

O Ouvidor Universitário

Rubens Pinto Lyra

Doutor em Direito, na área de Política, pela Universidade de Nancy (França), Professor dos Cursos de Pós-Graduação em Sociologia e em Direito da UFPB, Ouvidor Geral desta Instituição e Presidente do Fórum Nacional das Ouvidorias Universitárias, Foi Presidente do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1992-1996) e 1º Vice-presidente da Associação Brasileira de Ouvidores (1995-1997).

SUMÁRIO

1. *Introdução;*
2. *Papel do ouvidor universitário;*
3. *Perfil do ouvidor universitário;*
4. *As resistências à ouvidoria: o corporativismo e o autoritarismo;*
5. *A avaliação dos ouvidores.*

1. Introdução

No dia nove de março de 1990, vinha à lume, em artigo publicado na imprensa paraibana, a primeira proposta divulgada no país, de criação de uma Ouvidoria Universitária. A síntese do que havíamos exposto naquele pequeno trabalho continua pertinente e atual:¹

Ao Ouvidor “caberia receber queixas e sugestões, reclamações e denúncias sobre o desempenho dos servi-

1. Com uma única ressalva: passados quase dez anos, o amadurecimento de minhas reflexões sobre o papel do Ouvidor faz-me descartar como válida a alternativa de eleições diretas, pelas seguintes razões:
 1. não faria sentido uma campanha eleitoral para a escolha do Ouvidor uma vez que, não sendo dotado de poder administrativo, não teria programa a propor, tornando assim, inócua e sem motivação tal campanha.
 2. a mobilização decorrente da realização de eleições diretas levaria a polarização da comunidade universitária, dividida entre os eventuais candidatos a Ouvidor, identificando-o com as facções existentes na universidade. De tal forma que o Ouvidor eleito ficaria sem condições de, ao investir-se no cargo, apresentar-se como árbitro imparcial, eqüânimamente distanciado dos interesses grupais. E teria também dificuldades de exercer o papel de mediador, que necessita de apoio do maior número para obter êxito na busca de agregação de consensos.
 3. Se o eleito tiver sido apoiado pelo Reitor, a ele devendo o cargo, este não poderá ser exercido com efetiva autonomia. Se adversário da administração, será tentado a exercitar o poder paralelo, seja colocando-se ele próprio como candidato à sucessão, seja pondo a Ouvidoria a serviço de uma candidatura oposicionista.Um tal processo, como se vê, conduz a partidarização, no sentido figurado, como na situação acima descrita, ou no sentido próprio do termo, caso partidos políticos, como ocorre freqüentemente, venham a apoiar candidato à Reitoria.
2. No dia 04 de outubro de 1999, está prevista a instalação da 13ª Ouvidoria universitária: a da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ços da Universidade e encaminhá-las, acompanhadas de parecer, aos órgãos competentes. Estes disporiam de tempo limitado para responder ao *Ombudsman*, sobre pena de responsabilidade administrativa. Seria, obviamente, dada ampla publicidade às atividades desenvolvidas pelo Ouvidor, que não teria qualquer poder decisório e sim o poder irrestrito de encaminhar e debater toda matéria que fosse submetida à sua apreciação, bem como o de formular sugestões e críticas aos diversos níveis e setores da administração universitária. O *Ombudsman* teria mandato de dois anos e seria eleito, seja pelos colegiados superiores da instituição, seja por eleição direta" (LYRA, 1990).

Acrescente-se, ainda, que, no exercício de sua função de Mediador, o Ouvidor "coloca em prática um processo de resgate da cidadania no âmbito da comunidade acadêmica, criando condições para que todos compreendam a necessidade de cumprir os seus deveres e exigir os seus direitos" (PROPOSTA, 1994).

Todavia, foi necessário aguardar o ano de 1992 para ver criada a primeira Ouvidoria Universitária do Brasil: a da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Na seqüência, foram instaladas as Ouvidorias da Universidade de Brasília (UNB), em 1993, e da Universidade Estadual de Londrina (UEL), em 1994.

Após a criação dessas duas Ouvidorias, esperava-se que o ano de 1996 se constituísse em um marco, com a promessa da criação da figura do *Ombudsman* em várias Universidades: Federais de Juiz de Fora (UFJF), Santa Catarina (UFSC), Paraná (UFPR), Rio Grande do Norte (UFRN) e São Carlos (UFSCar), e nas Uni-

versidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC). Todavia, a criação de Ouvidorias ocorreu naquele ano, apenas, na UFSC e na UFJF.

Em relação às demais instituições, as expectativas se frustraram, com a alegação, formulada por dirigentes da maioria destas, de que nelas faltavam servidores com perfil adequado para o cargo ou, quando não, recursos necessários ao pagamento da gratificação a que faz jus o Ouvidor. Argumentos pobres, que apenas denotam o pouco empenho dessas instituições em criar mecanismos efetivos de controle da sociedade sobre a universidade, única forma de elevar a um patamar superior a democracia universitária, tolhida pelas limitações inerentes à democratização corporativista do poder acadêmico (LYRA, 1998).

Neste contexto, teve-se ainda que amargar, a desativação, em 1997, da Ouvidoria da UNB, e, em 1999, da Ouvidoria da UEL, ambas por motivos não claramente explicitados, embora em relação à Universidade Estadual de Londrina a sua direção tenha justificado a medida pela necessidade de contenção de gastos.

A desativação da Ouvidoria da UNB, de marcante atuação no seu período de funcionamento, deixa no ar uma interrogação: teria sido o incômodo causado pela atuação do Ouvidor a determinados setores acadêmicos o motivo que levou a suspensão de suas atividades?

Enfim, deve-se registrar que a Ouvidoria da UFPR, criada pela Resolução 75/97, do seu Conselho de Administração, permanece até hoje no papel.

Em 1997, assistiu-se a criação de apenas uma Ouvidoria universitária, a primeira do Norte-Nordeste: a Universidade Estadual do Ceará (UECE).

Porém, desde 1998, mais quatorze Ouvidorias foram criadas. Neste ano, entraram em funcionamento Ouvidorias na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (EPUSP), na Universidade de Salvador (UNISC) e na Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Em 1999, nas Universidades Federais da Paraíba (UFPB) e do Rio Grande do Norte (UFRN), na Universidade Católica de Brasília (UCB) e nas seguintes instituições estaduais de nível superior: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procopio (FAFICOP), Escola de Música e Belas Artes do Paraná (EMBAP), ambas neste Estado; Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Medicina de Marília (FAMEMA), Faculdade de Medicina de Rio Preto (FAMERP) e Faculdade de Engenharia Química de Lorena (FAENQUIL), todas no Estado de São Paulo. Finalmente, nos primeiros anos de 2000, instalou-se a mais nova Ouvidoria universitária do país: a da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

Observe-se que, de 1992 até 1997, a expansão das Ouvidorias nas Universidades foi lenta e pouco expressiva: de uma para quatro. Porém, no espaço de dois anos, este número saltou para dezoito. Ou seja, neste curto período, houve um crescimento de 450%!

As Ouvidorias universitárias constituem, portanto, a primeira rede nacional de Ouvidorias públicas, na sua quase totalidade.

Com a incorporação, em 1999 (e agora, em janeiro de 2000) de algumas das maiores e das mais qualificadas instituições de ensino superior brasileiras, essa rede de Ouvidorias universitárias passa a ocupar um lugar preeminente na determinação do perfil do OMBUDSMAN na esfera pública, e no processo de disseminação deste instituto.

Espera-se que a instalação, prevista para ainda este semestre, da Ouvidoria da Universidade de Campinas (UNICAMP), esta em caráter (experimental) e da Ouvidoria Geral da Universidade de São Paulo (USP), com a função de coordenar as ouvidorias das unidades e instituições dessa universidade, venho a consolidar, em definitivo, a existência do instituto do *Ombudsman* na comunidade universitária brasileira.

O instituto do *Ombudsman* se situa, em nosso entender, no contexto da chamada democracia participativa, ainda que a virtual inexistência de estudos de ciência política sobre as Ouvidorias não tenha permitido análises em profundidade sob este prisma. Consideramos, com efeito, que o exercício da democracia participativa se materializa em institutos como o referendo e o plebiscito, mas também em órgãos colegiados ou unipessoais que ensejam a participação semi-direta da comunidade no controle social da administração pública, ou na sua própria gestão.

2. Papel do ouvidor universitário

As Ouvidorias, os Conselhos de Direitos Humanos e o Orçamento

Participativo figuram com destaque entre os órgãos constituintes da nova esfera pública da cidadania que preservam e valorizam a *res publica*, condição necessária para a formação de uma consciência cidadã, voltada para o universal.

A Ouvidoria é, precisamente, um instrumento de transparência, e, como tal, indispensável à garantia da lisura, impessoalidade e eficácia do exercício da função pública.

A Ouvidoria transmuda ação do particular que, acionando-a, se investe, de certa forma, do múnus público, ao revestir a sua demanda, originariamente fundada numa lesão privada, com o “*manto da indumentária pública*”.

É justamente por ser um instrumento privilegiado de transparência na Administração que a expansão das Ouvidorias encontra tenaz resistência, em um país onde a influência do patrimonialismo faz as classes dominantes conceberem o Estado como uma extensão do seu domínio privado. Uma tal mentalidade não data de hoje, pois, conforme relato de Frei VICENTE DO SALVADOR, primeiro historiador brasileiro, datado de 1627, “*nenhum homem nesta terra é repúblico nem zela nem trata do bem comum, senão do bem particular*”.

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

Entendemos que este, especialmente o Ouvidor Universitário, deve ter como função primordial o “*controle do mérito, da oportunidade, da conveniência da prestação do serviço público*” (DALLARI, 1993). Na verdade, esta questão é decisiva, já que não se trata apenas de se obter um “desempenho correto” da administração. Mas sim de, através das sugestões e críticas formuladas por integrantes da comunidade universitária, ou da própria sociedade, torná-los verdadeiras co-gestoras da administração universitária.

O papel desempenhado pelos ouvidores universitários tem sido, conforme definição dada por um dos seus pioneiros, o professor HUGO BRANDÃO, o de “fomentador de soluções e do desenvolvimento institucional” (BRANDÃO, 1995).

Com efeito, a atividade própria do Ouvidor, a de auscultar os problemas que dizem respeito ao cotidiano da Universidade, credencia-o “a agir como um crítico interno, que a partir das demandas que lhe são encaminhadas, monta uma verdadeira radiografia da instituição. Com estes dados elabora pareceres sobre as necessidades de mudanças nos seus procedimentos e normas, objetivando o aperfeiçoamento do desempenho e do relacionamento institucionais...” (VILANOVA, 1997).

A proposta de criação de uma Ouvidoria, enviada ao Conselho Universitário pelo Reitor da UNICAMP, Professor HERMANO TAVARES, entende que o *Ombudsman* universitário pode “contribuir com a Administração na identificação de problemas sistêmicos, na correção de injustiças, na proposição de novos procedimen-

tos, atuando assim como agente de mudança” (TAVARES, 1997).

Agente de mudança, no sentido de mais justiça, mais eficácia e maior participação da comunidade universitária e da sociedade nos destinos da instituição universitária.

A Ouvidoria constitui-se, em suma, no fato gerador de um novo estilo e de uma nova práxis administrativa, graças à transparência e ao salto de qualidade que pode alcançar a gestão dos negócios públicos, quando tonificada pela intervenção consciente e construtiva da cidadania.

Existe, contudo, entre os partidários da democracia direta, e de outras formas de participação coletiva da cidadania na esfera pública, aqueles que encaram com reservas a ação do Ouvidor. Isto porque não vêem com bons olhos o encaminhamento de questões de interesse pessoal em nível individual, pois tais práticas poderiam, na sua opinião, resvalar para procedimentos individualistas, em detrimento de uma práxis coletiva.

São receios infundados tendo em vista que as questões do cotidiano da administração, que lesam apenas determinados indivíduos e não a coletividade, não têm outra maneira de serem equacionadas a não ser caso a caso, individualmente. A diferença, com a Ouvidoria, é que se cria um mecanismo de reparação da lesão – que de outro modo persistiria – eliminando injustiças ou tornando efetivo, ou mais eficaz, o serviço que a instituição pública deve prestar.

E será o próprio usuário – ou o cidadão comum – que, através do *Ombudsman*,

irá contribuir para melhorar o funcionamento, como um todo, da administração, ao concretizar, na ação desta, o binômio eficácia-democracia. Quer dizer, os melhores resultados no interesse do maior número.

Além do mais, a Ouvidoria também favorece soluções coletivas na medida em que:

- 1) estimula o cidadão a abandonar atitude de passiva resignação, face ao desempenho insatisfatório da instituição pública, tornando-o protagonista da mudança;
- 2) ajuda-o, na maioria dos casos, a perceber que a solução das questões de seu interesse imediato, pautada nos princípios de eficácia e de justiça, é indissociável do aprimoramento, em benefício de todos, da ação desenvolvida pelos responsáveis pela *res publica*.

A Ouvidoria transmuda a ação do particular que, acionando-a, se investe, de certa forma, do múnus público, ao revestir a sua demanda, originariamente fundada numa lesão privada, com o “manto da indumentária pública”.

3. Perfil do ouvidor universitário

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

Assim, a despeito da diversidade das situações existentes, todas as Universidades que gratificam o Ouvidor têm em comum a necessidade de recorrer a um artifício jurídico que consiste na sua nomeação para funções de Assessoria a fim de lhe assegurar percebimento de gratificação, em geral de cargo de direção (CD). Artifício jurídico, porque o *Ombudsman*, pelo menos em tese, é a antítese cabal do Assessor, já que, representante da comunidade, deve gozar de plena autonomia em relação ao dirigente da Instituição.

Entre as Ouvidorias, existem aquelas, como a da UEL, onde não há sequer portaria de designação do Ouvidor. O Reitor escolhe um dos seus assessores para ocupar, de fato, esta função, porém, sem criá-la formalmente.

Constatamos que esta fórmula é semelhante a que foi adotada pelo Prefeito ROBERTO REQUIÃO, quando da implantação, em março de 1996, da primeira Ouvidoria pública do país. Assim, o decreto que a criou previa, não a criação de um órgão, mas a atribuição de funções especiais a um dos cargos do funcionalismo municipal. A estratégia, além de elidir a necessidade de aprovação da Câmara dos Vereadores, garantia a instituição, nesta fase experimental, um caráter especial: criava-se a função do Ouvidor, sem se criar uma Ouvidoria (GOMES, 1996).

Mas, na maioria dos casos, os Ouvidores têm sido escolhidos pelo Reitor e designados para o cargo, que advém ao mundo jurídico mediante simples portaria! Entre estes, apenas um, na UECE, o foi com atribuição de mandato (dois anos).

Somente duas Universidades, a UFPB e a UFJF, criaram a Ouvidoria mediante Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI), que escolhe o titular da novel função para um mandato de dois anos.

Contudo, trata-se de um importante avanço já que, do ponto de vista jurídico, a função de Ouvidor sai do limbo institucional em que se encontrava e, do ponto de vista político, resgata a idoneidade do *Ombudsman*, agora dotado da necessária independência para o exercício de sua função.

Todavia, enquanto o cargo de *Ombudsman* não for inserido nos sistemas normativo federal e estadual que regem as Instituições de Ensino Superior (IES), a atribuição da gratificação ao Ouvidor – que lhe garante remuneração e *status* condizente com as responsabilidades de seu cargo – fica na dependência de livre decisão do Reitor.

Este, com efeito, mesmo quando ato normativo do Conselho Universitário estabelece a atribuição de gratificação para a função de *Ombudsman*, pode negá-la, visto que é de sua competência exclusiva designar servidor para exercer função gratificada ou cargo de direção.

Desta forma, a situação do Ouvidor fica sujeita à correlação de forças políticas existente na sua IES, favorável ou não à instituição do *Ombudsman*, e à credibilidade deste. Caso se defronte com um Reitor negligente, ou avesso a mudanças, fica à mercê de eventuais represálias do dirigente máximo da instituição, como, por exemplo, o corte de sua gratificação.

Vê-se, portanto, que a instabilidade – segunda característica do *Ombudsman*

universitário – é decorrência direta da inexistência desse cargo nos planos de cargos e salários dos servidores das Universidades. O que somente será sanado com a modificação da legislação vigente.

A terceira característica da Ouvidoria universitária é que esta, em geral, não tem poderes investigativos na esfera administrativa, o que contrasta com os que são conferidos aos seus colegas em exercício nos Estados (somente os Estados do Paraná e do Ceará dispõem de Ouvidorias) e nos Municípios, notadamente Campinas e Santos (LYRA, 1995). Portanto, face a denúncias de irregularidades que impliquem em ato punitivo, deve o *Ombudsman* encaminhá-las ao Reitor a fim de que este determine, se for o caso, a abertura de sindicâncias e de inquéritos administrativos.

Poderes investigativos certamente não se coadunam com o perfil do Ouvidor universitário. Este já dispõe de um espaço de atuação bastante amplo que deve se esgotar na sua função de mediador, seja entre a comunidade universitária ou a sociedade como um todo e a direção da IES, seja no âmbito da instituição, dirimindo conflitos internos. Mediador a quem cabe, também, formular publicamente críticas aos setores da Universidade que permanecem indiferentes às sugestões emanadas da Ouvidoria.

O quarto aspecto distintivo das Ouvidorias universitárias está apenas se esboçando, mas com fortes chances de plena afirmação. Diz respeito à tendência, hoje possivelmente hegemônica, que se delinea na implantação das novas Ouvidorias: a de garantir a autonomia ao Ouvidor, mediante eleição pelo CONSUNI, e atribuição de mandato fixo. Se vitoriosa esta tendência, a

Ouvidoria Universitária contrastará, também nesse aspecto, com as demais Ouvidorias existentes cujos titulares, no Brasil, continuam sendo de livre nomeação dos dirigentes dos órgãos fiscalizados. Não são, pois, eleitos para o cargo nem dispõem de mandato fixo que lhes garanta a necessária estabilidade (à exceção do Ouvidor de Santos).

Saliente-se que as propostas mais recentes de criação de Ouvidorias, tais como a da UFJF, UNICAMP e UFPB envolvem o Conselho Universitário na escolha do Ouvidor, além de atribuir-lhe mandato fixo.

Contudo, a UFPB vai mais além, no que diz respeito à autonomia do Ouvidor. Com efeito, este pode ser indicado não apenas pelo Reitor, mas por qualquer integrante do CONSUNI, que o escolhe livremente. Enquanto, nos demais casos, o CONSUNI apenas chancela a escolha do dirigente máximo da instituição.

Constituídas as novas Ouvidorias, no respeito à autonomia do cargo de *Ombudsman*, as instituições de ensino superior poderão exercer influência determinante na mudança qualitativa do perfil do Ouvidor Público brasileiro, hoje submetido à *constrangedora capitis diminutio*: a de serem escolhidos para a função que exercem justamente por aqueles cujas administrações se encontram, em tese, sujeitas à sua fiscalização.

4. As resistências à ouvidoria: o corporativismo e o autoritarismo

A figura do *Ombudsman* tem sido tradicionalmente hostilizada – em geral vela

damente – por todos aqueles que, preocupando-se apenas com o seu umbigo, adotam uma postura defensiva, buscando, tão-somente garantir, vegetativamente, a sua autopreservação.

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

Assim, algumas corporações sindicais se opõem à Ouvidoria por temerem o questionamento do desempenho dos servidores da universidade e o poder que exercem no âmbito da instituição.

O que ocorreu na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) ilustra o acima referido. Segundo depoimento da Professora SIDNÉYA GASPARET DE OLIVEIRA, Ouvidora da UFSC, a primeira tentativa de criação da Ouvidoria ocorreu em 1984, na primeira gestão do atual Reitor RODOLFO PINTO DA LUZ. Entretanto, sua iniciativa não logrou apoio do Conselho Universitário.

Em 1994, na gestão do então Reitor ANTÔNIO DIOMÁRIO DE QUEIROZ, um dos integrantes da representação estudantil no Conselho Universitário voltou a colocar em pauta a criação de uma Ouvidoria. Todavia, a sua criação foi abortada tendo em vista a resistência das corporações universitárias a esta proposta. Alegou-se, nessa ocasião, que a Ouvidoria poderia esvaziar a força de representação

das entidades de classe na medida em que o *Ombudsman* atraísse para a sua órbita o encaminhamento e a resolução das reivindicações da comunidade universitária. Em 1996, de volta à reitoria da Universidade Federal de Santa Catarina o professor RODOLFO PINTO DA LUZ, cumprindo compromisso decorrente do seu programa de candidato criou, em maio do corrente ano, através de portaria, a função do *Ombudsman* (OLIVEIRA, 1996).

Outro exemplo de resistência corporativa à criação da Ouvidoria se expressa na laboriosa gestação desse instituto na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), por nós proposta em março de 1990.

Em 1993, o Reitor eleito, Professor NEROALDO PONTES DE AZEVÊDO, que nos havia encomendado um projeto de criação da Ouvidoria na UFPB, desistiu, às vésperas de sua instalação, alegando “resistências” até hoje não explicitadas. Seu sucessor e atual Reitor, Professor JADER NUNES DE OLIVEIRA, que tomou posse em outubro de 1996, também incorporou no seu programa de candidato a idéia de criação da Ouvidoria. Todavia, a proposta, somente encaminhada ao Conselho Universitário (CONSUNI) em 1998, sintomaticamente, continha graves restrições à autonomia do Ouvidor, tais como a proibição de prestar declarações sobre assuntos submetidos à sua apreciação – salvo às partes interessadas e a órgãos da Universidade (PROPOSTA, 1997).

Todavia, o dirigente máximo da UFPB aceitou, após negociações, que se escoimassem da proposta acima referida os

aspectos que comprometiam a idoneidade da função do *Ombudsman*. Assim, foi finalmente criada, e “dotada de plena autonomia e independência” a Ouvidoria Geral da UFPR, mediante a Resolução nº 6, de 1º de setembro de 1998, e o seu primeiro titular solenemente empossado, no dia 17 de março de 1999.

Uma das principais formas de resistência à Ouvidoria poderia ser chamada de “corporativismo de facção”: os grupos que disputam o poder na Academia não conseguem constituir um espaço de eticidade própria – no caso em espécie, o que objetiva o aprimoramento de práxis democrática, assegurando o respeito ao direito de participação e o zelo pela máxima eficácia na prestação dos serviços da universidade.

O tênue compromisso das facções universitárias com a democracia explica a desconfiança recíproca da parte adversa em respeitar as regras do jogo, caso esta venha a se investir de alguma parcela de poder. Cada facção julga a outra pelo seu próprio comportamento. Assim, um *Ombudsman* escolhido com o apoio dos adversários – e, pior ainda, por eles – poderia, nesta lógica de raciocínio, transmudar-se em candidato natural ao “poder paralelo”.

Parafraseando CALLIGARIS, “trata-se de uma cena cultural em que o sangue comum (os interesses de facção) conta mais do que a autonomia do juízo moral. A ética é a da tribo (da facção). A pátria (a facção) está acima dos pruridos de qualquer indivíduo” (CALLIGARIS, 1999).

Daí ser tão difícil se achar alguém com o “perfil adequado” para o cargo, leia-se: alguém efetivamente comprometido

com as regras do jogo institucionais, capaz de agir imparcialmente, no exercício do múnus público, sem outro norte para a sua conduta que não o respeito ao direito e à verdade dos fatos.

E não se trata apenas das universidades supostamente mais “atrasadas”, mais sujeitas ao populismo e ao poder sindical. Foi na respeitada UNICAMP que, recentemente, o Reitor HERMANO TAVARES se viu na contingência de retirar de pauta a proposta de criação do cargo de Ouvidor, face à reação do Conselho Universitário, preocupado com a possibilidade de o Ouvidor vir a exercer algum tipo de poder paralelo.

Outro fator de resistência à criação do *Ombudsman* universitário é o autoritarismo populista: “na minha instituição, o Ouvidor sou eu, estou em permanente contato com as bases, ouvindo os seus reclamos”.

Tanto democratismo escamoteia de fato o temor de que alguém que exerça o poder de fiscalizar, independentemente da administração, possa identificar violações às normas de transparência, impessoalidade e de igualdade, entre outras, que regem uma administração pública democrática.

Implantada a Ouvidoria, e a despeito dos apoios que recebe o Ouvidor ao exercício de seu mister

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

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

5. A avaliação dos ouvidores

A avaliação de desempenho das Ouvidorias, passados sete anos desde a instalação da primeira delas, é ainda provisória e inconclusiva. Isto porque, das sete existentes, apenas duas têm período de vida igual ou superior a cinco anos (a da UFES, com sete e a da UEL, com cinco). Além do que, nestas Ouvidorias, não foram feitos estudos sobre o seu funcionamento, cobrindo o conjunto do período. Na UEL, não há mesmo qualquer trabalho divulgado a respeito da questão.

Por fim, a troca de Ouvidores, pelo menos na UFES, implicou em completa mudança nos métodos e na filosofia de trabalho adotada (Cf. DOXSEY, 1999).

Impõe-se, neste primeiro esboço de avaliação, uma constatação inicial: os Ouvidores não têm se restringido à abordagem puramente casuística e pontual das demandas, nem se contentado com a solução, em nível puramente individual, das questões submetidas à sua avaliação.

Vários Ouvidores têm procurado inserir sua intervenção em um processo de questionamento dos próprios padrões de conduta prevalentes nas universidades.

JAIME DOXSEY, Ouvidor Geral do Espírito Santo, enfatiza a necessidade de renovação das bases éticas da vida acadêmica. Seria esta a condição indispensável para uma efetiva modificação de comportamentos autoritários que dificultam a resolução de questões de fundo, atinentes às relações entre aqueles que têm interesse legítimo no desempenho da universidade e esta instituição.

DOXSEY mostra que “a ética acadêmica” enquanto terminologia ou conceito, não faz parte da cultura institucional universitária, pelo menos no sentido de configurar um princípio organizacional formal o que “complica consideravelmente a capacidade institucional para lidar com problemas éticos de qualquer espécie”.

Na sua análise, DOXSEY destaca o fato de que “os problemas de ordem ética decorrentes das relações em sala de aula não são problemas disciplinares”. Descarta, assim, *ab initio*, o que qualifica de “uma ação autoritária por parte da Ouvidoria”, com

base em uma intervenção “de cima” para reparar a situação “em baixo”.

Na sua forma de ver, os que buscam a Ouvidoria “podem ser entendidos como pessoas dependentes, vítimas de uma estrutura institucional arbitrária e autoritária, sem esperança de se tornarem sujeitos capazes de reivindicar seus direitos ou pleitear a solução de seus próprios problemas”.

DOXSEY propõe então como alternativa a formação de uma consciência crítica dos segmentos universitários quanto à natureza ética da conduta acadêmico-científica já que “uma abordagem ética isolada não é garantia das mudanças estruturais e da cultura institucional necessárias para encarar o descaso existente”.

Para viabilizá-las, seria então imprescindível “construir respostas institucionais para negociação e resolução dos problemas”, dotando a estrutura administrativa dos mecanismos necessários à promoção da ética acadêmico-científica. O que “inclui um componente de liderança institucional dedicado ao fomento da conduta acadêmica ética” (DOXSEY, 1999).

Todos os Ouvidores constataram uma demanda reprimida por soluções para muitos problemas, acumulados ao longo do tempo. Talvez seja por isso que as reclamações continuam a liderar o *ranking* das demandas endereçadas à Ouvidoria. Reclamações que provêm, na sua expressão maioria, dos estudantes. As sugestões, contudo, ocupam o segundo lugar nas estatísticas das Ouvidorias.

A solicitação de informações ocupa lugar destacado nas demandas apresenta-

das, o que levou uma delas a propor e obter a criação de um Balcão de Informações na instituição (OLIVEIRA, 1997).

A conclusão da Ouvidoria da UECE, relativa à importância da inovação representada pela Ouvidoria, é consensual entre os Ouvidores: “...a Ouvidoria revelou-se um instrumento importantíssimo de participação da comunidade interna e externa no levantamento de problemas e de apresentação de propostas de solução, propiciando um constante *feedback* à Reitoria, no sentido do atendimento aos anseios e expectativas da comunidade” (VILA NOVA, 1997).

O ofício de mediação do Ouvidor é requisitado para resolver os conflitos, os mais diversos, tais como: entre professores e chefias de Departamentos; entre funcionários e chefias e os próprios funcionários; para a obtenção de informações, até então dificultadas aos funcionários pelos setores; pelos estudantes, em relação ao cumprimento das obrigações dos professores, e da comunidade externa, que solicita informações e reclama do mau atendimento que recebe (VILANOVA, 1997).

Na UFPB, problemas que envolvem múltiplos aspectos, como o da segurança no Campus, ensejaram a participação ativa da Ouvidoria no encaminhamento de propostas e procedimentos para o equacionamento da questão. Nesta universidade, a Ouvidoria recém-criada privilegia o fortalecimento e a disseminação dos instrumentos de participação da comunidade universitária e da sociedade na gestão institucional, nos seus diferentes níveis, como forma de garantir mais fácil identifi-

cação dos problemas existentes e os meios mais adequados para a sua resolução; maior criatividade nas soluções a serem implementadas e o aprimoramento crítico da administração, capaz de promover mudanças de fundo na vida universitária.

Para alcançar tais resultados, aposta-se na criação recente do Conselho Consultivo, formado por representantes da sociedade; na reformulação da Comissão de Direitos Humanos, doravante comprometida com o monitoramento das questões ligadas à segurança e à violência no Campus; no efetivo exercício, pelo Conselho Universitário e pelos Conselhos de Centro, do seu poder de formulação e de debate das políticas da Universidade, nas suas respectivas esferas de atuação. Poder até agora indevida e anormalmente concentrado nas mãos do Reitor e dos Diretores de Centro, face ao burocratismo exacerbado que ainda domina o funcionamento dos colegiados acima mencionados.

Partilhamos, desta forma, as conclusões de uma ex-Ouvidora da UFJF, segundo a qual o trabalho da Ouvidoria "é muito mais de valorização da cidadania do que avaliação institucional". Para o usuário do serviço, mesmo aquele que faz uma reclamação contundente, o importante é participar, é ter uma resposta, não é oferecer um veredicto sobre a instituição. Assim, "a crítica quanto a um determinado aspecto institucional não indica descrédito. Ao contrário, ao reclamar e ao sugerir, o cidadão revela sua confiança de que a instituição tem vitalidade e pode ser mais eficiente e eficaz, com a participação de todos". (CASTRO, 1997)

O êxito do Ouvidor na sua missão de mediar os conflitos da Universidade será proporcional à sua capacidade de amplificar e disseminar uma mentalidade e uma práxis participacionista.

O que ocorrerá na medida em que consiga exercitar, na sua plenitude, a chamada "magistratura de persuasão". Quer dizer, um "poder sem poderes" que "desta própria condição retira paradoxalmente sua base de apoio e força". (WLEIDE, 1994)

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

Bibliografia

- BRANDÃO, Hugo Júnior. "A Missão da Universidade". In *A Gazeta*. Vitória, 09.04.1996, p. 5.
- _____. Ofício 02/GR/1996. Ao Chefe de Gabinete do Reitor da UERJ.
- CASTRO, Clélia Mendes. *Relatório da Ouvidoria da UFSF*. Juiz de Fora, 1997.
- CALLIGARIS, Contardo. "O povo sérvio é cúmplice de assassinatos". In *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 22.04.1999.
- DALLARI, Adilson. "O Ombudsman como Instituição: Elementos essenciais e o seu papel na atualidade". In LYRA, Rubens Pinto. *Ouvidorias Públicas no Brasil*. João Pessoa: Cadernos do CEDDEC, nº 1, p. 7/9, 1995.
- DOXSEY, Jaime Roy. *Ética acadêmica e científica na perspectiva de abordagem centrada na Pessoa*. IX Encontro de Abordagem Centrada na Pessoa. São José, Costa Rica, 20 a 27/fev. 1999 (mimeo).
- GOMES, Manuel Alves Camargo. "Do Instituto do Ombudsman à Criação da Ouvidoria Pública no

- Brasil". In LYRA, Rubens Pinto. *A nova esfera pública da cidadania*. João Pessoa: Universitária, 1996, p. 222.
- LEMOS, Assis. *Depoimento*. João Pessoa, set./1995.
- LYRA, Rubens Pinto. *Um Ombudsman Universitário*. O Norte, 09.03.1990.
- _____. (org.) *Ouvidorias Públicas no Brasil*. João Pessoa: Cadernos do CEDDEC, nº 1, 1995.
- _____. "As Vicissitudes da Democracia Participativa no Brasil". In *Política Hoje* (8-9): 69-105. Recife, jan./dez. 1998.
- MENANDRO, Paulo Rogério Meira et alii. "Ouvidoria na Universidade: uma inovação acertada". In *Revista da Ouvidoria Geral do Estado do Paraná*, jan./jun. 1977. Rubens Pinto Lyra (org.). Curitiba, p. 59-70.
- OLIVEIRA, Sidnéya Gaspar. *Carta Enviada ao Autor Sobre o Funcionamento da Ouvidoria da UFSC*, 1995.
- _____. *Relatório da Ouvidoria da UFSC*. Florianópolis, 1997.
- Proposta apresentada pela comissão constituída pelo Reitor Jader Nunes de Oliveira, para criação de uma Ouvidoria na UFPB. João Pessoa, 1997.
- Proposta de criação da função do Ombudsman (Ouvidoria Geral) na UFSCar – Reitoria da Universidade Federal da São Carlos, 1994, p. 5.
- TAVARES, Hermano. *Minuta da Portaria propondo a criação de uma Ouvidoria na UNICAMP*. Campinas, 1998.
- VILANOVA, Fátima. *Ouvidoria na UECE: seis meses de experiência*. Relatório. Fortaleza, 1998.
- WLEIDE, Érico. *O Ombudsman Universitário*. João Pessoa: Cadernos do CEDDHC, nº 1, 1995, p. 67-68.
- _____. *Ouvidoria: Um Ano de Notável Experiência*. João Pessoa: Cadernos do CEDDHC, nº 1, 1995.
- A autonomia do Ouvidor é necessária pois que este "deverá defender os interesses da sociedade, e, neste sentido, criticar ações administrativas, atividades de ensino, pesquisa e extensão e formação que deixem de operar com agilidade, eficácia e honestidade as tarefas para as quais a instituição foi criada e que estão estipuladas, precisamente, no Estatuto, no Regimento Geral" e nos demais atos normativos da IES. Cf. Relatório do Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho Universitário da UFSC, sobre proposta de criação do Ombudsman (Portaria nº 2/CUNi/94).