

OUVIDORIA: DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA E DEFESA DA CIDADANIA

Mello, Marcelo Pereira de
Professor do PPGSD – UFF.
mpmello@unisys.com.br

Callegari, José Antonio
Mestrando do PPGSD – UFF
calegantonio@yahoo.com.br

RESUMO.

Este artigo apresenta um estudo sobre ouvidoria judicial como forma de acesso do cidadão à Justiça. Nele, são analisados aspectos teóricos, estruturais e funcionais da ouvidoria judicial de um tribunal trabalhista. No plano teórico, almeja-se compreender o objeto de estudo segundo noções sistêmicas presentes na esfera pública participativa. Esta compreensão vem subsidiada pelo exame de normas de organização judiciária e relatórios estatísticos produzidos pela ouvidoria do TRT da 1ª Região e CNJ. O mapeamento estatístico das manifestações dos cidadãos fornece elementos importantes para a percepção do trabalho da ouvidoria e da relação que se estabelece entre eles e a instituição.

Palavras-chave: ouvidoria, acesso à justiça, defesa da cidadania.

ABSTRACT.

This article presents a study on judicial ombudsman as a form of citizen access to justice. In him are analyzed theoretical aspects, structural and functional of judicial ombudsman from labor court. Theoretically, the goal is to understand the object of study according systemic notions present in participatory public sphere. This understanding has been subsidized by the examination of judicial organization standards and statistical reports generated by the ombudsman of the 1st Region TRT and CNJ. The statistical mapping of the manifestations of citizens provides important elements for the realization work of the ombudsman and the relationship established between them and the institution.

Keywords: Ombudsman, access to justice, citizenship defense

INTRODUÇÃO.

A política de facilitação de acesso à Justiça incorpora-se ao catálogo constitucional de valorização dos direitos humanos. Neste catálogo humanitário, destaca-se o direito de acesso à informação e a um serviço público eficiente com razoável prazo de duração do processo. O acesso à Justiça requer, por suposto, a criação de condições materiais de acessibilidade, conferindo força normativa a este princípio constitucional.

Uma breve leitura da Constituição Federal comprova a existência de um sistema normativo de proteção de direitos fundamentais, tais como: cidadania; dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; prevalência dos direitos humanos. Há um título especialmente dedicado aos direitos e garantias fundamentais que representa o núcleo social forte da constituição brasileira. Importante notar que a todos foi estendido o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvados os casos de sigilo indispensável para a segurança da sociedade e do Estado. Destaque-se que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e princípios adotados ou dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte. Esta cláusula de abertura constitucional é muito importante para tornar mais elástico o sistema de proteção dos direitos humanos em razão da mudança constante dos paradigmas normativos, econômicos, financeiros e políticos de sociedades complexas como a nossa. Não houvesse esta elasticidade hermenêutica, o sistema de proteção e concretização de direitos fundamentais estaria seriamente comprometido como vem acontecendo com a aplicação do argumento da reserva do possível para justificar medidas restritivas de direitos sociais sob o argumento duvidoso de preservação da ordem econômica.

De toda sorte, os tratados e convenções internacionais sobre direito humanos, aprovados em cada Casa do Congresso Nacional com *quorum* específico de Emendas Constitucionais, a ela serão equiparados, superando disputa doutrinária e jurídica quanto à hierarquia normativa das normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

Aproximando-se mais ainda do tema proposto, vê-se que a Constituição federal previu a participação do usuário na administração pública direta e indireta nas seguintes formas: com reclamações relativas à prestação de serviços públicos; manutenção de

serviços de atendimento ao usuário e avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; acesso do usuário a registros administrativos e a informações governamentais.

Neste sentido, a Emenda Constitucional nº 19/98 inseriu no ordenamento jurídico brasileiro paradigmas da gestão pública participativa. Foi com este marco normativo que alguns setores da Administração Pública adotaram ouvidorias para estabelecer um canal de comunicação direta com o cidadão. Esta comunicação participativa vem concretizar princípios tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência e celeridade. No entanto, foi com a Emenda Constitucional nº 45/04 que foi institucionalizado o controle externo no Poder Judiciário. Decorridos 08 de criação do Conselho Nacional de Justiça, nota-se intenso ativismo administrativo através da instalação de programas de padronização de rotinas e controle dos atos praticados nas diversas esferas do Poder Judiciário. Flagrante exemplo disto é a política de gestão baseada em metas e resultados através do acompanhamento em tempo real do trabalho efetivo das unidades judiciárias de todos os graus de jurisdição. Para auxiliar na gestão judiciária, o CNJ editou a Resolução 103/10. Com ela, implementou o sistema nacional de ouvidorias. A partir de então, as ouvidorias passaram a integrar grande parte dos tribunais brasileiros em ritmo cada vez mais crescente.

Completando o sistema de acesso dos usuários aos órgãos estatais, foi editada a chamada Lei de Acesso à Informação. A lei nº 12.527/11 dispõe sobre procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com a finalidade de garantir o acesso às informações. Ela estabelece formas de acessibilidade segundo alguns parâmetros: publicidade como regra, sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitação; utilização de meios de comunicação (TI); fomento da cultura da transparência; desenvolvimento do controle social da administração pública.

Pelo que se vê, o Brasil vem estruturando um sistema de acesso do usuário aos mais variados segmentos da administração pública com fundamento em normas constitucionais, legais e administrativas. É nesta perspectiva de concretização de direitos fundamentais, abertura cognitiva do sistema judiciário e controle das atividades nele desenvolvidas que será apresentada a ouvidoria como canal de acesso e defesa da cidadania.

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA.

O preâmbulo da Constituição brasileira sinaliza que o Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Esta sociedade estaria fundamentada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Estes pontos iniciais marcam a nova esfera pública brasileira com a redemocratização do país. Os compromissos assumidos pelos constituintes, em nome do povo, indicam que as conquistas somente serão consolidadas através do amadurecimento da sociedade brasileira. Este amadurecimento democrático não dispensa a participação ativa dos cidadãos através da ação comunicativa (HABERMAS, 2003). Agindo comunicativamente, o cidadão legitima a ordem estabelecida por consensos políticos e fortalece os vínculos sociais entre os concernidos.

Por certo, a nova esfera pública brasileira tem como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Os princípios que informam a República Federativa do Brasil valorizam a independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio do terrorismo e do racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão do asilo político. Note-se que a organização do Estado brasileiro vem sofrendo profundas mudanças de paradigmas normativos através da adoção e constitucionalização de princípios voltados para a defesa dos direitos humanos. O modelo discursivo em construção procura criar espaços sociais propícios para a superação de dissensos, seja pela via consensual, seja pela via interventiva socialmente legitimada. Desta forma, o modelo de gestão participativa no Estado Democrático de Direito produz efeitos diretos e imediatos na esfera pública de todos os Poderes da União: Executivo, Legislativo e Judiciário. Note-se que o artigo 5º da Constituição Federal garante ao cidadão a livre manifestação do pensamento, o direito de resposta, o

acesso à informação, a defesa do consumidor, o direito de receber informações dos órgãos públicos e o direito de petição. Estas garantias constitucionais sinalizam para formatação de um modelo de gestão no qual o Estado assume o papel de prestador de serviços.

Este novo perfil do Estado brasileiro ganhou consistência com a edição da Emenda Constitucional nº 19 que tratou da reforma da Administração Pública. Logo no *caput* do artigo 37 da CRFB foi inserido o princípio da eficiência como requisito para implantação de melhorias na gestão pública. Com este propósito, o § 3º inseriu no texto constitucional o seguinte dispositivo: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta...”. Esta participação do usuário representa importante abertura sistêmica garantidora do pleno exercício da cidadania participativa. Para exemplificar, uma das formas de participação do usuário ocorre com a apresentação de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, onde podemos incluir os serviços judiciários. Fica assegurada ao usuário a manutenção de serviços de atendimento e avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços. É neste ponto que surge o embrião normativo para a criação do Sistema Nacional de Ouvidorias Judiciárias. Outra forma de participação do usuário dá-se com a garantia de acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo, observando-se questões de sigilo de Estado. Aqui, a Administração Pública passa a prestar contas dos seus atos segundo critérios de transparência pública informados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade. Sem contar que ele também pode representar contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Como cidadão, tem legitimidade para atuar ao lado dos órgãos de controle externo da atividade estatal, exercitando na prática a gestão pública participativa.

MUDANÇA ESTRUTURAL NO PODER JUDICIÁRIO.

Com respeito à estrutura do Poder Judiciário, o legislador constituinte estabeleceu o sistema de jurisdição federal e estadual, vez que inexistia jurisdição municipal no Brasil. Desta forma, os órgãos que compõem o Poder Judiciário são: Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça,

Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Importante notar que o sistema judiciário brasileiro é complexo, podendo ser dividido conforme o tipo de atuação de cada um de seus órgãos integrantes. Quanto à defesa dos direitos subjetivos, incumbe aos Juízes e Tribunais julgar as pretensões deduzidas em Juízo conforme regras de competência originária e recursal estabelecidas nas Constituições Federal e Estaduais. Quanto ao direito objetivo, cabe aos Tribunais Superiores a defesa da ordem jurídica federal e ao Supremo Tribunal Federal a defesa da Constituição. Existe também a divisão dos tribunais segundo a matéria geral ou especial. Então, temos a jurisdição comum exercida pelos tribunais e juízes federais, bem como tribunais e juízes estaduais; e a jurisdição especial exercida pelos tribunais e juízes do trabalho, pelos tribunais e juízes eleitorais e pelos tribunais e juízes militares. Quanto aos Estados-Membros da Federação brasileira, a Constituição Federal garante a eles a prerrogativa de organizar sua Justiça, observados os princípios nela estabelecidos.

O Poder Judiciário nacional também se insere no atual modelo de gestão participativa. Por conta disto, as palavras correntes na administração judiciária são planejamento estratégico, metas e resultados. O foco da atuação judiciária deslocou-se significativamente. O atual modelo de gestão concentra sua atenção no ritmo do trabalho desenvolvido na “linha de produção”, onde fatores “mercadológicos”, tais como tempo e demanda, geram situações contraditórias do tipo: quantidade X qualidade ou segurança X celeridade. A propósito, quando se fala em controle de produção objetiva-se atender os interesses do usuário segundo as várias dimensões da cidadania: política, econômica e social. Politicamente, o cidadão é considerado como participante da esfera pública, vez que detém parcela do poder materializado na configuração institucional do Estado. Sob o aspecto econômico, o cidadão é considerado como consumidor de um serviço prestado ou posto à sua disposição. Na dimensão social, ele participa de um jogo dialético entre expectativas de interesses, devendo prevalecer atitudes de entendimento em função do bem comum. Este modelo de gestão permite ao cidadão participar do controle das atividades do Estado, como já foi dito.

No caso específico do Poder Judiciário, foi criado Conselho Nacional de Justiça através da Emenda Constitucional nº 45/04. Ele foi concebido para atuar como órgão de controle externo. No entanto, recebeu *status* constitucional de órgão do Poder a quem

deve controlar. Esta aparente contradição permite indagar sobre a imparcialidade e eficiência deste sistema de controle institucional. O que se percebe é que a externalidade do Conselho Nacional de Justiça é determinada por sua composição. Os membros deste conselho são nomeados para exercício temporário dos seus mandatos. Os Conselheiros têm as mais variadas origens na seguinte proporção: magistrados de carreira (09), membro do Ministério Público (02), membros da Ordem dos Advogados do Brasil (02) e cidadãos (02). Percebe-se que, majoritariamente, o CNJ é composto por membros do Poder Judiciário na proporção de 60%, o que demonstra força interna da magistratura e fragilidade externa da sociedade diante do modelo institucional deliberativo deste Conselho de Justiça. A dúvida que se coloca é saber se o CNJ não corre o risco de se transformar em um órgão de seletividade das irritações do meio ambiente, fechando-se operacionalmente para adequar-se às suas próprias necessidades e interesses corporativos. Esta dúvida torna-se mais contundente ao vermos que ele adotou o programa Justiça em Números, focado no controle quantitativo do trabalho judiciário, com base em dados estatísticos fornecidos pelas unidades que integram o sistema. E aí o dilema entre qualidade X quantidade que acompanha as pesquisas em ciências sociais retorna à cena.

Feitas estas ressalvas, é importante considerar que o Conselho Nacional de Justiça vem colaborando, de alguma forma, com a modificação do modelo jurídico brasileiro, através de planejamento estratégico nacional e alinhamento dos procedimentos de atuação das unidades judiciárias. As contradições apontadas não retiram o mérito a respeito de um profundo choque de ordem nas estruturas judiciárias estabelecidas em paradigmas tradicionalistas e, muitas das vezes, desligados da realidade cambiante.

SISTEMA NACIONAL DE OUVIDORIAS.

Antes de analisarmos o sistema nacional de ouvidorias, devemos compreender o que seja uma ouvidoria. Ela tem a função de defender os interesses do cidadão em face da instituição à qual está vinculada. Esta comunicação direta com o usuário (consumidor e cidadão) é importante para melhorar a imagem institucional e dar visibilidade ao processo de aprimoramento dos serviços prestados. Através da

ouvidoria, a organização tem a oportunidade de transformar reclamações em oportunidades de melhoria.

Em razão dos seus objetivos, a ouvidoria não se confunde com a corregedoria, *call center* e SAC (Serviço de Atendimento ao Consumidor). Os objetivos de uma ouvidoria são: melhorar o atendimento dos usuários; zelar pela imagem pública da organização; reduzir a possibilidade de litígios com os usuários e consumidores; promover a defesa da cidadania; assimilar críticas e sugestões (aprimorar processos, produtos e serviços); melhorar a comunicação interna e externa, mantendo o foco organizacional na produção de serviços de excelência.

Considerando que a ouvidoria lida diretamente com o processo de comunicação interna e externa, pode-se intuir sobre a responsabilidade ética e moral de seus integrantes. Uma ouvidoria bem estruturada funciona de forma eficiente quando existe um grau de comprometimento sincero na defesa da cidadania, no atendimento das expectativas dos usuários e no aprimoramento dos serviços judiciários.

Diante deste novo modelo estrutural da esfera judiciária, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010, dispondo sobre as atribuições da ouvidoria do CNJ e determinando a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais. Alguns pontos foram considerados para fundamentar a criação deste sistema de ouvidorias judiciárias. Em primeiro lugar, a necessidade de regulamentar as atribuições da ouvidoria do CNJ, instituída pelo artigo 41 do seu Regimento Interno. Em segundo lugar, foram consideradas as informações levantadas sobre a inexistência de ouvidorias nos Tribunais. Diante deste cenário, mostrava-se necessário criar um mecanismo de comunicação entre os cidadãos e os órgãos do Poder Judiciário. Considerou-se também a necessidade de integração das ouvidorias judiciárias, possibilitando a troca de informações necessárias ao atendimento das demandas dos usuários e aperfeiçoamento dos serviços prestados.

Cabe à ouvidoria receber consultas, diligenciar junto aos setores administrativos competentes, prestar informações e esclarecimentos sobre atos, programas e projetos do Conselho Nacional de Justiça. Além disto, ela recebe informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do Conselho. Depois, encaminha tais manifestações aos setores administrativos competentes, mantendo o interessado informado sobre as providências adotadas. Possuindo estrutura permanente e autonomia funcional, a ouvidoria organiza o atendimento aos usuários, acompanhando

e orientando o atendimento das demandas recebidas. Colaborando com a função de controle das atividades judiciais, elabora estatística e relatórios para monitoramento das disfunções sistêmicas percebidas pelos usuários. Com estas atribuições, apresenta-se como um canal de acesso do cidadão que pode ser utilizado pessoalmente, por carta, ligação telefônica ou por meio de formulário eletrônico. Diante de imperativos éticos e da intangibilidade da esfera íntima das pessoas, não são aceitas manifestações anônimas, conforme disposto no artigo 5º da CRFB.

Quando acionada, a ouvidoria inicia um procedimento de busca por informações a respeito dos fatos narrados pelos usuários. Todo o procedimento é por ela monitorado. O que se percebe é que através da ouvidoria o cidadão aproxima-se do sistema judiciário exercendo também o controle externo de natureza popular. Este movimento de aproximação na prática revela o funcionamento do atual modelo de gestão pública participativa que será analisado agora sob a ótica da ouvidoria e institutos afins.

OUVIDORIA JUDICIÁRIA E INSTITUTOS AFINS.

Estabelecido que a ouvidoria é um canal de acesso e concretização de direitos fundamentais, passa-se a analisar elementos que caracterizem-na como instrumento de gestão e defesa da cidadania. De início, pode-se dizer que a ouvidoria não se confunde com o SAC. O serviço de atendimento ao consumidor cuida de relações de consumo, funcionando via e-mail, *chat* e telefone. Sua finalidade é melhorar o diálogo neste tipo particular de relação social, prestando assistência ao consumidor. Não se trata aqui de defesa dos interesses e direitos do cidadão no sentido mais amplo empregado pela ouvidoria. O que se tem em questão é uma relação de consumo potencial ou efetivamente concretizada. A boa imagem da empresa e a satisfação do consumidor são os objetivos imediatos do SAC, cujo marco normativo é o Código de Defesa do Consumidor.

A Lei nº 8078/90 estabeleceu a política nacional de relações de consumo que tem por objetivo atender as necessidades dos consumidores; o respeito à sua dignidade, saúde e segurança; a proteção de seus interesses econômicos; a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo. Para isto, previu a adoção de garantias dos produtos e serviços com padrões adequados de

qualidade, segurança, durabilidade e desempenho, harmonizando interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com as necessidades de desenvolvimento econômico e tecnológico. Neste sentido, previu a necessidade de desenvolver um sistema de educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo. Como um dos instrumentos para efetivação deste sistema de acesso do consumidor às informações e defesa dos seus direitos, a lei procurou incentivar a criação de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo.

Curioso notar que o SAC possui certa capacidade decisória na solução interna de conflitos de consumo. A ouvidoria, por sua vez, não possui capacidade decisória.

Também não se confunde a ouvidoria com o *call center*. Em verdade, este sistema de comunicação à distância é reconhecido juridicamente como uma forma de teletrabalho, muitas das vezes realizado no domicílio do empregado. Um caso típico de *call center* ocorre nas cooperativas de táxis. Na prática, o cliente telefona solicitando serviços ou apresentando outro tipo de manifestação. Mas, o *call center* não desempenha a função de defesa dos interesses dos cidadãos, quando muito pode atuar orientando o caminho a seguir, facilitando o contato do usuário com os setores administrativos das organizações à qual esteja vinculado. Também é possível encontrar as centrais de chamadas através dos seguintes canais de acesso: *web*, *chat* ou e-mail. Uma característica das centrais de atendimento é a utilização de tecnologia de informação (TI), facilitando a comunicação entre ausentes. Nas centrais, os operadores trabalham conectados a terminais (vídeos, telefones, computadores, etc.). Conectados ou “plugados”, submetem-se os trabalhadores a rigoroso controle de suas tarefas “*full time*”. Este acoplamento intenso pode gerar doenças ocupacionais, bem como implicar disfunções sistêmicas diante da sobrecarga física e mental a que estão submetidos na linha de frente de contato com os usuários. Neste modelo de controle total das tarefas dos operadores, registram-se comunicações em rede bem à cara de nosso modo de vida sistemicamente organizado ou de organização total à moda dos sistemas de domesticação da pessoa estudados por Foucault.

Guardadas as diferenças entre ouvidoria, SAC e *call Center*, existem pontos de contatos importantes entre eles, tais como: canal de acesso do usuário ao sistema

organizacional; oralidade; desburocratização; acoplamento estrutural, abertura cognitiva, mudança na esfera pública, ação comunicativa, etc. A diferença fundamental, não sendo a única, é que a ouvidoria recebe, encaminha e acompanha manifestações dos usuários na perspectiva de defesa dos seus interesses perante a organização.

A corregedoria, por sua vez, desempenha funções corretivas da atuação funcional dos magistrados. A estrutura, os canais de acesso, a formalidade escrita e o caráter decisório das manifestações da corregedoria indicam profunda diferença com relação à ouvidoria. Para ilustrar, vejamos alguns pontos do Regimento Interno do TRT da 1ª Região. O corregedor regional exerce funções de inspeção e correição permanentes ou periódicas, ordinárias ou extraordinárias, gerais ou parciais, sobre os serviços judiciários de primeiro grau do Tribunal. O ouvidor não exerce funções desta natureza. No entanto, em relação às pessoas, a atuação do ouvidor é mais ampla, pois, não se restringe aos magistrados de primeiro grau. O corregedor decide reclamações contra atos atentatórios à boa ordem processual ou funcional, relativos a processos de primeiro grau. Se o ouvidor não possui competência decisória, atua em situações que impliquem disfunções sistêmicas também em segundo grau. Havendo situações que demandem abertura de sindicância ou tomada de providências, cabe ao corregedor adotar tais medidas corretivas, enquanto o ouvidor comunica os fatos ao presidente do tribunal para adoção de medidas cabíveis. Neste ponto, o que aproxima as duas funções é intenção de corrigir fatores que desestabilizem o funcionamento do sistema (LUHMANN, 2009), mediante atuação direta do corregedor e atuação indireta do ouvidor. Interessante notar que o corregedor detém poderes normativos, ausentes nas atribuições funcionais do ouvidor. No entanto, isto não impede que ele baixe atos normativos internos para disciplinar e aperfeiçoar o trabalho da ouvidoria, como gestor público que é.

Tanto a corregedoria como a ouvidoria são canais de abertura cognitiva do subsistema judiciário (LUHMANN, 2009) com função de receber irritações sistêmicas, selecionar e promover diretamente, ou mediante atuação de outro órgão, os aperfeiçoamentos que superem dissensos e desapontamentos desestabilizadores do bom funcionamento da organização. Enquanto o perfil funcional da corregedoria aproxima-se mais do modelo teórico luhmaniano, aquele adotado pela ouvidoria tem aproximações com o modelo discursivo habermasiano focado na ação comunicativa.

O incremento do diálogo institucional com os usuários, na qualidade de cidadãos, representa avanço significativo do processo de concretização dos direitos fundamentais da pessoa humana. A gestão participativa em jogo amplia a inserção do indivíduo atenuando certa tendência objetivante das regras processuais. Ouvir o cidadão e dar voz aos concernidos é demonstração de amadurecimento civilizatório. Com cuidado, é preciso verificar se a estrutura comunicativa institucionalizada atende as expectativas cognitivas dos cidadãos. A opinião pública, com certo grau de acerto, tem sérias dúvidas quanto à eficiência do trabalho judiciário, seja pela sua estrutura burocrática complexa, seja pelo histórico de ineficiência dos serviços públicos prestados pelo Estado. Se o judiciário adotar um discurso de entendimento, mas no fundo atuar com uma racionalidade instrumental, pode gerar no indivíduo desapontamento e descrença tenaz como aquela apresentada pelo cético na rejeição sistemática dos argumentos em favor da ação comunicativa (HABERMAS, 2003)). Neste contexto, a manifestação do usuário deve ser tratada com seriedade. Se as manifestações dele implicam possibilidades reais de participação na gestão do serviço público de forma indireta, o propósito defendido por Habermas a respeito da ação comunicativa e a seletividade sistêmica e superação de dissensos defendidos por Luhmann restam contemplados. No entanto, se estas manifestações, mapeadas através de planilhas estatísticas, servirem para o aparato judicial identificar o perfil dos usuários desapontados, o tipo de reclamação recorrente e outros indícios que sirvam de subterfúgio para ações instrumentais objetivantes, o perigo para a ordem democrática é grande. A quebra da confiança diante de atos de má-fé ou o descaso no trato das pretensões dos cidadãos perturba de tal forma o sistema democrático a ponto de se poder chegar a estados graves de anomia como percebido por Durkheim. Tão grave quanto à má-prestação de serviço é a instituição de serviços auxiliares de atendimento do usuário deficientes. Tanto a corregedoria quanto a ouvidoria devem precaver-se em face deste risco.

A gestão participativa até agora examinada requer um abordagem a respeito do tipo de manifestação do usuário. Através dela, o cidadão atua comunicativamente na expectativa de que o sistema judiciário adote medidas efetivas para aperfeiçoamento dos serviços prestados. Sabe-se que a ouvidoria é um dos canais de comunicação, necessitando de pontos de contato com os indivíduos. Estes pontos de contato são: telefone, carta, e-mail, manifestação pessoal e formulário eletrônico. No caso da

ouvidoria do TRT da 1ª Região são produzidos relatórios estatísticos discriminando os tipos de manifestações, percentuais e algumas perguntas freqüentes. A ouvidoria do CNJ, por sua vez, apresenta um quadro estatístico que identifica também o tipo de usuário que se manifesta.

O relatório anual simplificado da ouvidoria do TRT da 1ª Região, ano 2009, adotou 06 categorias de manifestações: consulta, reclamação, informação, elogio, sugestão e denúncia. Num universo de 16.856 manifestações, as consultas representaram 41,96%, reclamações 30,36% e informações 25,56%. Elogios, sugestões e denúncias não passam de 2%. Não há identificação do tipo de usuário que se manifestou. Chama a atenção o baixo índice de sugestões, denúncias e elogios. Se o modelo de gestão participativa está funcionando, porque haveria tão baixo índice de sugestões para melhoramento do sistema? De outro lado, o grande percentual de consultas, reclamações e informações induzem a pensar que o usuário deseja conhecer mais o funcionamento do sistema judiciário onde suas pretensões são deduzidas e julgadas por um sistema perito (GIDDENS, 1991) hermeticamente organizado.

De 2009 para 2011, os relatórios anuais indicam que houve um crescimento de manifestações em todas as categorias, mantendo-se a diferença percentual entre elas. Prevalencem manifestações de consulta, pedido de informação e reclamação. Elogios, sugestões de aprimoramento e denúncias seguem com baixo percentual de manifestação. No ano de 2010 foi criado o item das manifestações não categorizadas.

Observando, desta vez, o 9º relatório trimestral da ouvidoria do CNJ, período janeiro-março de 2012, vemos que foram recebidas no trimestre 5.732 demandas. Em igual período, a ouvidoria do TRT da 1ª Região recebeu 4.916 manifestações. Considerando que a ouvidoria do CNJ recebe manifestações de todos os estados da federação e que a ouvidoria do TRT Rio recebe manifestações regionais, o volume de manifestações na ouvidoria fluminense é proporcionalmente maior.

A proporção de manifestações em ambas as ouvidorias é bem parecida, prevalecendo reclamações e pedidos de informações, sinalizando certa tendência de predominância destas duas categorias. O relatório do CNJ discrimina os canais de acesso utilizados pelos usuários na seguinte proporção: comunicação virtual (96,39%), correio eletrônico (1,88%), correspondência (1,08%), ofício (0,47%), ligações telefônicas (0,16%) e atendimento presencial (0,02%). A leitura que se extrai destes dados é que a comunicação virtual e por correio eletrônico predomina sobre formas de

comunicação mais tradicionais. Em um primeiro momento se pode pensar que os números consolidam o processo de inclusão digital em andamento no Brasil. Os baixos índices de manifestações presencial, telefônica e por correspondência também podem ser atribuídos ao fato de a ouvidoria do CNJ funcionar em Brasília, dificultando a utilização destes canais de comunicação por quem reside longe da capital federal. Some-se a isto o custo elevado das ligações telefônicas pelo sistema de discagem à distância.

Outro detalhe que merece destaque é a predominância, na ouvidoria do CNJ, de manifestações enviadas por servidores públicos, advogados e aposentados. A participação de cada um deles respectivamente é de 19,54%, 16,56% e 11,60%. A primeira leitura destes números sugere que se trata de um grupo com significativo senso crítico, aliado ao nível de escolaridade, perfil social e profissional. Por outro lado, os agentes públicos que atuam dentro do núcleo duro das funções de Estado são os que menos se manifestam, na seguinte proporção: militares (2,13%), magistrado (0,44%), membro do Ministério Público (0,24%), delegado de polícia (0,19%) e defensor público (0,19%). Dado interessante: os presidiários representam 1,12% das manifestações. Da média nacional de manifestações São Paulo e Rio de Janeiro respondem com 22,24% e 15,88% respectivamente, o que pode justificar a forte proporção observada nos relatórios da ouvidoria do TRT Rio em igual trimestre de 2012.

Segundo o CNJ, o maior nível de manifestação dos usuários diz respeito a reclamações em face da morosidade processual num total de 1.547 acessos. Bem próximos estão os números de acessos referentes a: matéria jurisdicional, atuação do magistrado, decisão do CNJ, decisão judicial, demanda fora da competência do CNJ, administração de tribunal, funcionamento/procedimento de vara, todos em torno de 140 a 220 manifestações.

A respeito da atuação da ouvidoria do CNJ foi apresentada aos usuários, no período analisado, pesquisa de opinião. Os itens avaliados foram: atendimento, tempo e clareza das respostas e desfecho da manifestação solicitada. 39,90% manifestaram-se insatisfeitos e 60,10% disseram que estavam satisfeitos. O relatório notou que existe “certo grau de insatisfação, a indicar que a Ouvidoria precisa continuar a buscar o aprimoramento do seu trabalho”.

A comparação de dados entre a ouvidoria do TRT Rio e do CNJ é meramente exemplificativa, pois os documentos analisados são qualitativamente diferentes, na

ausência de outro que melhor atendesse ao intuito da pesquisa. Isto porque os dados do TRT estão lançados em relatório simplificado e as informações do CNJ em relatório trimestral completo. Portanto, é possível que certas informações, não presentes no relatório simplificado do TRT, tenham sido produzidas e remetidas ao CNJ. Um exemplo está no canal de acesso à ouvidoria do TRT na internet. No formulário eletrônico, o usuário informa sua naturalidade, nacionalidade, profissão, etc.

De tudo que ficou exposto, pretende-se extrair o seguinte: existe um canal de comunicação com o usuário institucionalizado nacionalmente. Este canal de comunicação vem processando as manifestações destes cidadãos além de realizar acompanhamento qualitativo e quantitativo dos acessos, bem como certa autocrítica para melhorar o próprio funcionamento das ouvidorias.

CONCLUSÃO.

O roteiro até aqui percorrido sugere algumas considerações. O Estado brasileiro adotou um amplo catálogo de direitos humanos que reclamam proteção efetiva, dentre eles o direito de participação dos cidadãos na gestão pública e acesso às informações sobre direitos e interesses que não comprometam a segurança nacional e a intangibilidade da vida íntima de outrem. Para atender a estes propósitos, a esfera pública brasileira vem se adaptando progressivamente ao modo de vida democrático com destaque para a gestão pública participativa, na qual os usuários e consumidores dos serviços públicos são tratados como cidadãos e legítimos detentores do poder politicamente organizado através do Estado.

A gestão pública participativa somente acontece na prática quando os concernidos, incluídos socialmente, tem acesso a canais de abertura sistêmica. Estes canais de acesso permitem o exercício em concreto das mais variadas dimensões sociais da cidadania política. Então o cidadão deixa de ser considerado somente um súdito do Estado para atuar também como partícipe da governança da coisa pública, legitimando e sendo legitimado para agir comunicativamente. Ações comunicativas precisam ser canalizadas através de canais de acesso adequados. No caso em estudo, focou-se o tema na ouvidoria judiciária como canal de acesso do cidadão aos serviços prestados pelo sistema judiciário nacional. Analisamos tanto o sistema nacional de ouvidoria quanto

algumas ouvidorias em particular, confrontando-se este canal de acesso com outros similares tais como: corregedoria, SAC e *call Center*.

Do que foi analisado, com base em dados estatísticos, extrai-se que vem aumentando progressivamente o número de acessos dos usuários através das ouvidorias seja para reclamar, pedir informações ou realizar consultas. O crescente número de acessos indica que o sistema de ouvidoria vem desempenhando o seu papel fortalecendo laços de confiança no modelo de gestão participativa aberto ao controle popular da Administração Pública.

Sob a ótica da teoria sociológica, encontramos pontos de contato entre Habermas e Luhmann, tais como: abertura cognitiva, acoplamento estrutural e superação de dissensos. Se a corregedoria atua sob o enfoque luhmaniano, a ouvidoria desempenha seu papel numa perspectiva habermasiana, permitindo ilações sobre a possibilidade de observação sistêmica com aportes teóricos de ambos.

Concluindo, percebe-se na prática que a mudança estrutural na esfera pública judiciária é um processo contínuo e continuado. A observação que foi apresentada anteriormente merece ser destacada como argumento final. Cabe ao Poder Judiciário agir comunicativamente em relação às manifestações dos cidadãos, sob o risco de que ações fundamentadas em racionalidade instrumental provoquem desapontamentos desestabilizadores da ordem social. A questão é grave diante da potencialidade destruidora de possível anomia provocada pela descrença geral nas instituições e na ordem jurídica estatuída. Numa palavra, a gestão pública participativa é um patrimônio coletivo e deve ser conduzida de forma a garantir o pleno acesso do cidadão a todo o tipo de serviço público voltado para o bem comum, legitimando a governança estatal como manifestação da vontade do povo como real titular do poder politicamente organizado.

REFERÊNCIAS.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. Atualização da 6ª edição por Jussara Simões. São Paulo: Paz e Terra. 2011.

CENTURIÃO, A. **Ombudsman: a face da empresa cidadã: como e porque instalar uma Ouvidoria**. São Paulo: Educator. 2003.

- DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: EDIPRO. 2012.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes. 1987.
- GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Ficker. São Paulo: UNESP. 1991.
- HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.
- HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.
- LUHMANN, N. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes. 2009.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- VISMONA, E. L. (Org). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores Ombudsman. 2005.
- <<http://portal2.trtrio.gov.br>>. Acesso em: 20 de ago. de 2012.
- <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 20 de ago. 2012.