

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Processos de accountability e democratização. O caso das ouvidorias da justiça do trabalho no Brasil.**

Cleber Ori Cuti Martins y Elias Medeiros Vieira.

Cita:

Cleber Ori Cuti Martins y Elias Medeiros Vieira (2009). *Processos de accountability e democratização. O caso das ouvidorias da justiça do trabalho no Brasil. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/774>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Processos de *accountability* e democratização**

**O caso das ouvidorias da justiça  
do trabalho no Brasil**

***Cleber Ori Cuti Martins***  
*cleberocm@yahoo.com.br*

***Elias Medeiros Vieira***  
*medeiroselias@yahoo.com.br*

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Brasil*

## 1. Introdução

Este estudo analisa os processos de democratização e aproximação da Justiça do Trabalho brasileira com a sociedade. Para tanto, são examinadas as experiências e o desenho institucional da implementação das Ouvidorias nos Tribunais Regionais do Trabalho, os quais formam a Justiça do Trabalho. A delimitação dos fatores que implicam na aproximação entre o cidadão e a instituição é definida a partir do grau de estruturação e operacionalidade das Ouvidorias, considerando a construção de indicadores capazes de avaliar as possibilidades de democratização e controle pela sociedade das ações vinculadas à Justiça do Trabalho.

A análise utiliza os dados que integram os anais do I Encontro Nacional das Ouvidorias da Justiça do Trabalho, realizado em setembro de 2008, na cidade de Curitiba, Paraná, e as resoluções administrativas que normatizaram cada um desses órgãos.

As Ouvidorias passam a ser implementadas a partir da entrada em vigor da emenda constitucional número 45, em 2004<sup>3</sup>. Medida que se insere na lógica de uma redefinição das relações entre Estado e sociedade no Brasil após o fim do regime autoritário de 1964. Nos poderes Legislativo e Executivo, a introdução de órgãos com caráter mais participativo já vinha ocorrendo há mais tempo, especialmente com a configuração de conselhos e fóruns abertos à presença de representantes de grupos sociais.

Tais órgãos, como regra geral, visam estabelecer um mecanismo no qual os usuários da instituição possam encaminhar suas demandas. O processo de implementação abrange as 27 unidades federativas, totalizando 24 Tribunais Regionais.

A Justiça do Trabalho está organizada em três graus de jurisdição<sup>4</sup>. A primeira instância é composta pelas Varas do Trabalho, onde são realizados apenas julgamentos de dissídios individuais, cuja origem são controvérsias originadas nas relações de trabalho entre o empregador (pessoa física ou jurídica) e o trabalhador (este sempre como indivíduo, pessoa física). A Segunda instância é integrada pelos Tribunais Regionais do Trabalho, os quais julgam os recursos ordinários contra decisões tomadas no âmbito das Varas do Trabalho. A instância superior é formada pelo Tribunal Superior do Trabalho, no qual são realizados julgamentos de recursos de revista, recursos ordinários e agravos de instrumento contra decisões dos Tribunais Regionais e dissídios coletivos de categorias organizadas em nível nacional, além de mandados de segurança, embargos opostos a suas decisões e ações rescisórias.

## 2. Processos participativos e *accountability*

A discussão em torno das instituições brasileiras teve como um dos temas principais, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, a preocupação em buscar elementos que indicassem as suas novas conformações em um ambiente democrático. Neste contexto, proliferaram estudos sobre os caminhos da democratização e a (re)

---

<sup>3</sup> Algumas Ouvidorias já estavam em funcionamento mesmo antes da determinação legal.

<sup>4</sup> Informações obtidas no site do Tribunal Superior do Trabalho ([www.tst.gov.br](http://www.tst.gov.br)) e do Conselho Nacional de Justiça ([www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)).

construção das instituições públicas em geral. A democratização do país, cujos marcos principais são a volta das eleições diretas para todos os níveis, ainda durante a década de 1980, e a Constituição de 1988, estabeleceu uma série de mudanças no funcionamento das instituições.

O estabelecimento do princípio da participação em conselhos, fóruns e outras estruturas institucionais no âmbito do Estado<sup>5</sup>, foi uma das novidades da Constituição de 1988. O texto constitucional estabelece, além dos direitos civis e políticos, canais para que integrantes da sociedade apresentem projetos de lei, por meio de iniciativa popular. Medida que também foi estendida para as assembleias legislativas e câmaras municipais. Nesse sentido, a Constituição preconiza o objetivo de tornar o exercício do poder não apenas incumbência dos representantes eleitos, mas também exercido através de mecanismos de participação da sociedade, incluindo o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular (Moisés, 1990). Contexto que está ligado às pressões por participação percebidas no Brasil desde a década de 1970, em contraste com o déficit de representação política no país, o qual, até 1984, esteve imerso em um regime militar (Moisés, 1990). Também ocorreu a definição de instrumentos para intervenção da sociedade civil e controle dos gastos e políticas públicas.

Na lógica da Constituição de 1988, com a criação de instrumentos de participação das comunidades locais em segmentos da gestão pública, vários municípios implementaram mecanismos abertos à influência, em maior ou menor grau, da população no processo decisório, na gestão e mesmo fiscalização de políticas sociais, sendo muitos voltados para a destinação de parcela dos recursos do orçamento (Abrucio, 2007).

Uma das principais conseqüências dessas alterações, inserida na idéia de democratização do Estado, está na formatação de mecanismos de controle externo da administração pública (Abrucio, 2007). O Ministério Público, por exemplo, passou a exercer, também, a função de proteger os princípios da legalidade e da publicidade nos atos do Poder Público.

A implementação de vários tipos de órgãos destinados a propiciar uma aproximação com a sociedade e as instituições públicas tinha como fundamentação a busca em avaliar o grau de efetividade dos serviços prestados a partir da visão dos seus usuários. Ou seja, a aproximação com o público atingido por determinada instituição abriria a possibilidade de desenvolver algum tipo de *accountability*<sup>6</sup>, capaz de produzir informação destinada à elaboração de processos de avaliação do funcionamento e da operacionalização dos serviços, a partir do ponto de vista do usuário, de suas reivindicações e reclamações. E, do ponto de vista da sociedade, propiciar mecanismos de fiscalização e manifestação acerca dos serviços públicos.

Situação que também envolve uma tentativa de democratização da gestão, em maior ou menor nível, dependendo da instituição. Processo que leva em conta a idéia de que a implementação desses órgãos voltados à manifestação do público seja um instrumento de ampliação do acompanhamento e, em última instância, do controle pela sociedade das atividades das instituições públicas, propiciando a aproximação entre a opinião dos usuários e a gestão, a qual, num plano ideal, levaria em conta este conjunto de informações para aperfeiçoar e/ou adequar os seus serviços prestados.

---

<sup>5</sup> Sobre a questão do aumento da participação e da cidadania ver, entre outros, Carvalho (2008) e, sobre movimentos sociais, Gohn (2003).

<sup>6</sup> A compreensão de *accountability* utilizada está ligada à idéia de fiscalização, controle e responsabilização dos governos pela sociedade, a partir do estabelecimento de meios pelos governos e pela sociedade (Prado, 2006).

### 3. Os três poderes e a relação com a sociedade

Cada um dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, possui características próprias, situação que implica em um variado conjunto de diferenças no sentido de empreender algum mecanismo institucionalizado de aproximação com a sociedade. No caso do Executivo e do Legislativo, os quais estão diretamente vinculados a eleições, mandatos e à elaboração e implementação de políticas públicas, fica mais visível a relação direta com a sociedade. Já no Poder Judiciário, a situação possui um conjunto de elementos peculiares, sendo que um dos principais pode ser encontrado na sua atribuição jurídica, diferente dos demais poderes.

Isto é, o Judiciário não opera na acepção de produzir políticas públicas, mas sim no sentido de assegurar procedimentos jurídicos e direitos, a partir da legislação, em todos os âmbitos sociais. Portanto, os poderes Legislativo e Executivo são propositores, legisladores e executores, enquanto o Judiciário recebe as demandas por justiça e os conflitos e reclamações no âmbito legal.

O estabelecimento de estruturas capazes de aproximar o público da instituição passou a integrar um determinado padrão de gerenciamento de cada instituição, fazendo parte da gestão e inserindo-se em um ambiente no qual a administração buscava apresentar respostas às demandas de participação nos procedimentos e ações públicas, decorrentes do avanço da democratização das relações políticas e sociais. Na busca de um papel mais relevante no processo decisório, a sociedade civil tem como demandas a transparência, *accountability* e participação (Wampler, 2005).

A sociedade civil passou a ter, na década de 1990, ampliado o seu campo de atuação, especialmente junto aos organismos públicos. Do ponto de vista das relações entre Estado e sociedade, verificou-se uma tendência à incorporação de instrumentos como parcerias, redes e, entre outros, câmaras de negociação.

Nesse contexto, ocorreu a proliferação de instâncias participativas, visando, em parte, estabelecer uma tentativa de delegar e ampliar os processos de produção de decisões (Wampler, 2005). Em 1996, cerca de 65% dos municípios brasileiros já dispunham de órgãos denominados conselhos, integrados por representantes do Poder Público e da sociedade civil (Tatagiba, 2002). A elaboração do orçamento a partir de práticas participativas da sociedade, o orçamento participativo, sistema utilizado em cerca de 170 municípios brasileiros, e os conselhos de políticas públicas são exemplos de novas instituições na questão da gestão pública. (Avritzer, 2008).

Todo esse conjunto de órgãos e entidades (conselhos, fóruns e, entre outros, orçamento participativo) visa estruturar, desde a década de 1990, uma nova relação entre a sociedade e os órgãos públicos. Vários deles, principalmente os conselhos, tiveram a sua constituição como pré-requisito para o repasse de recursos federais para estados e municípios (Tatagiba, 2002).

Entretanto, algumas experiências de participação podem ficar restritas a dar voz, apenas proporcionando a manifestação de determinados atores. Outras têm por objetivo incorporar atores sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório, reduzindo desigualdades sociais e políticas. (Souza, 2005). Os resultados variam de acordo com cada tipo de experiência.

Diante desse contexto, os mecanismos de interação entre os órgãos públicos e a sociedade possuem, dependendo do poder público envolvido, características peculiares. As quais têm ligação direta com o tipo de função de cada um dos poderes.

#### **4. A estruturação e atribuições das Ouvidorias**

Dentro desse contexto, que produz mecanismos e instrumentos para aproximar a sociedade do Poder Público e, em menor ou maior nível, implementar processos de *accountability*, surgem, por determinação da emenda constitucional número 45, em 2004, as Ouvidorias na Justiça do Trabalho, bem como nos demais tribunais federais.

Em geral, as 24 Ouvidorias possuem como meta auxiliar os indivíduos em suas relações com a instituição. Portanto, o objetivo é proporcionar um instrumento para que os usuários busquem informações sobre processos, façam denúncias e avaliem (reclamando, elogiando ou sugerindo alterações).

As resoluções administrativas<sup>7</sup> que normatizaram tais órgãos indicam que as funções a serem desempenhadas possuem, ao menos, três momentos. No primeiro, há o recebimento das demandas encaminhadas pelo público. Encaminhamento que pode ser feito através de formulários disponíveis nos sites dos Tribunais Regionais, por telefone, carta ou pessoalmente. O segundo momento implica na análise sistematizada das demandas, no sentido de proporcionar respostas. Por fim, após avaliação sobre eventuais pontos, em relação ao funcionamento dos Tribunais, por exemplo, nos quais exista um maior número de reclamações, há o envio, para a presidência responsável pela gestão, de sugestões de mudanças.

Portanto, é possível delinear que as atribuições das Ouvidorias, conforme as resoluções administrativas, incorporam a função de canal de informação e comunicação, entre os Tribunais e a sociedade. Neste caso, os indivíduos interessados buscam esclarecimentos ou enviam reclamações e elogios sobre o trabalho desenvolvido, excetuando, em geral, esclarecimentos sobre processos em tramitação e denúncias de infrações à legislação trabalhista.

A outra atribuição trata da possibilidade de sugerir mudanças no funcionamento dos Tribunais. Situação que coloca em discussão o grau de autonomia e de influência das Ouvidorias em processos decisórios internos e a sua capacidade de coletar informações suficientes para desenhar uma efetiva avaliação sobre o funcionamento dos Tribunais.

Formalmente, o cargo de ouvidor pode ser exercido tanto por um magistrado, quanto por um servidor. O exercício do cargo ocorre com mandatos de dois anos, prorrogáveis por mais dois. A indicação de quem vai exercer o cargo é feita pela presidência do Tribunal, seja no processo eleitoral interno, integrando a chapa candidata, seja após, por indicação direta<sup>8</sup>.

A presidência de cada Tribunal Regional também é responsável pela estruturação física das Ouvidorias, indicação de servidores (cujo número oscila de 1 a 3), incluindo um secretário executivo.

---

<sup>7</sup> As quais se encontram disponíveis em [www.tst.gov.br](http://www.tst.gov.br).

<sup>8</sup> Segundo normatização das resoluções administrativas.

Uma das considerações constantes na Carta de Curitiba faz referência a inexistência de uniformidade e parâmetros comuns de atuação entre as 24 ouvidorias existentes<sup>9</sup>. Assim, não há um padrão institucionalizado, nem mesmo no plano formal ou regimental.

Como regra geral, cada ouvidoria acaba tendo um tipo peculiar e específico de organização, incluindo número de funcionários, abrangência do atendimento e modalidades de acesso por parte da sociedade (via site, telefone ou pessoalmente, por exemplo). Situação que varia conforme a decisão as determinações de cada Tribunal.

Outra questão discutida no I Encontro envolve o tipo de atribuição das Ouvidorias. Muitas delas, ao incorporarem os serviços de informação aos usuários, podem funcionar como meros ‘serviços de atendimento ao consumidor’, comuns em estabelecimentos empresariais. Nessa perspectiva, as ouvidorias deveriam se dedicar apenas às reclamações, críticas e denúncias, deixando para outro órgão o fornecimento de informações gerais. Divisão que, assim, daria maior especificidade às ouvidorias, diminuindo sua abrangência de trabalho.

As resoluções administrativas de cada uma das Ouvidorias têm vários pontos comuns. Entre eles, está a proximidade formal entre esses órgãos e a presidência dos Tribunais. Situação que implica em questionamentos, verificados nas manifestações dos representantes presentes no Encontro de Curitiba, sobre o grau de autonomia necessário para que as Ouvidorias cumpram a função de *accountability*, tendo um peso importante em decisões que impliquem em alterações no funcionamento dos Tribunais. Ligação com presidência que é verificada a partir da indicação dos integrantes das Ouvidorias, da estrutura física e administrativa.

Outro ponto comum trata da possibilidade de encaminhamento de questões, o qual pode ser feito tanto por integrantes, caso de servidores, dos próprios Tribunais, quanto por indivíduos que não possuam ligação funcional. Com exceção de uma Ouvidoria, em todas não são aceitos encaminhamentos sem a identificação de procedência, com os dados (nome, endereço, etc.).

Entre as metas das Ouvidorias<sup>10</sup> estão a produção de bancos de dados destinados a fornecer informações para embasar propostas de mudanças e a capacidade de ser um agente indutor de mudança institucional no aperfeiçoamento do serviço público, situações que demandam um grau elevado de independência administrativa. Entretanto, a avaliação exposta na Carta de Curitiba é de existe um baixo grau de autonomia efetiva no funcionamento das Ouvidorias, contexto que somado a não existência de competência de caráter disciplinar e correccional, geram situações nas quais o limite do trabalho de fiscalização e eventual *accountability* seja apenas a apresentação de sugestões e propostas de alterações. A sua execução, com isso, vai depender dos objetivos e das ações da gestão dos Tribunais.

## 5. Considerações finais

A reestruturação da relação entre instituições públicas e sociedade, a qual vem se ocorrendo desde a década de 1990, trata de buscar aplicar mecanismos que visem

---

<sup>9</sup> A Carta de Curitiba é o documento oficial do I Encontro de Ouvidorias da Justiça do Trabalho e está disponível no site [www.trt9.jus.br](http://www.trt9.jus.br).

<sup>10</sup> As quais estão descritas na Carta de Curitiba e nas resoluções administrativas.

democratizar a gestão pública. Os resultados dessas iniciativas, que incluem a formação de conselhos e fóruns de cunho participativo e estruturação de corregedorias e ouvidorias, geram resultados controversos sobre a sua efetiva capacidade de produzir uma maior democratização e ampliar o número de atores sociais envolvidos nos processos decisórios, no sentido de, ao menos, possibilitar avaliação, fiscalização e *accountability*.

No caso das Ouvidorias dos Tribunais Regionais do Trabalho, a questão ganha contornos diferentes, em muitos sentidos, dos demais poderes públicos, em relação às suas atribuições e prerrogativas.

O desenvolvimento de processos de fiscalização implica em um grau considerável de autonomia e independência em relação à administração da Justiça do Trabalho. No entanto, segundo os relatos do I Encontro, as Ouvidorias, em grande parte das vezes, tratam mais de assuntos voltados para dar atendimento às demandas por informação dos usuários. Tem menor peso, com isso, a possibilidade de ser feita uma avaliação a respeito do funcionamento da Justiça do Trabalho, apontando possíveis mudanças na sua organização.

As competências das Ouvidorias também são consideradas como não estando claramente definidas. Além disso, muitas se confundem com as atribuições de outros órgãos da administração pública e dos próprios Tribunais, tais como corregedorias e presidência, entre outros. Atribuições que oscilam, segundo as resoluções administrativas, entre canais de informação entre público e Justiça e mecanismo de fiscalização e *accountability*.

É possível entender que o funcionamento das Ouvidorias dos Tribunais Regionais do Trabalho ainda esteja em processo de definição acerca do seu desenho institucional, principalmente sobre o seu grau de abrangência e autonomia administrativa.

## 6. Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista Administração Pública. Volume 41, número especial. 2007.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública. Volume 14. Número 1. 2008. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 10ª edição. 2008.

GOHN, Maria da Glória. *História dos Movimentos e Lutas Sociais- A Construção da Cidadania dos Brasileiros*. 3ª edição. São Paulo: Edições Loyola. 2003.

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação – ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Editora Marco Zero. 1990.

PRADO, Otávio. *Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel*. Revista Administração Pública. Volume 40, número 4. 2006.

SOUZA, Celina. *Sistema Brasileiro de Governança Local: Inovações Institucionais e Sustentabilidade*. In MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia e COELHO, Denilson



Bandeira (orgs.). *Desenho Institucional e Participação Política – experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes. 2005.

TATAGIBA, Luciana. *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. In DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

WAMPLER, Brian. *Expandindo accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras*. In MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia e COELHO, Denílson Bandeira (orgs.). *Desenho Institucional e Participação Política – experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes. 2005.

#### Site

Tribunal Superior do Trabalho - [www.tst.gov.br](http://www.tst.gov.br) (com *links* para os sites dos 24 Tribunais Regionais).