduta de advogado	Temas referentes ao relacionamento entre advogado e cliente.	Atividade-fim
Conduta de Juiz e Desembargador	Refere-se a atitudes tomadas por Juiz e Desembargador no exercício	Atividade-fim

	da função no relacionamento com o jurisdicionado.	
Custas, emolumentos, depósitos judiciais e depósitos recursais	Refere-se a questões vinculadas ao preenchimento de guias, realização de recolhimentos e devolução de pagamentos indevidos.	Atividade-fim
Decisão judicial	Refere-se ao teor de despachos, sentenças e acórdãos.	Atividade-fim
Direitos trabalhistas, previdenciários e administrativos, direito de greve e direitos processuais respectivos	Refere-se às manifestações sobre direito material e processual, inclusive sonegação de direitos.	Atividade-fim
Morosidade processual – Processo com atraso - prazo com Juiz/Desembargador	Atrasos considerados por cada Tribunal segundo suas normas em processos conclusos para julgamento.	Atividade-fim
Morosidade processual – Processo com atraso– Prazo com Secretaria	Atrasos considerados por cada Tribunal segundo suas normas – processo aguardando ato de secretaria.	Atividade-fim
Morosidade processual – Processo com tramitação regular - prazo com Juiz/Desembargador	Morosidade atribuída pelo manifestante, considerada regular - autos conclusos para julgamento.	Atividade-fim
Morosidade processual – Processo com tramitação regular – Prazo com Secretaria	Morosidade atribuída pelo manifestante, considerada regular - processo aguardando ato de secretaria.	Atividade-fim
Precatórios e RPVs	Questões vinculadas à liberação de valores devidos por entes públicos em fase de requisição.	Atividade-fim
Processos em instância superior	Questões relativas a processos que se encontram no TST ou no STF e independem de andamento processual no Tribunal Regional.	Atividade-fim

Administrativo

Assunto	Discriminação	Grupo
Concurso público servidores/magistrados e seleção estagiários	Envolve as questões sobre contratação, realização, homologação resultado, regras, número de vagas, descrição de cargos, etc.	Administrativo
Conduta de Diretor, Secretário, chefe de serviços, coordenador e assemelhados, em relação ao jurisdicionado	Refere-se a atitudes tomadas por Diretor, Secretário, chefe de serviços, coordenador e assemelhados no exercício da função no relacionamento com jurisdicionado	Administrativo
Conduta de Servidor em relação ao jurisdicionado	Refere-se a atitudes tomadas por servidor no exercício da função no relacionamento com jurisdicionado	Administrativo
Cursos/capacitação de servidores, magistrados e estagiários	Envolve questões sobre vagas, inscrição, disponibilidade, necessidade, etc.	Administrativo
Funcionamento, estrutura, organização e normas internas da Unidade Judiciária ou Administrativa	Envolve informações relacionadas ao calendário judiciário, acesso a normas institucionais, atribuições de Unidades, horários de atendimento, jornada de servidores, etc.	Administrativo
Incompetência da Ouvidoria	Questões vedadas a exame pela Ouvidoria, consoante Resolução 103/2010 e/ou normativo interno do Tribunal Regional, inclusive de competência da Corregedoria, exceto as questões que possuem classificação própria.	Administrativo
Instalações e estrutura física predial	Questões relacionadas à estrutura física, sistemas de água e energia, acessibilidade, segurança de patrimônio e pessoas, mobiliário, utensílios, equipamentos, etc	Administrativo
Licitação e Compras	Questões relativas a contratos administrativos da Instituição para aquisição de bens e serviços.	Administrativo
Morosidade de processo administrativo	Questões vinculadas a irregularidade na tramitação de processo administrativo.	Administrativo

Relacionamento interno	Questões de postura inadequada entre integrantes da Instituição, inclusive assédio (moral, sexual).	Administrativo
Rotinas/Práticas da Unidade Judiciária e Administrativa	Questões relacionadas às diversas rotinas de trabalho praticadas em Unidade Judiciária ou Administrativa.	Administrativo

Comunicação / Sistemas Informatizados

Assunto	Discriminação	Grupo
Certidões	Envolve temas sobre a emissão de certidões de feitos, BNDT, objeto e pé, de comparecimento, de negativa, etc.	Comunicação/ Sistemas Informatizados
Declarações	Envolve declarações diversas, inclusive de rendimentos para a Receita Federal.	Comunicação/ Sistemas Informatizados
Publicações em mídia impressa ou digital	Questões relativas às publicações oficiais, sites de busca, e divulgação de informações da Instituição na mídia impressa ou digital.	Comunicação/ Sistemas Informatizados
Sistemas informatizados administrativos	Questões relativas ao funcionamento de sistemas administrativos informatizados (push, precad, e-pad, proad, e-remessa, e-doc, malote digital e outros sistemas regionais administrativos).	Comunicação/ Sistemas Informatizados
Sistema informatizado judicial - PJE	Questões relacionadas ao funcionamento do PJE, extração de relatórios, emissão de certidão, indisponibilidade, certificação digital, etc.	Comunicação/ Sistemas Informatizados
Sistemas informatizados judiciais - outros	Questões relativas ao processo eletrônico no TST e a sistemas regionais de processamento e acompanhamento de demandas.	Comunicação/ Sistemas Informatizados
Sítio eletrônico	Envolve questões acerca de conteúdo, acessibilidade da informação, indisponibilidade, estrutura, jurisprudência, no sítio eletrônico de cada Tribunal.	Comunicação/ Sistemas Informatizados

Assunto	Discriminação	Grupo
		Sem elementos para classificação

POR STATUS DA MANIFESTAÇÃO

Pendente de análise da Ouvidoria
Aguardando complementação de informações pelo usuário
Pendente de análise por outra Unidade
Pendente de análise pelo Ouvidor
Aguardando envio de resposta final pela Ouvidoria
Arquivada

POR MOTIVO DE ARQUIVAMENTO

Solucionada de imediato
Solucionada
Arquivada por falta de informações do manifestante
Desistência do manifestante
Outros