Brazilian Journals of Business

As ouvidorias nas IFES do Ceará: competências e funções na busca da qualidade

Ombudsmanships in the IFES of Ceará: competences and functions in search of quality

10.34140/bjbv2n2-030

Recebimento dos originais: 20/01//2020
Aceitação para publicação: 30/03/2020

Antônio Jones Bezerra de Almeida
Mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior
Instituição: Universidade Federal do Ceará (UFC)
Campus do Pici - Bloco 308 - Universidade Federal do Ceará CEP 60440-554 - Fortaleza - CE
E-mail: almeida.ufc.2010@gmail.com

Sônia Casciano de Queiroz Paiva
Mestra em Políticas Públicas e Gestão da Educação
Instituição: Tribunal Regional do Trabalho – 7ª Região (TRT)
Rua: Paulino Nogueira, 315. Bloco I. Térreo. Benfica. CH3 - Anexos da Reitoria - Fortaleza - CE
E-mail: soniacasciano@gmail.com

José Elieudo Nascimento de Sousa
Mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior
Instituição: Instituto Federal do Ceará (IFCE)
Av. Parque Central, 1315 - Distrito Industrial I, Maracanaú - CE, 61939-140
E-mail: elieudo.ifce@gmail.com

Maria Vanda Silvino da Silva
Mestra em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior
Instituição: Instituto Federal do Ceará (IFCE)
Endereço: Av. Plácido Aderaldo Castelo, 1646 - Planalto, Juazeiro do Norte - CE, 63040-540
E-mail: vandasilvino@gmail.com

Maxweel Veras Rodrigues
Doutor em Engenharia de Produção
Instituição: Universidade Federal do Ceará (UFC)
Rua: Paulino Nogueira, 315. Bloco I. Térreo. Benfica. CH3 - Anexos da Reitoria - Fortaleza - CE
E-mail: maxweelveras@gmail.com

Linnik Israel Lima Teixeira
Mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior
Instituição: Instituto Federal do Piauí (IFPI)
Endereço: Avenida Rio dos Matos, s/n - Germano, Piripiri - PI, 64260-000
E-mail: linnik.lima@gmail.com

Brazilian Journals of Business

RESUMO
A presente pesquisa pautou-se na apresentação descritiva das demandas atendidas pelas Ouvidorias das quatro Instituições Federais de Ensino Superior - IFES do Estado, do Ceará, nos anos de 2013 e 2014, e busca identificar as atribuições desse setor, lastreando-se no que propõe a literatura acadêmica e na Legislação de ser um órgão que se norteia, dentro das organizações, pelo zelo da comunicação democrática e pela melhoria da qualidade da Gestão. Utilizaram-se os estudos documentais e bibliográficos, mediante pesquisa nos portais *web* das instituições, dando à pesquisa um caráter descritivo e de estudo de caso quanto ao método. Constatou-se que, das instituições estudadas, a UNILAB ainda não dispõe de Ouvidoria em funcionamento, com proposta de início dos trabalhos para o primeiro semestre de 2016. A UFCA, recém desmembrada da UFC, teve a implantação de sua ouvidoria somente em junho de 2013. Observou-se que nas demais instituições (UFC e IFCE), esse instrumento se apresenta dentro das condições de atendimento das demandas previstas na legislação, porém, requerendo melhorias no aperfeiçoamento dos mecanismos de divulgação dos encaminhamentos dados pelas solicitações da comunidade interna e externa.

Palavras-chave: Ouvidoria, Ensino Superior, Comunicação e Gestão.

ABSTRACT
This research was based on the descriptive analysis of the demands met by the Ombudsmanships of the four Federal Institutions of Higher Education - IFES of the State of Ceará, in 2013 and 2014, and seeks to identify the attributes of this sector, based on what the academic literature proposes and on the legislation to be an organization that is guided, within the organizations, by the zeal of democratic communication and the improvement of the quality of the Management. Documentary and bibliographic studies were used, through research in the web portals of the institutions. The research method used is descriptive and case study. It was found that, of the institutions studied, UNILAB still does not have an Ombudsmanship in operation, with a proposal to start to work in the first half of 2016. The UFCA, recently dismembered from the UFC, had implemented its ombudsmanship only in June 2013. In other institutions (UFC and IFCE), this instrument is within the conditions of meeting the demands of the legislation but requiring improvements in the mechanisms for disseminating the referrals given by the internal and external community requests.

Keywords: Ombudsmanships, Higher Education, Communication and Management.

1 INTRODUÇÃO

Desde o ano de 1986, com a criação da primeira Ouvidoria Pública no País pela prefeitura de Curitiba/PR, e com o Decreto nº 93.714/1986 que criou a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, vinculado à Presidência da República, para defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Pública Federal, tem-se dado voz e vez ao cidadão, sendo a Ouvidoria importante meio de controle das atividades das Organizações Públicas.

A discussão em torno das competências, das atividades, das funções e da autonomia da Ouvidoria nas Organizações Públicas propõe uma análise particular, quando essa organização se trata de uma Instituição de ensino Superior, onde se deve preservar o cuidado pedagógico e formativo no tratamento dessas questões, contribuindo para que o diálogo se estabeleça e o papel do exercício democrático se exerça em sua plenitude.

Iasbeck (2010) afirma que

> As ouvidorias constituem um serviço especial prestado pelas organizações aos seus públicos. A essência desse serviço está apoiada no reconhecimento de que todo usuário de serviços públicos ou privados eventualmente fica insatisfeito com o serviço recebido e, portanto, pode reclamar, criticar, pedir reparação, sugerir novas formas de prestação de serviço e, em alguns casos, pode até mesmo ficar tão satisfeito que necessite elogiar. É, pois, um serviço de comunicação.

Para Antunes (2010, p 145), a ouvidoria é vista pelas instituições públicas como um órgão de apoio à gestão:

> As ouvidorias nas instituições públicas são vistas ora como apoio à gestão com foco na correção de seus processos para qualidade de seus serviços, principalmente em instituições fins, que oferecem serviços à sociedade; ora como canal de controle social e reforço a democracia, quando serve de canal direto da sociedade com os órgãos públicos.

Reforça ainda op.cit. (2010, p 145) quando afirma que a ouvidoria é um sistema de inteligência competitiva que fornece aos gestores informações analisadas para a tomada de decisões, baseadas em sistema de coleta e análise da informação sobre o meio onde está inserido e dos diretamente envolvidos – no caso os cidadãos.

É importante considerar a priori que objeto nesta pesquisa pretende destacar as atividades inerentes às suas competências, visto que esse órgão de controle interno vem se firmando e se organizando a partir da década de 90. Torna-se evidente, assim, a necessidade de um maior foco de pesquisa na questão de seu papel diante da sociedade e da Gestão das Organizações, frente à escassez de pesquisas em torno do assunto.

Diante do exposto, e estando as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Estado do Ceará inseridas nesse enredo, buscou-se apreciar os trabalhos das Ouvidorias dessas instituições, com o intuito apresentar como se organizame de verificar a sua atuação bem como se essa atuação se ajusta ao que preceitua a Legislação vigente.

Adotaram-seestudos documentais e bibliográficos, tratando-se de uma pesquisa básica, quanto à natureza e exploratório-descritiva do ponto de vista dos seus objetivos, conforme Prodanov e Freitas (2013), tomando por base os livros, as publicações de revistas científicas e as informações coletadas em documentos oficiais disponibilizados nos portais das IFES do Estado do Ceará: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade Federal do Cariri (UFCA) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB),durante os anos de 2013 e 2014, para posterior discussão e caracterização das ouvidorias dessas instituições.

O trabalho consistiu, assim, em um estudo de caso que, segundo propõe Yin (2010, p. 160), a ideia da estrutura do estudo de caso está vinculada inicialmente à revisão da literatura e que essa talvez revele falhas ou apresente tópicos atraentes que despertem interesses para o estudo de caso de natureza descritiva e analítica. "[...] em outras situações, o objetivo principal do estudo de caso pode não ser uma descrição, mas a abordagem descritiva talvez ajude a identificar as ligações causais apropriadas a serem analisadas – mesmo a quantitativa[...]"

2 AS OUVIDORIAS NO BRASIL: DOS PRIMÓRDIOS AOS DIAS ATUAIS.

O mundo tem passado e vem passando por mudanças. Culturas, organizações, educação [...], nosso modo de encarar a vida certamente não é mais o mesmo que o de nossos antepassados e certamente será diferente das gerações futuras. Com o advento da globalização e da tecnologia da informação e comunicação, as organizações foram reinventadas, nos adverte Giddens (2005), contudo as transformações que ocorreram no âmbito do controle organizacional não são tão recentes, principalmente as relacionadas à ouvidoria.

Em um contexto geral, é consenso que o embrião da ouvidoria no ocidente provém da Suécia, por volta de 1809. Foi um movimento criado com o objetivo de fazer chegar até o governo as vozes da população. Surgia aí a figura do *ombudsman*, algo como "representante do povo" ou "provedor de justiça" em sueco.

No caso do Brasil, o surgimento da figura do ouvidor está relacionado com o período colonial. É bem verdade que ainda de forma precária e nada parecida com o que se entende hoje por ouvidoria, porém já se configurava como as primeiras atuações nesse intuito. No cenário da época, o ouvidor agia mais como um fiscalizar a mando do rei do que um representante do povo. "Tinha por função aplicar a Lei da Metrópole; era totalmente diferente do modelo clássico, pois não representava o cidadão, atendia ao titular do Poder, reportava ao rei em Portugal o que acontecia na colônia. " (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012, p. 10)

Contudo, profundas transformações políticas ocorridas no país fizeram a ouvidoria se aproximar de fato do povo. Esse progresso durou até a chegada da ditadura militar, quando as instituições, notadamente as públicas, foram silenciadas. É somente a partir de 1986, já na Nova República, que o ouvidor volta de fato a ação. A partir de então uma série de acontecimentos foram transformando a ouvidoria e deixando-a como hoje se apresenta. Um marco histórico foi a criação da primeira ouvidoria pública do país, inovação nascida na prefeitura de Curitiba em 1986. Também em 1986 foi criada a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão. Já nos anos 90, precisamente em 1992, a lei n° 8.490 cria a Ouvidoria-Geral da República. Em 1998, uma Emenda Constitucional é

criada com o intuito de regular as reclamações referentes à prestação dos serviços públicos em geral, além de assegurar a qualidade dos serviços por meio de avaliação periódica externa e interna. No ano 2000, por meio de um decreto, o Secretário Nacional de Direitos Humanos e Ministério da Justiça passa a assumir a função de Ouvidor-Geral da República. Em 2001, nasce a Corregedoria-Geral da União, ligada à Presidência da República. Outro fato importante ocorre em 2003, quando a Corregedoria-Geral da União é transformada em Controladoria Geral da União. Já em 2004, a Lei nº 10.689 ajusta a denominação de Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União. Dez anos depois, em 2014, a Instrução Normativanº 01 é editada pela OGU, com o objetivo de garantir o cumprimento do art. 37, §3º da Constituição Federal de 1988, que assegura aos cidadãos o direito de participar da gestão da Administração Pública.

2.1 O SURGIMENTO DAS OUVIDORIAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

A primeira ouvidoria universitária brasileira foi criada somente na década de 90, no Sudeste. Em 1992 nascia a ouvidoria da Universidade Federal do Espírito Santo, de acordo com Lyra (2000). Nos anos seguintes foram implantadas as ouvidorias da Universidade de Brasília, 1993, da Universidade Estadual de Londrina, 1994, e da Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Federal de Juiz de Fora, 1996. No ano seguinte, as ouvidorias chegaram às IES do Norte e Nordeste com a implantação, em 22 de maio de 1997, da ouvidoria da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Somente em 2003 a Universidade Federal do Ceará (UFC) criou a sua. Dez anos depois era criada a ouvidoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), em 2013. No mesmo ano, era criada também a ouvidoria da Universidade Federal do Cariri (UFCA). E finalmente, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) criou a sua em 2015.

3 OUVIDORIA, AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E BUSCA DA QUALIDADE

O crescimento do número de Instituições de Ensino Superior no país, na última década, como resultado do REUNI – Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades, criado por meio do Decreto nº 6.096/2007, programa que tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais de setenta e dois para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor de dez para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano das Universidades Federais (DECRETO Nº 6.096/2007) e, segundo Glüer (2006), como todo setor de serviços, há uma expectativa, por parte da sociedade,

em receber um serviço de qualidade das IES[1] e com o real propósito que é um ensino de qualidade voltado à geração do conhecimento que ecoará para a sociedade na forma de inovações tecnológicas e profissionais preparados para o enfrentamento dos novos desafios na solução de problemas nas organizações ou na própria sociedade.

De acordo com Andriola (2009),

> a proposta de Reforma Universitária encontrou na garantia da qualidade do Ensino Superior oferecido no país o seu mais forte argumento, sendo evocada a preocupação em garantir o trinômio "expansão-qualidade-inclusão". Era interesse da Reforma Universitária, segundo o governo, que o Ensino Superior fosse expandido em número de vagas para atender a um percentual maior da população brasileira, mas esse crescimento deveria dar-se a partir do compromisso com a qualidade do ensino oferecido.

Id. 2008, ainda afirma que: Assim o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que ora regula a avaliação do Ensino Superior brasileiro, surgiu através da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Este foi o primeiro programa de avaliação de Instituições de Ensino Superior (IES) que foi apreciado e votado pelo Congresso Nacional, passando, assim, de política de governo à política de Estado.

No que tange à Avaliação Institucional, há 10 dimensões que deverão ser alvo obrigatório da auto-avaliação das IES, Andriola & Rodrigues (2005 apud ANDRIOLA, 2009). (...) IV - A comunicação com a sociedade: deverá permitir identificar (i) as estratégias, os recursos e a qualidade da comunicação interna e externa da IES, (ii) a imagem pública da IES nos meios de comunicação social (...) (ANDRIOLA, 2009).

Cruz (2010) destaca essa informação, quando afirma que:

> A Dimensão IV – Comunicação com a sociedade – diz respeito aos procedimentos organizativos e operacionais das instituições e tem por concepção a consistência e exequibilidade das propostas de comunicação com a sociedade e a consistência e exequibilidade das propostas de comunicação com a comunidade interna. Nesta dimensão encontram-se dois grupos de indicadores, os chamados indicadores de Comunicação Interna: canais de comunicação, sistemas de informações e a ouvidoria; e os indicadores de Comunicação Externa: canais de comunicação, sistemas de informações e imagem pública da IES.

[1]Pode-se considerar que a preocupação com a qualidade das IES surge num momento que pode ser caracterizado por umdesajuste entre Estado, Universidade e Sociedade. Diversas mudanças em nível social estão demandando novas exigências das universidades, que, por sua vez,não podem responder a tais pronunciamentos sem transformar suas tradicionais estruturas e modos de funcionamento(...). Desta forma, a qualidade da educação e a sua avaliação assumem um papel fundamental. Tais mudanças dizem respeito a globalização, expansão e diversificação do sistema de ensino superior, ao surgimento do Estado Avaliador, ao surgimento de novas tecnologias, entre outras. (RODRIGUES; RIBEIRO; SILVA, 2006)

Para Glüer (2006), a relação da educação com a qualidade, em especial com os conceitos de "qualidade total" lançados nas décadas de 1980/1990 também aponta para a busca de indicadores como forma de mensurar eficiência, levando a uma avaliação reguladora.

Nesse contexto a Ouvidoria emerge em um cenário em que, de um lado a sociedade se apresenta mais exigente em relação aos serviços prestados, do outro, o Estado, como fornecedor e mantedor dos serviços, tendo de apresentar resultados favoráveis à sociedade bem como o de controlar a qualidade dos serviços, estando todos esses pressupostos inseridos ainda como Dimensão a ser avaliada.

Assim, atendendo ao que preceitua a Dimensão IV (A comunicação com a sociedade que deverá permitir identificar as estratégias, os recursos e a qualidade da comunicação interna e externa da IES, bem como a imagem pública da IES nos meios de comunicação social) da Avaliação institucional proposta pelo SINAES.

As ouvidorias Públicas se respaldam ainda no Decreto nº 8.243/14 em seu artigo 2º, inciso V considera a Ouvidoria pública como sendo a "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". Presidência da República (2014).

Pereira (2004, apud ANTUNES, 2010) reforça que a importância do Controle Interno para a gestão está no fato de possibilitar a decisão com uma base informacional adequada favorecendo a obtenção dos objetivos sociais esperados e colaborando a continuidade organizacional. No entanto, esse papel de controle não deve fugir ao propósito maior da Universidade, que poderia transformar a Ouvidoria em um órgão de solução de conflitos internos, nem perder as características do ambiente democrático e diversificado que é o ambiente de uma IES, como defende Glüer (2006):

> o espaço de articulação de uma ouvidoria talvez seja profícuo para promover o "abraço" das diferentes falas dos sujeitos, reuní-las, recompô-las para melhor compreender o ambiente organizacional, decifrar os códigos de sua cultura. O pensamento complexo também acena como alternativa para observar os diferentes perfis institucionais das organizações a serem analisadas, ainda que tenham a educação superior como característica que as une.

Lyra (2002) enfatiza que a Ouvidoria é, precisamente, um instrumento de transparência e, como tal, indispensável à garantia da lisura, impessoalidade e eficácia do exercício da função pública.

Concluindo, porém não exaurindo a possibilidade de exploração do tema, Castro, (1997 apud LYRA, 2002) atesta que o trabalho da ouvidoria*"é muito mais de valorização da cidadania do que avaliação institucional"*. Para o usuário do serviço, mesmo aquele que faz uma reclamação

contundente, o importante é participar, é ter uma resposta, não é oferecer um veredicto sobre a instituição. Assim, "a crítica quanto a um determinado aspecto institucional não indica descrédito. Ao contrário, ao reclamar e ao sugerir, o cidadão revela sua confiança de que a instituição tem vitalidade e pode ser mais eficiente e eficaz, com a participação de todos".

4 MEDIAÇÃO COMO MÉTODO PARA OUVIDORIA

Além das atribuições, até aqui descritas, Cardoso (2010) enfatiza que, em caráter mais amplo há consenso de que a ouvidoria pública busca atuar como mediador entre o Estado e a sociedade, não sendo apenas um canal inerte entre o cidadão e a administração pública, tendo também por competência a valorização e defesa dos direitos humanos à promoção da ética, e da inclusão social.

Ao iniciar esse tópico, é de salutar importância dar destaque ao que estabelece a Instrução Normativa nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 05 de novembro de 2014 – a saber:

> Art. 3º A ouvidoria pública federal deverá, no âmbito do órgão ouentidade a que se vincula:
> [...] III - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos entre a sociedade e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal; [...].

O mesmo documento aponta os registros abarcados pela ouvidoria pública federal, que são: “[...]reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios”. Estes se apresentam como controle empregado pela sociedade, na busca de “[...] aprimoramento da gestão pública”. Assim, considerando a junção do objetivo mediar, com os objetos pertinentes à ouvidoria pública federal, é que se abre espaço para abordar o assunto.

De acordo com o Instituto de Tecnologia Social – ITS (2009, p.137), “A mediação é uma alternativa para a resolução de conflitos. É um procedimento voluntário e envolve a participação de um terceiro imparcial que coordena o processo, estimulando as partes envolvidas por intermédio do diálogo”.

Para Muszkat (2008, p. 12),

> É preciso explicitar que, apesar de sempre buscarmos mediar conflitos entre pessoas de forma espontânea, a mediação de conflitos, como *saber*, está longe de ser uma simples ação paternalista baseada no senso comum. O vocábulo “mediação”, assim como o verbo correspondente “mediar”, são facilmente identificados com práticas do senso comum.

Na exposição desse estudo, é enfatizado que a mediação é uma forma de substituição da lide jurídica, por método cooperativo, que se estabelece por meio de acordo entre as partes interessadas, tratando do conflito, utilizando-se de um terceiro imparcial, ou seja, o mediador op. cit. (2008).

Dando continuidade, é imprescindível compreender o conflito em sua modalidade organizacional. Para tanto, traz-se a literalidade de Paes de Paula (2001, apudBRASIL, 2015):

> Vistas como organismos sociais, as organizações são unidades com vida e cultura próprias, intencionalmente construídas e reconstruídas, como as corporações, os exércitos, as escolas, os hospitais e as igrejas, nas quais se desenvolvem diferentes modelos de gestão para lidar com as pessoas. Emerge daí o comportamento organizacional, fruto dos intercâmbios e padrões de relacionamentos e expectativas das pessoas, bem como os conflitos entre objetivos organizacionais e individuais. Nessa ambiência, a razão se apresenta como elemento central de toda a ciência social e das organizações. Assim, uma organização formal representa a expressão estruturada da ação racional. O pensamento cartesiano, relacionando razão e busca da verdade, fundamentou a construção do mundo moderno, produzindo, "tanto ordem e progresso, como inúmeros episódios de insensatez na história humana.

Segundo Lima Neto (2012 apud BRASIL, 2013), a autonomia das instituições políticas é um tema fundamental para o exercício da governança democrática e da democracia participativa, em especial quanto às parcerias e conflitos do Estado com a sociedade civil (...).

Tratam do tema Alméri; Barbosa; Nascimento (2014, p. 55):

> Existem conflitos que se bem administrados podem gerar resultados positivos, esses conflitos são conhecidos como funcionais e devem ser monitorados para ficarem em um nível que não seja baixo para não gerar apatia e nem em um nível alto para não diminuir o desempenho da organização. Para isso o gestor deve identificar o tipo de conflito e gerenciá-lo de forma correta, para que a organização não venha a sofrer com as consequências do mesmo.

Deve-se considerar nesse contexto, que a ouvidoria surgiu como uma reivindicação social de aproximação entre o povo e o poder público. Lyra (2004, p.1) dispõe:

> As ouvidorias, a despeito de não terem sido contempladas na Carta Magna – só excepcionalmente o foram nas constituições estaduais –, são também produto do protagonismo alcançado pela sociedade civil, cujos anseios de participação vêm impondo, progressivamente, um novo relacionamento entre o cidadão-usuário dos serviços públicos e o Estado.

Logo, a ouvidoria não pode ser apenas um mecanismo engessado, estritamente executor de regras administrativas, especialmente quando se leva em consideração as diretrizes estabelecidas na

IN OGU 01/2014[2], com destaque para os incisos IV e V, do art. 2º, respectivamente: "[...]consolidar a participação social como método de governo; e contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos".

As ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal, para cumprir o papel a que se determinam, devem considerar os casos *in concretu*, trabalhando a mediação como também sugere a IN OGU 01/2014. Elaborar questionários estruturados e fechados[3], em nada contribui para a participação da sociedade, no processo de democratização das decisões, tampouco acresce melhorias aos serviços públicos.

Desse modo, Cardoso (2010) defende que

> Em que pese alguma descrença, em função de sua pouca autonomia, a ouvidoria pública vem se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Isto porque o ouvidor, gradativamente, tem acrescentado à sua função inicial do *ombudsman* o papel de mediador entre a organização e a sociedade, a fim de garantir a plena cidadania e contribuir para o processo de democratização entre os cidadãos, os segmentos da sociedade e, portanto, entre o social e o estatal.

Diante disso, compreende-se que a ouvidoria na realidade das IES púbicas vem consolidando suas atividades como órgão de controle junto à gestão pública, de modo a assegurar à coletividade a qualidade dos serviços prestados, utilizando-se da eficiência e buscando a efetividade na resolução de conflitos.

Ante a essas informações, passa-se a abordar as intervenções promovidas pela ouvidoria nas IFES do Ceará, tendo como parâmetro as informações das ouvidorias das seguintes Instituições: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE, da Universidade Federal do Ceará – UF, Universidade Federal do Cariri - UFCA e da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB.

[2]Instrução Normativa da Ouvidoria-Geral da União.

[3]São as que apresentam apenas duas opções de respostas, de caráter bipolar ou dicotômico, do tipo: sim/não; concordo/não concordo; gosto/não gosto. Por vezes, uma terceira alternativa é oferecida, indicando desconhecimento ou a falta de opinião sobre o assunto. Normalmente, é assim expressa: ( ) não sei ou ( ) não tenho opinião formada. A inclusão desse tipo de resposta é, por um lado, desaconselhável, pois pode servir de fuga para aquelas pessoas que não desejam tomar uma posição. Por outro lado, a falta dessa opção pode provocar dificuldades para muitas pessoas, que, sentindo-se forçadas a escolher entre uma das alternativas dicotômicas, acabam dando respostas enganadoras. PRODANOV e FREITAS, (2013, p. 109).

5 A REALIDADE DAS OUVIDORIAS DAS IFES DO CEARÁ

O objeto da pesquisa se deteve na descrição dos dados das Instituições Federais: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCE), Universidade Federal do Ceará, (UFC), Universidade Federal do Cariri (UFCA) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), considerando suas funções no processo de gestão e interação (interna e externa) com a comunidade.

5.1 O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ – IFCE

O IFCE, em 2013, por meio da portaria 260/GR, por ato do Magnífico Reitor, iniciou a estruturação de sua Ouvidoria, nomeando a primeira Ouvidora da Instituição, dotando o setor de condições mínimas de funcionamento, a fim de cumprir as atribuições constantes do Regimento Geral do IFCE[4].

No mesmo ano de estruturação, a Ouvidoria do IFCE recebeu 7 Denúncias e 3 Reclamações, totalizando 10 manifestações em registros oficiais e ainda, segundo informações do Relatório de Atividades da Ouvidoria da Instituição desse período: "Ante as manifestações em questão, a atuação da Ouvidoria constou de mediação, busca de esclarecimentos, formulação de respostas e tratamento de denúncias (juízo de admissibilidade e encaminhamento para apuração) das quais decorreu 01 (um) Processo Administrativo Disciplinar".

Em 2014, a referida instituição recebeu: 6 Denúncias, 10 reclamações e 254 Solicitações de Informação, perfazendo um total de 270 atendimentos, e ainda, informa o relatório que as denúncias foram encaminhadas à Comissão de Ética e geraram (02) dois Processos Administrativos Disciplinares.

As solicitações foram encaminhadas via e-SIC/CGU, e-mail da instituição ou por meio presencial.

5.2 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC

Criada pela Resolução N° 06/CONSUNI, de 13 de agosto de 2003, a Ouvidoria Geral da UFC funciona como órgão de assessoramento ao reitor e fica subordinada ao seu gabinete, tendo por objetivo defender os direitos e interesses da comunidade universitária, além do público externo, servindo como estímulo à cidadania.

De acordo com os dados do Anuário Estatístico da Instituição 2015, ano base 2014, a Ouvidoria da UFC apresentou, em 2013, por meio de contatos efetuados por carta, por e-mail, de

[4]Relatório de Atividades - Ouvidoria IFCE 2013/2014

forma presencial e por telefone, um total de 1.207 contatos, dos quais, foram 19 elogios, 352 pedidos de informações, 818 reclamações e 18 sugestões.

Em 2014, também por meio de contatos por carta, por e-mail, de forma presencial e por telefone, foram efetuadas 1.078 manifestações, sendo 7 elogios, 364 pedidos de informações, 690 reclamações e 17 sugestões.

5.3 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI – UFCA

A Lei Nº 12.826, de 5 de junho de 2013 dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri - UFCA, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará - UFC, e dá outras providências. Após a vigência da Lei a Instituição recém-criada articulou a instalação de sua ouvidoria, que ocorreu no período de outubro de 2013 a maio de 2014. Cabe aqui uma justificativa para o período considerado para a coleta de dados.

Entre o segundo semestre de 2013 e o primeiro semestre de 2014, período de implantação dessa ouvidoria, de acordo com o relatório de Gestão da Instituição, das 362 mensagens eletrônicas recebidas no e-mail da ouvidoria da UFCA e do link "Ouvidoria Online" na página da UFCA, somente 60 corresponderam a manifestações de competência da ouvidoria, que foram respondidas diretamente ou encaminhadas para os setores responsáveis.

Das 60 manifestações, 34 foram solicitações gerais de informação sobre a estrutura de funcionamento da UFCA, 10 reclamações, 14 denúncias (dessas, 3 casos acarretaram em instauração de Procedimentos Administrativos Disciplinares) e apenas 2 elogios.

No segundo semestre de 2014, o Relatório da Ouvidoria Geral da UFCA apresentou as demandas processadas de junho a novembro de 2014. Nesse período, o sistema *OSTicket*[5] processou a abertura de 45 tíquetes, e o registro de 34 e-mail, 11 demandas presenciais e 15 formulários recolhidos nas urnas, totalizando 105 manifestações. Essas demandas registradas pela Ouvidoria da UFCA, foram assim classificadas pela instituição: 48 solicitações; 41 reclamações; 11 denúncias; 03 Elogios e 02 sugestões.

[5]O *OSTicket* é uma ferramenta para atendimento ao cliente. Possui uma interface *web* simples de utilizar, onde os usuários de uma empresa ou serviço podem criar pedidos de suporte (chamados) e acompanhar o seu andamento. Os chamados também podem ser feitos por meio de e-mail, pois o sistema faz a integração entre os canais de atendimento, permitindo aos operadores gerenciarem e prestarem suporte aos seus clientes. No portal da UFCA é acessado por meio do Link <https://www.ufca.edu.br/atendimento/open.php>.

5.4 UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA - UNILAB

No dia 30 de novembro, a UNILAB publicou a portaria GR 1.084, que criou a Ouvidoria da Instituição, e a Portaria GR 1.085, que nomeou o seu Ouvidor. Desde então, o setor está em processo de implantação e, segundo o Ouvidor, deve começar a funcionar no primeiro semestre de 2016.

6 DISCUSSÕES E CONSIDERAÇÕES

Observa-se pelos dados analisados, a partir da divulgação por meio eletrônico, algumas diferenças com relação à divulgação dos processos das funções das ouvidorias. Embora os tipos de manifestações sejam as mesmas para todas as Instituições alvos da análise, o modo como as informações são tratadas possuem suas peculiaridades, de acordo com a Instituição.

É relevante informar que as atividades das ouvidorias nas instituições estudadas se encontram respaldadas pelo mínimo que é exigido na legislação vigente.

A UNILAB, dada a sua recente criação, se mostra em fase de estruturação, implantando sua própria ouvidoria, não ofereceu nenhum dado para essa pesquisa.

Os quantitativos de atendimento com os seus relatos, bem como os encaminhamentos adotados quanto às questões de denúncia e reclamações, apresentam-se nos dados coletados da ouvidoria do IFCE, via relatório de Gestão do ano de 2013/2014.

Percebe-se similitude entre a UFCA e o IFCE, quando da exposição dos dados obtidos pela ouvidoria. Verifica-se que há a divulgação dos resultados e dos procedimentos adotados para resolução mais adequada, considerando a concretude do fato. Deve-se evidenciar que a UFCA esteve administrativamente vinculada à UFC até maio de 2013, e que a partir de 05 de junho do mesmo ano, teve o marco de sua criação, recaindo na Instituição, a responsabilidade de criação e manutenção de sua própria ouvidoria.

Os elementos coletados a partir do Anuário Estatístico da UFC seguem a seguinte dinâmica: divulgação dos dados de atendimento, sem apresentar os procedimentos e providências tomadas.

Considerando que enfaticamente a IN OGU Nº 1/2014 estabelece como diretriz a consolidação da participação social, resolver demandas que não exijam sigilo, utilizando-se de tal ferramenta, dá caráter de retrocesso àquilo que deveria ser democracia participativa. Ademais, quando se pensa em gestão eficiente, é relevante que o acesso às informações seja uma prática regular e não a exceção. Embora a UFC pareça melhor estruturada e organizada no quesito ouvidoria, tem suprimido a transparência de seus atos, quando se trata das técnicas para resolução de conflitos.

Tal afirmativa se respalda na não apresentação dos retornos dados às demandas atendidas pela Instituição, quando nos documentos oficiais disponibilizados, não se encontra o tratamento oferecido a cada classe de manifestação registrada pela ouvidoria.

Para Cardoso; Lima Neto; Alcântara (2011 apud CAMATTI, 2014),

> por sua capacidade de visão holística, [a Ouvidoria] é um meio condutor de descobertas e soluções, nas mais variadas instâncias e processos das universidades. Nesses termos, identificamos que deve ser uma área de grande atenção para a gestão, visto que pode ameaçar poderes instituídos, deflagrar corrupções internas, revelar informações veladas, constituindo-se como possibilidade de governança democrática e representativa do cidadão no contexto universitário.

Em concordância com os autores, assevera-se que as ouvidorias das IFES do Ceará ainda precisam se alinhar com a necessidade dos cidadãos para conseguir alcançar o padrão de qualidade que se espera do serviço público.

Implantar um espaço que receba as manifestações da sociedade acerca do exercício para o público, já é por si só um grande desafio. Tratar essas manifestações, respondendo-as e explicitando os resultados, é inovador. Essas perspectivas já estão sendoultrapassadas. Contudo, considerando as projeções que se espera da Administração Pública, além de implantar é necessáriogerir.

A boa gestão da ouvidoria deveir além da repetida burocracia, que visa apenas satisfazer requisitos legais, perdendo sua essência e utilidade. Nada acrescenta assegurar "aos cidadãos o direito de participar da gestão da Administração Pública"[6],enquanto os assuntos tratados forem superficiais e inexpressivos.

Considerando que a ouvidoria proposta pela União tem como finalidade aprimorar a gestão pública, um dos primeiros passos para contribuir com isso seria modificar a visão arraigada de "ouvidoria-repressora" ou "ouvidoria-punitiva", pois poderia lhe agregar valor e lhe trazer mais credibilidade. Poria fim ao revanchismo de quem procura esse serviço no intuito de ter seus próprios desejos atendidos em detrimento da coletividade. Ampliar suas funções e atuação seria outra proposta, mas para se chegar a esse patamar, é necessário transpor a insipiência da própria sociedade, porque desconhece a profundidade de seus direitos e o poder transformador que tem. Ignorar a potencialidade de uma ouvidoria pode reduzir seu papel significativamente.

Contudo, conclui-se que os primeiros estágios a favor da qualidade no âmbito universitário já foram estabelecidos, oportunizando novas conquistas no que tange ao exercício do verdadeiro papel das ouvidorias nas IFES brasileiras que é cumprir os seguintes princípios: "legalidade,

[6]Instrução Normativa Nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 05 de novembro de 2014.

impessoalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, publicidade, contraditório, solução pacífica dos conflitos e prevalência dos direitos humanos"[7].

REFERÊNCIAS

_____. Instrução Normativa Nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 05 de novembro de 2014. Disponível em: <https://goo.gl/YiXSZV >. Acesso em: 27 mai. 2016.

_____. LYRA, R. P.**Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In; Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate, p.119-152.** João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. Disponível em: < http://www.uece.br/labvida/dmdocuments /ouvidor.pdf>. Acesso em: 28 maio 2016.

ALMÉRI, Tatiana Martins; BARBOSA, Eliel Gomes; NASCIMENTO, Alessandra. Conflitos Organizacionais: os diversos tipos de conflitos interpessoais nas organizações suas causas e efeitos. **Revista de Administração da Fatea**, v. 9, n. 9, p. 54-71, ago./dez., 2014. Disponível em: <http://fatea.br/seer/index.php/raf/article/viewFile/1189/922>. Acesso em: 28 mai. 2016.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO UNIVERSITÁRIA COMO ATIVIDADES ORIUNDAS DA AUTO-AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES): o exemplo da Universidade Federal do Ceará (UFC). **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, Madrid - España, v. 2, n. 2, p.82-103, 17 out. 2009. Anual. ISSN: 1989-0397. Disponível em: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol2-num2/art5.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

ANTUNES, ChussyKarlla Souza. A Ouvidoria em sua bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. **Revista Gestão Pública:** Práticas e Desafios, Recife, v. 1, n. 1, p.144-180, fev. 2010. Anual.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implantação de unidade de ouvidoria**: rumo ao sistema participativo. 5. ed. rev. e atual. Brasília, DF: ASCOM: CGU, 2012. 47 f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Decreto Nº 6.096, de 24 de Abril de 2007**. 79. ed. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 7-7.

[7] Art. 2º, Instrução Normativa Nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 05 de novembro de 2014.

BRASIL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE. **OUVIDORIA RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2013/2014.** 2015. Disponível em: <http://ifce.edu.br/ouvidoria>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL.Instituto de Tecnologia Social. **Direitos humanos e mediação de conflitos** / [Instituto de Tecnologia Social, Secretaria Especial de Direitos Humanos-SEDH]. — São Paulo : Instituto de Tecnologia Social / Secretaria Especial de Direitos Humanos-SEDH, 2009.— Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/mediar_conflitos /curso_m_conflitosmodulos 1_10.pdf >. Acesso em: 28 mai. 2016.

BRASIL. Ouvidoria-geral da União. Constroladoria-Geral da União. **ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA UNIDADE DE OUVIDORIA:** RUMO AO SISTEMA PARTICIPATIVO. 5. ed. Brasília-DF: OGU, 2012.

BRASIL. PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO - UFC. Ministério da Educação. **Anuário Estatístico 2015.** 2015. Disponível em: <https://goo.gl/ZEMdfh>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Ronald do Amaral Menezes. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS: ANÁLISE DOS ELEMENTOS QUE CONTRIBUEM PARA A PROMOÇÃO DA GESTÃO SOCIAL. **Texto Para Análise 2088**, Rio de Janeiro, p.7-29, maio 2015.

BRASIL. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB. Ministério da Educação. **Unilab nomeia ouvidor e prepara implantação da Ouvidoria.** Disponível em:<https://goo.gl/NMJwwG>. Acesso em: 19 maio 2016.

BRASIL. Universidade Federal do Cariri - UFCA. Ministério da Educação. **PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA ANUAL:** RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. 2013. Disponível em: <https://www.ufca.edu.br/portal/a-ufca/organizacao-administrativa/proplan/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 19 maio 2016.

BRASIL. Universidade Federal do Cariri - UFCA. Ministério da Educação. **PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA ANUAL:** RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2014. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/bEc6IN >. Acesso em: 19 maio 2016.

CARDOSO, A. S. R. **A Ouvidoria como Instrumento de Mudança**. Texto para discussão nº 1480 IPEA. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/FoMy2V>. Acesso em: 16 mai. 2016.

CRUZ, Cassiana Maris Lima. **A COMUNICAÇÃO INTERNA NA PERSPECTIVA DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EM UNIVERSIDADES NO RIO GRANDE DO SUL.** 2010. 163 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social

da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul., Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, 2010.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia** Tradução de Sandra Regina Netz. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GLÜER, Laura Maria. A ouvidoria universitária como instrumento para uma avaliação institucional emancipatória do ensino superior. In**:** INTERCOM - CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília. **Anais...** Brasília: Intercom - Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2006. p. 1 - 15.

IASBECK, Luiz Carlos. Ouvidoria é comunicação. **Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, São Paulo, v. 7, n. 12, p.15-24, 22 fev. 2010. 1º Semestre.

LYRA, Rubens Pinto. O ouvidor universitário, in **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Associação Brasileira de Ouvidores, 2000, pp. 65-92.

LYRA, Rubens Pinto**. O OUVIDOR UNIVERSITÁRIO:** O OUVIDOR UNIVERSITÁRIO. 2002. Fórum Nacional de Ouvidores Universitários. Disponível em: <http://www.fnou.com.br/site/assets/publicacoes/ouvidor_universitario.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

MACHADO, José de Ambrosis Pinheiro; DUARTE, Silvio; SILVA, Vera Lucia Rodrigues da.**A implementação de Ouvidorias públicas e privadas**: modelo de gestão por processos im PEREZ, José R.; BARREIRO, Adriana E. A.; PASSONE, Eric. Construindo a ouvidoria no Brasil; avanços e perspectivas. UNICAMP/OUVIDORIA, Campinas, SP, 2011.

MUSZKAT. Malvina Ester. **Guia prático de mediação de conflitos**. 2. ed. rev. São Paulo: Summus, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/VaZr06 >. Acesso em: 28 maio 2016.

OLIVEIRA, Alan Santos de et al. Cartas dos Encontros do FNOU. In: ENCONTRO DO FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS – FNOU, 12., 2012, Vitória. **Carta de Vitória**. Vitória: Fnou, 2012. p. 1 - 2. Disponível em: <http://www.fnou.com.br/site/assets/eventos/carta_vitoria_2012.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

PALMEIRAS, Jenifer de Brum; STACIA, Maria Aparecida; SGARI, Rosani. SETOR DE OUVIDORIA: UMA FERRAMENTA ESTRATÉGICA PARA A TOMADA DE DECISÃO NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU, 14., 2014, Florianópolis-sc. **Anais...** . Florianópolis: Inpeau - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária, 2014. p. 1 - 10.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 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. **Decreto:** nº 8.243, de 23 de maio de 2014. 98. ed. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 26 maio 2014. n. 98, Seção 1, p. 06-08. Situação: Não consta revogação expressa. Disponível em: <https://goo.gl/YwbvBK>. Acesso em: 20 maio 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo - Rs: Universidade Feevale, 2013. 276 p. ISBN 978-85-7717-158-3. Disponível em: <https://goo.gl/QugBMd>. Acesso em: 23 maio 2016.

RODRIGUES, Cláudia Medianeira Cruz; RIBEIRO, José Luis Duarte; SILVA, Walmir Rufino da. A RESPONSABILIDADE SOCIAL EM IES: UMA DIMENSÃO DE ANÁLISE DO SINAES. **Revista Gestão Industrial**, Paraná, v. 2, n. 4, p.112-123, dez. 2006.