

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.

Introdução

Maria Ivoneide de Lima Brito

As palavras possuem poder exímio, inebriante. Quão inefáveis são! Elas têm a capacidade de dar vida a sonhos, a utopias, a realizações, são infinitas, misteriosas, verdadeiro paradoxo, pois, concomitantemente, também assumem o desafio de trazer à tona os pesadelos, as distopias, as tragédias humanas. Portanto, resplandecem como objetos preciosos aprisionados ao mundo do poeta, do escritor, do autor, a serviço do leitor. Elas trazem inquietações das quais, entre tantas outras, destaca-se a seguinte: como fazer uma introdução de um livro a respeito de ouvidorias, em particular, na atual conjuntura?

Desafio ímpar. Sigamos...

No bojo do contexto das ouvidorias no Brasil, elas emergem como importante instrumento de mudança, inclusão, participação e controle social, de prestação de contas à sociedade, uma escutatória junto ao cidadão, o canal de comunicação, o espaço do diálogo, da escuta sensível entre a organização e a comunidade. Manifesta-se como a “Pedagogia da Administração”, enquanto espaço de formação e de informação, de mediação e conciliação de conflitos. Apresenta-se como mecanismo emancipador e inovador de gestão administrativa, com vistas à melhoria dos processos organizacionais.

Outrossim, parte de princípios fundamentais para consubstanciar sua atuação, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia, autonomia, respeito às diferenças, à diversidade, entre outros. Todos, sem exceção, eclodem para a valorização e a consolidação da democracia, almejando-se a construção de valores éticos e íntegros, a cidadania cônica.

Nessa direção, no caso das ouvidorias públicas, a Lei nº 13.460/2017, entre outros normativos e legislações, apresenta-se como considerável ferramenta para a legitimação das ouvidorias, ao destacar os princípios da regularidade, da continuidade, da efetividade, da segurança, da atualidade, da generalidade, da transparência e da cortesia, ao ressaltar a função da área mencionada, cujo fundamento precípua é propor o aperfeiçoamento da gestão e dos serviços públicos, nos mais diversos âmbitos e, por conseguinte, a prevenção e a correção dos atos, mediante a adoção de medidas para a proteção e a defesa dos direitos dos usuários, dos cidadãos, ao propor reflexão sobre os pontos frágeis da instituição e explicitar propostas de encaminhamentos de melhorias, de definição de rumos.

Com essa missão e responsabilidade, é mister compreender que, no mínimo, quatro pontos são fundamentais para uma análise verticalizada a respeito da complexidade engendrada no contexto em que o ouvidor e a equipe estão inseridos, bem como no âmbito da responsabilidade social da Instituição, a saber:

- 1) abarcar o papel do ouvidor-educador;
- 2) discernir sobre o contexto social em que este está imbricado, bem como a respeito da comunidade que o rodeia, na chamada “modernidade líquida”;
- 3) contemplar o homem multifacetado que se esconde ou se apresenta a partir das manifestações recepcionadas;
- 4) perceber a complexidade, cada vez maior, exposta no bojo das manifestações.

À busca desse olhar, pontua-se que, mediante a árdua e importante tarefa de escutar, emerge o papel do ouvidor, em particular, do ouvidor-educador, cujas principais características, habilidades e competências almejadas para seu itinerário formativo são:

1) resiliência, capacidade de iniciativa e de antecipação para enfrentar o novo, com vistas a superar as diferenças, por meio de iniciativa, habilidade, dedicação, objetividade, poder criador e criticidade;

2) insistência e esperança, mediante a premissa de recomeço, de construção de mudanças no serviço em geral e da quebra de paradigmas, a desconstrução da cultura “de que tudo sempre foi assim”, da visão patrimonialista e, ainda, enraizada no contexto do serviço público, sobretudo;

3) inteligência relacional;

4) capacidade de comunicação ampla, inteira e assertiva, não violenta, marcada pelo papel conciliador e pela dialogicidade, ao reverberar diálogos produtivos e repisar a elaboração de consenso, a restauração de relações e das conexões “trincadas” entre os atores envolvidos no conflito, no bojo da manifestação, com vistas à humanização das relações, com hombridade, bom senso e estética;

5) sensibilidade e olhar de autorreflexão para que, na condição de sujeito ativo, possa avaliar até que ponto a atuação da ouvidoria e de sua respectiva equipe tem sido eficaz na busca de soluções pacíficas para os conflitos – compreendendo ser o conflito a matéria-prima da ouvidoria –, para a prevenção de práticas abusivas, enquanto instrumento de mediação; na busca de justiça social, de forma imparcial e sensível, respeitando a autonomia do outro e, ainda, da própria instituição, em particular, da universidade pública;

6) espírito de cooperação, olhar coletivo e visão compartilhada, confiança e confiabilidade no trato das informações e, ainda, solidariedade;

7) escuta qualificada, com alteridade;

8) outras qualidades peculiares são: a autonomia, o dinamismo, a afetividade, a ética, a imparcialidade, a transparência, o poder de decisão, a

criatividade, a empatia, a simpatia, a flexibilidade, a coerência e o respeito à dignidade e à autonomia do outro, mediante o fomento da garantia e do acesso aos direitos humanos, sempre;

9) trabalho com o olhar do planejamento estratégico, com objetivos, desafios, visão e missão bem delineadas, ao estabelecer (elaborar) um plano de metas, que contemple indicadores claros e construtivos e, por conseguinte, o caminho, as táticas, para desenvolvê-los, alcançá-los. Apresentando-se como um gestor eficiente, que trabalhe para a construção de políticas públicas equânimes, a partir da apreensão da visão do Estado em que esteja inserido, arraigado no panorama de regulamentação e avaliação, mas, sobretudo, de inovação e transparência;

10) compreensão de seu ambiente de trabalho, o lócus de atuação, o cenário em que as situações-problema se desenvolvem, no caso, o campo que esteja inserido, tendo como ponto subjacente o seguinte questionamento: que espaço-tempo é esse? Qual é o papel social da instituição na qual estou inserido? Tendo para a busca de respostas a consciência desse importante espaço presencial e virtual, de convivência e de transformação, o valor de sua representação social, ou seja, necessário um efetivo conhecimento da organização, de seu organograma, do fluxograma dos processos e seus orientadores legais. Nessa direção, é mister pontuar, ainda, a apreensão de quem é o seu “público-alvo”, quem é o “público beneficiário”, o ator social imbricado nas manifestações, desvelar o perfil do cidadão a ser alcançado e acolhido na ouvidoria, sujeito esse que é marcado por diversas dimensões, entre as quais se destacam as culturais, sociais, morais, psicológicas, espirituais.

Nessa direção, anseia-se, ainda, que o profissional que atua na ouvidoria possua conhecimento e prática de novas tecnologias, em particular, nessa conjuntura cibernética e de ampla inovação, ato que repercute, intrinsecamente, no âmbito da gestão de processos, da informação e do conhecimento, e que está engendrado na sistematização dos dados provenientes das manifestações e que eclode na produção de relatórios gerenciais e de estudos específicos. Ressaltam-se, ainda,

outras qualidades marcadas pela formação acadêmico-profissional que integre teoria e prática; formação técnico-científica; formação pedagógica e formação política, para além de compreender a dimensão histórica, cultural, econômica e sociológica na qual esse profissional está inserido.

O ouvidor-educador carece fazer a leitura da realidade social na qual está imbricado, bem como compreender a comunidade que o rodeia e como as relações se estabelecem nessa conjuntura. Para tanto, é premente concordar com Bauman (2001) quando apresenta a chamada “modernidade líquida”: faz algumas considerações sobre o cenário em que estamos inseridos, trata da efemeridade e da insegurança nas relações, pontua que nada é sólido, visto que as coisas são fluídas.

A partir desse olhar, apreende-se que as pessoas estão ancoradas pela cultura do consumo, tornam-se objetos, os laços são frágeis, as relações de bolso, os sujeitos, ainda que em parte, emergem como egoicos, narcisistas, plenos componentes da geração do “devir”, marcada pela falta de individualidade, pelo excesso de informação e pela ausência de sabedoria, na qual os grandes valores, como a ética, as normas de condutas, são atingidos. Isso faz com que a ideia de coletividade e de solidariedade seja substituída pelo individualismo. Emerge o consumidor, o produto, e imerge o cidadão. Nesse sentido, os sujeitos são desafiados no seu “eu-coletivo”, pois seus valores são questionados e são mercadorias, ou seja, ser politicamente correto não é um valor vivenciado e, sim, algo a ser apresentado como referencial de boa conduta. Os sujeitos são coisificados, como afirma Morin (2014), e, por isso, sua relação na sociedade apresenta-se despida de valores universais.

As relações afetivas tornam-se superficiais e este fato, agregado a todos os pontos supracitados, modifica os diversos padrões, remodela a comunicação, o contexto político e social, entre outros que, certamente, de modo adjacente ou subjacente, modificam os sujeitos, as relações, as manifestações, as demandas encaminhadas às ouvidorias nos seus mais diversos âmbitos, desafios e cenários.

Isso porque, embora com o olhar da imparcialidade por parte da ouvidoria, as manifestações são apresentadas por “gente”, conforme pontua Paulo Freire (1996); por sujeitos à busca de respostas, à busca de ação e/ou de reação, à busca de efetividade, eficiência, eficácia, relevância nos mais diversos serviços e contextos. Mas, sobretudo, sujeitos, modificados por esse panorama, o homem multifacetado, que desenvolve diversos papéis sociais, tudo, ao mesmo tempo, agora, e que, na busca do equilíbrio, por vezes se desequilibra ou que, ainda, no desequilíbrio, converge para o equilíbrio, contradição revelada no bojo desse sujeito multidisciplinar, fruto da sociedade do cansaço (HAN, 2017).

Nesse sentido, compreender o cidadão que procura uma gestão produtiva, que pratica a participação e o controle social, é necessário para a percepção da complexidade que cada vez mais compõe o bojo das demandas apresentadas nas ouvidorias. Outrossim, o pedido para a troca do “trinco da fechadura”, uma questão de infraestrutura física, parece, cada vez mais, espraiar-se no mar do esquecimento, no mar do passado, da superação, das primeiras e já respondidas manifestações. Fomentam-se questões de assédio moral e sexual, de postura inadequada, de ideação suicida, de saúde mental, de violação de direitos, de forma constante e crescente, avassaladora. Essas demandas são, de algum modo, a marca desse panorama da modernidade líquida, das questões fluídas, complexas, objetos-kerne das atuais demandas das ouvidorias.

Por conseguinte, as ouvidorias, assim como a sociedade, vivenciam uma metamorfose, uma constante metamorfose, no que diz respeito às contínuas construções de políticas públicas, mediante o olhar da inovação, enquanto instrumento estratégico de gestão. E, para avançarmos e sairmos do casulo, embasados no mito da Caverna de Platão, é mister repensarmos os modelos de organizações tradicionais e burocráticas (os casos em que não possuem funcionalidade no cotidiano) e prosseguirmos, alicerçados na troca de experiências e na resignificação de práticas mais orgânicas de atuação, descritas nos próximos capítulos deste livro e, ainda, no experienciar coletivo, em um

processo formativo constante, para nos libertarmos das trevas para a luz, com efetividade, eficácia, relevância, inovação, mas, sobretudo, sensibilidade e alteridade, olhando o outro, com os óculos do outro. Vamos?

Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

FREIRE, Paulo. Diálogos. In: GADOTTI, Moacir. *Paulo Freire: uma bibliografia*. São Paulo: Cortez, 1996.

HAN, Byung-Chul. *Sociedade do cansaço*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. In: BRASIL, *Educação e sociedade*. Brasília: MEC, 2014.

CAPÍTULO 1

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

Alan Santos de Oliveira¹

1. As ouvidorias universitárias e o contexto social e político brasileiro

As Instituições de Ensino Superior – IES, assim como outros tipos de organizações, também são sistemas altamente complexos, principalmente pelas divergências entre sua concepção, ação e objetivos. Possuem processos instituídos para seu funcionamento e perpetuação.

¹ Possui mestrado em Educação pela Universidade de Uberaba (Uniube), MBA em Comunicação Empresarial pela União Pioneira de Integração Social (Upis) e graduação em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional (Uninter). Prestou consultoria para a Alfasol/Unesco. É avaliador de cursos e universidades do Inep/MEC. Atua como docente do Centro Universitário de Patos de Minas (Unipam) em cursos de graduação e de pós-graduação. É consultor e parecerista técnico da Editora Intersaberes. É ouvidor-geral e secretário-geral do Unipam. Foi presidente do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários – FNOU (2012-2018). Possui pesquisas, capítulos de livros e artigos publicados nas áreas de Educação (com ênfase em Avaliação Institucional) e de Política (com ênfase em ouvidorias, democracia e cidadania).

As instituições de ensino e de pesquisa têm ainda um desafio, diferenciando-se das demais organizações, pois além de se inserirem no sistema capitalista, têm como uma de suas ações primordiais a busca pelo conhecimento para a diferenciação na competitividade de mercado, a oferta da formação acadêmica e, dessa forma, passando a sociedade a compreender as universidades como parte de um segmento de mercado dito educacional, no qual “a qualidade de uma universidade não se mede pela grandiosidade do Campus, [...] mas pela qualidade de seus produtos” (PAVIANI; POZENATO, 1984, p. 38). Assim, o foco de uma organização é tornar-se apta para competir no mercado, sendo “preciso dar mais atenção à produção e à produtividade universitárias” (PAVIANI; POZENATO, 1984, p. 38).

A partir dessa premissa, pode-se conceber a universidade como sistema social complexo, uma instituição com várias conexões entre sua missão institucional e sua gestão administrativa. Também, como uma organização repleta de relações com outros sistemas e seu entorno, considerando, entre outros, o olhar voltado para o atendimento das demandas do mercado e a formação de profissionais, principalmente entre as instituições da rede privada.

A complexidade da instituição universitária vai muito além de estar inserida no ambiente educacional. Compreende também a variedade na tipologia dos seus públicos, a necessidade de promover o atendimento dos anseios dos seus integrantes, a existência de normativas e legislações específicas que regem o seu funcionamento e a gestão voltada para o alcance de resultados.

Outra consideração relevante é que a universidade deve ser compreendida como sistema político, pois é dotada de atores que articulam e negociam com diversas temáticas, apoiados em argumentos contundentes com seu ponto de vista. Dessa forma, a política está presente nos mais variados níveis da organização, tais como quando há mediação de conflitos entre estudantes e instâncias acadêmicas, ou na negociação da reitoria com a classe docente e os funcionários/servidores, na prestação de contas à sociedade e na divulgação do seu balanço social, etc.

Corroborando a ideia supramencionada, ressalta-se a compreensão das universidades como sistema político, de acordo com a proposta feita por Diniz (2014), para quem a política deve ser entendida como estudo da organização, da direção e da administração dos Estados. Por outro lado, a politicagem é tida como a política e as relações para o alcance de interesses pessoais, para a troca de favores ou de realizações insignificantes.

Deve-se, aqui, considerar que o sistema organizacional no qual se inserem as Instituições de Ensino Superior passou por importantes mudanças nas últimas décadas, considerando, principalmente, as novas exigências competitivas derivadas da globalização, que aproximou os mercados e ampliou a concorrência, além do indispensável uso da tecnologia, que, por meio de inovações, alterou os processos produtivos, a gestão e a comunicação. Também como desafio para a gestão, de ordem social e cultural, emergiram os direitos humanos e a necessidade de preservação do meio ambiente, associados aos questionamentos éticos, comportamentais e a busca pela legitimidade do indivíduo.

Como parte desse complexo contexto, a ouvidoria relaciona-se com o ambiente de diversas formas, estando sujeita às instabilidades de todo o sistema complexo em que se inserem as instituições de ensino, quais sejam: perfis dos públicos; anseios dos mercados e da sociedade; formas de comunicação e informação; processos de regulamentação e avaliação; inserção da tecnologia, etc. Aliada às referidas instabilidades, deve-se considerar a necessidade de implantação de processos de planejamento estratégico e de gestão voltados para o alcance de resultados.

A ouvidoria universitária está inserida no ambiente operacional, também denominado microambiente, que envolve os públicos que se relacionam diretamente com a organização (tais como os alunos e a comunidade externa), efetivando os mais diversos tipos de interações. Nesse mesmo sentido, deve-se considerar que a ouvidoria possui proximidade com a estrutura organizacional, pois está presente no cotidiano das relações institucionais e, por isso, pode causar impactos maiores, devido à sua influência direta. Assim, em um ambiente

multifacetado, cabe à organização, além de conhecê-lo, promover interações para identificar fatores que poderão influenciá-la (SOBRAL; PECI, 2008).

Analisando o cenário em que se deu a criação e o surgimento das ouvidorias universitárias no Brasil, é possível notar que prevaleceu a burocracia, culminando em um processo retardado que permitiu, explicitamente, a constatação da existência de dois polos temporais extremamente opostos: de um lado, a teoria (representada pelas propostas de criação) e, de outro, a prática (que nem sempre se consolidava conforme uma proposta). Nesse contexto, de acordo com Lyra (2000, p. 126-127),

[...] a primeira proposta de criação de uma ouvidoria universitária, no Brasil, surgiu em 09 de março de 1990, na Paraíba. [...] Todavia, foi necessário aguardar até 1992 para ver criada a primeira ouvidoria universitária brasileira: a da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Na sequência, foram instaladas as ouvidorias da Universidade de Brasília – UnB, em 1993, e da Universidade Estadual de Londrina, em 1994 [...]

No ambiente universitário, a proliferação das ouvidorias também foi estimulada a partir da instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, conforme Lei nº 10.861 de 2004, considerando suas diretrizes para a avaliação das Instituições de Ensino Superior – IES, com destaque para a necessidade do estabelecimento de mecanismos, pelas instituições de ensino, para a comunicação com a sociedade e para o atendimento de estudantes.

O Sinaes é um sistema que avalia as instituições de ensino superior em dez dimensões, buscando o cumprimento das prerrogativas de transparência e imparcialidade, por meio de um modelo integrado, considerando: 1) a missão e o desenvolvimento institucional; 2) a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, e a extensão; 3) a responsabilidade social da instituição; 4) a comunicação com a sociedade; 5) as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo; 6) a organização e a gestão da instituição; 7) a infraestrutura física; 8) o planejamento e a avaliação; 9) as políticas de atendimento aos estudantes; e 10) a sustentabilidade financeira.

Ainda, deve-se considerar que o Sinaes propõe que as instituições estejam em constante processo de avaliação, adotando os critérios propostos a ponto de integrá-los à sua cultura de gestão. Dessa forma, busca-se a promoção da profissionalização e da qualificação do ensino superior via processos de melhoria contínua e prevenção de erros, entre outras formas de gerenciamento amplamente utilizadas pelas organizações no mercado, a exemplo dos programas de qualidade.

É importante considerar as semelhanças entre os modelos de ouvidorias nas instituições de ensino superior do Brasil e do exterior, principalmente no que se refere aos seus princípios, quando se trata da necessidade da independência (em relação a qualquer autoridade acadêmica), da imparcialidade (frente aos grupos políticos existentes) e da exigência de qualificação acadêmico-profissional para atuação (que possibilite investigar, continuamente, o fazer da ouvidoria e a própria gestão).

Para Camatti (2014) é possível observar, entre o período de 1992 e 2001, que somente após 1998 houve uma expansão gradativa na implantação das ouvidorias universitárias. Também, esse crescimento se deve, em parte, à criação do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários – FNOU – e à disseminação da ideia de ouvidoria como abertura à participação, promovendo, de certa forma, a promoção da democracia.

Deve-se ainda inserir nessa análise o ambiente em que se encontram as ouvidorias universitárias, por ser dotado de peculiaridades que o diferem do ambiente das demais instituições e empresas de caráter público ou privado. De acordo com Rodrigues (2012, p. 236), “diferentemente de outros ambientes, o educacional é marcado, especialmente pelo conjunto de condições culturais, psicológicas e morais que envolvem as pessoas que ali convivem, por um tempo razoável”. Por esse motivo, o perfil do ouvidor, nesse contexto, também ganha novos contornos, buscando agregar o caráter educativo num espaço de relações interpessoais.

De acordo com Camatti (2014), portanto, o ouvidor é, simultaneamente, parte de um sistema psíquico e também de um sistema social. Esse profissional,

além de viabilizar e legitimar a participação de todos, precisa criar uma visão compartilhada dos principais aspectos da universidade.

Outro grande desafio da ouvidoria é atuar e ser compreendida como facilitadora, como promotora de serviços especializados de registro, encaminhamento, solução e resposta, para todos os seus públicos, sempre se diferenciando de uma central de informações. Nesse mesmo campo, a ouvidoria acolhe as manifestações e compreende a fundo seu teor, procurando gerar segurança e confiança nos demandantes que a ela recorrem, inclusive sendo espaço de mediação, pois atua na solução de conflitos que possam ocorrer dentro do contexto universitário.

2. Planejamento estratégico e gestão no âmbito das ouvidorias universitárias

A atividade de planejar significa tomar decisões presentes baseando-se no exame do impacto destas no futuro. A busca é pela redução da incerteza envolvida no processo decisório, que ocasiona uma maior probabilidade de alcance dos objetivos, metas e desafios delineados pela organização.

De acordo com Pereira (2010, p. 44)

[...] planejamento difere de improvisar. Enquanto o primeiro está preocupado em elaborar um plano para fazer algo, ou mesmo, criar um esquema para agir, o segundo prepara algo às pressas, no momento em que as coisas acontecem e, às vezes, age ao acaso [...]

Para Oliveira (2008, p. 5), o processo de planejar cria indagações, que “[...] envolvem questionamentos sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde”. O planejamento, de acordo com Oliveira (2008), tem como princípios ser participativo, coordenado, integrado e permanente. Deve ser participativo no sentido de ser realizado por todas as áreas pertinentes ao processo.

Com as mudanças advindas de novos modelos de gestão e, devido à necessidade de garantir sua legitimidade e sustentação, planejamentos mais

abrangentes começam a aparecer, sendo o planejamento estratégico uma opção de conduzir uma gestão com efetividade, permitindo que a instituição e seus gestores conheçam a organização em que atuam e aonde querem chegar, delineando os caminhos para que sejam conquistados os objetivos (SILVA *et al.*, 2014).

Na visão de Pereira (2010), o planejamento estratégico é um processo que consiste na análise sistemática dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de traçar ações estratégicas para aumentar a competitividade e o seu grau de resolutividade. Para Oliveira (2008) o planejamento estratégico é o conjunto de providências a ser tomado pelo executivo para uma situação em que o futuro tenda a ser diferente do passado.

A informação organizacional tem como um de seus segmentos a informação estratégica, cujo objetivo é o uso de dados, informação e conhecimento para agregação de valor a produtos e/ou serviços, garantindo a sobrevivência da organização aos desafios atuais. Dessa forma, considerando a informação como um dos mais importantes ativos organizacionais, faz-se necessário entender a forma como as organizações acessam, organizam, compartilham e fazem uso da informação para gerar conhecimento e favorecer as estratégias.

O uso da informação pelas organizações é um dos recursos mais importantes para garantir a competitividade nos dias atuais. A informação é criada, tratada e transferida às organizações e a eficiência desse processo garante à organização patamares elevados de desempenho (CALAZANS, 2006).

A Gestão de Processos de Negócios é uma abordagem gerencial multidisciplinar, que integra conhecimentos específicos, com foco nos processos organizacionais, buscando a melhoria contínua da instituição por meio de um *feedback* cíclico, capaz de esclarecer tanto o alinhamento dos processos com as estratégias organizacionais, como o alcance do desempenho previamente planejado. Davenport (1998) identifica quatro fases para o processo de gerenciamento da informação: determinação das exigências, obtenção da informação, distribuição e utilização da informação.

Como já destacado anteriormente, as Instituições de Ensino Superior são organizações inseridas em sistema complexo de gestão, devido aos seus fatores peculiares. Assim, essas organizações, em sua maioria, vivenciam dificuldades constantes pelo fato de estarem vinculadas, por exemplo, às imposições burocráticas e à própria dinâmica do mercado e serem dependentes destas. Essas peculiaridades, conseqüentemente, demandam a busca por um modelo de gestão que viabilize uma atuação gerencial de proximidade, relacionamento e participação, sendo a ouvidoria uma facilitadora de processos organizacionais.

Além dos desafios já identificados na gestão das universidades, Pina (2013) ressalta que há uma exigência cada vez maior, advinda da democracia, para requerer da administração pública uma postura mais proativa, com padrões de desempenho, ética, transparência, entre outras demandas que se apresentam alinhadas com os princípios da gestão de processos.

Nesse contexto, as ouvidorias surgem como uma forma de proporcionar aos mais variados públicos das organizações a transparência nos processos e nas ações, bem como um meio de comunicação eficaz, para dar *feedback* à gestão estratégica das organizações.

A gestão de processos é uma ferramenta que busca a melhoria contínua, prezando pelo desenho do fluxo dos processos e apresentando uma visão do todo, promovendo a cultura participativa na gestão, com foco no cliente, na transparência das informações, na medição e no gerenciamento do desempenho da institucional.

De acordo com Glüer (2006) a função básica de uma ouvidoria na organização é a atuação em defesa dos interesses dos diversos usuários contra quaisquer omissões cometidas pela instituição. Ferreira e Santos (2011) complementam esse pensamento ao considerarem que a ouvidoria pode ser entendida como um meio de comunicação que representa a “voz do cidadão na organização”, sugerindo ações de melhorias, fidelizando clientes e, conseqüentemente, gerando valores, antes obtidos em pequenas e difusas interações.

Ainda, na oportuna reflexão de Ferreira e Santos (2011), a ouvidoria deve ser imparcial, atuando como um jogador que não se vincula a nenhum time específico. Para a ouvidoria, o que importa é o foco apenas na legitimidade dos fatos e não na vinculação a uma das partes, sendo assim possível agir de maneira harmoniosa e alavancar a qualidade do serviço ou produto da organização, sem considerar a subjetividade e os interesses pessoais dos que estão envolvidos.

Para Machado, Duarte e Silva (2011), os modelos de ouvidoria variam de acordo com cada contexto institucional. Assim, cada ouvidoria ganha aspectos próprios, conforme o tipo de negócio, a região administrativa, o tamanho da organização, etc. Ainda para os referidos autores, há cinco formas de atuação das ouvidorias, com maior ou menor grau de influência, sendo elas:

- a) ouvidoria como um canal de comunicação com o cidadão;
- b) ouvidoria como um instrumento de mediação;
- c) ouvidoria como um instrumento de gestão da qualidade dos serviços prestados;
- d) ouvidoria como um lugar difusor e de defesa dos Direitos Humanos;
- e) ouvidoria com caráter investigativo.

De acordo com Lorena (2016), os autores explicam que as duas primeiras formas referem-se à ideia de mediação e interação entre instituição e cliente; a terceira forma refere-se mais a um instrumento de gestão com inclinação para a melhoria dos processos organizacionais; a quarta forma refere-se ao objetivo de salvaguardar a dignidade da pessoa humana; e, por fim, a quinta forma refere-se ao caráter investigativo e à apuração de fatos que envolvem a organização.

Para Glüer (2006), a terceira forma descrita por Lorena (2016) se torna uma evidência quando a rotina de uma ouvidoria é planejada em função da sistematização das informações, cujos resultados possibilitam reflexões, críticas e ações.

3. Ouvidorias e gestão integrada: uma análise de caso do Centro Universitário de Patos de Minas – Unipam

A implantação do sistema de gestão integrada significa a obtenção de uma valiosa ferramenta para o aperfeiçoamento de vários processos organizacionais, evidenciando a preocupação dos gestores com a melhoria contínua de seus produtos e serviços.

O Centro Universitário de Patos de Minas – Unipam – implantou, em 2015, um Sistema de Gestão Integrada – SGI, ou seja, um conjunto de práticas inter-relacionadas e em constante comunicação, que permite a melhoria contínua dos processos institucionais, o desenvolvimento de políticas e práticas ambientalmente sustentáveis, o gerenciamento dos riscos ocupacionais e a aplicação de técnicas socialmente aceitáveis no ambiente de trabalho. Com o objetivo de dar sinergia às ações em busca da excelência, o referido centro universitário lançou, em 2010, um programa responsável por direcionar as ações de melhoria contínua, rumo à excelência, denominado “Caminho para Excelência Unipam – CEU”. Nos anos subsequentes, outras etapas possibilitaram a implementação do Sistema de Gestão Integrada no Unipam, conforme demonstrado na figura a seguir:

Figura 1: Etapas de implantação do SGI no Unipam



Fonte: arquivos da Coordenadoria da Qualidade do Unipam.

Ao implantar a política de gestão integrada, o Unipam procurou assegurar que as atividades relacionadas aos seus objetivos pudessem alcançar um elevado nível de satisfação dos alunos, dos professores e dos colaboradores, desenvolvendo, de forma ética e responsável, o conhecimento científico e tecnológico. Também, institucionalizou a busca pela capacitação constante de seu corpo docente e técnico-administrativo, sempre respeitando as partes interessadas, o meio ambiente, os requisitos legais e regulamentares aplicáveis, praticando a responsabilidade social, com a promoção da segurança e da saúde ocupacional, prevenindo a poluição e protegendo o meio ambiente.

Como resultado das mudanças em seus processos, por meio do sistema de gestão integrada, as certificações ISO 9001 (Sistema de Gestão da Qualidade), ISO 14001 (Sistema de Gestão Ambiental), OHSAS 18001 (Sistema de Gestão de Saúde e Segurança Ocupacional) e SA 8000 (Sistema de Gestão da Responsabilidade Social) foram obtidas pelo Centro Universitário de Patos de Minas – Unipam – após auditoria realizada no ano de 2015, pela BSI Group, com validade de três anos. Nos anos de 2016 e 2017 foram realizadas auditorias de manutenção do SGI pela referida empresa, que identificou o compromisso de melhoria contínua dos seus produtos e serviços, recomendando a renovação das certificações pelo prazo de um ano. Em 2018, passada a validade de três anos do SGI, a instituição foi recertificada pela empresa ABS Quality Evaluations, por mais um período de três anos, com auditorias anuais de manutenção. Na figura a seguir, são apresentados os selos referentes às quatro certificações internacionais obtidas pelo Centro Universitário de Patos de Minas – Unipam:

Figura 2: Selos de certificações internacionais obtidos pelo Unipam

Fonte: arquivos da Coordenadoria da Qualidade do Unipam.

A certificação ISO 9001, que possui como diretriz a norma ABNT NBR ISO 9001:2015, define os requisitos para a padronização dos serviços da instituição, para a melhoria contínua dos processos e para o aumento da capacidade no atendimento das necessidades da comunidade acadêmica e das partes interessadas.

A certificação ISO 14001, respaldada pela norma ABNT NBR ISO 14001:2015, define os requisitos para o gerenciamento dos aspectos e impactos ambientais das operações diárias da instituição, para o cumprimento das normas ambientais aplicáveis e para a prevenção da poluição e proteção do meio ambiente.

A certificação OHSAS 18001, baseada na norma OHSAS 18001:2007, define os requisitos para o controle dos riscos operacionais da instituição, para a prevenção, a identificação e a redução dos perigos ocupacionais, para o cumprimento das normas de saúde e segurança aplicáveis e para o comprometimento do Unipam com o bem-estar da comunidade acadêmica e das partes interessadas.

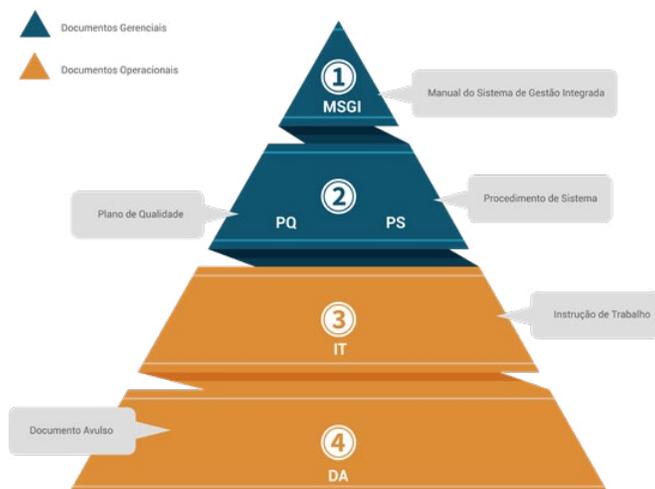
A certificação SA 8000, orientada pela norma SAI SA 8000:2014, define os requisitos para o desenvolvimento, manutenção e aplicação de práticas socialmente aceitáveis na instituição, para o tratamento ético dispensado à

comunidade acadêmica, aos parceiros e aos fornecedores e para o cumprimento das normas trabalhistas e acordos internacionais existentes.

A Ouvidoria do Unipam, inserida nos processos do sistema de gestão integrada, implantou adequações em seu modelo de gestão. Houve, por exemplo, ações de sensibilização, de orientação e de capacitação, a implantação de novas ferramentas e a adequação de fluxos administrativos e informacionais.

Entre as adaptações, destacam-se a busca pela melhoria constante dos seus processos e rotinas e a sistematização das suas informações, que compreendem, por exemplo, a padronização de ferramentas para a geração de dados e fluxos informacionais, conforme demonstrado na figura a seguir:

Figura 3: Pirâmide documental do SGI



Fonte: arquivos da Coordenadoria da Qualidade do Unipam.

O Manual do Sistema de Gestão Integrada – MSGI – é um documento gerencial institucional que descreve o Sistema de Gestão Integrada. O Plano de Qualidade – PQ – e o Procedimento de Sistema – PS – são documentos que orientam sobre a execução dos processos internos da instituição como, por exemplo, os planos pedagógicos dos cursos e os procedimentos de aquisição, de elaboração e

edição de documentos. As Instruções de Trabalho – ITs – são documentos operacionais que descrevem o modo correto de se executar uma determinada atividade, a fim de se ter um processo claro e objetivo. Por fim, os Documentos Avulsos – DAs – são ferramentas de apoio que servem como formulários e registros.

A Instrução de Trabalho – IT – elaborada e utilizada pela Ouvidoria do Unipam tem como objetivo padronizar os procedimentos relativos ao tratamento dado aos registros da ouvidoria (Reclamações, Denúncias, Sugestões e Elogios). A referida IT, dentre outros componentes, também define a sequência executiva, ou seja, os procedimentos diários executados pela equipe da ouvidoria que possibilitarão o alcance dos seus resultados, tais como a qualidade no atendimento e a melhoria contínua dos processos e serviços por meio do atendimento de requerimentos de alunos, professores, funcionários, estagiários e comunidade externa, conforme padrão estabelecido.

Não somente a ouvidoria, mas todos os departamentos do Unipam devem ter os seus processos inspecionados e registrados. A referida inspeção tem o objetivo de monitorar se o processo está sendo realizado de acordo com o planejado e, em caso contrário, possibilitará a prática de um plano de ação para adequar o procedimento.

Quando a execução de uma atividade ou procedimento não atende ao padrão estabelecido, tem-se uma situação de desvio, sendo necessária uma Ação Corretiva – AC – para o estudo e o tratamento da causa. O objetivo de eliminar a causa de uma não conformidade identificada ou desvio é evitar a repetição desta não conformidade.

O Sistema de Gestão Integrada – SGI – possibilita aos públicos (gestores, professores, alunos, funcionários e comunidade externa) constatarem, na prática, as melhorias na instituição, por exemplo, com a realização da coleta seletiva (na qual os resíduos gerados têm uma destinação adequada), no monitoramento contínuo dos processos (por meio de auditorias internas e externas), na atuação do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho – SESMT, em parceria com a Comissão Interna de Prevenção de

Acidentes – CIPA, pela saúde e segurança dos colaboradores, e nas atitudes que visam ao bem-estar da comunidade acadêmica e de toda a população, com a promoção de programas sociais, tais como o “Dia da Responsabilidade Social”, o “Trilhas do Saber”, o “Integrar”, o “Unipam Sênior”, etc.

Para a ouvidoria, são indicadores de qualidade os mais variados índices que constam em seus relatórios gerenciais, tais como as quantidades de registros recebidos, as demandas por tipo de público, as demandas por área, o tempo médio de resposta dos registros, a avaliação da satisfação dos usuários dos serviços, etc.

Uma comparação desses indicadores, nos relatórios anuais de 2016, 2017 e 2018 da Ouvidoria do Unipam, mostra, por exemplo, uma redução nos números de registros recebidos, em sua maioria reclamações e denúncias, evidenciando melhoria na prestação de serviços pelos departamentos e a consequente satisfação dos usuários. Também, outro indicador é a redução do tempo médio de resposta dos registros recebidos pela Ouvidoria, apontado nos mesmos instrumentos gerenciais. Por fim, os relatórios gerenciais indicam uma elevação no índice de satisfação dos usuários em relação aos serviços prestados pela Ouvidoria do Unipam, ao apontarem satisfação plena com as respostas recebidas.

É importante destacar que a ouvidoria – ao sistematizar, compilar e confrontar os dados recebidos – exerce uma função mais completa, que seria a de gerar informações e até disponibilizá-las aos gestores da instituição, como forma de subsídio para os processos de tomada de decisão. Dessa forma, as ouvidorias passam a ser consideradas estrategicamente como captadoras e processadoras de ideias, oportunizando a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Para Vismona (2011) quando a ouvidoria atua simplesmente com foco na percepção do cidadão e em suas demandas, sem considerar a lógica da administração, pode representar uma ameaça para a organização, uma vez que é capaz de expor críticas sem a preocupação de convertê-las em indicadores construtivos, causando, dessa forma, uma antipatia entre os dirigentes-alvo das demandas, confundindo o mensageiro (ouvidor) com a mensagem em si. Para esse mesmo autor,

[...] compreender e incorporar as informações contidas nas manifestações do consumidor/usuário na gestão, com certeza, irá aperfeiçoar a organização como um todo. A ouvidoria, nesse contexto, é uma grande aliada nos processos de aperfeiçoamento, não devendo ser vista como uma ameaça à ordem e ao quadro funcional. (VISMONA, 2011, p. 36).

A ouvidoria tem a capacidade de identificar, por meio das demandas, os problemas, as falhas e suas causas, repassando-as aos gestores juntamente com as possíveis soluções, auxiliando-os no controle de qualidade e aperfeiçoamento dos atendimentos e serviços públicos ofertados. Assim, atua de forma estratégica na gestão das instituições, sendo órgão que recebe, protocola, encaminha e acompanha o atendimento das demandas dos usuários, contribuindo para melhorar a qualidade dos serviços oferecidos, além de ser uma fonte de informações para ajustes nos processos de gestão e um mecanismo de baixo custo para a promoção da participação cidadã e o fortalecimento da democracia (MOREIRA, 2006).

Corroborando com esse pensamento, Machado, Duarte e Silva (2011) afirmam que a ouvidoria, quando entendida como uma forma de controle de qualidade do serviço prestado, acaba se tornando estratégica por entrar em contato com a alta administração. Ao mesmo tempo, é um meio de comunicação direta com o usuário.

Dessa forma, compreende-se que a essência do trabalho da ouvidoria é ajudar a transformar em oportunidade as ameaças surgidas do relacionamento da organização com seus públicos, humanizando a relação na busca pelo equilíbrio no processo. Outra característica da ouvidoria que merece destaque é exposta por Palmeiras, Stacia e Sgari (2014), quando a evidenciam como um instrumento de transparência. Aqui, depreendem-se os processos de prestação de contas, por exemplo, com a apresentação de um balanço social.

Petenate (2011) considera a ouvidoria como um subsistema de um sistema mais amplo denominado organização, sendo formada por processos que interagem com outros subsistemas para atender a um único propósito. Melo (2016) afirma que a percepção da ouvidoria como uma ferramenta de gestão demanda que seus

responsáveis tenham conhecimento de todos os processos, fluxos de informação, valores e cultura da organização para compreender as demandas que surgem.

A ouvidoria evidencia sua participação nos processos de gestão a partir do momento que tem, entre suas atividades, a apresentação de relatórios com informações estratégicas, obtidas nas demandas como uma forma de controle dos processos. Também, quando atua participando em processos de controle de qualidade e sistema de gestão integrada.

Contudo, para que a ouvidoria auxilie na gestão, ela precisa, segundo Iasbeck (2010, p. 21):

[...] proporcionar (gerir, administrar, manter) fluxos informacionais contínuos entre os agentes do processo da comunicação (organização e públicos), intervindo ou mesmo interferindo em outras áreas correlatas e não necessariamente vinculadas administrativamente ao atendimento.

O papel estratégico da ouvidoria inicia-se desde o recebimento da demanda até a resposta final dada ao demandante e aos relatórios enviados ao gestor. Ao sistematizar as informações das demandas, de forma quantitativa e qualitativa nos relatórios, a ouvidoria torna-se uma fonte de informação confiável para subsidiar o planejamento.

4. Considerações finais

A pesquisa realizada alcançou seu objetivo principal ao discutir sobre as temáticas planejamento estratégico e gestão integrada aplicadas ao contexto das ouvidorias universitárias brasileiras.

A partir dos estudos de autores clássicos e contemporâneos sobre o instituto do *ombudsman*, procurou-se identificar como se dá a participação da ouvidoria em um sistema de gestão integrada, evidenciando resultados obtidos em suas

atividades cotidianas com ênfase no aperfeiçoamento de processos organizacionais e no relacionamento com os seus variados públicos.

Tomou-se como modelo o estudo de caso da Ouvidoria do Centro Universitário de Patos de Minas – Unipam – e os impactos advindos com as adequações em sua forma de atuação a partir da implantação do Sistema de Gestão Integrada – SGI, tais como o planejamento de trabalho, os fluxos informacionais, os relatórios gerenciais e os indicadores como mecanismos para o alcance dos propósitos de excelência.

Foi possível observar, de um lado, como a ouvidoria universitária encontra-se inserida em um complexo sistema de relações, tanto pela diversidade dos seus atores, quanto pelos seus anseios, assim como pelas demandas políticas, sociais e econômicas que permeiam a instituição universitária brasileira.

Verificou-se ainda, por outro lado, a importância da atuação da ouvidoria em um sistema de gestão integrada, com a utilização dos seus dados como indicadores e a geração de informações que possam subsidiar a tomada de decisões e a implementação de ações estratégicas para a melhoria contínua na prestação de serviços, o alcance da satisfação do cliente e da qualidade.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012a.

BRASIL. *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de avaliação da educação Superior – Sinaes – e dá outras providências. Portal do MEC. Disponível em: portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/leisinaes.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

CALAZANS, A. T. S. Conceitos e uso da informação organizacional e informação estratégica. *TransInformação*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 63-70, jan./abr., 2006.

CAMATTI, T. B. *A ouvidoria na universidade pública: probabilidades e improbabilidades da comunicação*. Tese (doutorado). Faculdade de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. 2014. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4594>. Acesso em: 13 jan. 2019.

DAVENPORT, T. *Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação*. São Paulo: Futura, 1998. 316p.

DINIZ, J. *Brasil da política ou da politicagem?* 2014. Disponível em: <http://www.wscom.com.br/blog/janguiediniz/post/post/Brasil+da+pol%C3%ADtica+ou+da+politicagem%3F-9496>. Acesso em: 15 jan. 2019.

FERREIRA, H. J.; SANTOS, H. A. *Afinal, o que é essa tal de ouvidoria?* São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2011. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=36>. Acesso em: 20 jan. 2019.

GLÜER, L. M. A Ouvidoria universitária como instrumento para uma avaliação institucional emancipatória do ensino superior. *Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília. Brasília: UnB, 2006. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1364-1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

IASBECK, L. C. Ouvidoria é comunicação. *Organicom – Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, São Paulo: PPGCom/ECA-USP, Gestcorp/ECA-USP e Abrapcorp, a. 7, n. 12, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139045>. Acesso em: 10 jan. 2019.

- 42 LORENA, A. L. F. de. A contribuição estratégica da ouvidoria pública para a gestão de processos de negócios nas IFES. In: BIAGINI, L. (org.). *O papel da ouvidoria no contexto acadêmico universitário*. Recife: Editora UFPE, 2016. Disponível em: http://www.upe.br/ouvidoria/phocadownload/userupload/publicacoes/o_papel_da_ouvidoria_no_contexto_academico_universitario.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.
- LYRA, R. P. *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 2000.
- MACHADO, J. A. P.; DUARTE, S.; SILVA, V. L. R. A implementação de ouvidorias públicas e privadas: modelo de gestão por processo. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (org.). *Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas, SP: UNICAMP; Ouvidoria, 2011. p. 145-166. Disponível em: https://www.ouvidoria.unicamp.br/Pdf/contruindo_ouvidoria_brasil_07102011_PUBLICATION_NEW_FILE.pdf. Acesso em: 9 jan. 2019.
- MELO, L. L. de S. A ouvidoria e suas contribuições ao planejamento estratégico. In: BIAGINI, L. (org.). *O papel da ouvidoria no contexto acadêmico universitário*. Recife: Editora UFPE, 2016. Disponível em: http://www.upe.br/ouvidoria/phocadownload/userupload/publicacoes/o_papel_da_ouvidoria_no_contexto_academico_universitario.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.
- MOREIRA, R. R. *O uso da reclamação como meio de coleta de informações nas ouvidorias públicas*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). 2006. 190 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/5537>. Acesso em: 13 jan. 2019.
- OLIVEIRA, D. de P. R. de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PALMEIRAS, J. de B.; STACIA, M. A.; SGARI, R. Setor de ouvidoria: uma ferramenta estratégica para a tomada de decisão na gestão universitária. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU, 14., 2014. Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2014.

PAVIANI, J.; POZENATO, J. C. *A universidade em debate*. Caxias do Sul: EDUCS, 1984.

PEREIRA, M. F. *Planejamento estratégico: teorias, modelos e processos*. São Paulo: Atlas, 2010.

PETENATE, A. J. Gestão e melhoria de processos. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (org.). *Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas, SP: UNICAMP; Ouvidoria, 2011. p. 43-58.

PINA, E. D. *GRESSUS: uma metodologia para implantação da BPM em organizações públicas*. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, 2013. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/3400>. Acesso em: 12 jan. 2019.

RODRIGUES, M. H. S. Ouvidorias universitárias: um caso à parte? In: IAS-BECK, Luiz Carlos Assis. *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Sulina, 2012. p. 233-254.

SILVA, J. E. O. *et al.* Conciliando administração de projetos com planejamento estratégico na gestão de universidades federais brasileiras. *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 7, n. 3, p. 93-114, set. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2014v7n3p93>. Acesso em: 18 jan. 2019.

SOBRAL, F.; PECCI, A. *Administração: teoria e prática no contexto brasileiro*. Pearson Prantice Hall, 2008.

VISMONA, E. L. A Evolução das ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (org.). *Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas, SP: UNICAMP; Ouvidoria, 2011. p. 29-42.

CAPÍTULO 2

Ouvidoria e o poder simbólico:
reflexões segundo o conceito de
Pierre Bourdieu*Alex da Silva Xavier¹**Nilo Lima de Azevedo²***1. Introdução**

O primeiro registro do *ombudsman* como figura que supervisiona a atividade da Administração Pública, frente as suas obrigações, foi registrado na Suécia, em 1809. Passados os anos de ditadura, que respondeu com perseguições, prisões e morte de pessoas que se colocaram contra o regime, Portugal e Espanha, entre os anos de 1975 e 1978, vivenciando seus respectivos períodos de redemocratização, vinculam, então, a experiência do *ombudsman* à perspectiva de criação do Defensor do Povo, o qual, para além de supervisionar as atividades do Poder Público, no cumprimento de

¹ Ouvidor na Ouvidoria-Geral do Município de Macaé. Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. *E-mail*: xavier_fisio@yahoo.com.br.

² Professor associado da UENF. Doutor em Sociologia Política pela UENF. *E-mail*: azevedo.nilo@uol.com.br.

suas obrigações, zelaria pela proteção dos direitos humanos (DEFENSOR DEL PUEBLO; PROVIDOR DE JUSTIÇA).

O final da década de 1970 e início dos anos 1980 são marcados por conquistas dos países da América Latina em relação à luta contra os regimes ditatoriais, assim, cria-se um campo fértil para construção de órgãos, instituições e ações que experimentados em outros países redemocratizados pudessem, em certa medida, garantir direitos e frear qualquer nova possibilidade de reascensão de regimes ditatoriais. Assim, aproximar-se das experiências de implementação do instituto do *ombudsman* ocorrido em Portugal e Espanha parecia bastante propício, considerado o histórico relacional entre os países da América Latina e os dois países da Península Ibérica (INSTITUTO LATINOAMERICANO DO OMBUDSMAN, 2016).

Inicialmente, o processo de aproximação, que caracterizará a difusão da política na região, se dá por meio da academia, que promove eventos internacionais com a presença do Defensor del Pueblo Espanhol, e o Provedor de Justiça Português coloca o tema na agenda.

No Brasil, o processo foi diverso, marcado por disputas internas no período Constituinte 1987-1988, travadas entre os atores que reivindicavam a criação do defensor do povo, também traduzido como ouvidor, e demais atores diretamente ligados ao Ministério Público. Segundo Tácito (1988), a primeira citação na literatura jurídica brasileira referente ao *ombudsman* sueco foi realizada por ele em 1967, quando palestrava a respeito do controle da administração pública e acerca da Constituição.

A despeito de a Constituição Federal de 1988 negligenciar o instituto do Defensor do Povo brasileiro, o que se viu a partir de então foi uma multiplicação do número de ouvidorias públicas. Em 2012 estimavam existir no Brasil em torno de 2 mil ouvidorias públicas. A exemplo do processo de crescimento do instituto, observou-se na esfera federal, considerados os órgãos ou entidades do Poder Executivo, uma ampliação do quantitativo de ouvidorias, que subiu de 40 no ano de 2002 para 285 em 2014 (MENEZES, 2015). A partir do breve

referencial teórico, ressalta-se que o objetivo deste capítulo é refletir a Ouvidoria como instrumento de poder segundo o conceito de Pierre Bourdieu.

2. Estado e poder em Pierre Bourdieu: contribuições para pensar a ouvidoria

Na compreensão de Bourdieu (1989; 2014), cabe ao Estado o poder de organizar a vida social, por meio de determinação de estruturas cognitivas específicas e consensuais a respeito do sentido de mundo. Assim, debruçar-se sobre o surgimento do Estado nos permitiria compreender um setor do campo de poder, dado que este em certa medida determina o funcionamento dos demais campos, e, conseqüentemente, interfere no posicionamento desses entre si. Para Bourdieu podemos dizer que

O Estado é o princípio de organização do consentimento como adesão à ordem social, a princípios fundamentais da ordem social, e que ele é o fundamento não necessariamente de um consenso, mas da própria existência das trocas que levam a um dissenso. (BOURDIEU; 2014; p. 31).

Nessa perspectiva o Estado tem papel primordial na construção de *habitus*, os quais constituirão o modo de pensar, ser e agir dos indivíduos, os quais, no seu cotidiano, estabelecem uma relação com o poder público por meio dos serviços prestados.

Importa afirmar que a relação Estado-indivíduos não é simétrica, tampouco harmônica, o que nos permitiria dizer a noção de *habitus*, considerados os elementos socialmente estruturados e estruturantes, que se define a partir do indivíduo, e, em grande parte, mediada por imposições do próprio Estado. Dessa maneira, as regras e definições desenhadas no funcionamento das atividades públicas, por si só, contribuem para que as pessoas se comportem de uma determinada maneira quando buscam uma ação ou serviço público. Ainda que tais regras ou definições não sejam efetivamente descritas ou ditas, possuem potencial para se afirmarem na esfera do simbólico, o que equivaleria a pensar

na ação de cada indivíduo a partir da existência de um sistema esquemático que é construído por intermédio do próprio Estado e sua relação com a população. Nesse sistema então, de forma articulada, seria possível encontrar os pensamentos, percepções e ações (BOURDIEU, 2007; 2014).

Pensar que o Estado, para além de sua autonomia para uso da força física, também utiliza da força simbólica, abre margem para que fossem questionadas quais são as consequências de tal uso, assim Bourdieu (2014, p. 30) acrescenta a clássica definição de Estado de Max Weber, de que o Estado possui o monopólio legítimo da violência física e simbólica, “na medida em que o monopólio da violência simbólica é a condição da posse do exercício do monopólio da própria violência física”. A relação de coerção entre o dominante (Estado) e o dominado (coletivo ou indivíduos), não possuindo os últimos condições de impedir que tal relação de dominação se estabeleça, introduz ao campo a violência simbólica. Cabe destacar que tal instrumento de dominação não é algo restrito à classe dominante ou à estrutura estatal, todavia, algo possível de se verificar entre o que denomina de agentes sociais, configurando uma espécie de jogo. No mais, tal relação pode apresentar-se de forma naturalizada, o que denota maior perversidade (BOURDIEU, 2001).

Para Bourdieu (1989), o poder simbólico é invisível, e, portanto, só poderá ser colocado em prática com a cumplicidade de sujeitos que estão alheios a sua existência, independente se como executores desse tipo de poder ou se submissos a ele. É necessário admitir que o poder está em toda parte, mesmo que não se tenha por interesse identificar, e tão menos seja identificado ou ainda ignorado, mais importante se faz reconhecê-lo. Nessa perspectiva, apontar o Estado e sua relação com as pessoas como campo de circulação de poder chama a atenção para a necessidade de buscar o reconhecimento desse poder simbólico, conforme cada estrutura de Estado.

Parte-se da compreensão de que a ouvidoria pública brasileira, tal como se estabeleceu no Poder Executivo federal, é parte de um complexo arranjo

de instituições e regras do qual o Estado se utiliza para dar conta de estruturar seu funcionamento. O que equivale dizer que a ouvidoria seria uma das instituições que se relaciona por meio de ações e processos que o tempo todo interferem em variados campos, inclusive o político. Logo, a proposta inicial de constituir-se como órgão que representa o cidadão dentro da esfera pública deve ser a todo tempo problematizada, haja vista que o desenho institucional e a escolha do ouvidor caracterizariam uma agência de controle interno com baixa ou nenhuma autonomia. Desconsiderar a relação existente entre tal proposta e a estruturação do órgão possibilita a violência simbólica, dada a relação de poder existente, ainda que seja desconsiderada (BOURDIEU, 1983; BOURDIEU, 2011; BOURDIEU, 2014; LYRA; 2016).

A proposta de refletir o fazer da ouvidoria e conseqüentemente o poder simbólico que ela possui é não perder de vista a possibilidade de sua atuação em uma lógica mais emancipadora dos indivíduos que a buscam. A despeito de constituir-se no seio da estrutura do Estado, discutir sua trajetória prática destacando o modo que opera possibilita revelar aos seus operadores o quanto suas ações são capazes de constituírem-se dominação. Segundo Valle (2007, p. 128),

Pierre Bourdieu lembra que “o que a história faz, a história pode desfazer”. Assim, expondo aos agentes sociais os efeitos da dominação, a sociologia fornece argumentos mobilizáveis na ação política. A descrição das relações sociais não se reduz à simples demonstração científica, mas se constitui num instrumento de libertação dos dominados, contribuindo para que possam apoderar-se de seu próprio destino. Nesse sentido, a sociologia pode tornar-se um contrapoder e favorecer a democracia, pois ela opõe uma contraviolência simbólica ao poder simbólico.

Nesse contexto, não seria precipitado advertir que o agir da ouvidoria e as relações por ela estabelecidas podem ser beneficiadas, no que diz respeito à expectativa de contrapoder e contraviolência. Romão (2016) afirma que o momento atual conta com uma escuridão referente ao debate sobre ouvidorias no Brasil, e expõe

a necessidade de extrapolar a discussão da ouvidoria limitada a sua constituição jurídica e discursos políticos estritos a sua criação. Segundo ele, desconsidera-se o contexto e supervalorizam o texto sob o risco de diminuir a visibilidade sobre o debate de construção de um sistema de ouvidorias. Aqui se avalia que a sociologia possui uma contribuição de valor ímpar a fim de trazer luz a esse processo e revelar como se dão essas relações de poder na construção da própria estruturação do órgão e conseqüentemente na relação deste com as pessoas/sociedade.

3. Ouvidoria e cidadania

A ouvidoria é um órgão de controle/participação social e reconhecidamente um instrumento para construção de mudanças no serviço público. Seu surgimento e desenvolvimento no País se dão em um momento privilegiado de fomento da inclusão social, tendo por objetivo impulsionar a melhoria da qualidade do serviço público e a participação efetiva das pessoas na administração pública. Como instrumento de inclusão social possui duas dimensões: histórica e política. Em relação à primeira é importante destacar seu potencial de trazer um novo sentido à democracia, dado que a experiência de ditadura militar afastou em grande parte a relação entre Estado e cidadão. No que diz respeito à dimensão política, a democracia representativa no Brasil demonstra certa limitação no modelo experimentado, contribuindo para tanto a dimensão continental do país, permitindo que a ouvidoria tenha um contato mais próximo e direto entre a população e o Estado (CARDOSO, 2010).

Conforme Habermas (2012), em um sistema democrático, a existência do conflito é comum. De forma geral, o que se quer não é a eliminação do conflito, todavia, a construção de meios pacíficos para resolvê-los. Pode-se dizer que na democracia as divergências são importantes, porém a pacificação destas possui o intuito de modificar e requalificar as relações sociais e o comportamento do

Estado. Assim, assumir-se-ia a democracia como regime político que possibilita a autorrealização e a autonomia dos indivíduos.

Para Cardoso (2010), a ouvidoria apresenta-se como esse elemento mediador que permite aos indivíduos serem representados diretamente junto ao Estado. Entretanto, muitas críticas são levantadas ao modelo de implementação da ouvidoria pública brasileira. De forma geral, a crítica relativa à localização do instituto no interior do órgão ou agência ao qual controla e sua perda de autonomia é o que se apresenta com maior frequência e força. Segundo os autores em questão, esse cenário compromete a atuação do ouvidor e sua capacidade de implementar de fato a participação social (LYRA, 2016; GOMES, 2016). A crítica não se limita aos autores e eventos brasileiros, haja vista que Oliveira (2005) relata a recorrência de tais críticas também em eventos sobre *ombudsman* realizados no exterior.

No tocante às críticas recebidas em eventos internacionais quanto à implementação das ouvidorias públicas brasileiras, como órgão de controle interno, Oliveira (2005) relata que nessas situações o modelo de participação/controle social da ouvidoria é algo gerido e desenvolvido no próprio cenário brasileiro não tendo por obrigatoriedade ser comparável ao *ombudsman*. Para além da aparente resposta simplista, justifica que a ouvidoria como instrumento de participação/controle social tem se mostrado eficaz, com uma atuação objetiva e prática se comparada aos institutos do *ombudsman* internacionais. O autor avalia que o modelo original de *ombudsman*, que a princípio poderia ser encarado como um instrumento típico de países modernos, tal como a Suécia, sofre cada vez mais com a burocratização e um distanciamento da realidade das pessoas. Daí se constitui uma verdadeira incoerência no que se refere à possibilidade de representação dos indivíduos.

Manin (2015), em trabalho a respeito da Defensoria do Povo como instrumento de participação cidadã, destaca que as diferentes formas de participação são criadas como marco da crise de representação política, como forma de canalizar a insatisfação dos cidadãos em relação aos seus representantes e potencializar a

cidadania. Assim, a participação social objetivava então a intervenção direta sobre questões de interesse público. Todavia, o contexto utilizado no trabalho relativo ao *ombudsman* do qual a autora trata refere-se ao cenário dos demais países latino-americanos, onde o *ombudsman* de forma geral possui ampla independência, não tendo nenhuma hierarquia com o órgão que o controla.

Desse modo, o papel e autonomia do instituto da Ouvidoria e a promoção da cidadania possuem uma relação íntima com a dimensão e alcance da violência simbólica. Como foi observado, para Bourdieu, o Estado realiza atos que gerarão, em certa medida, efeitos vinculatórios na vida cotidiana dos indivíduos na esfera da ordem social. Isso significa dizer que um julgamento ou um ato público em relação a um indivíduo produzirá impacto na vida social do indivíduo, de uma natureza e extensão muito superiores aos julgamentos realizados na esfera privada (BOURDIEU, 2014, p. 39). Em outras palavras, ser considerado inteligente ou não inteligente, dentro da ordem social, significa ressaltar a quais recursos críticos o indivíduo terá acesso (universidades de prestígio, por exemplo). O mesmo vale para a dicotomia doente ou saudável na ordem pública e os estigmas e tratamentos vinculados a esses julgamentos.

O que Bourdieu pontua, portanto, é que se os agentes públicos podem realizar julgamentos públicos para indivíduos singulares, que determinarão em boa medida a sua existência como cidadãos e acessos a direitos, assim cabe questionar, quem julgará esses julgadores? Quem controlará esses controladores? Assim, algo que é tomado pelo indivíduo como um julgamento de si por atos do Estado, traduzido por suas autoridades delegadas, na realidade é objetivamente construído, como o ponto de vista, sobre os pontos de vista.

O Estado de modo mais geral [...] reforça um ponto de vista entre outros sobre o mundo social, que é o lugar de luta entre os pontos de vista. [...] Para conseguir esse efeito de des-particularização, esse conjunto de instituições a que chamamos “o Estado” deve teatralizar o oficial e o universal, deve dar o espetáculo do respeito público pelas verdades públicas, do

respeito público pelas verdades oficiais em que a totalidade da sociedade supostamente deve se reconhecer. Deve dar o espetáculo do universal, aquilo sobre o que todos, em última análise, estão de acordo, aquilo sobre o que não pode haver desacordo porque está inscrito na ordem social em determinado momento do tempo. (BOURDIEU, 2014, p. 61).

Assim, em que pese a importância da discussão do desenho institucional da ouvidoria, aponta-se para a necessidade de que ela seja pensada como promotora de cidadania, sendo a capacidade de se pensar o lugar dos julgamentos públicos e dos atos do Estado. Logo, não parece que o fato de se constituir órgão interno ou externo à instituição controlada seja algo que não mereça importância. Dagnino (2004) afirma que existe no Brasil um processo de construção democrática que sofre uma convergência perversa e alerta que esse interfere de forma negativa no processo de participação social e potencialização da cidadania. Trata-se da junção entre o projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal.

A Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, permite que legalmente se reconheça a participação da sociedade. Esse fato propicia, então, uma ampliação da democracia com multiplicação de espaços para participação da sociedade civil. O objetivo seria ter as pessoas às quais se dirigem as políticas públicas como agentes ativos nos processos de discussão, planejamento e implementação das próprias políticas citadas. Contudo, paralelo a esse cenário também se construiria um processo estratégico para implementação de ajustes neoliberais. Segundo Dagnino (2004), ambos os projetos irão entre o fim do século XX e o início do século XXI sofrer uma confluência, constituindo-se um movimento perverso que, no plano do discurso, torna obscuras distinções e divergências entre os dois projetos, o que permite redefinir o conceito de sociedade civil.

Ainda em relação à representatividade e à participação da sociedade civil, Dagnino (2004) evidencia que o projeto neoliberal, nesse movimento

de convergência perversa, deslocou seus respectivos significados. O alargamento dos termos representatividade e participação social permitiu a entrada das organizações não governamentais (ONGs) como representantes “legítimas” da sociedade civil, colocando-as lado a lado com os ditos movimentos de massa (Movimento dos Sem Terra), orçamento participativo e conselho de políticas públicas. Seria ingênuo acreditar que o alargamento exposto tratava-se de ação casual ou desinteressada, dentre suas consequências, a que parece mais crítica é a inversão da perspectiva política da participação com ênfase no coletivo, para uma perspectiva privatista e individualista.

Neto e Durán (2016), em artigo cujo objetivo foi analisar em que medida a ouvidoria pública brasileira e os conselhos de políticas públicas avançaram no estreitamento das relações entre Estado e sociedade, e também identificar desafios que enfrentam no aprofundamento das dinâmicas de participação social, apresentaram um mapeamento a respeito da formação dos dois modelos de instituição. Desse modo, classificam-se esses equipamentos como instituições que se dispunham ser instrumentos de participação social ambos potencializados a partir da Constituição de 1988, sob um cenário de redemocratização vivenciado pelo Brasil. Aqui a diferença principal, todavia, estava no fato de um constituir-se na prática como órgão de controle interno (ouvidorias), enquanto os conselhos possuíam ampla independência e autonomia, conforme marco legal.

Gomes (2000), Lyra (2004) e Cardoso (2010), em seus respectivos estudos a respeito da ouvidoria pública brasileira, relatam um panorama pobre quanto à colaboração desse instituto na participação social. Lyra (2004), especificamente, destaca que existe um abismo entre os princípios democráticos que caracterizariam *a priori* a ouvidoria (na mesma lógica do *ombudsman* no cenário internacional) e suas ações cotidianas. Segundo o autor em tela, o comprometimento da independência dos ouvidores, por conta de em sua maioria serem nomeados pelos gestores dos próprios órgãos aos quais controlam, tem significado, na

prática, um dificultador para que a mediação das relações entre poder público e indivíduos, pautada nos princípios da administração pública, ocorra.

Ainda em relação ao comprometimento da razão de ser da ouvidoria devido a sua ausência ou pouca autonomia, Neto e Durán (2016) também apontaram um cenário bastante crítico em seu artigo, que tratou dados levantados em pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, cujo objetivo foi analisar as condições de autonomia conferidas às 93 ouvidorias do Executivo federal. É importante dizer que nesse estudo a metodologia para avaliar a existência ou não de autonomia estava atrelada aos mecanismos de escolha para o cargo, entretanto, agora tendo a definição de critérios técnicos como questão fundamental devendo esta estar acima da escolha política. Assim, foi considerada também a adoção de mecanismos externos para nomeação e utilização de listas de candidatos para apreciação da autoridade máxima da instituição.

Considerado o exposto, seria importante destacar que as ouvidorias públicas brasileiras que funcionam sob modelo de controle interno tal qual discutido apresentam-se bastante fragilizadas no contexto de implementação do projeto neoliberal. Vale destacar que se a confluência entre o projeto democrático e o neoliberal, conforme Dagnino (2004), foi capaz de gerar influências negativas sob os modelos de participação, cuja autonomia estava clara em seus marcos legais (conselhos de políticas e orçamentos participativos), maior exposição parece ter a ouvidoria como órgão de controle interno.

4. Considerações finais

Analisando o instituto da ouvidoria é possível verificar que, a despeito de ter inspiração no *ombudsman* sueco, no Brasil o que se observa é a construção de uma estrutura de Estado bastante distante da que se constituiu no mundo com o defensor do povo, provedor de justiça ou *ombudsman*. Na mesma medida que é possível observar a difusão da política do *ombudsman* na América Latina no

início da década de 1980, direcionada por Portugal e Espanha, observa-se que no Brasil a proposta de criação do *ombudsman* tomou outro sentido, resultando no que temos hoje como Ouvidoria. Para além do que possa parecer uma simples tradução, no País, mesmo considerando a influência dos órgãos espanhol e português, a implementação da ouvidoria seguiu um sentido diferente e descharacterizou-se do instituto do *ombudsman* no cenário internacional e ganhou precário desenho institucional de controle interno.

A compreensão da ouvidoria pública brasileira como instrumento de Estado e, por conseguinte, como estrutura de poder, segundo conceito de Pierre Bourdieu, coloca em alerta e aponta para a necessidade de repensá-la, no que diz respeito a sua proposta de representação do cidadão. Por um lado sua construção aponta para um modelo singular brasileiro, que não necessariamente caracterizaria uma incapacidade de compreender e implementar a ouvidoria nos moldes do *ombudsman*. Por outro lado, a implementação da Ouvidoria como órgão de controle interno e com ouvidor nomeado pelo gestor do próprio órgão ou entidade a quem controla fica propícia a limitar seu desempenho, especialmente nas questões mais críticas, seja pelo poder simbólico da submissão hierárquica do ouvidor em relação ao gestor, seja pela possibilidade de inversão do poder simbólico que a ouvidoria deveria ter para representação do cidadão frente ao poder público, em violência simbólica para o cidadão.

Referências

BOURDIEU, P. *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Folios, 1983.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. *Meditações pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

- 56 BOURDIEU, P. Estrutura, habitus e prática. In: *A Economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 337-361.
- BOURDIEU, P. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 5, p. 193-216, 2011.
- BOURDIEU, P. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria pública como instrumento de mudança*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1480, Brasília: Ipea, 2010.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*, Caracas, p. 95-110, 2004.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. El Defensor. *Historia del Defensor*. Disponível em: <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/historia-del-defensor>. Acesso em: 25 jun. 2017.
- GOMES, M. E. A. C. Do instituto do *ombudsman* à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, R. P. (org.). *A Ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa/Curitiba: Editora Universitária da UFPB/Editora Universitária da UFPR, 2000.
- GOMES, M. E. A. C. Modelos de Ouvidorias Pública no Brasil. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. 231p.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2012, v. 1.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DO OMBUDSMAN. *História*, 2016. Disponível em: <http://www.ilo-defensordelpueblo.org/institucional/acerca-del-ilo>. Acesso em: 25 jun. 2017.

LYRA, R. P. (org.). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004.

LYRA, R. P. (org.). Paradigmas de Ouvidoria Pública e proposta de mudança. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. 231p.

MANIN, M. S. La Defensoría del Pueblo y el acceso a la información: reflexiones acerca de la participación ciudadana. *Revista Éforo*. Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensor del Pueblo (ILO). IIa Época, n. 2, p. 91-109, 2015.

MENEZES, R. (red.) *et al. Projeto Coleta OGU 2014*. Relatório de Pesquisa Ipea- CGU. Brasília: Ipea, 2015.

NETO, F. L.; DURÁN, P. R. F. Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. 231p.

OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria pública brasileira: evolução de um modelo único. In: VISMONA, E. *A ouvidoria brasileira*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 45-54.

PROVEDOR DE JUSTIÇA. *O provedor de justiça em Portugal*. Disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=117>. Acesso em: 25 jun. 2017.

ROMÃO, J. E. E. A efetividade da Ouvidoria-Geral da União. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. 231p.

TÁCITO, C. OMBUDSMAN – O defensor do povo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 171, p. 15-26, mar. 1988.

VALLE, I. R. A obra do sociólogo Pierre Bourdieu: uma irradiação incontesável. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 117-134, jan./abr. 2007.

CAPÍTULO 3

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

Alice Abi-Eçab¹

1. Introdução

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.
(Constituição Federal, artigo 1º)

Este capítulo tem como objetivo relatar práticas de gestão que versam sobre ética e excelência do serviço prestado ao cidadão desenvolvidas pela Ouvidoria da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP), a qual integra a rede de ouvidorias públicas dispostas nos *campi* da Universidade de São Paulo (USP). Essas reestruturações e inovações vão desde o estabelecimento de prazos de atendimento à comunidade acadêmica (estudantes, professores,

¹ Ouvidora na Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Paulo – Unifesp. Professora em cursos de graduação e pós-graduação, possui experiência nas esferas estadual e municipal atuando com políticas públicas e sociais junto à população, Poder Público e Terceiro Setor. *E-mail:* alice.aecab@fm.usp.br.

colaboradores, servidores públicos, funcionários terceirizados, residentes) e ao público externo (população em geral) no tratamento das manifestações que são registradas em seu âmbito de competência, até a busca constante por um melhor tratamento de dados e a construção de indicadores mais refinada, comprometendo-se com a integridade e a proteção das informações.

Tal experiência tem-se revelado um avanço significativo com a incorporação das boas práticas de gestão pública aos processos de trabalho da Ouvidoria FMUSP, demonstrando alinhamento à legislação que regula a matéria, tanto estadual quanto federal. A atenção de serviço público de atendimento ao cidadão deve estar voltada à promoção e ao fortalecimento do exercício da cidadania por meio da participação popular, conceito que envolve os entendimentos de controle social e de participação social, paradigmas presentes no cenário contemporâneo.

Não sem desafios, incorporar novas práticas de gestão ao serviço prestado por ouvidorias exige adequações no procedimento operacional padrão e nas rotinas administrativas e, muito além disso, comumente tal ação exige também a promoção de mudanças em toda cultura organizacional. Considerando que os operadores das ouvidorias devem circular por todo o espaço institucional no qual estão alocadas, cultivando um canal aberto de comunicação com as áreas técnicas, é necessário que esses profissionais, contando com o apoio fundamental da direção máxima da organização, criem uma ambiência em que seja possível sensibilizar tais áreas quanto à importância da colaboração para a excelência do atendimento ao cidadão, à luz da perspectiva de direitos já estabelecida no Brasil.

A análise aqui empreendida versa sobre temas fundamentais para a ética na gestão e na operacionalização do serviço prestado por ouvidorias, envolvendo suas atribuições mais basilares, como, por exemplo, receber manifestações em relação às atividades e ações desenvolvidas pela organização; acompanhar as resoluções e encaminhamentos acerca das manifestações até o seu encerramento, mantendo o cidadão informado das ações tomadas; atuar em

conformidade com a legislação e com os princípios da Administração Pública; garantir a confidencialidade das informações; promover mediação e resolução de conflitos quando necessário; propor melhorias aos serviços e processos institucionais; facilitar o canal de diálogo entre cidadão e instituição.

O desenvolvimento deste capítulo será dividido nas seguintes partes: *i)* o que faz uma ouvidoria pública, com a apresentação de princípios fundamentais da competência e atribuições dessa instância; *ii)* breve apresentação da Ouvidoria FMUSP, em que serão trazidos elementos introdutórios sobre o objeto discutido neste texto; *iii)* parâmetros de atuação, com orientações sobre o marco jurídico legal básico para a implantação desses canais de atendimento; *iv)* ferramentas gerenciais e tecnológicas, com propostas para melhor estruturar a gestão; *v)* quadro-resumo das funções propostas, com uma síntese a partir do item anterior; *vi)* considerações finais; e *vii)* referências.

Concebendo a máxima de que falar em ouvidorias é falar em democracia, um dos desafios que deve nortear o processo de trabalho dessa instância institucional estratégica é atuar com rigor teórico-metodológico, primor técnico-operativo e fidelidade aos princípios éticos e legais para a construção, em bases sólidas, de boas práticas para uma gestão unificada aos direitos humanos já conquistados na sociedade.

2. O que faz uma ouvidoria pública

As ouvidorias públicas, como instrumentos de promoção e proteção da democracia participativa no Brasil, são um canal de diálogo entre sociedade e Estado, com o objetivo de buscar melhorias contínuas nos serviços públicos e atuar em prol da consolidação do exercício da cidadania. Com acolhimento ao manifestante e tratamento qualificado das demandas, as ouvidorias recebem, analisam, encaminham e monitoram as manifestações até o seu encerramento e resolução

do assunto apontado, podendo atuar de forma ativa com propostas de melhorias nos serviços e nos processos internos de seu órgão ou entidade de atuação.

Por meio das ouvidorias, o cidadão pode comunicar-se com a Administração Pública enviando elogios, denúncias, reclamações e sugestões sobre equipamentos públicos, serviços ofertados e também solicitando acesso à informação de caráter público, direito legítimo previsto em lei, como, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). A ampla divulgação das informações – número de atendimentos, prazos para retorno, áreas mais demandadas – de uma ouvidoria pública é fundamental para atender ao princípio de acesso à informação, configurando importante instrumento de participação popular e reforçando o caráter de transparência e prestação de contas das ações e resultados das atividades desenvolvidas para a sociedade.

No organograma institucional, é essencial que as ouvidorias fiquem alocadas no nível estratégico e subordinadas ao gestor máximo do órgão ou entidade, contando com seu irrestrito apoio, justamente para garantir sua autonomia funcional e suas prerrogativas de atuação.

Precipuamente, ouvidorias estão voltadas para o fortalecimento da garantia e do acesso a direitos humanos² pela sociedade, promovendo a mediação de conflitos quando necessário, facilitando a comunicação entre comunidade e atores institucionais e zelando pela proteção do exercício da cidadania.

² Segundo definição do Ministério da Justiça (BRASIL, 2017, [s. p.]), o reconhecimento dos direitos humanos “é a base da luta universal contra a opressão e a discriminação, defende a igualdade e a dignidade das pessoas e reconhece que os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem ser aplicados a cada cidadão do planeta. Os direitos humanos são os direitos essenciais a todos os seres humanos, sem que haja discriminação por raça, cor, gênero, idioma, nacionalidade ou por qualquer outro motivo (como religião e opinião política). Eles podem ser civis ou políticos, como o direito à vida, à igualdade perante a lei e à liberdade de expressão. Podem também ser econômicos, sociais e culturais, como o direito ao trabalho e à educação e coletivos, como o direito ao desenvolvimento. A garantia dos direitos humanos universais é feita por lei, na forma de tratados e de leis internacionais, por exemplo.”

3. Breve apresentação da ouvidoria FMUSP

A Ouvidoria da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo está estabelecida como espaço democrático de controle e participação social, constituindo-se como canal de interlocução entre a comunidade acadêmica e o público externo, atuando em questões institucionais relativas às atividades desenvolvidas pela FMUSP.

Como instância estratégica diretamente ligada à Diretoria da Faculdade de Medicina da USP, a Ouvidoria FMUSP possui autonomia funcional e suas atividades são de caráter mediador e imparcial no tratamento das manifestações recebidas, com a competência de recepcionar, analisar, encaminhar e acompanhar até a solução e o encerramento das manifestações apresentadas, tais como: elogios, sugestões, reclamações, denúncias e demais solicitações que não puderam ser atendidas e esclarecidas pelas áreas técnicas e administrativas institucionais.

Com o acolhimento e a escuta qualificada das demandas apresentadas pelos membros de sua comunidade e público externo (sociedade em geral), a Ouvidoria FMUSP tem a atribuição de colaborar para a construção de espaços plurais e abertos à negociação e para a promoção do exercício da cidadania, provocando melhorias nos serviços prestados.

Como ouvidoria universitária, a Ouvidoria FMUSP atua principalmente em assuntos ligados ao âmbito acadêmico, como questões de diplomação, bolsas, intercâmbios, vestibulares e estágios; reclamações de serviços prestados e sugestões para a melhoria desses serviços; infraestrutura e acessibilidade; convivência no *campus*; pedidos de informações públicas.

Concebida regimentalmente no ano de 2014 e com sua operacionalização datada no início do ano de 2015, a ouvidoria FMUSP vem conquistando espaço gradativamente à medida que reestrutura seus processos de trabalho – com espaços de liberdade para inovação proporcionados pela diretoria da Faculdade de Medicina da USP – e se aproximando de seu público – com os esforços

contínuos de divulgação do serviço. Essas ações têm como base o sigilo da identidade do manifestante, a discricção na tramitação dos assuntos apontados, a proteção à segurança dos dados e o comprometimento ético nos encaminhamentos e procedimentos que envolvam a resolução do pleito, contando com o apoio crucial da alta direção da FMUSP para o aperfeiçoamento da gestão universitária, melhoria contínua dos serviços ofertados e consequente satisfação de seus usuários por meio do exercício da cidadania.

4. Parâmetros de atuação

O Código de Ética do ouvidor/*ombudsman*³ prevê que ouvidorias exerçam suas atividades com independência, resguardando o sigilo das informações e promovendo a justiça e a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos. Desse modo, a Ouvidoria FMUSP é uma instância institucional com independência funcional que visa ao acolhimento das demandas de modo imparcial, ao tratamento sigiloso das questões e ao alcance de resoluções adequadas e consensuais com as partes envolvidas.

Suas principais funções estão alinhadas com a busca do aprimoramento das relações entre os membros da FMUSP, fornecendo contribuições para a constante melhoria dos serviços prestados no *campus* e atuando como mecanismo de participação e controle social.

Um dos pontos significativos na reestruturação de seus procedimentos é que a Ouvidoria FMUSP, atualmente, encontra-se equipada para operar em conformidade com a legislação que regula a matéria⁴ e com os princípios constitucionais

³ Os documentos “Código de Ética do Ouvidor/*Ombudsman*” (ABO, 1997, [s.p.]) e “Decálogo do ouvidor” (ABO, [s.d.], [s.p.]) são instrumentos fundamentais para operadores de ouvidorias públicas ou privadas em todo o Brasil.

⁴ Destaque para o Decreto Estadual nº 60.399, de 29 de abril de 2014, que dispõe sobre a atividade das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999; e para a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988.

que norteiam a Administração Pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação, razoabilidade, contraditório, primando pela resolução pacífica de conflitos e pela primazia dos direitos humanos.

5. Ferramentas gerenciais e tecnológicas

A Ouvidoria FMUSP vem trabalhando para o aperfeiçoamento de seus procedimentos operacionais e para a criação de processos colaborativos junto às áreas responsáveis em fornecer respostas sobre os assuntos demandados nas manifestações. Um desses pontos de reestruturação das rotinas diz respeito ao prazo de atendimento aos cidadãos que registram manifestações sobre os serviços prestados pela FMUSP, ação pioneira dentre as demais ouvidorias acadêmicas da rede de atendimento nos *campi* da Universidade de São Paulo.

Sobre a disposição dos prazos de resposta e atendimento às manifestações registradas, a Ouvidoria FMUSP amparou-se no Decreto nº 60.399/2014, que dispõe sobre a atividade das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294/1999, em que o prazo máximo de resposta ao usuário será de 20 (vinte) dias corridos, o qual poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o interessado. Importante ressaltar que a tramitação interna das manifestações recebidas pela Ouvidoria deverá estar contida nesse prazo de 20 (vinte) dias.

Outra inovação da Ouvidoria FMUSP junto às demais ouvidorias universitárias é a sua participação no Programa de Fortalecimento da Ouvidorias (Profort), com a recente implantação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU). Essa é uma plataforma *web* gratuita para ouvidorias de estados, municípios, tanto para Administração Direta quanto para Administração Indireta.

A partir dessa *expertise* que vem sendo construída paulatinamente pela Ouvidoria da Faculdade de Medicina da USP, torna-se relevante compartilhar

essas boas práticas de gestão pública com o leitor, no intuito de colaborar com ideias e possíveis soluções para questões cotidianas no âmbito de atuação. A construção desse conhecimento amparou-se em obras de significativo valor para o estudo de ouvidores e operadores de ouvidorias, tais como CGU (2012, 2013, [s.d.]) e Fornazaro, Pereira e Coelho (2017).

A seguir, apresentaremos os cinco pilares estabelecidos pela Ouvidoria FMUSP para uma gestão ética e eficiente de suas atribuições, dialogando com a realidade em que atua e com os sujeitos com os quais mantém interlocução, amparada por uma perspectiva de totalidade na análise de conjuntura empreendida no bojo de sua competência.

1 – Gestão das manifestações e mecanismos de atendimento

- Garantia de espaços e canais de atendimento acessíveis, com a eliminação de barreiras quando o usuário for pessoa com deficiência.
- Recebimento, registro, análise de viabilidade e triagem das manifestações recebidas.
- Encaminhamento das demandas identificadas nas manifestações para a área técnica competente, acompanhamento das providências, monitoramento do cumprimento do prazo de resposta das áreas, cobrança de resultados consistentes.
- Intermediação entre cidadão manifestante e área envolvida, em caso de necessidade de informações adicionais.
- Mediação em situações de conflito real ou potencial, quando necessário.
- Informação ao cidadão manifestante sobre o andamento do tratamento de sua manifestação e, posteriormente, da resposta.
- Avaliação da satisfação e da qualidade do atendimento prestado ao usuário do serviço.

2 – *Gestão da informação*

- Gestão de sistema de dados das informações produzidas a partir das manifestações, com organização, interpretação, consolidação e armazenamento dos dados produzidos.
- Elaboração de estatísticas com dados consolidados sobre as manifestações registradas.
- Produção de relatórios gerenciais periódicos com informações consistentes para a Diretoria, com recomendação de ampla divulgação e publicação na página eletrônica da FMUSP.

3 – *Gestão do conhecimento*

- Produção de relatórios gerenciais periódicos sobre as atividades desenvolvidas.
- Realização de estudos e pesquisas de natureza técnica ou científica.
- Divulgação de materiais didáticos dos assuntos relacionados com as atividades de competência da Ouvidoria FMUSP.

4 – *Gestão dos mecanismos de divulgação*

- Fortalecimento do conceito de “Ouvidoria Ativa”.⁵
- Implementação de projetos que estimulem a participação popular.
- Promoção contínua da publicação das atividades desenvolvidas, garantindo o sigilo e a proteção de dados pessoais.
- Manutenção de canais de comunicação e instrumentos de acesso à informação pelo cidadão.

⁵ “Ouvidoria ativa é aquela que, adicionalmente às competências próprias das ouvidorias, apresentadas no item anterior, é incumbida de executar processos de relacionamento com os cidadãos, especialmente os usuários dos serviços e atividades do órgão/entidade a que pertencem, com o objetivo de promover a maior participação e controle da comunidade na avaliação do desempenho institucional e na proposição de diretrizes para a sua atuação” (CGU, 2013, p. 14).

- Ampla divulgação dos resultados dos estudos e pesquisas elaborados, com o uso de linguagem cidadã e em formato acessível (cartilhas, manuais, cartazes, fôlderes).
- Ampla divulgação dos relatórios gerenciais periódicos elaborados, com indicadores das atividades realizadas e informações relevantes para o cidadão.

5 – Gestão do assessoramento à diretoria

- Fornecimento de análises da conjuntura do contexto institucional a partir das atividades desenvolvidas, munidas de informações íntegras e fidedignas para uso da diretoria.
- Contribuição na elaboração de documentos institucionais que versem sobre assuntos afetos às atividades de competência da Ouvidoria.
- Prévia manifestação sobre os atos normativos institucionais que sejam direcionados ao cidadão.
- Participação nas reuniões de deliberação superior da diretoria, com direito à voz (sem direito ao exercício de voto).
- Propositura de normas e procedimentos para a melhoria da rotina de trabalho da Ouvidoria.
- Identificação de pontos de tensão e conflitos no âmbito institucional para apoiar a diretoria na tomada de decisão.

6. Quadro-resumo das funções propostas

A partir dos cinco pilares de ética na gestão trazidos anteriormente, foram sintetizadas tais informações e foi elaborado o quadro-resumo apresentado a seguir:

Quadro 1: Quadro-resumo das funções propostas

Acolher manifestações em relação às atividades e ações desenvolvidas pela FMUSP	Acompanhar as manifestações até o seu encerramento	Comprometer-se com os princípios constitucionais e com a legislação em vigor
Garantir a confidencialidade das informações	Promover mediação de conflitos quando necessário	Propor melhorias nos processos institucionais
Facilitar e fortalecer o canal de diálogo entre comunidade e FMUSP	Atuar na garantia do exercício da cidadania e acesso aos direitos humanos	Primar pela ética e pelas boas práticas em gestão pública

Fonte: elaborado pela autora (2019).

7. Considerações finais

No desenvolvimento proposto no presente capítulo, a discussão teve como objetivo compartilhar práticas de ética na gestão que, para a legitimidade e aperfeiçoamento dos processos de trabalho, versam sobre a busca constante de excelência ao serviço prestado ao cidadão pela Ouvidoria da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo.

Avançando nas conquistas com a imersão no trabalho cotidiano, há ainda muitos desafios pelo caminho a ser trilhado pela Ouvidoria FMUSP, tais como: *i)* consolidar-se como canal de comunicação aberto à comunidade FMUSP e ao público externo (sociedade em geral) em relação a atividades e ações institucionais; *ii)* ter clareza de seu papel, na qualidade de ouvidoria pública, na promoção da cidadania, por meio do reconhecimento e respeito aos direitos humanos; *iii)* estabelecer-se como instrumento de participação popular para o exercício da cidadania; *iv)* construir pontes para que a FMUSP mantenha o canal de comunicação sempre acessível na interlocução com sua comunidade e

sociedade em geral; v) transmitir segurança a seus manifestantes de que serão ouvidos e de que suas demandas serão analisadas e encaminhadas aos setores responsáveis para averiguação e resolução; vi) assessorar a Diretoria na tomada de decisão, fornecendo dados íntegros e fidedignos da realidade institucional e do contexto de atuação no território de competência.

Como resultado das discussões promovidas neste texto, foi proposto o debate sobre funções inerentes às ouvidorias que, mais do que atender a críticas, denúncias e reclamações, é preciso que sejam propositivas para que assim consigam construir um diálogo com os sujeitos com os quais trabalham, auxiliando a enfrentar as questões institucionais mais difíceis e colaborando para o efetivo exercício da cidadania do cidadão.

No tocante ao universo da Ouvidoria FMUSP, com reformulações relevantes e reavaliações dos eixos de atuação, é essencial ampliar o leque de ação do serviço, com destaque do papel de apoio e sustentação fundamental que a alta direção da instituição deve exercer. Liberdade⁶ para atuar é, sem dúvida, um conceito-chave para ouvidorias.

Observou-se também a necessidade imperante de aprimorar a captação e o tratamento dos dados gerados por meio das manifestações registradas para uma melhor construção de indicadores. Persistir na divulgação do serviço para as áreas técnicas e para a comunidade acadêmica é também de fundamental relevância para o aprimoramento dessa prestação de serviços, visando melhorias significativas na metodologia de trabalho e buscando atingir patamares de excelência e boa qualidade.

Os esforços da Ouvidoria FMUSP na busca de soluções inovadoras e efetivas na interlocução com o cidadão devem ser um propósito constante em

⁶ Baseando-se em fundamentos ontológicos da ética, o entendimento de liberdade pode ser definido como “capacidade de escolha consciente dirigida a uma finalidade e capacidade de criar condições para a realização objetiva das escolhas e para que novas escolhas sejam criadas” (BARROCO *apud* ABI-EÇAB, 2015, p. 80).

sua trajetória. Relembrando o Código de Ética do Ouvidor, as ouvidorias precisam levar a cabo o exercício de atividades com independência e autonomia, resguardando o sigilo das informações e promovendo a justiça e a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos. É assim que a Ouvidoria FMUSP pretende consolidar a identidade e representação social dessa instância de atendimento direto ao cidadão, por meio de plena confiança e integridade junto à sociedade.

Referências

ABI-EÇAB, A. *Sobre a implantação do curso de Serviço Social na Universidade de São Paulo*. 2015. 155f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2015. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/17725>. Acesso em: 28 abr. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN (ABO). *Código de Ética do Ouvidores/Ombudsman*. Fortaleza, 1997, [s.p.]. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/codigo-de-etica>. Acesso em: 28 abr. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN (ABO). *Decálogo do ouvidor*. São Paulo, [s.d.], [s.p.]. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/decalogo>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BAPTISTA, P. *Transformações do Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros: 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Acesso em: 28. abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Declaração Universal dos Direitos Humanos garante igualdade social*. Portal Oficial do Governo Federal, 2017, [s.p.]. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>. Acesso em: 28 abr. 2019.

CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria Pública e Democracia. In: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (org.). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*: terceira coletânea. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), Ouvidoria-Geral da União. *Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria*: rumo ao sistema participativo, Brasília (DF), 5. ed., 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Ouvidoria-Geral da União. *Guia de orientação para a gestão de ouvidorias*. Brasília (DF), 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Manual de Ouvidoria Pública*: rumo ao sistema participativo. Coleção OGU. Brasília (DF), [s.d.]. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas*: rumo ao sistema participativo. Coleção OGU. Brasília (DF), 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-atendimento-cidadao.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Controle social*: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília (DF), 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL (CGDF). *Manual de Atendimento de Ouvidoria*: #integrarparaentregar. GDF, Brasília (DF), GDF: 2017.

FORNAZARO, M. I.; PEREIRA, T. C. B.; COELHO, A. O. B. B. *A Ouvidoria no governo do Estado de São Paulo*. Ouvidoria-Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, 2017.

CAPÍTULO 4

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

Ana Claudia de Almeida Pfaffenseller¹

Caroline dos Santos²

Arnaldo Podestá Junior³

1. Introdução

É sabido que as Ouvidorias são, historicamente, canais democráticos de comunicação entre as mais diversas instituições e seus públicos, tanto externo quanto interno.

¹ 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. Foi vice-presidente do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários – FNOU, Região Sul (2014-2018).

² Assistente da Ouvidoria da Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc. Possui pós-graduação em Gestão de Pessoas e graduação em Direito, ambas pela Unisc.

³ Atuou como ouvidor da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC – de 2004 a 2019. Possui mestrado em Engenharia de Produção – Área Qualidade e Produtividade, especialização em Recursos Humanos e graduação em Administração, todos pela UFSC. Foi Vice-Presidente Geral (2014-2016) e posteriormente Secretário-Geral (2016-2018) do FNOU.

Contudo, além desse primordial papel de escuta ativa, de dar voz a quem precisa ser ouvido, há a função de suporte ao gerenciamento organizacional e de pessoas. Isso porque aquilo que é arquivado no setor pode servir de aporte à definição das decisões, sejam dos gestores de áreas específicas, sejam da gestão superior.

Desta forma, compete ao ouvidor, também, a eminente tarefa de, a partir dos dados que tem em suas mãos, avaliar e sugerir melhorias à organização, visto que as informações contribuem para nortear os caminhos da instituição. Elas fornecem subsídios para que se entenda como, neste caso, a universidade está sendo vista no contexto organizacional interno, por meio dos relatos dos colaboradores técnicos e docentes, bem como dos estudantes/clientes; e externo, pela fala da comunidade em geral. Assim, é inegável que “as ouvidorias são termômetros e auxiliam nas tomadas de decisões da gestão superior” (PFAFFENSELLER; SANTOS, 2017, p. 223).

Nas Ouvidorias é gerado um largo volume de indicadores a partir das demandas recebidas. E esses dados, após as devidas tratativas dos casos (trabalho medular das Ouvidorias), são arquivados para consultas futuras ou outros fins. Logo, como reúnem uma grande quantidade de materiais, os arquivos de muitas das Ouvidorias também se tornaram extensos no que se refere ao caráter físico, de espaço.

Ao longo dos tempos, a praxe sempre foi armazenar os conteúdos oriundos das demandas de Ouvidoria em papel, de forma datilografada e, posteriormente, impressa, após a chegada dos computadores e das impressoras. Tal prática acabou abarrotando os tradicionais arquivos mortos. E essa realidade perdurou (e perdura ainda) em muitas Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil.

Com o avanço dos processos informatizados, surgiu a possibilidade de as Ouvidorias conservarem todos os seus dados de maneira digitalizada, evitando o acúmulo desnecessário de papel. Mudança que, diretamente, contribuiu com a sustentabilidade socioambiental do próprio setor de Ouvidoria e da Instituição como um todo.

Posto isso, com o intuito de verificar de que maneira as IES acomodam as informações de suas Ouvidorias no contemporâneo, destacando aspectos

voltados à sustentabilidade socioambiental e à otimização do uso dos dados (pelo viés da gestão de processos), é que foi delineada a presente pesquisa. Os números analisados foram obtidos por meio de formulário com cinco questões fechadas, que foram enviadas por *e-mail* aos ouvidores das Instituições de Ensino Superior particulares, comunitárias e públicas dos estados do Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC), totalizando um *corpus* de 23 IES que responderam à pesquisa. O critério de escolha do público-alvo a ser verificado foram as Ouvidorias/ouvidores cadastrados no Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino – FNOUH (Região Sul).

2. As ouvidorias e o armazenamento de informações

Desde o momento que se cria uma Ouvidoria, uma das principais preocupações, além do escutar, atender, encaminhar as demandas e buscar um caminho adequado aos casos, é o arquivamento dos dados. Por óbvio, as Ouvidorias mais antigas, quando fundadas, guardavam seus informes em espécies de atas. Ou seja, papéis datilografados e, depois, impressos que, posteriormente, eram acomodados em arquivos mortos.

No final dos anos 1990, diversas Ouvidorias, além de todo papel, também utilizavam, como maneira de organizar os materiais, os disquetes (*Diskette* ou *Disk*), que ocupavam menos espaço físico do que as pesadas pastas de plástico ou de papelão dos arquivos mortos. Os disquetes mediam geralmente 3,5 polegadas. Porém, a capacidade de armazenamento era restrita a 1.44 MB,⁴ o que acarretava no acúmulo de várias unidades.

Esse dispositivo logo perdeu espaço devido ao surgimento dos CDs (*Compact Discs*), que já possuíam normalmente 700 MB. Ainda assim, era necessária uma outra forma de acomodar os dados, pois nenhuma das maneiras usadas até

⁴ MB é a abreviação do termo Megabyte, que se refere à unidade de medida de informação. No caso, é o “espaço” disponível para arquivar determinado número de dados dentro do dispositivo.

então era segura: o papel rasgava, desgastava, queimava; os dispositivos móveis poderiam ser extraviados, danificados ou até apagados. Então, as organizações, atendendo às mudanças do mundo contemporâneo, em constante modificação, passaram a implantar sistemas informatizados para registro e arquivo das demandas cadastradas nas Ouvidorias.

Conforme Rezende e Abreu (2003), uma empresa é um sistema (tendo em vista sua complexidade e suas atividades) que possui outros vários sistemas dentro de si. Além disso, uma empresa com vistas aos preceitos atuais é um sistema aberto, pois permuta com o meio à sua volta. Logo, entendemos a Universidade como um bom exemplo disso. A etimologia da palavra já remete a um universo, a um todo cheio de partes que interagem.

Para os autores, a Teoria Geral dos Sistemas (TGS), do biólogo Ludwig von Bertalanffy, traz o sentido de junção e integração (e não em uma visão separada das coisas). Trata de um olhar sistêmico global que envolve todas as partes. Para eles, não se pode desconsiderar a Tecnologia da Informação (TI)⁵ e seus recursos disponíveis para organizar os Sistemas de Informação em uma empresa (o grande Sistema) contemporânea. Assim, hoje, é impreterível o uso das tecnologias aplicadas à informática (*hardware*, *software* e seus periféricos) (REZENDE; ABREU, 2003).

Nessa lógica, atualmente algumas Ouvidorias brasileiras utilizam sistemas informatizados (ou *softwares*) próprios, desenvolvidos pela Instituição, por seus profissionais de TI. Outras utilizam sistemas comprados de empresas especializadas, como, por exemplo, a OMD Soluções para Ouvidorias, que, segundo informações de seu *site*: “é líder nacional no segmento e contribui para a consolidação e a disseminação do uso da Ouvidoria em organizações de todo o país” (OMD, 2018).

⁵ Segundo Rezende e Abreu (2003), Tecnologia da Informação refere-se aos recursos tecnológicos e computacionais para gestão e uso da informação em uma empresa. Ou ainda, outro conceito seria qualquer dispositivo de tratamento de dados.

Asseguradamente sabemos a inegável atribuição primordial de uma Ouvidoria no âmbito universitário, que é ser “um instrumento de transparência e, como tal, indispensável à garantia da lisura, impessoalidade e eficácia do exercício [...]” (LYRA, 2000, p. 129). Para Galvão (2007), a missão de uma Ouvidoria é acolher aquelas manifestações que chegam e encaminhá-las para que as distorções possam ser corrigidas, para que possa haver a promoção das mudanças imprescindíveis e para servir como incentivadora de atitudes positivas na construção de uma sociedade mais justa para todos, no agora.

Conforme Vilanova (1997) *apud* Lyra (2000, p. 129), o próprio fazer do ouvidor, aquele 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 *apud* LYRA, 2000, p. 129).

O ouvidor assume o papel de indutor de mudanças estruturais na instituição em que atua (LYRA, 2000). E, na pesquisa, buscou-se trazer um olhar nessa perspectiva, pois se pode verificar que os dados armazenados nas Ouvidorias são fontes importantes para que as organizações possam obter um arcabouço de informações relevantes, que servem como meio de avaliar o desempenho institucional diante dos cenários interno e externo, bem como para que a gestão se valha de tais referências no âmbito do grande sistema universitário.

Essa visão complexa, sistêmica e estratégica de si que a instituição pode granjear a partir dos materiais que possui, oriundos do trabalho de armazenamento e de seleção de dados feito pela Ouvidoria, deve acudir para a gestão superior corrigir ou melhorar as práticas que apresentam vícios, bem como potencializar os aspectos positivos.

Um exemplo é quando, por meio de relatórios específicos, o ouvidor apresenta informações aos gestores de áreas, departamentos e/ou cursos (os subsistemas) que, detendo tais dados, podem tomar decisões estratégicas de gestão de pessoas ou de processos. Um caso seria quando da observação, por parte do gestor, a partir dos relatos do ouvidor, da necessidade de admissões de mais colaboradores (quando apontada a falta de mão de obra em determinada área); nas advertências; nos repasses de elogios e *feedbacks* em geral, assim como nos casos de desligamentos.

Aqui vale frisar a reflexão de Rezende e Abreu (2003) acerca dos termos “dados”, “informações” e “conhecimento”. Para os autores, um dado é um elemento da informação, já a informação é o dado trabalhado, e o conhecimento é quando a informação é refinada por pessoas e/ou recursos computacionais sendo que, desta forma, gera cenários e oportunidades.

Os dados da Ouvidoria, transformados em informação, também podem oferecer aos gestores um quadro acerca dos seus subordinados. Por meio disso, podem elaborar estratégias de diálogo com os seus pares para buscar melhorias, humanização e harmonização do ambiente de trabalho. Segundo Imbroisi (2005), o setor de Ouvidoria é um instrumento de humanização das relações, por viabilizar a ampliação do espaço para o pleno exercício do direito, controle e avaliação da gestão.

Neste sentido, refere Nobre Neto (2017, p. 199):

[...] a Ouvidoria tem o papel fundamental de transformar em oportunidades as ameaças surgidas do relacionamento da organização com o cidadão, humanizando a relação. Para tanto, as instituições devem identificar a partir de cada demanda a possibilidade de um eventual problema de gestão, contribuindo para a solução desse problema e apresentando alternativas e/ou informações na busca da melhoria contínua dos serviços prestados.

Os colaboradores da instituição também participam do processo de gestão quando têm um canal no qual se sentem seguros e valorizados para levar as

questões que desejam expressar de maneira mais confidencial, sejam elas: reclamar de aspectos que possam estar em desacordo com a legislação ou com suas práticas laborais; sugerir melhorias para a gestão superior; consultar assuntos diversos ou relatar insatisfações e, além disso, dar *feedbacks*, reconhecendo o trabalho de seus colegas e gestores por meio de elogios.

Ao gestor cabe a responsabilidade de receber e tomar conhecimento das manifestações e buscar averiguar os fatos, reconhecendo-os como verídicos ou não e argumentar a respeito das situações postas. Independentemente de concordar ou não com as colocações vindas da Ouvidoria, o líder deve remeter uma resposta sobre a situação à Ouvidoria, que, por sua vez, irá informar a posição ao seu demandante.

O setor de Ouvidoria, assim, garante que o colaborador (e os demais públicos que procuram a Ouvidoria) participe do sistema, do processo de gestão organizacional. Tudo isso sendo escutado de forma sigilosa, sem a necessidade de se expor frente à gestão ou de ser alvo de algum tipo de constrangimento ou represália. Também garante que os gestores possam usar as informações das demandas para as definições estratégicas e ajustes necessários.

Contudo, para que o trabalho das Ouvidorias, especialmente como ferramenta de gestão das informações, seja realizado com qualidade, se faz extremamente indispensável que elas utilizem sistema informatizado para organização e armazenamento de seus dados. Essa visão vem ao encontro da gestão por processos, que, segundo Petenate (2011), toda Ouvidoria tem que ter para um bom desempenho. Para o autor, “a gestão por processos engloba dois aspectos essenciais e indissociáveis: a gestão da rotina e a gestão da melhoria”. Petenate usa como modelo a teoria desenvolvida por W. Edwards Deming, que busca responder as três questões: 1- O que fazemos?; 2- Como fazemos?; 3- Como melhorar o que fazemos? (PETENATE, 2011, p. 46).

A Ouvidoria (um subsistema dentro do grande sistema universidade), como acontece em qualquer tipo organização, recebe: “informações e matéria-prima de fontes externas, processa as informações e a matéria-prima de acordo com

projetos, especificações e procedimentos utilizando equipamentos e pessoas e produzem como resultado um produto ou serviço” (PETENATE, 2011, p. 47). O serviço decorrente do trabalho de uma Ouvidoria,⁶ nesse contexto, então, é o arquivamento, o tratamento e a análise dos dados que recebe por meio das demandas dos usuários e dos retornos dos gestores.

Vale lembrar que a unidade básica de um sistema é um processo, que nada mais é do que um conjunto de causas e condições que repetidamente andam juntas de forma organizada para transformar o que entra em resultados (PETENATE, 2011). Assim, no tempo contemporâneo, com todo advento das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), acreditamos que não há outro caminho que não aquele que leve ao processo informatizado nas Ouvidorias.

3. A análise dos dados

O primeiro passo para chegarmos aos dados analisados foi o entendimento de que seria importante pesquisar de que forma as Ouvidorias das IES da região sul do País trabalham atualmente, no que se refere ao arquivamento de seus dados e à utilização de sistemas informatizados ou não. Dessa maneira, a delimitação da coleta dos dados compreendeu a importância de contatar aquelas Ouvidorias inscritas no escopo do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino – FNOUH – na Região Sul, que corresponde aos estados do Paraná (PR), do Rio Grande do Sul (RS) e de Santa Catarina (SC).

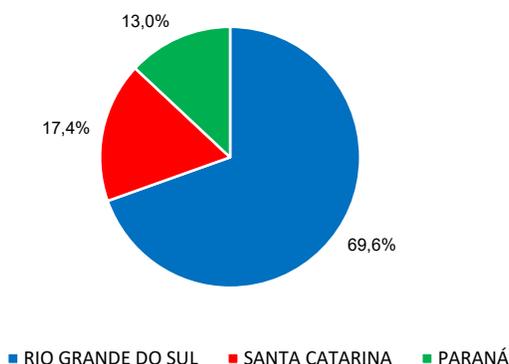
Após a delimitação do *corpus* da pesquisa a ser estudado, houve entendimento de que a melhor forma para que a coleta de dados, até mesmo pela questão de custos e de distanciamento geográfico, seria o *e-mail*, com um convite para que os ouvidores participassem respondendo a pesquisa. Assim,

⁶ Obviamente que uma Ouvidoria tem como premissa ser um canal de escuta, de diálogo, de mediação e de atendimento aos seus públicos, porém, nesse contexto analisado, de utilização das informações após o atendimento e a tratativa dos casos, serve como instrumento de aporte à gestão.

a pesquisa foi encaminhada por mensagem eletrônica às 49⁷ Instituições de Ensino Superior dos três estados cadastradas no FNOUH.

Do total de contatos feitos, 23 instituições responderam às perguntas realizadas. Destas, 16 IES eram do estado do Rio Grande do Sul, 4 de Santa Catarina e 3 do Paraná. Tais informações podem ser conferidas no Gráfico 1.

Gráfico 1: Percentual de IES por estado

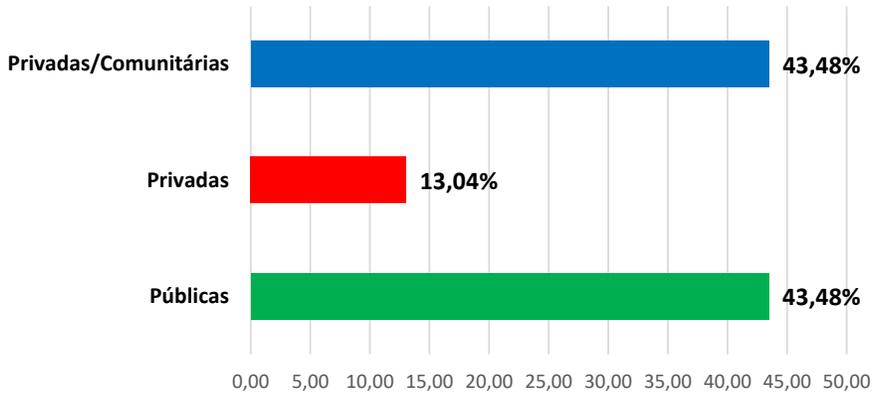


Fonte: elaboração própria dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2018).

Verificou-se que a natureza das 23 instituições cujos ouvidores responderam à pesquisa foi classificada com as seguintes categorias: 10 públicas federais; 10 comunitárias⁸ e 3 privadas. Tais números podem ser conferidos no Gráfico 2.

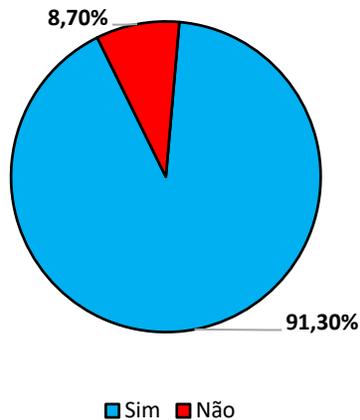
⁷ Frisamos que as 49 Ouvidorias não são todas as existentes nos três estados. São apenas aquelas que se encontravam inscritas no FNOU no mês de maio do ano de 2018.

⁸ Segundo Santos (2012 *apud* ALMEIDA; FAVA, 2012, p. 13), “tem sido comumente usada a expressão ‘universidade comunitária’ para designar aquelas instituições de ensino superior que não são públicas nem privadas, referindo-se às públicas no sentido de estatais – federais, estaduais e municipais – e privadas no sentido das entidades que visam ao lucro. Dessa forma, conforme Santos (2012), com a designação de universidades comunitárias estariam uma série de instituições privadas sem fins lucrativos, sejam elas laicas ou confessionais, como é o caso das que integram a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias – Abruc”.

Gráfico 2: Tipo de IES por categoria

Fonte: elaboração própria dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2018).

Com a primeira pergunta do questionário “A Ouvidoria utiliza sistema informatizado?”, buscamos compreender se as ouvidorias da região sul utilizavam algum tipo de sistema informatizado de registro para as demandas que chegavam até o setor ou não. Os números gerais apontados pelos pesquisados estão apresentados no Gráfico 3.

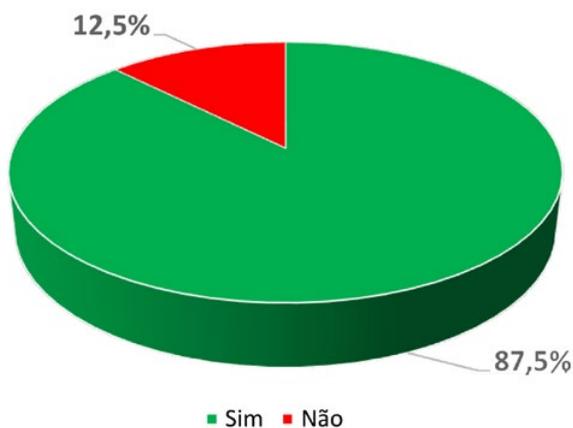
Gráfico 3: Utilização de sistema informatizado

Fonte: elaboração própria dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2018).

Observando com mais cuidado os dados das respostas, verificou-se que, das 3 IES do Paraná que responderam à pesquisa, todas possuíam sistema informatizado. Das 16 IES do Rio Grande do Sul, 14 possuíam sistema informatizado e apenas 2 delas não possuíam. Já as 4 IES de Santa Catarina possuíam sistema informatizado. Ou seja, 21 das 23 Ouvidorias possuem sistemas informatizados.

Ainda se apurou que o estado do Rio Grande do Sul foi o que apresentou o maior número de Ouvidorias que não possuem sistema informatizado para armazenamento das demandas registradas, conforme pode ser verificado no Gráfico 4. Entretanto, também cabe frisar que foi o estado com maior número de respostas ao questionário, correspondendo a mais de 69,56% do total dos retornos recebidos.

Gráfico 4: Sistemas informatizados no RS

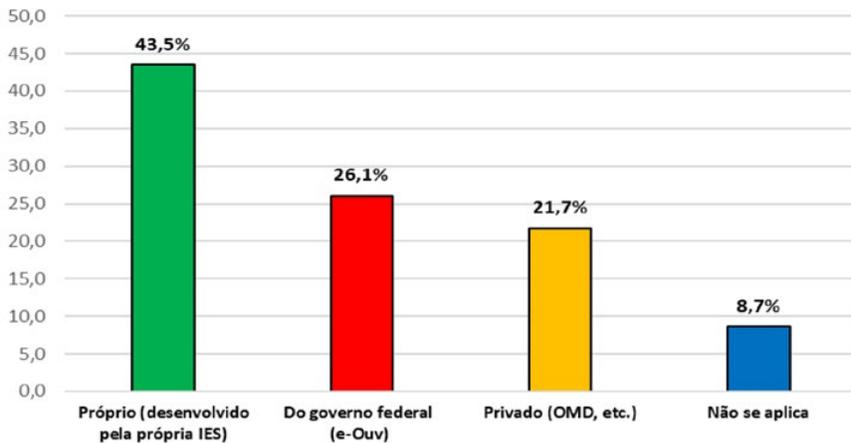


Fonte: elaboração própria dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2018).

Com a segunda pergunta respondida pelos pesquisados “O sistema informatizado é: próprio? Do governo federal? Privado? Não se aplica?”, pretendia-se saber se o sistema foi idealizado e/ou produzido pela própria IES, com recursos institucionais, sendo a manutenção, inclusive, feita pela IES; se foi fornecido pelo governo federal, como é o caso do e-OUV (Sistema de Ouvidorias do

Poder Executivo federal); ou se foi adquirido de alguma empresa particular (como por exemplo a OMD Soluções para Ouvidorias). Os resultados foram os destacados no Gráfico 5.

Gráfico 5: Qual o tipo de sistema?



Fonte: elaboração própria dos autores a partir dos dados da pesquisa (2018).

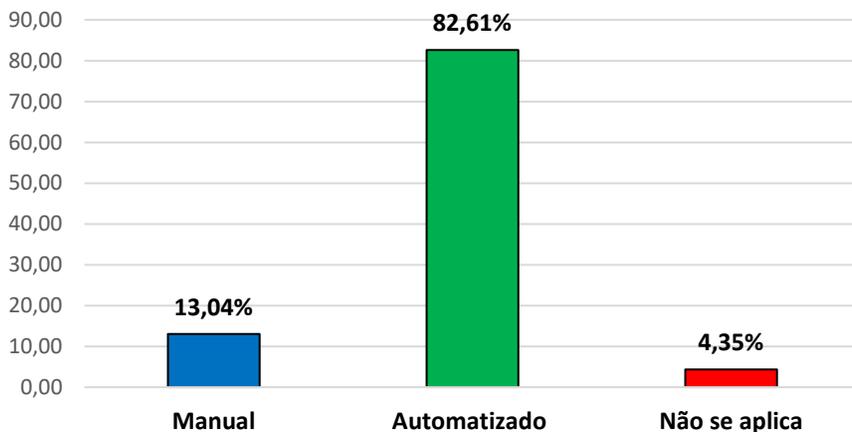
Constatou-se que a maioria dos Sistemas Informatizados é desenvolvida pela própria IES (43,5%, o que equivale a 10 respostas: 8 do RS e 2 de SC), seguido pelo sistema do governo federal (26,1%, ou 6 respostas: 3 do RS e 3 do PR) e privado (21,7%, ou seja, 5 respostas: 4 do RS e 1 de SC). Já 2 – uma do RS e uma de SC – Ouvidorias responderam “não se aplica”.

Atentamos ao Gráfico 5, bem como nos demais gráficos subsequentes, que o item “não se aplica” referiu-se aos casos em que a Ouvidoria não possuía sistema informatizado e utilizava outro método de arquivamento para as demandas, como, por exemplo: *softwares* de planilha eletrônica como o Microsoft Excel e Openoffice Calc, ou de texto, como o Microsoft Word e Openoffice Writer, etc.

Na terceira pergunta “O sistema é manual ou automatizado?”, buscou-se entender se o sistema usado pela Ouvidoria pesquisada era manual ou

automatizado. Isto é, se o ouvidor e/ou assistente da Ouvidoria precisava digitar todos os dados de cadastro das demandas no sistema, como texto do relato, nome do solicitante, contatos, etc. ou se o preenchimento e recursos eram automáticos (ou na maioria deles), quando o próprio usuário preenche. A partir de tal questionamento, verificou-se que a maioria dos sistemas de Ouvidoria é automatizado, pois 19 respostas foram positivas para esse aspecto e somente 3 responderam como manual. Vale frisar que 1 resposta apontou como “não se aplica”. As informações das respostas podem ser vistas no Gráfico 6.

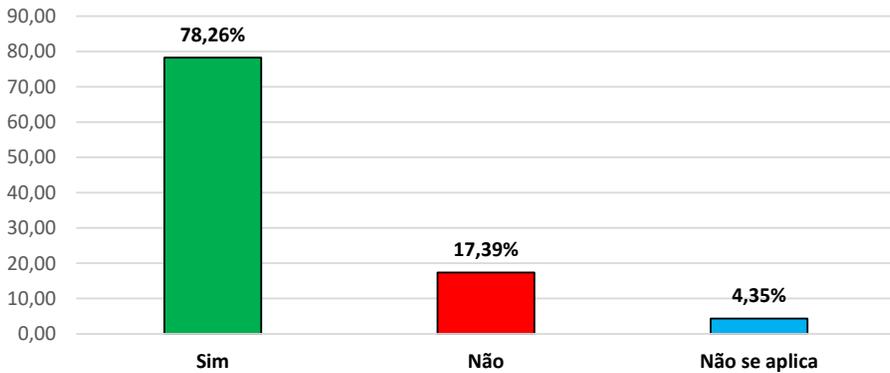
Gráfico 6: Sistemas manuais e automatizados



Fonte: elaboração própria dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2018).

A quarta pergunta “O sistema gera gráficos e relatórios?” buscou saber se o próprio sistema informatizado gerava gráficos e relatórios. No caso, entende-se que quando o sistema não gera tais documentos o próprio ouvidor o faz manualmente, utilizando recursos de *softwares* de planilha eletrônica e de texto.

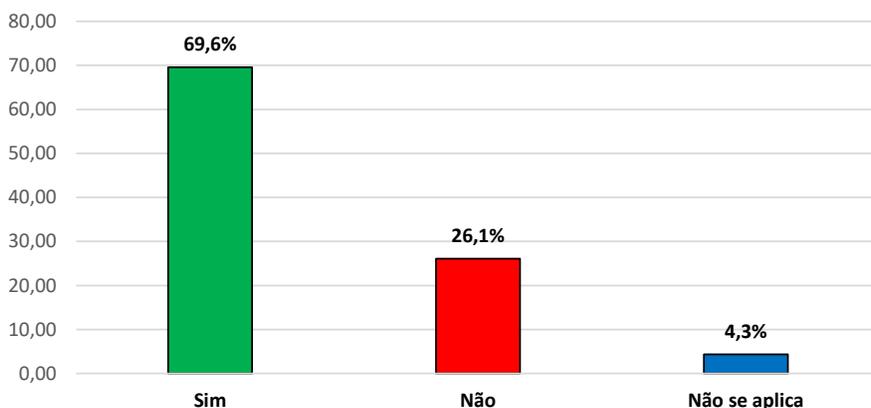
Aqui foi observado que 18 respostas foram positivas: 12 do RS, 3 do PR e 3 de SC. Já 4 respostas foram negativas, sendo 3 do RS e 1 de SC. Uma das respostas foi descrita como “não se aplica”. Os percentuais encontram-se no Gráfico 7.

Gráfico 7: Geração de gráficos e relatórios

Fonte: elaboração própria dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2018).

A quinta e última pergunta “É possível anexar arquivos ao sistema?” teve como objetivo compreender se o sistema informatizado de registros da Ouvidoria permitia anexar arquivos diversos, como imagens, fotos, documentos em formato .doc, .pdf, etc. Compreendemos que tudo isso facilita o arquivamento de informações e futuras pesquisas para o ouvidor e para a própria instituição em uma visão mais estratégica.

Obtiveram-se os seguintes números: 16 ouvidores responderam que é possível anexar dados ao sistema que utiliza, 6 responderam que não é possível e apenas 1 respondeu que “não se aplica”. Os dados colhidos podem ser verificados no Gráfico 8.

Gráfico 8: É possível anexar arquivos ao sistema?

Fonte: elaboração própria dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2018).

Após coletados os dados da pesquisa, foi possível entender diversos aspectos para se desvendar a existência de práticas de gestão de rotina e da melhoria nas ouvidorias das IES da região sul do Brasil nos dias atuais, especialmente no que se refere ao armazenamento de dados. A primeira delas é a imprescindibilidade de utilização de sistemas informatizados para armazenamento das informações, caminho esse que, já em uma primeira instância, foi observado quando da recolhida e análise dos dados.

4. Considerações finais

Após a coleta de todos os dados, conclui-se que, no total de 49 IES da Região Sul inscritas no FNOUH, 23 Ouvidorias responderam ao questionário, sendo elas a maioria do estado Rio Grande do Sul (16), seguida de 4 Ouvidorias de Santa Catarina e 3 do Paraná. A partir dos números apresentados, constatou-se que a maioria das Ouvidorias do Sul possui Sistema Informatizado de registro de demandas (91,30%).

Esse número é bastante expressivo, pois demonstra a preocupação das IES com a otimização do trabalho do ouvidor e com o arquivo das informações. Notou-se, então, que há o cuidado em se trabalhar com o que Petenate (2011) chama de processos, pois a utilização de sistemas informatizados, consequentemente, aperfeiçoa a gestão da rotina e a gestão da melhoria. Ou seja, existe a iniciativa de trazer novas e superiores condições para que os dados coletados, a matéria-prima de uma Ouvidoria, se transformem em resultados.

Outro ponto relevante é que a maioria dos sistemas informatizados foi desenvolvida pela própria IES consultada (43,48%), seguido pelo sistema do governo federal (26,09%), e privado (21,74%). Contudo, é interessante destacar que 43,48% das IES pesquisadas são públicas federais. Assim, possivelmente, estas ainda não tenham aderido ao e-OUV, que é a plataforma *web* gratuita, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU) e ofertada aos estados, municípios e órgãos vinculados para tratativas de manifestações de usuários dos serviços públicos.

A prevalência dos sistemas de Ouvidoria é automatizada (82,61%) e somente 13,04% são manuais. Tal informação é pertinente, pois aponta que há uma facilitação e agilização no serviço do ouvidor, que pode usar o tempo a favor das tratativas das demandas. De qualquer maneira, é válido destacar que 4,35% das respostas apareceram como “não se aplica”, ou seja, acredita-se que o ouvidor, neste caso, ainda utilize outra forma de registro das demandas, como, por exemplo, os *softwares* de planilha eletrônica e de texto.

Um número importante e que também facilita o dia a dia do ouvidor é que 78,26% dos sistemas geram gráficos e relatórios automaticamente (direto do *software*). Quanto à possibilidade de anexar conteúdos, 69,57% dos sistemas informatizados proporcionam essa aplicabilidade. Esses dois dados esclarecem que há a ideia de aprimoramento da gestão da rotina e da gestão da melhoria, além de desembaraçar o fazer dos profissionais de Ouvidoria, visto que a funcionalidade auxilia no fornecimento de informações à gestão.

Acredita-se que, quanto mais automatizado for o sistema informatizado utilizado pela Ouvidoria, melhor será a qualificação do trabalho do ouvidor, que poderá provisionar informações com mais clareza e precisão aos gestores (outros sistemas) de suas instituições. Logo, os líderes poderão se valer desses materiais, gráficos e relatórios para as tomadas de decisões.

Não menos importante é a questão da sustentabilidade ambiental, pois se torna desnecessário realizar frequentes (e em grande quantidade) impressões para arquivamento dos dados coletados, bem como não é preciso o armazenamento em dispositivos móveis como disquetes, CDs e *pendrives*. Obviamente que, por meio dos sistemas informatizados, se pode guardar os materiais em servidores ou na nuvem.

Aposta-se, pois, na tendência de que a cada novo ano os profissionais de Ouvidoria possam contar com sistemas informatizados cada vez mais automatizados e eficientes. Esses novos processos auxiliariam e otimizariam significativamente o ofício do ouvidor/*ombudsman* e de toda sua equipe, especialmente nos períodos em que o número das solicitações aumenta e é preciso trabalhar mais e melhor com os dados.

Na visão de Rezende e Abreu (2003, p. 56), “tecnologia por tecnologia, sem planejamento, sem gestão e ação efetiva, não traz contribuição para a empresa”. Então, conclui-se que, para que os dados, as informações e, enfim, os conhecimentos – oriundos das demandas registradas na Ouvidoria – gerem resultados frutíferos para a instituição, é imprescindível a figura do ouvidor, com sua sensibilidade e *know-how*, bem como é fundamental que os gestores, de fato, se apropriem dos elementos e tomem as decisões.

Referências

ALMEIDA, A. C.; FAVA, A. A Ouvidoria na Universidade Comunitária. In: FAVA, A.; ALMEIDA, A. C. de; PODESTÁ JUNIOR, A.; VILANOVA, F. (org.). *Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência*. 1. ed. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. v. 1. p. 13-18.

GALVÃO, L. M. Missão da ouvidoria: cultivar esperanças. In: VILANOVA, F.; TANEZINI, C. A. *Ouvidoria universitária no Brasil: relato de experiência*. Fortaleza: FNOU/ABO Nacional, 2007.

IMBROISI, D. de O. *Ouvidoria – Instrumento de gestão*. In: VISMONA, E. 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.

LYRA, R. P. (org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB; Curitiba: Ed. Universitária/UFPR, 2000.

LYRA, R. P. Ouvidorias públicas: as ouvidorias universitárias. In: LYRA, R. P. (org.). *A nova era pública da cidadania*. João Pessoa: Editora Universitária/ UFPB, 1996.

NOBRE NETO, P. G. A ouvidoria como ferramenta de gestão: a participação social no hospital universitário da Universidade Federal do Maranhão. In: PODESTÁ JUNIOR, A.; PFAFFENSELLER, A. C. de A.; OLIVEIRA, A. S. de. *Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul (Relatos de experiências em Instituições de Ensino Superior e Hospitais Universitários)*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

OLIVEIRA, J. E. de. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: 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, 2005. p. 46-54.

90 OMD, Soluções para Ouvidorias. Disponível em: <http://www.ombudsman.br>. Acesso em: 5 set. 2018.

PETENATE, A. J. Gestão e melhoria de processos. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. *Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas, SP: UNICAMP/Ouvidoria, 2011.

PFÄFFENSELLER, A. C. de A. de; SANTOS, C. dos. Dia nacional do ouvidor: uma data a ser comemorada. In: PODESTÁ JUNIOR, A.; PFÄFFENSELLER, A. C. de A.; OLIVEIRA, A. S. de. *Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul (Relatos de experiências em Instituições de Ensino Superior e Hospitais Universitários)*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

REZENDE, D. A.; ABREU, A. F. de. *Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas*. São Paulo: Atlas, 2003.

SÁ, A. Ouvidores/*Ombudsmen*: considerações teóricas e práticas. In: SÁ, A.; VILANOVA, F.; MACIEL, R. (org.). *Ombudsmen, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004. 248p.

VILANOVA, F.; TANEZINI, C. A. *Ouvidoria Universitária no Brasil: relato de experiências*. Fortaleza: Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU)/ Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman* (ABO), 2007.

CAPÍTULO 5

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

Ana Karla de Sousa Severo¹

1. Introdução

A Constituição Federal em 1988, denominada Constituição Cidadã, está fundamentada em valores democráticos que expressam o reconhecimento e proteção da dignidade da pessoa humana, participação social e soberania popular. A partir da sua promulgação, observam-se avanços significativos tanto na criação de atos normativos infraconstitucionais que regulam e aproximam as relações entre Estado e sociedade, permitindo uma maior participação social, sobretudo

¹ Ouvidora Interina do Hospital Universitário Onofre Lopes – HUOL/Ebserh. Gestora do SIC. Tecnóloga em Lazer e Qualidade de Vida (IFRN); graduanda em Direito (UFRN). Atualmente cursa Especialização em Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (UFRN) e em Direito Público (PUC-Minas Gerais). É membro do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino e da Rede Nacional de Ouvidores dos Hospitais Universitários Federais.

E-mail: ana.severo@ebserh.gov.br

no âmbito da administração pública, bem como na criação de mecanismos e espaços que assegurem e deem concretude ao exercício dessa participação.

No âmbito da administração pública, a Constituição Federal (1988), no art. 37, determina que:

[...] §3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços. (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, a Carta Magna assegura a participação social na esfera pública, contudo, não explicita as formas de participação, deixando às leis e outros atos normativos infraconstitucionais o papel regulamentador. Como destaque, a Lei nº 13.460/2017 constitui um marco para as Ouvidorias Públicas, pois dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Sobre isso, citam-se os artigos 9º e 10 da referida lei, transcritos a seguir:

Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.

Ressalta-se que esse marco legal traz as ouvidorias públicas como espaços relevantes, por meio das quais os cidadãos poderão apresentar suas manifestações acerca dos serviços públicos, constituindo-se, portanto, em espaços de participação e de reivindicação de direitos. Destaca-se a concepção trazida por Leite (2014) sobre democracia deliberativa, na qual se observa que, em detrimento das diversas acepções apresentadas, existe uma característica comum

entre elas que é a instituição de formas alternativas e ampliação de espaços comunicativos entre Estado, esfera pública e sociedade.

Além disso, ressalta o autor que essa aproximação entre Estado e sociedade deve encontrar a sua legitimação nos princípios da inclusão, pluralismo e igualdade participativa, o que permite, por sua vez, o acesso dos cidadãos aos processos de produção e decisões públicas às quais estarão sujeitos. Assim, a participação dos usuários dos serviços públicos é de significativa importância para analisar o contexto real e delinear o planejamento das ações visando a melhoria dos serviços prestados, sendo a avaliação um dos instrumentos utilizados. A Lei nº 13.460/2017, em seu art. 6º, reconhece ser um dos direitos básicos do usuário a:

I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços.

Com esse enfoque, o objetivo dessa pesquisa é apresentar recorte sobre as experiências cotidianas da Ouvidoria do Hospital Universitário Onofre Lopes, com ênfase na pesquisa de satisfação do usuário realizada na Instituição. Ressalta-se que a Ouvidoria do HUOL compõe a rede de ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais geridos, por sua vez, pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.²

2. Metodologia

A pesquisa de satisfação foi realizada em ciclos e abrangeu uma média de 5.500 participantes, sendo estes pacientes hospitalizados e em atendimento ambulatorial. Tal recorte corresponde ao período de 2015 a 2018, sendo aplicados questionários abordando os seguintes pontos: atendimento prestado, conforto e infraestrutura, contemplando 7 indicadores, conforme apresentados

² Empresa pública de direito privado vinculada ao Ministério de Educação, criada pela Lei Federal nº 12.550/2011. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br>. Acesso em: fev. 2019.

no quadro a seguir. Durante as entrevistas foram coletadas opiniões e sugestões de melhorias dos usuários e registradas em diário de campo.

3. Resultados/discussões

O processo metodológico delineado possibilitou extrair os resultados que podem ser observados no quadro seguinte:

Quadro 1: Índices de pesquisa de satisfação do usuário

Item avaliado	Ano			
	2015	2016	2017	2018
Conforto no local da recepção	73,37	76,09	74,98	76,97
Higiene, limpeza e organização	74,11	77,77	77,39	84,99
Conforto das instalações na área de atendimento médico	78,48	84,05	86,36	88,81
Atendimento da recepção: gentileza, atenção, informações recebidas	77,84	83,38	84,58	89,66
Atendimento da equipe de saúde: gentileza e tratamento de saúde recebido	83,63	90,73	91,94	94,43
Tempo de espera pelo atendimento/internação	53,25	58,34	62,15	63,84
Índice geral de satisfação	69,30	80,69	81,90	84,47

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais da Ebserh.

No indicador “Conforto no local de recepção”, os usuários apresentaram como principal queixa o número insuficiente de cadeiras nos locais de espera pelos atendimentos. Após apresentação à gestão do HUOL, foi feita licitação para aquisição de longarinas, aumentando assim a quantidade de cadeiras para

acomodação dos usuários. Notou-se, nos ciclos subsequentes, que houve um acréscimo na nota atribuída a este item.

Quanto ao aspecto “Higiene, limpeza e organização”, os pacientes, durante as entrevistas, relataram como falha a higienização insuficiente dos banheiros. Dessa forma, após analisada a situação, foi determinado pela gestão do HUOL um intervalo menor de limpeza (os banheiros passaram a serem higienizados a cada hora), além da supervisão constante desses locais. Um indicativo da melhoria pode ser observado no resultado do último ciclo, que apresentou aumento no índice de satisfação.

No que concerne ao indicador “Conforto das instalações na área de atendimento médico” foram pensadas ações que possibilitassem um maior conforto dos pacientes. Dessa forma, e considerando também os relatos dos pacientes e acompanhantes registrados durante as entrevistas e em manifestações recebidas na Ouvidoria, foram instalados condicionadores de ar nas salas de procedimento e em alguns ambulatorios, além da manutenção das camas (leitos) dos pacientes internados, bem como manutenção/substituição das poltronas dos acompanhantes, o que propiciou, como observado nos indicadores, uma melhor satisfação dos usuários do HUOL.

No indicador “Atendimento da recepção: gentileza, atenção, informações recebidas”, os pacientes apontaram a necessidade de fornecimento adequado de informações e de mais profissionais para atenderem nas recepções. Assim sendo, foram contratados mais colaboradores para esse serviço, além da realização de cursos voltados à excelência no atendimento.

No que diz respeito ao indicador “Atendimento da equipe de saúde: gentileza e tratamento de saúde recebido”, o HUOL apresenta índices satisfatórios de atendimentos. Porém, além de terem sido contratados mais profissionais para ocorrer o dimensionamento adequado nos serviços prestados, foram/são realizados frequentemente cursos, palestras, encontros de formação para aperfeiçoamento do trabalho, além de incentivo à participação.

Destaca-se que o indicador “Tempo de espera pelo atendimento/internação” requer maior atenção, uma vez que os pacientes referiram insatisfação sobre a espera tanto durante as entrevistas quanto nas reclamações registradas na Ouvidoria. Dessa forma, após a apresentação aos gestores, foram adotadas medidas a fim de diminuir esse tempo como a marcação de consulta por blocos de horário (oito pacientes a cada duas horas), bem como a adequação no horário de internação. Observou-se que houve melhora nesse item, contudo, esse indicador continua impactando de forma negativa na avaliação geral do HUOL.

Ainda sobre esse indicador – Tempo de espera pelo atendimento/internação –, é importante ressaltar que os pacientes com agendamento de assistência ambulatorial, em sua maioria, provêm dos municípios do interior do Estado, e, portanto, dependem de transporte das prefeituras municipais para o deslocamento até a capital.

Assim sendo, é possível que a avaliação obtida (média de 59,40, segundo PSU – 2015 a 2018) seja influenciada pelo longo tempo de espera decorrente de fatores exógenos: o paciente pode ter agendamento de consulta ou de um procedimento diagnóstico ou terapêutico para o turno da tarde, porém se desloca para Natal durante a madrugada, sendo deixado no hospital no início da manhã, em virtude de haver outros pacientes, entre os que estão sendo transportados, com agendamento para esse turno. Assim, ainda que essa dificuldade não seja do HUOL, na hora da entrevista (que respeita a subjetividade do usuário, embora seja informado que a resposta deve ter por base o horário para o qual o atendimento está agendado até a efetivação da consulta/procedimento) a avaliação do tempo de espera pode receber essa influência.

Por fim, ressalta-se que o índice geral de satisfação do HUOL melhorou significativamente ao longo dos ciclos, o que demonstra que ações efetuadas pela gestão do HUOL contribuíram para melhoria dos serviços e assistência prestados à população do Rio Grande do Norte.

Os resultados apresentados revelaram gradativamente mudanças nos indicadores elencados. Assim, corrobora-se com Perseguinto, quando afirma que as ouvidorias:

[...] mais do que um canal de recepção pura e simples das sugestões, reclamações e denúncias dos cidadãos, as ouvidorias públicas têm se configurado com importante canal de interlocução e mediação bem como um necessário instrumento de gestão para as organizações públicas. (PERSEGUINO, 2017, p. 46).

Sob essa ótica, as ouvidorias no âmbito da administração pública são espaços promotores do empoderamento dos usuários, uma vez que estes expressam seus posicionamentos frente aos serviços prestados, e estes repercutem em mudanças efetivas e melhorias no hospital universitário, garantindo que os usuários sejam sujeitos de mudanças do *status quo*.

4. Considerações finais

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, avanços significativos ocorreram no âmbito do reconhecimento e tutela de direitos, bem como da participação social, exercício da cidadania e, por consequência, efetivação da democracia. No âmbito da administração pública, a participação social se consolida a partir da organização da estrutura administrativa e criação de espaços em que o cidadão pode apresentar as suas manifestações. Considera-se que as ouvidorias públicas possibilitam aos usuários assumirem o seu protagonismo frente à realidade dos serviços públicos prestados.

Considera-se a pesquisa de satisfação do usuário um relevante instrumento de efetivação da democracia e de avaliação dos serviços públicos por ter como base a participação dos cidadãos e, assim, gerar subsídios para qualificar a prestação dos serviços. Dessa forma, espera-se que o Hospital Universitário Onofre Lopes e os demais hospitais universitários federais possam dar continuidade

ao planejamento e implementações de melhorias em seus serviços, com base na participação dos usuários, o que certamente se refletirá na satisfação destes acerca dos serviços prestados.

Ao final reflete-se com Freire (2014) de que não adianta reconhecer a existência de direitos e ter uma prática negadora deles, deve-se propiciar mecanismos e espaços de efetivação de direitos para se tenha uma verdadeira transformação da ordem social.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.460/2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13460.htm. Acesso em: fev. 2019.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. *Sistema de Informações Gerenciais da Ebserh*. Disponível em: <http://www.sig.ebserh.br>. Acesso em: abr. 2019.

FREIRE, P. *Política e educação*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

LEITE, R. B. *O papel do juiz na democracia: ativismo judicial político X ativismo judicial jurisdicional; 500 anos de autoritarismo e o desafio da transição para a democracia no Brasil contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2014.

PERSEGUINO, S. A. Processos dialógicos em ouvidorias universitárias: a experiência da UFSCAR. In: PODESTÁ JUNIOR, A.; PFAFFENSELLER, A. C.; OLIVEIRA, A. S. *Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte ao sul, relatos de experiências e Instituições de Ensino Superior e hospitais universitários*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

CAPÍTULO 6

Uma abordagem sobre o papel estratégico das ouvidorias públicas

Biolange Oliveira Piegas¹

1. Introdução

A pluralidade faz parte da existência humana, ou seja, desde sempre os homens convivem com as divergências, sejam elas de cunho religioso, político, moral ou outros, haja vista a nossa condição de seres sociais, cuja essência se constitui e se forma a partir da diversidade, termo esse tão atual e desafiador em nossos dias.

Partindo dessa premissa, reporta-se às relações humanas e aos mecanismos que os indivíduos podem dispor para gerir as diversas situações às quais estão expostos, já que precisam lidar com seus anseios, conflitos e necessidades, na busca de meios que viabilizem a concretização de suas expectativas. É, justamente nessa senda, que as Ouvidorias Públicas² vêm ocupar um lugar de destaque, como espaço

¹ Ouvidora-Geral da Universidade Federal de Pelotas – UFPel. Mestre em Letras, área de linguagens, pela UFPel. *E-mail*: biolange@ufpel.edu.br.

² Para Biagini (2013) a ouvidoria pública é um instrumento de gestão, a qual possibilita mudanças, de forma a garantir a qualidade da prestação dos serviços oferecidos pela instituição, concorrendo, também, para a

de acesso para que os cidadãos se manifestem. Assim, como órgão mediador entre o cidadão e as instituições, a Ouvidoria tem o pressuposto de dar acolhimento àqueles que a procuram, independentemente do canal utilizado.

É sempre importante salientar o papel da ouvidoria como ferramenta e, porque não dizer, como aliada ao fortalecimento da gestão na administração pública, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. A partir do momento em que toma ciência de determinados fatos e/ou ações que possam impactar no serviço público prestado, cabe à ouvidoria levá-los ao conhecimento tanto da Administração quanto das áreas envolvidas. Assim, ao ter acesso a essas informações, o gestor tem a possibilidade de agir na adoção de medidas com vistas a possíveis mudanças, em que pese a melhoria e o aperfeiçoamento de políticas vigentes fragilizadas.

Seguindo essa linha, depara-se, atualmente, com um cenário pautado na conscientização dos cidadãos quanto à sua efetiva participação nos processos que envolvem as políticas públicas vigentes. Em outras palavras, há um movimento explícito para que as pessoas não só exerçam seu direito de serem ouvidas, como também, tenham a garantia de que os registros encaminhados aos órgãos competentes ganhem a devida importância e sejam tratados de forma equânime. Afinal, se em nome da transparência é possível, por exemplo, acompanhar como os recursos públicos estão sendo utilizados, é no mínimo desejável que o cidadão não o faça apenas como mero expectador. De nada adiantaria a construção de espaços que permitissem a atuação da sociedade se não lhe for facultada o direito de tomar parte nos processos que a envolvem. Discutir coletivamente sempre será a melhor saída para a melhoria e responsabilização da gestão pública.

Assim, não se pode ignorar que a gradativa transformação e progresso da sociedade permitiram o surgimento de uma nova relação entre o cidadão e as instituições prestadoras de serviços. Nessa esteira, se inserem as ouvidorias

formulação de políticas públicas. Por sua vez, a OGU define a ouvidoria como um espaço aberto para a sociedade, cujas informações trazidas pelos cidadãos auxiliam na identificação de melhorias, proposição de mudanças, indicando, ainda, as situações irregulares.

públicas, principalmente no que diz respeito à abrangência de sua atuação. Entre as mais recentes atribuições destaca-se o caráter de proteção e defesa do usuário, no que diz respeito à garantia da obtenção de uma prestação de serviços adequada e de qualidade. Associada a esse propósito, a ouvidoria também deve agir como facilitadora na interlocução do usuário de serviços públicos com os órgãos da administração pública.

Ainda que a Emenda Constitucional nº 19/1998 regulamente em seu texto sobre a prestação dos serviços públicos em geral, tratando sobre a garantia de atendimento ao usuário e a consequente avaliação da qualidade desses serviços, houve a necessidade da criação de uma ponte, de um instituto para mediar e assegurar a efetiva participação dos usuários perante às ações da administração pública. Pois, como sujeitos de direito, não só podem como devem reivindicar a melhoria dos serviços, tendo em vista que as políticas sociais públicas devem estar alinhadas ao interesse da população.

O presente capítulo tem como escopo trazer algumas reflexões sobre o papel das ouvidorias públicas, com base na literatura sobre o tema. Contribuindo com essa proposta, será abordado o caso da Ouvidoria-Geral da Universidade Federal de Pelotas – UFPel, apresentando alguns aspectos de sua trajetória, cujo caminhar tem sido pautado pelo compromisso de ofertar serviços de qualidade a seus usuários. Cabe dizer que essa discussão será tratada de forma teórica, considerando que esta abordagem “não busca enumerar ou medir eventos e, geralmente, não emprega instrumental estatístico para análise dos dados; seu foco de interesse é amplo e parte de uma perspectiva diferenciada da adotada pelos métodos quantitativos” (NEVES, 1996, p. 1). A intenção é reforçar a importância de dar uma maior visibilidade à atuação das ouvidorias públicas, valorizando-as como espaços que facilitam e medeiam a comunicação do cidadão com as instituições públicas.

2. As ouvidorias públicas (federais) em foco

A abordagem sobre o conceito de ouvidoria pública tem extensa bibliografia (BIAGINI, 2013; FERREIRA; SANTOS, 2011; MARIO, 2011; LYRA; CARDOSO, 2011; VIANNA, 2008). Em vista disso, optou-se por trazer a noção dada pela OGU (2012), para a qual se trata de

uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos. (p. 8).

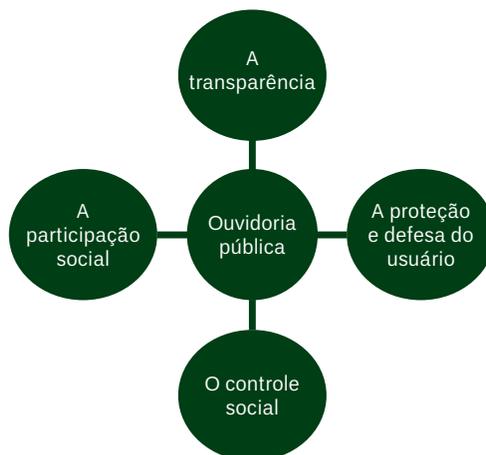
Em que pese a sua importância, o trabalho exercido pelas ouvidorias contrasta entre o registro de um cidadão e a possível expressividade de uma vontade coletiva. Em outros termos, o tratamento de uma manifestação pode levar à deflagração da necessidade de muitos outros cidadãos, assim como, pode acarretar a resolutividade de uma dada situação, simplificando e agilizando determinados procedimentos. Como exemplo disso, pode-se citar o caso de otimização de acesso a determinados espaços físicos cuja falta ou morosidade em sua implementação estaria sendo alvo de queixas por parte de pessoas com dificuldades e/ou deficiências físicas.

De fato, mediante a identificação de fragilidades, cabe ao cidadão fazer valer a sua voz e, para isso, precisa contar com mecanismos que lhe propiciem uma efetiva comunicação com a gestão pública, ancorados na transparência e no foco na melhoria de processos. Esse é o cerne da existência de uma ouvidoria pública: ser capaz de fomentar a participação social, levando ao conhecimento da gestão

as questões que precisam ser discutidas, analisadas e que possam, *a priori*, induzir possíveis mudanças a partir das demandas registradas pelos cidadãos.

A figura a seguir traz uma entre outras tantas possíveis representações das potencialidades de uma ouvidoria pública, destacando-a como instrumento que favorece:

Figura 1: Potencialidades de uma ouvidoria pública



Para melhor compreender as premissas apresentadas na figura 1, é necessário refletir sobre as proposições que cada uma abarca, formando, dessa forma, os ideais basilares de uma ouvidoria pública. Antes disso, é preciso entender que a ouvidoria “oferece a possibilidade de se buscar solução nas situações em que o cidadão não consegue fazer valer seus direitos perante os diversos órgãos da Administração Pública.” (BRASIL, 2007). No entanto, cabe ressaltar que a Ouvidoria não é o primeiro recurso, ou seja, o cidadão deve, antes, reportar-se à instância em que se originou a demanda, na tentativa de que os responsáveis possam prestar o devido auxílio. Caso não obtenha êxito no pleito e, esgotadas outras possíveis alternativas, o cidadão deve procurar a Ouvidoria, a qual é responsável por acolher e fazer os encaminhamentos necessários ao deslinde da situação apresentada.

Pode-se dizer que o ponto de partida se revela no acolhimento às manifestações, estabelecendo um elo entre o usuário e a instituição. Tal procedimento leva

à aproximação e à conseqüente *participação social*, já que, além de possibilitar a abertura de um diálogo, permite que o cidadão obtenha um esclarecimento aos fatos apontados. Dessa forma, a Ouvidoria não só legitima as decisões tomadas pela administração pública como tem por máxima o fortalecimento desta. Afinal, ao criar canais de interlocução, como no caso as ouvidorias, a gestão demonstra que se interessa pelas necessidades dos usuários dos serviços prestados. Para Alves Júnior (2002, p. 42):

A Ouvidoria Pública, no Brasil, assume como característica principal a de ser um instrumento de comunicação da população com a administração pública; está se colocando frente ao administrado, em benefício de ambos. O ouvidor tanto protege o cidadão, quanto põe a salvo a administração, de críticas injustas e acusações infundadas, pois a boa administração sempre interessa a todos.

No que se refere à *proteção e defesa do usuário*, apresenta-se a figura do ouvidor, que, ao acolher e dar tratamento às manifestações dos usuários dos serviços públicos, oportuniza a adoção de ações por parte da gestão a partir das ocorrências registradas, incentivando, inclusive, a criação e sistematização de indicadores para a melhoria dos serviços prestados. Esse processo desencadeia, ainda, um sentimento de confiança na administração pública, pois ao usuário é possível a percepção de que sua voz foi ouvida e de que seu clamor não foi em vão. Ao contrário, contribui para uma possível mudança que deverá, por extensão, beneficiar a outros interessados, haja vista que

As Ouvidorias Públicas são instituições que integram a estrutura dos órgãos prestadores de serviços, e elas servem para acompanhar a prestação destes serviços, zelando pela sua qualidade e pela garantia dos direitos dos usuários. Por isso, cabe a elas receber as manifestações dos usuários que acharem que seus direitos estão sendo violados, podendo elas exigir respostas do órgão, propor medidas para a defesa dos direitos do usuário e mediar situações de conflito entre este e o prestador de serviço. (BRASIL, 2017).

A *transparência*, outra premissa da ouvidoria pública, é perceptível à população, à medida que os órgãos da administração pública investem na qualidade e eficiência dos serviços prestados, dando visibilidade às suas ações. A ouvidoria é parceira para que a gestão pública se aproxime do cidadão, deixando de lado as imposições de uma cultura calcada na opacidade. Para esse novo fazer, é importante que as interações e a própria comunicação se deem por meio de uma linguagem simples, objetiva e clara, de forma que a população sintam-se partícipe desse processo.

O cidadão que exerce seu direito democrático de acompanhar e fiscalizar o bem público contribui para uma boa governança e, de forma indireta, estimula o *controle social*. Quando a ouvidoria acolhe a manifestação do cidadão, ela dá início a uma possível mudança e/ou melhoria da gestão pública, pois, ao estabelecer um elo de comunicação com a sociedade, propicia que esta seja ouvida e, quiçá, tenha seu pleito atendido de forma satisfatória e eficiente. Segundo Barreto e Alves Filho (2016, p. 159), a ouvidoria “é o melhor canal para entender o que o cidadão demanda e espera do serviço público”.

3. Uma abordagem acerca da trajetória da Ouvidoria-Geral da Universidade Federal de Pelotas – UFPel

Embora a instituição das ouvidorias públicas esteja em crescente desenvolvimento, sua atuação ainda gera algumas incertezas. No âmbito das universidades, nos deparamos com uma comunidade acadêmica, envolvendo alunos, técnicos e docentes que ainda desconhecem a função da ouvidoria e seu papel como facilitadora da interlocução entre o usuário e a Instituição de Ensino Superior – IES. Uma das possíveis causas disso recai sobre aspectos como a divulgação e a visibilidade das ouvidorias no contexto universitário. Sob essas circunstâncias, há de se mencionar também que o processo de consolidação das ouvidorias públicas, de um modo geral, é relativamente recente, estando sob constante atualização e aprimoramento.

O caso da Ouvidoria-Geral da UFPel se insere nesse contexto. A proposta para sua criação teve origem no ano de 2012, com a identificação da existência de uma incipiente discussão sobre o tema, sem que houvesse a consecução de ações específicas que possibilitassem a criação do serviço na Universidade. A partir de então, foram realizados contatos com a Ouvidoria-Geral da União e Ouvidorias de Universidades da região, a fim de constituir conhecimento específico e necessário para lograr êxito na implementação de importante serviço de diálogo com a sociedade. Nessa direção, foi encaminhado ao Gabinete do Reitor o documento de “Proposta de Implantação da Unidade de Ouvidoria na UFPel – rumo ao sistema participativo”, apresentando os parâmetros para a criação do setor e a conseqüente incorporação das atribuições do Serviço de Informação ao Cidadão. Partindo dessa discussão preliminar, instituiu-se, mediante a Portaria GR nº 1.530, de 9 de julho de 2013, a Ouvidoria da Universidade Federal de Pelotas.

Desde então, a Ouvidoria tem atuado como parceira na identificação de fragilidades e/ou potencialidades, assim como na busca de soluções aos problemas encontrados, na democratização de rotinas e nos processos de decisão institucional. Pensando nisso, pode-se afirmar que tais procedimentos contribuem para a oxigenação da Instituição, pois fornecem subsídios necessários às mudanças, as quais, em contrapartida, permitem a qualificação dos serviços prestados pela universidade pública, atuando, também, na melhoria da imagem perante à sociedade.

Ao longo desses cinco anos de existência, a Ouvidoria da UFPel tem procurado se adequar à legislação pertinente, com base nos ditames do artigo 37 da Constituição Federal, relativos ao direito do usuário de acompanhar os serviços prestados pela Universidade. Segundo as orientações da CGU,

a ouvidoria pública federal deverá atuar em conformidade com os princípios, dentre outros, da legalidade, impessoalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, publicidade, contraditório, solução pacífica dos conflitos e prevalência dos direitos humanos [...] (BRASIL, 2014).

Ora, observar tais princípios significa zelar pela ética e pela integridade de todos que recorrem à ouvidoria, de forma a garantir um tratamento justo e democrático.

Entre os anos de 2013 e 2016, a Ouvidoria recebeu as demandas dos cidadãos por intermédio de *e-mails*, formulário *on-line* e documentos impressos, disponibilizando, ainda, outros canais de comunicação como o contato via telefone e o presencial. Com relação ao atendimento presencial, verificou-se que esse foi marcado pelo público interno, notadamente, estudantes e professores da Instituição. Nesse período, o registro das manifestações apresentou um percentual que oscilou em torno de 30% com relação ao total verificado no ano antecedente.

Na sequência, em fevereiro de 2017, a Ouvidoria da UFPel aderiu ao Sistema de Ouvidorias do Governo Federal (e-OUV), integrando-se à Rede de Ouvidorias. Tal sistema possibilita, entre outras funcionalidades, que os órgãos federais encaminhem as manifestações cujo assunto seja da competência de outro órgão. Mas, o grande diferencial desse sistema advém do fluxo dinâmico que estabelece, ou seja, a partir do momento em que o cidadão cadastra sua manifestação, ela é imediatamente visualizada pela ouvidoria, a qual, após a devida análise, decide por: encaminhar à área competente; fornecer o caminho para a obtenção da resposta (se for o caso); ou, ainda, direcionar (via e-OUV) para outro órgão público que detenha a resposta e/ou possa apresentar uma resolução.

Em uma análise, com base empírica, pode-se apontar diversos fatores que colaboraram para a crescente procura pela ouvidoria, tais como a divulgação boca a boca; a procura dos usuários por um canal que lhes forneça um *feedback*; a satisfação na resolubilidade das questões levantadas; a confiança no instituto da ouvidoria, entre outros. Enfatiza-se a preocupação que a ouvidoria deve ter em auxiliar o cidadão, agindo, sobretudo, de forma a facilitar o diálogo com a administração pública, estimulando, dessa forma, a constante participação dos usuários. Agindo assim, a ouvidoria estará cumprindo importante papel para o alinhamento entre os anseios do cidadão e as ações dos agentes públicos.

Segundo a Controladoria-Geral da União – CGU, órgão que acompanha e supervisiona as ouvidorias públicas no Poder Executivo federal, a ouvidoria tem por finalidade

possibilitar ao cidadão relacionar-se, diretamente, com o órgão ou entidade pública para solicitar informações e apresentar sugestões, queixas, reclamações e denúncias relativas à prestação dos serviços públicos e/ou o desempenho institucional, em geral. (BRASIL, 2013, p. 13).

No caso das ouvidorias universitárias, o foco recai sobre a qualidade do serviço educacional prestado, tendo em vista a responsabilidade com a formação integral e permanente do profissional, assim como o comprometimento com os valores da vida e o progresso da sociedade.

Por meio do sistema e-OUV foi possível a sistematização das manifestações registradas na Ouvidoria da UFPel, cuja compilação de dados permitiu uma melhor avaliação das políticas e ações da Instituição. Além disso, permitiu o planejamento de novas ações, assim como insumo para a tomada de decisões com vistas à qualificação dos serviços prestados. A partir dessa ferramenta, foi possível observar com mais clareza que:

- o maior número de manifestações recebidas diz respeito às reclamações provenientes das relações entre alunos e professores;
- entre essas reclamações, as quais, muitas vezes são cadastradas como denúncias, são apontadas as atitudes dos professores em sala de aula. Os alunos queixam-se de certos procedimentos realizados de forma arbitrária, sem a oportunidade de entendimento. Assim, dizem que seus argumentos não são considerados e, por temerem represálias, acabam acatando, mesmo sem concordar. Dessa forma, em busca de soluções, procuram a Ouvidoria, na expectativa de uma mudança ou, ainda, que fiquem registradas e cheguem ao conhecimento da Administração da UFPel as ocorrências relatadas;
- as manifestações que ingressam como denúncia, consideradas aptas após análise da ouvidoria, são encaminhadas para possíveis apurações. Entre as

motivações, recebemos relatos classificando as situações ocorridas como assédio moral, assédio sexual, discriminação racial/sexual. Além disso, outras manifestações apontaram possíveis irregularidades relacionadas ao ingresso por cotas; não cumprimento da carga horária e/ou exercício de outra atividade no horário de trabalho na UFPel; perda de benefícios de assistência estudantil. Ainda, foram cadastradas denúncias referentes a desentendimentos graves entre alunos nas dependências da UFPel, sendo alvo, inclusive, de abertura de Boletim de Ocorrência por uma das partes envolvidas;

- no que diz respeito às manifestações de solicitações, de um modo geral, as pessoas têm confundido com o acesso à informação. No entanto, para registro no sistema e-OUV, tais solicitações devem dizer respeito aos serviços prestados pela Instituição. Nesse caso, deve remeter à adoção de providências e não somente à disponibilização de uma informação, já que essa pode ser obtida por meio de pedido realizado no sistema e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão). Não obstante, foi possível verificar que, entre as solicitações recebidas por meio do sistema e-OUV, foram recorrentes os requerimentos de documentos acadêmicos como certidões, históricos e declarações em geral. Outro serviço bastante solicitado se referiu à emissão de certificados/diplomas, os quais se encontravam em atraso ou ainda não haviam sido disponibilizados aos interessados;
- por outro lado, considerando o exposto, as manifestações relativas a elogios e sugestões foram escassas (provavelmente por uma questão cultural), tendo em vista os vinte e cinco meses de implantação do sistema e-OUV na UFPel.

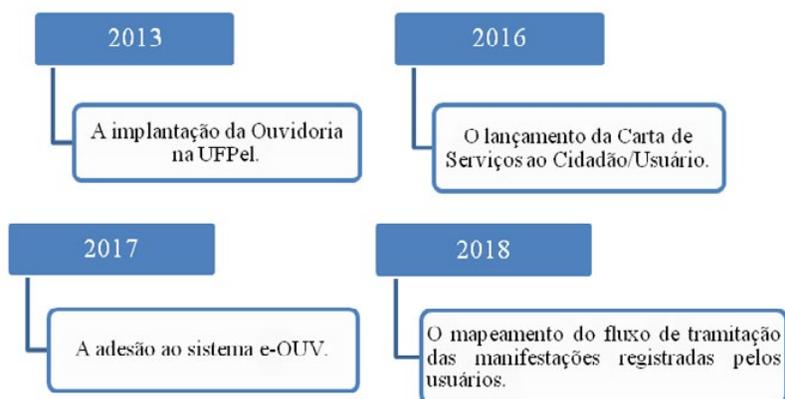
Posto isso, esclarece-se que o presente relato apresenta um panorama geral das manifestações cadastradas no sistema e-OUV, em especial, aquelas com mais recorrência em relação ao assunto tratado. Nessa linha, pode-se afirmar que nos quatro anos de atuação da Ouvidoria na UFPel, anteriores à utilização desse sistema, as demandas mais volumosas, as quais deram entrada na Ouvidoria

por meio de telefone, de formulário disponibilizado via *on-line* na página, de *e-mail* e de forma presencial, diziam respeito às informações e procedimentos de ingresso e matrícula nos cursos oferecidos pela UFPel.

De posse dos dados que recebe, a Ouvidoria leva ao conhecimento da Alta Administração as manifestações que apresentam a insatisfação apontada pelo público em geral, relativa à prestação de determinados serviços, assim como a ocorrência de situações e procedimentos irregulares. Da mesma forma, problemas recorrentes são encaminhados aos dirigentes de unidades acadêmicas e administrativas, buscando assim, por intermédio do diálogo, propor melhorias e soluções mais satisfatórias. Tais iniciativas têm surtido efeitos positivos, promovendo uma mudança em determinado(s) procedimento(s) e/ou conduta(s) irregulares, identificados a partir das manifestações recebidas.

Outro dado, igualmente importante, diz respeito à preocupação da UFPel em valorizar a integração da sociedade na gestão estratégica, possibilitando ao gestor o acesso a informações que resultem em mudanças estruturais e avanços na Instituição. Numa perspectiva macro, entre os procedimentos adotados, destacam-se:

Figura 2: Procedimentos adotados



Atualmente, a Ouvidoria da UFPel tem trabalhado para avançar em outras frentes ainda carentes de melhorias. Entre elas, uma maior divulgação do trabalho da Ouvidoria; a implantação de mecanismos de avaliação que propiciem uma visão do grau de satisfação dos usuários dos serviços prestados pela Instituição; a criação de indicadores com vistas à verificação, adequação e conformidade dos padrões de qualidade oferecidos. Decerto, não se pode negar que tais preocupações tendem a desencadear mudanças nos órgãos públicos, os quais passarão a trabalhar de forma otimizada e sob a perspectiva de melhoria contínua da gestão.

4. Considerações finais

Com nossa reflexão sobre o papel estratégico das Ouvidorias Públicas, tendo a literatura vigente como base, foi possível identificar, sem que se esgote, os compromissos básicos desse instituto, reconhecido como espaço que facilita a comunicação entre o cidadão e a administração pública, pautado em ações como:

- ouvir e compreender as diferentes formas de manifestação (BRASIL, 2013);
- reconhecer os cidadãos como sujeitos de direito (BRASIL, 2013);
- facilitar a interlocução do usuário com a administração pública;
- dar um tratamento adequado às demandas apresentadas pelo cidadão, assegurando-lhe a obtenção de uma resposta nos prazos estabelecidos;
- zelar pela garantia do direito dos usuários em obter uma prestação de serviços públicos de qualidade.

Partindo dessas premissas, é justo desejar que as ouvidorias realizem um trabalho efetivo, eficiente e eficaz, de forma a oportunizar o atendimento às expectativas e necessidades da sociedade. Afinal, o trabalho de uma ouvidoria não pode se encerrar apenas no propósito informativo, ao contrário, ela exerce, também, um caráter pedagógico quando orienta os cidadãos sobre seus direitos e responsabilidades. Dessa forma, é esperado que os cidadãos assumam um

papel ativo, reconhecendo a ouvidoria como um canal que defende o direito de serem ouvidos pelo órgão/instituição pública.

Considerando a relevância do trabalho exercido pelas ouvidorias públicas, pode-se afirmar que, a partir das manifestações que recebem, elas são capazes de reunir importantes insumos, os quais servirão para alavancar proposições de melhorias aos processos dos órgãos administrativos aos quais estiverem vinculadas. Em vista disso, as ouvidorias estarão exercendo sua missão, pois, ao oferecerem condições propícias para a implementação de ações e estratégias, estarão contribuindo de forma contundente em prol da cidadania. Afinal, é essencial que a sociedade, como um todo, perceba as ouvidorias públicas como “grandes captadoras e processadoras de ideias para a melhoria da qualidade de serviços prestados à sociedade” (MOREIRA, 2012, p. 22).

Referências

ALVES JÚNIOR, M. N. *A contribuição estratégia das ouvidorias para melhoria dos serviços prestados pelas organizações: um estudo de caso na Secretaria de Estado e Saúde de Santa Catarina*. Florianópolis: 2002. 167 p. Dissertação apresentada no curso de Mestrado em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina-UDESC.

BARRETO, F. A. S. M.; ALVES FILHO, G. A importância da ouvidoria para o serviço público: o caso da previdência social. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. p. 153-162.

BIAGINI, L. *As ouvidorias públicas nas instituições de ensino superior: a experiência da Universidade Federal de Pernambuco*. 2013. 171f. Dissertação (Mestrado Profissional-Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

BRASIL. *Central de defesa dos usuários*. Brasília: Ouvidorias.gov Governo Federal, 2017. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/cidadao/central-de-defesa-dos-usuarios>. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. *Instrução Normativa nº 1*, Art. 2. OGU/CGU, 2014. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. *Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo*. 2013. 61f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-atendimento-cidadao.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. *Ouvidoria-Geral da Previdência Social: participação cidadã*. Brasília: MPS, 2007. Disponível em: http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014104021891.pdf. Acesso em: 5 fev. 2019.

FERREIRA, H. J.; SANTOS, H. A. *Afinal, o que é essa tal de ouvidoria?* São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman*, 2011. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=36>. Acesso em: 8 fev. 2019.

LYRA, R. P.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

MARIO, C. G. de. *Ouvidoria pública: possibilidades e desafios*. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2011.

MOREIRA, F. P. *A ouvidoria como instrumento de apoio à gestão*. 2012. Monografia.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa – Características, usos e possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem. 1996.

VIANNA, R. A. *Ouvidoria: cidadania e poder dos públicos*. Joinville: Ed. Clube dos Autores, 2008.

CAPÍTULO 7

Perfil e estrutura da Ouvidoria Universitária do Brasil: um estudo entre membros do FNOUH

Carlos Menta Giasson¹

Éverton Ismael Bourscheid²

Juliete Petter³

1. Introdução

O presente capítulo foi desenvolvido a partir de pesquisa realizada por meio de formulário enviado para ouvidores de universidades membros do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino (FNOUH) de todo o Brasil. O formulário objetivou reunir informações visando conhecer o perfil dos profissionais que atuam em Ouvidorias universitárias brasileiras, bem como saber sobre a estrutura

¹ Ouvidor da Universidade do Vale do Taquari – Univates. Bacharel em Ciências Econômicas e especialista em Docência na Educação Profissional pela Universidade do Vale do Taquari. *E-mail:* caco@univates.br.

² Graduando de Psicologia pela Univates.
E-mail: ebourscheid1@universo.univates.br.

³ Graduanda de Psicologia pela Univates.
E-mail: jpetter@universo.univates.br.

e recursos disponibilizados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) para o exercício dessa atividade.

Já verificada a existência de algumas premissas a fim de instituir um perfil do ouvidor universitário brasileiro na atualidade que por si só já definem nortes para o funcionamento das Ouvidorias nas IES, como o caso do próprio FNOUH, que traz recomendações e elementos importantes para o funcionamento das Ouvidorias que atuam nesse segmento. Buscou-se, a partir disso, problematizar com a literatura pertinente e a pesquisa referida se já existe na prática um consenso sobre o perfil e o funcionamento das Ouvidorias universitárias do Brasil. Porém, de acordo com os resultados da pesquisa, encontrou-se uma fragmentação de perfis, explicitada conforme as nuances de respostas.

2. Fundamentação teórica

Um dos alicerces necessários a toda democracia é a comunicação eficaz, que apresenta um diálogo transparente entre sociedade civil e governo promovendo a participação pública no processo decisório. Conforme o Decreto nº 8.243/2014 configura-se a Ouvidoria pública com um interesse de controle e participação cidadã com a atribuição de tratar reclamações, reivindicações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios concernentes a práticas, políticas e serviços prestados por instituições públicas (BRASIL, 2014).

A Ouvidoria, tanto pública como privada, possui no seu cerne a interlocução e mediação. Um verdadeiro instrumento de participação popular. Não se pode deixar de mencionar nesse contexto a aproximação necessária entre Estado e sociedade civil, que possuem relação intrínseca com os mecanismos de participação social e exercício de cidadania. Urge-se ouvir a população atentamente, suas reais demandas e reivindicações. Tudo isso promulgado por uma espécie de democracia participativa que qualifica a fala das pessoas e que atua junto na melhoria das prestações de serviços tanto na esfera pública como na privada.

Desse modo, há a necessidade de se promover a interlocução constante entre representantes e representados de maneira ativa e permanente sendo elemento central da democracia participativa (MIGUEL, 2017).

A Ouvidoria universitária se trata de uma ferramenta para a democracia participativa, uma vez que proporciona a comunicação de alunos, professores, servidores e comunidade externa com a administração da instituição. Tornando-se um canal de comunicação entre a universidade e seus públicos, a Ouvidoria faz parte de um processo de humanização das estruturas organizacionais (ALMEIDA; FAVA, 2012). Assim, detém o papel de colocar em prática um processo de “resgate à cidadania no âmbito da comunidade acadêmica, criando condições para que todos compreendam a necessidade de cumprir os seus deveres e exigir seus direitos contribuindo para a formação de cidadãos conscientes quanto ao seu papel junto à sociedade” (VIANA JÚNIOR, 2012, p. 79).

Com a implementação de uma Ouvidoria universitária, os indivíduos têm a oportunidade de participar da gestão da instituição na qual estão inseridos (PODESTÁ JUNIOR, 2017). Segundo o autor, são características imprescindíveis de uma Ouvidoria universitária, a “ética, imparcialidade, confiabilidade, autonomia, transparência, poder de decisão, sigilo, conhecimento da instituição e comprometimento do ouvidor e de seus dirigentes” (p. 16). Portanto, a Ouvidoria universitária necessita ser uma ferramenta de comunicação para prestar contas à sociedade, ao poder público, como uma forma de a universidade prestar contas da vida institucional. “Nesse sentido, entende-se que por intermédio das respostas dadas às demandas, especialmente daquelas vindas da comunidade, se coloca em prática não só o poder de participação, mas também o ideal de transparência, de se dar satisfação daquilo que acontece na Universidade” (ALMEIDA; FAVA, 2012, p. 16).

O que torna a tarefa do canal de comunicação da Ouvidoria ainda mais importante é a necessidade de se buscar credibilidade perante a crescente proliferação de canais de comunicação, sistemas cada vez mais numerosos e diversos em uma sociedade extremamente complexa. Nesse emaranhado comunicacional

contemporâneo, a Ouvidoria tem um papel eficaz quando utiliza e maneja de forma adequada suas informações, tornando-as subsídio ao melhoramento institucional e de toda sociedade em que atua, uma vez que, de acordo com Baptista (1999), “a Ouvidoria pode ter o papel comunicacional de integração. Para tanto, necessita de uma adequada organização das informações coletadas a fim de viabilizar o desenvolvimento de estratégias”. Muitas Ouvidorias contam com a responsabilidade de emitir relatórios gerenciais para o núcleo estratégico, cujos resultados podem permitir inovações em processos, produtos e serviços. Constitui-se, assim, em órgão estratégico, favorecendo mudanças e ajustes, em sintonia com as demandas sociais. Nesse contexto, as informações recolhidas pela Ouvidoria auxiliam a analisar os erros, modificar rotinas e agilizar decisões.

As Ouvidorias universitárias surgem a partir do processo de redemocratização do País, que se dá desde 1985, com a Constituição Cidadã de 1988, com o Código de Defesa do Consumidor em 1990 e com a luta de ouvidores e pessoas que veem na Ouvidoria uma possibilidade para a defesa dos direitos humanos (VILANOVA, 2012). A Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) foi pioneira em 1992, e hoje as Ouvidorias já estão presentes entre as instituições de Ensino Superior (IES) públicas, privadas e comunitárias. Nas Instituições de Ensino Superior (IES), o crescimento do número de ouvidorias foi estimulado a partir da aprovação da Portaria Ministerial/MEC n. 1.264 de 17/10/2008, que aprovou a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), conforme a Lei nº 10.861 de 2004:

O Sinaes tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004).

Entre as dimensões para avaliação das IES estabelecidas pelo Sinaes, está a comunicação com a sociedade e as políticas de atendimento aos estudantes. Nesse contexto, tem-se que a ouvidoria universitária está diretamente relacionada à dimensão que trata da comunicação com a sociedade. “A ouvidoria sendo canal de comunicação que abre espaço ao diálogo da instituição com seus diferentes públicos e com a sociedade, possibilita o estabelecimento de relações visando à integração dos processos na IES” (OLIVEIRA, 2012, p. 66).

O FNOUH⁴ surge com o interesse de fomentar as Ouvidorias universitárias brasileiras e anualmente produz recomendações que trazem elementos norteadores para o funcionamento das Ouvidorias nas IES. Recomenda desde a forma de escolha do ouvidor universitário e os requisitos fundamentais à função, perfil do ouvidor, bem como a disposição da estrutura e localização da Ouvidoria universitária, suas atribuições, e cumprimento do Código de Ética dos Ouvidores, constituindo-se em uma referência para a criação de Ouvidorias nas IES do País.

Existem poucas normas e diretrizes específicas para a função do ouvidor universitário, mas as recomendações produzidas no FNOUH trazem elementos que podem orientar o funcionamento das Ouvidorias universitárias, assegurando ao ouvidor universitário mais segurança quanto às suas atribuições e garantias para desenvolvimento do seu trabalho. Quanto à estrutura básica, à localização e aos equipamentos necessários para o funcionamento de uma Ouvidoria universitária, de acordo com documento da FNOU de 2005:

Localização – o ideal é que a ouvidoria esteja localizada numa sala distante da Reitoria, que seja de fácil acesso às pessoas, e que não esteja ligada ao “espaço de poder”. Que seja um ambiente que forneça conforto e discrição, preferencialmente com uma antessala e uma sala para o ouvidor.

⁴ Recentemente, em 2018, houve a alteração do nome e da sigla do fórum, que anteriormente era Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU), para a inclusão dos Hospitais de Ensino.

Recursos humanos – quadro de pessoal que seja proporcional à demanda, cobrindo o horário de funcionamento da ouvidoria, que deve possuir, no mínimo, o ouvidor e uma secretária.

Recursos materiais – o adequado é contar com computador, telefone, fax, página na internet, e folder da ouvidoria.

Estrutura – possuir regimento aprovado pelo Colegiado Superior da Instituição.

Instrumentos de registro – formulários, relatórios, caixas de sugestões.

No que se refere ao perfil do ouvidor universitário:

Que o ouvidor Universitário atenda ao(s) seguintes(s) perfis: ser docente ou técnico administrativo da instituição, ter formação superior, conhecer a Instituição (Estatuto, Regimento e outros documentos), ter facilidade de relacionamento, acesso e trâmite em todos os setores da universidade, ter postura ética (conforme Código de ética da (ABO), que não possua vinculações ou exerça atividades político-partidárias, que seja dinâmico, respeite a liberdade de expressão, saiba ouvir, seja proativo e que tenha facilidade de comunicação. (FNOU, 2010).

E no que diz respeito aos mecanismos de eleição ou indicação para escolha do ouvidor universitário não há um consenso nos fóruns. Há quem se manifeste favorável à eleição para esse cargo pelos colegiados superiores e quem se manifeste contrário, alegando que deveria “haver a possibilidade de escolha do ouvidor, tendo em vista sua capacitação para o cargo, e não simplesmente o fato de ser eleito, respeitando a forma como as IES estão estruturadas” (FNOU, 2005). Quanto à garantia de gratificação pela função, de acordo com a mesma carta de recomendação, deve ser garantida uma gratificação com valor compatível com as gratificações dos cargos da IES.

3. Metodologia

Foi escolhida como opção metodológica para o desenvolvimento deste trabalho a pesquisa quantitativa-descritiva. De acordo com Richardson (2017), os estudos quantitativos se configuram a partir da utilização da quantificação para a coleta de informações, assim como para sua análise. Para o autor, de uma maneira geral, na pesquisa quantitativa haverá a coleta de dados que enfatiza números ou ainda informações que poderão ser traduzidas para números.

Já os estudos descritivos são aqueles que se propõem a investigar “o que”, ou seja, buscam descobrir as características de um fenômeno (RICHARDSON, 2017). Segundo Manzato e Santos (2012), os estudos descritivos, em suas diversas formas, trabalham sobre dados colhidos da própria realidade. Para essa operação da coleta de dados são utilizados principalmente como instrumentos, a observação, a entrevista, o questionário e o formulário. De acordo ainda com Castro (1976), a pesquisa descritiva busca capturar e mostrar o cenário de uma situação, expressando-a em números.

A coleta de dados foi realizada por meio da ferramenta Google Forms, a qual permite que o formulário de pesquisa seja preenchido *on-line*. Os formulários foram enviados aos vice-presidentes regionais do FNOUH, que os distribuíram via correio eletrônico aos Ouvidores cadastrados no Fórum. O questionário também foi divulgado no grupo de WhatsApp do FNOUH, que conta com 60 membros de todas as regiões do Brasil. Os dados foram coletados de maio a outubro de 2017 e foi obtido um total de 57 respostas.

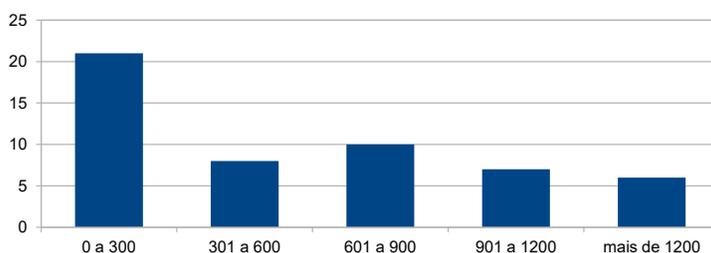
O estudo teve limitações, pois não atingiu de igual maneira todas as regiões do País e não obteve retorno de respostas da Região Norte, tendo preponderância em respostas de ouvidores universitários de instituições do Rio Grande do Sul, que se caracterizam pela forte presença de Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES.

4. Resultados

Do total de respostas, 75,4% foram provenientes da Região Sul e 14% da Região Sudeste do Brasil. Também houve respostas da Região Nordeste e Centro-Oeste. Em relação às características colhidas dos entrevistados destaca-se que 89,5% dos entrevistados são ouvidores e os demais se dividem em auxiliar técnico em Ouvidoria, analista, coordenador de curso e coordenador de relacionamento. Pode-se ressaltar que 50% dos respondentes da pesquisa atuam em Universidades; 28,6% em IES não universitárias; 8,9% em Centros Universitários; e o restante atua em Hospital Universitário, Instituto Federal de Educação, Faculdade e Instituto Federal. No que tange à dependência administrativa, 50% são comunitárias (sem fins lucrativos); 28,6% são públicas; e 17,9% privadas (com fins lucrativos). O restante divide-se em privadas sem fins lucrativos e fundação sem fins lucrativos. Em relação à quantidade de *campi* ou unidades da IES, 35,1% têm apenas um *campus*, 40,4%, de duas a cinco unidades, 8,8% têm de seis a nove unidades e 15,8% apresentaram dez ou mais unidades.

A respeito da quantidade total de demandas atendidas pelas Ouvidorias das IES em 2016, o gráfico a seguir apresenta a variação da quantidade total de demandas. A maioria das Ouvidorias atende até 300 demandas anuais, mas a pesquisa também abrangeu Ouvidorias com números maiores de atendimento.

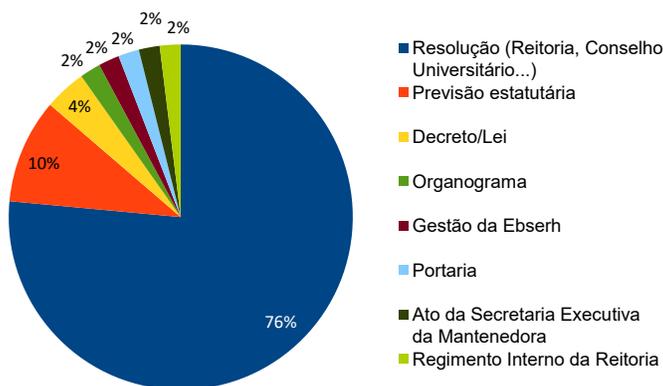
Gráfico 1: Quantidade total de demandas atendidas pela Ouvidoria da IES em 2016



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Ao que remete à formalização da criação da Ouvidoria na IES, 76% são resultado de Resolução de Reitorias ou Conselhos Universitários e outros e em 10% dos casos a Ouvidoria está prevista no Estatuto da IES.

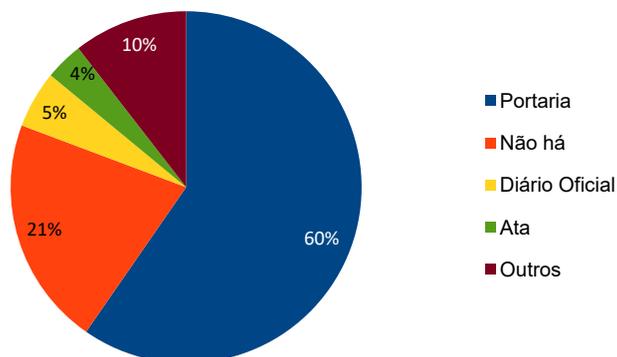
Gráfico 2: Formalização da criação da Ouvidoria na IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Em relação à formalização da nomeação do(a) ouvidor(a) na IES, 60% são nomeados por portaria e 21% dos entrevistados alegam não haver formalização da nomeação da Ouvidoria.

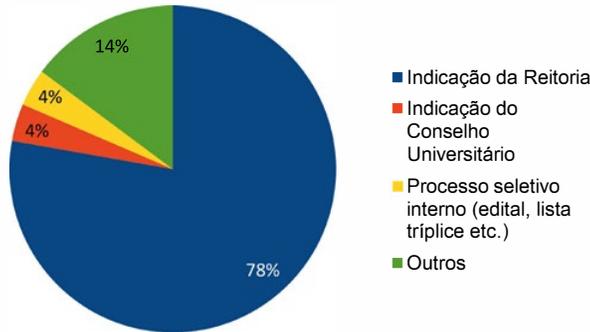
Gráfico 3: Formalização da nomeação do(a) ouvidor(a) na IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Sobre a forma de escolha do(a) ouvidor(a) na IES 78% são escolhidos por indicação da Reitoria, com menções a outras formas, como indicação do Conselho Universitário, processo seletivo interno e indicação de outros órgãos de alta gestão.

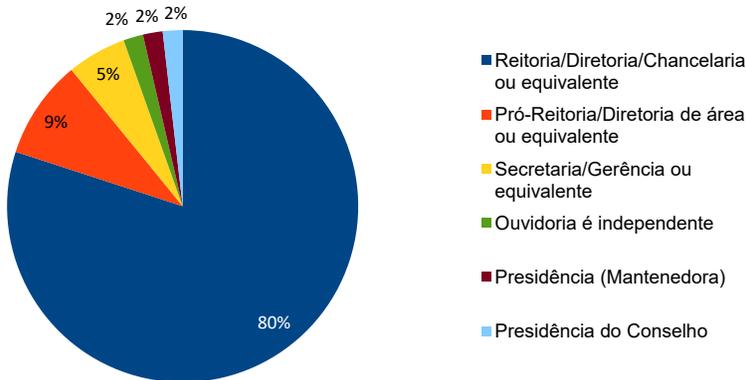
Gráfico 4: Forma de escolha do(a) ouvidor(a) na IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

De tal modo, como no gráfico anterior se demonstrou a maciça indicação da Reitoria para cargos de ouvidor(a), conseqüentemente a subordinação hierárquica da Ouvidoria nas IES em 80% dos casos também se reporta à Reitoria, Diretoria, Chancelaria ou equivalente como se demonstra no gráfico a seguir:

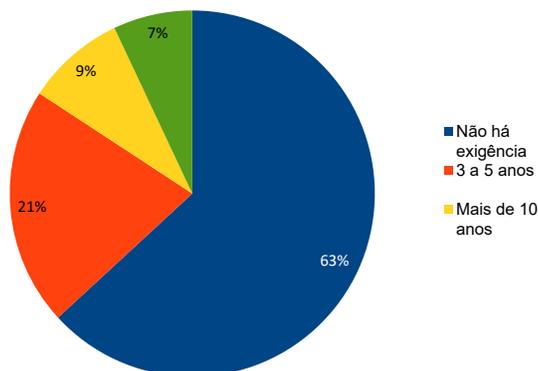
Gráfico 5: Subordinação hierárquica da Ouvidoria na IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Em relação à exigência de tempo mínimo de trabalho na IES, para exercício da função de ouvidor, 63% declararam não haver exigência de tempo de labor na instituição, para 21% há a exigência de 3 a 5 anos e 9% exigem mais de 10 anos de experiência para o exercício da função.

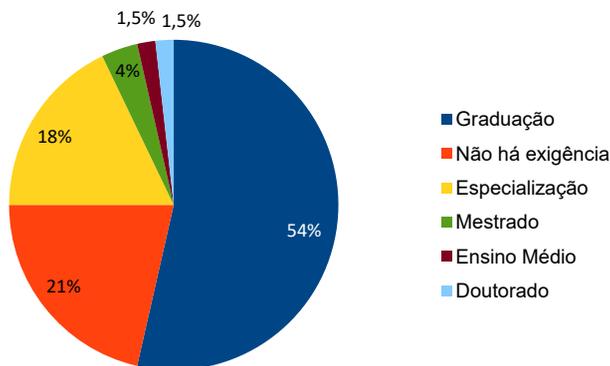
Gráfico 6: Exigência de tempo mínimo de trabalho na IES para exercício da função de ouvidor(a)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Quanto à formação acadêmica mínima exigida para exercício da função de ouvidor(a) na IES, 54% exigem graduação, para 21% não há exigência e 18% exigem especialização.

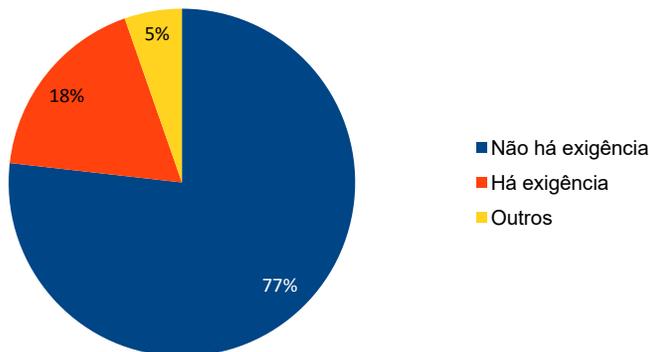
Gráfico 7: Formação acadêmica mínima exigida para exercício da função de ouvidor(a) na IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Com relação à exigência de certificação específica para exercício da função de ouvidor(a) na IES, para 77% das IES não há nenhum tipo de exigência de certificação. Para apenas 18% há algum tipo de exigência de certificação.

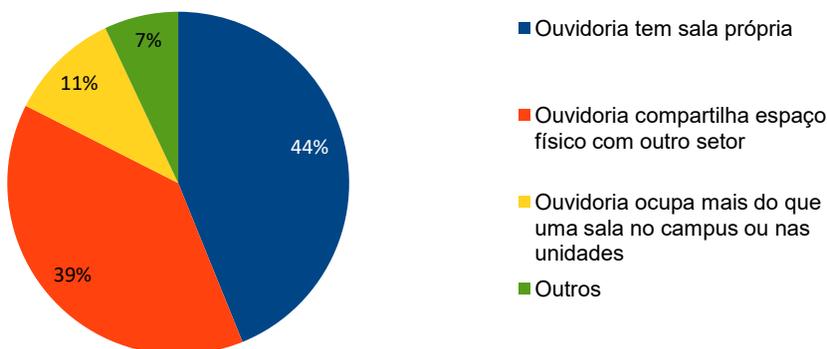
Gráfico 8: Exigência de certificação específica para exercício da função de ouvidor(a) na IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Quanto à estrutura física disponibilizada à Ouvidoria na IES, 44% das Ouvidorias têm sala própria, 11% atendem em mais de uma sala e 39% das Ouvidorias compartilham espaço físico com outro setor.

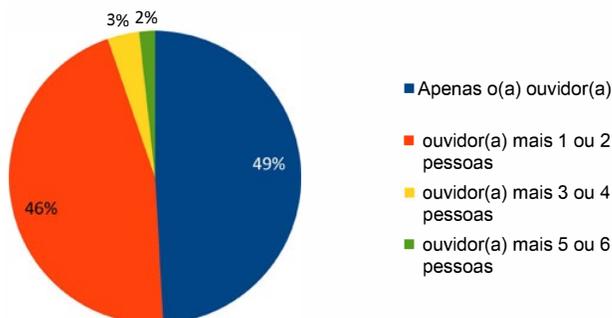
Gráfico 9: Estrutura física disponibilizada à Ouvidoria na IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

O tamanho da equipe de Ouvidoria da IES foi questionado, tendo 49% apenas um ouvidor e 46% um ouvidor mais uma ou duas pessoas.

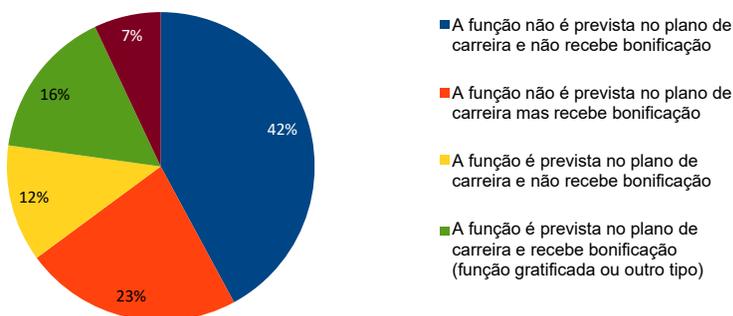
Gráfico 10: Tamanho da equipe de ouvidoria da IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Sobre a bonificação salarial pelo exercício da função de ouvidor(a), 42% dos entrevistados alegam que a função não é prevista no plano de carreira e não recebe bonificação. Para 23% a função não é prevista no plano de carreira, mas recebe bonificação. Para 16% a função é prevista no plano de carreira e recebe bonificação (função gratificada ou outro tipo) e, ainda, para 12% dos entrevistados a função é prevista no plano de carreira e não recebe bonificação.

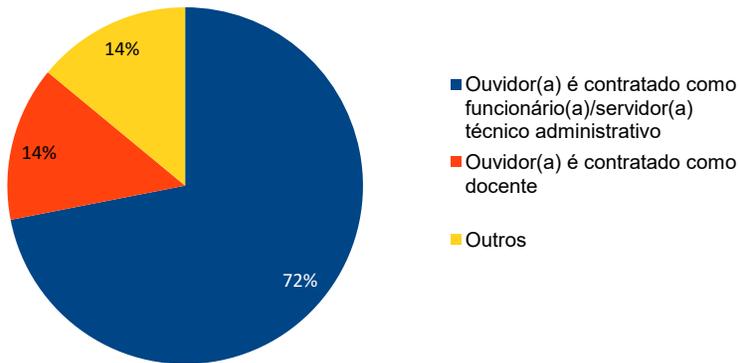
Gráfico 11: Bonificação salarial pelo exercício da função de ouvidor(a)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Quanto ao tipo de contrato de trabalho do ouvidor na IES, para 72% dos entrevistados o ouvidor é contratado como funcionário/servidor técnico-administrativo, em 14% dos contratos de trabalho o ouvidor é contratado como docente.

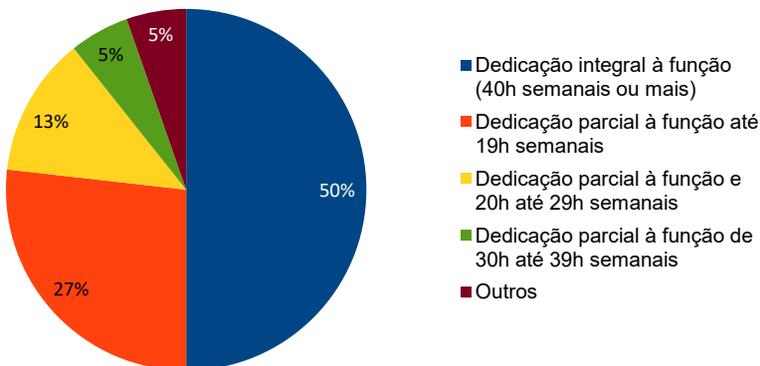
Gráfico 12: Tipo de contrato de trabalho do(a) ouvidor(a) na IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Com relação ao tempo de dedicação à função, 50% dos ouvidores têm dedicação integral à função (40 horas ou mais), 27% têm dedicação parcial à função (até 19 horas semanais), 13% têm dedicação parcial à função (de 20 até 29 horas semanais).

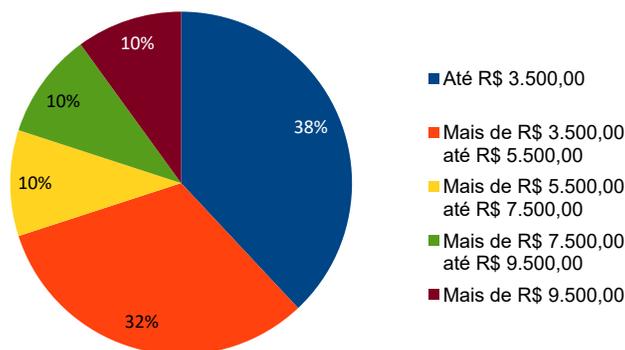
Gráfico 13: Dedicção à função de ouvidor(a)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

A remuneração dos(as) ouvidores(as), considerando remuneração total recebida, é bem diversificada, conforme o gráfico a seguir:

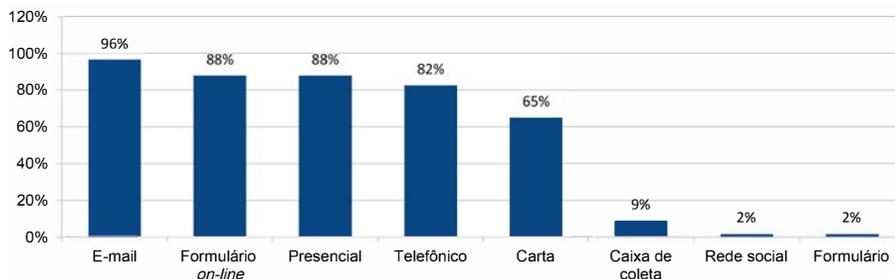
Gráfico 14: Remuneração do(a) ouvidor(a) - considerar remuneração total recebida



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Entre as modalidades mais comuns de atendimento disponíveis nas Ouvidorias universitárias estão o *e-mail* (96%), o formulário *on-line* (88%), o meio presencial (88%), o meio telefônico (82%), as cartas (65%), as caixas coletoras (9%). Apenas 25% delas fazem uso de redes sociais para receber demandas.

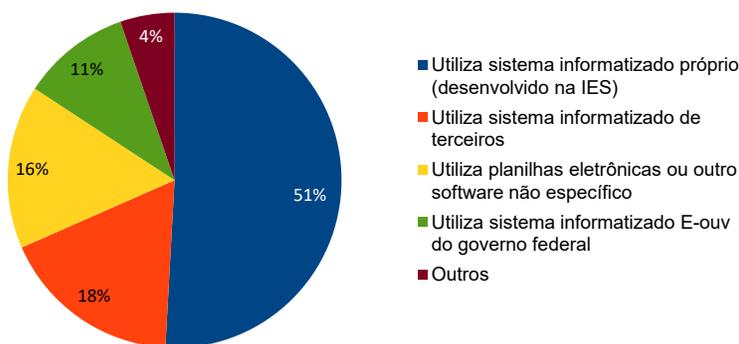
Gráfico 15: Modalidade de atendimento disponível na ouvidoria da IES (selecionar as opções existentes)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Quanto à utilização de sistema informatizado para coleta e tratamento de demandas na Ouvidoria da IES, 51% utilizam sistema informatizado próprio, ou seja, desenvolvido na própria IES, 18% utilizam sistema informatizado de terceiros, 16% utilizam planilhas eletrônicas ou outro *software* não específico, 11% utilizam sistema informatizado E-ouv do governo federal e 4% utilizam outros.

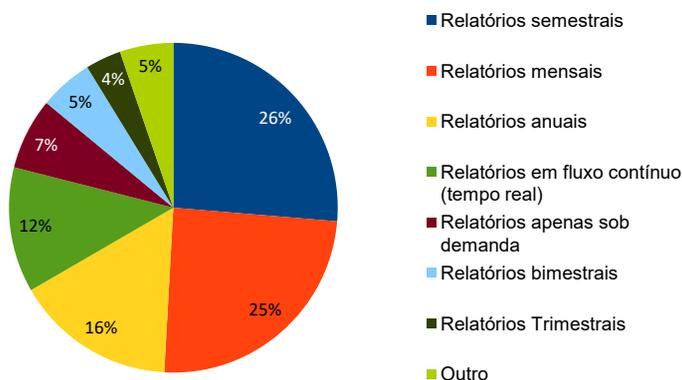
Gráfico 16: Utilização de sistema informatizado para coleta e tratamento de demandas na ouvidoria da IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

Sobre a periodicidade de geração de relatórios de demandas à administração superior ou setores da IES, essa é bem variada, com preponderância de relatórios semestrais e mensais, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 17: Periodicidade de geração de relatórios de demandas à Administração Superior ou setores da IES



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa (2017).

5. Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo conhecer o perfil da Ouvidoria universitária no Brasil, visto que existem poucas normas e diretrizes específicas para a função de ouvidor universitário e para a estrutura das Ouvidorias universitárias brasileiras. Os resultados apresentados chamam a atenção para a diversidade de respostas e a dificuldade de execução na prática de um perfil de ouvidor universitário. O que não se sabia e foi desvelado na pesquisa é a diversidade de ferramentas utilizadas desde o sistema informatizado para coleta e tratamento de demandas, a variância de bonificação salarial, o tamanho da equipe, a estrutura física e a variada periodicidade de geração de relatórios de demandas à Administração Superior ou setores da IES. Todos esses aspectos demonstraram que existe um caminho a percorrer no que tange à uniformização das práticas, ferramentas de trabalho, estrutura física e reconhecimento do ouvidor universitário nas instituições.

Devido ao fato de mais da metade dos ouvidores universitários entrevistados dizer ter indicação e se reportar hierarquicamente à Reitoria se percebe a vocação estratégica da função do ouvidor universitário em busca também de sua autonomia. Desse modo, o apoio do setor estratégico é necessário, para que os propósitos e objetivos da Ouvidoria universitária sejam alcançados e a importância dela seja reconhecida por toda a instituição e pelo público que direta ou indiretamente é atingido por suas ações. Em síntese, a Ouvidoria para atingir plenamente seus objetivos necessita diretamente de respaldo do setor estratégico (PEREIRA, 2002).

Contudo, para que a Ouvidoria universitária consiga efetuar com eficácia seu papel é necessário que cada ouvidor universitário tenha pleno conhecimento do universo cultural em que atua. Esse acúmulo de conhecimento organizacional eleva a possibilidade, além da vocação estratégica e da responsabilidade social, de a Ouvidoria universitária ser o disparador para ações de bem-estar no ambiente de trabalho. Essa sensibilidade perceptiva perante ao local tem seu

começo com experiência e ambientação no local. Entretanto, de acordo com a pesquisa, na realidade isso ainda é um desafio. De tal modo, mais da metade dos entrevistados declarou não haver exigência de tempo mínimo de labor na instituição. Atuar em um meio de comunicação tão importante urge visão sistêmica e sensibilidade para conseguir detectar as nuances comportamentais de todos os setores, departamentos, clientes e outros para a execução eficaz de suas atividades. Essa ambientação prolongada é fundamental para o processo comunicacional, proporciona segurança, visão sistêmica e entendimento da dinâmica local, pois, segundo Rudiger (1998, p. 56), “as estruturas societárias em que as pessoas vivem determinam o modo como se comunicam e o modo como são influenciadas pela comunicação”.

Os resultados da pesquisa apontam ainda que em poucas IES há a exigência de certificação específica para exercício da função de ouvidor. Acredita-se que a certificação auxiliaria na unificação dos atendimentos, portanto a necessidade de qualificação e formação continuada do profissional de Ouvidoria universitária é evidente. Pode-se concluir a partir do estudo que a Ouvidoria universitária ainda não tem sua estrutura delineada, tampouco tem a devida valorização da função e reconhecimento de sua importância. De acordo com Vilanova (2012, p. 31), “passo fundamental à implantação de Ouvidorias em bases sólidas, garantias de respeito ao cidadão nos seus legítimos direitos e de valorização dos ouvidores” se trata do FNOUH se fazer conhecido pelos dirigentes das IES do País. Por fim, orienta-se também consultas às recomendações das cartas elaboradas pelos participantes do FNOUH, a fim de subsidiar a adequada atuação dos ouvidores universitários em suas atividades, tanto para a implantação de unidade de Ouvidoria universitária como para melhoria das já existentes.

A relevância desses resultados obtidos por meio da pesquisa, concomitante a uma análise de bibliografia especializada como fonte de coleta, permite contribuir para outros trabalhos que ensejam se deter em torno do perfil do ouvidor Universitário Brasileiro.

Referências

ALMEIDA, A. C.; FAVA, A. A Ouvidoria na Universidade Comunitária. In: VILANOVA, F. (org.). *Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência*. 1. ed. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. p. 13-18.

BAPTISTA, R. D. A comunicação empresarial na introdução de novas tecnologias. *Revista da ESPM*, v. 6, jan./fev. 1999.

BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS – e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 6 mar. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 15 abr. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. *Portaria MEC nº 1.264, de 17 de outubro de 2008*. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=211137>. Acesso em: 16 abr. 2019.

CASTRO, C. M. *Estrutura e apresentação de publicações científicas*. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

FNOU- VII Encontro do Fórum Nacional dos Ouvidores Universitários. 2005, 4 p. Florianópolis.

FNOU- IX Encontro do Fórum Nacional dos Ouvidores Universitários. 2010, 3 p. Belo Horizonte.

MANZATO, A. J.; SANTOS, A. B. *A elaboração de questionários na pesquisa quantitativa*. Departamento de Ciência de Computação e Estatística – IBILCE –UNESP, p. 1-17, 2012. Disponível em: http://www.inf.ufsc.br/~vera.carmo/Ensino_2012_1/ELABORACAO_QUESTIONARIOS_PESQUISA_QUANTITATIVA.pdf. Acesso em: 14 mar. 2019.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: Democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 100, p. 83-118, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100083&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 mar. 2019.

OLIVEIRA, A. S. de. Ouvidorias universitárias e democracia: conexões, rupturas e desafios. In: FAVA, A. (org.). *Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 57-71.

PODESTÁ JUNIOR, A. Ouvidoria universitária, importante ferramenta de gestão e controle social. In: PODESTÁ JUNIOR, A.; PFAFFENSELLER, A. C. de A.; OLIVEIRA, A. S. de (org.). *Ouvidorias no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiências em Instituições de Ensino Superior e Hospitais Universitários*. 1. ed. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

RICHARDSON, R. J.; PFEIFFER, D. K. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

RUDIGER, F. *Introdução à teoria da comunicação: problemas, correntes e autores*. São Paulo: EDICON, 1998.

VIANA JUNIOR, H. R. A ouvidoria nas instituições de ensino superior do Brasil: uma abordagem sobre sua aplicação no ponto de vista social, estratégico e mercadológico. In: VILANOVA, F. (org.). *Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência*. 1. ed. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. p. 73-86.

VILANOVA, M. de F. V. As ouvidorias universitárias. In: VILANOVA, F. (org.). *Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência*. 1. ed. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. p. 19-33.

CAPÍTULO 8

As Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais: processos de trabalho e suas inter-relações

Leila Leal Leite¹

1. Introdução

A nova conduta de sociabilidade política surgida no Brasil a partir das décadas de 1970 e 1980 se deveu a uma conquista de todos os setores sociais que lutaram duramente contra o regime militar instaurado pelo golpe de 1964. Com o estabelecimento dessa nova sociedade, foram criados diversos instrumentos de participação popular que passaram a ser incluídos na ordem jurídica nacional, entre eles, o instituto Ouvidoria pública, eixo desta pesquisa, que tem como objeto de estudo as Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais (HUFs) sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

¹ Ouvidora do Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí – HU-UFPI. Graduada em Administração Pública e mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. *E-mail*: leilaleal@ufpi.edu.br.

Essa nova conduta proporciona a propagação da cultura democrática, com implicação na promoção dos direitos individuais e sociais, constitucionalmente garantidos na Constituição Federal de 1988, reconhecida como Carta Magna Democrática Cidadã, marco basilar no aumento da conscientização da sociedade quanto ao exercício de seus direitos junto à gestão pública. Desse modo, o Estado de Direito Democrático passa a ser efetivado na proporção em que o cidadão busca usufruir dos seus direitos pela participação popular, com o exercício pleno da democracia e da cidadania (BRASIL, 1988).

Segundo Oliveira (2010), atualmente, tem-se um cidadão mais consciente dos seus direitos no tocante ao seu papel como participante social na busca de um espaço aberto para suas conquistas. Desse modo, a sociedade exige cada vez mais o cumprimento das políticas de Estado e a prestação de serviços públicos de qualidade. Quanto a isso, destaca-se o sistema brasileiro de saúde pública, bastante discutido e questionado quanto à ineficiência na gestão, em face dos graves problemas que enfrentam os cidadãos que dele dependem.

Nesse contexto, ao longo de décadas, os HUFs enfrentaram diversos problemas relacionados à oferta de serviços de boa qualidade, entre eles, a ineficiência dos gestores, a ausência de metas e de indicadores definidos, a precariedade das condições trabalhistas e, principalmente, a crise financeira que limitou os hospitais em relação aos avanços tecnológicos necessários às novas descobertas terapêuticas.

Diante desse cenário problemático e da crescente reivindicação social por qualidade, o governo federal, com vistas à solução, criou a Ebserh para gerenciar os HUFs, com a justificativa do aprimoramento da gestão hospitalar, atendendo às recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2008).

A Ebserh é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), com personalidade jurídica de direito privado, tendo como objetivo gerenciar as instituições de saúde inseridas no Sistema Único de Saúde (SUS). Por meio de contrato de gestão, hoje, essa empresa gerencia 40 instituições de saúde vinculadas a 32 Universidades Federais. Esse contrato estabelece uma

pactuação de compromissos entre os signatários de acordo com a necessidade da instituição contratante no intuito de obter resultados de gestão que atendam à expectativa da população local (EBSERH, 2017a).

A Ebserh adota a padronização de processos organizacionais para obtenção de uma gestão de qualidade e busca desenvolver estratégias gerenciais que prezam pela efetividade da gestão pública, como a promoção de mudanças na cultura gerencial com vistas ao exercício da cidadania. Com essa expectativa, as Ouvidorias dos HUFs sob a gestão da Ebserh criam uma relação de diálogo com a sociedade, proporcionando a integração do cidadão no monitoramento e na avaliação dos serviços públicos, de modo a garantir o direito de todo cidadão de se expressar quanto à satisfação com os serviços das instituições públicas (BRASIL, 2014).

Mediante a escassez de estudos científicos e de produção técnica que contribuam para o controle administrativo da empresa que gerencia os HUFs, bem como a compreensão de que o instituto Ouvidoria pode contribuir com a gestão pública, o interesse pela realização deste estudo pioneiro surgiu durante a vivência acadêmica e experiência profissional no cotidiano como ouvidora do HU-UFPI. Nesse contexto, emergiu o seguinte questionamento, que norteou o estudo: como as Ouvidorias dos HUFs sob a gestão da Ebserh desenvolvem os processos de trabalho e suas inter-relações?

Com o intuito de responder a essa questão, estabeleceu-se como objetivo geral analisar as Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais (HUFs) sob a gestão da Ebserh e as suas inter-relações. Como desdobramentos do objetivo geral, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos: caracterizar as Ouvidorias instituídas nos HUFs no que diz respeito aos processos de trabalho e descrever a inter-relação das Ouvidorias dos HUFs sob a gestão da Ebserh.

O caminho metodológico para a obtenção dos resultados envolveu o estudo de natureza aplicada com abordagem investigativa que integra a combinação quantiqualitativa, por favorecer uma melhor compreensão acerca do objeto estudado. Do ponto de vista dos objetivos, foi realizada pesquisa descritiva,

além de ter sido utilizada a pesquisa documental com o intuito de coletar dados complementares por meio de análise do regimento interno e regulamento pessoal da Ebserh, dos contratos de gestão das Universidades Federais com a empresa, dos regulamentos, relatórios de gestão e planos de trabalho anual das Ouvidorias dos HUFs e das atas de reuniões que validam as atividades da Rede Nacional de Ouvidores dos Hospitais Universitários Federais (RNOHUF).

Os participantes da pesquisa foram 28 (vinte e oito) ouvidores dos HUFs que aceitaram participar do estudo por livre e espontânea vontade e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), correspondentes a 70% do universo de 40 instituições de saúde que possuíam contrato de gestão com a Ebserh sendo contemplados os princípios éticos que norteiam a pesquisa científica. Em relação aos procedimentos técnicos, fez-se a aplicação de questionário com questões abertas e fechadas, e com tratamento e análise dos dados, fundamentados nas postulações teóricas, proporcionando resultados válidos que dão relevância à pesquisa. Com esse estudo, espera-se poder contribuir com informações e sugestões para novas pesquisas acerca da importância das Ouvidorias tanto para gestores quanto para a sociedade.

2. As ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais (HUFs)

Os HUFs agregam duas importantes políticas sociais: a educação e a saúde. Dessa forma, neles se desenvolvem atividades com fins de ensino, pesquisa e extensão, com treinamento em serviço, inovação tecnológica e geração de novos conhecimentos. Para alcançarem suas finalidades, desempenham atividades de assistência à vida humana, pois têm a prerrogativa de manter o ensino e a assistência de forma articulada e indissociada.

Atualmente, no Brasil, existem 35 Universidades Federais, nas quais se encontram 50 instituições de saúde com as seguintes denominações: hospital universitário, hospital-escola, hospital de ensino, hospital de doença tropical, hospital

de clínicas e hospital-maternidade. Todos têm atribuições precípuas de ensino, pesquisa e extensão, oferecendo serviços de atenção à saúde de média e alta complexidade, sendo 100% contratualizados com o SUS.

A gestão dessas instituições de saúde está subordinada às universidades federais, vinculadas ao MEC, na condição de órgão encarregado de promover a educação, ou seja, a formação de recursos humanos, cabendo ao Ministério da Saúde (MS) a responsabilidade de garantir a assistência e a promoção da saúde. Vale ressaltar que, até a década de 1960, os HUFs eram custeados somente pelo MEC e não havia pagamento pela prestação de serviços assistenciais (BARROS, 2014).

Nos anos de 1980, o País vivenciou uma crise econômica que resultou na ampliação do déficit financeiro dos HUFs. Desse modo, os valores repassados pelo MEC já não eram suficientes (BARROS, 2014). Assim, os HUFs foram marcados por um longo período de dificuldades financeiras provenientes da escassez de investimento por parte do governo federal, afetando a assistência e, conseqüentemente, a formação dos discentes.

A partir dos anos 1990, os HUFs passaram a ser vinculados a 2 (dois) ministérios, sendo os custos compartilhados entre o MEC e o MS. Mesmo com essa organização, vivenciaram problemas políticos-organizacionais, assistenciais, de formação profissional e de cunho financeiro, com déficit de recursos. Para Barros (2014, p. 33), “[...] tal duplicidade é problemática porque não há uma clareza quanto à responsabilização desses entes em relação aos hospitais, ficando a organização, por vezes, sem saber a quem recorrer para solucionar seus problemas”.

Diante desse contexto, até 2008, com a realização do 1º Fórum sobre as IFES, promovido pelo TCU, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) instituiu uma Comissão Interinstitucional que objetivou discutir o modelo de financiamento dos HUFs (BRASIL, 2008). Essa Comissão identificou, nos HUFs, várias falhas, tais como a falta de planejamento dos governos; instalações físicas deficitárias; insuficiência de recursos humanos devido ao elevado número de aposentadorias;

falta de política de reposição do quadro de profissionais, desfalcado pela falta de concursos; desigualdades salariais forçando a busca de outros vínculos; e terceirização de mão de obra, proibida na época pelo TCU. Diante dessa situação, alguns hospitais fecharam serviços, desativaram leitos e reduziram a capacidade de oferta de serviços assistenciais à comunidade (BRASIL, 2008).

Mediante essas situações, o governo federal criou, por meio do Decreto nº 7.082/2010, o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf), para a realização da reforma universitária e reestruturação dos HUFs, dotando-os de condições materiais e institucionais para desempenharem plenamente suas funções na dimensão de ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde. Esse programa determinou ainda o papel e as funções concernentes ao MEC, ao MS e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), apresentando as seguintes diretrizes do Rehuf: melhorias no processo de gestão, adequação da estrutura física, recuperação do parque tecnológico, reestruturação de recursos humanos, aprimoramento e avaliação permanente dos serviços e incorporação de novas tecnologias no tocante ao ensino, pesquisa e assistência à saúde (BRASIL, 2010).

Para atender aos objetivos do programa Rehuf, de modo a suprir as deficiências e mudar a realidade vivenciada nos HUFs, o governo federal sancionou a Lei nº 12.550/2011 e autorizou o Poder Executivo criar a empresa pública vinculada ao MEC, nominada Ebserh, a qual tem caráter jurídico de direito privado, regime de trabalho celetista, patrimônio próprio, prazo de duração indeterminado. Essa empresa está sediada em Brasília, com competência de administrar as unidades hospitalares no âmbito do SUS, prestando serviços de assistência ambulatorial, médico-hospitalar e de embasamento diagnóstico e terapêutico à população (BRASIL, 2011). A Ebserh tem a missão de aprimorar a gestão dos HUFs, prestar serviços de saúde com excelência e oferecer à comunidade acadêmica uma ambiência adequada para a formação de recursos humanos.

Nesse contexto, em concordância com a Ebserh, os HUFs atuam na assistência à saúde, no campo do ensino, na formação dos profissionais de saúde e áreas afins, na inovação tecnológica e no desenvolvimento de novas abordagens nas áreas acadêmicas. Esses hospitais ofertam serviços de atenção à saúde gratuitamente por meio do acesso regulado e integrado à rede de urgência e emergência no âmbito do SUS.

A adesão à Ebserh é manifestada pelo interesse do reitor da IFES em celebrar a parceria de gestão. Após esse momento, o hospital passa a vivenciar um processo de análise e diagnóstico, o qual subsidia a elaboração do contrato que estabelece obrigações, metas de desempenho, indicadores, prazos de execução, sistemática de acompanhamento e avaliação, consoante o §4º do artigo 2º do Regimento Interno: “A execução das atividades da Ebserh, por intermédio de suas filiais e unidades descentralizadas, dar-se-á por meio da celebração de contrato específico para esse fim [...]” (EBSERH, 2016a).

Após a identificação das necessidades da instituição contratante e a realização do contrato com a Ebserh, é elaborado, com vigência anual, o Plano de Reestruturação, estabelecendo as metas em curto prazo para adaptação dos processos internos e da estrutura organizacional.

Durante esse período, é implantado o Plano Diretor Estratégico (PDE), com duração de dois anos, o qual pactua as metas de médio e longo prazo conforme o processo de diagnóstico situacional, com a detecção de necessidades materiais e de dimensionamento de pessoal. A empresa realiza o monitoramento e avaliação da execução dos planos nos HUFs e articula com MPOG por meio da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) a autorização das solicitações dos cargos e suas respectivas quantidades, a serem investidos por meio de concurso público (EBSERH, 2016a).

Atualmente, referida empresa é responsável pela gestão de 40 HUFs, geograficamente localizados em todas as regiões do País, sendo que 4 estão na Região Norte, 17 no Nordeste, 5 no Centro-Oeste, 8 no Sudeste e 6 na Região Sul.

As Universidades Federais que possuem mais de uma instituição de saúde podem realizar um contrato único com Ebserh, tornando-as um complexo hospitalar, o qual será administrado por única diretoria para as duas instituições, ou um contrato individualizado para cada instituição de saúde. Como exemplos, temos a Universidade Federal do Paraná (Hospital de Clínicas e Maternidade Victor Ferreira do Amaral) e a Universidade Federal do Pará (Hospital Universitário Betinna Ferro de Souza e Hospital Universitário João de Barros Barreto), que optaram por realizar um único contrato para as suas instituições de saúde.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com seu Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), não poderá contratar a Ebserh, pois a Lei nº 5.604/1970 criou o HCPA como empresa pública federal “[...] dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada à supervisão do Ministério da Educação e Cultura” (BRASIL, 1970). Em consequência, a Ebserh, por ser uma empresa pública, não pode gerir outra instituição pública, devido à incompatibilidade contratual.

Os HUFs são gerenciados por um colegiado executivo, conhecido como equipe de governança, a qual, conforme o artigo 60 do Regimento Interno da Ebserh, deve ser composta por “a) Superintendente do hospital; b) um Gerente de Atenção à Saúde; c) um Gerente Administrativo; e d) um Gerente de Ensino e Pesquisa, quando se tratar de hospitais universitários ou de ensino” (EBSERH, 2016a).

A estrutura de governança dos HUFs conta com segmento de apoio à gestão, formado por Secretaria, Assessoria Jurídica, Assessoria de Planejamento, Ouvidoria, Comissões Assessoras, Setor de Gestão e Informática. Conta também com o segmento de controle e fiscalização formado pela Auditoria e Conselho Consultivo.

A Ebserh prevê a implantação de Ouvidorias a partir da sua estrutura organizacional. Na empresa sede, é institucionalizada a Ouvidoria-Geral e nos HUFs, a Ouvidoria hospitalar, ambas inseridas no segmento de apoio à gestão e representadas legalmente por um ouvidor titular, que “[...] são aqueles

relacionados às atividades e responsabilidades pela gestão técnico-administrativa e de assessoramento [...]” (EBSERH, 2016b, p. 3).

A Ouvidoria-Geral da Ebserh, vinculada ao presidente, é considerada uma instância de controle e participação social. Na descrição sumária das atribuições dos cargos, o ouvidor-geral tem a atribuição de coordenar os serviços de atendimento aos cidadãos, direta ou indiretamente, relacionados à Ebserh, encaminhando as reclamações, elogios, sugestões ou denúncias, visando ao aperfeiçoamento e à contínua melhoria dos processos administrativos (EBSERH, 2013).

O Regulamento da Ouvidoria-Geral da Ebserh prevê autonomia plena, independência no exercício das atribuições do ouvidor e a garantia da sua participação nas reuniões da Diretoria-Executiva, como ouvinte, a fim de esclarecer as questões suscitadas e de propor melhorias das rotinas administrativas e institucionais, com o dever de resguardar o sigilo das fontes de informações (EBSERH, 2012).

Por seu turno, as Ouvidorias das unidades hospitalares apresentam-se como órgãos descentralizados de relevância na comunicação com dirigentes, docentes, discentes, pesquisadores, prestadores de serviços, fornecedores, servidores, empregados e cidadãos em geral, instâncias que contribuem para o aperfeiçoamento do modelo de gestão, das ações institucionais e para melhoria dos processos internos (EBSERH, 2012).

As Ouvidorias dos HUFs integrantes da RNOHUF contam com 40 Ouvidorias hospitalares, com a participação de 38 ouvidores. Vale ainda ressaltar que, devido à constituição de dois Complexos Hospitalares, existem dois ouvidores que representam duas Ouvidorias hospitalares, cada.

A inserção de uma nova Ouvidoria na rede se faz com a participação do ouvidor hospitalar na oficina de alinhamento de ações, realizada durante o evento anual intitulado Encontro Nacional de Ouvidores dos Hospitais Universitários Federais, promovido pela Ouvidoria-Geral.

Conclui-se, portanto, que as organizações públicas de saúde têm buscado cada vez mais otimizar os serviços ofertados, prezando pela qualidade

no atendimento, a fim de atender às expectativas de seus clientes, focando no processo de melhoria contínua. Nessa relação, surge e se consolida como um espaço democrático de garantia dos direitos dos cidadãos.

3. Processos de trabalho e a inter-relação das ouvidorias dos HUFs

As declarações dos entrevistados mostram, no Quadro 1, as ações sugeridas pela Ouvidoria-Geral da Ebserh e desempenhadas pelas Ouvidorias dos HUFs. Entre essas atividades, a maioria das Ouvidorias passou a realizar pesquisa de satisfação do usuário, adotou instrumento normativo e teve uma participação assídua nos eventos, capacitações e treinamentos

Quadro 1: Ações desempenhadas pelas Ouvidorias dos HUFs sugeridas pela Ouvidoria-Geral da Ebserh

TEMA	CATEGORIA	CONTEXTO
Algumas ações realizadas pelas Ouvidorias dos HUFs	Realização de pesquisa de satisfação do usuário	Ouv17: Realização da pesquisa de satisfação em dois ciclos [...]
		Ouv28: [...] realização da pesquisa de satisfação do usuário no formato atual em que se encontra (entrevista estruturada e realizada com tablet).
	Adesão ao instrumento normativo	Ouv12: [...] formulação do regulamento da ouvidoria [...]
		Ouv14: Construção da normatização [...]
		Ouv22: Regulamento padrão para toda a rede, normas e rotinas [...]
	Participação nos eventos, capacitações e treinamentos	Ouv2: [...] participação nos eventos de ouvidoria.
		Ouv23: [...] orientações técnicas [...]
		Ouv26: a Ebserh propõe que o ouvidor se qualifique por intermédio de videoconferência, cursos e encontros.

Quanto à realização da Pesquisa de Satisfação do Usuário (PSU), Andrade (2017, p. 190) afirma que “[...] outra forma importante de participação do usuário na gestão é através da Pesquisa de Satisfação realizadas pelas Ouvidorias dos HUs”. Essa estratégia de avaliação é uma atividade realizada em dois ciclos por ano e executada simultaneamente por todas as Ouvidorias dos HUFs, como declarado pelo Ouv17: “Realização da pesquisa de satisfação em dois ciclos [...]”.

Quanto à adesão ao instrumento normativo, a formulação do Regulamento Interno da Ouvidoria, proposto como modelo padrão, foi realizada por 28,6% das Ouvidorias, como mencionado pelos Ouv12: “[...] formulação do regulamento da ouvidoria [...]” e Ouv22: “Regulamento padrão para toda a rede, normas e rotinas [...]”. Vale enfatizar que essa ação normativa foi adotada pelas Ouvidorias que não possuíam o devido instrumento.

Os ouvidores (17,9%) reconhecem que a participação em eventos, capacitações e treinamentos com temáticas relacionadas à Ouvidoria são outras ações sugeridas, como afirma Ouv26: “[...] a Ebserh propõe que o ouvidor se qualifique através de videoconferência, cursos e encontros”. Por sua vez, 14,3% realizam a produção de relatórios com a periodicidade de uma vez ao ano, sendo que esse mesmo quantitativo elaborou ou atualizou a carta de serviços ao cidadão.

Conforme análise documental do Regulamento da Ouvidoria-Geral da Ebserh (2012), essa entidade coordena a RNOHUF com o instituto de que as ações das Ouvidorias dos HUFs estejam alinhadas mediante padronização dos processos e unificação dos sistemas de dados, de modo que sejam integrantes dessa rede, como previsto no Regimento Interno (EBSERH, 2016a). É, assim, esperável que os ouvidores busquem manter uma aproximação entre eles, o que favorece a efetivação da inter-relação das Ouvidorias dos HUFs. O quadro 2 demonstra as experiências que os ouvidores adquiriram na rede.

Quadro 2: Experiências adquiridas na RNOHUF

TEMA	CATEGORIA	CONTEXTO
Experiências adquiridas na RNOHUF	Troca de experiências	Ouv6: O trabalho em rede nos ajuda a compartilhar as experiências de cada colega [...]
		Ouv23: Quando se trabalha em rede, todas as experiências positivas observadas podem ser adaptadas a nossa realidade. Isso é muito positivo.
		Ouv27: As trocas de experiências por videoconferência têm sido muito positivas na implementação de ações, no sentido de aprimorar o trabalho que vem sendo realizado.
	Alinhamento das ações	Ouv20: [...] a rede fortalece as ações de Ouvidoria e contribui no alinhamento das ações [...]
		Ouv28: [...] pode observar que vem sendo feito um trabalho de fortalecimento da Rede Nacional de Ouvidoria dos Hospitais Universitários Federais, o que permite [...] o alinhamento das ações em Ouvidorias.
	Melhoria da pesquisa de satisfação do usuário	Ouv7: [...] melhoria no processo de aplicação da pesquisa de satisfação do usuário.
		Ouv17: [...] apresentação de novos relatórios da pesquisa de satisfação do usuário [...]
	Atualização do instrumento normativo	Ouv2: a experiência na rede proporcionou a atualização do regulamento e dos fluxos de trabalho [...]
		Ouv13: [...] Algumas ações desenvolvidas a partir da rede foram reajustes no regulamento interno [...]
	Divulgação de elogios	Ouv6: [...] implantamos o mural de elogios [...]
		Ouv9: [...] realização de evento para a certificação de funcionários nota 10.

Fonte: pesquisa direta, 2017.

No Quadro 2, observam-se várias percepções positivas apresentadas por 82,1% dos ouvidores. Destes, 64,3% declararam que a participação na rede proporciona troca de experiências, como o Ouv23: “Quando se trabalha em rede, todas as experiências positivas observadas podem ser adaptadas a nossa realidade. Isso é muito positivo”. Apenas o Ouv4 apresenta uma resposta que contraria as demais, ao dizer que não obteve experiência com a rede: “Nenhuma, percebo somente que essa rede tem a necessidade de burocratizar as ouvidorias”.

No desenvolvimento de um trabalho em rede de Ouvidoria, deve existir uma integração sistêmica que possibilite o seu efetivo funcionamento, contudo, para isso, não se faz necessária nenhuma subordinação hierárquica, mas, sim, uma rede colaborativa que atue de forma contínua, presencial ou virtual, a fim de que a troca de conhecimentos possibilite uma evolução do coletivo, na medida em que gera inovações que poderão ser aplicadas no âmbito do trabalho de forma geral (BRASIL, 2012). Essas trocas de informações entre os ouvidores poderão estar relacionadas com “[...] conceitos, fluxos, procedimentos internos, normativos, experiências e relações internas e externas que proporcionam um crescimento mútuo das ouvidorias numa teia de relações onde todas ganham” (BRASIL, 2012, p. 8).

Torna-se, pois, imperativo que a organização da rede promova o empoderamento das Ouvidorias de modo a fortalecer e estender suas inter-relações, como menciona o Ouv3: “A troca de experiência com a vivência do dia a dia, mesmo que virtualmente é de grande relevância para o desenvolvimento e fortalecimento da RNOHUF”, e o Ouv7: “O trabalho em rede é essencial para a atuação das Ouvidorias, pois potencializa a ação do profissional [...]”.

Com relação ao compartilhamento de experiências, a temática relacionada à mediação de conflitos foi mencionada por uma minoria de ouvidores (7,1%), como se verifica nas respostas do Ouv26: “Por trabalharmos em rede é possível [...] discutir formas de gerenciar conflitos [...]” e do Ouv1: “As discussões da rede proporciona uma melhor compreensão das técnicas a serem adotadas na mediação de conflitos [...]”. Desse modo, o fortalecimento da rede se faz com

maior articulação entre os ouvidores, o que resulta em pactuações deliberadas coletivamente, proporcionando o alinhamento das ações entre as Ouvidorias, como afirmam 17,9% dos ouvidores. Esse alinhamento é essencial para o fortalecimento das Ouvidorias, permitindo que possam ofertar um serviço de qualidade mediante ações comuns a todas as que participam da rede. Dessa forma, o cidadão receberá um atendimento de qualidade, uniforme e padronizado das Ouvidorias dos HUFs.

Para o aprimoramento da qualidade do atendimento, a PSU tem a missão de avaliar o grau de satisfação dos usuários sob a gestão da Ebserh, conforme descrito no seu plano de trabalho (EBSERH, 2017b). Com o trabalho da rede, algumas Ouvidorias que anteriormente realizavam essa atividade em outro formato e com uso de diferentes instrumentos para a sua aplicação, aperfeiçoaram essa ação, conforme declarado por 17,9 % dos ouvidores e representado pelo Ouv7: “[...] melhoria no processo de aplicação da Pesquisa de Satisfação do Usuário” e pelo Ouv17: “[...] apresentação de novos relatórios da Pesquisa de Satisfação do Usuário [...]”.

Com a definição de melhores práticas para a atuação das Ouvidorias, se faz necessário atualizar as normas que respaldam suas atribuições e competências. É notório observar que as Ouvidorias com regulamentos internos aprovados e fluxo de trabalho estabelecido antes da criação da rede atualizaram seus instrumentos normativos após a participação de 14,3% dos ouvidores na rede, o que resultou em novos entendimentos sobre as normativas que regem as ações das suas Ouvidorias. Isso fica demonstrado nas respostas do Ouv2, “A experiência na rede proporcionou a atualização do regulamento e dos fluxos de trabalho [...]”, e do Ouv13: “[...] algumas ações desenvolvidas a partir da rede, foram: reajustes no regulamento interno [...]”.

Estabelecimento de novos regramentos e fluxos deve estar entrelaçado com novas estratégias inovadoras. Sendo as Ouvidorias mais reconhecidas pelos usuários dos serviços como espaço para depositar suas insatisfações, é também importante que esse instituto valorize e publicize os elogios recebidos, de modo a estender à sociedade o entendimento de todos os papéis da Ouvidoria.

A divulgação de elogios é outra experiência adquirida com o desenvolvimento da rede, sendo que 14,3% dos ouvidores adotaram essas ações, como menciona o Ouv6: “[...] implantamos o mural de elogios [...]” e o Ouv9: “[...] realização de evento para a certificação de funcionários nota 10”.

Outras experiências também foram citadas, como a reativação da Política Nacional de Humanização; ações de acolhimentos aos usuários internados, aos novos empregados e aos discentes; criação de manual/boletim informativo do ambulatório; participação em eventos; cursos e treinamentos; ações com gestores (conversas com o superintendente e projeto com chefias); adoção de mais um canal de comunicação, com a instalação de urnas físicas, e adesão a novos modelos de relatórios.

Mesmo que existam especificidades de cada instituição, as características gerais são semelhantes, pois as Ouvidorias estão inseridas nas instituições de saúde que agregam o ensino. Essas especificidades não inviabilizam a institucionalização de uma rede que contemple a participação e a integração dos ouvidores.

4. Considerações finais

Uma Ouvidoria pública considerada atuante e proativa cumpre com a missão de garantir um espaço para a efetiva democracia participativa, ao assegurar o canal de comunicação entre os cidadãos e a administração pública para a promoção e manutenção do atendimento de forma ágil e resolutiva das situações apresentadas. A eficácia da Ouvidoria está relacionada diretamente com a contribuição e colaboração da instituição quanto à receptividade e à resolutividade das demandas, promovendo um clima democrático e participativo. Assim, a gestão pública torna-se permissível para realização do controle social.

Em face do exposto, a Ouvidoria objetiva manter diálogo entre o cidadão e a organização, promovendo a cidadania e aperfeiçoando a gestão pública. Esse instituto atua como mediador entre o cidadão e os gestores, entre a sociedade

e a administração pública, representando os interesses dos cidadãos. Assim, a Ouvidoria pode ser considerada pela gestão como uma poderosa ferramenta que propõe mudança e aprimoramento dos serviços das instituições a ela vinculados, proporcionando o fortalecimento da democracia participativa, com o exercício da cidadania.

A Ouvidoria-Geral da Ebserh pode contribuir com as Ouvidorias hospitalares uma vez que sua coordenação possibilita a superação das dificuldades encontradas na implementação das ações das Ouvidorias dos HUFs, tanto nas condições estruturais quanto nas administrativas. Dessa forma, o avanço dessas Ouvidorias na institucionalização, somado às suas competências, reflete na virtude de contemplar totalmente a efetividade de sua existência.

Os resultados da pesquisa, contudo, indicam que possam existir diferenças entre as Ouvidorias dos HUFs, mas que a inter-relação entre elas permite que seja formalizada e consolidada a constituição de processo de trabalho em rede, pois estas Ouvidorias possuem um interesse único e exclusivo de servir ao público com a qualidade, zelando pelo exercício ético da profissão.

Referências

ANDRADE, N. G. B. de. Ouvidoria hospitalar como espaço de participação dos cidadãos na gestão dos serviços públicos. In: PODESTÁ JUNIOR, A.; PFAFFENSELLER, A. C. de A.; OLIVEIRA, A. S. de (org.). *Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiência em Instituições de Ensino Superior e hospitais universitários*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 185-195.

BARROS, R. T. de. *Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional do Hospital das Clínicas da UFPE*. 2014. 157f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BRASIL. Lei nº 5.604/1970. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública “Hospital de Clínicas de Porto Alegre” e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set. 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5604.htm. Acesso em: 1º fev. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.082/2010. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – Rehuf, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.550/2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12550.htm. Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. *Orientações para implantação de unidade ouvidoria*. 5. ed. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. *Manual das ouvidorias do SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior. *O TCU promove a busca de soluções*. Brasília: TCU, 2008.

EBSERH. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. *Resolução da Diretoria Executiva nº 21/2012*. Aprova o Regulamento da Ouvidoria-Geral. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/documents/15804/0/Regulamento+da+Ouvidoria+-+Resolu%C3%A7%C3%A3o+21.pdf/6966fd54-737a-4b93-a8a3-f52c323cf935>. Acesso em: 7 fev. 2019.

EBSERH. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. *Descrição sumária das atribuições dos cargos da Ebserh/Sede*. Brasília, 2013. Disponível em: http://ebserh.gov.br/documents/15792/106349/Atribuicoes_Descricao_Sumaria_Ebserh_Sede_v2.pdf/813375d3-66f1-482e-863c-771afb427b1c. Acesso em: 7 fev. 2019.

EBSERH. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. *Regimento interno: Hospitais Universitários Federais*. 3. rev. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/Regimento+Interno+Aprovado+CA+12052016.pdf/fda5583a-4f34-44ed-b75b-ea96c1332b4b>. Acesso em: 19 fev. 2019.

EBSERH. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. *Plano de cargos em comissão e funções gratificadas remuneração presidente e diretores honorários conselheiros*. Brasília, 2016b. Disponível em: http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/65717/Plano_de_CC_e_FG_Presidente_Diretores_Conselheiros_Ebserh_otubro+de+2016.pdf/e3441893-8422-469b-8296-329c3d453dca. Acesso em: 6 fev. 2019.

EBSERH. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. *Hospitais universitários: apresentação*. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/apresentacao1>. Acesso em: 5 fev. 2019.

EBSERH. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. *Plano de trabalho da pesquisa de satisfação do usuário*. Brasília, 2017b. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/documents/15804/0/1%C2%BA+Ciclo-2017.pdf/80ea7ac3-4ec8-434d-9fd7-9f4922ec405e>. Acesso em: 6 fev. 2019.

OLIVEIRA, J. E. de. *A ouvidoria como um sistema de fomentação da cidadania*. 2010. Disponível em: www.abonacional.org.br/textos2.asp. Acesso em: 27 fev. 2019.

CAPÍTULO 9

A racionalidade e a ética na ação administrativa: um olhar para as ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco

Liane Biagini¹

Denílson Bezerra Marques²

1. Introdução

Na atualidade, o instituto das ouvidorias está no centro do debate e sua presença, especificamente no contexto da administração pública brasileira, faz dela um dos sustentáculos para a democracia (BARREIRO; PASSONE; PEREZ, 2011). E isso é fácil de entender, visto que a ética, os direitos e as garantias fundamentais são alguns ingredientes indispensáveis para um contexto democrático. É a partir desse ponto que o País vislumbra a possibilidade de participação direta da sociedade na gestão pública, permitindo o controle social (CARDOSO, 2010).

¹ Técnica administrativa da Ouvidoria-Geral da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Doutoranda em Ciências da Administração pela Universidade do Minho – UMinho/Portugal. *E-mail*: lianebiagini@gmail.com.

² Professor associado do Departamento de Ciências Administrativas da UFPE e Doutor em Sociologia pela UFPE. *E-mail*: marquesdb@gmail.com.

Entre as Instituições Públicas de Ensino Superior está a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que, ao implantar a Ouvidoria-Geral em 2012, cumpriu um dos itens previstos no Plano Estratégico da UFPE e, também, sinalizou uma aproximação com seu público-alvo, demonstrando uma preocupação com aspectos democráticos.

Desde a década de noventa registra-se um incremento no número de ouvidorias públicas no País (CALADO, 2010), porém, ainda se faz necessário reforçar a investigação desse tema, já que isso contribui para a construção de ações no contexto da gestão pública (PIRES; VAZ, 2014). Desse modo, este trabalho aborda as éticas da responsabilidade e da convicção e as racionalidades instrumental e substantiva que orientam a ação administrativa dos gestores no âmbito da UFPE, conceituada a partir da abordagem do sociólogo Alberto Guerreiro Ramos, com vistas a analisar o contexto organizacional das ouvidorias da Universidade.

Esta pesquisa é importante porque permite a abordagem de um tema ligado diretamente com a gestão pública. Contudo, a literatura (HERTOGH; KIRKHAM, 2018; ROWE, 2018) aponta que há uma carência de informações (inclusive de bases teóricas) a respeito das ouvidorias, o que torna crucial abordar mais sobre esses institutos, principalmente, por envolver aqueles que vivenciam o contexto de uma organização pública.

Analisar como a estrutura das ouvidorias integra-se ao contexto institucional da UFPE constituiu o objetivo desta investigação, que apreciou, como objetivo específico, analisar qual racionalidade orienta a ação administrativa das Ouvidorias da UFPE, sob a perspectiva dos ouvidores. Para tanto, é fundamental uma abordagem sobre as racionalidades e sua dicotomia (racionalidades instrumental e substantiva), conceitos empreendidos nos estudos do sociólogo Guerreiro Ramos, bem como a compreensão das éticas da responsabilidade e da convicção.

2. Racionalidade e ética no contexto da ação administrativa

Com o século XIX ficou visível o fato de que a sociedade podia se organizar racionalmente. No setor público, a racionalização significou a transformação do Estado, o qual permitiu que a função pública predominasse sobre o feudalismo por meio da burocracia (RAMOS, 2009). É o entendimento de uma administração burocrática tida como monocrática em função de um conjunto de características que reforça a formalidade e o exercício de uma dominação no qual se busca atingir (de forma técnica) o máximo de rendimento, precisão, disciplina, rigor e calculabilidade – isto é, a maximização dos resultados (WEBER, 2004). A literatura aponta que a burocracia é considerada como um sistema social racional em seu tipo ideal puro e tem como legitimidade a dominação racional-legal em vez da carismática (MOTTA; PEREIRA, 2004), sendo vantajosa por permitir precisão, velocidade, clareza, entre outros (WEBER, 2002). Contudo, Salm e Menegasso (2015) ressaltam que nas organizações burocráticas a produção recebe a orientação da racionalidade e da responsabilidade, sendo vedada a liberdade e restringida a escolha das pessoas.

Pontua-se que uma ação racional é sistemática quando ela é concernente a fins. Ou seja, as ações são baseadas no cálculo e norteadas com vistas ao alcance de metas técnicas ou de fins voltados para o interesse econômico, ou, ainda, de poder social, sempre com a maximização dos recursos que estão disponíveis (SERVA, 1997). Nesse panorama buscam-se atingir os objetivos prefixados, existindo uma razão com relação aos fins, predominando a instrumentalização da ação social dentro da organização, configurando-se, assim, a racionalidade instrumental (TENÓRIO, 2008).

É pertinente mencionar que Weber (2004) define a ação social de modo racional referente a valores quando há uma relação com a crença consciente no valor, seja este ético, religioso ou de qualquer outra interpretação, independente do resultado. Com base nesse conceito, Ramos (1983) sinaliza que na ação

social há uma consciência sistemática da sua intenção, envolvendo o que o autor chama de conduta heroica e até mesmo polêmica, pois testemunha fé (ou pode-se dizer, a sua crença) em um valor ético (ou de outra essência qualquer). Tem-se, então, a racionalidade substantiva. Nela se observa que as pessoas podem conduzir suas vidas pessoais ao encontro da autorrealização, buscando a satisfação social, considerando o direito das outras pessoas, levando-se em conta o debate racional e o julgamento ético-valorativo das ações (SERVA, 1997).

Mas se a organização estiver alicerçada na racionalidade instrumental, ela é chancelada pelo preceito da supremacia da organização sobre o indivíduo e as manifestações de valores e de convicções de um indivíduo podem se tornar limitadas (PAULA, 2007). Os problemas de equilíbrio entre o indivíduo e a organização (sob a luz da racionalidade instrumental) tornam-se mais evidentes e deixam de fora grande parte das pessoas – a exemplo da concentração do poder de decisão –, já que a onipotência da organização pode resultar na desarmonia ou no conflito entre a organização e o indivíduo, havendo uma tendência de se legitimar as pressões contra o indivíduo (RAMOS, 1983). A racionalidade instrumental pode tornar o indivíduo mais homogêneo perante as organizações, o que faz com que a racionalidade substantiva seja abafada (TENÓRIO, 2008).

Observa-se que esta racionalidade não é considerada inerente à sociedade, já que ela é concebida pela consciência humana e não pela mediação social (PAULA, 2007). Ainda de acordo com Serva (1997) a ação racional substantiva apresenta duas dimensões: a dimensão individual, que se refere à autorrealização (ex. satisfação); e a dimensão grupal, que se refere ao entendimento, nas direções da responsabilidade e da satisfação social.

Ramos (1983), então, para chegar ao entendimento do conceito de ação administrativa, além de diferenciar os dois tipos de racionalidades (instrumental e substantiva), ainda menciona que a compreensão da questão da ética é fundamental, cabendo-lhe ainda apontar para a direção de dois tipos de éticas: a ética da responsabilidade e a ética da convicção.

Na racionalidade instrumental é preciso que o indivíduo tenha um autocontrole, pois a realização das atividades ocorre de forma racionalizada. Assim, na ética da responsabilidade existe uma ação racional relacionada aos fins, estando sua ação relacionada à racionalidade instrumental. A ética da convicção implica toda ação que se relaciona com valores, estando sua ação relacionada à racionalidade substantiva. Os dois tipos de éticas não são exatamente antagônicos, podendo existir uma relação entre as duas; nesse panorama, pode surgir na organização uma tensão entre as duas éticas (RAMOS, 1983). Serva (1997) afirma que não basta criticar a racionalidade instrumental (ética da responsabilidade) e imaginar a possibilidade de aplicação da racionalidade substantiva (ética da convicção), mas é preciso que a teoria e a prática da racionalidade substantiva sejam impulsionadas no ambiente organizacional.

Registra-se em Heidemann (2010) que a ética da responsabilidade era tida como uma obrigação de empregados e empregadores em função do crescente conteúdo social. Mas, hoje, sabe-se que, além de envolver a função social associada à Administração, a ética abrange uma complexidade de relações e situações, entre as quais se têm: “[...] a defesa da democracia, a qualidade de vida na sociedade de mercado, a dignidade humana no contexto das organizações de trabalho, a satisfação do consumidor pela qualidade [...]” (HEIDEMANN, 2010, p. 303). Quando a organização permite que se faça uso tanto da ética da convicção quanto da ética da responsabilidade equivale a dizer que existe uma adequação da multidimensionalidade humana, com a possibilidade de sua autorrealização (SALM; MENEGASSO, 2015).

Na visão de Ramos (1983) alguns pontos levam a cabo a necessidade da conceituação da ação administrativa. Estão inclusos nesses aspectos não apenas o crescimento ao interesse pelas relações que envolvem o homem no trabalho (grupos informais, motivação e atitudes individuais) ou o reconhecimento da influência do ambiente externo sobre as organizações; mas, igualmente, é possível incluir a sensibilização na área administrativa por aspectos comportamentais

do indivíduo, a exemplo de poder e alienação. Entende-se que, em uma situação de exercício do poder, o indivíduo considerado dependente é dito alienado no instante em que se conforma, por isso “seu conformismo tende a limitar-se a questões explicitamente apoiadas pelo poder” (ETZIONI, 1984, p. 68).

Assim, Ramos (1983, p. 47) define ação administrativa como uma “modalidade de ação social, dotada de racionalidade funcional, e que supõe estejam os seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade”. Nesse contexto, a definição de alienação auxilia no entendimento da tensão que existe no comportamento administrativo, entre a ética da responsabilidade e a ética da convicção. Alienação é um aspecto do poder em que se diz que há o isolamento do indivíduo em relação à formulação de decisão ou privação de poder (RAMOS, 1983); ou seja, o indivíduo se conforma com a tendência de um conformismo limitado às questões sustentadas pelo poder (ETZIONI, 1984).

Ramos (1983) ainda especifica a alienação no sentido de autoalienação, isto é, o indivíduo se sente estranho a si mesmo e é considerado apenas como uma força de trabalho (portanto, um simples instrumento de execução de tarefas por troca de salário). As convicções dos indivíduos e suas preferências são restritas ou nulas. E mais, a alienação, no sentido de reificação, é quando ocorre uma coisificação. Ou seja, as relações humanas e as sociais equivalem a coisas. O grau de reificação, em uma ação administrativa, pode chegar a um conformismo tão impactante no indivíduo, que desta decorre uma identificação profunda desse indivíduo com a organização e uma renúncia de sua conduta com critérios críveis de convicção. Por essa razão, quanto mais o indivíduo estiver comprometido com a ética da convicção, maior resistência terá à reificação. E, por fim, a alienação como privação do poder é caracterizada pela privação do indivíduo, em que é separado do poder. Nesse caso, os indivíduos são apenas agentes passivos de comando, de ordem ou mesmo de decisões.

Uma ação administrativa não se apresenta igualmente em todas as organizações, há uma nuance em função do tipo de organização: “em organizações

mais participativas (com características substantivas) a ação administrativa se diferencia daquelas em que há maior coercitividade, alienação e reificação” (SALM; MENEGASSO, 2015, p. 10).

3. A ouvidoria no setor público

Na administração pública entende-se que a gestão pública atua de forma a melhorar a qualidade dos serviços que são prestados aos indivíduos; e é em função dessa melhoria que se remete ao instituto das ouvidorias. Embora ainda haja muitos que não estão convencidos a respeito do valor de uma ouvidoria (HERTOGH; KIRKHAM, 2018), sabe-se que a ouvidoria vive um momento importante de consolidação no contexto da administração pública brasileira e pode ser apontada como um sustentáculo da democracia moderna (BARREIRO; PASSONE; PEREZ, 2011). A ouvidoria pública, mesmo sem possuir um papel exclusivo regulador, pode, sim, exercer um tipo de controle interno favorecida pela sua dinâmica de atividades (KIRKHAM, 2016) e contribuir com a prevenção de problemas. Além do que, a ouvidoria pública é identificada como um instituto presente na interface societal, no reforço da participação social, sendo uma “arena política” que contribui, entre outros pontos, com a produção de políticas públicas (PIRES; VAZ, 2014, p. 65).

Vários pontos são relevantes ao se falar em ouvidoria pública, sendo possível relacioná-la com questões como democracia, comunicação, controle social, dentre outros. Assim, conceitua-se e compreende-se a ouvidoria pública como aquela que auxilia as relações dos indivíduos com o Estado, devendo esse instituto proceder com a interlocução entre esses autores, de maneira que as manifestações advindas do exercício da cidadania possam, continuamente, melhorar e incrementar os serviços públicos que são prestados (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018).

Na verdade, a ouvidoria é um instituto considerado fundamental para uma organização pública que preza por condutas democráticas, um local no qual o indivíduo pode expressar seus problemas em relação à organização (CLARK, 2017; HERTOUGH; KIRKHAM, 2018; ROWE, 2018; TSATSANASHVILI, 2018). Por isso mesmo, uma das atividades da ouvidoria são questões ou situações que tenham sido mal resolvidas, buscando sugestões que possibilitem a melhoria e o desempenho da organização. Entende-se que a ouvidoria é um espaço que permite a concretização da interlocução entre a organização e os indivíduos (ROWE, 2018), um local em que diferentes problemas envolvendo a organização possam ser ouvidos (CLARK, 2017; ROWE, 2018; TSATSANASHVILI, 2018).

Com o intento de alcançar soluções para as demandas daqueles que buscam a ouvidoria pública, este instituto, por meio de sugestões e informações gerenciais da organização da qual faz parte, visa não apenas aprimorar a prestação de serviço, mas concorrer para a formulação de políticas públicas. Por vezes, a ouvidoria se depara com dificuldades no próprio órgão causando prejuízo no seu desempenho, como as questões relativas à ineficiência e à lentidão no atendimento. Assim, se ocorrer lentidão na solução de uma manifestação, a instrução é para que haja intervenções e medidas de forma que façam com que os procedimentos administrativos da organização ocorram com mais celeridade e eficiência (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018).

Vale lembrar que na esfera pública a chegada da burocracia, e sua consequente racionalidade, assegurou a transformação do Estado, passando a se ter um predomínio do interesse universal sobre o interesse particular (RAMOS, 2009). Entre as características da burocracia tem-se a presença de uma hierarquia e a formação de um sistema de mando e subordinação (RAMOS, 2009). Etzioni (1984), ao mencionar sobre a racionalidade burocrática, diz que ela pode ser considerada efêmera; por isso, essas características a protegem contra situações externas, devendo, entretanto, salvaguardar a autonomia. Serva (1997,

p. 22) conceitua esta autonomia como a “condição plena dos indivíduos para poderem agir e expressarem-se livremente nas interações”.

Para Cardoso (2010), a ouvidoria pública, que está envolvida na mediação entre Estado e sociedade, não deve ser inerte, mas ter competência para poder dar valor e defender os direitos dos indivíduos fomentando aspectos relevantes como a ética. A utilização da ética abrange um mundo de relações complexas, entre as quais, “a defesa da democracia, a qualidade de vida na sociedade de mercado, a dignidade humana no contexto das organizações de trabalho, a satisfação do consumidor pela qualidade [...]”, aspectos estes que cobram mais responsabilidade de cada indivíduo (HEIDEMANN, 2010, p. 303). Segundo O’Brien (2015), a conduta ética no âmbito de uma ouvidoria deverá abarcar práticas que adotem determinados pressupostos, como justiça, respeito, igualdade, autonomia e direitos humanos.

No âmbito das racionalidades, Cardoso (2010) lembra a reflexão do primeiro ouvidor público do Brasil, Manoel Eduardo Camargo e Gomes, em que a ação da ouvidoria pública pode envolver dois tipos de categorias. Na primeira, a ouvidoria está presa a uma racionalidade formal envolvendo ações que se concentram nas relações legais e contratuais. Na segunda categoria a ação está voltada para os valores da sociedade e vai além de uma situação jurídica e teórica, pois as ouvidorias buscam a equidade social, sendo guiadas por valores. Como apontam Tolfo, Nunes e Emmendoerfer (2015, p. 252) existem organizações de ensino superior cujas ouvidorias apresentam dificuldades em função do predomínio da racionalidade instrumental, que é “muito pouco comprometida com [a] cidadania interna [das organizações] e com [os] valores éticos”. Nesse contexto, nota-se ser relevante o tema da pesquisa com foco na análise dos conceitos de éticas da responsabilidade e da convicção e das racionalidades instrumental e substantiva no âmbito da ação administrativa, à luz do pensamento de Guerreiro Ramos, correlacionando-as com o contexto organizacional das ouvidorias públicas, em particular, das ouvidorias da UFPE.

4. As ouvidorias na Universidade Federal de Pernambuco

Desde o ano 2000 se registrava a presença do instituto de ouvidorias na UFPE, mas foi em 2012 que a Universidade decidiu criar a Ouvidoria-Geral, por intermédio da Resolução nº 3 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2012b). Segundo palavras proferidas pelo ouvidor-geral ao INCampus, Boletim Informativo da UFPE, na ocasião da criação do instituto, tal fato atendeu a “[...] uma demanda interna no sentido da humanização da Universidade e [para] gerar um impacto [...] positivo na cultura organizacional”; e a Ouvidoria-Geral é uma condição organizacional considerada estratégica “[...] à medida que cria um [...] espaço de diálogo com características peculiares, aprendizados para a participação cidadã, por isso mesmo, qualificada [para] a gestão pública” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2012a, p. 8).

De acordo com o ouvidor-geral da UFPE, a ouvidoria surgiu em um momento “em que há todo um novo olhar de participação social, um pouco mais de busca de democratização da Instituição”. Esta declaração encontra-se em consonância com o preâmbulo da Resolução nº 3 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2012b, p. 1), que diz: existe o dever de se observar os “princípios morais e éticos fundamentais à humanização das relações interpessoais no ambiente universitário e nas relações com a comunidade externa”. Ressalta-se que à medida que as organizações buscam uma gestão focada em aspectos relacionados aos direitos humanos, reflete na busca de uma boa governança e de reflexos positivos na construção da democracia (VET VAN DER, 2017).

Vinculada diretamente ao Reitor, a Ouvidoria-Geral tem por objetivo promover ações tanto preventivas quanto corretivas, voltadas às atividades da Universidade, sempre assegurando o respeito aos direitos individuais e coletivos das comunidades. Também, são asseguradas sua autonomia e independência funcional com vistas às suas atividades e competências; a Ouvidoria-Geral da

UFPE atua no processo de comunicação entre a organização e a comunidade acadêmica (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2012b).

No momento da conclusão desta pesquisa, além da Ouvidoria-Geral registram-se quatro Ouvidorias Setoriais: três delas no *Campus* Recife (a Ouvidoria do Hospital das Clínicas (HC), a Ouvidoria do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) e a Ouvidoria do Sistema de Bibliotecas (SIB)) e uma no *Campus* de Vitória de Santo Antão (a Ouvidoria do CAV). Isso é um reflexo do que já era apontado no Plano Estratégico da UFPE, publicado em 2003, isto é, o desenvolvimento de um sistema de ouvidorias (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2003). As ouvidorias setoriais estão sob a coordenação da Ouvidoria-Geral da UFPE (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2012b); entretanto, aponta-se que há uma relação colegiada entre essas ouvidorias, isto é, não existe uma subordinação e, sim, um sistema colegiado com diretrizes de integração; portanto, são asseguradas a autonomia de cada uma delas e a independência funcional de suas atividades e competências (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2012b).

5. O percurso metodológico

Os sujeitos do *locus* desta pesquisa foram os cinco ouvidores responsáveis pela gestão das Ouvidorias da UFPE existentes na ocasião (Geral e Setoriais), tendo em vista os objetivos desta pesquisa. Como instrumento de coleta de dados foi adotada a entrevista individual semiestruturada. Esta foi dividida em três grandes grupos, envolvendo eixos temáticos com o intuito de facilitar o alcance dos objetivos da pesquisa. Este capítulo é um recorte da dissertação de Biagini (2013), cuja composição estrutural apresenta três eixos temáticos: o primeiro eixo temático é o entendimento acerca de ouvidoria; o segundo eixo temático é o fato administrativo; e o terceiro eixo temático é a ação administrativa. Contudo, ressalta-se que, neste texto, destacou-se apenas o terceiro

eixo temático, que trata da ação administrativa. A escolha deste terceiro eixo se deve tanto em função de seu alinhamento com um dos temas norteadores que compõe a publicação deste livro (isto é, a ética), quanto em razão de que o entendimento mais apurado desse assunto é fundamental para as ouvidorias públicas. Além do mais, é justamente o terceiro eixo que dá subsídios para analisar qual racionalidade orienta a ação administrativa das ouvidorias abrangendo os aspectos das racionalidades e das éticas. Entende-se que uma análise da ação administrativa pode ser fundamental para o conhecimento das relações de trabalho, na medida em que há interesse em se delimitar mais especificamente a organização e o espaço existencial do indivíduo na organização. Por isso, vale lembrar que Ramos (1983) conceitua a ação administrativa como uma *“modalidade de ação social, dotada de racionalidade funcional, e que supõe estejam os seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade”* (RAMOS, 1983, p. 47, grifo do autor).

Como relatado anteriormente, ao se concluir esta pesquisa, registravam-se, além da Ouvidoria-Geral, mais quatro Ouvidorias Setoriais: três delas no *Campus* Recife (a Ouvidoria do Hospital das Clínicas (HC), a Ouvidoria do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) e a Ouvidoria do Sistema de Bibliotecas (SIB)) e uma no *Campus* de Vitória de Santo Antão (a Ouvidoria do CAV). As entrevistas orreram nessas ouvidorias e todas elas foram gravadas em áudio, garantindo-se que os ouvidores não seriam identificados nominalmente. Os depoimentos foram codificados como: E1, E2, E3, E4, E5; e, assim, foram chamados durante o processo de análise e de interpretações das declarações.

Os dados foram analisados por meio da técnica da análise de conteúdo (BARDIN, 2016). De acordo com Bardin (2016), a análise de conteúdo é um instrumento de análise das comunicações, o qual é composto por um conjunto de procedimentos que sistematiza as descrições das mensagens obtidas, permitindo uma inferência sobre a produção das mensagens adquiridas. A análise de conteúdo busca o entendimento e a percepção para além das próprias palavras

que são coletadas. Para Bardin (2016), há um mecanismo que é deduzido e reconstruído com base na amostra de mensagens, por isso, existe a etapa da categorização das mensagens. Nesta investigação, depois de divididos os eixos temáticos, os temas foram estabelecidos e, na sequência, foram classificadas: as categorias, as unidades de registro e as unidades de contexto.

6. Dos resultados à interpretação do eixo temático: a ação administrativa

A interpretação dos dados incluiu uma reflexão nos textos previamente consultados durante a pesquisa. O eixo temático em pauta reporta-se à ação administrativa, que é conceituada pelo sociólogo Alberto Guerreiro Ramos. Considerando as interpretações dos dados que se seguem, pretende-se analisar qual racionalidade orienta a ação administrativa das Ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco, sob a perspectiva dos ouvidores. A ação administrativa tratada por Ramos (1983) envolve questões como: racionalidade instrumental; racionalidade substantiva; ética da responsabilidade; ética da convicção. Esses pontos são encontrados nas declarações que se seguem e, respectivamente, todas as categorias surgem em virtude dos assuntos relacionados com a ação administrativa. Para a análise do tema racionalidades e éticas foram tratadas as seguintes categorias: racionalidade instrumental; ética da responsabilidade; racionalidade substantiva; e ética da convicção.

Na categoria *racionalidade instrumental*, os entrevistados E1, E2 e E3 informam que já vivenciaram situações no contexto da organização em que tiveram de usar do aparato legislativo. E3 afirma que já precisou de desconsiderar das suas convicções em virtude da legalidade, bem como E5 diz que, muitas vezes, é possível se deparar com a questão legal. Entretanto, esse entrevistado pontua que “a ouvidoria está aquém deste limite e diria que, em alguns casos, tem que ir além”. E dentro no contexto da organização burocrática, E5 ainda comenta:

[...] a gente vê que a forma de se estruturar ela é muito complexa. Isso significa dizer que constrói essas amarras burocráticas toda, é uma teia de relações explícitas vindas das pessoas, que amarram e engessam. Isso tem um lado positivo, que é o lado de facilitar a resolução dos conflitos sob o ponto de vista legal, jurídica e responsabilização. E a outra é que lhe tira autonomia, você vai ficando máquina, refém da estrutura. Mas você sabe que precisa mudar, mas não pode. A ouvidoria vem romper com isso. Tem o lado humano que tem sempre que se sobressair, sempre.

Na categoria ética da responsabilidade, os entrevistados comentam o seguinte: E1 afirma que sempre tenta pautar-se na legislação, já que considera este o modo correto de agir; E2 entende que o modo de agir está voltado para a perspectiva de seguir as normas; E3 confirma que, em muitas ocasiões, teve que ter um autodomínio de seus impulsos; E5 diz que, por haver uma estrutura, há o sentido de se ter a lei como um ditame.

Na categoria *racionalidade substantiva*, o entrevistado E1 entende que já usou da sua maneira de ser para solucionar algumas demandas. E2 afirma que as demandas da ouvidoria sob sua responsabilidade são apenas técnicas, não havendo nenhuma demanda que carecesse de impor suas convicções. E3 afirma que, em virtude da falta de autonomia, não usou de seu valor pessoal em nenhuma das demandas que chegaram à sua ouvidoria. Na opinião do entrevistado E5, um ouvidor só vai existir se for verdadeiro com os seus valores; e esclarece:

A ação que vai responder a demanda [...] é fruto de uma compreensão [...] produzida com o conhecimento gerado pela ouvidoria. [...] E é aí aonde entra os valores do ouvidor. Onde ele acredita naqueles valores. [...] É fé naquilo, é convicção, a atitude dele perante aquilo é verdadeira. Se ele não acreditar naquilo ele não faz, ou então, não é ouvidor. [...] não encontrei ainda nenhuma que eu tenha que ir além, mas se tiver que ir eu vou. Se tiver ferindo a dignidade da pessoa eu vou além dela. [...]. Mas, isso é uma questão de fórum pessoal.

Na categoria ética da convicção, o entrevistado E1 declara que se sente à vontade para resolver situações que tem domínio. E3 relata que já precisou abafar a sua convicção em certas situações. E2 afirma não ter ainda se deparado com alguma situação que tivesse que escolher entre seus valores pessoais ou as normas legais, mas ressalta que se isso acontecer, deve colocar sua convicção pessoal, pois, antes de qualquer coisa, é um ser humano. Para E5, é possível perceber os valores do ouvidor, suas convicções com este tipo de situação. E acrescenta que:

[...] se eu tiver convicto que preciso, eu vou. Vou encontrar uma estratégia de fazê-lo para não afrontar por afrontar. Não é afrontar. É mostrar que não pode. [...] Esse é o dilema do gestor, não ser burocrata, ser capaz de ir além, com a sua ética da convicção.

Percebe-se que, de acordo com os depoimentos de E1, E2, E3 e E5, no que se refere às situações vivenciadas durante algum processo organizacional envolvendo uma demanda, todos eles informaram que agiram com autodomínio de suas atitudes, de seus impulsos, respaldados pelas normas legais. Isso remete ao fato de que, de acordo com Tenório, existe uma tendência de a racionalidade instrumental homogeneizar o indivíduo e a organização, levando a um desaparecimento da racionalidade substantiva (TENÓRIO, 2008). Nota-se que as ações dos ouvidores ocorreram de forma consciente e calculada, e visavam a um fim específico, por isso mesmo se pode afirmar que ocorreram sob a égide da racionalidade instrumental e, conseqüentemente, da ética da responsabilidade. Essa situação demonstra que existe uma supremacia da organização sobre os entrevistados, pois estão presentes – e, usando as palavras do entrevistado 5 – as “amarras burocráticas” que acabam por envolver a conjuntura da UFPE.

Isso leva a outro ponto importante que envolve a questão da autonomia, já que aqui, mais uma vez, aparece explicitamente nas falas de alguns dos entrevistados: E5 entende que são as questões burocráticas, ligadas à legalidade, que podem deixar uma ouvidoria sem autonomia; e o entrevistado E3 afirma, literalmente,

que a ouvidoria sob sua responsabilidade não tem nenhuma autonomia, isto é, segue exclusivamente a norma legal, tendo que inibir suas convicções. Há nesse último sentido o predomínio da racionalidade instrumental e da ética da responsabilidade. É importante lembrar que a literatura (LI, 2016; VENDRAMINE *et al.*, 2016) reforça sobre a importância da existência da autonomia nas atividades que são desenvolvidas pelas ouvidorias públicas, para que estas atividades possam, realmente, serem desenvolvidas com plena liberdade e não de forma restrita.

Os entrevistados E1, E2, E3 e E5 foram questionados sobre a ocorrência de alguma situação que tenha levado ao confronto direto entre os seus valores pessoais e o aparato legislativo. A falta de autonomia de uma das ouvidorias leva o entrevistado E3 a informar que nessas situações nunca faz uso dos seus valores pessoais e, sim, das normas legais. Em oposição, pelas declarações dos outros três entrevistados há o predomínio dos valores pessoais; e, ainda que alguns deles não tenham vivenciado uma situação tão específica, declararam que não vão deixar de colocar suas convicções sobre a norma legal. Essas declarações podem ser reforçadas pelo pensamento de Simon (1993), que afirma que, para além da racionalidade instrumental, existe um mundo real em que determinadas condições não se vinculam à esta racionalidade calculada e que podem limitar essa maximização, a exemplo dos aspectos que envolvem os valores pessoais dos indivíduos.

Percebe-se que as ações administrativas praticadas pelos entrevistados também abrangem o contexto da racionalidade substantiva e da ética da convicção, visto que a ação administrativa está amparada por uma conduta que tem presente os valores pessoais, ou ações orientadas aos meios, como diria Weber (2004) e as convicções dos entrevistados. Contudo, não se pode deixar de observar que a racionalidade instrumental está presente, transparecendo, na verdade, que existe um sentido de homogeneidade dos entrevistados dentro da UFPE, abafando, em algumas situações, a racionalidade substantiva.

Pelos registros ocorre a presença dos dois tipos de racionalidades e de éticas nas ações administrativas praticadas pelas Ouvidorias da UFPE e isso pode ser

observado nas declarações de E2 e E5. Estes entrevistados dizem que se precisassem usariam seus valores pessoais e convicções em alguma demanda; e E1 admite já ter usado de sua maneira de ser para agir e solucionar certas demandas. Simultaneamente a essa situação, esses entrevistados, juntamente com E3, admitem dominar seus impulsos, focando suas atitudes nas leis vigentes. Registra-se, assim, uma dualidade das duas éticas nas ouvidorias, portanto, uma tensão na Universidade.

No contexto dessa tensão, especificamente no âmbito da ética da responsabilidade – consequentemente, da racionalidade instrumental e de aspectos da legalidade da organização –, vale a pena lembrar que, na ocasião desta investigação, E5 mencionou que o Estatuto da UFPE estava defasado há décadas. Segundo o entrevistado, isso faz com que a Universidade conviva com uma situação inadequada. Mais ainda, para E5, nenhum gestor responde como essa convivência se dá, mas, que essa norma apenas “funciona quando alguém quer interpelar judicialmente, quando alguém quer fazer alguma ação judicial, a estrutura vale. Para o cotidiano, aquela estrutura não vale. Na prática funciona diferente”. Ocorre, portanto, uma situação conflitante e que caracteriza uma tensão envolvendo a ação administrativa (RAMOS, 1983).

Nota-se que existem indícios que remetem a uma interpretação de divergência das posturas a partir da oscilação entre a ética da convicção (por parte dos ouvidores) e a ética da responsabilidade (por parte dos gestores). A visão de superficialidade pode estar encobrindo a latência de uma situação política que pode não ter sido pensada na estruturação das ouvidorias. Ao buscar o pensamento de Weber (2004), reforça-se que os indícios parecem relatar motivos para a disfunção burocrática, neste caso, podendo demonstrar como o gestor (equivalente ao burocrata em Weber) distorce a burocracia para reforçar um modo particular de executar seu trabalho ou mesmo de seus interesses, em detrimento de aspectos impessoais e institucionais que reforçariam o interesse coletivo e que deveriam ser sempre o foco da administração pública.

Por conseguinte, existe também a situação que envolve aspectos do poder que é a alienação (situação de aspecto negativo que afeta diretamente o comportamento do indivíduo e que permite o entendimento daquelas tensões). É claramente perceptível a situação de alienação (como privação de poder) em determinados entrevistados, já que podem ser identificados como agentes passivos de comando ou de ordem. Nesse caso comprovado, principalmente, pelas próprias declarações de ausência de autonomia em algumas Ouvidorias da UFPE – como E3, que menciona desistir de suas convicções pessoais por falta de autonomia. Temos aqui uma constatação da importância da impessoalidade, preconizada pelo pensamento weberiano, como elemento que possa garantir aos sujeitos o usufruto de autonomia dentro das burocracias. A impessoalidade implica uma não disfunção dessa burocracia, logo uma forma de garantir a eficiência do processo gerencial, que, sem interferências de outros, transcorreria sem obstáculos e censuras. Há de se destacar, todavia, que esse aspecto não implica subsumir o valor da racionalidade substantiva, pelo contrário, só reforça seu valor. A substancialidade da racionalidade poderia dirimir o efeito das disfunções e repactuar novas formas de atuação em que autonomia, impessoalidade e eficácia poderiam ser conjugadas coletivamente.

É importante ressaltar que o entrevistado E4 recusou-se a responder todas as perguntas relacionadas ao terceiro eixo temático e que trata da ação administrativa. Isso, seguramente, traz à tona a questão da alienação (como autoalienação ou como privação do poder, decorrentes de interferências de outros), pois, em outro momento no decurso da entrevista, o entrevistado faz as seguintes afirmações: “[...] a ouvidoria não tem autonomia. [...] outra coisa, a hierarquia é muito forte”; “[...] eu me incomodei porque eu não ia comprar briga de graça, até porque eu não via um setor com autonomia pra isso, com respaldo pra isso [...]”. A declaração de E4 é semelhante ao que se inferiu de E3 anteriormente. Em outras palavras, certo conformismo pode ser decorrente de uma disfunção burocrática que implica uma forma de subtração da

impessoalidade. Esse aspecto corrobora o pensamento weberiano mais uma vez, ao mesmo tempo que permite visualizar um certo clamor por um espaço em que a substancialidade da racionalidade pudesse ocorrer em concomitância com a instrumentalidade. Isso pode explicar por que E4 não “comprou uma briga por não ver um setor com autonomia”. A sensação de privação de poder não permitiu a visualização de espaço relacional e em que a substancialidade pudesse orientar a ação gerencial.

7. Considerações finais

Esta investigação analisou qual racionalidade orienta a ação administrativa das Ouvidorias da UFPE, sob a perspectiva dos ouvidores. No âmbito do terceiro eixo temático, pôde-se concluir, pelas respostas obtidas durante as entrevistas, que a ação administrativa é orientada pela presença dos dois tipos de racionalidades: a instrumental e a substantiva.

Destaca-se que a racionalidade instrumental, que é regida pela ética da responsabilidade, foi unanimemente praticada por todos os entrevistados. Enquanto a racionalidade substantiva, regida pela ética da convicção, foi assumida expressamente por poucos entrevistados, principalmente, por aqueles que aparentam ter total autonomia em suas ouvidorias. A Universidade, em virtude do aparato burocrático, tende a ter uma posição de supremacia sobre os entrevistados, de forma que alguns deles sentem que suas convicções são inexistentes diante de diversas situações, causadas, principalmente, pela falta de autonomia. Contudo, é importante ressaltar que a ouvidoria necessita de ter liberdade em sua atuação e decisões (TOLFO; NUNES; EMMENDOERFER, 2015) e que não deve ser manipulada pela gestão se passando por um papel de simples repasse de respostas oficiais (MACHADO; BORGES, 2017), portanto, a ouvidoria não deve ficar limitada exclusivamente à racionalidade instrumental, especialmente por conta da subtração da autonomia em decorrência de uma disfunção que incide sobre a impessoalidade, levando os

burocratas a distorcerem os componentes éticos (da responsabilidade e da convicção) e com isso promover certo tipo de ineficiência, cuja resultante ajudou a formatar uma forma específica de alienação – como aquela que decorre da privação de poder.

Tudo isso mostra a existência de tensão entre as duas éticas na UFPE, como consequência dessas disfunções que resultam em formas específicas de alienação. Conseqüentemente, observou-se a presença de um dos problemas mais conhecidos envolvendo a ação administrativa, caracterizado pelo conformismo: a alienação. Foi observada durante a análise dos dados de alguns dos entrevistados a presença de autoalienação, bem como da alienação, tal como a privação de poder, resultando em reflexos na atuação da ouvidoria. Contudo, entende-se que a intensidade dessa tensão pode resultar em uma maior ou menor degradação – a depender das qualificações estruturais da organização (RAMOS, 1983) –, o que não impede a existência de uma alternância entre os dois tipos de éticas (e de racionalidades) (PAULA, 2007). Nesse panorama, o ideal é que haja um consenso entre os indivíduos para que as próprias expectativas organizacionais possam ser alcançadas com um menor grau de tensão. Reforça-se que a racionalidade instrumental e a ética da responsabilidade, realmente, caracterizam a ação administrativa da UFPE, mas a racionalidade substantiva também está presente e sua presença é fundamental na medida em que aspectos humanísticos são tratados em uma demanda. Esse entendimento, por parte dos entrevistados, mostrou ser crucial para a adoção de uma gestão voltada para ações cidadãs.

A metodologia aplicada, por meio da análise de conteúdo, foi plenamente satisfatória por permitir responder o objetivo proposto na pesquisa. No que tange às entrevistas, mesmo não tendo sido introduzida alguma questão mais direta sobre o tema alienação, as declarações dos entrevistados permitiram que esse aspecto, presente quando há tensão entre as éticas, fosse detectado sem maiores dificuldades. Ainda durante o processo de entrevistas houve um momento de consternação quando um entrevistado se recusou a responder alguns dos questionamentos. Mas isso foi superado após a apresentação de suas justificativas,

percebendo-se as razões dele. Posteriormente, durante as interpretações dos dados, em uma análise mais detalhada das transcrições desse mesmo entrevistado, esse fato foi visto como um aspecto de extrema relevância para a pesquisa, já que revelou um lado obscuro envolvendo a relação entre os diversos segmentos da UFPE.

Existem alguns pontos que podem ser indicados para aprofundamento em outras investigações futuras. A pesquisa pode ser replicada e ter uma nova avaliação e comparação da autonomia das ouvidorias, visto que esse pressuposto é um construto primordial para o desenvolvimento das atividades das ouvidorias públicas com outras Instituições Públicas de Ensino Superior. Isto porque há de se levar em conta que o contexto político brasileiro vem mudando e sabe-se que as organizações públicas têm uma tendência de refletir o panorama do país, cumprindo aspectos de seu modelo de gestão pública. Além do mais, indica-se uma investigação com mais aprofundamento (teórico e metodológico) sobre os impactos das disfunções sobre a constituição das racionalidades instrumental e substantiva em organizações burocráticas.

Por fim, há de se apontar que a Universidade Federal de Pernambuco, com a criação da Ouvidoria-Geral, deu um passo muito importante para a comunidade acadêmica, muitas vezes carente de ser ouvida. Todavia, alguns pontos abordados nesta investigação demonstram a necessidade de serem avaliados pela UFPE, como, por exemplo, a ausência da autonomia em algumas das unidades analisadas, limitando o pleno funcionamento da rede de ouvidorias.

Referências

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2016.

BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E.; PEREZ, J. R. R. Introdução. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (eds.). *Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: Unicamp/Ouvidoria, 2011. p. 17-28.

BIAGINI, L. *As ouvidorias públicas nas instituições de ensino superior: a experiência da Universidade Federal de Pernambuco*. [S. l.] Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.663, de 14 de maio de 2018. 2018, *Diário Oficial da União*. Seção 1. Ano CLV. n. 92.

CALADO, C. L. DE A. Ouvidoria universitária, uma cultura em expansão. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, v. 7, n. 12, p. 190-191, 2010.

CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria pública como instrumento de mudança*. Texto para Discussão n. 1480 – IPEA. Brasília: 2010.

CLARK, S. Voice or Voice-Over? Harnessing the Relationship between a Child's Right to Be Heard and Legal Agency through Norwegian Bullying Cases. *Social Inclusion*, v. 5, n. 3, p. 131-147, 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Ouvidoria Pública: rumo ao sistema participativo*. Edição revisada e ampliada da Coleção da OGU. Revisada e ed. Brasília: [s. n.], 2018.

ETZIONI, A. *Organizações modernas*. 7. ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1984.

HEIDEMANN, F. G. Ética da responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (eds.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 301-309.

HERTOGH, M.; KIRKHAM, R. The Ombudsman and Administrative Justice: from promise to performance. In: HERTOGH, M.; KIRKHAM, R. (eds.). *Research Handbook on the ombudsman*. 1. ed. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2018. p. 576.

KIRKHAM, R. The Ombudsman, Tribunals and Administrative Justice Section: a 2020 vision for the ombudsman sector. *Journal of Social Welfare and Family Law*, v. 38, n. 1, p. 103-114, 2016.

- 174** LI, G. Conceptualising the Australian telecommunications industry self-regulation scheme in the context of Australian judicial system and administrative justice. *Australian Journal of Telecommunications and the Digital Economy*, v. 4, n. 3, p. 21-43, 2016.
- MACHADO, F. R. DE S.; BORGES, C. F. Análise do componente ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro. *Sociologias*, v. 19, n. 44, p. 360-389, 2017.
- MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. *Introdução à organização burocrática*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- O'BRIEN, N. What Future for the Ombudsman? *The Political Quarterly*, v. 86, n. 1, p. 72-80, 2015.
- PAULA, A. P. P. DE. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. *Organizações & Sociedade*, v. 1, n. 14, p. 169-188, 2007.
- PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, n. 93, p. 61-91, 2014.
- RAMOS, A. G. *A administração e o contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1983.
- RAMOS, A. G. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*. 1. ed. Brasília: Conselho Federal de Administração (CFA), 2009.
- ROWE, M. Fostering Constructive Action by Peers and Bystanders in Organizations and Communities. *Negotiation Journal*, v. 34, n. 2, p. 137-163, 2018.
- SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. A base epistemológica da ação administrativa nas organizações substantivas e a formação do gestor social. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, n. Edição Especial, p. 63-78, 2015.
- SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, v. 37, n. 2, p. 18-30, 1997.

SIMON, H. A. Decision Making: Rational, Nonrational, and Irrational. *Educational Administration Quarterly*, v. 29, n. 3, p. 392-411, 1993.

TENÓRIO, F. G. *Tem razão a administração?* Ensaios de teoria organizacional. 3. ed. revisada. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.

TOLFO, S. DA R.; NUNES, T. S.; EMMENDOERFER, M. L. O assédio moral no trabalho e formas de diagnosticar e intervir. In: EMMENDOERFER, M. L.; TOLFO, S. DA R.; NUNES, T. S. (eds.). *Assédio moral em organizações públicas e a (re)ação dos sindicatos*. 1. ed. Curitiba: CVR, 2015. p. 243-265.

TSATSANASHVILI, M. Juveniles safety on the internet in Georgia (Problems and methods of solution). *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*, v. 12, n. 1, p. 188-196, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. *INCampus*: Boletim Informativo da Universidade Federal de Pernambuco. p. 8-9, maio 2012a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. *Planejamento estratégico da UFPE*: visão, missão, valores, objetivos e tópicos estratégicos: 2003. Recife, PE: [s.n.].

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. *Resolução nº 3, de 11 de maio de 2012*, Conselho Universitário. Institui a Ouvidoria-Geral da Universidade Federal de Pernambuco e dá providências. 2012b, p. 1-3.

VENDRAMINE, M. DE F. M. *et al.* A presença da ouvidoria nas empresas: as incertezas diante de um futuro de compartilhamento de espaço com o SAC (Serviço de Atendimento ao Cliente) e *Call Center*. *Espacios*, v. 37, n. 35, p. 5-19, 2016.

VET VAN DER, F. In the Shadow of the Ombudsman: civil society and the struggle for an independent Human Rights Institution in St Petersburg, Russia. *Europe-Asia Studies*, v. 69, n. 8, p. 1201-1221, 2017.

WEBER, M. *Ensaios de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LCT, 2002.

WEBER, M. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

CAPÍTULO 10

Controle social na Administração Pública: instrumento de exercício da cidadania

Luis Victor Leal Leite da Silva¹

Sérgio Braz da Silva²

1. Introdução

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, é reconhecida como Carta Magna Democrática Cidadã, por assegurar, em seus dispositivos, direitos aos cidadãos de reivindicar, contestar, fiscalizar, avaliar as ações dos agentes públicos no tocante às questões de interesse social. Os autores Ângela Arruda e José Teles (2012) ressaltam que a Carta Magna foi um marco basilar para a propagação de uma cultura democrática de modo a facilitar a notabilidade, da participação efetiva dos cidadãos no controle da

¹ Graduando em Psicologia pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA. *E-mail*: luisvicctorr@gmail.com.

² Ouvidor do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás – HC-UFG, filiado à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh. Graduado em Matemática pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-Goiás – e especialista em Logística pela Faculdade de Tecnologia Senai Goiás – FATESG. *E-mail*: sergio.braz@ebserh.gov.br.

administração pública, por meio do acesso individual ou coletivo aos espaços institucionalizados para formulação e execução das políticas públicas.

Assim, surge o controle social com a premissa de que as ações administrativas sejam acompanhadas pelos cidadãos inseridos em comunidades organizadas ou não, por ser de competência desses, na qualidade de usuários dos serviços públicos, acompanharem e investigarem até que ponto as suas contribuições tributárias e sociais estão sendo destinadas para os fins desejados, cabendo então à gestão pública a total transparência de seus atos.

Segundo Alves (2013), a participação social é um mecanismo que se consolida mediante o envolvimento do cidadão nas tomadas de decisões de cunho político, social, cultural ou econômico. Assim, entende-se que, por meio desses instrumentos de participação social, muitos cidadãos realizam atividades que remetem a uma gestão democrática mais atuante em relação às necessidades da sociedade. Ou seja, é pertinente dizer que a participação da sociedade no controle da gestão pública tem sido um instrumento do exercício da cidadania amplamente discutido na área social.

Desse modo, os conceitos de controle social e de participação estão intrinsecamente relacionados, ambos configurados na maturidade política e na consciência da necessidade de cooperação entre o Estado e a sociedade na busca por soluções de questões do processo social, tendo como foco o bem comum e o enfrentamento da injustiça social. A sociedade tem buscado espaços para interação nas decisões dos gestores públicos, bem como sugerido melhorias na administração pública, focadas no bem comum, sendo vital para a construção de uma sociedade democrática, participativa, igualitária, justa e solidária.

De acordo com Silva (2010), a participação social no exercício do poder público acontece em razão da atuação dos cidadãos, individualmente ou por meio de grupos da sociedade civil, organizados e empenhados em participar e acompanhar a formulação e a execução das políticas públicas. Essa ação direta e individual ou coletiva, segundo o autor, fortalece a cidadania mediante

aproximação da sociedade com o Estado, uma vez que, ao ser constituído como um pressuposto fundamental da democracia, o controle social passa a ser uma ferramenta importante na garantia dos direitos fundamentais a todos os cidadãos.

Segundo Coelho (2012), a participação social é fundamental no processo democrático, é uma conquista social e não uma concessão e nem exigência burocrática. Para a autora, a participação plena significa exercer o controle social, decidir, acompanhar e avaliar a organização dos serviços. Ou seja, participar significa que a própria sociedade define o que deve ou não ser objeto de políticas públicas e os rumos que elas devem tomar.

Em conformidade com os referidos autores sobre a finalidade da participação do cidadão nas resoluções de questões da administração pública, é importante observar que, embora a participação social ainda se apresente de forma tímida, já começam a serem percebidas diminuições das irregularidades, bem como notáveis melhorias gerenciais na elaboração e execução de políticas públicas de forma transparente, tornando mais eficientes e eficazes as ações do poder público no emprego dos recursos e na organização dos serviços. Hoje, administração pública conta com instrumentos disponíveis para o exercício do controle pela sociedade como os Portais de Transparência, a Lei de Acesso à Informação e a observação atenta aos locais onde são executadas as políticas públicas.

Nesses termos, é fundamental lembrar que, embora já se tenha um avanço, um tanto quanto expressivo da participação social na administração pública brasileira, é importante saber que esse processo ainda está se aperfeiçoando tendo em vista o surgimento recente de algumas formas de interação entre governo e cidadão. Dessa forma, o nível de participação social deve ser mensurado de acordo com a liberdade atribuída à sociedade de expressar suas ideias e com a aplicação das medidas apontadas pela sociedade.

Igualmente é oportuno observar que, embora os cidadãos desejem participar ativamente das ações do poder público, ainda estão distantes do pleno exercício da cidadania no que tange ao controle da administração pública, tendo

em vista a falta do envolvimento desses com os programas de políticas públicas, em detrimento da precariedade das formas de participação, fato que, por vezes, favorece a tomada de decisões por minorias, que nem sempre atendem aos interesses públicos. Assim, surge então o seguinte questionamento: quais os espaços de controle social existentes para o efetivo exercício da cidadania mediante o contexto da atual Gestão Pública?

No intuito de elucidar entendimentos sobre o referido tema de expressiva complexidade, utilizou-se a pesquisa bibliográfica exploratória para responder ao respectivo questionamento. Cabe ressaltar que são inúmeros os espaços de participação e contribuição da tecnologia para o fortalecimento do controle social, no entanto, ainda há muitos desafios para uma plena discussão desse assunto. Assim, o presente capítulo teve como objetivo descrever os espaços de controle social, institucionalizados, de iniciativa do Ente Público destacando a relevância de cada um no processo da participação do cidadão nas questões da gestão pública.

A compreensão de que a sociedade poderá obter a consciência crítica necessária para o exercício do controle social justifica esta pesquisa, uma vez que se buscou o entendimento de que o fortalecimento dos instrumentos de participação depende do discernimento de cada cidadão sobre a importância do seu envolvimento nas questões de políticas públicas. Enfim, como não se tem a pretensão de exaurir todo o assunto, espera-se, portanto, que futuros trabalhos possam aprofundar a discussão sobre o assunto.

2. Os espaços de controle social de iniciativa do ente público

A atuação da população brasileira no acompanhamento das ações da administração pública cresce de forma considerável, nos últimos anos, principalmente, em relação às políticas públicas e aos gastos que delas decorrem. Assim, a participação social é absolutamente necessária, uma vez que se trata de um complemento indispensável ao controle institucional. À medida que os

mecanismos de participação são aperfeiçoados, a própria democracia avança. Além disso, sob o ponto de vista ético, a participação social auxilia na prevenção da corrupção, ajuda a consolidar as instituições e a conferir legitimidade às ações do poder público previstos na Carta Magna de 1988.

Tudo isso começou a partir da década de 1980 com o processo de democratização no Brasil, mais precisamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o termo controle social passou a ter fundamental importância na deliberação de mecanismos de participação e vários canais de controle social, além de outras vias de comunicação e de interação surgidas no País. Essa pluralidade de espaços institucionalizados para debates públicos tem facilitado um melhor diálogo entre a sociedade e o Estado.

É evidente que esses espaços públicos se utilizam da tecnologia da informação para facilitar e dinamizar o acesso da população aos entes institucionais. Contudo, percebe-se que muitos desses mecanismos de aproximação do cidadão com o poder público ainda são poucos ou totalmente desconhecidos por grande parte da sociedade. Motivo pelo qual medidas devem ser tomadas para a conscientização do cidadão, quanto à importância da utilização desses instrumentos de participação, que são fundamentais para o alcance de melhorias nesse processo.

Para o efetivo exercício do controle social, é preciso que haja mudanças de cultura além de o cidadão ser visto de forma plena. Os agentes públicos precisam deixar de serem passivos e a sociedade de ser vítima, passando a serem atores desse processo, na perspectiva de melhorias dos serviços públicos. No entanto, a condição de pessoas com baixa escolaridade e de pouco conhecimento de seus direitos, vivendo à margem da sociedade, mostra a falta de eficiência do Estado em garantir questões básicas para o exercício da cidadania. Ao se falar em mudança de cultura não significa que se trate somente de ações que partem da sociedade, mas também dos gestores que atuam como representantes do Estado.

Segundo Secchin (2008), há no Brasil uma expressiva busca por parte do cidadão em participar da elaboração e execução das políticas públicas.

Entretanto, os meios colocados à sua disposição são escassos, razão pela qual dificulta a efetiva participação. O autor declara, ainda, que o controle dos atos da administração pública não deve ser visto apenas como uma forma de verificar as irregularidades na aplicação dos recursos públicos, mas, sobretudo, como uma ferramenta eficiente de avaliação e monitoramento.

Em face do exposto, pode-se dizer que o marco inicial pela participação da sociedade na esfera pública aconteceu na década de 1990, devido à intensificação dos problemas e das demandas sociais. Razão pela qual a população passou a reivindicar espaços em que pudesse participar das discussões, manifestações e controle das ações e das políticas públicas. Ou seja, o envolvimento do cidadão nas questões relacionadas à administração pública beneficia não apenas a sociedade, mas também a gestão pública por meio da correlação de responsabilidades.

Nesse viés, surgem os espaços de controle social definidos como mecanismos de participação, os quais permitem o acesso de vários segmentos sociais às questões e decisões da gestão pública. Quer dizer, a participação social exerce uma influência significativa na formulação e execução de políticas públicas a começar pelo envolvimento nos espaços destinados aos debates públicos, como ressaltam Pires e Vaz (2012), as correlações de participação entre a sociedade e o Estado têm se constituído por meio de Audiências Públicas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências Públicas e Ouvidorias Públicas, entre outras.

2.1 Audiências públicas

Nos dias atuais, tem se percebido a existência de vários espaços e ferramentas de participação popular para a decisão de políticas públicas, entre eles, a audiência pública, um importante espaço do qual a sociedade civil deve se valer para tomar parte nas decisões do Estado. Por intermédio das audiências, o Estado oferece informações, favorece debates e presta contas à sociedade sobre ações e projetos públicos de significativo interesse social. Portanto, a execução de

audiências públicas é um dever dos órgãos públicos e um direito dos cidadãos de expressar sua opinião sobre as questões levantadas e participar de debates sobre as políticas públicas e as necessidades da sociedade. O Estado, ao levar um tema para debater com a população sobre a formulação de uma política pública, pode desencadear a elaboração de projetos de lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente.

A audiência pública é uma ferramenta de participação popular assegurada pela Constituição Federal de 1988 e regulada por leis federais, decretos estaduais e leis orgânicas municipais. A qualquer momento, a população pode solicitar aos seus representantes a realização de audiências públicas para debater questões conflituosas que vivencia, bem como as instituições públicas podem expor temas e dialogar com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei ou a realização de empreendimentos que possam gerar impactos à cidade, à vida da sociedade civil e ao meio ambiente.

Segundo César (2011), a audiência pública é uma ferramenta à disposição dos órgãos públicos para favorecer diálogo com os atores sociais no intuito de encontrar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse social relevante, devendo apresentar propostas e críticas. Ou seja, conforme o autor, a audiência pública mostra-se como um canal democrático de manifestação de opinião, ao passo que pessoas ou representantes de associações, fundações, sindicatos e outros, podem aprovar ou rejeitar o assunto.

Para Carvalho Filho (2013, p. 192),

a audiência pública é a forma de participação popular, pela qual o objeto de processo administrativo, é sujeito a debate público ou pessoal, por meio de pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil.

Ou seja, conforme o autor, audiência pública deve ser um instrumento de controle social por meio da qual a sociedade interage com o poder público para decidir algumas questões, podendo se dar de forma direta ou indireta. Enfim, audiência

pública é o momento em que o participante e sua comunidade demonstram seus próprios interesses expondo opiniões ou esclarecendo dúvidas junto ao poder público.

2.2 Conselhos Gestores de Políticas Públicas

O fortalecimento dos direitos da cidadania se deu também por meio da criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas a partir do processo de redemocratização da administração pública no Brasil nos anos 1980, consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entre os diversos instrumentos de controle social, os conselhos têm propiciado uma maior participação do cidadão nas decisões do Estado, ou seja, ampliaram o processo democrático nas decisões sobre políticas públicas com o desejo de que a política alcance seus objetivos.

A partir das diretrizes constitucionais de participação nas políticas sociais, a legislação brasileira passou a presumir a presença de inúmeros conselhos, alguns de amplitude nacional e outros de ações restritas a estados ou municípios. Por exemplo, grande parte dos programas do governo federal pressupõe uma efetiva participação dos cidadãos na execução e controle das políticas públicas, via conselhos de políticas, como no caso da liberação de recursos a estados e municípios, hoje, sujeitos à instituição desses conselhos, que devem ter as mínimas condições necessárias para seu bom funcionamento.

Conforme Cunha (2011) e Oliveira (2009), os Conselhos de Políticas Públicas “têm a finalidade de contribuir para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva”. Desse modo, entende-se que os conselhos de políticas públicas são os instrumentos de mudança institucional, os quais constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, visto que contribuem para o fortalecimento da relação Estado e sociedade, além de permitir que os cidadãos se integrem à gestão e participem do planejamento, formulação, controle e execução das políticas públicas.

2.3 Conferências públicas

A Constituição Federal de 1988 também prenunciou uma importante reorganização no âmbito da execução de diversas políticas públicas, repassando suas gestões aos municípios. Assim, foram colocadas no texto constitucional diversas formas participativas de gestão e controle, como no campo da saúde, educação, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente.

Nesse quadro de aperfeiçoamento do cenário público brasileiro, autores como Maricato e Santos Júnior (2007, p. 173) mostram a importância das conferências e conseqüentemente de seus espaços democráticos, ao dizer que “jamais na história desse país a política urbana mereceu um debate democrático tão abrangente como vem acontecendo desde 2003, com o processo de realização das Conferências”.

Assim, seguindo a mesma linha de pensamento dos autores supracitados, tem se observado que, além da existência de vários espaços, surgiu outro de natureza institucional participativo, as conferências públicas, distinto, mas complementar, as quais acontecem em períodos regulares de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos, momento em que se reúnem milhares de pessoas em todo o país. Desse modo, entende-se que as conferências são um processo que se manifesta na esfera municipal, em que, além do debate sobre política, elegem-se delegados tanto para as conferências estaduais quanto para as nacionais. No momento em que o governo procura reunir com a sociedade para debater e decidir o que deve ser prioridade, forma-se uma espécie de pacto para alcançar as metas e as prioridades estabelecidas.

Embasadas em diversos argumentos, as conferências públicas ocorrem no momento em que um conjunto de pessoas se reúne para discutir acerca de temas específicos. No Brasil, por exemplo, já foram debatidos vários temas de cunho social como saúde, educação, juventude, cultura, comunicação e assistência social, entre outros. Dessa forma, é importante pensar que uma conferência não

se esgota nela mesma, portanto, é de suma importância que os grupos interessados em participarem desses espaços se qualifiquem quanto à mobilização, acompanhamento, fiscalização e intervenção nos encaminhamentos dados às propostas deliberadas nas conferências.

As conferências podem ser realizadas em âmbito municipal, estadual e federal. Para Pinto (2009), esse instrumento de participação reconhecido como um espaço que reúne representantes da sociedade civil e do poder público, como acontece em conselhos nacionais que reúnem também os dois segmentos, as conferências se diferenciam, uma vez que nelas a sociedade civil passa a ter mais poder do que o Estado. Para a autora, embora seja de responsabilidade do Estado a convocação e o financiamento, não depende dele o controle das conferências, tendo em vista o direito de votar e eleger as principais demandas e elaborar o relatório final serem exclusivos dos delegados.

Conclui-se que a representatividade das etapas municipais e estaduais ocorre mediante a integração das conferências aos sistemas de políticas públicas, sobretudo, por meio da correlação e compartilhamento de responsabilidades de tarefas entre estados, municípios e União. Dessa forma, uma das funções importantes das conferências é o debate público sobre as relações federativas no contexto das políticas e o estabelecimento de pactos entre representantes do povo nos governos municipais, estaduais e o governo federal.

2.4 Ouvidorias públicas

Com o fortalecimento da democracia no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, as instituições públicas passaram a estabelecer canais de comunicação para facilitar a circulação das informações, contribuindo assim para o aumento da conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública. Entre eles, a ouvidoria que juntamente com outros canais têm ampliado os mecanismos de controle social com a pretensão de

aperfeiçoamento do regime democrático e atuando como um importante instrumento de gestão nas instituições públicas. A Ouvidoria promove aproximação dos cidadãos junto à administração pública, criando um diálogo visando à construção de políticas públicas mais eficientes e eficazes.

A comunicação pública, segundo Duarte (2007), tem como propósito atender à missão das instituições públicas de informar o público, além de criar uma relação de diálogo objetivando a promoção da prestação de serviço gerido pela administração ao público e de interesse geral da sociedade. Ou seja, o autor defende, ainda, que a comunicação nas organizações públicas visa à integração do cidadão ao processo decisório que acompanha a prática política.

Com essa expectativa de melhorar a comunicação e a relação entre as organizações públicas e os cidadãos, surgiu a ouvidoria como importante estratégia de comunicação pública, por permitir que o cidadão se manifeste, se faça ouvir e busque ser atendido na sua demanda. Ou seja, a ouvidoria, como um instrumento de comunicação, tem realizado efetivo diálogo entre o gestor público e o cidadão, visto que, além de canal de comunicação, possibilita o monitoramento da qualidade dos serviços públicos. A ouvidoria também é considerada uma instância fundamental na consolidação do processo democrático por ser uma indispensável forma de participação e controle social na gestão pública.

Para Costa (2007, p. 175), a ouvidoria “é um canal de comunicação atuando como mediador no sentido de apresentar soluções efetivas que primarão sempre pelo respeito ao cidadão e a permanente qualidade dos serviços públicos”. Segundo a autora, a ouvidoria é uma instância, na qual o cidadão apresenta suas manifestações, com a certeza de ser ouvido e de suas necessidades serem atendidas. Ainda para a autora, as ouvidorias são especificadas

como instrumento de visibilidade do Estado, espaços democráticos de participação popular e ferramenta de gestão, pautadas nos princípios éticos e constitucionais da administração pública. (COSTA, 2007, p. 175).

Assim, surgiu a ouvidoria ativa, que promove estratégias eficazes para a escuta do cidadão, não apenas recebendo as demandas por meio dos canais de acesso, mas também buscando as informações, realizando pesquisas ou atuando de forma contínua e objetiva. Desse modo, a ouvidoria é um espaço que propõe a garantia do direito de todo e qualquer cidadão de se manifestar, de obter resposta e de sugerir ações no tocante à prestação de serviços realizados pelas instituições públicas de forma transparente e eficiente, além de garantir o sigilo de sua identidade.

Desse modo, a função primordial de uma ouvidoria pública é promover o diálogo entre o cidadão e o ente público, de forma que as manifestações advindas do exercício da cidadania acarretem constantes melhorias no âmbito sistemático da gestão e nas ações diretas dos agentes públicos. Além disso, a ouvidoria tem como missão receber, analisar e encaminhar as reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relacionados às políticas e à qualidade dos serviços prestados sob qualquer forma ou regulamento, visando ao aperfeiçoamento da gestão pública.

É importante perceber que um ente público, ao decidir pela implantação de uma ouvidoria, mostra o seu reconhecimento quanto aos princípios e aos benefícios desse instituto participativo e inclusivo, legitimado como um canal de comunicação entre cidadão e a gestão pública, garantindo a transparência pública e o pleno exercício da cidadania. Assim, nesse ambiente a ouvidoria ativa se desenvolve promovendo estratégias eficazes para a escuta do cidadão, não apenas recebendo as manifestações por meio dos canais de acesso, mas também buscando as informações e realizando pesquisas ou atuando de forma itinerante.

Dessa forma, pode-se destacar que a ouvidoria assume cinco importantes funções na administração pública, onde ela deverá: reconhecer os cidadãos, sem qualquer distinção; demonstrar os resultados produzidos avaliando a efetividade das respostas elaboradas e produzindo relatórios gerenciais a fim de subsidiar os gestores em suas decisões; ouvir e compreender as diferentes formas de manifestações dos cidadãos; qualificar as expectativas de forma adequada

de modo a oferecer a gestão pública oportunidades de melhorias; e responder às manifestações aos cidadãos.

No entanto, Moreira (2012) ressalva que, embora as ouvidorias públicas sejam eficientes no atendimento, algumas delas não são eficazes no gerenciamento das informações coletadas, por vezes acabam perdendo a oportunidade de ajustar os processos de gestão, com o intuito de aprimorar a oferta dos serviços públicos e fortalecer a cidadania participativa, porque

quando muito, são voltadas para a solução imediata de problemas, mas quase nunca orientadas para identificar falhas sistêmicas que possam vir a induzir mudanças e gerar benefícios. (MOREIRA, 2012, p. 1).

Enfim, a Ouvidoria é uma instância pública administrativa que, de acordo com Cardoso (2012, p. 89), surge

como locus privilegiado de promoção da inclusão, tendo em vista que a sua atuação busca a um só tempo influir na qualidade da prestação dos serviços públicos e equalizar as relações entre cidadão e administração pública.

Dessa forma, a ouvidoria, além de estabelecer um elo entre a gestão pública e a sociedade, é um modelo de representação que promove o avanço de cidadania, um instrumento que auxilia qualquer cidadão a exercer seus direitos, por ser um canal de comunicação que liga o órgão ao seu público ou sociedade.

3. Considerações finais

Conforme exposto neste capítulo, a Constituição Federal de 1988 definiu a participação da sociedade civil como um elemento dos processos decisórios nas três esferas de poder: municipal, estadual e federal. Igualmente, foram institucionalizados vários mecanismos que permitiram o acesso de representações de segmentos

sociais à gestão pública, por entender que a participação social pode exercer uma influência significativa na formulação e implementação de políticas públicas.

Além disso, com a nova modalidade em que a categoria central não é mais a comunidade, nem tão somente o povo, mas a sociedade, o retorno à democracia representativa e a implantação da democracia participativa têm favorecido a participação popular por meio da criação de uma pluralidade de espaços destinados à sociedade a participar de debates sobre vários interesses e projetos colocados no campo social e político.

Nessa perspectiva, a gestão participativa prevê um Estado democrático, alicerçado nos direitos de cidadania, centrado na igualdade dos cidadãos e na soberania popular. Somente assim, pode-se confirmar como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas, bem como a participação direta da sociedade passou a ser vista como uma forma de aproximação entre a sociedade e o Estado levando em consideração a pluralidade de interesses e, principalmente, o surgimento de espaços para os debates de questões de interesses coletivos.

No entanto, os vários instrumentos de participação social, como audiências públicas, conselhos de políticas, conferências públicas, ouvidorias públicas e outros, infelizmente, ainda não são conhecidos ou utilizados por uma significativa parcela da sociedade favorecendo as mazelas do Estado, que por vezes age na contramão dos direitos sociais. Hoje, observa-se que a participação e o controle social não estão efetivados em plenitude. Assim a sociedade deve exercer seu direito de participação e controle social, para cobrar da administração pública mais eficiência e efetividade na prestação dos serviços públicos, sejam eles quais forem.

Desse modo, é preciso que o controle social aconteça na prática, para que não fique apenas em lei e que a sociedade civil ocupe de modo pleno e efetivo esses diversos espaços de participação social. Assim, conclui-se que só existirá cidadania quando houver o bom senso dos poderes em conceder direitos plenos à sociedade, aí então se terá uma democracia de fato.

Referências

- ALVES, J. C. M. *A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania: o caso do território do Cariri/CE*. Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Juazeiro do Norte – CE, 2013. 105 p. Disponível em: http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9842. Acesso em: 20 fev. 2019.
- ARRUDA, A. M. F; TELES, J. S. *A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos*. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/HUPI%20-%20Ouidoria/Downloads/3-18-1-PB.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 fev. 2019.
- CARDOSO, A. S. R. *Ouidoria pública e democracia*. In: Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil. CARDOSO, A. S. R; LYRA, R. P. (org.). João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 2012. p. 83-100.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. *Processo administrativo federal: comentários à Lei 9.784, de 29/01/1999*. 5. ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2013.
- CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *Revista Mestrado em Direito*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./dez. 2011.
- COELHO, J. S. Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 21, supl. 1, p. 138-151, 2012.
- COSTA, T. de J. A. Origem e história das ouvidorias. In: OLIVEIRA, Í.; GALVÃO, M. E. (org.). *Gestão pública*. Fortaleza: Escola de Saúde Pública do Ceará, 2007.

CUNHA, E. S. M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 111-126, 2011.

DUARTE, J. *Comunicação pública - Estado, mercado e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007. p. 165-195.

MOREIRA, F. P. *A ouvidoria como instrumento de apoio a gestão*. 2012. Monografia – AVM Faculdade Integrada. Rio de Janeiro. Orientadora: Flávia Martins de Carvalho.

OLIVEIRA, V. C. da S. e. *Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras-MG*. 2009. 301f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

PINTO, C. R. J. As Conferências Nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance? *Interseções (UERJ)*, v. 2, p. 195-214, 2009.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos programas federais*. Texto para Discussão nº 1.707. Brasília: IPEA, 2012.

SECCHIN, L. B. de M. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. *Revista Controladoria-Geral da União*, Brasília, n. 5, p. 28-45, dez. 2008.

SILVA, P. G. K. da. *Controle social da gestão pública – análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul*. 2010. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CAPÍTULO 11

Algumas reflexões sobre a autoavaliação e a função da ouvidoria de uma universidade comunitária gaúcha

Magna Stela Cargnelutti Dalla Rosa¹

Laura Scheren Dalpiaz²

1. Introdução

A função da ouvidoria institucional está em consonância com as políticas externas de avaliação no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes – e com o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, documento norteador das ações das instituições de ensino superior

¹ Coordenadora da Comissão Própria de Avaliação – CPA – da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí – desde 2010. Licenciada em Filosofia pela Unijuí. Mestre em Educação nas Ciências e especialista em Filosofia Política pela Unijuí. Especialista em Gestão de Instituições de Ensino Superior pela Universidade de Caxias do Sul – UCS – em parceria com o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG. *E-mail*: magna@unijui.edu.br.

² Ouvidora da Unijuí desde 2007. Chefe de Gabinete da Reitoria da Unijuí desde 2005. Licenciada em Letras pela Unijuí. Especialista em Estudos da Linguagem e em Gestão de Pessoas (MBA) pela Unijuí. Especialista em Gestão de Instituições de Ensino Superior pela UCS em parceria com o COMUNG. *E-mail*: laura@unijui.edu.br e laura.scheren@gmail.com.

do sistema brasileiro. Essa atividade, na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí) pelo menos, está em estreita interação com os processos conduzidos pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), o que aproxima ainda mais a ouvidoria dos processos de autoavaliação, tendo em vista que o trabalho da ouvidoria permite um olhar diferenciado quanto à atuação da Universidade em suas mais diversas atividades, possibilitando também a melhoria dos processos de trabalho da Instituição com vistas ao cumprimento das suas atividades fins e do seu propósito.

Primeiramente, é importante frisar que a cultura de autoavaliação na Unijuí é muito anterior ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado em 2004 e regulamentado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação (Inep/MEC), e também anterior ao Programa de Avaliação Institucional das Universidades Comunitárias Gaúchas (Paiung), criado em 1994, tendo como um dos objetivos fomentar discussões para a criação de uma cultura formalizada de autoavaliação nas instituições de ensino superior integrantes do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung). De fato, é uma prática realizada desde a fundação da Instituição, juntamente com a cultura do planejamento institucional, obviamente de forma não estruturada como se tem desde a década de 1990, quando foi implantada uma comissão interna de avaliação, a partir de diretrizes do Paiung, e nem como se tem atualmente, com instrumentos e técnicas específicas dessa área.

A título de contextualização, também é importante situar o cenário de constituição das instituições de ensino superior comunitárias brasileiras. Essas são instituições privadas sem finalidade de lucro, devendo incluir em sua entidade mantenedora representantes da comunidade. O marco legal desse modelo se deu por meio da Lei nº 12.881/2013, mas o modelo comunitário existe há várias décadas. Principalmente, no Rio Grande do Sul, ocorreu como desdobramento da ineficiência do Estado em ampliar e expandir suas estruturas universitárias. De acordo com Kelm (2013), essa inércia do Estado produziu reações junto à

sociedade civil e fez surgir a experiência das universidades comunitárias como instrumento de superação dessas limitações.

O autor afirma que:

O modelo de universidade comunitária adquiriu consistência no cenário nacional a partir da promulgação da Constituição de 1988, que explicitou sua configuração. Da mesma forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (1996), ao segregar as instituições de ensino em públicas e privadas, distingue as últimas em quatro modalidades: a empresarial, a confessional, a filantrópica e a comunitária. (KELM, 2013, p. 169).

De acordo com o Portal da Associação Brasileira das Instituições Comunitárias das Instituições de Educação Superior (www.abruc.org.br),

[...] há várias décadas as instituições comunitárias prestam relevantes serviços de interesse público, com destaque para a educação e a saúde. Criadas pela sociedade civil e pelo poder público local, universidades, escolas, hospitais e outras instituições são reconhecidas pelas comunidades regionais como um importante fator de desenvolvimento. Sem fins lucrativos, com gestão democrática e participativa, constituem autênticas instituições públicas não estatais.

A partir dessa premissa, a Unijuí é mantida pela Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Fidene), possui sede em Ijuí/RS e *campi* nas cidades de Santa Rosa, Panambi e Três Passos. Seu histórico de atuação no ensino superior tem mais de 60 anos, sendo pioneira nesse segmento na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Seu *status* como universidade foi conseguido em 1985 e sua missão é “formar e qualificar profissionais com excelência técnica e consciência social crítica, capazes de contribuir para a integração e o desenvolvimento da região”. Atualmente, possui aproximadamente sete mil estudantes em todos os níveis de ensino; mais de trinta cursos de graduação, sete desses na modalidade a distância; seis mestrados; três doutorados; além de cursos de especialização, MBAs e de

qualificação profissional. A Fidene também mantém uma Escola de Educação Básica (criada em 1960), um Museu Antropológico (criado em 1961) e uma Rádio Comunitária (2001). A Unijuí, além do já exposto, mantém a Criatec (Incubadora de Base Tecnológica e Social). Em torno de mil profissionais entre docentes e técnicos administrativos atuam na Instituição, sendo que cerca de quatro mil pessoas dependem direta ou indiretamente da atuação dessa Instituição.

A responsabilidade social é uma marca dessa Instituição, sendo que em seus documentos oficiais são evidenciadas as ações de responsabilidade social da Unijuí em consonância com o expresso no PDI. O Relatório Social, publicado anualmente, divulga à comunidade interna e externa o investimento anual feito nessa área, incluindo os benefícios aos seus estudantes. O documento sintetiza as principais ações de sustentabilidade, assim como as atitudes, comportamentos e práticas positivas e construtivas que contribuem para o bem comum e para a melhoria da qualidade de vida do público interno e externo da Instituição. Além disso, esse relatório também auxilia na composição da memória dessa área fundamental à efetividade do propósito institucional.

A Fidene/Unijuí é reconhecida pela sua atuação nas áreas do ensino, da pesquisa e da extensão e pelo trabalho desenvolvido em prol do desenvolvimento da região, cumprindo o estabelecido no seu PDI, ampliando a competência de seus egressos e transferindo para a sociedade os resultados dos seus programas de ensino, pesquisa e extensão. Os mais de quarenta mil egressos atuam nos diversos setores da sociedade, ocupam posições de liderança no cenário regional, bem como são reconhecidos pela sua competência técnica.

No âmbito do reconhecimento das ações de responsabilidade social efetivadas pela Instituição, desde 2001, a Assembleia Legislativa do Estado concede à Fidene/Unijuí o Certificado de Responsabilidade Social. Em 2018, a Fundação mantenedora recebeu, pela terceira vez consecutiva e de forma marcante até então, o Troféu de Responsabilidade Social, menção máxima do prêmio concedido pelo

Legislativo Estadual às instituições que concorreram à premiação. O troféu foi recebido pela primeira vez em 2006, depois em 2016, 2017 e em 2018.

É nesse cenário que a Ouvidoria da Unijuí tem sua base de atuação, agindo em conformidade com a legalidade e com a ética nas relações, respeitando os direitos de todos e integrando os processos de avaliação institucional com vistas a contribuir, pela atuação pró-ativa, para a efetividade das atividades fins da Instituição e para o seu propósito de participar do desenvolvimento regional pela educação.

2. Desenvolvimento

Para contextualizar a relação de integração dos processos de autoavaliação e Ouvidoria, reporta-se ao Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – da Unijuí, que resulta de um trabalho coletivo que, além de considerar a trajetória histórica da Instituição, identifica potencialidades e desafios do período a que o plano se refere. Esse trabalho subsidia a retomada periódica da missão, visão e valores institucionais e a definição dos principais objetivos estratégicos e das metas da IES. É um processo amplamente divulgado e fundamental para a conformação de uma visão comum acerca das principais políticas adotadas em cada período, neste caso de 2015 a 2019, sendo balizado por *quatro eixos norteadores do planejamento*: 1. Fortalecimento do Projeto Institucional; 2. Excelência Acadêmica; 3. Qualificação da Gestão; e 4. Sustentabilidade Econômico-Financeira da Instituição. Esses eixos são revisitados periodicamente a partir das mudanças processadas e das avaliações realizadas, com destaque para os avanços com vistas à excelência acadêmica. O principal objetivo da última revisão, concluída em 2014, que também incluiu a reformatação do Projeto Pedagógico Institucional (PPI), foi tornar o planejamento um efetivo instrumento de gestão e de prospecção nas dimensões acadêmica e administrativa, sem perder de foco a sustentabilidade institucional e a “razão de ser” dessa Universidade, descrita em seu propósito: participar do desenvolvimento da região pela educação superior, balizado pelo compromisso com a formação humanista e cidadã.

Assim, a autoavaliação, conduzida pela CPA em processos anuais, tem sido fundamental para o constante repensar do fazer institucional em cada instância de atuação da Universidade, com vistas ao aprimoramento dos vários processos desenvolvidos nas unidades acadêmicas e administrativas. O apontamento das potencialidades, fragilidades e perspectivas faz com que cada gestor se empenhe na resolução dos desafios da sua área à luz do planejamento institucional.

Um destaque a fazer, no que tange a resultados, é a manutenção dos bons índices de avaliação da Universidade, a qual recebeu conceito 4 tanto no Índice Geral de Cursos (IGC) como no Conceito Institucional para as modalidades presencial (recebido em 2009) e EaD (recebido em 2013), bem como a significativa melhora na avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes/MEC) para os programas de pós-graduação *stricto sensu* mantidos pela Instituição, os quais evidenciam o fruto de um trabalho coletivo e comprometido, bem como a evolução institucional, que tem na excelência acadêmica um dos eixos estruturantes do planejamento estratégico institucional.

Sob essa ótica, foi implantado um modelo inovador de planejamento institucional, denominado Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento Estratégico – PODE, norteado pelos *quatro eixos estruturantes da gestão* da Universidade, já citados anteriormente, buscando o alinhamento do planejamento estratégico institucional aos instrumentos de gestão. Adaptado da metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), amplamente reconhecida pela área da gestão como um dos instrumentos mais efetivos de gestão que pode ser adotado, o sistema do planejamento formalizado foi aprimorado junto às unidades administrativas e implantado nos departamentos, que são as unidades acadêmicas que agregam os programas de ensino, pesquisa e extensão. A partir da implantação do PODE, os processos de acompanhamento e avaliação do planejamento são mais orgânicos, possibilitando a constante melhoria dos processos a partir do ciclo PDCA – Planejar – Fazer – Verificar – Agir.

Nesse contexto, a Ouvidoria, que se constitui em um canal de comunicação com a comunidade interna e externa e tem o objetivo de acolher as manifestações e escutar os diferentes públicos que interagem com a Universidade e com a Fundação mantenedora, possui um papel importante de avaliação dos mais diversos processos, pois é uma instância administrativa que ouve todos os públicos, acolhendo e encaminhando reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos demandantes dos serviços da Unijuí. Toda manifestação que contenha denúncia ou aponte alguma irregularidade no atendimento ou serviço oferecido pela Instituição tem a garantia do sigilo dos dados de seu autor ou autora.

A Ouvidoria Institucional foi criada em 2007, integrando o Programa de Comunicação Interna “Sinergia”, que é coordenado, à luz das teorias do *endomarketing*, por representantes da área de recursos humanos, marketing institucional e reitoria. A partir de 2010, passou a ter acesso *on-line* via *site* da Universidade e a ser ligada exclusivamente à Presidência da Mantenedora, coordenada em conjunto com a Comissão Própria de Avaliação (CPA) da Universidade, a partir dos processos de avaliação no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído em 2004 pelo governo federal.

Assim, as manifestações postadas no *site* da Ouvidoria também são acessíveis à coordenadora da CPA, que interage com a ouvidora sempre que necessário. As tramitações da Ouvidoria, tanto de recebimento como de retorno, ficam armazenadas em uma aplicação do Sistema de Informações para o Ensino (SIE – *software* de armazenamento de informações utilizado pela Instituição), com acesso restrito a essas duas pessoas (ouvidora institucional e coordenador(a) CPA). O contato pessoal pode ser feito, de acordo com a vontade do autor(a).

Após a apuração da manifestação, é verificada a sua procedência ou não, sendo sempre fornecido o retorno (quando há identificação) ao autor ou autora da reclamação. Também é possível acompanhar o encaminhamento das postagens no portal da Ouvidoria, a partir de um código de acesso gerado apenas para o usuário do serviço. No âmbito do sistema de planejamento, a Ouvidoria

possui indicadores de monitoramento que são acessíveis aos gestores, persistindo no número total de inserções e nas categorias de manifestação elencadas por “reclamações”, “sugestões”, “elogios” e “informações”.

O canal possui credibilidade consolidada junto à comunidade acadêmica, visto que esta não deixou de usá-lo, no decorrer dos anos, como uma possibilidade de resolução das mais diversas situações relatadas, que são encaminhadas visando ao desfecho mais adequado para cada uma, tendo sempre como premissa o compromisso com a legalidade, o respeito aos direitos e a ética. No que se refere aos estudantes, maior público da Ouvidoria, percebe-se que eles mantêm a postura de procurar o canal quando não veem resolvidas as situações com as coordenações dos cursos, as quais são a primeira instância a ser recorrida em casos de reclamações.

Como se percebe desse breve relato, sem esgotar toda a dinâmica da Universidade, existem processos de avaliação previstos no PDI, bem como ações da CPA, no âmbito dos cinco eixos da autoavaliação institucional, que estão em sintonia com a atuação da Ouvidoria, que se insere formalmente no item *Comunicação com a Sociedade*, inserida no Eixo 3, Dimensão 4 – *Políticas Acadêmicas*, prevista no Instrumento de Avaliação Institucional Externa e no Roteiro de Autoavaliação Institucional, estabelecidos pelo Sinaes/Inep/MEC.

A título de informação, em 2018, foram registradas 477 inserções no *site* da Ouvidoria, sendo a maioria de estudantes (375). Além das ouvidorias *on-line*, foram atendidas ouvidorias presenciais, agendadas ou não, tendo em vista as situações de urgência demandadas pelos usuários do serviço. As manifestações, em sua maioria, quando se referem a reclamações, se concentram em aspectos pedagógicos, não cumprimento de prazos de postagem de notas no portal do aluno e também sobre questões variadas de infraestrutura física ou tecnológica, bem como dificuldades no pagamento das mensalidades, entre outras de maior ou menor complexidade do ponto de vista dos encaminhamentos.

Assim, fazendo uma reflexão da relação da atividade da Ouvidoria com a autoavaliação, Luckesi (2012, p. 21) cita que a

avaliação necessita constatar se o curso de ação em prática está conduzindo aos resultados desejados, para que, então, o gestor, com essa base, possa direcionar suas decisões da forma mais adequada possível.

O mesmo autor também cita que é *condição para a prática da avaliação a maturidade emocional e a ética* (LUCKESI, 2012, p. 28, grifo do autor), fatores extremamente necessários a quem atua na função de ouvidor, uma vez que necessita se “afastar” do suposto problema olhando a situação de fora, sem se posicionar, nem mesmo da Instituição a quem representa, pois ela pode estar incidindo em práticas inadequadas que necessitam de revisão para o prevalecimento da ética.

Para citar um exemplo, a partir do processo de autoavaliação institucional e das demandas recebidas via Ouvidoria, uma das prioridades da gestão superior, nos últimos anos, foi o investimento feito na melhoria da infraestrutura, tendo ênfase na qualificação dos espaços de ensino, que contam com a quase totalidade dos ambientes climatizados e com sistema de multimídia fixo, visando dar mais conforto e condições de estudo e de trabalho a estudantes e professores, o que era uma demanda antiga da comunidade acadêmica. Afinal, ter condições de trabalho e estudo é pressuposto básico para o desenvolvimento das atividades com qualidade, mas que até então eram investimentos inviáveis para a Instituição devido às dificuldades financeiras pelas quais passou em anos recentes, sendo esse também um constante desafio diante de cenários externos instáveis do ponto de vista econômico-financeiro e mesmo político.

3. Considerações finais

Com esse breve relato acerca da relação da Ouvidoria com os processos de autoavaliação, a partir da organização e execução do PDI, é possível perceber que a avaliação, a partir das diferentes possibilidades em que se apresenta, como a

própria ação da ouvidoria, subsidia o planejamento, que, por sua vez, visa ao constante aperfeiçoamento das atividades da Universidade. Obviamente que muitos ainda são os desafios para o efetivo uso dos encaminhamentos da ouvidoria e dos resultados da autoavaliação, que necessitam avançar para fazer parte da rotina da comunidade acadêmica, que, não raro, compreende esses processos apenas como instrumentos de controle ou como uma obrigação “pró-forma” a ser realizada, muitas vezes, sem o comprometimento necessário para que mudanças estruturais e até mesmo culturais possam ser feitas, se assim se mostrarem pertinentes.

Por outro lado, é notório que a Universidade tem investido na política de autoavaliação como um efetivo instrumento de gestão, sendo um compromisso institucional assumido de forma responsável pela administração da Universidade, que tem consciência da sua importância para a melhoria das atividades fins e de que “as ações combinadas de avaliação interna e externa são processos importantes de discussão e reflexão com respeito aos grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica, bem como para tomadas de decisão, buscando o fortalecimento ou redirecionamento de ações” (BRASIL, 2009, p. 115).

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. *Sinaes: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. 5. ed., rev. e ampl. Brasília: INEP, 2009. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484109/Sinaes+-+Sistema+Nacional+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+Superior+Da+Concep%C3%A7%C3%A3o+%C3%A0+Regulamenta%C3%A7%C3%A3o+5a+ed+amp/d98724bf-b529-4a88-a5f9-e62b9d6f9ebc?version=1.4>. Acesso: 15 abr. 2019.

KELM, M. L. *Planejamento, orçamento e desenvolvimento estratégico*: texto produzido para subsídio ao posicionamento estratégico da Unijuí. Ijuí: Unijuí, 2013.

202 LUCKESI, C. C. *Educação, avaliação qualitativa e inovação – II*. Brasília: INEP, 2012.

PAIUNG. Avaliação da educação superior em IES do PAIUNG: experiências e proposições (Parte II). In: PAIUNG. *Avaliação institucional em IES comunitárias*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 70-79. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/Ebooks/Pdf/978-85-397-0543-6.pdf>. Acesso: 15 abr. 2019.

UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Comissão própria de avaliação: relatório de autoavaliação institucional da Unijuí – período 2014 a 2015*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.

UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Plano de Desenvolvimento Institucional: PDI Unijuí – 2015-2019*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015. (Coleção Cadernos da Gestão Universitária n. 52).

CAPÍTULO 12

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

Maria Ivoneide de Lima Brito¹

Larissa dos Santos Aguiar²

1. Introdução

Uma reflexão acurada acerca do papel do Estado, da avaliação e sua relação intrínseca com a educação superior implica compreender três premissas, a saber:

¹ 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 da FCE. *Site*: www.ouvidoria.unb.br. *E-mail*: ouvidoria@unb.br.

² Mestre em Educação Profissional pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Licenciada em Letras-Português e respectivas literaturas pela Universidade Católica de Brasília (2003). Possui Aperfeiçoamento em Redação e Revisão de Textos pela Universidade de Brasília (2007). Pós-Graduada em Língua Portuguesa pela Universidade Salgado Oliveira-RJ (2006) e em Letras pela Universidade de Brasília (2008). Atua na área de revisão e padronização de textos acadêmicos e publicitários desde 2003. Servidora da UnB, é assessora técnica da Ouvidoria da UnB e ouvidora da UnB substituta. *Site*: www.ouvidoria.unb.br. *E-mail*: ouvidoria@unb.br.

- a) visualizar o chamado “Estado Avaliador”,³ e seu substrato ideológico, sob a ótica de dois teóricos da Sociologia: Max Weber e Luiz Carlos Bresser-Pereira, mediante um conjunto de mudanças conhecido como a Reforma do Estado, objetivando compreender as políticas públicas e a eficiência no setor público;
- b) efetuar um breve histórico a respeito da função social da educação superior e, por conseguinte, da universidade pública;
- c) compreender a influência do “Estado Avaliador”, sua relação com a Universidade e com a saúde do trabalhador, cuja função precípua, Anísio Teixeira (1998, p. 35-36) assim a define:

[...] A função da universidade é uma função única e exclusiva. Não se trata, somente, de difundir conhecimentos. O livro também os difunde. Não se trata, somente, de conservar a experiência humana. O livro também os conserva. Não se trata, somente, de preparar práticos ou profissionais, de ofícios ou artes. A aprendizagem direta os prepara, ou, em último caso, escolas muito mais singelas do que as universidades.

Para a análise das premissas supracitadas, parte-se de dois princípios de gestão utilizados na administração pública e na educação, quais sejam:

- a) o princípio do paradigma multidimensional de administração da educação de Sander (2007), que repisa o fundamento da eficiência, eficácia, efetividade e relevância para a gestão pública e, por conseguinte, para as universidades, considerando-se, sobretudo, os custos da educação superior e a necessidade do Estado em desvelá-los e apresentar à sociedade uma prestação de contas quanto a seu uso efetivo;

³ Consoante Dias Sobrinho (2003), destaca-se como um Estado controlador, fiscalizador e interventor.

b) o novo gerencialismo defendido por Bresser-Pereira,⁴ acaudilhado pelas diretrizes de racionalidade e produtividade inerentes à lógica capitalista, a ser implementado na educação superior, objetivava uma gestão centrada na qualidade dos serviços públicos, mediante a descentralização administrativa do poder central e a ênfase das ações em resultados, produtos, conforme o exposto:

[...] À nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semi-públicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 27).

Uma análise austera do contexto da educação nas últimas décadas (de 1980 até a presente data) exalta suas principais mudanças e investimentos, prováveis barreiras e contradições e discute como esse conjunto de políticas públicas, o “Estado Avaliador” ou controlador, está intervindo na questão da saúde do trabalhador universitário, com vistas a levantar algumas hipóteses sobre seus efeitos negativos.

Para tanto, propõem-se alguns questionamentos:

- Qual é a concepção de Estado Burocrático e Avaliador (o olhar da Sociologia)?
- De que forma se apresenta a educação superior nacional?
- Qual é o histórico da avaliação e da educação superior no País?
- Qual é a relação entre “Estado Avaliador” e a Saúde do Trabalhador?

Outrossim, o capítulo estrutura-se em sete partes: na primeira, discute-se a concepção de Estado Burocrático. Na segunda, o significado de “Estado Avaliador” na educação superior. Na terceira, a relação entre a avaliação e a educação superior e seu marco histórico. Na quarta parte, emerge a apresentação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Já a quinta

⁴ Embasado no texto “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado”, de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006).

seção trata da avaliação e seus aspectos estruturais. A sexta abarca a saúde do trabalhador e, por fim, a sétima corrobora as considerações finais.

2. Da concepção do Estado Burocrático ao avaliador, o olhar da sociologia

A visão de educação, compreendida como prática social global e como alavanca transformadora da sociedade, bem como seu papel e valor estão intrinsecamente ligados à compreensão do Estado ao qual essa é concebida como componente primordial e para a qual é preconizada em dada sociedade ou campo de ação. Nessa direção, registra-se que são inúmeras as visões sociológicas e concepções que permeiam o tema Estado e, por conseguinte, essa visão está intimamente relacionada ao capitalismo, ao modo de desenvolvimento adotado por dado país e, assim, com o próprio capital, mola propulsora da economia, do emprego ou, pior, do desemprego, visto que impera o lucro; da forma de organização das classes sociais, ou de sua própria forma de desorganização e desestruturação, já que o interesse do “dono do capital” parece ser exatamente que não ocorra tal articulação.

A afirmativa supra pode ser apreendida desde as clássicas perspectivas de Hobbes, com o *Leviatã*, o soberano apto a garantir certa segurança, paz e defesa do país, mediante apoio e unidade do povo unido em assembleia. À concepção de Locke e seus tratados sobre o governo civil e o Estado; ao contrato social de Jacques Rousseau; até Marx e sua questão judaica, sua visão de emancipação humana, de cidadão do Estado, sua definição de mais valia, os mais diversos modos de produção, a definição dos salários, o preço de força de trabalho (MARX, 2008). Passando por Augusto Comte e seu clássico expoente Émile Durkheim; à Max Weber e sua burocracia, até a atual premissa que perpetua o campo da avaliação institucional, composta, sobretudo, em meados da *Reforma do Estado*, proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso e com reflexos vigentes na atual conjuntura, eclodindo na lógica neoliberal da retirada da responsabilidade parcial do Estado e destinando-a ao mercado, mediante práticas sociais capitalistas.

A tese de Weber (1999) acerca do tema “[...] o Estado é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima [...]” defende a ideologia de um Estado moderno ou racional, composto por uma ordem estatal burocrática, uma variação racional embasada em regras,

sobre todos os recursos da organização política, que mais nenhum funcionário é proprietário pessoal do dinheiro que desembolsa ou dos prédios, das reservas, dos instrumentos ou da maquinaria bélica de que dispõe.

Para o autor citado e conforme Pochmann (2004), a sociedade deve ser compreendida a partir do conjunto de ações individuais, da ação social, orientada para a ação do outro. Uma burocracia que gera estabilidade política e econômica, divisão de poder e de trabalho, na qual estão delimitadas suas funções específicas, ampla hierarquia, formalismo, impessoalidade, competência técnica e meritocrática, com distinta separação entre propriedade e administração, embasada na previsibilidade do funcionamento e das ações como forma de alcançar a máxima eficiência.

O ensaio de Weber a respeito da política como vocação postula a definição de Estado que se tornou essencial no pensamento da sociedade ocidental: que o Estado é a entidade que possui o monopólio do uso legítimo da ação coercitiva. A política deverá ser entendida como qualquer atividade em que o Estado tome parte, de que resulte uma distribuição relativa da força, que produza “mais com menos”.

Nesse contexto, Weber (1999) é conhecido por seu estudo da burocratização da sociedade. Em sua obra, ele delineia a famosa descrição da burocratização como uma mudança da organização baseada em valores e ação (a chamada autoridade tradicional) para uma organização orientada para os objetivos e ação (chamada legal-racional) e centrada na relação de poder, que marca o capitalismo e suas nuances.

O resultado, segundo o autor em tela, é uma “noite polar de frio glacial” na qual a crescente burocratização da vida humana a coloca numa gaiola de metal, cheia de regras e de controle racional. Weber visualiza o papel do funcionário autêntico, imparcial, que executa suas atribuições com elevado senso de responsabilidade e de ética. O autor em esteira defende a prestação de contas, conforme o excerto:

[...] Quanto mais se expandissem as atividades econômicas próprias da burocracia estatal tanto mais fatalmente se faria sentir a falta de um órgão autônomo de controle que, como o fazem os parlamentos, exigisse explicações em público por parte dos funcionários todo-poderosos e que tivesse o poder de chamá-los para prestar contas. (WEBER, 1999, p. 576).

A administração burocrática concebida por Weber, a administração científica de Taylor e a gerencial de Fayol delinearão, por bom tempo, o setor público e a gestão da educação no Brasil, conforme explicitam Sander (2007) e Antunes (1995), ao ressaltarem que na essência os primeiros autores estão preocupados, no bojo de seus ensinamentos, com a economia, a produtividade e a eficiência.

Entretanto, em função da crise do capitalismo globalizado, para Antunes (2009), os Estados nacionais reforçam um movimento de reconfiguração das ações e do papel estatal, com vistas a manter sua estrutura e poder, revendo a função estratégica da educação e suas nuances, reduzindo seu papel de provimento. É com essa premissa que a política de avaliação educacional emerge com o chamado “Estado Avaliador”, marcado pelo crescente uso das avaliações e controle, o que permite coordenar e regular o campo da educação superior.

3. O efeito do “Estado avaliador” na educação superior

A educação superior nacional é campo heterogêneo e abstruso de estudo. Com esse olhar, emerge a inquietação: de que forma se apresenta a educação superior nacional? Na busca de resposta, fomentam-se algumas reflexões:

A educação brasileira vivenciou múltiplas alterações desde a sua gênese, tendo como um de seus marcos legais a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 205 a preceitua como um direito de todos e, no artigo 209, trata da avaliação:

[...] A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 209 - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...]

II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a educação superior, cuja diretriz está registrada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 e nos pareceres e normativos do Conselho Nacional da Educação (CNE), fomenta que é necessário criar uma educação superior com identidade, qualidade e formação dos alunos para a vida no mundo hodierno, atendendo às seguintes finalidades:

[...] I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração. (BRASIL, 1996).

Para tanto, mister destacar que a partir da década de 1990, a educação superior sofreu consideráveis mudanças⁵ em sua essência, configurando-se um campo de extrema complexidade institucional, resultado, inclusive, da totalidade nacional e seu panorama.

Segundo Peroni (2003), o Brasil passou por intensas reformas na área da educação no período supracitado, mediante a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e de outros normativos e ações por parte do poder Executivo, que almejavam ajustar a estrutura do aparato burocrático, sob a justificativa de tornar a gestão pública eficiente e manter o controle do sistema educacional vigente.

Entre uma das características da reforma proposta por Bresser-Pereira, ao criticar o modelo de Estado patrimonialista, burocrático, tradicional e do Bem-Estar Social, destaca-se a descentralização administrativa, na qual o Estado transferiu funções para as unidades federativas e municípios e para as organizações sociais, vulgo, entidades privadas sem fins lucrativos que exercem atividades de interesse público.

Tais propostas foram seguidas, então, pela privatização, com o repasse ao mercado das funções primordiais da União, enaltecendo os papéis de regulação e controle estatais e a liberalização do comércio, sob o discurso da retomada do crescimento econômico, social e de competitividade internacional, alterando o *status quo* vigente: lento, caro e ineficiente, segundo o discurso do governo central à época.

A política de *Reforma do Estado* e, por sua vez, do fortalecimento do “Estado Avaliador” redefiniu seu papel como promotor e regulador, mediante uma forma de controle que almeja resultado, o combate ao nepotismo, à corrupção, a organização de políticas de distribuição de recursos e a construção de sistema de controle de qualidade (avaliação institucional).

⁵ As mudanças estão elencadas na obra de Vera Peroni (*Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003).

Há que se registrar, ainda, a constituição de emendas normativas que tratam da função da universidade, sobretudo, embasadas nas reformas ocorridas na educação superior e administrativa, a partir de 1979, nos Estados Unidos, na Inglaterra e no Chile, entre outros países, que debateram e objetivaram um reposicionamento das universidades quanto a servir ao mercado de trabalho, à indústria e suas tecnologias, à ampliação nos números de vagas de matrículas e à redução nos investimentos na área.

Em particular, a educação brasileira, no ápice da reforma gerencial, é difundida como serviços não exclusivos e que podem ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal, tirando do Estado o papel de executor de políticas sociais.

No âmbito pedagógico, foram engendradas novas propostas curriculares que padronizaram e fomentaram os projetos pedagógicos que dessem relevância aos conteúdos; emergiram, então, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), proposição pedagógica que vislumbra a qualidade no sistema de ensino, do docente e da avaliação institucional.

No cenário da educação superior, reforçou-se, então, o poder “avaliativo” do Estado, ou seja, redefiniu-se a função do governo, e, por conseguinte, das Ouvidorias, buscaram-se indicadores de qualidade vinculados à gestão, à racionalidade, à eficiência, à eficácia, à produtividade e, por fim, à *accountability*,⁶ com ênfase no desempenho e resultados efetivos e, ainda, em formas enxutas de organização do trabalho, mediante a produção de resultados mensuráveis.

Na esfera dessa fase de ensino, entrelaçam-se as relações do público e do privado, com efetiva ênfase no progresso do segmento privado,⁷ mediante sua

⁶ O termo em esteira, na língua portuguesa, é compreendido como responsabilidade, prestação de contas, responder pelas ações. É apreendido como um conceito da gestão empresarial e diz respeito à prestação de contas centrada nos resultados, numa lógica de racionalidade produtiva econômico-financeira. (AFONSO, 2009).

⁷ Consoante o artigo “Restrições do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro” (In: SILVA, M. A.; SILVA, R. B. (org.). *A ideia de universidade*. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 139-178), cujo autor é José Vieira de Sousa.

expansão elevada, a implementação de novos cursos e a ampliação do número de vagas da IES sendo superior ao número de concluintes do ensino médio.

Em linhas gerais, ainda segundo Peroni (2003), o País, a partir dos anos de 1990 com amplos efeitos na atual conjuntura, sofreu diversas metamorfoses em relação ao ensino: evidenciou um surto de crescimento da educação superior e da terceirização de seus serviços, com elevados investimentos no setor privado, ampliação de cursos de graduação e bom desenvolvimento dos cursos em função das alterações em seus projetos, a flexibilidade nas práticas pedagógicas e agilidade nos currículos, entre outros.

Por sua vez, a esfera pública enfrenta problemas no que tange ao seu sistema de financiamento, à ausência de estrutura física adequada (oficinas, materiais, laboratórios) e à necessidade de democratizar seu acesso junto às camadas pobres.

Esses são alguns aspectos panorâmicos da educação superior no Brasil: múltiplas variações em termos de legislação, marcada por uma visão pragmática para sua atuação, e, ainda, com muitos obstáculos. Fato que, na visão de Dias Sobrinho, assim se consolida:

[...] Passa a ser priorizado o ensino como formação de profissionais, portanto atrelado àquilo que é requerido pelo mercado. A escolaridade deve seguir a linha de eficiência, que supõe um atendimento a uma demanda mais ampla, em menos tempo e com menores custos. Sobrevém a necessidade de buscar meios alternativos de sobrevivência, seja pelo aumento das matrículas, instalação de classes mais numerosas, utilização de professores substitutos e em caráter provisório e com contratos flexíveis, seja pela venda de serviços, aluguéis de espaços, medidas oficiais ou não de complementação salarial, procura de convênios rentáveis etc. O princípio da indissociabilidade de ensino, pesquisa, extensão sofreu, pois, uma grande flexibilização. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 77).

Em termos gerais, infelizmente, a educação superior parece perder seu espaço na qualidade de bem público e passa a ser visualizada como mercadoria, ao prestigiar a esfera privada, em detrimento da esfera pública, acoplada de

importantes mudanças no âmbito de processo produtivo e, por conseguinte, nas relações de trabalho nos seus mais diversos âmbitos.

4. Avaliação e educação superior: marco histórico

A garantia da expansão das universidades federais para democratizar o acesso dos jovens brasileiros à educação superior, sob a premissa de avaliar a ampliação com qualidade para a sua efetivação, acoplada ao enfoque no sistema capitalista, na *Reforma do Estado*, objetivando-se alcançar maior competitividade, funciona como o pano de fundo para o fortalecimento das avaliações e da construção de exames nacionais e diretrizes para a educação superior, conforme o breve histórico político da avaliação, apresentado, cronologicamente, a seguir.

- *Final dos anos 1950/1960*: ocorre efervescente debate entre o Estado e a comunidade acadêmica em torno do papel da universidade e da educação superior no País. É um interregno tido como “divisor de águas” no campo da avaliação, segundo Dias Sobrinho (2003), em razão do início da profissionalização e da sua consolidação.
- *Após 1964, sob o governo militar*: período caracterizado por transformações na educação superior, visando garantir à educação sua funcionalidade múltipla no capitalismo dependente em que se arraiga o Brasil, parafraseando Dias Sobrinho (2003).
- *Em 1968*: dois tipos de avaliação balizaram a reforma da educação superior de 1968 durante o regime militar: o Plano Atcon (estudo de reformulação da estrutura das universidades brasileiras, dentro de padrões impostos pela política norte-americana) e o Relatório da Comissão Meira Matos, conforme Gadotti (1995).
- *Anos 1970*: emerge o “Estado Avaliador”, como forma de regular a distribuição de recursos: a universidade se vê na premissa de aumentar a eficiência: produzir mais, com o menor gasto possível. Nesse interregno,

destaca-se, ainda, a sistematização da educação superior, implementada na pós-graduação, por intermédio da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes) em 1976.

- Do lado do aparelho governamental, a avaliação efetivamente realizada até o final da década de 1980 restringiu-se às tarefas de autorização e credenciamento de instituições de educação superior, na esfera dos cursos de graduação, ressalta Mancebo (2006).

Entretanto, a partir dos anos 1980, no campo em comento, a avaliação, conforme Dias Sobrinho (2003), torna-se presente e adota o papel de controle, intervenção e regulação, em caráter de vigilância e fiscalização. *A priori*, a temática almejava o controle da qualidade das IES, em razão do crescimento desenfreado das instituições e matrículas, uma forma de *accountability* junto à sociedade, como maneira de avaliar eficiência e utilidade.

Nessa direção, apresenta-se a evolução do processo avaliativo no Brasil, considerando-se quatro ciclos:

O primeiro ciclo (1983 a 1992) enaltece a primeira tentativa de institucionalização da educação superior no País, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), 1983, que priorizava duas áreas para estudos: *i*) a gestão das instituições de ensino superior; e *ii*) o processo de produção e disseminação do conhecimento, mediante a construção de questionários a serem aplicados para alunos e dirigentes universitários.

Nesse interstício, foi constituída a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (Decreto nº 91.177/1985), cujo objetivo precípua consistia em: nova política de educação superior; função/concepção de avaliação: regulação; tipo de avaliação: externa; agentes da avaliação: CFE e universidades; unidade de análise: instituição; instrumentos: indicadores de desempenho (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 73).

Seguindo a mesma linha de pensamento, criou-se o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres), Portaria nº 100/1986, mediante concepção regulatória, com as seguintes nuances:

- i) objetivos: propor nova lei de educação superior; averiguando, entre outros pontos, a possibilidade de distribuir recursos especiais para os chamados “Centros de Excelência” ou instituições com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa;
- ii) função/concepção de avaliação foi: regulação; tipo de avaliação: externa; agentes da avaliação: SESu (pública) e mercado (privada); unidade de análise: instituição; instrumentos: indicadores de desempenho.

Já o segundo ciclo (1993 a 1995) ressalta-se pela instalação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), Portaria nº 130/1993 da SESu, que conseguiu ampla adesão das IES brasileiras, mediante seu caráter participativo, reflexivo e democrático, fomentando e legitimando a cultura de avaliação e alteração na dinâmica universitária.

O terceiro ciclo (1996 a 2003) é caracterizado pelo desenvolvimento do Exame Nacional de Cursos (ENC), o chamado “Provão”, criado em 1996, que, entre outros aspectos, previa a participação obrigatória de concluintes do curso de graduação e aplicação de questionários para levantar dados acerca da condição socioeconômica dos discentes e sua concepção a respeito do ensino ministrado. Esse exame é acoplado, então, pela Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação (ACO), posteriormente chamada de Avaliação das Condições de Ensino (ACE), uma análise quanto ao corpo docente, infraestrutura e questões didático-pedagógicas dos cursos de graduação e suas respectivas instituições.

O Ministério da Educação (MEC) efetiva, então, amplo aparato normativo para orientá-lo em suas ações, com a premissa de fomentar e estimular iniciativas centradas na melhoria da qualidade do ensino e da regulação dos cursos.

No período, são estruturadas portarias para regulamentar e organizar a avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil, além de medidas administrativas e políticas, bem como a estruturação da LDB (Lei nº 9.394/1996), que fomenta o papel da avaliação no art. 9º, repisando o papel do Estado de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as instituições.

Por sua vez, o art. 46 da lei em tela apresenta o princípio de garantia do padrão de qualidade, focado no papel da avaliação institucional, vinculado aos processos de credenciamento e credenciamento das instituições dessa área de ensino.

Nesse íterim, o Plano Nacional da Educação (PNE) (BRASIL, 2001) firma diretrizes para a regulação da educação superior, objetivando sua expansão com qualidade, segundo Fonseca *et al.* (2008), prevendo, por exemplo, a institucionalização de um sistema de avaliação que englobe o público e o privado e que promova a melhoria da qualidade no ensino e sua gestão acadêmica, entre outros pontos.

O quarto ciclo (2003 até o ano de 2012) destaca-se pela implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861/2004, cujo objeto principal é assegurar processo nacional de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos discentes; numa proposta de se desenvolver uma avaliação formativa e que considerasse as especificidades das IES do País; atendendo, sobretudo, aos propósitos e políticas governamentais, ao articular regulação, controle e avaliação.

Algumas críticas e análises que formam a base teórica do tema proposto, segundo Catani, Dourado e Oliveira são as seguintes:

- 1) o sistema de avaliação constituído vem implementando, pouco a pouco, um processo de economização da educação que altera objetivos, valores e processos educativos no campo da educação; 2) o sistema de avaliação instituído amplia o poder de controle do Estado e altera significativamente a lógica de constituição do campo e o relacionamento entre as instituições de ensino superior; 3) as políticas de avaliação estão promovendo mudanças significativas na gestão universitária, na produção do trabalho acadêmico e na formação profissional. (2002, p. 113).

A reflexão de Peixoto atinente ao tema é:

[...] Na década de 1990, as conseqüências das políticas de caráter neoliberal para enfrentar a crise fiscal do Estado de Bem-Estar Social e do enfrentamento da inserção no mundo globalizado vão representar verdadeira reforma para a educação superior brasileira. As universidades públicas passam também a confrontar-se com adjetivos como operacional, empresarial, competitiva, indicativos das alterações que se processavam no seu interior. (2005, p. 180).

Por fim, a implantação de um sistema de avaliação para a educação superior é uma medida austera e ímpar, manifesta-se como um modelo de gestão a ser adotado pelas universidades federais, como forma de execução da autonomia proposta a cada instituição, atendendo, sobremodo, aos interesses governamentais, à racionalidade: submete a educação aos interesses econômicos vigentes, como fonte/forma de controle.

O breve estado da arte supracitado enfatiza, em sua essência, as diversas concepções e práticas de avaliação na educação superior, a partir, sobretudo, da década de 1980, ressaltando-se um viés mercadológico e produtivista, com ar puramente regulatório, uma lente comparativa ou competitiva, a serviço da burocracia estatal.

5. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

No âmbito das ações citadas no tópico anterior, emerge o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Lei nº 10.861/2004, embasado em uma visão construtiva, ao integrar diversos instrumentos da avaliação em concepção geral, engendrada em alguns dos seguintes pressupostos:

- alteração na educação superior brasileira para corresponder mais diretamente aos anseios da sociedade;

- afirmação do papel irrenunciável do Estado na constituição do sistema nacional de Educação Superior, comprometido com a melhoria de sua qualidade, tendo as universidades públicas como referência do sistema;
- credenciamento periódico das instituições públicas e das privadas de qualquer natureza – particular, comunitária, confessional ou filantrópica;
- valorização da missão pública no âmbito local, regional e nacional por meio de um sistema de avaliação que tenha como principal objetivo a melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional. (BRASIL, 2009).

Com as premissas supracitadas, estabelece-se que o Sinaes avalia os aspectos relacionados ao ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente, instalações, aprendizagem e vários outros tópicos, aferindo alguns itens como: eficiência, efetividade e eficácia.

Destarte, a Lei nº 10.861/2004 apresenta os seguintes instrumentos: avaliação das instituições (autoavaliação institucional e avaliação externa); avaliação dos cursos de graduação (ACG), e avaliação do desempenho dos estudantes (Enade).

Por fim, entre as funções precípua do sistema de educação superior, destacam-se: a regulação, a supervisão (conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável) e a de avaliação (referencial para os processos de regulação e supervisão da educação superior). Abarca o tema do controle das universidades e, sobretudo, sua função de prestar contas à sociedade.

6. Avaliação e aspectos estruturais

O tema da avaliação é tratado de forma incisiva na agenda nacional e utilizado em diferentes contextos, em razão de diversos fatores, entre os quais se destacam:

- a) a *Reforma do Estado*, sobretudo, a partir de 1998 (que assume o papel ímpar de controlador, regulador, fiscalizador e interventor), sobretudo da educação superior;
- b) o contexto de globalização e utilitarismo no qual os países estão submersos;
- c) a implantação do neoliberalismo e das formas de gerencialismo, que objetivam o lucro, a racionalidade, os produtos e, por fim, a privatização da educação;
- d) uma visão de educação superior que, na prática, atenda ao mercado e suas nuances, mediante uma gestão competitiva, que prima por resultados;
- e) a execução cada vez mais acurada dos conceitos de *accountability* e de *benchmarking* (prática de melhorias de processos, ideias inovadoras e procedimentos de operação eficazes, comparativos e sistemáticos); otimizando a redução de gastos, maior regulação e controle e afastando a universidade de seu papel formativo, autônomo e de uma pedagogia prospectiva.

Segundo Dias Sobrinho (2003) o “Estado Avaliador” “costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos via orçamentos ou por meio de premiações e incentivos”, cujas ideias subjacentes são: controlar e distribuir recursos; aumentar a quantidade de matrículas com redução de gastos por aluno; ter um produto da educação comparável junto ao mercado, inclusive o internacional, abarcando o mundo econômico.

Momento em que ocorre a influência de organismos internacionais, apoiando o domínio privado e restringindo a instituição pública, mediante o ideário neoliberal de entidades multilaterais como o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nesse contexto, alguns paradigmas importantes, segundo Fonseca (2008), são: *i*) os objetivos e valores desenvolvidos pelos mecanismos e programas de avaliação; *ii*) a ampliação do poder de regulação do Estado sobre as IES; *iii*) a compreensão de novos processos de gestão universitária, de organização do trabalho docente e de formação discentes; e *iv*) a meta-avaliação (dos próprios mecanismos, instrumentos da avaliação e sua função social), além da necessidade de uma reflexão sobre a relação do trabalho em educação superior, os fins da educação e a configuração do Estado à qual se destina.

7. Relação entre visão de Estado, ouvidorias e saúde do trabalhador

O que se percebe claramente é que o capital e sua metamorfose multifacetada, inseridos em uma sociedade do hiperconsumo, embasada no anseio da felicidade e, por conseguinte, na negativa ao sofrimento, aos conflitos e, em parte, às subjetividades humanas e suas nuances como angústias e agruras, acoplado a essa visão de Estado controlador e de resultados, delinea o conjunto de políticas públicas educacionais e reflete nos espaços de atendimento das ouvidorias.

Os efeitos desses fenômenos são nevrálgicos, o que, na prática, tem ocorrido no campo da educação superior, com reflexo na vida de seus trabalhadores. Fato que determina, efusivamente, um afinilamento das relações de trabalho, mediante a terceirização e a precarização da força de trabalho, a desmotivação, a instabilidade laboral, o desemprego, o enfraquecimento da estrutura sindical, eclodindo na redução da participação social do trabalhador, na intervenção do Estado na dita “autonomia universitária”, na redução cada vez maior dos recursos, quer de investimento quer de custeio ou capital.

Além das ações, pelo Estado, de avaliação, fiscalização e controle de boa parte das estratégias da universidade, que, para além de seu planejamento, de sua execução, de sua ação e do monitoramento de suas políticas, é obrigada a focar-se nos normativos do Estado Controlador, o que, *grosso modo*, reflete riscos para a

saúde laboral do trabalhador – marcado, por exemplo, pelo medo de constituir o exército industrial de reserva (o campo do desemprego), pela “sensação” de que é um mero produto de exploração e, dessa maneira, de troca, ou mesmo de desuso e descarte, pela necessidade de produzir cada vez mais, para não ser trocado ou, mesmo, em razão da demissão dos demais colegas, o que fomenta e amplia sua necessidade de produzir mais, para não ser o próximo da fila.

O clima organizacional no contexto das universidades parece não ser bom. Ao contrário, a sensação é de que a comunidade acadêmica está doente, inclusive no âmbito da saúde mental. No caso específico dos atendimentos efetuados na Ouvidoria da Universidade de Brasília, entre os seus índices e na tabela de assuntos mais demandados, não consta o tópico suicídio, entretanto, em apenas uma semana, do segundo semestre de 2017, foram registrados três casos cujo pano de fundo abarcava essa temática. Um(a) discente, um(a) técnico(a), um membro da comunidade externa. Não há um foco, todos sofrem. Há um pedido de socorro implícito no grito de silêncio, no espaço do não dito que perpassa a questão da saúde.

Dados recentes de um jornal local dão conta de que, no Distrito Federal, no primeiro semestre de 2018 (20/6/2018) – cujas fontes são o Corpo de Bombeiros e a Secretaria de Saúde do Distrito Federal – ocorreram 804 tentativas de suicídio, das quais foram registradas 41 mortes, inclusive na Universidade, sendo a depressão um dos fatores de risco. Nessa direção, Foucault (1988) assim a define:

apresenta-se como uma inércia motora tendo com o fundo humor triste, acompanhada de hipoatividade psíquica. Às vezes isoladas, a mania e a depressão estão ligadas mais frequentemente por um sistema de alternância regular ou irregular.

Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) ressaltam que 340 milhões de pessoas no mundo inteiro são afetadas por essa enfermidade.

Dessa forma, é necessário institucionalizar ações e rever o papel da universidade no que tange à construção de boas políticas, bons planos e bons programas, sobretudo, em relação à saúde mental. Isso posto, com a premissa

de elaborar uma legislação interna que contemple o tema, normativo imbuído da proteção aos direitos humanos e que possa contribuir para a “retirada” dos trabalhadores universitários do estresse cotidiano, o qual marca a sociedade hodierna. A partir dessas ações, trazê-los para um ambiente produtivo, sobremodo, salutar, um ambiente menos restritivo e que exalte os direitos à informação e à participação social.

Esse campo de ação é ofertado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2014). Todavia, seu alcance aos mais de três mil e cento e vinte técnicos, dois mil e seiscentos docentes e mais de cinquenta e um mil e cento e sessenta discentes não é fácil, nos mesmos moldes propostos à comunidade externa em geral.

Ocorre que a universidade possui um papel social à vanguarda de seu tempo, portanto, poderia construir políticas públicas nesse âmbito, de forma coletiva e integrada; não separada, como parece ocorrer hoje em alguns casos: mediante uma ação pontual na Faculdade X ou Z, por exemplo. Políticas que velem, não pelo isolamento, mas pelo convívio com a comunidade, com a família, com o outro. A universidade precisa estimular o papel da alteridade, do reconhecimento do outro, do espaço do outro, com e como uma política social de enfrentamento de seus problemas, que proteja sua força de trabalho, reflexo de uma política de primeiro nível, engajada e organizada pelos servidores e para os servidores.

8. Considerações finais

A educação superior nacional é um campo vasto, heterogêneo e abstruso de estudo no qual se inserem diversas políticas públicas ainda em construção e em análise, o mesmo se dando em relação ao campo da avaliação e suas premissas.

Desde os anos de 1980 até o presente, sobretudo, na década de 1990, visualiza-se a instalação de um processo amplo: a formação do “Estado Avaliador” e controlador, e, assim sendo, a formulação de um sistema nacional de avaliação da educação superior no País, de cunho eficiente, instrumentalista e classificatório.

O “Estado Avaliador” tem construído políticas que contemplam o tema em comento, sobremodo, nas últimas quatro décadas, refinando cada vez mais seus instrumentos de avaliação, como testes e provas, reforçando a celeuma do *ranking*, objetivando dados e comparações quantitativas e confecção de estatísticas. Essa busca desenfreada por resultados está intrinsecamente relacionada à questão do capitalismo e do lucro exacerbado e, assim, envolve a saúde do trabalhador ou, melhor, da doença deste. O espaço da competição ao invés da cooperação, a busca por um lugar ao sol, a fuga do exército de reserva de força de trabalho, vulgo desemprego, acoplado à robotização das máquinas e equipamentos, a todas as alterações no ambiente e, por conseguinte, em conflitos socioambientais, geram medos, angústias, doenças psicossomáticas, também em âmbito universitário. A comunidade parece estar doente e grita, inclusive, por meio do “silêncio” de atos suicidas.

A universidade carece (re)definir suas metas e compreender seu papel social, para que, a partir desse passo, possa edificar sua reestruturação e expansão em bases sólidas e democráticas, abarcando questões como: acesso, equidade, mobilidade, financiamento, democratização e qualidade, entre outras, mas, sobremodo, humanizando seu espaço, seu *locus* de atuação, ressignificando sua trajetória e a melhoria de seus processos, repensando sua maneira de visualizar e intervir na educação superior e, portanto, no País: o papel preventivo e em prol da saúde integral de seus trabalhadores (COSTA, 2013). Nessa direção, as ouvidorias universitárias apresentam-se como parceiras de caminhada.

Referências

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, v. 13, p. 13-29, 2009.

ANTUNES, R. *Adeus ao Trabalho?* Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas: Cortez, 1995.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho*: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*: da concepção à regulamentação. 5. ed. ampl. Brasília: INEP, 2009.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. Brasília, DF: Diário Oficial da União de 23.12.1996. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Ftp/leg/lein9394.doc>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001.

BRASIL. *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Institucional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 de abril de 2004, n. 72, Seção 1, p. 3-4.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional da Saúde. *Documento orientador da 4ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora*. Brasília, DF, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. Carlos; SPINK, P. (org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

CATANI, A.; DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (org.). *Avaliação democrática para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 99-118.

COSTA, D.; LACAZ, F. A. de C.; JACKSON FILHO, J. M.; VILELA, R. A. G. Saúde do trabalhador no SUS: desafios para uma política pública. *Rev. bras. saúde ocup.* [on-line]. 2013, v. 38, n. 127, p.11-21. ISSN 0303-7657. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0303-76572013000100003>. Acesso em: 30 mar. 2019.

DIAS, E. C.; SILVA, T. L. E. Contribuições da atenção primária em saúde para a implementação da política nacional de saúde e segurança no trabalho (PNSST). *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 38, n. 127, p. 31-43, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbso/v38n127/v38n127a07.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de; AMARAL, N. C. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. In: OLIVEIRA, J. F. de; FONSECA, M. (org.). *Avaliação institucional: sinais e práticas*. São Paulo: Xamã, 2008. 160p.

FOUCAULT, Michel. *Doença Mental e Psicologia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1988.

GADOTTI, M. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MANCEBO, D. (org.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, 2006. p. 125-139.

MARX, K. *O capital*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2008.

- 226** PEIXOTO, M. do C. de L. Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado? *Revista Brasileira de Educação*, Resenhas, v. 28, n. 1, p. 180-182, 2005.
- PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.
- POCHMANN, M. *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.
- TEIXEIRA, A. *Educação e universidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 584p.

CAPÍTULO 13

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

Paulo Fernando de Melo Martins¹

Enedina Betânia Leite de Lucena Pires Nunes²

Jacqueline Araújo Rodrigues³

1. Introdução

As instituições públicas de ensino superior têm criado espaços em suas estruturas organizacionais com o objetivo de se comunicar com os usuários de seus serviços, buscando cada vez mais a melhoria de qualidade no atendimento e

¹ Ouvidor-Geral da Universidade Federal do Tocantins – UFT. Professor adjunto na UFT. Historiador e pedagogo. Doutor em Educação. Leciona nos cursos de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar *Stricto Sensu* em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos/Mestrado Profissional. *E-mail*: paulofernando@uft.edu.br.

² Administradora, servidora pública federal, mestre em Educação. Especialista em Administração Pública com ênfase em Gestão Universitária. *E-mail*: enedina@uft.edu.br.

³ Advogada, servidora pública na UFT. Especialista em Direito Público e mestranda em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela UFT. *E-mail*: jackrodrigues@gmail.com.

otimização dos serviços prestados. Assim, a Ouvidoria se apresenta como órgão estratégico, constituindo-se em um instrumento de transformação institucional, por meio da possibilidade de interação entre os cidadãos e a instituição pública. Transformou-se em um espaço de atendimento democrático que abrange a comunidade estudantil, servidores (professores e técnicos administrativos) e a comunidade externa a partir das manifestações de solicitações, elogios, sugestões, reclamações e denúncias.

A Ouvidoria Pública tem como papel fundamental e constitucional a efetividade da participação dos cidadãos na administração pública, conforme prescreve o artigo 37 §3º da Constituição de 1988, dando a eles a possibilidade de manifestação nas ações de interesse público. Além disso, a Lei Federal nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017), que trata sobre as normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, na esteira da luta pela democratização do Estado brasileiro, emerge como um avanço nesse aspecto, apresentando as Ouvidorias como instrumento para concretização do direito ao serviço público de boa qualidade.

Para as manifestações recebidas, a Ouvidoria Pública Federal deve procurar com seriedade, presteza e responsabilidade obter as respostas, esclarecimentos ou orientações necessárias para assegurar ao cidadão o devido atendimento, interagindo sempre com os demais setores da instituição, que, obrigatoriamente, enviam as suas respectivas respostas dentro de determinado prazo. Os cidadãos que procuram a Ouvidoria devem ter a certeza de que as suas manifestações serão avaliadas, encaminhadas e respondidas. Entretanto, a resposta pode frustrar as expectativas do cidadão e, ainda assim, a Ouvidoria estará à disposição para sempre esclarecer a resposta dentro das suas atribuições regimentais. O trabalho da Ouvidoria é contínuo e tem por finalidade, numa primeira dimensão, aproximar-se mais da comunidade acadêmica de modo a ampliar a sua participação, alcançar maior visibilidade e melhorar os procedimentos administrativos e educacionais, de forma a colaborar na solução dos problemas

e melhorar a qualidade do serviço público federal. A segunda dimensão está relacionada ao processo de comunicação com a comunidade externa para o cumprimento da função social de uma instituição federal de ensino superior num país marcado por profunda desigualdade social.

Desse modo, a partir dessas primeiras considerações tem-se, como objeto deste estudo, a ouvidoria universitária como um instrumento de concretização do direito à educação por meio da melhoria na prestação dos serviços públicos dentro das Instituições de Ensino Superior. O ato de prestar serviço com excelência ao usuário requer avaliação e melhoria contínuas da qualidade da Ouvidoria. Diante do exposto, emergiu, então, a seguinte questão para nortear o estudo: podemos dilatar a importância da Ouvidoria como um setor que colabora na constituição de um melhor processo de avaliação da Instituição Federal de Ensino Superior – IFES?

Na prática do cotidiano, percebe-se a inserção da ouvidoria na estrutura organizacional e também como um indicador de qualidade do Instrumento de Avaliação Institucional Externa (BRASIL, 2014). Propõe-se a refletir este tema a fim de buscar promover a integração da ouvidoria, em uma atuação conjunta, criando um eficiente mecanismo de transformação institucional, garantindo, com isso, a efetiva participação da comunidade acadêmica por meio de um atendimento cada vez melhor sob a concepção de universidade na condição de uma instituição social (CHAUÍ, 2003).

Destaca-se a importância da interação entre os cidadãos, gestores e todos os envolvidos com a universidade, para promover a maior participação nos processos decisórios, o bom relacionamento interpessoal, as relações de trabalho mais humanizadas e a maior satisfação dos usuários, que, conseqüentemente, trarão à instituição de ensino uma melhoria na prestação dos seus serviços sob a perspectiva do direito à Educação e, portanto, afirmando que a educação não é uma mercadoria.

2. A ouvidoria pública como instrumento de efetivação do direito à educação no âmbito das instituições de ensino superior

As ouvidorias no Brasil podem ser vistas como exemplos de institucionalização jurídica de espaços para o exercício discursivo e a soberania da população, preservando o direito de liberdade subjetiva e autonomia dos indivíduos para sugerir, questionar ou criticar, por meio de procedimentos argumentativos, os serviços prestados pelos órgãos públicos e a validade do Direito para a legitimação do sistema jurídico.

É inquestionável o direito dos cidadãos na participação da construção e consolidação dos seus próprios direitos. É o que inclusive ressalta a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 21, grifada a seguir:

Artigo XXI: Toda pessoa tem o direito de *tomar parte no governo* de seu país, *diretamente* ou por *intermédio de representantes* livremente escolhidos. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. (ONU, 1948, artigo 21, grifo nosso).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a educação veio elencada no artigo 6º como um direito social, devendo ser garantida pelo Estado, para consolidação da cidadania e dignidade. Com isso nasce para o Estado o dever de promover a igualdade de acesso à educação, tendo como objetivo principal, conforme artigo 205 da Constituição Federal de 1988, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Conforme se vislumbra, a legislação brasileira trata a educação como direito universal, haja vista ser um instrumento de formação dos cidadãos na luta por seus direitos. Por esse entendimento, “a educação tem um compromisso com a formação integral do ser humano, fazendo interlocução com todas as dimensões de sua relação com a sociedade” (ALVES, 2004).

Nessa direção, em particular, no âmbito da gestão de uma instituição de ensino superior, a Ouvidoria é um dos instrumentos de controle no processo de efetivação de políticas públicas, pois é direito e dever da sociedade civil acompanhar e questionar prioridades na aplicação de recursos públicos, garantindo que mecanismos de fiscalização e avaliação sejam efetivamente consolidados.

A sociedade brasileira encontra-se num delicado momento político em que suas instituições são desafiadas a garantir o Estado Democrático de Direito. A falência do modelo tradicional de democracia reside, entre outros fatores, na incapacidade de compreensão dos partidos políticos em relação às expectativas e interesses do/a cidadão/cidadã e da própria sociedade civil; na crescente complexidade da sociedade brasileira; na despolitização da política e na sua própria mercantilização sob a égide do pensamento neoliberal.

Esse conjunto de aspectos implica diretamente a perda de credibilidade das instituições, seguida pela perda de entusiasmo da população ante ao atendimento de suas demandas e reivindicações. Nesse contexto, a Ouvidoria pode ser compreendida como instrumento de participação da comunidade acadêmica no esforço de garantir uma educação de qualidade socialmente referenciada e, em especial, para responder às demandas da sociedade em relação ao desenvolvimento cultural, científico e tecnológico, por meio de uma relação dialogal, fraterna, ágil, responsável e, essencialmente, ética.

Portanto, a Ouvidoria Pública tem a responsabilidade de garantir maior transparência nas suas ações, uma vez que as manifestações dos cidadãos e cidadãs são encaminhadas, monitoradas e avaliadas em relação às exigências de cumprimento por parte da gestão universitária e, conseqüentemente, os próprios relatórios advindos dos serviços prestados devem ser amplamente divulgados e debatidos junto à comunidade universitária em momentos específicos nos diferentes espaços da instituição.

Outro elemento fundamental nesse movimento de aperfeiçoamento da Ouvidoria é o fato de a própria conseguir se posicionar como um espaço

catalisador de participação comunitária, uma vez que funciona como um democrático canal de diálogo e, acima de tudo, no processo de conversação com os/as gestores/as da instituição acerca das demandas da comunidade, que, indubitavelmente, acaba oferecendo elementos para possíveis modificações nas atitudes, nos fluxos, nos cronogramas, nas políticas adotadas e na própria estrutura da Instituição de Ensino Superior – IES.

Dessa maneira, a Ouvidoria pode atender à necessidade do/a gestor/a público/a em prestar contas de seu trabalho à sociedade de forma transparente, fator essencial para que os/as cidadãos/cidadãs possam avaliar a administração, as atividades de ensino, pesquisa, extensão e, por conseguinte, a gestão possa promover as necessárias correções, ajustes e aperfeiçoamentos.

É importante destacar que, muitas vezes, a Universidade Pública é questionada em relação à ética no trato do bem público, visto que seu significado remete ao dever da prestação de contas de membros de um órgão administrativo (gestores, servidores docentes e não docentes). Desse modo, a demanda “policialista” revelada em algumas reclamações, a tendência “denuncista” presente na sociedade, a intensa judicialização dos conflitos interpessoais, a cultura política autoritária dos indivíduos e das instituições reforçam a necessidade de a Ouvidoria cumprir um papel pedagógico em suas ações. Portanto, o estímulo aos diferentes setores da instituição para a promoção de ações educativas na comunidade acadêmica voltadas para o campo da ética, em destaque, da ética pública e profissional, sem dúvida, assume uma relevância cada vez maior nas atividades das Ouvidorias Universitárias.

As questões referentes à diversidade, democracia, transparência, cidadania e, até mesmo, questões mais específicas a cada segmento da comunidade interna estão adquirindo cada vez mais importância no cotidiano da ouvidoria. A experiência revela a necessidade de um permanente fluxo de informação e debate sobre direitos e deveres dos servidores públicos, regulamentação das atividades docentes e discentes, urbanidade nas relações interpessoais, inovação

de práticas pedagógicas, noções básicas sobre o uso dos recursos públicos de acordo com a legislação vigente, combate irrestrito aos preconceitos etc.

Há fatores de resistências à Ouvidoria na administração pública, segundo Lyra (2000), questões como o corporativismo e autoritarismo populista. No primeiro caso, os grupos que disputam o poder na instituição não conseguem constituir um espaço público e veem a Ouvidoria como um poder paralelo. Por sua vez, o autoritarismo populista ocorre quando a administração superior de uma instituição não está aberta à gestão democrática, tornando a fiscalização, críticas e recomendações hostilizadas. Isso decorre de uma cultura institucional sem o amadurecimento suficiente para o recebimento de críticas e reclamações.

Vilanova *et al.* (1999) ressaltam que no registro de reclamações manifesta-se, geralmente, receio de represálias, e os reclamados, via de regra, preocupam-se mais com a origem da reclamação, a fim de desqualificá-los, do que em solucionar o problema. Dessa forma, a reclamação deveria ser vista como um direito legítimo do cidadão e como um *feedback* para a melhoria da prática educativa e desenvolvimento institucional.

Enfim, a Ouvidoria não deve ser considerada como mero Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC), mas um instrumento político-institucional de promoção e defesa de direitos, inclusive, numa perspectiva mais ampla, qual seja, a dos Direitos Humanos. Destarte, a mencionada perspectiva oportuniza a inclusão social, que viabiliza o pleno exercício de direitos e deveres.

A função das Ouvidorias Públicas deve ser aperfeiçoada no contexto da procura pela efetividade da prestação dos serviços públicos, tendo como objetivo o respeito aos direitos humanos fundamentais, que estão relacionados com esses serviços. Dessa forma, constitui instrumento valioso aos gestores públicos, uma vez que observa os verdadeiros anseios da sociedade, que se manifestam por esse meio.

3. Análise da eficácia do procedimento quanto às manifestações nas ouvidorias públicas das IES

Sem dúvida, as manifestações entre setores administrativos e acadêmicos das IES oferecem um conjunto de oportunidades para a Ouvidoria Universitária repensar suas atividades a fim de aperfeiçoar o próprio processo de análise, encaminhamento e tomada de decisão em relação às manifestações registradas. A coleta e o uso dessas informações podem permitir as tomadas de decisão, além de levar a ações efetivas para a melhoria da qualidade do ensino, utilizando desse valioso canal de comunicação. Assim, destacam-se os seguintes passos:

- a) Resposta imediata – caso as informações já estejam disponibilizadas na página da instituição ou que os setores já tenham atendido manifestação semelhante, indubitavelmente, a Ouvidoria já responde à demanda de imediato.
- b) Atualização – a obrigatória conferência das informações junto aos setores responsáveis com a máxima atenção e cuidado ao elaborar as respostas aos cidadãos.
- c) Análise e encaminhamento – as demandas são analisadas pela Ouvidoria e, posteriormente, enviadas aos setores competentes. No encaminhamento, caso seja necessário, por meio telefônico ou presencial, se busca orientar sobre a manifestação relacionada ao setor ou indivíduo para que sejam tomadas as devidas providências e esclarecimentos para responder à manifestação e assim atender ao(s) cidadão(s).
- d) Orientação ao Cidadão – é uma instrução que acontece pessoalmente, por *e-mail* ou por telefone em casos específicos, quando o cidadão entra em contato com a Ouvidoria.

Por vezes, no processo de atendimento às manifestações, a questão pode exigir um contato presencial com os autores e/ou com os denunciados/criticados. Dessa maneira, a Ouvidoria entra em contato com o cidadão e o convida para um

diálogo que tem por finalidade promover a aferição, a mediação de problemas e conflitos existentes, o estreitamento da relação entre o cidadão e a Ouvidoria, e o aperfeiçoamento dos serviços oferecidos e utilizados pela comunidade.

Portanto, a ação do(a) ouvidor(a) fundada na escuta empática, qualificada e cidadã é parte da compreensão do papel pedagógico que uma ouvidoria universitária pode desenvolver na instituição, sob a ótica dos Direitos Humanos. Algumas alternativas podem ser apontadas com relação às manifestações e soluções submetidas às análises da Ouvidoria que podem colaborar na melhoria dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior. São elas:

- a) a manutenção, a padronização e a permanente atualização dos contatos institucionais (endereços físico e eletrônico, nomes dos responsáveis, horário de atendimento dos setores), conforme as orientações da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011);
- b) a implantação de programas que colaborem no desenvolvimento das relações interpessoais com foco na redução dos conflitos na comunidade universitária (servidores não docentes, docentes e discentes), valorizando sempre o diálogo e o respeito na perspectiva da cultura da paz;
- c) o desenvolvimento de campanhas educativas que valorizem a diversidade e combatam o preconceito de qualquer natureza e, obrigatoriamente, campanhas informativas sobre o funcionamento da instituição, a legislação vigente, as normas e regras relacionadas ao cotidiano da universidade;
- d) a articulação orgânica da Ouvidoria com a Chefia de Gabinete da Reitoria, as secretarias executivas das pró-reitorias, a Comissão de Ética Pública da instituição, o setor responsável pela coordenação dos processos administrativos e disciplinares, os setores voltados para o acompanhamento psicopedagógico dos discentes e os núcleos docentes estruturantes de cada curso é estratégica para a efetivação dos serviços pelas ouvidorias nas IES.

Ao desenvolver o estudo que visa entender o papel e as atribuições das Ouvidorias Públicas, em especial, as abrigadas nas instituições de ensino superior, confirma os grandes desafios para avançar na democratização do ensino superior e na promoção da cidadania ativa e substantiva.

Numa realidade marcada pela precária participação social, embora tenhamos avançado em algumas importantes frentes, por exemplo, no aumento da população negra nas instituições federais de ensino superior nos primeiros quinze anos do século XXI, ainda há um longo caminho a percorrer para consolidação das Ouvidorias Públicas Universitárias no Brasil.

4. Considerações finais

O amadurecimento da democracia participativa e o efetivo controle social na administração pública são condições fundamentais para alcançar a totalidade das atribuições auferidas às Ouvidorias. Isso, pois, ainda se tornam necessários meios de fortalecimento das Ouvidorias, com vistas a busca da efetividade de seus objetivos.

Dessa forma, a Ouvidoria pode ser entendida, mesmo com algumas limitações, sob um prisma estratégico, como um instrumento de aperfeiçoamento da gestão universitária de conciliação e mediação na resolução de conflitos, apoiando-se na democracia participativa, tornando, dessa maneira, a prestação do serviço da educação superior mais democrática e, portanto, consolidando as políticas de inclusão social.

Enfim, compreende-se que a Ouvidoria Universitária ainda pode se converter num setor com maior importância no processo de avaliação acerca da efetividade do direito à educação pela respectiva instituição de ensino superior. Todavia, permanece a necessidade de muitos avanços a serem alcançados para que haja a plenitude do desenvolvimento das atribuições dadas às Ouvidorias, principalmente às Ouvidorias Públicas nas Instituições Federais de Ensino

Superior. A participação comunitária deve ser incentivada com meios e maneiras eficientes, de forma a melhorar a fiscalização e o aperfeiçoamento das ações governamentais e promover o respeito e a garantia dos direitos fundamentais.

Referências

ALVES, J. de M. *A assistência estudantil no âmbito da política de educação superior pública*. Paraná, 2004. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v5n1_Jo.htm. Acesso em: 8 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. MEC. INEP. *Instrumento de avaliação institucional externa*. Subsidia os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação da organização acadêmica (presencial). Brasília, DF, ago. 2014. Disponível em: <http://inep.gov.br/instrumentos1>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2017.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24. ANPED, São Paulo, 2003.

LYRA, R. P. O ouvidor universitário. *Revista Política e Trabalho*. Edição 16, set/2000, p. 85-100. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/view/6457/4033>. Acesso em: 8 fev. 2019.

238 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 8 fev. 2019.

VILANOVA, M. de F. V. *et al.* *Ouvidoria na UECE: instrumento de cidadania*. I Encontro Nacional de Ouvidorias Universitárias, promovido pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em João Pessoa, no período de 16 a 18 de junho de 1999.

CAPÍTULO 14

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

Paulo Rodrigo Ribeiro Guimarães¹

Elizabeth Queiroz²

1. Introdução

O conceito de justiça social origina-se no século XIX com os seguidores de São Tomás de Aquino. “Não pode haver contradição entre a fé e a razão”, defendia o padre e filósofo do século XIII. Tal pensamento constitui a base do conceito originário da justiça social, que pressupõe que na democracia todos que compõem o conjunto da sociedade são dignos, tendo a mesma importância, com direitos e deveres iguais em vários aspectos, incluindo a saúde. Em 1988, a justiça social foi

¹ 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. *E-mail*: paulo.guimaraes@ebserh.gov.br.

² Professora do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília. Psicóloga e Doutora em Psicologia pela UnB. Gerente de Atenção à Saúde do Hospital Universitário de Brasília no período de 2014-2016. *E-mail*: bethqueiroz@unb.br.

inserida como um dos pilares da Constituição Brasileira e hoje compõe um rol de políticas do governo federal que buscam garantir direitos como saúde e educação.

Dentro dessa política que busca a garantia de direitos do cidadão no Brasil está a Ouvidoria Pública. O ouvidor ou *ombudsman*, palavra de origem nórdica que significa representante do cidadão, tinha como prioridade defender o cidadão dos excessos do Estado. As primeiras iniciativas de *ombudsmen* surgiram há três séculos na Suécia por necessidade do Rei Karl II, distante de seu país por quase duas décadas devido à guerra, de supervisionar os serviços dos funcionários da Coroa. O *ombudsman* era o representante do rei, mas a função amargou um longo período de ostracismo, voltando a ser reativada pelo parlamento sueco apenas em 1809.

O momento, mais uma vez, era de guerra e, necessitando do apoio dos russos, o Rei nomeou o Lars Augustin Mannerheim para o cargo, mas, desta vez, a função era diferente: defender a população da burocracia. Nesse período, o *ombudsman* começava a ganhar contornos de defensor do cidadão. No Brasil, entre 1500 e 1822, o *ombudsman*, aqui ouvidor, tinha função semelhante ao representante de Karl II e informava ao rei de Portugal tudo que ocorria na colônia. Pouco depois da proclamação da Independência do Brasil, em 1823, a ouvidoria brasileira passou a figurar, mesmo que de forma incipiente, como instrumento de denúncia de injustiças e excessos cometidos pelo Estado.

Somente em 1983, com o início do processo de redemocratização, a Ouvidoria como se conhece hoje começou a ser moldada. A primeira ouvidoria brasileira, privada, surgiu na empresa química Rhodia do Brasil, sendo seguida pela capital paranaense Curitiba, pioneira entre as instituições públicas do Brasil na criação de ouvidoria, em 1986. Três anos depois surge no jornal *Folha de S. Paulo* o primeiro *ombudsman* da imprensa nacional cuja importância foi vital para dar visibilidade ao instituto da ouvidoria. Em âmbito federal a instituição da ouvidoria se deu em 1992, com a publicação da Lei nº 8.490, de 19 de novembro, que criou a Ouvidoria-Geral da República. Foi justamente

nas décadas de 1980 e 1990 que o papel da ouvidoria brasileira na condição de defensora do cidadão tomou forma e relevância, passando a ser enxergada por empresas públicas e privadas como uma instância fundamental e necessária para o estreitamento das relações com o cidadão.

Nos dias atuais, a Ouvidoria tem ganhado cada vez mais relevância, passando a ser obrigatória em órgãos das diferentes esferas de governo – federal, estadual, distrital e municipal. Entre 2003 e 2009 a expansão das ouvidorias atingiu 277%, segundo levantamento do Editorial Organicom (2010, p. 6). O crescimento no número de ouvidorias deixou latente a necessidade de avanços dos instrumentos de participação do cidadão, sobretudo, quando enxergada como canal que aproxima a instituição pública dos anseios reais da sociedade.

No âmbito do Sistema Único de Saúde as ouvidorias hoje são parte da estratégia dos governos para consolidar a gestão participativa, com a atuação consoante a diferentes segmentos do controle social, buscando garantir ao cidadão o atendimento justo de suas necessidades. A Ouvidoria Pública em Saúde constitui importante mecanismo para o aperfeiçoamento dos serviços ofertados à população por meio do acolhimento de demandas que, no todo, podem subsidiar o planejamento de políticas que visem ao saneamento de dificuldades coletivas.

As ouvidorias contribuem para o processo democrático pela sua característica de ampliação da capacidade do poder instituído de interagir com a sociedade. (SILVA, 2013).

A ouvidoria tem a também a função de controlar o funcionamento da administração pública, é um espaço democrático de participação popular e ferramenta de gestão, pautada nos princípios éticos e constitucionais da administração pública, bem como do Sistema Único de Saúde (SUS). Em outros países as ouvidorias estão sendo implantadas para assegurar os direitos dos pacientes de acesso a serviços de qualidade. No caso dos hospitais universitários vinculados à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Eberh), entre eles o Hospital Universitário de Brasília, a satisfação do usuário quanto a prestação do serviço é

mensurada por meio de pesquisa de satisfação cujos resultados serão elencados no decorrer do presente capítulo.

2. Ouvidorias em saúde

O surgimento das Ouvidorias de Saúde tem estreita ligação com as transformações ocorridas neste seguimento desde a década de 1990 com o advento do SUS, que, com seu ideal de democratização do acesso aos serviços, promoveu condições para uma efetiva participação e controle social dos cidadãos sobre as ações e serviços ofertados. Tais condições também foram favorecidas pela 10^a Conferência Nacional de Saúde, cujo parecer foi favorável à criação de ouvidorias no SUS.

Os conselhos e Gestores do SUS devem constituir e implementar novos mecanismos de participação. Entre esses mecanismos incluem-se: Ouvidorias e serviços Disque-Saúde em todos os níveis do SUS, vinculados aos Conselhos de Saúde. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, s. d., p. 42).

Assim, nas ouvidorias de saúde é preponderante garantir que cidadãos, trabalhadores e gestores tenham acesso direto, rápido e fácil aos canais de atendimento, de modo a oportunizar a participação e o controle social na saúde. Ainda nesse escopo, a ouvidoria tem a função de identificar e informar os gestores sobre os gargalos de insatisfação subsidiando a administração superior das informações necessárias para a tomada de decisão.

Na medida em que a ouvidoria pode possibilitar uma melhoria no atendimento prestado no SUS, torna-se possível estender esse interfaceamento para dentro do consultório, na relação médico-paciente? Para Traverso-Yépez (2001) a ouvidoria de saúde entrelaça-se aos aspectos que envolvem a relação médico-paciente, uma vez que a ocorrência de dificuldades no atendimento leva ao baixo comprometimento com o tratamento e, uma vez que essas dificuldades sejam relatadas, a ouvidoria pode atuar ajudando os profissionais a entender melhor o

porquê da baixa adesão ao tratamento. Pereira (2002) afirma que o trabalho das ouvidorias da saúde, em alguns momentos, leva a orientação necessária para que o paciente busque um maior envolvimento e discipline-se quanto ao seu tratamento. A autora salienta também que, agindo dessa forma, as ouvidorias de saúde podem facilmente promover uma melhoria na qualidade do atendimento em diferentes níveis, incluindo, o atendimento médico. Sendo isso possível, também se faz mister entender em que profundidade a ouvidoria pode atuar em aspectos de assistência à saúde corroborando aos profissionais as principais dificuldades apontadas pelos usuários quanto à atenção à saúde prestada no dia a dia do consultório médico. Nesse escopo, tal análise pode ser expandida no sentido descrito por Teixeira e Solla (2006), que apontam “as propostas da promoção à saúde como reafirmação dos princípios da solidariedade, participação e promoção da equidade entre os cidadãos que se utilizam do sistema público de saúde no Brasil”.

Os avanços trazidos pelo conceito de promoção à saúde seriam passíveis de absorção tanto no plano geral dos princípios constitutivos do SUS quanto no nível microssociológico no qual se produzem as relações entre usuários e profissionais de saúde, imprescindíveis à humanização e à melhoria da qualidade do cuidado. (TEIXEIRA; SOLLA, 2006).

Na perspectiva da participação social, marcos normativos importantes encontraram nas ouvidorias públicas uma estreita parceira que tem beneficiado de forma contumaz o cidadão brasileiro no que tange aos direitos instituídos pela Carta Magna. Como, então, as ouvidorias podem consolidar-se como copartícipes da atenção ao usuário no SUS?

A formação em saúde tem sido convocada a contribuir para a implantação de um modelo de atenção integral que reflita os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. O Hospital Universitário de Brasília (HUB-UnB), órgão vinculado à Universidade de Brasília, destaca-se no Distrito Federal pela assistência multiprofissional e interdisciplinar na área de saúde. O hospital é campo

de prática para estudantes dos diferentes *campi* da UnB, constituindo-se como um importante cenário para atendimento do tripé ensino-pesquisa-extensão. É certo que uma das principais ações que mostram a preocupação da instituição com seu usuário foi a fundação da Ouvidoria em junho de 2006.

Desde 2013, ano no qual sua gestão administrativa foi vinculada à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), o HUB-UnB tem investido na revisão dos processos em diferentes áreas revelando um compromisso institucional com a mudança e esse canal de atendimento passou por um profundo processo de reestruturação visando sua adequação às práticas preconizadas pela Controladoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e pela própria Ebserh. Como parte dessa reestruturação, a Ouvidoria do HUB-UnB deu início em 2014, juntamente com outros cinco hospitais da rede Ebserh, à Pesquisa de Satisfação do Usuário, que hoje se tornou uma de suas mais consolidadas ferramentas de participação social, tanto que no ano de 2018 direcionou a efetivação de ações mais específicas voltadas para a qualificação dos serviços.

Entre janeiro de 2014 e dezembro de 2018 a Pesquisa de Satisfação do Usuário HUB-UnB teve a participação de 6.018 respondentes, que avaliaram a infraestrutura, atendimento de recepção e atendimento da equipe assistencial do hospital. Os dados foram coletados pela equipe da Ouvidoria por meio de *tablets* e em seguida enviados ao Sistema de Informações Gerencias (SIG-Pesquisa de Satisfação).

No presente capítulo serão apresentadas as estratégias utilizadas na instituição para implementação de ações, consonantes com os *feedbacks* obtidos pelas Pesquisas de Satisfação nos anos de 2017 e 2018. Tais pesquisas são realizadas em ciclos de quatro meses, por profissionais da Ouvidoria do HUB-UnB, e acontecem nos ambulatórios e nas unidades de internação do Hospital.

Os participantes respondem a um instrumento estruturado que avalia questões relativas a sete aspectos relevantes ao usuário: 1) atendimento geral; 2) conforto no local da recepção; 3) higiene, limpeza e organização do hospital; 4) conforto das instalações na área de atendimento médico; 5) atendimento de

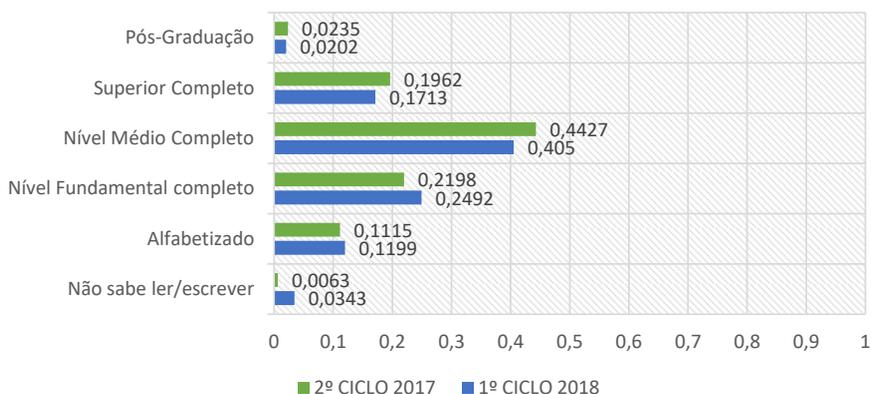
recepção, gentileza, atenção e informações recebidas; 6) atendimento da equipe de saúde: gentileza e tratamento em saúde recebido; 7) tempo de espera pelo atendimento internação; e uma última questão apontando se indicaria ou não o hospital para algum familiar. É importante destacar que os diferentes itens contemplam aspectos do ambiente físico e social caracterizando o impacto que cada uma dessas variáveis pode ter na satisfação com o serviço.

Durante a coleta dos dados a equipe da Ouvidoria do HUB-UnB também produz um diário de campo, cujas informações resultam em sugestões para melhorias mais imediatas, que, na maioria das vezes, dependem exclusivamente do aperfeiçoamento de processos internos de trabalho, nem sempre perceptíveis aos envolvidos. Em determinado momento, nas áreas de internação, por exemplo, o alvo de inúmeras reclamações foi a qualidade da alimentação. A partir disso, foi desencadeado processo de contratação de nova empresa fornecedora por meio da Unidade de Nutrição Clínica. Essa ação trouxe mais conforto e qualidade para a alimentação dos pacientes e acompanhantes.

Ao final de cada pesquisa, os resultados são apresentados à alta gestão do Hospital, composta pela Superintendência, Gerência de Atenção à Saúde, Gerência de Ensino e Pesquisa e Gerência Administrativa e depois compartilhados na reunião geral do Colegiado Gestor Ampliado do HUB-UnB, na presença de todas as chefias. Os dados são então repassados às áreas específicas para discussão das melhorias necessárias.

Considerando os dois anos, foram registrados 2.554 respondentes na pesquisa (1.261 em 2017 e 1.293 em 2018). O Gráfico 1 apresenta o grau de escolaridade dos participantes.

Gráfico 1: Comparativo de escolaridade do 2º ciclo de 2017 e 1º ciclo de 2018



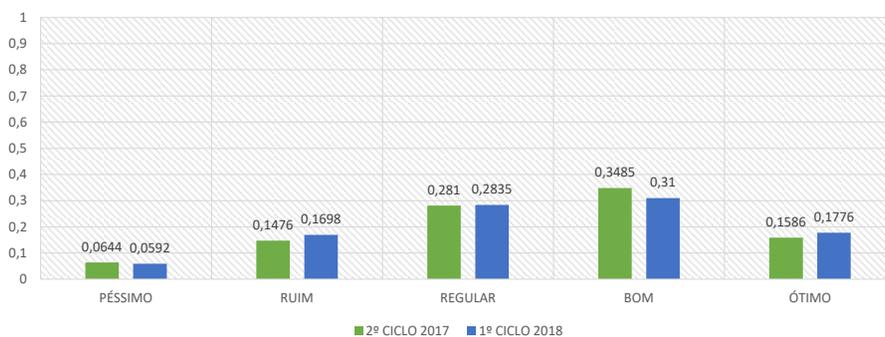
De forma geral, os participantes indicaram estar satisfeitos com o atendimento recebido na instituição. Em 2017, 77% declararam estar satisfeitos e 19% muito satisfeitos. Em 2018, a porcentagem de pacientes muito satisfeitos subiu para 26% e 69% relataram estar satisfeitos. Essa satisfação é corroborada pelo fato de que nos dois momentos 98% da amostra responderam que indicariam o HUB-UnB para algum familiar. Contudo, ao serem questionados sobre aspectos específicos relacionados ao atendimento, o conforto no local da recepção foi apontado como um problema. O Gráfico 2 apresenta os dados obtidos nos dois momentos.

Gráfico 2: Comparativo do 2º ciclo de 2017 e do 1º ciclo de 2018 sobre percepção de conforto no local da recepção



A partir da identificação desse problema, a Equipe de Governança do HUB-UnB deu início à adoção de ações de melhoria, entre elas a reforma dos assentos das áreas de recepção e a implantação de Painel Eletrônico de Senhas, tendo em vista uma melhor organização das pessoas nos locais de espera do hospital. Essas ações permitiram que o índice de satisfação no quesito “Conforto no local de recepção” oscilasse positivamente entre os dois ciclos. A melhoria da satisfação também foi registrada no mesmo período no indicador “Tempo de espera pelo atendimento/internação”, chegando a 60% (Gráfico 3), evidenciando a inter-relação entre as variáveis.

Gráfico 3: Comparativo de dois ciclos de tempo de espera pelo atendimento/internação



Cabe ressaltar que as medidas adotadas por diferentes áreas estavam contempladas no Plano Diretor Estratégico do Hospital e foram percebidas de forma muito positiva pelos participantes em quesitos como higiene, limpeza e organização do hospital (Gráfico 4).

Gráfico 4: Comparativo do 2º ciclo de 2017 e do 1º ciclo de 2018 – Satisfação Higiene, Limpeza e Organização do Hospital



Ainda que a satisfação com o conforto das instalações na área de atendimento médico tenha estado entre regular e ótimo (Gráfico 5), tal dado pode ter sofrido influência da satisfação com o atendimento de recepção (Gráfico 6) e da equipe de saúde (Gráfico 7), uma vez que há problemas de ventilação, iluminação e estrutura que comprometem em muito o trabalho desenvolvido pelos profissionais. Fato é que há previsão de reforma e construção de novas áreas para resolução das dificuldades vivenciadas de forma a favorecer a assistência e o ensino.

Gráfico 5: Comparativo do 2º ciclo de 2017 e do 1º ciclo de 2018 – Conforto das instalações na área de atendimento médico



Gráfico 6: Comparativo do 2º ciclo de 2017 e do 1º ciclo de 2018 – Atendimento de recepção

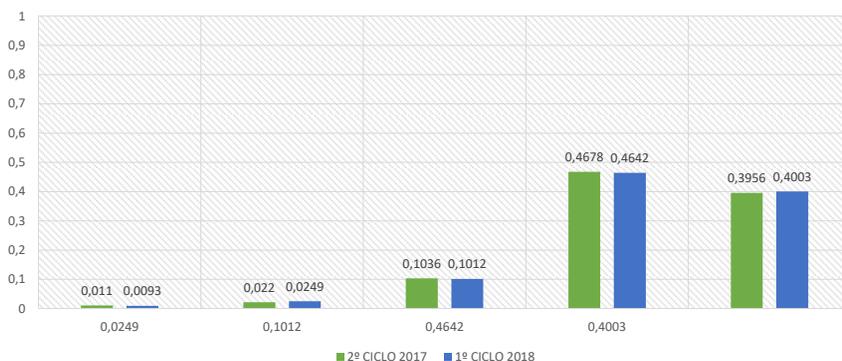


Gráfico 7: Comparativo do 2º ciclo de 2017 e do 1º ciclo de 2018 – Atendimento da equipe de saúde



Os dados apresentados evidenciam que a Pesquisa de Satisfação, atividade regular desenvolvida pela Ouvidoria, tem contribuído de forma sistemática na satisfação do usuário. Cabe salientar que a expectativa da Ouvidoria do HUB-UnB é de que a pesquisa fortaleça ainda mais seu papel como fomentadora de ações de melhoria da estrutura e da assistência prestada pela instituição e assim se consolide como copartícipe da atenção à saúde dos usuários do Sistema Único de Saúde no Hospital Universitário de Brasília.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

CARVALHO, D. B.; SANTANA, J. M.; SANTANA, V. M. *Humanização e controle social: o psicólogo como ouvidor hospitalar*. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932009000100014. Acesso em: 21 mar. 2019.

EDITORIAL. *Ouvidoria e comunicação consolidando a cidadania*, 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/issue/view/10220>. Acesso em: 23 mar. 2019.

GARNELO, L. *Modelo de atenção à saúde: promoção, vigilância e saúde da família*. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2008001200032&lang=pt. Acesso em: 23 set. 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Relatório Final da 10ª Conferência Nacional de Saúde*. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio_10.pdf. Acesso em: 23 mar. 2019.

OUIDORIA pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa. Disponível em: http://www2.camara.sp.gov.br/clipping/papel/revista/revista_N2/rev_parlamento_2_20_debate4.pdf. Acesso em: 1º set. 2015.

PEREIRA, L. H. *A voz do usuário no sistema hospitalar*. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222002000100004&lang=pt#nt05. Acesso em: 2 fev. 2019.

PORTO, S. M. *Justiça social, equidade e necessidades em saúde*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3036>. Acesso em: 2 fev. 2019.

RELATÓRIO Anual de Pesquisa de Satisfação 2017 do Hospital Universitário de Brasília. Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/documents/16496/1885728/Relat%C3%B3rio++Anual+Pesquisa+de+Satisfa%C3%A7%C3%A3o+2017/be41a7ff-ae54-4bb1-9104-e8531c793ecf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

RELATÓRIO Anual de Pesquisa de Satisfação 2018 do Hospital Universitário de Brasília. Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/documents/16496/2929568/Relat%C3%B3rio+PESQUISA-SATISFA%C3%87%C3%83O-ANUAL-2018.pdf/53014d60-6e6c-41a5-ad98-6a0bf535c524>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SILVA, R. C. C. *Possibilidades de atuação das ouvidorias públicas de saúde: um estudo de caso das demandas do Ministério Público em município de pequeno porte*. 2013. Disponível em: www.revistas.usp.br/rdisan/article/download/56623/59640. Acesso em: 22 fev. 2019.

CAPÍTULO 15

A Ouvidoria como espaço de mediação de conflitos na Administração Pública no Brasil

Rosa Ângela de Brito Falcão¹

Edilene Maria Vasconcelos Ribeiro²

1. Introdução

A atribuição primordial da administração pública é atingir o interesse público, não se justificando a sua presença senão para prestar serviços à coletividade. Em sentido *lato*, a administração pública é consonante com interesse público, fim público e com a concreção de utilidade pública.

Para tanto, busca-se elucidar, por via de uma pesquisa de cunho bibliográfico com enfoque sociológico e jurídico, que não há como conceber uma democracia híbrida sem

¹ Ouvidora do Hospital Universitário Walter Cantídio – HUWC/UFC/Ebserh. Mestre pela UFC em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. Especialista em Direito Processual Civil; e em Gestão Universitária; e em Saúde Mental Coletiva. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. *E-mail*: rosaafalcao@gmail.com.

² Ouvidora da Maternidade-Escola Assis Chateaubriand – MEAC/UFC/Ebserh. Mestre pela UFC em Avaliação de Políticas Públicas. Especialista pela UFC em Saúde da Mulher e da Criança pela Residência Integrada Multiprofissional em Atenção à Saúde Hospitalar e graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. *E-mail*: edileneribeiroas@gmail.com.

contingências de contendas e dissensões relacionadas à ação do Estado. Isso porque colisões entre as diversas concepções morais e políticas determinam a convivência em sociedade.

Os meios consensuais de solução de conflitos são estratégias normativas instituídas pelo Estado brasileiro pelos quais os indivíduos obterão a justiça de uma maneira mais fácil, respeitando o devido processo legal (BRASIL, 2016).

Pelo que se deduz, é inegável a importância dos meios consensuais de solução de conflitos na efetivação dos Direitos Humanos, pois tais meios podem ajudar na aplicação das garantias constitucionais, promovendo a economia e a celeridade processual, proporcionando uma razoável duração da prestação jurisdicional.

O instituto da Ouvidoria regula a dinâmica do regime jurídico-normativo da administração pública, com o fim de melhor adequá-la às finalidades do interesse público. Destarte, traz a ideia de que a atuação do Estado e de qualquer dos seus órgãos há de pautar-se na garantia de direitos individuais e coletivos (ROMÃO, 2014).

Visualiza-se a ação da ouvidoria pública como órgão que possibilita ao cidadão comum à consolidação do processo democrático, no momento em que permeia a sua participação na gestão pública por meio da concretude dos valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista (CICONELLO, 2018).

Desse modo, as ouvidorias se relacionam de maneira inquestionável com a promoção da cidadania, como núcleos que favorecem uma gestão pública flexível e focada nas necessidades dos cidadãos.

Partindo de tais pressupostos, este estudo tem como objetivo geral demonstrar que a mediação de conflitos, como meio consensual de contendas, é uma importante estratégia de trabalho das ouvidorias públicas, no seu mister de possibilitar o diálogo do cidadão com a administração pública.

Nesse esteio, a técnica da mediação de conflitos no dia a dia das ouvidorias públicas tem por objetivo a pacificação social por meio de acordo estabelecido pelos contendores com o auxílio do mediador (ouvidor). Tradicionalmente a administração pública está autorizada a celebrar acordos somente quando

permitido em lei. Contudo, a doutrina hodierna entende ser cabível e recomendável a utilização da via consensual para a solução de conflitos surgidos entre a administração pública e o particular, como defende Moreira Neto (2006, p. 56):

As vantagens da composição consensual de conflitos pela via administrativa prescindem de ser aqui tratadas, pois são sobejamente conhecidas, mas a sua importância sociopolítica, enquanto via de fomento do civismo, de aperfeiçoamento da participação cívica e de agilização das relações socioeconômicas, deve ser destacada.

Em termos amplos, a dialética da vida cotidiana traz os conflitos, tendo o Estado juiz a função de pacificá-los, de acordo com o império da lei. Destarte, as políticas públicas encontram a sua materialidade nos órgãos da administração pública, que, em última análise, entregam o melhor direito, por intermédio da prestação dos serviços públicos.

No serviço público, as ações devem estar respaldadas na construção de soluções pacíficas, voltadas à promoção dos direitos humanos, valorizando o diálogo como ferramenta crucial entre administrados e administradores. Tal diálogo deve buscar o favorecimento de uma participação consciente, atuante e informada do cidadão frente aos órgãos públicos (NEVES, 2017).

Destarte, este estudo provoca a discussão teórica de uma gestão pública abrangente que materialize uma tarefa essencial na administração pública: a realização dos direitos fundamentais e humanos no Brasil.

Espera-se com esse estudo promover reflexões e pesquisas acerca da temática que envolve os pilares teóricos e normativos das ouvidorias públicas, a fim de consolidar o Estado Democrático de Direito no Brasil, com base numa sociedade republicana que consolide princípios da democracia representativa e da democracia participativa.

2. O instituto ouvidoria e os meios consensuais na resolução de conflitos na administração pública

Ao cumprir seu papel de porta-voz do cidadão na administração pública, a ouvidoria tem se revelado um meio eficaz de interação entre o órgão e a sociedade, alcançando uma verdadeira sinergia na defesa dos direitos do cidadão, de modo a confluir soluções de conflitos extrajudiciais no campo institucional.

Como se pode inferir a busca por meios consensuais de solução de conflitos na administração pública por meio da ouvidoria, possibilita a efetividade aos direitos fundamentais provendo a sociedade de um aparato administrativo mais célere e menos burocrático dirigido a satisfazer o interesse público e sensível ao controle social.

A efetividade dos serviços prestados pela administração pública se aperfeiçoa com a atuação da Ouvidoria, considerando que o fato singular se pluraliza de modo coletivo, auxiliando na identificação de pontos a serem aprimorados e contribuindo para a celeridade dos processos administrativos.

A mediação é uma técnica para solução de conflitos no campo das ouvidorias públicas e, para que tenha efetividade, não pode contrariar interesse público ou disposição legal, valorizando da cidadania e o controle social.

Partindo dessa premissa, a ouvidoria é um meio consensual de solução de conflitos na administração pública e, por conseguinte, de garantia de direitos ao cidadão, prescindindo do debate que a mediação de conflitos surge como um dos métodos de atuação por parte das ouvidorias, possibilitando o diálogo entre as partes com fulcro na resolução pacífica da lide.

Os meios de resolução consensual de conflitos são instrumentos institucionais e normativos pelos quais o Estado disponibiliza ao cidadão procedimentos para que ele se manifeste e tenha uma influência legítima sobre as políticas públicas, e, por conseguinte, nas decisões estatais. Essas modalidades são, portanto, formas de canalizar conflitos, aproveitando seu aspecto positivo,

atribuindo voz ativa aos cidadãos afetados em seus direitos por decisões administrativas. Assim, as ouvidorias públicas são espaços de escuta que viabilizam a participação do cidadão nos assuntos da administração pública.

O incentivo dos meios consensuais de resolução de controvérsias veio com a intenção de efetivar as garantias constitucionais, do ponto de vista processualista e administrativo. A doutrina aponta que foi uma maneira de desobstruir o Judiciário. Entretanto, após a Lei nº 13.105/2015, que revogou o Código de Processo Civil (CPC) de 1973 e que entrou em vigor no dia 18 de março de 2016, os meios consensuais de resolução de conflitos assumiram um patamar legal na via judiciária, com fulcro em proporcionar um efetivo acesso à justiça e, por conseguinte, aos Direitos Humanos.

Com base na literatura pode-se concluir que o papel das ouvidorias na administração pública não é apenas o de buscar imperfeições na qualidade da prestação dos serviços públicos, mas funcionar como um controle social no planejamento das políticas públicas. Alves Júnior (2002, p. 47) reforça esse conceito quando se expressa:

A rigor o ouvidor não tem poderes e sim atribuições com direitos a ela inerentes [...] nos casos concretos, mesmo depois de apreciar a queixa [...] não cabe a ele rever decisões ou tomar diretamente qualquer medida corretiva. Sua autoridade é, sobretudo, moral.

Nessa perspectiva, mesmo considerando a natureza não jurisdicional das ouvidorias públicas, a consolidação desse instituto ao longo da história do Estado brasileiro é um caminho sem volta. O Brasil é um Estado Democrático de Direito e significa que a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos é o foco central do constitucionalismo.

De toda sorte, como assevera Gomes (2000, p. 51): “[...] frente aos meios tradicionais de controle da administração, a Ouvidoria surge como um importantíssimo sistema interorgânico de defesa dos direitos individuais e coletivos ameaçados pelo Estado”.

O patamar teórico exposto vem consolidar a discussão dos mecanismos de autocomposição, sobretudo na esfera extrajudicial, trazendo à baila o papel da ouvidoria pública como um ferramental para mediar conflitos na administração pública e, por conseguinte, um meio de empoderamento da cidadania e da desburocratização na prestação dos serviços públicos.

A ouvidoria pública é uma instância de controle e participação social, e, portanto, pode ser compreendida como um instituto normativo que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Nesse esteio, esse instituto tem como um dos seus misteres a resolução de conflito, sendo o diálogo com o cidadão uma condição imprescindível para o alcance dos seus objetivos finalísticos.

Ao mediar o acesso a bens e serviços públicos, as ouvidorias se legitimam o escopo da administração pública, a fim de aprimorar suas perspectivas e ações, bem como subsidiar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

As formas consensuais de solução de conflitos são uma alternativa que o legislador encontrou para buscar efetividade às garantias constitucionais do processo, como o devido processo legal, a razoável duração do processo, bem como aos princípios do Direito Processual Civil, quais sejam, os princípios da celeridade e da economia processual, de modo que as pessoas tenham acesso a uma prestação jurisdicional rápida e razoável.

Nesse patamar, a norma jurídica *lato sensu* deve subsidiar as garantias fundamentais previstas na atual Carta Magna, de maneira a conseguir um direito formal e material justo, no qual o acesso à justiça seja não somente o direito às vias jurisdicionais, mas o ingresso à justiça social e às garantias relacionadas ao devido processo legal como decorrência de um Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, a Ouvidoria é um espaço legítimo da defesa da cidadania. Espaço que dá ao cidadão comum a oportunidade de reivindicar que se cumpram na administração pública os seus princípios norteadores. Para o Direito Administrativo, o interesse último do serviço público é a garantia do bem comum. De fato, são órgãos vitais na estrutura do serviço público brasileiro.

O coroamento do controle social na administração pública pressupõe o fortalecimento de mecanismos jurídicos e institucionais para promover a interlocução entre os agentes públicos e os cidadãos, como é o caso das Ouvidorias públicas. Tal *práxis* requer o aperfeiçoamento dos processos de empoderamento do cidadão na cultura institucional do Estado, além de ações de informação e capacitação continuada para os agentes públicos, cidadãos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

No serviço público, as ações devem estar respaldadas na construção de soluções pacíficas, voltadas à promoção dos direitos humanos, valorizando o diálogo como ferramenta crucial entre administrados e administradores. Tal diálogo deve buscar o favorecimento de uma participação consciente, atuante e informada do cidadão frente aos órgãos públicos.

Como visto, verifica-se que a função do Poder Judiciário é a de, quando provocado, buscar uma solução definitiva para o litígio adequada à vontade da lei para o caso concreto, entretanto, atividade jurisdicional há de estar atrelada a garantia de uma justiça célere. Desse modo, a doutrina jurídica fala a favor hodiernamente dos meios consensuais de solução de conflitos, tornando possível uma cultura de paz, antes considerada um desafio ou uma meta a ser alcançada nos direitos civis.

Nesse esteio, o Estado contemporâneo não está limitado a editar sempre normas gerais e abstratas, passando a admitir possibilidades de “negociar” o modo de realizar concretamente o interesse público, o que abre espaços para a edição de normas mais adequadas a essa realização, revestida da legitimação também concreta, como hoje se permitem instrumentos jurídico-normativos que apoiam a vitalidade da democracia participativa.

Os meios adequados de solução de conflitos, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, a negociação confirmam a eficácia do acesso à justiça, potencializando princípios processuais como da oralidade, da celeridade e da economia.

Assim, as ouvidorias públicas são espaços de escuta que viabilizam a participação do cidadão nos assuntos da administração pública, estimulando o exercício partilhado da autonomia e da força transformadora do diálogo entre o Estado e o cidadão. Em última *ratio* a mediação permite que sejam avaliados concretamente os objetivos e metas estabelecidos por meio das políticas públicas, que representam as ações promovidas pela administração pública buscando ao efetivo exercício dos direitos fundamentais.

3. Considerações finais

Por meio dessa pesquisa foi possível entender a mediação como um meio efetivo de solução de conflito na administração pública, que consolida o exercício da cidadania do administrado garantindo seus direitos fundamentais e sua participação na construção de um processo democrático das políticas públicas.

Nessa perspectiva, com base no referencial teórico deste trabalho, não se pode negar que a negociação em sentido amplo, envolvendo acordos judiciais e extrajudiciais, assim como a mediação e a arbitragem, constitui meio de solução de conflitos eficientes e seguros que atendem ao interesse público identificado com os legítimos anseios da população.

Não há dúvida, portanto, que a adoção de meios alternativos para a solução de conflitos por parte da administração pública como é o caso da mediação, além de legal, é também legítima e deve ser por ela perseguida, uma vez que a pacificação social se identifica com o próprio interesse público por ela protegido.

Pelo o que se vislumbra ao longo da discussão teórica, a busca por meios alternativos de solução de conflitos na administração pública consolida um ditame democrático, caracterizado pela necessidade de dar efetividade aos direitos fundamentais e de prover a sociedade de um aparato administrativo mais célere e menos burocrático, com fulcro a satisfazer o interesse público, tornando o Poder Executivo mais aberto à participação popular.

Pode-se abstrair que o instituto da Ouvidoria pública, na condição de uma “justiça administrativa” no aparato do Estado democrático, *não pode prescindir* da aplicação da mediação como meio alternativo de solução de conflito, confluindo o interesse público e a disposição legal no caso concreto.

Frente aos meios tradicionais de controle da administração, a Ouvidoria surge como um importantíssimo sistema interorgânico de defesa dos direitos individuais e coletivos ameaçados pelo Estado.

Conclui-se que a utilização da mediação de contendas no palco das ouvidorias públicas possibilita a valorização da cidadania e dá maior visibilidade às ações da administração pública, ao mesmo tempo em que permite o monitoramento da efetividade dessas ações, uma vez que possibilita o controle social das políticas públicas, que, em última instância, representam as ações dos serviços públicos, as quais devem garantir efetivo exercício dos direitos fundamentais.

Referências

ALVES JÚNIOR, N. M. *A contribuição estratégica das ouvidorias para a melhoria dos serviços pelas organizações: um estudo de caso na Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina*. 2002. 167f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Santa Catarina.

AMARAL FILHO, M. J. T. *O Ombudsman e o controle da administração pública*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Ícone, 1993.

AUTO FILHO, F. Ouvidoria: em busca do culto corajoso da liberdade *In*: SÁ, A.;

VILANOVA, F.; MACIEL, R. (org.). *Ombudsman, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

BASTOS, M. A. *A ouvidoria pública no Paraná*. 2006. Monografia (Especialização em Administração Pública). Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba (PR).

BONAVIDES, P. *Teoria do estado*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, A. G. de (org.). *Manual de mediação judicial*. 6. ed. Brasília: CNJ, 2016.

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

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. *Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo*. Brasília: Ouvidoria-Geral da União, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. *Orientações para implantação de unidade ouvidoria*. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2006.

CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (org.). *Modalidades de ouvidoria pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2012.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

CICONELLO, A. *A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil*. Oxfam International, 2008. Disponível em: www.fp2p.org 2. Acesso em: 20 maio 2018.

COSTA, C. Ouvidoria, controle social e democratização da administração pública. ENCONTRO REGIONAL DE OUVIDORIAS PÚBLICAS, 2006, Brasília. *Anais...* Brasília: Controladoria-Geral da União, 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

- 262 FERNANDES, F. M. V.; SILVA, I. B. A. Ouvidoria como instrumento de mediação entre a universidade pública e a comunidade usuária. In: FREIRE, F. de S. et al. (org.). *Gestão universitária: integrando aprendizagem e conhecimento na UFC*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2006.
- GOMES, M. E. C. *Do instituto do Ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil*. Curitiba: Ed. Universitária/UFPR, 2000.
- GONÇALVES, A. P. N. *Nulidades no processo*. Rio de Janeiro: Aide, 2015.
- HAGUETTE, T. M. F. *O cidadão e o Estado: a construção da cidadania brasileira, 1940-1992*. Fortaleza: Edições UFC, 1994.
- LENZA, P. *Direito Constitucional esquematizado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LYRA, R. P. *Ouvidor: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária UFPB, 2004.
- MAZZA, A. *Manual de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MORAES, A. *Direito Constitucional*. 30. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014.
- MOREIRA NETO, D. F. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- NEVES, D. A. A. *Manual de Direito Processual Civil*. Volume único. 9. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.
- OLIVEIRA, J. E. Do instituto do *Ombudsman* à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, R. P. (org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB; Curitiba: Ed. Universitária/UFPR, 2000.

ROMÃO, J. E. E. *A Ouvidoria-Geral da União e o papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social*. Brasília: Editora UnB, 2014.

SANTOS, M. H. C. *Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente*. *Dados Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/Documentos/ouvidoria>. Acesso em: 20 maio 2018.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

THEODORO JUNIOR, H. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

VILANOVA, F. M. R. (org.). *Ombudsman, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

Conclusão

Maria Ivoneide de Lima Brito

As palavras possuem poder inebriante, como, então, utilizá-las para concluir esse livro? Como, mediante o uso dessas, apresentar um capítulo final e as últimas considerações para o presente volume? Na prática, isso não é possível. Essa tarefa, certamente, não é o objeto desse capítulo. Projeta-se o oposto; que as palavras, como sementes, possam ser lançadas em terra fértil e possam reproduzir sonhos, utopias, projetos, ideias, atitudes e hábitos; um novo modo de pensar, de ser e de agir, com um olhar cooperativo e mais humanizado.

Possam voar e voar cada vez mais alto, para a mente e os corações dos atuais ouvidores e da geração vindoura. Resplandecendo, à luz dos direitos humanos, da participação e do controle social, o fomentar da democracia, o espaço da escutatória, do diálogo e da melhoria das práticas pedagógicas inovadoras, para que, na condição de ouvidor-educador, na condição de aprendiz do mundo e, sobretudo, na condição daquele que se utiliza da alteridade, ao olhar o outro, com os óculos do outro, possa colocar em prática, no contexto das ouvidorias, os quatro pilares da educação: o aprender a aprender, o aprender a fazer, o aprender a ser, mas, sobremaneira, o aprender a conviver.

Para que ao conviver nessa sociedade do cansaço (HAN, 2017), construa-se espaço sólido entre a racionalidade e a afetividade, que contemple o homem multifacetado e sua complexidade, o que, nas palavras de Morin (2014), implica em integrar quatro vias, de modo intrínseco e articulado: *i*) a da reforma da organização social; *ii*) a da reforma pela educação; *iii*) a da reforma de vida; e, por fim, *iv*) a da reforma ética no sentido antropológico.

Nessa direção, necessário pontuar a premissa imperativa de que esse profissional carece apresentar qualidades técnicas e gerenciais para a lida em seu cotidiano, o que, entre outras ferramentas, ocorre mediante uma liderança frutífera, embasada no bojo da capacitação e da formação continuada. Para, além disso, a construção de canais de comunicação eficientes, que almejem a melhoria dos processos organizacionais, tendo como pressupostos básicos os princípios fundamentais, bastante explanados no transcurso de todo o livro, em particular, a ética e a proposição da cidadania plena.

Desta feita, a obra em tela debruçou-se em salientar experiências e inquietações que trazem à tona os sinais que demarcam cenários e desafios armados na conjuntura das ouvidorias e das instituições que consolidam tais entidades, a exemplo, para o caso em comento, a própria Universidade de Brasília. Esta, ao estruturar parceria com o FNOUH, acaba, mais uma vez, por se apresentar como trincheira significativa no âmbito das Universidades Públicas Federais, marcando-se, desde o seu primórdio, como relevante proposta acadêmica, cuja função precípua seria:

Diversificar as modalidades de formação científica e tecnológica atualmente ministradas, instituindo as novas orientações técnico-profissionais que o incremento da produção, a expansão dos serviços e das atividades intelectuais estão a exigir. Contribuir para que Brasília exerça, efetivamente, a função integradora que se propõe assumir, pela criação de um núcleo de ensino superior aberto aos jovens de todo o país e a uma parcela da juventude da América Latina e de um centro de pesquisas científicas e de estudos de alto padrão. (RIBEIRO, 1961, p. 8).

Uma instituição à vanguarda do seu tempo que, continuamente, propõe mudanças efusivas no contexto de seu espaço-tempo e no âmbito de sua responsabilidade social, inclusive no que tange à instalação de Ouvidorias no País, sobressaindo-se como a entidade que instituiu a segunda ouvidoria universitária em âmbito nacional do Brasil, em 1993, cujo funcionamento efetivo deu-se até 1997. A partir de então, houve certo silenciamento, voltando a ser reativada e instituída por meio de Regimento Interno aprovado pelo Conselho Universitário, em 2011, consubstanciada na premissa de atuação como espaço institucional que proporciona escuta sensível e atendimento qualificado para o cidadão, inserida em ambiente operacional que envolve os mais diversos públicos e a própria organização, mediante ação e interação com vistas a compreender a realidade que lhe é peculiar e os fatores que poderão impactá-la, a partir de uma visão compartilhada e de planejamento estratégico. Ressaltando-se algumas de suas possibilidades de atuação e transcritas no bojo do livro: efetivo canal de comunicação, instrumento de mediação, de gestão dos serviços ofertados à comunidade, espaço de acolhimento e de difusão dos direitos humanos e, ainda que de forma indireta, de cunho investigativo, almejando-se o aperfeiçoamento da instituição e seus processos.

Nesse sentido, cabível também pontuar o papel do FNOUH, que, desde o seu nascedouro, em 1999, procura consubstanciar o instituto da ouvidoria no acolhimento das demandas da comunidade em que esteja inserida, em particular, no bojo das ouvidorias universitárias e hospitalares. Estas, em essência, apresentam-se como espaço de mudança e de aperfeiçoamento das instituições, ao revelar-lhes suas próprias fragilidades e buscar contribuir para a prevenção destas, na elaboração de melhorias contínuas, a partir do retrato, dados, ao procurar agir com imparcialidade e transparência, sobretudo, no âmbito da mediação e da conciliação de conflitos, à busca de elaboração de políticas públicas educacionais equânimes, uma ação proativa, reflexo da escuta ao cidadão, mediante sistema de gestão integrada e ampla interlocução com a administração.

Com o mesmo olhar, o próprio FNOUH respeita e aponta para a especificidade dos marcadores identitários que constituem as ouvidorias em cada instituição, ou seja, ao retomarmos o questionamento: qual é o papel social da instituição na qual estou inserido? Cada ouvidoria tem encontrado respostas de atuação em consonância com os cenários e desafios que dialogam diuturnamente em sua atuação, ao buscar desmistificar e desmitificar o complexo papel que lhe é atribuído, na tríade: *i)* respeitar o espaço da legalidade impetrando as leis; *ii)* compreender o espaço institucional; e *iii)* observar as necessidades dos sujeitos e suas manifestações.

Conforme delineado no cerne do livro, as ouvidorias públicas apresentam-se como significativos instrumentos de promoção e proteção da democracia participativa no Brasil, importante canal de diálogo entre sociedade e Estado, com o desígnio de buscar melhorias contínuas nos serviços públicos e atuar em prol da concretização do exercício da cidadania. Com acolhimento ao manifestante e tratamento qualificado das manifestações, as ouvidorias recebem, analisam, encaminham, monitoram e avaliam as demandas e, por conseguinte, os pleitos até a resolução e conclusão do tema levantado, podendo atuar de forma ativa com propostas de aperfeiçoamento nos serviços e nos processos internos de seu órgão ou entidade de atuação, em suma, na construção de políticas públicas.

Isso feito mediante a premissa de que as Ouvidorias possuem uma dimensão pedagógica importante, em particular, frente à democracia que se apresenta, não como destino final, mas como uma construção que deve ser realizada continuamente a partir de sua integração com os sujeitos e a própria Ouvidoria, pois os avanços de dado período não significam que não haverá retrocessos. Mas significam que a função pedagógica perpassa o próprio papel da Educação, mediante o horizonte de novas possibilidades e realizações, novos cenários e desafios. Que venham os próximos.

Referências

HAN, Byung-Chul. *Sociedade do cansaço*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. In: BRASIL. *Educação e sociedade*. Brasília: MEC, 2014.

RIBEIRO, Darcy. *Universidade de Brasília*. Rio de Janeiro: Cent. Bras. Pesq. Educ., 1961.

Colaboradores - Equipe da Ouvidoria (UnB)

Adriana Eugênia Alvim Barreiro

Pedagoga e pós-graduada em Desenvolvimento e Gestão para Universidades Públicas e Ouvidoria Pública e Privada no Brasil pela Unicamp. Foi ouvidora geral da Universidade Estadual de Campinas de 2001 a 2017. É coordenadora de Relações Internacionais da ABO Nacional (Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman) e membro do Conselho Deliberativo da ABO Seção São Paulo.

Agatha Rita Dorotéia Tavares Guerra

Graduada em Letras Português/Francês (1982) e Letras Português/Espanhol (1988) pelo UniCEUB, pós-graduada em Gestão e Marketing do Turismo pelo CET/UnB (2002) e em Comunicação Social (1993) e Moderna Literatura Brasileira (1995) pelo UniCEUB. Mestre em Turismo pelo CET/UnB (2015). Servidora técnico-administrativa da Universidade de Brasília desde 1979.

André Luiz Lacerda Medeiros

Mestrando do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - PPGD/UnB.

Graduado em Direito pela UnB (2018). Servidor da FUB desde 2017. Atuou na Procuradoria Federal junto à FUB (2017-2019) e, atualmente, encontra-se lotado na Ouvidoria como Assessor Técnico, atendendo às comunidades universitária e externa.

Flávia Ribeiro Machado do Espírito Santo

Servidora técnico-administrativa da Universidade de Brasília desde 2004. Graduada em Letras Português (2002) pela UnB e pós-graduada em Letras e em Direito Público. Foi assistente de reitores entre 2004 e 2009. Atuou na secretaria da Procuradoria Federal junto à FUB entre 2009 e 2013.

Juliano Petti

Coordenador do Serviço de Informação ao Cidadão (Ouvidoria/UnB). Servidor da Universidade de Brasília desde 2017. Possui graduação em Administração pela Unieuro (2013) e pós-graduação em Gestão Pública (2015). É assessor técnico da Ouvidoria da UnB, onde faz atendimento às comunidades universitária e externa.

Larissa Aguiar

Mestra em Educação Profissional pela Faculdade de Educação da UnB, graduada em Letras Português pela UCB (2003), pós-graduada em Língua Portuguesa pela Universo-RJ (2006) e em Letras pela UnB (2008). Servidora da FUB desde 2012, atua na assessoria técnica da Ouvidoria da UnB, onde faz atendimento às comunidades universitária e externa.

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.

Renata Filgueira Costa

Mestra em Gestão Pública pela Faculdade UnB Planaltina. Graduada em Letras Português do Brasil como Segunda Língua (2002) e Letras Português (2005) pela UnB e em Direito (2008) pelo UniCeub. Pós-graduada pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (2011). É servidora técnico-administrativa da FUB desde 2012. Atua na Ouvidoria como assessora técnica, atendendo às comunidades universitária e externa.

Tereza Curado

Servidora técnico-administrativa da FUB desde 2010 redistribuída da UFTM, onde se iniciou no serviço público em 1995. Graduada em Letras e pós-graduada em Administração Hospitalar pela Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Na UnB, atuou na Ouvidoria até 2012, quando, com a implementação da Lei de Acesso à Informação, passou a compor a equipe do Serviço de Informação ao Cidadão (Ouvidoria/UnB).