

Ouvidoria brasileira:

cenários e desafios

Organização

Maria Ivoneide de Lima Brito
Ana Claudia de Almeida Pfaffenseller
Luciana Bertachini





Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Márcia Abrahão Moura
Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora

Germana Henriques Pereira

Conselho editorial

Germana Henriques Pereira (Presidente)
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Sely Maria de Souza Costa
Verônica Moreira Amado

Ouvidoria brasileira:

cenários e
desafios



Coordenadora de produção editorial
Revisão

Equipe editorial

Luciana Lins Camello Galvão
Anna Luiza V. C. Morato

© 2020 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte
desta publicação poderá ser armazenada ou
reproduzida por qualquer meio sem a autorização
por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

O95 Ouidoria brasileira : cenários e desafios [recurso eletrônico] /
organizadores, Maria Ivoneide de Lima Brito, Ana Claudia de
Almeida Pfaffenseller e Luciana Bertachini. - Brasília :
Universidade de Brasília, 2021.
271 p.

Formato PDF.

Modo de acesso: World Wide Web.

ISBN 978-65-5846-146-3

1. Ouidoria universitária. 2. Ética e cidadania. 3. Gestão por
processos. 4. Conflitos - Administração. I. Brito, Maria Ivoneide
de Lima (org.). II. Pfaffenseller, Ana Claudia de Almeida (org.).
III. Bertachini, Luciana (org.).

CDU 35:378(81)

SUMÁRIO

Prefácio 8

José Geraldo de Sousa Junior

Introdução 16

Maria Ivoneide de Lima Brito

CAPÍTULO 1

Ouvidorias Universitárias e Sistema de Gestão Integrada: estudo de caso no Centro Universitário de Patos de Minas – Unipam 23

Alan Santos de Oliveira

CAPÍTULO 2

Ouvidoria e o poder simbólico: reflexões segundo o conceito de Pierre Bourdieu 44

Alex da Silva Xavier

Nilo Lima de Azevedo

CAPÍTULO 3

Ética e boas práticas na gestão pública: conquistas e desafios da Ouvidoria FMUSP 58

Alice Abi-Eçab

CAPÍTULO 4

Utilização de sistemas informatizados em ouvidoria: práticas em instituições de ensino superior da região sul do Brasil 72

Ana Claudia de Almeida Pfaffenseller

Caroline dos Santos

Arnaldo Podestá Junior

CAPÍTULO 5

Ouvidoria pública como espaço de participação social: um recorte sobre a pesquisa de satisfação em ambiente hospitalar 91

Ana Karla de Sousa Severo

- CAPÍTULO 6** Uma abordagem sobre o papel estratégico das ouvidorias públicas **99**
Biolange Oliveira Piegas
- CAPÍTULO 7** Perfil e estrutura da Ouvidoria Universitária do Brasil: um estudo entre membros do FNOUH **114**
Carlos Menta Giasson
Éverton Ismael Bourscheid
Juliete Petter
- CAPÍTULO 8** As Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais: processos de trabalho e suas inter-relações **134**
Leila Leal Leite
- CAPÍTULO 9** A racionalidade e a ética na ação administrativa: um olhar para as ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco **152**
Liane Biagini
Denílson Bezerra Marques
- CAPÍTULO 10** Controle social na Administração Pública: instrumento de exercício da cidadania **176**
Luis Victor Leal Leite da Silva
Sérgio Braz da Silva
- CAPÍTULO 11** Algumas reflexões sobre a autoavaliação e a função da ouvidoria de uma universidade comunitária gaúcha **192**
Magna Stela Cargnelutti Dalla Rosa
Laura Scheren Dalpiaz

CAPÍTULO 12 Estado, políticas de avaliação e de controle e alguns efeitos na saúde do trabalhador da UnB: o olhar da ouvidoria **203**

*Maria Ivoneide de Lima Brito
Larissa dos Santos Aguiar*

CAPÍTULO 13 A Ouvidoria Universitária como instrumento de concretização do direito à educação por meio da melhoria na prestação dos serviços públicos **227**

*Paulo Fernando de Melo Martins
Enedina Betânia Leite de Lucena Pires Nunes
Jacqueline Araújo Rodrigues³*

CAPÍTULO 14 A Ouvidoria como copartícipe da gestão da qualidade dos serviços prestados aos usuários do Hospital Universitário de Brasília **239**

*Paulo Rodrigo Ribeiro Guimarães
Elizabeth Queiroz*

CAPÍTULO 15 A Ouvidoria como espaço de mediação de conflitos na Administração Pública no Brasil **252**

*Rosa Ângela de Brito Falcão
Edilene Maria Vasconcelos Ribeiro*

Conclusão 264

Maria Ivoneide de Lima Brito

Colaboradores - Equipe da Ouvidoria (UnB) 269

Prefácio

José Geraldo de Sousa Junior¹

Com este título, a Editora UnB publica uma obra importante, digna de seu selo editorial e do catálogo exemplar de trabalhos que registram e valorizam o fazer institucional a partir de práticas e inovações da gestão universitária.

Em prefácio que fiz para uma obra com essa característica, também editada pela Editora UnB (*Gestão Universitária – Estudos sobre a UnB*, volume 1, organizado por César Augusto Tibúrcio Silva e Nair Aguiar-Miranda, Brasília: Editora UnB, 2011, volume 2, 483 p.), lembrei a esse respeito três dimensões analíticas presentes em publicações com tais características. A primeira delas é a que diz respeito à participação de cada pessoa, na condição de aprendiz e de

¹ Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (1973) e mestrado (1981) e doutorado em Direito pela Universidade de Brasília (2008). É professor titular da UnB, na Faculdade de Direito (graduação e pós-graduação) e no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – Ceam, na pós-graduação (mestrado e doutorado) em Direitos Humanos e Cidadania. Atua no ensino, extensão e pesquisa na área de Direito, com ênfase em Teoria do Direito, principalmente nos seguintes temas: direito achado na rua, direito, cidadania, direitos humanos e justiça. Foi reitor da UnB de 2008 a 2012.

produtor de saber, agregando e gerando conhecimento acerca de seu próprio meio. É o exercício de uma das faces daquilo que Boaventura de Sousa Santos chama de “ecologia dos saberes”, para designar a produção de conhecimentos contextualizados, situados e úteis e que só podem florescer em ambientes tão próximos quanto possível das práticas de que se originam e “de um modo tal que os protagonistas da ação social sejam reconhecidos como protagonistas da criação de saber”. Trata-se de um passo importante para a refundação democrática da Administração Pública, e a condição para pensar o próprio Estado democrático.

A segunda dimensão é a que considera os servidores na condição de uma categoria destacada, levando a estratégias de aprimoramento de sua qualificação, de seu poder de ação ampliado para que assumam representatividade corresponsável pela gestão da instituição a que servem.

A terceira, por fim, de conteúdo político, é, entre as dimensões, aquela a partir da qual os sujeitos atuam como representantes ou membros da instituição. Os servidores são agentes públicos, têm papel fundamental na administração e atuam, junto a toda a comunidade, como multiplicadores, difundindo os saberes e as práticas adquiridos.

No caso de instituições funcionalmente destinadas a prestar serviço à sociedade, é eticamente essencial desenvolver ações voltadas para qualificação e dignificação do seu corpo de servidores e criação de espaços administrativos para fluírem os enunciados constitucionais referidos à Administração Pública, quais sejam: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. O princípio da eficiência sintetiza bem esse conjunto de atribuições. De fato, ele possui uma condição especial, não por ter sido acrescido aos anteriores posteriormente, mas sim por representar uma reforma da percepção legal acerca da Administração. É este, entre os demais, aquele que trata de maneira mais direta da realidade, que envolve ações práticas para além do universo jurídico, alcançando o campo ético e o núcleo democrático que a constitui.

Trata-se de operar na direção do aprimoramento da carreira dos servidores e de todos os instrumentos que potencializam tanto o estímulo à cidadania quanto o atendimento das necessidades da instituição, da administração em geral e da sociedade. Trazendo mais uma vez as palavras de Boaventura de Sousa Santos, “numa sociedade democrática, o critério fundamental para avaliar a eficiência e a racionalidade da reforma da Administração Pública e do Estado é o seu impacto na cidadania e, especialmente, nos direitos sociais dos cidadãos”.

O livro ora editado mergulha na formação de um desses instrumentos-ponte que ligam a Administração Pública, a cidadania e a sociedade: a Ouvidoria. Resultado de um qualificado debate instalado no Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino (FNOUH), organizadores e organizadoras, autores e autoras, a partir de uma rica programação, desenharam cenários e levantaram os desafios que conferem ao tema a condição de uma categoria interpelante em seu sentido funcional, burocrático-racional e político.

Com efeito, organizadores e organizadoras que exerceram a direção formuladora do programa e o conseqüente sumário de temas que compõe o conteúdo do presente livro são, todos e todas, experientes agentes públicos experimentados no mister de institucionalizar, implantar e consolidar ouvidorias públicas no sistema universitário e em hospitais de ensino. Vê-se por seu percurso: Maria Ivoneide de Lima Brito, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias em Saúde da Faculdade de Ceilândia (FCE/UnB). Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (2013). Especialista em Gestão Universitária pela UnB (2011) e em Linguística e Língua Portuguesa pela Faculdade da Terra de Brasília (2006). Graduada em Pedagogia, com ênfase em Orientação Educacional (2008), e em Letras pela Faculdade da Terra de Brasília (2003). Ouvidora da Universidade de Brasília. Professora voluntária no curso de Terapia Ocupacional e no Programa de Extensão Universidade do Envelhecer (UniSER), ambos na FCE. Ana Claudia de Almeida Pfaffenseller, ouvidora da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Possui mestrado em

Letras, pós-graduação em Gestão Universitária e graduação em Comunicação Social – Jornalismo, todos pela Unisc. Luciana Bertachini, Fonoaudióloga. Doutora em Bioética e Ouvidoria pelo Centro Universitário São Camilo (CUSC/SP). Mestre e especialista em Distúrbios da Comunicação Humana pela Escola Paulista de Medicina (EPM/Unifesp). Especialista em Voz e Motricidade Oral pelo Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFa). Ouvidora/*ombudsman*, docente e diretora de Pesquisa e Publicações da Associação Brasileira de Ouvidores/*ombudsman* (ABO) Nacional. Paulo Rodrigo Ribeiro Guimarães, ouvidor do Hospital Universitário da Universidade de Brasília. Graduado em Jornalismo pela Faculdade de Ciências Sociais e Tecnológicas de Taguatinga. Especialista em Bioética pela Universidade de Brasília. Presidente do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino.

Em diálogo técnico-científico, os autores e as autoras se incumbiram da tarefa instigante de selecionar e de submeter ao escrutínio editorial os temas que formam um atualizado e qualificado conjunto de artigos, mister dos quais cenários e desafios puderam sumarizar questões emergentes, exigências de atualização e narrativas interpretativas que pedem atenção preferencial em um contexto ainda de experimentação funcional.

No momento de redação do Prefácio, sigo a ordem alfabética do elenco autoral e seus temas: Alan Santos de Oliveira, “Ouvidorias Universitárias e Sistema de Gestão Integrada: estudo de caso no Centro Universitário de Patos de Minas – Unipam”; Alex da Silva Xavier e Nilo Lima de Azevedo, “Ouvidoria e o poder simbólico: reflexões segundo o conceito de Pierre Bourdieu”; Alice Abi-Eçab, “Ética e boas práticas na gestão pública: conquistas e desafios da Ouvidoria da FMUSP”; Ana Claudia de Almeida Pfaffenseller, Caroline dos Santos e Arnaldo Podestá Junior, “Utilização de sistemas informatizados em ouvidoria: práticas em instituições de ensino superior da região sul do Brasil”; Ana Karla de Sousa Severo, “Ouvidoria pública como espaço de participação social: um recorte sobre a pesquisa de satisfação em ambiente hospitalar”;

Biolange Oliveira Piegas, “Uma abordagem sobre o papel estratégico das ouvidorias públicas”; Carlos Menta Giasson, Everton Ismael Bourscheid e Juliete Petter, “Perfil e estrutura da Ouvidoria Universitária do Brasil: um estudo entre os membros do FNOUH”; Leila Leal Leite, “As Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais: processos de trabalho e suas inter-relações”; Liane Biagini e Denilson Bezerra Marques, “A racionalidade e a ética na ação administrativa: um olhar para as ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco”; Luis Victor Leal Leite da Silva e Sérgio Braz da Silva, “Controle social na Administração Pública: instrumento de exercício da cidadania”; Magna Stela Cargnelutti Dalla Rosa e Laura Scheren Dalpiaz, “Algumas reflexões sobre a autoavaliação e a função da Ouvidoria de uma universidade comunitária gaúcha”; Maria Ivoneide de Lima Brito e Larissa dos Santos Aguiar, “Estado, políticas de avaliação e de controle e alguns efeitos na saúde do trabalhador da UnB: o olhar da Ouvidoria”; Paulo Fernando de Melo Martins, Enedina Betânia Leite de Lucena Pires Nunes e Jacqueline Araújo Rodrigues, “A Ouvidoria Universitária como instrumento de concretização do direito à educação por meio da melhoria na prestação dos serviços públicos”; Paulo Rodrigo Ribeiro Guimarães e Elizabeth Queiroz, “A Ouvidoria como copartícipe da gestão da qualidade dos serviços prestados aos usuários do Hospital Universitário de Brasília”; Rosa Ângela de Brito Falcão e Edilene Maria Vasconcelos Ribeiro, “A Ouvidoria como espaço de mediação de conflitos na Administração Pública no Brasil”.

A Ouvidoria pública e a Ouvidoria universitária, mostram os textos, são uma expressão forte da tradução de princípios democráticos como condição de boa gestão administrativa. Registro o comentário, em sede de balanço de experiências, a respeito exatamente da avaliação das ouvidorias públicas na democracia, tal como aparece em *Estado, instituições e democracia*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Ipea, 2010, especialmente em Livro 9, volume 2, *Ouvidorias Públicas e Democracia*, p. 216: “As ouvidorias públicas vêm se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em

uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Gradativamente, os ouvidores têm visto acrescentar à sua função inicial de *ombudsman* o papel de mediador entre a organização e a sociedade”.

Não é ocasional que o bem documentado trabalho elaborado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em 2014 – *Participação Social no Brasil. Entre conquistas e desafios* –, logo após os acontecimentos de 2013 e da tentativa de setores do Legislativo de bloquear o modelo participativo da administração federal, tenha procurado conferir o que chama de metodologia de gestão, com esteio no modelo constitucional participativo e que tenha conferido a esse processo de gestão o conceito de *diálogos entre governo e sociedade civil*. Registra-se o destaque atribuído à *Ouvidoria pública federal*, entre as *instâncias e os mecanismos de participação social*, ali definida como “instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública” (p. 127).

Atento ao que considero uma pedagogia da cidadania, estou de acordo com muitos enunciados dos textos que formam esta Coletânea. De fato, eles confortam a iniciativa programática que imprimi ao meu mandato de reitorado na UnB, enfeixando, no plano da administração, o conceito de *gestão compartilhada*, evidente modo e método de radicalizar os instrumentos de participação e de controle social, interno e externo, da gerência universitária.

Documentei os princípios e os resultados desse programa, efetivado durante o mandato (2008-2012), em livro que organizei para a memória desse processo: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). *Da Universidade necessária à Universidade emancipatória*. Brasília: Editora UnB, 2012. Em minha narrativa, na obra, ao abordar o tema *Gestão compartilhada como princípio de participação democrática*, anoto acerca da Ouvidoria que criei, a importância que lhe atribuí para a prestação

de auxílio ao cidadão e à cidadã “em suas relações com a Universidade, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão” (p. 46).

Quando digo criei, não quero omitir iniciativas anteriores, pontuais (instalação de uma ouvidoria vinculada à Reitoria que funcionou por pouco tempo) ou mais permanentes embora setoriais (Ouvidoria do Hospital Universitário). Refiro-me à criação como órgão permanente, estatutário, com ouvidor indicado e nomeado pelo Reitor, com aprovação do Conselho Universitário, detentor de mandato (dois anos renovável por igual período), com acesso livre a qualquer espaço, órgão, conselho, com direito à voz, com competência para requisitar papéis e audiência de pessoas e de elaborar relatório semestral com prerrogativa de pauta para apresentação perante o Conselho Universitário. É assim que ela está no Estatuto, no Regimento Geral e nos atos de funcionamento e atribuições, tendo potencializado as atribuições funcionais de sua origem e as de sua vocação democrática no máximo alcance de seus pressupostos democráticos e de afirmação dos direitos humanos.

Por isso que seus relatórios passaram a se constituir peças de crítica para a boa gestão, e a Ouvidoria se tornou, em pouco tempo, um espaço educador no âmbito da Instituição, fomentando processos racionais para gestão, parâmetros para o trabalho decente, limites para as práticas de redução de dignidade e repertório conceitual para o compartilhamento de experiências e de modos avançados de gerir os bens públicos, sociais, voltados para a saúde e para a educação, no melhor sentido do que dizia Boaventura de Sousa Santos, aqui repetido para realce: “numa sociedade democrática, o critério fundamental para avaliar a eficiência e a racionalidade da reforma da Administração Pública e do Estado é o seu impacto na cidadania e, especialmente, nos direitos sociais dos cidadãos”.

Não posso deixar de anotar nessas considerações prefaciais um registro de especial relevo, para amplificar o alcance e a importância da obra. Vale dizer a constatação, à luz dos textos aqui publicados, de continuidade da disposição assinalada no tenso processo de reconstrução democrática em nosso País, de manter-se

essa disposição na cultura política que dá identidade à Administração Pública, ao menos vigente a Constituição de 1988, denominada “cidadã”, valorizando o seu conteúdo participativo, forte no controle social das políticas públicas.

Em que pese acumular-se no horizonte político sombras de recesso democrático e de registros de assaltos autoritários ao modelo de participação da cidadania na gestão pública, a institucionalidade ainda preserva, com o apoio de movimentos de rua, espaços de defesa desse sistema, devendo lembrar-se a intervenção recente do Supremo Tribunal Federal, preservando nichos de atuação participativa social na modelagem dos Conselhos e outros sistemas de participação atacados por ações de Governo no início de 2019.

É bom lembrar que o espaço universitário se constitui na mais importante trincheira para a preservação desses fundamentos, uma vez que o princípio constitucional da autonomia permite que aí se forme uma cidadela para conferir valor a processos e mecanismos que representam a concretização e permanência desses instrumentos. O livro se reveste, por isso, de caráter de obra de referência, imprescindível para o discernimento dos sinais que demarcam cenários e desafios que se armam na conjuntura.