



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG

THIAGO FRANCISCO SILVA DE OLIVEIRA

OUVIDORIA DA UFCG: controle social e melhoria da gestão universitária.

SOUSA - PB
2016



THIAGO FRANCISCO SILVA DE OLIVEIRA

OUVIDORIA DA UFCEG: controle social e melhoria da gestão universitária.

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Campina Grande, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Irialdo Alves Oliveira
Silva

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

O48o Oliveira, Thiago Francisco Silva de.
 Ouvidoria da UFCG: controle social e melhoria da gestão universitária /
 Thiago Francisco Silva de Oliveira. – Sousa, 2016.
 146 f. : il.

 Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) –
 Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e
 Sociais, 2016.
 "Orientação: Prof. Dr. José Irivaldo Alves Oliveira Silva".
 Referências.

 1. Administração Pública. 2. Ouvidoria (UFCG). 3. Gestão
 Universitária. I. Silva, José Irivaldo Alves Oliveira. II. Título.

CDU 35 (043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP / UFCG / CCJS

ATA DE DEFESA – TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL (TCF)

CANDIDATO (A): THIAGO FRANCISCO SILVA DE OLIVEIRA
CPF.: 053.193.194-36
NÍVEL: Mestrado Profissional (MP)
DATA DA DEFESA: 24/11/2016
HORÁRIO DE INÍCIO: 14:30hmin **TÉRMINO:** 12
LOCAL: Universidade Federal de Campina Grande / Campus Sede

MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

NOME COMPLETO	CPF	FUNÇÃO	INSTITUIÇÃO DE ORIGEM	ASSINATURA
Dr. José Irialdo Alves de Oliveira Silva	024.958.144-25	Orientador	PROFIAP/UFCG/CCJS	
Dr.ª Edjane Esmerina Dias da Silva (Interno)	022.948.314-38	Titular/Interno	PROFIAP/UFCG/CCJS	
Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho (CCJ/UFPB)	050.314.534-35	Titular/Externo	UFCG/CCJS/UAD	

TÍTULO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL (TCF): Ouidoria da UFCG: Controle Social e Melhoria da Gestão Universitária.

Em sessão pública, após exposição realizada no dia **24/11/2016**, o candidato foi argüido oralmente pelos membros da banca, tendo a banca chegado ao seguinte resultado:

- Aprovação
 Em exigência;
 Indeterminado;
 Reprovado.

Na forma regulamentar e conforme resolução da PRPG / UFCG Nº 03/2016, foi lavrada a presente ata, que é abaixo assinada pelos membros da banca, na ordem acima relacionada, pelo candidato e pelo coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública.

Campina Grande- PB, 24 de 11 de 2016.

Assinaturas:

Presidente (orientador): _____
Membro Interno: _____
Membro Externo: _____
Candidato (a): _____
Coordenação do Programa: _____

OBS.: O aluno deverá encaminhar à coordenação do PROFIAP UFCG / CCJS, no prazo máximo de 30 dias a contar da data da defesa, um exemplar impresso definitivo do TCF impresso em capa dura de cor azul.

Jose Ribamar Marques Carvalho
Coordenador do Mestrado
Profissional em Administração Pública
PROFIAP CCJS/UFCG
Mat SIAPE 24204835

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, seja em que dimensão, forma, ou natureza.

Em segundo lugar, agradeço à primeira Coordenadora do Profiap, Profa. Edjane Dias, que, com sua batalha, perseverança e espírito visionário trouxe o Mestrado Profissional em Administração Pública para a UFCG.

Agradeço também aos gestores e funcionários do campus de Sousa, na pessoa do Prof. José Ribamar Marques de Carvalho, que deram o suporte necessário para que fosse concretizado este mestrado.

Agradeço a meu orientador - Prof. José Irialdo Alves Oliveira Silva, por ter me auxiliado de forma tão profissional. Muito obrigado, professor!

Agradeço também a todos os professores integrantes do corpo docente da primeira turma do PROFIAP/UFCG.

Agradeço a turma de colegas do PROFIAP, que compartilhou comigo essa jornada, em especial ao meu amigo Fábio Guerra pelo companheirismo e solidariedade.

Agradeço a meus amigos e conselheiros: Tião, Matarazzo, Pidoda e Gabi; pela contribuição indireta que tiveram para a conclusão deste mestrado.

Agradeço a meus pais, Genilda e Jaime, e a meus irmãos Tatiana, Alexandra, Arilson e Airton pela força e apoio constantes. E agradeço infinitamente a minha esposa Beatriz, que compartilhou de minha luta durante esse mestrado, concebendo, neste período de estudos, o fruto do nosso amor – nossa querida filha Lívia.

RESUMO

As Ouvidorias se encontram na ordem do dia da gestão pública por serem o principal canal entre cidadão e Administração Pública. As vertentes gerencialista e social da administração pública convergem quanto a este protagonismo, mas visualizam caminhos diferentes para a efetividade destes órgãos. Nas universidades públicas, há complexidades ligadas ao perfil de gestores e usuários, que influenciam a cultura organizacional, afetando a consecução dos serviços da Ouvidoria. Este trabalho teve como objetivo analisar o que vem sendo e o que ainda pode ser feito para que a Ouvidoria da Universidade Federal de Campina Grande influencie efetivamente na melhoria da gestão e no controle social na entidade. Para tanto, um diagnóstico organizacional foi produzido em três partes: quadro de serviços, quadro processual e opinião dos atores sociais envolvidos com o fenômeno. Nesta pesquisa de opinião, buscou-se questionar gestores estratégicos, usuários, ouvidores que gerenciaram o setor desde sua criação, o Ouvidor Geral da União e o Presidente do Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias. Estas duas últimas personalidades balizam uma opinião do que vem a ser a verdadeira natureza de uma Ouvidoria pública, tendo condições de uma melhor análise da comparação de opiniões entre os atores pesquisados. No questionário aplicado aos usuários acrescentou-se uma pesquisa de satisfação que apresentou uma boa avaliação geral do serviço prestado, mas várias nuances que devem ser analisadas à luz da efetividade democrática. Percebe-se bom número de processos, estratificados entre os vários seguimentos e tipos de demanda, que puderam balizar uma análise da resolutividade do setor. A opinião dos atores apresentou algumas convergências que explicitaram possibilidades de mudanças mais rápidas e viáveis, bem como divergências, influenciadas pela insistente cultura patrimonialista, que pode atrapalhar alterações importantes. Foi observado um grande quadro de serviços, que ainda pode ser bastante ampliado através das mudanças que foram propostas ao final. Destacaram-se as seguintes propostas de intervenção: a sistematização de pesquisas de satisfação contínuas; o registro mais preciso das demandas recebidas, tendo todas que serem inseridas nos instrumentos de governança eletrônica criados recentemente (e-SIC e e- OUV); e o fomento a uma participação social voltada ao controle do cumprimento das políticas públicas por parte da gestão universitária. Tal fomento se concretizaria através de audiências, conferências e fóruns públicos, mesmo diante de duas dificuldades: contrariar a opinião alguns gestores estratégicos da entidade e atrair o cidadão para participar do controle social.

Palavras-chave: Ouvidoria, gestão estratégica, melhoria gerencial, controle social

ABSTRACT

The Ombudsmen are in the agenda of public management to be the main channel between citizens and public administration. The managerial and social aspects of public administration converge on this role, but visualize different ways to the effectiveness of these bodies. In public universities, there are complexities linked to the profile of managers and users that influence organizational culture, affecting the achievement of the Ombudsman's services. This study aimed to analyze what has been and what can be done to the Ombudsman of the Federal University of Campina Grande influence effectively in improving the management and social control in the entity. Therefore, an organizational diagnosis was produced in three parts: service framework, procedural framework and opinions of social actors involved in the phenomenon. In this survey, we sought to question strategic managers, users, ombudsmen who managed the industry since its inception, the Union General Magistrate and President of the National Ombudsmen University Forum. These last two figures mark out an opinion of what is to be the true nature of a public ombudsman, and conditions of a better analysis of the comparison of views among surveyed actors. In the questionnaire applied to users added to a satisfaction survey that showed a good overall assessment of the service, but many nuances that must be analyzed in light of the democratic effectiveness. It is perceived good number of cases, stratified between the various segments and types of demand, which could mark out an analysis of the solving of the sector. The opinion of the actors presented some convergences which explained possibilities for faster and feasible changes and differences, influenced by insistent patrimonial culture, which can disrupt important changes. a large picture of services, which can still be greatly expanded through the changes that were proposed at the end was observed. The highlights were the following policy proposals: the systematization of research continuous satisfaction; the most accurate record of requests received, all of which are inserted into the electronic governance tools recently created (e-SIC and e-OUV); and fostering a dedicated social participation to control the fulfillment of public policies by the university management. Such a development would materialize through hearings, conferences and public forums, even faced with two difficulties: countering the view of some strategic managers of the entity and attract citizens to participate in social control.

Keywords: Ombudsman, strategic management, management improvement, social control

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsmans*
Adm. – Administração
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria-Geral da União
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
CRG – Corregedoria-Geral da União
Dec. – Decreto
DNIT – Departamento Nacional de Trânsito
DP – *Defensor del Pueblo*
e-OUV – Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FNOU – Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias
GT – Grupo de Trabalho
IN. – Instrução Normativa
LAI – Lei de Acesso à Informação
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado
MP – Ministério Público
NAP – Nova Administração Pública
NPM – *New Public Management*
OGU – Ouvidoria Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
Res. – Resolução
SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão
SAC – Serviço de Atendimento ao Consumidor
Séc. – Século
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
QTD – Quantidade
UECE – Universidade Estadual do Ceará
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
UFPB – Universidade Federal da Paraíba

LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1 – Comunicação na Ouvidoria

Fluxograma 2 – Fluxograma de processos na Ouvidoria/SIC da UFCG

Fluxograma 3 – Relação direta Ouvidoria-Gestão

Fluxograma 4 – Relação Reitoria/Colegiado Pleno – Ouvidorias

Fluxograma 5 – Autonomia da Ouvidoria da UFCG

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resolutividade total

Gráfico 2 – Resolutividade do e-SIC

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Banners

Figura 2 – Site da Ouvidoria da UFCG

Figura 3 – Folder da Ouvidoria da UFCG

Figura 4 – Canhoto de Protocolo

Figura 5 – Registro de demandas presenciais

Figura 6 – Possibilidades resposta no e-SIC

Figura 7 – Possibilidades de resposta negativa no e-SIC

Figura 8 – Quantidade mensal de pedidos de acesso à informação em 2014

Figura 9 – Quantidade mensal de pedidos de acesso à informação em 2015

Figura 10 – Quadro de recursos do SIC em 2014

Figura 11 – Quadro de recursos do SIC em 2015

Figura 12 – Identificação, restrição dos dados ou anonimato.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Quadro de serviços da Ouvidoria da UFCG
- Quadro 2 – Processos e-OUV – agosto de 2015 a maio de 2016
- Quadro 3 – Gestores respondentes
- Quadro 4 – Atribuições de uma Ouvidoria Pública
- Quadro 5 – Apoio à/da gestão, credibilidade e subutilidade
- Quadro 6 – Relação com o Controle Interno
- Quadro 7 – Procedimentos úteis à gestão da universidade
- Quadro 8 – Opinião dos gestores e ouvidores sobre controle social e Ouvidoria da UFCG
- Quadro 9 – Controle social na visão do usuário.
- Quadro 10 – Transparência pública na visão do usuário.
- Quadro 11 – Promoção do Controle Social.
- Quadro 12 – Criação do Conselho Gestor Interno de Participação Social
- Quadro 13 – Opinião de gestores e ouvidores sobre e-SIC e e-OUV
- Quadro 14 – Qualificação e considerações iniciais dos usuários
- Quadro 15 – Meios de acesso
- Quadro 16 – Resolutividade
- Quadro 17 – Qualidade no atendimento
- Quadro 18 – Governança eletrônica
- Quadro 19 – Efetividade gerencial e credibilidade
- Quadro 20 – Autonomia
- Quadro 21 – Mudanças processuais para melhoria dos serviços.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Processos físicos em 2014 e 2015

Tabela 2 – Quantitativo do tipo de demanda apresentada em 2014 e 2015

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2 – OUVIDORIAS PÚBLICAS	19
2.1 – Surgimento das ouvidorias públicas e a relação com ouvidorias privadas	19
2.2 – Ouvidoria pública no Brasil	23
2.3 – A relação entre Ministério Público, Defensoria Pública e Ouvidoria no Brasil	28
2.4 – Sistemas de controle e Ouvidoria.....	31
2.4.1 – Controle Interno e Ouvidoria	32
2.4.2 – Controle Social e Ouvidoria.....	34
2.5 – Governança eletrônica e Ouvidoria.....	37
2.5.1 – e-SIC	38
2.5.2 – e-OUV	40
2.6 – Ouvidoria e Carta de Serviços ao Cidadão	42
2.7 – Perfil do Ouvidor e do público atendido	43
2.8 – Ouvidorias públicas universitárias	45
3 – METODOLOGIA	49
3.1 – Tipo da pesquisa.....	49
3.2 – Fontes de coleta.....	50
3.3 – Técnicas de coleta	51
3.4 – Técnicas de tratamento.....	54
4 – DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA ORGANIZACIONAL	55
4.1 – Quadro de serviços.....	56
4.1.1 – Divulgação do quadro de serviços da Ouvidoria	61
4.2 – Quadro de Processos 2014-2015.....	64
4.2.1 – Principais manifestações de ouvidoria nos anos de 2014 e 2015	70
4.2.2 – Quadro de Processos e-SIC	71
4.2.2.1 – Principais encaminhamentos no e-SIC	76
4.2.3 – Quadro de processos do e-OUV.....	77
4.2.3.1 – Principais encaminhamentos no e-OUV	79
4.3 – Indicadores processuais.....	79
4.3.1 – Resolutividade.....	79
4.3.2 – Justificativas de prorrogação e atraso	81
4.4 – Fluxograma de processos na Ouvidoria	83
4.5 - Fluxograma da relação entre Ouvidoria e Gestão.....	85
4.6 – Questionários	87
4.6.1 – Satisfação dos usuários	106
4.6.2 – Autonomia.....	114
4.6.3 – Melhoria processual	118

5 – PLANO DE AÇÃO	120
5.1 – Propostas que dependem mais da gestão da própria Ouvidoria do que do restante da gestão estratégica da UFCG.	120
5.2 – Proposições imediatas que dependem de decisão da gestão estratégica ou da aprovação ou alteração de norma interna por votação da maioria do Colegiado Pleno da UFCG	125
6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS	135

1. INTRODUÇÃO

O modelo gerencial, proposto após a redemocratização brasileira, notadamente com a Reforma da Administração Pública, traz a dinâmica do mercado e as primeiras concepções de participação e controle social para a rotina estatal brasileira. Observou-se a necessidade de criar canais de comunicação do cidadão com o Estado, que possibilitassem a melhoria da gestão através do controle interno de processos e da participação da sociedade. Neste contexto gerencialista e de nascimento da democracia brasileira nasce a Ouvidoria Pública no nosso país.

A Constituinte define o Ministério Público como o órgão que herdou a autonomia, as responsabilidades e o poder coercitivo do *ombudsman* de inspiração europeia, relegando a Ouvidoria a mero canal de atendimento a reclamações, de nítida inspiração privada. Um novo modo de pensar o campo da administração pública vislumbra olhar diferente para a efetividade do controle social através da Ouvidoria, resgatando parte das oportunidades democráticas nos primeiros anos pós-redemocratização e da Reforma.

As primeiras ouvidorias públicas foram criadas no começo da década de 90 do século passado e nasceram da necessidade de adotar mecanismos de participação social voltados à melhoria da gestão pública. Com o passar do tempo tais órgãos ganharam notoriedade e novas responsabilidades, multiplicando-se e reinventando-se e chegando ao modelo ideal de Ouvidoria Democrática que existe atualmente. Tal modelo vem dependendo muito do perfil dos gestores que administram o órgão, da autonomia que lhe é garantida. Tais aspectos influenciam na escolha entre qual paradigma de administrar será seguido e a natureza democrática, em muitos casos, é relegada a uma mera instrumentalidade sem impacto na realidade social.

Dissertações e teses sobre Ouvidoria e controle social vêm se multiplicando, e o tema vem se tornando cada vez mais importante no campo da administração pública. As várias vertentes desse campo colocam o tema na ordem do dia, dando ênfase aos aspectos que lhes são afeitos.

A Ouvidoria, na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), é um setor novo, tendo entrado em exercício em 2007. As possibilidades de apoio à gestão e realização do controle social o torna significativo para os gestores, usuários internos e externos. Entender a opinião das pessoas, componentes dos diversos seguimentos da comunidade acadêmica e não acadêmica envolvidas com a Ouvidoria torna-se imprescindível para o bom entendimento do fenômeno.

O crescimento da UFCG, que hoje conta com 7 campi, precisa ser administrado da forma mais eficaz possível. Para que esta eficácia gerencial seja efetiva do ponto de vista democrático é preciso que a sociedade a legitime através do controle social. Todos os serviços prestados pela Ouvidoria ganharam ferramentas de governo eletrônico que melhoraram substancialmente a gestão processual e as possibilidades de controle social.

Diante deste setor multitarefas, valorizado pela Nova Administração Pública e pela gestão social, com grandes possibilidades de contribuição gerencial e de consolidação da democracia através da indução da participação da sociedade civil no controle social fica a indagação: a Ouvidoria da UFCG está contribuindo efetivamente para o controle social e para a melhoria da gestão da universidade?

A investigação exaustiva do problema num contexto de um único estudo de caso pode trazer resultados que uma análise comparativa superficial entre organizações diferentes não traria. Além disso, os resultados obtidos com o diagnóstico organizacional da Ouvidoria da UFCG podem produzir dados importantes para futuras pesquisas que desejem realizar um trabalho comparativo.

Nosso objetivo geral é fazer um diagnóstico da Ouvidoria da UFCG, para entender como este órgão vem contribuindo com a gestão estratégica e com o controle social na universidade.

O objetivo principal se desdobra em outros objetivos:

- Analisar o quadro de serviços da Ouvidoria;
- Analisar o quadro de processos da Ouvidoria;
- Entender como vem se dando e quais possibilidades existem no apoio da Ouvidoria à gestão da UFCG;
- Entender as possibilidades de controle social da administração da UFCG através da Ouvidoria;
- Entender a opinião de atores sociais sobre o apoio à gestão e o controle social através da Ouvidoria;
- Realizar e analisar a pesquisa de satisfação com o usuário;
- Entender as possibilidades de melhorias gerenciais da Ouvidoria para que o apoio à gestão estratégica e ao controle social se efetivem na UFCG.

Acreditamos que a Ouvidoria vem passando por um processo de amadurecimento institucional desde que foi criada em 2006, tornando seus serviços mais conhecidos pela comunidade acadêmica e mais eficazes no cumprimento de prazos e atendimento aos anseios imediatos dos usuários. Porém, nossa hipótese é de que tal amadurecimento ainda não pode ser conclusivo quanto à real efetividade da Ouvidoria na indução do controle social e melhoria da gestão da UFCG.

Tentaremos abordar o tema e produzir o diagnóstico, chegando a nossos objetivos e testando nossa hipótese, em seis capítulos, contando com esta introdução. No segundo capítulo tratamos do referencial teórico do tema e no terceiro, a metodologia utilizada para a pesquisa. Trouxemos a evolução do conceito de Ouvidoria, passando por suas naturezas pública e privada, para chegar às particularidades do órgão público de participação social no contexto de reforma administrativa. Neste

cenário, foram analisados contextos políticos, jurídicos e administrativos que abordam a participação social na gestão pública, passando pelos vários serviços prestados por este órgão multifacetado, mostrando os novos e importantíssimos instrumentos do governo eletrônico que mudou a cara do setor e elevou as possibilidades de controle social e melhoria da gestão da universidade. Ao fim do referencial teórico, buscou-se analisar as particularidades das Ouvidorias Universitárias.

Procuramos conceituar e detalhar ao máximo as particularidades já estudadas em torno do fenômeno Ouvidoria, para poder chegar ao diagnóstico do setor, no quarto capítulo, que resultará na proposição de melhoria ou intervenção, constante do quinto capítulo. Responderemos ao problema obtendo o diagnóstico do setor, que será dividido em três partes: quadro de serviços, quadro de processos e opinião dos atores sociais envolvidos. Por fim, no sexto capítulo, apresentaremos as considerações finais.

As duas primeiras partes do diagnóstico foram obtidas através da análise documental e a opinião dos autores foram colhidas através de questionário semiestruturado que se diferenciou em conteúdo e linguagem para atender à natureza de cada seguimento e os objetivos da pesquisa. Compõem o conjunto de atores: os usuários da Ouvidoria, os ouvidores que já passaram pelo setor, os gestores da universidade, o Ouvidor Geral da União e o Presidente do Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias.

2 – OUVIDORIAS PÚBLICAS

As ouvidorias públicas nascem com o ombudsman europeu no começo do século XX, que foi adaptado nos diversos países até chegar ao modelo que existe hoje, que não é padronizado, mas apresenta semelhanças.

No Brasil, assim como em todos os países que apresentam o instituto, o estudo da ouvidoria pública deve passar por um contexto sistemático em que está presente a análise política e jurídica. Esta confluência de campos de estudo multirreferenciais é consenso entre os estudiosos da administração pública brasileira (MEZZOMO; LAPORTA, 1994; FISCHER, 2003 e 2006; GAETANI, 1999).

No que tange às organizações públicas no Brasil é possível perceber um consenso atual quanto à necessidade de aprofundar o estudo das reformas administrativas (ABRUCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1996a, 1996b, 2009; PAES DE PAULA, 2005a, 2005b; SECCHIN, 2009). A reforma gerencial que começa em meados dos anos 90 no Brasil, perdura até os dias de hoje, mas é reinterpretada por novos conceitos que visam humanizar a gestão e valorizar uma efetiva participação democrática em prol do controle social das políticas públicas.

No atual cenário destes órgãos ganha destaque a governança eletrônica, principalmente com o Sistema de Informação ao Cidadão. Esta governança influencia sobremaneira os sistemas de controle, sobretudo o controle social, dá mais qualidade ao serviço prestado e dá suporte para que as ouvidorias se tornem, além de órgãos de atendimento a reclamações, denúncias, sugestões e elogios, órgãos fiscalizadores e de efetivo apoio à gestão estratégica.

2.1 – Surgimento das ouvidorias públicas e a relação com ouvidorias privadas

Desde a Antiguidade, a Administração Pública possui fiscais ou supervisores da administração pública que intermediavam a relação entre o Estado e o cidadão. Considera-se como o primeiro modelo dos ouvidores públicos da atualidade os chamados *ombudsmans*, termo que remonta o fiscal nomeado pelo parlamento na Suécia do começo do séc. XIX. Como afirma Bezerra (2010), a monarquia sueca perdeu força e a população exigia mais representatividade no poder público. Os atos da recente burocracia sueca precisavam ser controlados, o que foi incumbido ao *justitieombudsman*, eleito pelo Parlamento, que recebia queixas e fazia inspeções, não tendo poder de anular atos administrativos, punir servidores ou decidir judicialmente.

Durante todo o século XIX a instituição do *ombudsman* restringiu-se à Suécia e só veio a ser adotado por outro país após a Primeira Guerra Mundial, quando a Finlândia, recém independente, o faz em 1919 sendo acompanhada pela Dinamarca apenas em 1953. Depois desses países

escandinavos, o instituto foi implantado na Nova Zelândia que acabou espalhando a ideia para a comunidade de países de influência britânica.

O *ombudsman* teve maior expansão após a Segunda Guerra Mundial devido ao aumento das responsabilidades da Administração Pública. A partir dos anos sessenta, o *ombudsman* foi sendo implantado em diversos países da Europa. Como destaca Bezerra (2010), a adoção do Provedor de Justiça de Portugal em 1975 influenciou a previsão do Defensor del Pueblo na Espanha em 1978, se espalhando pela América espanhola, chegando ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) mexicano. O Defensor del Pueblo acumula poderes que nenhum outro da mesma natureza possui no mundo, podendo propor ações de inconstitucionalidade. Nomeação colegiada, apurações de ofício e fungibilidade dos meios de acesso são características comuns na maioria dos modelos.

De acordo com Tácito (1988) essas previsões constitucionais nos países ibéricos serviram de inspiração para o Brasil tentar instituir seu próprio *ombudsman*, o que foi feito através de projetos de lei nos anos de 1981, 1983 e 1984. Diferentemente do Defensor del Pueblo na Espanha, o brasileiro não previu em nenhum desses projetos dar poder aos ouvidores para propor inconstitucionalidade de leis. As representações federais dos advogados, do Ministério Público (MP) e dos sindicatos, além de outras entidades de classe federais foram agraciadas com tal poder. A exclusão das ouvidorias pode ser explicada, em parte, pela natureza dessas instituições no Brasil, que, na prática, acabou por incorporar muito pouco a interferência normativa e o poder fiscalizatório dos demais modelos do resto do mundo. Aqui no país outros órgãos públicos como a Defensoria Pública (DP) e o MP, incumbiram-se dessas atribuições constitucionais. Discutiremos a diferença entre estas instituições em tópico específico, mas adiantamos o que aduz Bezerra (idem, p. 48 e 49):

(...) depois das frustradas tentativas de sua adoção, o legislador contentou-se com entregar ao Ministério Público as funções do idealizado Ouvidor do Povo, por um lado, e, por outro, criar as Ouvidorias. A solução salomônica deixou órfão o cidadão: nenhuma das duas figuras, nem de longe, pode ser tomada por *ombudsman*.

É preciso destacar que o instituto do *ombudsman* também influenciou sobremaneira a administração das organizações privadas. Nos anos 50 e 60 houve crescimento econômico, aumentando o mercado consumidor, que pôde exigir mais direitos. No Brasil, apenas em 1985 surge o primeiro *ombudsman* privado e em 1990 é promulgado o Código de Defesa do Consumidor (CDC). Esta norma não faz nenhuma menção a este representante e entrega a fiscalização da relação de consumo ao Ministério Público, a órgãos de defesa do consumidor e associações (BRASIL, 1990).

Ferreira (2004, apud Santos, 2008, p. 27) apresenta duas acepções do *ombudsman*, que reflete a confusão entre esta palavra e a palavra ouvidor. Na acepção pública significa “funcionário do governo que investiga as queixas dos cidadãos contra os órgãos da administração pública”, e na privada significa “pessoa encarregada de observar e criticar as lacunas de uma empresa, colocando-

se no ponto de vista do público”. Hoje em dia o termo *ombudsman* no Brasil é mais utilizado para se referir à Ouvidoria privada. Para entender a Ouvidoria pública brasileira, precisaremos aprofundar um pouco a diferenciação desta para a sua coirmã da esfera empresarial.

No Brasil, a Ouvidoria privada veio buscar inspiração no *ombudsman* público para melhorar o relacionamento com seus clientes. Ladeira (2007) mostra que a publicação do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, exigiu das empresas a criação de canais de comunicação para atender reclamações que poderiam resultar em ações nos órgãos de defesa do consumidor.

Como já comentamos, o CDC não fala diretamente em Ouvidoria, assim como a Constituição Federal (CF). Os canais de comunicação proporcionados pelas empresas para atender os clientes não são exigidos expressamente pelo código, mas a necessidade era premente, com o passivo judicial que adviria da promulgação desta norma, como alerta Ladeira (2007).

Comparato (2005) mostra que no Brasil, o *ombudsman* do consumidor instalou-se antes da Ouvidoria pública, em empresas como a Rhodia, bancos Real e Nacional, Hospital das Clínicas de São Paulo, Grupo Pão de Açúcar e jornal Folha de São Paulo. Essas duas últimas foram as maiores divulgadoras do conceito, no início dos anos 90. Um texto de propaganda do Pão de Açúcar é ilustrativo:

“Ela entra em nossas lojas, apalpa as frutas, confere a limpeza, verifica os preços, aponta os defeitos para o gerente. Depois sai, sem comprar nada. O que a gente faz com uma mulher dessas? A gente paga para ela fazer isso” (VOLPI, 2002, *apud* COMPARATO 2005, p. 31).

Leão (2007, p. 38) mostra que para congregar os anseios das Ouvidorias privadas e públicas no Brasil, foi criado em 1995 a ABO (Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsmans*). Apesar das diferenças, estas instituições viram a oportunidade de estimular o relacionamento de ouvidores públicos e privados, como mostram os objetivos principais e complementares:

Art. 2º. A ABO tem por objetivo estimular e promover o congraçamento e o relacionamento entre todos aqueles que exerçam a função de Ouvidor/*Ombudsman* no Brasil, como também os que atuam em atividades de defesa da cidadania, dos direitos individuais e do meio ambiente.

Para a ABO a ligação aos conceitos de democracia englobam a defesa do cidadão na condição de consumidor. Comparato (2005) explica que no Brasil o termo *ombudsman* é mais utilizado na área privada, enquanto Ouvidoria é termo mais empregado na esfera pública brasileira desde seu período colonial. Gabra e Rossi, (2007, p.21 *apud* Barros et. al., 2011) afirmam que no Brasil-Colônia, o Ouvidor Geral tinha esse nome, mas limitava-se a reportar os acontecimentos ao titular do poder, não exercendo a representação do cidadão diante de um órgão público.

O Fórum de Ouvidorias Públicas e Privadas, que aconteceu em 2014, discutiu um marco

legal que pudesse disciplinar a atuação de todas as Ouvidorias. O Estatuto da ABO é uma norma interna de uma associação privada e por mais que sirva de algum parâmetro para entender as Ouvidorias brasileiras, não constitui o marco legal destas. Hoje considera-se a IN nº 01 da OGU, publicada em 05 de novembro de 2014, como o marco legal das ouvidorias públicas.

Os primeiros canais de atendimento nas empresas foram os Serviços de Atendimento ao Consumidor (SAC), que prestavam um serviço de pós-venda direto e padronizado. Ladeira (2007) atesta que os *ombudsmans* privados são instâncias diferentes dos SACs e surgiram justamente para prestar um atendimento menos padronizado. Guazzelli (2004) explica que a diferença é apenas semântica, devendo ambas acolher as manifestações, providenciar o encaminhamento interno e obter solução ou justificativa para a impossibilidade de atendimento.

Também há SACs (Serviço de Atendimento ao Cidadão) públicos que surgiram da necessidade de massificação no atendimento ao cidadão. Diferentemente desses, o atendimento das demandas enviadas à Ouvidoria é complexo, pois as respostas às solicitações de informação precisam de um diálogo interno cuidadoso com os setores da instituição (BRASIL, 2012a). Os SACs ou *Call Centers* públicos, segundo Ferrer (2012), se restringem a informar procedimentos, locais ou documentos.

Na IN nº 01/ 2014, a OGU não oficializou o uso das Ouvidorias federais para solicitações de informação em geral. Vejamos a lista de serviços atribuídas às Ouvidorias públicas:

Art. 4º Cada Ouvidoria pública federal deverá, no âmbito de suas atribuições, receber, dar tratamento e responder, em linguagem cidadã, as seguintes manifestações:

(...)

III - solicitação: requerimento de adoção de providência por parte da Administração;

Requerimento de adoção de providências é muito distante de solicitação de informações diversas. Veremos mais à frente que o serviço de provedor de informações acabou sendo incorporado informalmente. No setor público, assim como no privado, as Ouvidorias acabaram por incorporar o atendimento geral, incluindo este saneamento de dúvidas pela falta de outra opção para solicitação de informação ou falta da devida orientação ao cidadão (BARROS et. al., idem).

As informações requeridas através Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) também não podem ser confundidas com as meras consultas abordadas acima. A administração dos pedidos de acesso às informações públicas também foi incorporada recentemente às ouvidorias a partir de maio de 2012 pela Lei de Acesso à Informação – LAI (12.257/11).

Vimos, portanto, que há semelhança entre ouvidoria e SACs, sejam públicos ou privados, é perceptível, porém, ao contrário das entidades privadas, o objetivo primordial das ouvidorias não é o lucro e, diferente do SAC público não reúne atendimentos de órgãos diversos num único local. Leão (2007) alerta que as instituições públicas também devem visar um tipo especial de lucro – o social. A

administração pública atual percebe cada vez mais que a obtenção deste lucro depende do que está pensando e precisando o “cidadão-cliente”, adotando as estratégias de marketing do SAC privado.

A melhoria do serviço prestado pelo servidor público, a busca pela eficiência e a administração por resultados são de nítida influência privada e influenciam as instituições públicas em geral. Essas características fazem parte da rotina gerencial da nova gestão pública e não há como ser diferente quanto às Ouvidorias. Porém há inúmeras complexidades no setor público, que fazem com que o modelo privado não possa virar um modelo universal. Lyra (2014a) alerta para o fato de que a influência privada é perigosa e afeta sobremaneira a autonomia da ouvidoria pública, na medida em que a mera fidelização de clientes desnatura a “radicalização da democracia” participativa. Porém, é preciso interpretar o anseio deste autor com a necessidade de fidelização do cidadão participativo e que acredite no trabalho da ouvidoria. Para isto, este órgão precisará mostrar resultados gerenciais e, medindo a satisfação de seus cidadãos usuários, procurar entender como atrair cada vez mais a sociedade para o controle social, tendo, por conseguinte, resultados democráticos.

2.2 – Ouvidoria pública no Brasil

Patrimonialismo, burocratismo, gerencialismo e administração pública social convivem até hoje disputando um mesmo espaço na administração pública brasileira. É nesse contexto de disputa política que a ouvidoria se insere, determinando seu destino a escolha política não só do governante, mas também do administrador público nos vários níveis hierárquicos.

Bresser-Pereira et. al. (1995, p. 15) afirma que na concepção patrimonialista o aparelho do Estado é uma extensão do poder do soberano prevalecendo corrupção e nepotismo. Pinho (1998) defende que as várias reformas da administração pública brasileira, desde os anos 30 do século XX até hoje, tentaram desvencilhá-la do patrimonialismo, mas não obtiveram sucesso.

Abrucio (1997) mostra a definição clássica de burocracia como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento de procedimentos administrativos e em que bom desempenho é aquele que observa as normas legais e éticas. Mostra o autor que a burocracia começou a ganhar uma imagem negativa com os neoliberais a partir dos anos 80, que a trataram mais como um grupo de interesse, tendo o setor privado o modelo ideal de gestão.

Torres (2004) afirma que no Brasil a burocracia teve que conviver com o patrimonialismo e o gerencialismo, desvirtuando o que os teóricos burocráticos formularam. Para Bresser Pereira (1997), tanto o patrimonialismo como o burocratismo estavam condenados, necessitando-se agora de estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados.

É nesta concepção gerencialista que surge a utilização do termo cidadão-cliente. Ferreira et. al. (2012) afirmam que a condição de consumidor dos serviços públicos não está atrelada ao poder de compra, e sim à titularidade de direitos individuais e sociais, podendo-se utilizar estratégias de marketing adaptadas ao setor público, com foco no “cliente”. Bresser-Pereira (1996a; 1996b; 2009) utiliza o termo cidadão-cliente corriqueiramente, tendo nítida influência da NAP. Para Secchi (2009) as novas abordagens de administração pública, que tratam cidadãos como clientes de serviços públicos, valoriza a eficiência, *marketzation* (mecanismos de mercado), *accountability* (responsabilização e controle) e *benchmarks* (observação das melhores práticas). Ribeiro e Oliveira (2013) mostram que a ouvidoria atua como fonte de informação e marketing captando anseios dos cidadãos e aproximando-os da gestão, fortalecendo-a.

Motta (2013) explica que o surgimento do *New Public Management* (NPM) ou Nova Administração Pública (NAP) veio da necessidade de mudanças rápidas e novas soluções, favorecendo a proposição de práticas flexíveis de gestão privada no setor público. Para este autor a NAP já teve seu fim por ter desconsiderado instrumentos práticos de gestão. Seria ilusório tentar resolver problemas políticos com técnicas gerenciais, que não contornam a política. Ao mesmo tempo, defende que a gestão do Estado seja valorizada, no que podemos denotar uma necessidade técnica, mas não vinculada aos padrões privados.

As Ouvidorias se inserem como ferramentas do gerencialismo através do apoio à gestão através de informações (banco de dados e estatísticas), sugestões (dos cidadãos usuários ou da própria Ouvidoria), parceria com os órgãos de controle e através do controle social. Os usuários são um termômetro de como a instituição a que pertence o órgão de cidadania está lidando com os problemas relacionados à sua gestão e que são levados à Ouvidoria para que esta intermedeie a resolução do problema junto ao setor competente na instituição. Foi o que observou Barros (2011) ao demonstrar que a melhora na captação da opinião dos cidadãos é diretamente proporcional ao número de reclamações e outras manifestações. Quanto mais a Ouvidoria se preocupa em melhorar seu serviço e o serviço da entidade, mais reclamações recebe, o que gera um ciclo virtuoso.

Esta melhoria gerencial dos serviços, aferidos pela satisfação do usuário e que incentiva mais cidadãos a utilizá-los, não está contrário ao pensamento de outra vertente do campo de administração pública – a gestão social. Eficiência de processos sem a devida observação dos impactos provoca descompasso, segundo Sanfeliu et. al. (2015, p. 26), representante desta vertente:

(...) temos acreditado que as propriedades fundamentais de uma boa política pública gravitavam exclusivamente em torno de sua eficácia e eficiência, mas descobrimos que somos muito eficazes e muito eficientes para fazer coisas que não resolvem os problemas das pessoas, porque a racionalidade tecnocrática é incapaz de gerar respostas inteligentes baseadas na implicação ativa dos diferentes atores envolvidos com as políticas.

Porém, a abordagem societal não exclui a necessidade de soluções gerenciais:

“(...) embora a vertente societal priorize a dimensão sociopolítica da gestão, ela também faz suas incursões no domínio da dimensão institucional-administrativa na medida em que elabora novos arranjos institucionais e de gestão.” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 47)

Para Paes de Paula (2005), a administração pública societal se encontra incrustada em um processo dialético ainda em curso. O modelo de gestão social é uma tentativa de fazer o que a nova administração pública não conseguiu – inserir a sociedade civil nas decisões estratégicas. Um mecanismo de participação preparado para ouvir o que a sociedade tem a dizer torna-se imprescindível à gestão.

A engenharia institucional em prol da democracia deliberativa defendida por Paes de Paula (2005), em que a participação social não se restringe à representação política, pode ser observada na análise de Kleba e Wendausen (2009) como um empoderamento estrutural em que relações de poder autoritárias podem dar lugar a relações mais horizontais. Para as autoras, a criação e conquista de espaços de participação criam esta horizontalidade. As Ouvidorias Públicas precisam fazer parte desta engenharia institucional e empoderamento estrutural em prol da democracia participativa ou deliberativa. Não só atender bem os usuários, através dos múltiplos serviços a que o órgão está encarregado, mas ter plena autonomia são requisitos essenciais a este empoderamento.

Das concepções de administração pública atuais, surgidas da evolução política da burocracia para um gerencialismo de mercado, surge também uma administração social que não pode ser relegada pela gestão das ouvidorias públicas e instituições a que pertencem. Tal concepção, como vimos, valoriza a participação social em termos de controle e efetivação da vontade popular e não mais como mero aceite ou participação sem influência nas decisões dos gestores.

As Ouvidorias públicas, diante de todo este palco de concepções organizacionais que a todo tempo digladiam-se politicamente, tornam-se partículas proeminentes da participação social, valorizada atualmente pela ciência administrativa. Como nossa análise impescinde da confluência de campos de estudo, junta-se à análise político-administrativa uma análise jurídica dessa participação social e das ouvidorias.

A Ouvidoria surge expressamente na Constituição através da EM nº 45/04, que aborda a criação das Ouvidorias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Com esta previsão os órgãos de cidadania e participação social ganham *status* constitucional. Mas já havia incentivo constitucional à participação social com a Emenda nº 19/98, que modificou o §3º do art. 37 da CF/88 para prever:

Art. 37. [...]

§ 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;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

(BRASIL, 1988)

Pode-se dizer que as Ouvidorias públicas acumularam essas três funções previstas no parágrafo terceiro: reclamação, acesso às informações públicas e denúncia. Acrescente-se a esta lista a possibilidade de sugestões, elogios e dúvidas (este último serviço é controverso, como veremos). O inciso II mostra que seria natural a assunção do Serviço de Informação ao Cidadão pela Ouvidoria.

O serviço constante do terceiro inciso tem duas acepções. Tanto a representação funcional como a denúncia apresentam notícia de suposto ato ilegal de agente público, mas a primeira é encaminhada por um agente público e a segunda por um particular (BRASIL, 2015a).

A representação ou a denúncia podem ser feitas através da Ouvidoria, mas o processo que julgará o servidor que tenha cargo, emprego ou função pública, e aplicará a punição disciplinar devida, não é realizado pelo órgão de cidadania. É feito um juízo de admissibilidade prévio (Brasil, 2014a). Tal juízo se dá com a identificação do representante e do representado, da suposta irregularidade (associada ao exercício do cargo) e dos indícios já disponíveis.

A Instrução Normativa Conjunta nº 01, entre a Corregedoria Geral da União (CRG) e Ouvidoria Geral da União (OGU), de junho de 2014, trata das normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas. O seu art. 2º determina:

Art. 2º. Apresentada denúncia anônima frente a Ouvidoria do Poder Executivo federal, esta a receberá e a tratará, devendo encaminhá-la aos órgãos responsáveis pela apuração desde que haja elementos suficientes à verificação dos fatos descritos.

§1º Recebida a denúncia anônima, os órgãos apuratórios a arquivarão e, se houver elementos suficientes, procederão, por iniciativa própria, à instauração de procedimento investigatório preliminar.

§ 2º O procedimento investigatório preliminar mencionado no parágrafo anterior não poderá ter caráter punitivo.

Numa interpretação antecipada e simples das normas e jurisprudências, poderíamos pensar haver possibilidade de juízo de admissibilidade prévio da Ouvidoria em que apuraria de maneira breve e simples se há indícios de materialidade e autoria, antes de passar o processo para o órgão apurador. Mas esta Instrução Normativa, editada pelo órgão coordenador das Ouvidorias públicas é muito clara no sentido de fazer da Ouvidoria mero canal informativo da representação ou denúncia.

Essa IN Conjunta não pode gerar confusão com a IN nº 01 da OGU, publicada em novembro de 2014, que também abordou essa questão da apuração no seguinte sentido:

Art. 8º À denúncia recebida pela Ouvidoria, desde que contenha elementos mínimos de autoria e materialidade, será oferecida resposta conclusiva (...).

§1º No caso da denúncia, entende-se por conclusiva a resposta que contenha informação sobre encaminhamento aos órgãos competentes de controle interno ou externo e sobre os procedimentos a serem adotados.

A Ouvidoria, portanto, para as normas que a instruem, poderá receber representação ou denúncia, mesmo que anônima, a qual encaminhará para o órgão responsável pela apuração e ao órgão de controle interno e externo, não devendo proceder em apurações investigativas.

O quadro de serviços das Ouvidorias públicas só estará completo se for inserido o controle social. Na tentativa de impulsionar a efetividade da participação social, vários anos depois de ser mencionada na Reforma proposta pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, foi publicado o Decreto 8.243 de 2014, que, dentre outras atribuições, instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS. A participação social promovida por esta norma procurou agregar ao poder das tradicionais instâncias de representação política a construção de um sistema de participação democrática direta, tornando-a mais completa do que a que fora idealizada pelos gerencialistas do MARE. O art. 2º enumera as formas de participação social:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas (...);

III - comissão de políticas públicas (...);

IV - conferência nacional (...);

V - Ouvidoria pública federal - 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;

VI - mesa de diálogo (...);

VII - fórum interconselhos (...);

VIII - audiência pública (...);

IX - consulta pública (...); e

X - ambiente virtual de participação social (...).

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal. (BRASIL, 2014b, grifo nosso)

O inciso quinto do artigo hora estudado é elucidativo quanto ao controle social e aprimoramento da gestão da entidade que o atendimento e tratamento às manifestações de ouvidoria podem gerar. Apesar disso, alguns usuários e gestores persistem em confundir este instituto com uma mera central de atendimento, sem qualquer influência gerencial ou social relevante. Veremos se essa opinião se confirma com os atores sociais aqui pesquisados.

Diferentemente dos Conselhos, Comissões e Conferências, as Ouvidorias recebem demandas de cidadãos que não participam de movimentos sociais, podendo, este atendimento

individual representar um problema coletivo. O grande potencial das Ouvidorias se traduz na oportunidade democrática, gerencial e comunicativa para a gestão pública e para os cidadãos. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO; UNIÃO EUROPEIA, 2012, apud BRASIL, 2012a, p. 7).

Os primeiros Conselhos e Conferências criados no país foram na área de saúde. Cotta *et. al.* (2011) mostram que as garantias de atuação não são respeitadas e a representatividade é prejudicada por ingerências políticas. Da mesma forma, nas Ouvidorias, o contexto autoritário permanece em alguma medida, devido à falta de autonomia de alguns ouvidores (LYRA, 2011).

Vemos um grande arcabouço legal que apresenta a Ouvidoria como oportunidade de exercício da cidadania e também como ferramenta de gestão pública. Neste último caso o setor tem por propósito conhecer o grau de satisfação do usuário de serviço público; buscar soluções para as questões levantadas; oferecer informações gerenciais e sugestões ao dirigente do órgão, visando o aprimoramento da prestação do serviço (CGU, 2009). Porém, veremos a seguir que o constituinte de 1988, por motivos político-ideológicos, não escolheu as ouvidorias como protagonistas na busca da cidadania, perdendo estas a oportunidade de se tornarem órgãos independentes e verdadeiramente efetivos. Verificaremos a configuração atual da Ouvidoria da UFCG, que pode refletir o espectro das demais ouvidorias públicas brasileiras, que são restritas, pobres em recursos e pobres em prerrogativas constitucionais. A legislação, portanto, ao passo que delegou grandes responsabilidades e importância teórica e social, restringe-se a regular o parco poder que o constituinte reservou às ouvidorias públicas.

2.3 – A relação entre Ministério Público, Defensoria Pública e Ouvidoria no Brasil

Como já comentamos nos tópicos anteriores, a adoção do Ministério Público e posteriormente da Defensoria Pública substituiu as propostas de *ombudsman* ou defensor do povo na constituinte de 1988. A análise do *parquet* (MP) e da Defensoria se faz importante no estudo das Ouvidorias públicas para entendermos as diferenças nas atribuições destes órgãos, e as razões para a escolha dos constituintes.

O MP participa do controle administrativo com poderes coercitivos, o que a diferencia substancialmente da Ouvidoria, que tem poderes meramente recomendatórios. Além disso, o MP pode propor ação para debater a constitucionalidade de uma norma, bem como garantir direitos difusos e coletivos diretamente através de ações judiciais (BRASIL, 1988). Lyra (2010) afirma que Ouvidoria e MP, considerando o maior poder desta, podem ser exitosas numa “complementariedade dialética”, ambos partilhando das atribuições de *ombudsman* ou *defensor del Pueblo*.

Ao lado do MP, a Defensoria Pública é outro órgão que está atrelado ao conceito de cidadania

no Brasil. Foi criada a partir do art. 134 da Constituição Federal. Da Silva (2007) mostra que a opção pelo MP não é a mais democrática, tendo em vista não possuir a cultura do acesso aos excluídos, que coincidem frequentemente com réus do processo penal, tornando este órgão muito mais repressor que protetor. Segundo ele a DP tem acesso aos excluídos, mas não tem organização e prerrogativas suficientes para conseguir garantir ao oprimido a proteção mínima indispensável.

Questão crucial na diferenciação destes órgãos é a autonomia, que está presente no MP e na Defensoria, mas em apenas algumas Ouvidorias. A autonomia para Lyra (2011) está intimamente ligada a duas racionalidades ou paradigmas: modernizante (gerencial ou instrumental) e democrático (dialógico). Para ele o crescimento no número de Ouvidorias não se fez acompanhar do aperfeiçoamento do seu formato institucional, além disso, por mais autônoma que pareça ser, é atrelada administrativamente ao poder ao qual é vinculada.

Outras semelhanças e diferenças podem ser observadas. Cardoso (2010) mostra que a Defensoria ganhou novas funções através da Lei Complementar 132/2009, tais como a solução extrajudicial de litígios e a difusão de direitos humanos. É perceptível que a difusão da cidadania e a composição extrajudicial de litígios por meio da mediação são funções afins à Defensoria e Ouvidoria. Se o MP pode tratar reclamações e denúncias advindas da administração pública e a Defensoria Pública pode receber tais demandas advindas de setores desprivilegiados socialmente, por que se faz necessário a existência de Ouvidorias públicas?

A resposta está no fato destes órgãos serem canais internos de comunicação com as instituições públicas, apresentando características que justificam sua existência. Estas não agem judicialmente de maneira direta podendo se concentrar num serviço mais proativo e com mais liberdade de ação. Santos (2008) afirma que a Ouvidoria representa um método extrajudicial para a resolução dos conflitos entre o Estado e cidadão, constituindo uma autocrítica organizacional. Afirma (Lyra 2011) que a informalidade do ouvidor para proceder na mediação facilita este trabalho. Conciliar administrativamente evita processo disciplinar e eventual recurso à justiça, resultando economia de gastos, rapidez na solução, menor desgaste para as partes e produção de informações estratégicas. Chrispino (2007) considera o conflito uma oportunidade de racionalizar estratégias de cooperação e oportunizar amadurecimento social.

Arantes (1999, p. 87) ao analisar o MP, reconhece a necessidade da “dimensão coletiva de certos conflitos até então tratados individualmente”. Essa dimensão coletiva foi dada ao MP desde 1988, mas até hoje permanece num limbo autoritário e classista. Tácito (1988, 1994), estudando a constituinte, explica que a escolha pelo MP veio em detrimento das propostas de Defensores do Povo (Ombudsman) apresentadas por comissão parlamentar específica que trazia ao Brasil um modelo de instituição já acolhida em vários países e adotado pela Prefeitura de Curitiba como nome de Ouvidoria. O Defensor do Povo que seria previsto na Constituição, seria eleito pelo parlamento, após

indicação da sociedade civil, para zelar pelos direitos fundamentais e respeito aos poderes do Estado, podendo responsabilizar autoridades que agissem de maneira abusiva no cumprimento de recomendações. Tais parâmetros poderiam ser adotados pelas Constituições Estaduais. Já é possível verificar de nossa análise que as ouvidorias públicas atuais, e até mesmo a de Curitiba, que inspirou alguns constituintes, em nada se parecem em termos de prerrogativas com a proposta inicial de Defensor do Povo. Aqueles constituintes que conseguiram se sair vitoriosos entregaram tais prerrogativas ao MP e retirou a possibilidade de indicação da sociedade civil. O chefe do MP brasileiro é escolhido pelo Presidente e referenciado pelo parlamento.

Além da escolha constitucional equivocada, o MP, após 30 anos de criação, não se mostra efetivo na busca por direitos coletivos. Infelizmente, no Brasil há uma lógica sistemática em que apenas uma classe com recursos o suficiente para ter acesso a uma boa educação privada consegue chegar a ser promotor. Normalmente, esta classe tende a defender a manutenção dos seus privilégios ao invés de defender a efetivação de direitos coletivos. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, critica o punitivismo penal de recentes propostas de mudança legislativa angariadas pelo MP (IBCCRIM, 2015). O boletim retrata um MP muito mais repressor que garantidor de direitos.

A mesma lógica excludente acomete a Defensoria Pública, de forma um pouco mais branda, tendo em vista ser um órgão voltado exclusivamente à defesa dos necessitados. Aqueles que escolhem trabalhar na DP estão a par desta característica e tendem a ser profissionais com um perfil mais cidadão. Diferentemente da proposta constitucional com nome parecido, a Defensoria, assim como o MP, nasce na Constituição de 1988, mas não é concebida com as várias prerrogativas deste último órgão. Vários autores apontam que as Defensorias são subvalorizadas (FERRAZ, 2011; CARDOSO, 2011; ROCHA, 2005), o que atrapalha a consecução de seu intento cidadão.

Para o ouvidor público tal lógica excludente ou includente dependerá do grau de autonomia que lhe é dado. A possibilidade deste cargo ser entregue a algum cidadão militante de causas sociais dependerá muito do grau de politização do gestor chefe ou da maioria do colegiado que elegerá o ouvidor. Dificilmente há eleição direta e, mesmo esta, não garante um ouvidor consciente do seu papel político, tendo muito mais valorização dos gestores públicos que serão fiscalizados um ouvidor essencialmente burocrata.

Apesar das diferenças em termos de autonomia, prerrogativas, interferência judicial e acesso ao cidadão necessitado, é do interesse público que esses três órgãos se complementem e atuem de forma a não se excluam. Todos eles foram criados em prol da efetivação de direitos, não só individuais, mas coletivos, o que precisa ser considerado por cada profissional que neles atua.

2.4 – Sistemas de controle e Ouvidoria

Há uma tendência otimista de acreditar na Ouvidoria como canal ativo dos sistemas de controle, principalmente o social. Mostra Antunes (2010) que, tanto o controle social, da qual a Ouvidoria é agente direta, quanto o apoio aos controles interno e externo, ainda é incipiente por parte deste órgão, mas totalmente possível. Apesar de ter sido concebida como agente do controle social, a Ouvidoria ainda enfrenta a dificuldade da construção de uma cidadania ativa na busca de direitos junto à gestão pública.

A Controladoria Geral da União (CGU), que coordena tanto os controles internos como as Ouvidorias públicas federais, além do apoio ao controle externo federal, nos mostra a diferença entre serviço de controle e de Ouvidoria:

“(...) a Ouvidoria não deve se sobrepor aos órgãos de controle interno e externo que detêm os poderes, conhecimentos e técnicas de apuração/investigação de atos administrativos. A Ouvidoria não tem poderes para apurar a veracidade das manifestações. Para isso, teria que ter poderes investigatórios o que, além de se configurar como uma sobreposição à ação dos órgãos de controle e correição implica em gastos”. (BRASIL, 2013a, p.18).

Enquanto o controle interno é realizado por órgão da própria entidade pública, o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo através do seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas, no âmbito federal, estadual e municipal (caso o município tenha TCM). Ao lado do Sistema Federal de Controle Interno, os Tribunais de Contas subsidiam a gestão com dados e pareceres que visam a melhoria dos processos. Neste último aspecto assemelham-se às Ouvidorias, que também produzem dados através de estatísticas de atendimento e pesquisa de satisfação de usuários.

Pereira (2003) mostra que a primeira Ouvidoria do Brasil, a do Estado do Paraná, criada em 1991, tinha atribuições de Tribunais de Contas: fiscalização de natureza contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional. Isto poderia confundir a conceituação e atuação destes órgãos. Mas explica o autor que, diferentemente desses tribunais, a Ouvidoria era intraorgânica, o que lhe retirava parte de sua autonomia, pois a fiscalização era feita por órgão pertencente aos quadros da entidade. O trabalho dos Tribunais de Contas é externo e por isto mais autônomo e independente da instituição fiscalizada.

A CGU, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, produziu manual para as Instituições Federais de Ensino abordando as auditorias internas, as quais não podem ser atribuídas às Ouvidorias:

As unidades de Auditoria Interna têm como finalidade básica fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, bem como prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Essas Unidades devem atuar de forma a contribuir para o alcance dos resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão. Além disso, devem propor as ações corretivas necessárias, buscando sempre agregar valor à gestão

e racionalizar as ações de controle. Devem também prestar assessoramento à alta administração da entidade. (BRASIL, 2013, p. 5).

Percebe-se, portanto, que as Ouvidorias não se confundem com os Tribunais de Contas e Auditorias Internas, sendo órgão de mera assessoria indireta a tais serviços. O que une os controles externo e interno às Ouvidorias é o fato de poderem produzir dados que subsidiem a melhoria da gestão da entidade pública, podendo recomendar que o gestor se adeque, tendo os tribunais de contas poder administrativo sancionatório, conforme art. 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)

2.4.1 – Controle Interno e Ouvidoria

A relação do Sistema Federal de Controle Interno e do órgão de controle interno das entidades públicas federais com as respectivas Ouvidorias destas é umbilical. A diferença entre o Sistema e a sua parte, o órgão de controle interno, é o fato de que este tem uma lista de serviços menor que se resumem em exercer a autotutela administrativa, em que a Administração tem o dever de rever atos ilegais e o poder de revogar atos que não sejam convenientes. Tal órgão recomenda a anulação ou revogação, que é decidida pelos setores que recebem a recomendação. Na prática, a cultura organizacional e o perfil dos gestores da entidade influenciam nesta relação, podendo até mesmo excluí-la.

Já analisamos que a Ouvidoria é vinculada a um órgão de controle externo – a CGU, mas são apenas órgãos internos, vinculados à gestão máxima da entidade, recebendo desta o suporte necessário para o exercício autônomo de suas funções. (BRASIL, 2012a). Ao mesmo tempo que é vinculada internamente, a Ouvidoria possui vinculação externa com a CGU, como atesta o art. 17 da Lei 10.683, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios:

*Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao **controle interno**, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de **Ouvidoria** e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. (**grifo nosso**).*

Percebe-se que a CGU administra tanto os controles internos quanto as Ouvidorias públicas dos órgãos federais. A Ouvidoria Geral da União, que integra a CGU, administra as Ouvidorias federais e apresenta diretrizes que servem de parâmetro para as Ouvidorias dos demais entes federativos.

O controle interno é previsto na Constituição Federal da seguinte forma:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Note-se que a Constituição estabelece uma exigência aos três Poderes para que tenham sistemas próprios de controle interno. Esses sistemas próprios dizem respeito a várias atribuições ligadas essencialmente à fiscalização contábil. Siena e Soares (2012) asseveram que no modelo de administração pública burocrática, o órgão de contabilidade é responsável pelo controle, funcionando com uma racionalidade instrumental.

Mas o conceito de controle interno é mais abrangente, pois engloba também o controle administrativo. Para Siena e Soares (2012) o controle na administração pública numa perspectiva gerencial é a verificação da conformidade da atuação desta a um padrão administrativo, possibilitando ao controlador medidas ou propostas de acordo com o alcance de metas. Os autores analisam as universidades e acreditam que o exercício do controle nestas instituições apresenta um empecilho: a falta de padrões, uma vez que a forma de organização pretendida pela reforma não foi implementada, mesmo nas universidades criadas após a Reforma de 1995. Além disso, não há consenso sobre as formas e os agentes de controle específicos para este tipo de instituição, o que leva a utilização dos mesmos padrões de outras instituições.

A Instrução Normativa da OGU nº 01 de 5 de novembro de 2014, que institui procedimentos para as ouvidorias públicas do executivo federal, em seu art. 4º aduz que:

Art. 4º. Cada Ouvidoria pública federal deverá, no âmbito de suas atribuições, receber, dar tratamento e responder, em linguagem cidadã, as seguintes manifestações:

(...)

V - denúncia: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

Vê-se que a IN 01 de 2014 restringiu o conceito de denúncia, pois comunicações que não precisem passar pelo Controle Interno ou Externo serão classificadas como reclamações. Em relação ao sistema e-OUV, é o usuário que classifica a manifestação, tendo a restrição utilidade apenas para a Ouvidoria.

A relação entre Ouvidoria e Controle Interno está institucionalizada, porém ainda depende da iniciativa gerencial de ambos os setores. Há uma crítica quanto a este último sistema, tendo em vista sua falta de compromisso com o controle social. Davis e Blaschek (2006) julga-o estático e com visão apenas posterior ao fato, baseando-se na punição de faltas, não havendo controle prévio do que está sendo planejado. Não há uma cultura de acompanhamento de eficácia e uma cultura consultiva, mas sim, apenas repressiva. Podemos afirmar que esta cultura consultiva poderia ser melhor

trabalhada pelo órgão de Controle Interno se o mesmo soubesse utilizar os serviços de sua parceira Ouvidoria.

Evidencia-se, portanto, não só a relação entre os órgãos controle interno e Ouvidoria, mas também entre estes e o controle social. A necessidade de implementar e fiscalizar a transparência nos serviços, processos e padrões de desempenho mostram que estes órgãos podem ser parceiros no apoio à gestão e no fomento ao controle social.

2.4.2 – Controle Social e Ouvidoria

Para o estudo do controle social na modernidade imprescindível entender sua evolução de conceito unidimensional punitivo para um conceito construtivo, sendo o estudo da genealogia do poder de Michel Foucault bastante profícuo neste sentido. Afirmou Foucault (1977, p. 128, apud Alvarez, 2004, p. 173) que o poder é “destinado a produzir forças, a fazê-las crescer e a ordená-las mais do que a barrá-las, dobrá-las ou destruí-las”. Para Deleuze (1992, apud Alvarez, 2004) há novas tecnologias eletrônicas e informacionais de supervisão e controle dos indivíduos e das populações. Percebe-se nitidamente a atualidade destas afirmações ao ser constatada a importância dos mecanismos de governança eletrônica atuais e que elevam um tipo de órgão público a patamar de protagonista no controle social - a ouvidoria.

A despeito destas considerações teóricas iniciais, é preciso dizer, primeiramente, que o controle social exercido em parceria entre cidadão e organizações públicas, ainda é bastante incipiente no Brasil. Muito se deve à falta de cultura participativa, bem como ao fato de haver aspectos burocráticos que não incentivem tal participação. Cultura do sigilo, falta de transparência, processos e linguagens gerenciais que desestimulam a participação da sociedade são exemplos dos desafios do controle social. Bagattolli (2009) afirma que o controle social idealizado pelo gerencialismo não passou de idealização, já que não foram criados os mecanismos necessários. A participação nas organizações sociais é muito restrita e a criação de arranjos institucionais para a participação social ainda está em aberto. O estudo das Ouvidorias neste contexto de participação e controle sociais se faz importante, pois estas se oferecem como canal de participação e como propagadoras de transparência pública.

Vimos anteriormente que a Ouvidoria é um canal livre para a mediação de conflitos e suporte à gestão das entidades públicas, agora, para a moderna visão cidadã de Ouvidoria, é preciso transformá-lo em canal de efetivo controle social. O ideal de organização pública democrática, com efetiva participação social verifica-se incompatível com as estruturas patrimonialistas ainda existentes, como afirma Cardoso; Nunes (2015). Outros canais de participação social são postos a

disposição dos gestores públicos e um destes canais, o Conselho Gestor de Políticas Públicas, é bastante evidenciado.

Este conselho veio concretizar a previsão constitucional de participação e controle social. Gohn (2002) retrata este órgão como a junção do Estado com representantes da sociedade civil num colegiado não institucionalizado, inaugurando um novo padrão de relação pública não estatal. Este conselho foi idealizado para possuir poder de deliberação e não só consulta. Porém, mostra a autora, que, na prática, não passa de mero conselho consultivo que serve de instrumento de legitimação da vontade da elite local. Normalmente a lei não ampara possibilidades de responsabilização do gestor que não acata a decisão deliberativa do conselho e falta incentivo para que os representantes da sociedade civil tenham condições de efetiva participação.

As críticas também podem acometer outros dois tipos de colegiado de participação social: o Conselho ou a Comissão Interna de Participação Social. Aquele seria permanente, enquanto esta, teria prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades, tal como definido no art. 2º do Decreto de Participação Social (Dec. 8.243/2014). Falta de incentivo e de coercibilidade também podem atingir os Conselhos Consultivos. Lyra (2014) defende a criação destes últimos, com representantes atuantes na área afim da entidade. Explica o autor que tal conselho é ausente na maioria das ouvidorias, mas é peça indispensável para uma administração democrática, principalmente em Ouvidorias corporativas, cujos titulares integram a instituição fiscalizada.

Maia e Vilanova (2009) apontam que além dos conselhos, há Movimentos Sociais, ONGs, Orçamentos Participativos e tantos outros canais que atualmente viabilizam a participação cidadã. Porém defendem que a criação destes canais de controle cidadão não estão sendo suficientes para a garantia do direito humano à participação social, por não representarem a realidade do interesse coletivo. Para elas, interesses menores e culturais bloqueiam o avanço de questões mais relevantes para o fortalecimento da cidadania.

No plano prático, se a Ouvidoria ainda não consegue interferir nestas estruturas de poder patrimonialistas que afetam todos os canais de participação social, terá de adaptar-se e ser um agente de transformação, em vez de esperar que essas superestruturas institucionais se transformem. Exemplo desta falta de efetividade é observada por Oliveira (2015) nos sistemas eletrônicos e-SICs das universidades federais do Nordeste, subutilizados em termos de controle social.

Se há indícios de que, mesmo com as novas ferramentas de governança eletrônica, a Ouvidoria não consegue obter efetivo controle social, também há fortes argumentos para afirmar que a Ouvidoria tem todas as condições para fomentá-lo. Dutra Vieira (2012) mostra a “consolidação da transparência e controle social pelo qual passa o Estado Brasileiro como fomentador do espírito crítico da população”. Classifica o Ouvidor como “agente ativo de promoção da cidadania e da gestão social”. Abrucio (2007) aduz que é preciso fazer valer as arenas participativas que já existem e a

Ouvidoria é uma delas.

Esta promoção da cidadania através da Ouvidoria não vem sendo tarefa fácil. Uma das maiores barreiras ao controle social é a cultura do sigilo, apesar de a Lei de Acesso ter determinado que o sigilo é exceção e não a regra no serviço público. Rocha (2013, p. 85) corrobora estas palavras ao descrever a “LAI” como importante conquista no processo de construção da democracia participativa e plural, rompendo com a cultura do sigilo, que “torna o conhecimento privilégio de poucos, pautado em uma suposta imaturidade ou despreparo do cidadão para o exercício de seus direitos”.

A busca por transparência dos dados governamentais chegou ao nível dos dados abertos classificados por Vaz et. al. (2010) como uma base de dados livremente manipulada pela sociedade civil, que podem filtrar e cruzar dados. Estes só efetivam o controle social se forem de fácil acesso e se o cidadão se propõe a participar. O autor mostra que a utilização das TICs (tecnologias de informação e comunicação) na gestão pública tentam cada vez mais proporcionar esta facilidade e promover a participação com portais governamentais simples, intuitivos e convidativos. Esta utilização da tecnologia da informação em prol do acesso público aos documentos, decisões e processos públicos se dá o nome de governo eletrônico ou e-GOV, que é o projeto de gestão pública brasileira promotor da governança eletrônica, que será analisada em tópico próprio.

É preciso observar que a *accountability* (que engloba o controle social) e a governança não visam só o controle do gasto público como algumas leituras parecem concluir, mas um controle da qualidade do gasto, pois este reflete na qualidade do serviço prestado. Assim como a eficiência das auditorias fiscais geram dividendos para o Estado, a eficiência da Ouvidoria pode proporcionar diminuição de custos para a entidade. O controle de qualidade do gasto, porém, não pode resumir estes paradigmas de gestão, pois há aspectos que não dizem respeito ao gasto em si. Os serviços de controle, mediação de conflitos, apoio à gestão e atendimento ao usuário, devem ser prestados pelas Ouvidorias tendo como foco principal, segundo vários autores (LYRA, 2000, 2011, 2014a; FERRER, 2012; BARREIRO et. al. 2011; PAES DE PAULA, 2005a e 2005b), os direitos de cidadania.

Autores como Lavelle (2008) e Pacheco (2013), estudam o controle social ou societal, num contexto político mais amplo que o de execução administrativa de uma autarquia ou órgão. Em qualquer dos contextos, a análise da representatividade da sociedade na avaliação e controle das políticas públicas mostra possibilidades de controle social institucionalizado. Tais possibilidades podem ser apenas simbólicas ou reais, a depender do quanto efetivamente possam influenciar a decisão governamental (instância política). Levando para o contexto da administração pública menos abrangente, o controle social pode ser simbólico ou efetivo na decisão da gestão estratégica.

A Ouvidoria se relaciona com o controle social de maneira intensa, tendo em vista ser um órgão que participa, direta ou indiretamente, de todos os sistemas de controle das organizações

públicas, além de ser instrumento de transparência (Loureiro et. al., 2012; Antunes, 2010). As concepções gerenciais e democráticas destes temas trazem diversos aspectos que enriquecem a pesquisa.

2.5 – Governança eletrônica e Ouvidoria

Ao entendermos o contexto político, jurídico, social e institucional a que está submetida a Ouvidoria pública, e ao adentrarmos na análise nevrálgica da administração pública moderna através da accountability e governança, podemos agora delimitar esta análise para a novíssima e irreversível governança eletrônica. Ferrer (2012) afirma que as discussões sobre governo eletrônico surgiram dentro do contexto da emergência de uma nova economia, a economia digital. Assim, o governo também teve de começar a repensar seu relacionamento com o cidadão.

As Ouvidorias públicas ganharam novos rumos com a Lei de Acesso à Informação, que cria o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), bem como com o e-OUV, sistema eletrônico criado pela Ouvidoria Geral da União através da Instrução Normativa 01 de 2014. Esses sistemas possibilitaram um aumento considerável na qualidade da governança eletrônica e novas possibilidades de controle efetivo da administração pública ao dar acesso a informações de caráter público a quem quer que as demande através do *site* do e-SIC. Essas ferramentas, administradas pelas Ouvidorias promovem mais transparência pública na instituição e estão aptas a promover maior participação social na gestão. O e-SIC abrange quase todos os órgãos públicos, enquanto o e-OUV todas as Ouvidorias públicas que aderirem ao programa.

Dentro desta temática de governança eletrônica e Ouvidoria, há complexidades que sobrepõe à utilização das duas novas ferramentas e-SIC e e-OUV. A utilização da rede social pela administração pública, por exemplo, é um debate intenso em que estudiosos da comunicação apresentam prós e contras. Scroferneker (2011) apresenta essa nova forma de utilização da internet como meio de massificação da comunicação da administração pública. A autora afirma que essas redes passaram a compor novas “Ouvidorias virtuais”, como canais de comunicação com os usuários dos serviços. Alerta, porém, que as organizações ainda não entendem as possíveis implicações desta inserção. O que pode ser inovador no princípio, pode, até mesmo, ocasionar uma barreira ao diálogo efetivo. Afirma a importância de utilizar a rede social apenas se for compatível com a identidade organizacional, sua missão e valores, bem como, quando exista possibilidade de se adaptar à linguagem e aos códigos de conduta da rede. Verificamos no diagnóstico da Ouvidoria da UFCG que ela não utiliza a rede social como ferramenta de comunicação, por entender que ainda não está adaptada a estes códigos de conduta.

Questão crucial para toda a administração pública foi o estabelecimento de prazos menores para resposta das demandas provenientes do e-SIC e do e-OUV. Diferentemente da Lei 9.874/99, que estabelece prazo de 30 dias (prorrogáveis por mais 30) para resposta ou decisão de requerimento administrativo e comunicações internas da instituição pública, conforme artigos 48 e 49, as normas que disciplinam esses portais de governo eletrônico apresentam prazo de 20 dias prorrogáveis por mais 10 dias, o que diminui pela metade o tempo que o gestor tem para dar ou negar acesso à informação pública ou para responder à reclamação, denúncia, solicitação de informação, sugestão ou elogio, também necessitando, estas últimas, de respostas.

Tendo em vista a importância dessas ferramentas e-GOV, vamos tratá-las em subtópicos.

2.5.1 – e-SIC

A Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamentou o art. 5º, XIV da Constituição Federal e se aplica as entidades públicas nos três níveis da federação, tendo dispositivos que se aplicam apenas à esfera federal. Esta norma criou a ferramenta e-SIC para utilização das entidades federais e o Decreto 7.724 de 2012, que regulamenta esta lei, dá suporte normativo para a utilização da ferramenta.

Mesmo sem e-SIC, as instituições públicas estaduais e municipais brasileiras estão obrigadas a manter *link* nos portais eletrônicos das mesmas para prestar o serviço de informação ao cidadão. Além de links indicando este serviço, todos os entes federativos devem dispor de e-mails e atendimento presencial para este serviço. As Ouvidorias Públicas passaram a ser, em boa parte das instituições públicas, o órgão administrador do SIC, conforme atesta a OGU (2012). Dados da CGU apontam que até agora são mais de 300 mil pedidos feitos e 98,29% respondidos em um tempo médio de 13,69 dias (BRASIL, 2015c).

Informação pública segundo a LAI é um conjunto de dados, processados ou não que possam produzir ou transmitir conhecimento (Lei 12.527, art. 4º). A CGU conceitua como “um dado contextualizado, capaz de transmitir conhecimento sobre um assunto” (BRASIL, 2015b, p. 12). As normas que tratam do serviço de informação ao cidadão restringem o acesso para informações sigilosas, pessoais, desarrazoadas ou desproporcionais, inexistentes ou que não sejam de responsabilidade do órgão, assim também, pedidos genéricos ou incompreensíveis poderão ser negados. As entidades precisam classificar as informações como sigilosas, tendo em vista que a regra é o sigilo. A resposta ao pedido precisa ser dada em linguagem cidadã e, na primeira instância e segunda instância, no prazo de vinte dias prorrogáveis por mais dez dias, com justificativa do órgão respondente (BRASIL, 2011; 2012). Na terceira instância, que é a CGU, o prazo para decidir é de 5 dias para recursos de menor complexidade. Se houver necessidade de esclarecimentos adicionais aos órgãos/entidades recorridos, a Controladoria, nos casos de maior complexidade, adota o prazo

previsto no art. 59 da Lei 9.784/99. Desse modo, a CGU tem o prazo de 30 dias, após o recebimento dos esclarecimentos adicionais, para decidir o recurso (BRASIL, 2015b).

É a CGU que administra todo o sistema e-SIC federal, o que inclui, por óbvio, o da UFCG. Abrucio (2007, p. 77, apud Lessa, 2014) aponta a Controladoria Geral da União (CGU) como importante instrumento de combate à ineficiência e à corrupção, sendo o órgão central do Governo Federal responsável pela supervisão técnica dos sistemas de controle interno, de correição, de Ouvidoria e de promoção da transparência e prevenção à corrupção. O conceito apresentado em cartilha do próprio órgão encontra-se assim:

A Controladoria-Geral da União é o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI no âmbito da administração pública federal, pelo treinamento de agentes públicos no desenvolvimento de boas práticas de transparência, pelo fomento à cultura de transparência e a conscientização do direito fundamental de acesso à informação, bem como instância recursal responsável por avaliar as negativas de acesso à informação, conforme prescrito no art. 16 da LAI. (BRASIL, Controladoria Geral da União, 2015, p. 7)

Em outra cartilha a CGU retrata o porquê do surgimento da “LAI”:

As Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição (BRASIL, Controladoria Geral da União, 2012, p. 4)

É preciso observar que antes de concebida a Lei de Acesso à Informação em 2011, já existiam normas de cobrança por transparência no país. A Emenda Constitucional nº19/98, proposta pela Reforma do Aparelho do Estado, passou a tratar o acesso dos cidadãos como dever da Administração Pública. Uma importante iniciativa nesse sentido foi o lançamento do Portal da Transparência em 2004, por meio do qual é possível acompanhar informações atualizadas sobre orçamento e aplicação de recursos públicos (OGU, 2012). Faltava-nos, no entanto, uma lei que regulasse o acesso amplo do cidadão a qualquer documento ou informação específica, o que fez surgir a LAI e o mecanismo de governo eletrônico e-SIC (CGU, 2011).

Antes da LAI também já havia a possibilidade de participação social, como já vimos, através dos conselhos, conferências, audiências e Ouvidorias públicas, mas não com a disponibilidade de mecanismo de governança eletrônica como o Sistema Eletrônico de Acesso à Informação (e-SIC). Porém, é preciso ter em mente que o verdadeiro fim a que se propõe este novo mecanismo é a possibilidade de controle dos atos públicos pelos cidadãos, através do acesso à informação de caráter público que seja de responsabilidade do órgão. Mas como concretizar este direito é um problema que a simples criação do mecanismo não resolve. Discorre Vaz (2010) que é preciso observar o fenômeno da governança eletrônica além dos recursos tecnológicos oferecidos e situá-lo sobre processos sociais

concretos em que a sociedade interage com o Estado na construção de direitos. Alerta o autor para a possível redução do tema a um objeto meramente técnico.

Dois mecanismos de participação social, Ouvidorias e e-SIC, aliados, multiplicam as possibilidades de concretização do controle social. A Ouvidoria já era um órgão voltado à participação e controle social, antes mesmo da “LAI”, conforme podemos observar em Callegari e Melo (2013), que defendem o controle social através da Ouvidoria, discorrendo sobre a linguagem mais acessível deste órgão como fator positivo. Antunes (2010) já atribuía o controle social, ao lado do apoio à gestão, como a “bi-função” da Ouvidoria ora como apoio à gestão na correção de processos, melhorando serviços fins; ora como canal de controle social e reforço à democracia, quando serve de canal direto da sociedade com os órgãos públicos. Esse canal de comunicação discorrido por Antunes é explicado por Lyra (2011) como um *munus* público, que reveste uma demanda privada com o “manto da indumentária pública”.

Angélico (2012, p. 9) defende que a Lei de Acesso à Informação fortalece a *accountability*, pois aumenta a transparência pública no Brasil. A falta de engajamento de grupos que, ao invés de utilizarem a LAI por interesse público, o fazem por interesses privados, não podem desestimular o Ouvidor a buscar os objetivos de controle que este tipo de participação social pode oferecer. Em pesquisa sobre a efetividade do controle social pelo e-SIC, Oliveira (2015), analisando os dados de acesso à informação pública desde a concepção em maio de 2012 até fevereiro de 2015, no e-SIC da UFCG, administrado pela Ouvidoria, mostrou que poucos pedidos eram direcionados à efetividade do controle social, sendo na maioria meros pedidos para satisfação de cunho pessoal.

Tornar-se agente transformador do controle social na UFCG é um desafio para o Ouvidor, que precisa descobrir o porquê a quase totalidade dos pedidos de acesso à informação não visam o controle dos atos administrativos e se isto também acontece com as outras manifestações enviadas à Ouvidoria. Esse desafio torna-se obrigação, se tomar em conta que o acesso à informação e a participação social nas decisões governamentais são direitos fundamentais, conforme aponta a Declaração Universal de Direitos Humanos e vários outros documentos de direito internacional, bem como nossa Carta Magna (BRASIL, 2011).

2.5.2 – e-OUV

Outra ferramenta de governo eletrônico – o e-OUV, disponibilizou aos cidadãos um *site* onde é possível demandar serviços de qualquer Ouvidoria pública que tenha aderido ao programa. Tais serviços são: reclamação, denúncia, sugestão, elogio e solicitação de informação. A ferramenta é prevista na Instrução Normativa nº 1 da Ouvidoria Geral da União, de 05 de novembro de 2014.

Art. 3º A Ouvidoria pública federal deverá, no âmbito do órgão ou entidade a que se vincula: (...)

§ 3º A Ouvidoria-Geral da União deverá manter:

I - sistema informatizado que permita o recebimento e tratamento das manifestações recebidas pelas Ouvidorias do Poder Executivo federal; e

II - sítio eletrônico que promova a interação entre a sociedade e a Administração Pública federal, bem como a divulgação de informações e estatísticas dos serviços prestados pelas Ouvidorias públicas federais.

Tal norma define em seus preâmbulos, a exposição de motivos a que levou a aprovação desta IN, vejamos três das considerações:

Considerando a necessidade de conferir eficácia ao disposto no art. 37, §3º da Constituição Federal de 1988, que assegura aos cidadãos o direito de participar da gestão da Administração Pública; Considerando a necessidade de reforçar, nas atividades de controle da Administração Pública, o exame da legitimidade, conforme preceitua o art. 70 da Constituição Federal de 1988; Considerando a necessidade de promover a atuação integrada e sistêmica das Ouvidorias do Poder Executivo federal, com a finalidade de qualificar a prestação de serviços públicos e o atendimento aos cidadãos.

Percebe-se três claros motivos para a criação do e-OUV. O art. 37, § 3º, como vimos, estabelece a garantia constitucional da participação social. Tal garantia, portanto, ganha instrumento prático e de amplo acesso com a criação desta ferramenta. O art. 70 da Constituição Federal estabelece o controle externo e interno da administração pública e também é norma advinda da Emenda Constitucional nº 19/98, que, como vimos, configurou a Reforma da Administração Pública em moldes constitucionais. Vejamos o artigo:

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, **legitimidade**, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifo nosso)*

Conforme o destaque acima e o preâmbulo da IN nº 01, percebe-se que as ouvidorias públicas têm papel na legitimidade dos sistemas de controle. Barreto (2009) aponta o controle social como obrigação precípua destes órgãos, legitimando as decisões administrativas ao dar oportunidade de participação da sociedade.

O terceiro motivo presente na IN nº01 de 2014 é a integração das Ouvidorias, que acontece com este portal único, em que o cidadão pode acessar qualquer Ouvidoria pública que tenha adotado esta ferramenta. Há um incentivo por parte da OGU para a adoção do e-OUV por todas as ouvidorias federais e a utilização de tal sistema pode ser cedido para os Estados e os

Municípios (BRASIL, 2016).

A desnecessidade de cadastro e a possibilidade de manifestar-se anonimamente dá ao sistema

facilidade para quem quer apresentar denúncias. A CGU, com relação ao combate à corrupção, utiliza esse meio para criar um banco de denúncias que constitui:

“(…) repositório de dados a serem utilizados em ações de auditoria, fiscalização e apuração de irregularidades, com vistas a identificar o desvio e/ou a má aplicação de recursos públicos federais e a conduta indevida de agentes públicos federais, tais como corrupção ativa e passiva, nepotismo e outros atos irregulares por estes praticados.” (BRASIL, 2015)

As Ouvidorias são importantes na alimentação deste banco de denúncias e também pode consumir desta fonte de dados, caso tenha uma boa relação com os órgãos de Controle Interno das respectivas entidades.

2.6 – Ouvidoria e Carta de Serviços ao Cidadão

Na grande lista de serviços e obrigações administrativas das Ouvidorias públicas há outra importante atribuição que influencia sobremaneira o acesso dos cidadãos às informações para consecução de serviços na Universidade. Trata-se da Carta de Serviços ao Cidadão, normatizada através do Decreto 6.932/09, que prevê conteúdos obrigatórios na elaboração deste documento: caracterização da entidade; finalidade e competências legais; relação das atividades, públicos alvos e meios de acesso; formas e horários de atendimento; os requisitos, documentos e informações necessários para obter o serviço; padrões de qualidade; locais de acesso; canais de relacionamento; e outras informações julgadas pertinentes para a sociedade.

O Guia Metodológico de elaboração da Carta mostra que o Decreto 6.932/09, além de estabelecer estas obrigações, determina a revisão do conteúdo a cada dois anos (BRASIL, 2014c). Esta norma mostra que é o órgão de atendimento direto ao cidadão que deve elaborar a Carta, sem definir que órgão é este:

Art.11. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar “Carta de Serviços ao Cidadão”, no âmbito de sua esfera de competência.

Este artigo do Decreto 6.932/09 não define a Ouvidoria como o órgão de atendimento direto a que fez referência, mas natural que a elaboração e divulgação das Cartas ficasse a cargo deste órgão, pois representam o canal de participação social e de recebimento de manifestações dos cidadãos. Porém, estes não são os únicos órgãos que realizam o atendimento direto, por isto, após confeccionarem e divulgarem a Carta, é imperioso que mostrem aos gestores das entidades públicas a importância de disponibilizar este documento nos setores de maior atendimento aos cidadãos. Tal procedimento desafogará a Ouvidoria quanto ao recebimento de dúvidas que se tornaram uma manifestação encaminhada corriqueiramente ao órgão de cidadania.

O Dec. 6.932/09 também mostra a relação da Ouvidoria com o órgão de Controle Interno, conforme os artigos a seguir:

Art. 17. Cabe à Controladoria-Geral da União e aos **órgãos integrantes do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal** zelar pelo cumprimento do disposto neste Decreto, bem como adotar as providências para a responsabilização dos dirigentes e dos servidores que praticarem atos em desacordo com as disposições aqui estabelecidas. (grifo nosso)

Percebe-se do teor do art. 17, que o zelo no cumprimento das diretrizes traçadas pela norma seria de responsabilidade tanto da CGU como dos órgãos integrantes do sistema de controle interno. A disponibilização exaustiva das informações públicas, notadamente sobre serviços e outros gerenciais, aliada à fiscalização feita pelo controle interno, fazem deste instrumento algo imprescindível ao sucesso das decisões gerenciais e sobretudo ao Controle Social. A Carta é o reflexo mais notório da necessidade de mecanismos que incentivem a transparência ativa.

2.7 – Perfil do Ouvidor e do público atendido

Analisar o perfil do ouvidor e dos vários públicos atendidos é primordial para se entender o diagnóstico organizacional de determinada Ouvidoria. Dada a circunstância de mandato certo como uma das características necessárias para a autonomia deste órgão, como aponta Lyra (2011), o perfil dos ouvidores pode modificar os rumos do órgão. Já o tipo de público atendido é menos mutável, porém é variado e precisa ser classificado para entender como se pode atender de forma diferenciada e ao mesmo tempo imparcial cada público.

Diagnóstico das Ouvidorias federais, realizado pela OGU, referentes ao ano de 2011, revela que a maioria dos ouvidores que responderam o questionário é do sexo masculino (59%), idade média de 50 anos e com pós-graduação (71%), a maioria em Administração e Direito (Borges et. al., 2012).

Vismona (2007, apud Lima, 2010, p.218), fundador da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) e primeiro Ouvidor Público do Brasil (Município de Curitiba 1987-1988) enumera dez pontos para um bom perfil do ouvidor: relacionamento pessoal, paciência, cortesia, pró-atividade, facilitador da interação das áreas da instituição, conhecimento dos serviços, postura não-punitiva, disciplina na organização dos registros, visão sistêmica da organização e habilidade para mediação. É bastante perceptível que o perfil traçado tem nítida influência no gerencialismo, não abarcando qualquer tipo de censo de justiça e equidade social.

Neste embate entre prevalência de aspectos subjetivos e objetivos para o perfil ideal de ouvidor, o Relatório final produzido na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle

Social – Consocial, apresentou como uma das propostas para melhoria do controle social e da transparência: vincular a investidura em cargo de ouvidor à aprovação em concurso público (BRASIL, 2012d). Um concurso público pode atestar conhecimento e até probidade na fase de investigação social do candidato, porém dificilmente conseguirá medir sensibilidade social. Institucionaliza-se o perfil de Ouvidor gerencial puro, mostrado acima, relegando o controle social para segundo plano.

Tendo em vista o paradigma social e pluralista, o estudioso da organização pública precisa observar o contexto sociopolítico em que se insere o objeto de análise. Nos últimos anos podemos dizer que as cotas raciais e sociais trouxeram um público mais carente às salas de aula das universidades públicas. Além desta política pública de cotas, as várias bolsas de estudo que foram incentivadas para combater a evasão e diminuir a desigualdade social também fez nascer demandas sociais que são objeto de manifestações nas Ouvidorias universitárias, que precisam estar preparadas para tratá-las. A visão do Ouvidor será primordial para a efetividade democrática deste tratamento. Porém, o conceito de imparcialidade interfere sobremaneira nesta efetividade.

Outro aspecto atualíssimo do perfil de Ouvidor é a exigência cada vez mais premente da utilização de novas tecnologias de informação. Para Lima (2010), após 1980 a globalização nos trouxe a internet e a era da informação, que não foram suficientes para tornar conhecida a missão do ouvidor, tendo a sociedade o confundido com um mero gerente de central de atendimento. A utilização de novas tecnologias como as mídias sociais é bastante complexa, pois ao mesmo tempo que entrega informalidade e acesso popularizado, traz a possibilidade de abusos de direito a intimidade e probidade públicas, caso não seja utilizada de forma adequada ao interesse público.

Rocha e Pereira (2010) discorrem sobre as imensas possibilidades de utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para implementar o diálogo entre cidadão e Administração Pública. Verificam que mídias sociais podem propiciar a constituição de verdadeiros espaços virtuais de interação a baixo custo, mas não vêm sendo utilizadas para participação social na tomada de decisões. Em geral, elas têm servido apenas para veicular comunicação unidirecional por parte da Administração.

No que tange às Ouvidorias universitárias é preciso analisar o perfil diferenciado de público para poder melhor atendê-lo. Ao abordar este aspecto, Glüer (2005) aborda a complexidade de classificar os diferentes públicos nas instituições de ensino superior. O estudante pode ser um público externo, interno ou misto, ou ainda, um *stakeholder* (colaborador) influenciando a tomada de decisões da instituição. Tal Ouvidoria, portanto, tomando como base as análises de Lima (2010) e Glüer (2005), atende o público misto (estudantes que a compõem), público interno (gestores, servidores e colaboradores) e o público externo (pessoas que não compõem a comunidade universitária e que apresentam demandas à Ouvidoria).

2.8 – Ouvidorias públicas universitárias

A Constituição Federal prevê no seu art. 206, VI que a gestão democrática é princípio básico do ensino. Lenz (2014) mostra que a essa previsão constitucional não afetou consideravelmente a realidade das universidades, pois a legislação não acompanhou tal previsão, e esta democratização vem dependendo da iniciativa própria dessas entidades. Tomada de decisões, composição dos colegiados e processo de escolha dos dirigentes não vem respeitando o princípio democrático previsto na Constituição. A criação de Ouvidorias Universitárias, ao contrário, vem principiando uma possível efetividade na democratização do ensino público nas Instituições de Ensino Superior Públicas.

No nível federal, estas instituições vêm passando por um processo de crescimento e interiorização acelerado, devido à definição das políticas de educação dos últimos 15 anos (BRASIL, 2012b). Além do crescimento, Alves (2014) também destaca a complexidade do ambiente universitário diante da diversidade de atividades (ensino, pesquisa, extensão, atendimento comunitário e promoção cultural), que dificulta a detecção de problemas e o encaminhamento de soluções. A autora afirma que a Ouvidoria universitária pode aproximar esse espaço não só para alunos, professores e funcionários, mas também para a comunidade em geral. Essa aproximação permite controle social, transparência e participação democrática no dia a dia das pessoas. Além desse fomento à participação, a autora destaca a função de intermediação entre os membros da comunidade acadêmica e os gestores, notadamente a Reitoria, que ajuda na tomada de decisão sobre minoração de infortúnios organizacionais. Pelas palavras desta autora verifica-se que a Ouvidoria é parte importante na percepção destes infortúnios. Mas não só a existência e eficácia da Ouvidoria é importante nesta percepção, mas o comprometimento da gestão da entidade na utilização do serviço deste setor.

Além da participação democrática, a Ouvidoria influencia na gestão estratégica da universidade como um todo. Quando falamos neste nível de gestão estamos abordando o nível hierárquico mais alto, que realiza o planejamento estratégico. Para Araújo (1996) planejar o cumprimento de metas e objetivos tendo em vista uma missão delineada, tentando conhecer o ambiente em que se atua, não é tarefa fácil na universidade, diante da multiplicidade de atores sociais, da ambiguidade e falta de mensurabilidade das metas, bem como da falta de articulação entre os setores administrativos. Estrada (2000) também aborda a multiplicidade de interesses como dificuldade para este planejamento e acrescenta outras dificuldades: o plano de gestão não é seguido; falta integração entre ambiente externo e interno; a missão e visão da instituição não são discutidas nem divulgadas. Para Lima (2012) a relação da Ouvidoria com os gestores e não só com os clientes é primordial para a eficiência (bem executado a um baixo custo), eficácia (escolha correta de caminhos viáveis para se chegar aos resultados) e efetividade (resultados permanentes) deste setor.

Levando a análise para a gestão pública universitária, a relação do setor com os setores gerenciais na universidade, portanto, torna-se essencial e, para tanto, necessária a desconstrução da imagem da Ouvidoria como órgão que apenas expõe os defeitos da gestão, gerando instabilidade institucional.

Shiroma; Campos (2006, tradução nossa), analisando o gerencialismo na gestão educacional, falam da instituição de uma nova linguagem para promover mudança na cultura da escola, fundado no discurso do cidadão proativo. Estes autores criticam os espaços de participação, pois “por sua própria estrutura, tendem a permanecer estreitamente vinculadas à iniciativa de convocação do diretor. Neste caso a participação e decisão acontecem mais no âmbito da ‘ajuda para resolver problemas’, e não propriamente para gestão educacional”. Nas universidades, as ouvidorias são adaptadas à rotina de gestão educacional.

À influência no clima e na gestão educacional, soma-se o papel de mediadora de conflitos. Segundo Lyra (2009) a mediação é o mais adequado instrumento para a resolução de litígios nas instituições universitárias, sendo intermediada por alguém isento das disputas internas do órgão – o ouvidor, com base em procedimentos consensualmente aceitos. Para ele, mecanismos coercitivos restauram artificialmente a convivência, enfraquecendo os laços de cooperação entre os envolvidos.

O conflito mais emblemático na universidade, segundo alguns autores, é entre aluno e professor. Vilanova et. al. (1999), pesquisando a Universidade Estadual do Ceará, aponta como um desafio à ouvidoria universitária acompanhar o cumprimento das obrigações dos professores e os conflitos destes com os alunos. Cavedon e Fachin (2002) apontam a inexistência de controle sobre a atividade docente como uma cultura de grupo que afeta a gestão universitária.

Lyra (2000) também situa a ouvidoria universitária no contexto da chamada democracia participativa, não como órgão colegiado, mas sim unipessoal, diferenciando-se dos Conselhos de Políticas Públicas. Lyra (2014) defende a criação de Conselho Consultivo, com representantes atuantes na área afim da entidade ao qual a ouvidoria se insere. Explica o autor que tal conselho é ausente na maioria, mas é peça indispensável para uma administração democrática, principalmente em ouvidorias corporativas, cujos titulares integram a instituição fiscalizada. Além deste colegiado citado, já vimos também que é possível a criação de Conselho Gestor com poder de deliberação, assim como Conselho ou Comissão Interna de Participação Social, com natureza definida pela entidade criadora (BRASIL, 2014b).

Percebe-se as possibilidades de indução à participação social através da Ouvidoria e de Conselhos ou Comissões, consultivos ou gestores, externos ou internos. Estas exequibilidades participativas através da Ouvidoria servem tanto ao controle social, como também para induzir melhoria na gestão da universidade, conforme assevera a CGU:

“Essas estruturas surgem como um mecanismo de diálogo permanente, de participação e controle social e, portanto, de exercício democrático. Ao mediar o acesso a bens e serviços

públicos, constituem-se como um importante instrumento de gestão para a Administração Pública, que tem a oportunidade de elaborar e aperfeiçoar suas perspectivas e ações, bem como subsidiar a criação de políticas públicas.” (BRASIL, Controladoria Geral da União, 2013, p. 8)

Pode parecer desnecessária a grande dicotomia entre ações gerenciais e democráticas feitas por autores como Lyra e Paes, já que quanto mais participação social, melhor a gestão, segundo a própria CGU. Para este órgão todas as ações das Ouvidorias levam à melhoria da gestão, porém, como vimos em tópicos acima, se a autonomia da Ouvidoria não for garantida, dificilmente o setor não passará de um mero serviço de atendimento. Além da autonomia, também vimos que o perfil do ouvidor e a cultura organizacional, traduzida em valorização pelos gestores estratégicos, são fatores que influenciam a efetiva utilização dos serviços da Ouvidoria na gestão da instituição.

O perfil do ouvidor influencia, mas também é influenciado pelo perfil do gestor da entidade em que está inserida o órgão. O Ouvidor, por pertencer aos quadros do poder executivo, não possui a imparcialidade de um *Ombudsman* legislativo, que deu origem àquele. O poder e capacidade de articulação do ouvidor decorrem do poder e da importância política interna que a autoridade superior, a quem se subordina, concede à sua atuação (BRASIL, 2013c).

Vilanova et. al. (1999) apresentou uma lista de problemas na gestão universitária que são tratadas na Ouvidoria: o reclamante é sempre mal visto; preocupação com a origem da reclamação, e não com a solução do problema; falta de transparência institucional; falta de interface entre os setores acadêmicos e administrativos; desconsideração das queixas dos estudantes quanto ao desempenho dos professores em sala de aula; dificuldade da instituição para acompanhar o cumprimento das obrigações dos professores e sua relação com os alunos.

Na análise dessa lista de dificuldades organizacionais é possível observar que estão relacionadas à cultura organizacional e são bastante semelhantes aos problemas da Ouvidoria da UFCG. Se o órgão que recebe denúncias, reclamações e sugestões não consegue melhorar os serviços da universidade, esse órgão não é efetivo.

Outro aspecto possível de ser observado nesta lista de problemas apontada pelos autores é a época em que foi feita – 1999. Quinze anos se passaram e é de se esperar que, numa análise atual, com todas as ferramentas de transparência e de capacitação de pessoal desenvolvidas ao longo desse tempo, alguns desses problemas tenham sido amenizados. Como vimos, a criação da CGU em 2003, incorporando a OGU, deu um salto de qualidade na coordenação nacional das Ouvidorias federais, influenciando também outros níveis federativos. No ano de 2014, com a Instrução Normativa nº 01 da OGU, as Ouvidorias federais ganharam um manual para procedimentos e posturas. Na área de transparência a criação do Portal de Transparência e do Sistema de Acesso à Informação também mudou a face da administração pública brasileira. Mesmo com todas estas mudanças, ainda é possível verificar a sobrevivência da cultura do sigilo, do autoritarismo, do corporativismo e da falta de

procedimentos claros na condução da gestão universitária, interferindo diretamente nas possibilidades de interferência da Ouvidoria.

Como vimos com Lyra (2011), parte desta mudança de postura se dá pela conquista da autonomia das Ouvidorias. Para o autor, vem sendo diferenciada a autonomia das Ouvidorias universitárias, tendo em vista a escolha dos ouvidores normalmente por um colegiado da instituição de ensino e não apenas pelo Reitor. Para Cardoso et. al. (2013) a autonomia de uma Ouvidoria possui duas dimensões: um ato normativo que permita o livre pensar e agir de seu dirigente; e mecanismos de escolha que possam garantir um dirigente esclarecido e livre. Alves (2014), no entanto, alerta que o patrimonialismo ainda persiste no fato de que o grupo dominante na universidade tende a não admitir um espaço público plural. Para a autora sempre haverá resistência dos grupos de poder com a Ouvidoria, pois esta pode dar maior visibilidade aos processos e procedimentos da instituição, clareando as condutas dos gestores que temem perder o privilégio conquistado. Essa transparência além de tornar claras atos administrativos ilícitos, imorais ou ineficientes, podem, ao contrário, mostrar o quanto a gestão vem sendo responsável, proba e eficiente.

Para além do perfil do ouvidor e da cultura organizacional, o perfil do público a ser atendido também influencia os rumos do setor. Vimos com Gluer (2005) que há vários públicos internos. Na universidade, tais públicos abrangem: estudantes, professores e servidores não docentes. Alguns professores e servidores são nomeadas pelo Reitor como gestores, formando outra classificação componente da comunidade universitária. Para atender estes diferentes públicos, a Ouvidoria precisa ser dotada de capacidade de utilizar linguagens diferentes de acordo com o público atendido, o que é recomendado pela OGU na IN nº 01 de 2014.

Essa complexidade da Ouvidoria Universitária é exacerbada diante dos desafios da gestão das informações, que se torna maior na gestão destas instituições. Leitão (1985) já alertava para a ineficiência dos sistemas formais de informação nestas instituições, o que acabava gerando sistemas informais que afetavam muito a qualidade e quantidade de informações. Já Lyra (2011; 2016) acredita que a Ouvidoria deva ser informal em seus procedimentos, como forma de aproximar o cidadão da Administração Pública. Diante desta dialética posição sobre a informalidade do órgão de cidadania, novos mecanismos de governo eletrônico nasceram da tentativa de dar mais eficiência e eficácia aos sistemas formais. Os mecanismos e-SIC e e-OUV, são exemplos desses sistemas, que estão auxiliando a gestão da informação também nas universidades.

3 – METODOLOGIA

Diante da perspectiva teórica já abordada, fizemos nossa investigação visando entender os novos rumos do fenômeno Ouvidoria em estudo de caso na Universidade Federal de Campina Grande. Porém os dados coletados não se restringiram à entidade pesquisada, pois a visão dos especialistas no assunto foi obtida através de pesquisa bibliográfica e, principalmente, de questionário aplicado ao Ouvidor Geral da União e ao Presidente do Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias. Este entendimento abrangente do assunto subsidiou a análise do problema organizacional na Ouvidoria da UFCG.

As abordagens gerencial e social da gestão pública entregam diferentes paradigmas de Ouvidoria, que concordam quanto ao seguinte aspecto: este setor é órgão de apoio direto à gestão e também administra o controle social. Os diferentes paradigmas abordam tais serviços com perspectivas políticas diferentes, que nos induz a adotar uma postura crítica quanto a análise gerencial de resultados puro e simples. Ao lado dos quadros de serviço e processo e seus resultados, foram feitas pesquisas de satisfação dos usuários, opinião dos gestores e dos ouvidores que já administraram o setor.

O diagnóstico organizacional da Ouvidoria da UFCG, obtido da análise documental e do conteúdo, subsidiou proposta de intervenção que observou no que este setor já pôde e ainda pode melhorar em termos de satisfazer os cidadãos usuários, contribuir com a gestão da universidade como um todo e fomentar o controle social.

3.1 – Tipo da pesquisa

Utilizaremos para este trabalho a pesquisa descritiva, que segundo Gil (2002), tem como objetivo principal a descrição das características de determinado fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Faremos as duas coisas, pois descreveremos características do controle social e as relacionaremos com a Ouvidoria de uma organização pública específica – a UFCG. Ao abordar as características do fenômeno estudado, procuraremos analisar com certa profundidade, peculiaridades gerenciais do órgão e da instituição em que se insere. A base instrumental para este tipo de pesquisa é a análise bibliográfica, documental e de conteúdo.

Como forma de explorar o fenômeno pesquisado, utilizaremos o estudo de caso, que não por acaso é a ferramenta mais utilizada no campo de administração e ainda mais no campo de administração pública. Segundo Yin (apud GIL, 2002), estudo de caso é uma indagação empírica que investiga um fenômeno atual dentro de um contexto real, quando múltiplas fontes de evidências são utilizadas para entender o fenômeno dentro deste contexto.

3.2 – Fontes de coleta

Buscaremos dados nas fontes bibliográficas disponíveis para a análise do objeto, bem como em procedimentos empíricos de análise documental e de conteúdo. As pessoas que responderão aos questionários serão fontes primárias da pesquisa, enquanto que os relatórios e documentos em geral, tanto produzidos pela própria Ouvidoria da UFCG, como pelas instâncias superiores da universidade, serão fontes secundárias de dados.

Um mesmo questionário foi aplicado, com as devidas adaptações para cada segmento respondente: autoridades no tema, usuários, gestores da UFCG e ex-ouvidores. As autoridades questionadas foram o Ouvidor Geral da União e o Presidente do FNOU – Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias. Além destes, os Ouvidores, que geriram o setor desde sua entrada em exercício de fato – 2007, até o ano de 2015, que é o limite temporal da pesquisa, também foram questionados. Usuários que apresentaram manifestações no final de 2015 e até o mês de maio de 2016, bem como gestores em exercício em 2015 responderam indagações adaptadas aos objetivos da pesquisa e menos abrangentes que as perguntas feitas aos ouvidores.

Quanto ao tempo de pesquisa, mesmo que haja uma delimitação menor de tempo para a pesquisa dos dados documentais quantitativos – 2014 e 2015, acreditamos que questionar apenas os ouvidores dentro desta margem de tempo seria perder a oportunidade de ter uma análise mais acurada do pensamento de todos os cinco ouvidores que passaram pela gestão do órgão. Por isso, todos os ex-ouvidores foram questionados, incluindo o atual que administrou o setor no biênio 2014-2015 e foi reconduzido para novo mandato em 2016. Além disso, haveria grande dificuldade de buscar respostas de usuários mais antigos, por isso buscamos entre e-mails e processos de 2015 até maio de 2016, em manifestações e processos encerrados. Este período foi considerado pela recenticidade das demandas e a possibilidade de os manifestantes avaliarem de forma mais fidedigna.

O processo de escolha da quantidade e da representatividade de quem foi questionado teve grande importância e apresenta algumas complexidades. Segundo Mattar (1996, apud Oliveira, 2001) a coleta de dados de alguns elementos da população, ou seja, o processo de amostragem, e posterior análise desses dados podem proporcionar informações relevantes não só para o que fora delimitado, mas sobre toda a população. Para o autor, a escolha de como realizar este processo pelo pesquisador deve levar em conta:

o tipo de pesquisa, a acessibilidade aos elementos da população, a disponibilidade ou não de ter os elementos da população, a representatividade desejada ou necessária, a oportunidade apresentada pela ocorrência de fatos ou eventos, a disponibilidade de tempo, recursos financeiros e humanos etc. (MATTAR 1996, p. 133, apud OLIVEIRA, 2001, p. 2)

No que diz respeito aos questionários aplicados aos usuários e gestores, a delimitação de

amostragem dentro da população total foi não probabilística, com amostra escolhida de acordo com a melhor disponibilidade e possibilidade de resposta. Tomando como base a população a que se refere o autor, esta diz respeito à totalidade dos usuários da Ouvidoria, mas sim o espaço amostral reduzido que foi submetido aos questionamentos.

Disponibilidade dos respondentes, bem como o tempo e os recursos disponíveis ao pesquisador, foram considerados para buscar a quantidade e representatividade necessária entre usuários e gestores. Não houve tanta dificuldade de acesso aos cinco ouvidores, ao Ouvidor Geral da União e ao Presidente do Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias, porém o tempo para responder e o interesse destes profissionais pelo assunto foi considerado no momento da confecção do questionário.

Como vimos nas palavras de Mattar, a amostragem deve observar algumas variáveis. Nosso tipo de pesquisa é descritivo, buscando uma intervenção prática na rotina administrativa do setor, o que dá importância a uma delimitação que dê representatividade à população pesquisada, necessitando ter como respondentes os vários tipos de atores que compõem a comunidade universitária, bem como atores externos a esta, numa quantidade razoável.

Diante das dificuldades de se aplicar um questionário em quantidades significativas dentro de um espaço amostral de 808 usuários entre janeiro de 2015 e maio de 2016, acreditamos que 43 respostas seja um bom número. Estes responderam por e-mail e de maneira presencial dentro de um prazo que se coadunou com o cronograma da pesquisa e com a quantidade representativa dos tipos de manifestação e de manifestantes esperados. Todos estes tipos foram abarcados em quantidade razoável.

Quanto à quantidade de ouvidores, esta é um número fixo, contabilizando 5 participantes, de 2007 até 2015. Dos gestores da universidade, os 30 principais responderam ao questionário, o que além de um número significativo tem a representatividade de comporem setores estratégicos.

3.3 – Técnicas de coleta

As técnicas de coleta dos dados não poderiam deixar de seguir o objetivo primordial de um mestrado profissional, que nada mais é do que diagnosticar e propor mudanças que melhorem a gestão pública da realidade gerencial estudada. Quellas et. al. 2005, comentando os objetivos metodológicos de um mestrado profissional, afirma que “as pesquisas no mestrado profissional requerem o desenvolvimento da dimensão prescritiva, além do entendimento da concepção teórica, reflexão e caracterização da realidade”. Entende estes autores que a questão central é a problematização do cotidiano de trabalho do mestrando em bases científicas.

Além da escolha pela pesquisa descritiva, pesquisadores da área de participação social e Ouvidoria Pública elegem o questionário como forma de coleta de dados (SILVA et. al., 2013; CARDOSO, 2011; MAIA; VILANOVA, 2009; FREIRE et. al., 2011). O nosso critério de escolha é semelhante e analisará as respostas dadas por 43 usuários da Ouvidoria, que nos enviaram demandas através dos vários meios disponíveis, sendo o mais utilizado o e-mail do órgão. Tais respostas serão quantificadas e analisadas qualitativamente.

Além dos questionários a coleta de dados em documentos será realizada concomitantemente àqueles. Relatórios e normas internas farão parte desta análise documental para obtenção do diagnóstico do problema organizacional. Dados quantitativos e também qualitativos podem ser extraídos dos conteúdos normativos, relatórios e arquivos processuais. Para esta análise documental, na parte que se refere a estatísticas de manifestações para a Ouvidoria, estabelecemos a margem temporal de 2014 e 2015, quando relatórios mais detalhados foram feitos.

Os questionários aplicados são do tipo semiestruturado com perguntas fechadas e abertas tanto para os usuários dos serviços da Ouvidoria como para os Ouvidores e Gestores, porém com indagações e objetivos diferentes para cada um dos atores envolvidos. Para os usuários, há perguntas que analisam a satisfação destes, utilizando-se a escala Likert, contendo indagação com cinco níveis de satisfação ou tamanho cinco. As opções de resposta foram dispostas de uma forma que não induzisse resposta e que não ficassem próximas de acordo com a natureza semelhante das mesmas, e sim, misturadas ou alternadas.

Vieira e Dalmoro (2008) estudando a escala Likert afirmam que mesmo muitos anos depois de sua criação o número de escalas ou alternativas de resposta ainda não está resolvido, podendo gerar resultados conflitantes:

“Os pesquisadores dispõem de várias opções de escalas com número de pontos de escolha que variam de dois até 100, escalas unidimensionais (exemplo: não satisfeito até completamente satisfeito), escalas bi-dimensionais (exemplo: completamente insatisfeito até completamente satisfeito), opção do uso do ponto neutro na escala, ou não, uso de âncoras verbais extremas (exemplo: terrível), ou âncoras médias (exemplo: insatisfeito), entre outras decisões relevantes na elaboração de uma escala. Cada uma destas diferentes formas de estruturar uma escala de mensuração altera a avaliação psicométrica do respondente, e o entendimento destas diferentes percepções ainda não está compreendido pela literatura.” (VIEIRA; DALMORO, 2008, p. 2)

Utilizamos uma escala de cinco níveis de satisfação, do “muito satisfeito” até o “muito insatisfeito”, com um ponto neutro que é o nível “nem satisfeito, nem insatisfeito”. Como a utilização de diferentes escalas ainda gera incompreensões, preferimos utilizar uma escala mais usual. Julgamos que a utilização deste ponto neutro é importante e não o redigimos como “neutro” ou “indiferente”, pois acreditamos que estas expressões poderiam gerar dúvida no respondente, que poderiam marcá-las por indiferença ou despreocupação com o assunto abordado.

Um pré-teste foi enviado a 15 usuários recentes da Ouvidoria. Após a análise de algumas falhas, enviamos por e-mail ou aplicamos presencialmente o questionário propriamente dito com 100 usuários que nos enviaram manifestações, tendo obtido 43 respostas. O espaço amostral facilita a visualização da porcentagem de 43% de respostas, que é considerada uma boa margem por Markoni e Lakatos (2010). Questionário específico foi aplicado a 30 gestores da UFCG, 17 deles que compõem os órgãos componentes do Regimento da Reitoria, somados aos 11 diretores de Centros Universitários e aos dois diretores de hospitais universitários.

Além do questionário respondido por 43 usuários e 30 gestores, foi aplicado também aos 5 ouvidores que passaram pelo setor entre 2006 e 2015. Somadas todas as categorias pesquisadas, perfazem 78 respondentes. Os três questionários foram separados nestas três categorias (usuários, gestores, ouvidores) para buscar adequar algumas questões aos respondentes e aos objetivos da pesquisa.

Foram aplicadas perguntas dicotômicas (sim ou não) e de múltipla escolha do tipo mostruário, que para Markoni e Lakatos (idem, p. 189) são aquelas em que “as respostas estão estruturadas junto à pergunta, devendo o informante assinalar uma ou várias delas”. Para estas foi explicitado a possibilidade de escolha de várias alternativas. Para estas questões mostruário, muitas das alternativas apresentaram conteúdo qualitativo, condizente com a complexidade do tema e o conhecimento dos respondentes. Para os ouvidores, houve mescla de respostas múltiplas para questões mostruário, com respostas abertas simples, que possibilitaram mais informações sobre o assunto sem prejudicar a facilidade de tabulação dos dados.

Os ouvidores e gestores da UFCG não foram entrevistados e sim questionados através de indagações objetivas. Levamos em conta as limitações da entrevista e a disponibilidade dos respondentes para a escolha do questionário quantitativo com algumas alternativas qualitativas. Para Gil (1999, p.118), as principais limitações da entrevista são:

- a) a falta de motivação do entrevistado para responder as perguntas que lhe são feitas;
- b) a inadequada compreensão do significado das perguntas;
- c) o fornecimento de respostas falsas, determinadas por razões conscientes ou inconscientes;
- d) inabilidade, ou mesmo incapacidade, do entrevistado para responder adequadamente, em decorrência de insuficiência vocabular ou de problemas psicológicos;
- e) a influência exercida pelo aspecto pessoal do entrevistador sobre o entrevistado;
- f) a influência das opiniões pessoais do entrevistador sobre as respostas do entrevistado.

Muitos dos ex-ouvidores participam da gestão da UFCG em outros cargos, assim como outros gestores questionados, que teriam de disponibilizar tempo para a entrevista. A inabilidade do entrevistador poderia gerar respostas displicentes, apressadas ou induzidas. Num questionário, o gestor terá mais tempo para apreciá-lo, recebendo perguntas objetivas, de rápida resolução, que produzirão dados quantitativos, mas também qualitativos através da indagação subjetiva. As respostas

serão mais bem elaboradas do que aquelas respondidas abruptamente numa possível entrevista.

Outro aspecto positivo do questionário é o sigilo, que para os gestores e ouvidores é essencial, tendo em vista o possível constrangimento de partilhar opiniões sinceras e com críticas contundentes sobre a gestão do setor diretamente ligado ao colega ouvidor ou criticar aspectos relacionados à gestão atual da universidade com a qual podem ter laços afetivos ou políticos. A liberdade proporcionada pela não assinatura do respondente dá à resposta a sinceridade necessária aos objetivos da pesquisa.

Tentou-se evitar ao máximo perguntas com respostas óbvias ou que pudessem ser de difícil entendimento por parte dos respondentes, principalmente para aos usuários da Ouvidoria, que poderiam apresentar diferentes níveis educacionais, diferentemente dos ouvidores e gestores. A falta de verificação do nível educacional de cada respondente não interfere na natureza das respostas dadas, diante da linguagem acessível e da exclusão de algumas alternativas que pudessem gerar respostas confusas para determinado seguimento.

3.4 – Técnicas de tratamento

Com a natureza prescritiva do mestrado profissional, podemos dizer que os dados documentais e provenientes dos questionários serão analisados de forma sistemática, com vistas a traçar o diagnóstico do órgão pesquisado e produzir um estudo de caso que atinja o objetivo de possibilitar uma proposta de intervenção consistente, observando o que preceitua novas interpretações de gestão pública e gerenciamento democrático de Ouvidorias.

Os procedimentos e processos da Ouvidoria devem refletir aquilo que preceitua os documentos normativos internos da universidade, bem como o que as instruções normativas da Ouvidoria Geral da União preceituam como rotina gerencial obrigatória do setor. Tais documentos devem ser analisados à luz da atual epistemologia da ciência administrativa.

Relatórios publicados pela Ouvidoria, que quantificam as demandas por tipo de manifestação e de respondentes, além dos dados coletados através de questionamentos objetivos, serão organizados num procedimento estatístico, por meio da planilha eletrônica Excel.

Os questionários, que foram respondidos pela comunidade acadêmica, abordaram quantidades de percepções positivas e negativas que aferiram eficiência, eficácia e efetividade da Ouvidoria. Dados quantitativos foram colhidos das respostas objetivas, e dados qualitativos da resposta à pergunta aberta. Os números que foram colhidos foram interpretados em análise crítica confluyente com o referencial teórico abordado.

4 – DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA ORGANIZACIONAL

Para o diagnóstico do problema da pesquisa buscaremos analisar os dados documentais para depois relacionarmos com a avaliação dos atores envolvidos no fenômeno Ouvidoria (usuários, ouvidores e gestores). A participação de duas personalidades importantíssimas no entendimento do que vem a ser Ouvidoria Pública no Brasil, vem trazer importância e qualidade ao trabalho.

Nossa análise de processos e pessoas não terá como objetivo traçar um panóptico do fenômeno, e sim entender se a Ouvidoria da UFCG está sendo efetiva do ponto de vista gerencial e democrático. Acreditamos que as fontes de coleta nos entregam um quadro institucional completo, à luz da teoria gerencialista, mas também com uma visão voltada à gestão social, que nos entregará panorama da efetividade da participação democrática.

Para que se dê início ao desenho organizacional da Ouvidoria da UFCG é preciso contextualizar a instituição. A Universidade Federal de Campina Grande nasce em 2002, no contexto de expansão das universidades públicas federais, desmembrando-se da Universidade Federal da Paraíba. Hoje a UFCG possui sete câmpus e uma vasta comunidade acadêmica, agregando todas as complexidades socioeconômicas da Paraíba e servindo de esteio não só ao desenvolvimento regional, como também nacional. Seus câmpus abrangem as cidades de Campina Grande, Cuité, Sumé, Pombal, Patos, Sousa e Cajazeiras. Há uma única Ouvidoria para todos esses sete câmpus.

É emblemático para a Ouvidoria, que a UFCG tenha nascido da UFPB, pois esta universidade foi o berço dos estudos acadêmicos sobre Ouvidoria Universitária. Quando da criação da Ouvidoria da UFPB, em 1999, após a adoção deste instituto por algumas universidades, a UFCG ainda não tinha se desmembrado da UFPB. A UFCG foi criada em 2002 e só veio adotar sua própria Ouvidoria em 2006, através da Resolução nº 10 do Colegiado Pleno.

Para analisar a recente Ouvidoria desta complexa organização pública, deveremos buscar dados sobre o desempenho gerencial e social, sendo este ligado à efetividade democrática no que tange à participação social. Tais dados farão parte de portfólio que servirá de base a propostas de melhoria.

Buscaremos dividir o diagnóstico organizacional em três grupos de análise geral: quadro de serviços, quadro de processos e opinião dos atores envolvidos. Os dados constantes nos primeiros dois grupos, obtidos através da análise documental, ao se juntar aos dados obtidos através dos questionários, servirão de base para a proposta de intervenção gerencial na Ouvidoria.

O quadro de serviços está dividido em: estrutura, perfil e autonomia. O quadro de processos quantificará e estratificará em tipos de manifestações, tipos de demandantes, casos recorrentes e prazos. Por fim, são analisados indicadores do tipo simples, apresentando porcentagens ligadas à opinião dos atores envolvidos, sem coeficiente que relacione variáveis. Usuários, ouvidores, gestores

e autoridades foram questionados sobre aspectos conceituais que envolve Ouvidoria, sobre o auxílio à gestão estratégica e sobre o controle social através da Ouvidoria.

O termo gestão estratégica, neste trabalho, diz respeito ao topo da pirâmide hierárquica da organização, excetuando-se o Reitor e acrescentando-se diretores dos centros de ensino e dos hospitais universitários. Os gestores respondentes sabem, de antemão, a abrangência do questionário, não sendo incluso o Reitor, apenas seu Chefe de Gabinete.

A definição de metas para os indicadores apresentados é dificultada pela recenticidade da Ouvidoria da UFCG, que tem pouco mais de 8 anos de exercício de atividades, mas também pela incipiente utilização de instrumentos de gestão. Este setor restringiu até agora seus poucos indicadores ao quadro processual apresentado nos relatórios dos últimos 4 anos, tendo sido os últimos dois anos os que melhor foram estratificados e organizados.

As metas traçadas para o ano de 2015, no relatório do ano de 2014 foram bastante resumidas e subjetivas. Basicamente, melhorar o atendimento através da aquisição de equipamentos e qualificação dos servidores; estender o atendimento até às 22 horas, adotando o horário corrido para os servidores; registro sistemático das demandas presenciais, com formulários; *feedback* com os cidadãos usuários. Fora a aquisição de equipamentos, nenhuma outra meta foi cumprida, tendo sido repetidas no relatório de 2015 para o ano de 2016.

4.1 – Quadro de serviços

Para pudermos iniciar o diagnóstico da Ouvidoria da UFCG é preciso fazer uma análise mais qualitativa do seu quadro de serviços. Este quadro pode ser encontrado numa norma interna da universidade – Resolução 10 do Colegiado Pleno, aprovada no ano de 2006, que cria a Ouvidoria na instituição de ensino em estudo.

É possível perceber pelo art. 9º da Resolução 10/2006 que a Ouvidoria da UFCG teve como propósito inicial ser o canal de comunicação entre sociedade, comunidade acadêmica e gestores. Vejamos:

Art. 9º Compete à Ouvidoria:

I – receber e apurar a procedência de reclamações, sugestões, denúncias ou outras questões que lhe forem dirigidas por membro da comunidade universitária ou da comunidade em geral, quando devidamente formalizadas;

II – propor aos dirigentes universitários, quando necessário, instauração de processo sindicante, nos termos da legislação em vigor;

III – propor ao Reitor a instauração de processo administrativo-disciplinar, quando necessário, nos termos da legislação em vigor;

IV – dar ciência, formalmente, ao interessado das providências tomadas;

V – sugerir às diversas instâncias da Administração Universitária medidas que visem ao aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da Instituição;

VI – propor aos Órgãos Deliberativos Superiores a edição, alteração e revogação de

resoluções ou outros atos normativos, com vistas ao aprimoramento acadêmico e administrativo da Instituição;
VII – prestar informações e esclarecimentos ao Reitor e ao Colegiado Pleno da UFCG, quando convocado para tal fim;
VIII – elaborar e apresentar relatórios semestrais de suas atividades ao Colegiado Pleno da UFCG;
IX – guardar sigilo quanto à identidade dos denunciantes, se solicitado, ou quando entender que a identificação possa lhes causar transtornos.

Observaremos que este documento normativo não abarca todas as atuais responsabilidades do setor, mas mostra que o quadro inicial feito há dez anos foi ao mesmo tempo contemporâneo para a época, ao abarcar as possibilidades de proposição de mudanças gerenciais e omissos em alguns serviços não previstos. O artigo não mostra a lista completa dos serviços de atendimento historicamente abarcadas pelas Ouvidorias públicas de maneira direta, citando apenas tratamento de reclamações, denúncias e sugestões. A lista de serviços de atendimento deveria abarcar as solicitações de providências e os elogios, duas modalidades de atendimento previstas no atual Sistema Eletrônico de Ouvidorias. Além destas, o saneamento de dúvidas sempre foi informalmente abarcado como possibilidade de serviço.

O atendimento feito através dos vários meios de acesso proporcionados pela Ouvidoria é apenas um dos serviços prestados. Estas demandas, notadamente uma delas – a denúncia, pode gerar outro serviço que é a mediação de conflitos, que na Instrução Normativa nº 01/2014 da OGU é colocada ao lado da conciliação como sinônimos.

O terceiro serviço é o Serviço de Informação ao Cidadão, criado pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), em que são analisados pedidos de acesso a informações de caráter público. Em muitas entidades federais, tal responsabilidade foi assumida pelas Ouvidorias. Este quadro de serviço está presente na maioria das Ouvidorias federais, mas veremos que é possível acrescentar outros serviços que não desnaturam o setor.

O primeiro inciso da Resolução 10/2006 traz dispositivo polêmico sobre a responsabilidade de apuração de demandas encaminhadas. Para a norma, a Ouvidoria teria poder investigativo, porém essa não a opinião da CGU. Não são próprias das Ouvidorias apurar responsabilidades, instaurar sindicâncias, auditorias e procedimentos administrativos pertinentes. A Ouvidoria deve encaminhar as reclamações e denúncias aos órgãos competentes e assegurar que o interessado tenha resposta no prazo legal (CGU, 2013).

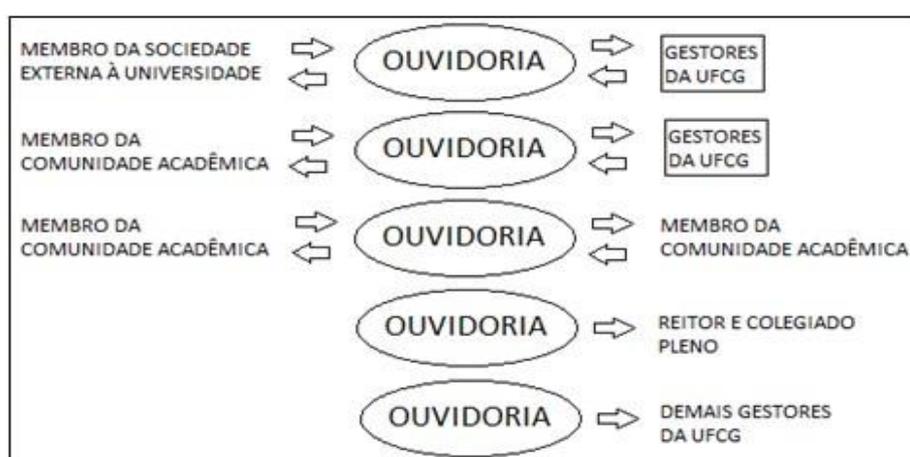
Os incisos II e III corroboram essa diretriz da CGU quando determinam que cabe propor aos órgãos competentes a instauração de sindicância ou processo disciplinar. Talvez o primeiro inciso do art. 9º possa ser interpretado de uma forma que não despreze as diretrizes da CGU. Se a apuração a que se refere a Resolução seja no sentido de dar à Ouvidoria um poder investigativo prévio não sindicante, seria possível admitir poder apuratório deste setor como hipótese hermenêutica do art. 9º. Este aspecto foi abordado em duas alternativas na pergunta número 2 do questionário aplicado aos

ouvidores e gestores, o qual analisaremos mais à frente.

Os incisos V e VI entregam a possibilidade de propor modificações gerenciais diretamente aos órgãos envolvidos com o tema a ser proposto, como também a possibilidade de proposição de modificação normativa interna aos colegiados superiores da universidade, que aprovam tais mudanças, podendo versar sobre tema administrativo ou acadêmico.

Deste importante artigo que retrata processos, pessoas e órgãos diretamente envolvidos com os trabalhos da Ouvidoria, podemos extrair o propósito comunicativo entre comunidade acadêmica, comunidade externa e gestores, apresentado na Fluxograma 1. Em tópico específico o fluxograma de processos será mais detalhado.

Fluxograma 1 – Comunicação na Ouvidoria



Fonte: próprio autor

Importante alertar para o fato de que o gestor em geral pode ser um professor ou um servidor da universidade. Ele pode, portanto, figurar como demandante da Ouvidoria com duas classificações distintas, devendo haver um trabalho do ouvidor no sentido de saber separar o momento em que tais profissionais se apresentam à Ouvidoria como gestores. Se algum pró-reitor, por exemplo, demanda o trabalho da Ouvidoria em algo que não diz respeito ao seu mister na Pró-reitoria da qual é chefe, por exemplo, ele deve ser classificado nesta estrutura de comunicação de acordo com o cargo de professor ou servidor que exerça.

Como vimos na literatura, a Ouvidoria pública tem poder investigativo limitado (CGU, 2013) que dificulta na contribuição à gestão universitária (LYRA, 2000). Na UFCG não é diferente, pois o art. 9º, II, da Resolução nº 10/2006 apenas autoriza o Ouvidor a propor aos dirigentes a instauração de processo sindicante (UFCG 2006).

Percebe-se que a Ouvidoria da UFCG, assim como da maioria das entidades federais, assume a natureza de múltiplos serviços. A lista de serviços oferecidos não engloba o clássico atendimento a denúncias, reclamações, providências, sugestões e elogios, mas os generaliza em “críticas, queixas e

sugestões”. Interessante observar que as outras tarefas listadas não são tão populares como estes atendimentos.

A Ouvidoria recebe, trata e encaminha demandas aos usuários e respondentes, mas também podem responder diretamente aos usuários em caso de dúvidas básicas ou quando as denúncias são manifestamente improcedentes por falta de indícios de autoria e materialidade. Conclui erradamente quem atribui a eventual orientação legal da Ouvidoria ao usuário uma natureza de defesa administrativa. O setor não advoga para nenhum dos lados, mas orienta de maneira imparcial.

Porém, é preciso atentar que tal imparcialidade deve ser interpretada sem se descuidar dos aspectos sociais envolvidos com o ato de administrar. Nos moldes de uma administração societal, não observar, por exemplo, que um aluno carente precisa de uma atenção maior em termos de assistência estudantil e auxílio acadêmico diferenciado por parte dos professores é descuidar-se do papel cidadão de um setor que se proponha a ser propagador de direitos humanos.

A proposição de mudanças normativas internas para resolução de problemas administrativos ou acadêmicos através do aconselhamento legal, é outra tarefa elencada e que se parece muito com a anterior, com a diferença básica de que aqui não haverá mais processo e o aconselhamento resolve o problema administrativo ou acadêmico. A Ouvidoria passa a ser um órgão resolutivo ao invés de propositivo, que é sua natureza original.

O setor também está designado a ser subsidiário aos controles interno e externo. Como vimos, a teoria demonstra o apoio que a Ouvidoria presta aos sistemas de controle. Interessante notar que não houve menção ao controle social. A que tipo de controle externo a Carta se refere? Manter registro e classificação de ocorrências é a última tarefa e não foi acompanhada do estudo de impacto e satisfação, que como vimos é de suma importância para aferição da efetividade dos serviços prestados. As entrevistas com os ouvidores, principalmente aquele que estava em exercício quando da publicação da Carta de Serviços, poderão esclarecer melhor estas indagações.

A segunda parte das características da Ouvidoria que foram consideradas essenciais para descrevê-la de maneira sucinta na Carta, é a seguinte:

A Ouvidoria da UFCG também coordena o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) na UFCG, junto à Reitoria. Tal sistema foi criado pela Lei 12.527/11 e é um marco para a garantia do acesso à informação. Pelo sistema SIC (...) o cidadão pode pedir informações que não sejam de caráter pessoal e não sejam declaradas antecipadamente como sigilosas de acordo com os requisitos da lei.

Esta parte final descreve o novo serviço prestado pelo setor, que o faz desde maio de 2012, quando o sistema eletrônico de informação ao cidadão – o e-SIC foi efetivamente implantado e monitorado pelos órgãos federais. O referencial teórico em torno do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) permiti-nos avaliar que a Carta, assim como o fez com as outras atribuições, resumiu de forma muito incompleta este serviço, pois há vários outros requisitos para que a informação não

seja considerada de caráter público, além do sigilo e pessoalidade. Além disso, esse trecho da Carta confundi sistema SIC com sistema e-SIC, pois aquele é o sistema de informação como um todo, enquanto este, que verdadeiramente constitui-se no *link* citado, é o sistema eletrônico que facilita e dá qualidade ao monitoramento das demandas.

Em 2006 não havia o Sistema de Informações ao Cidadão (SIC) e sua ferramenta eletrônica (e-SIC), que entrou em exercício em 2012, após a edição da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Esse serviço praticamente alterou a configuração da Ouvidoria que passou a ser responsável pelo sistema eletrônico e-SIC.

Na UFCG, as exigências da Lei de Acesso à Informação foram implementadas de maneira gradual. Foi a Portaria nº 024, de 12 de abril de 2012, do Reitor da UFCG à época, que determinou a criação de Grupo de Trabalho para discutir, implementar e acompanhar procedimentos de acesso a informações institucionais, no âmbito da UFCG. Determinou esta Portaria que a Ouvidoria seria o órgão responsável pela implantação do SIC na UFCG. Como vimos, a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabeleceu que em cada órgão haveria uma autoridade responsável pelo monitoramento e implementação do SIC. Informativo da Assessoria de Imprensa da universidade atesta este fato:

“Iniciando a execução plena das exigências da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação pública, a reitoria da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) instituiu o grupo de trabalho responsável pela implementação e acompanhamento da disponibilização das informações institucionais e da implantação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). (...) Num primeiro momento, o grupo de trabalho solicitou às unidades administrativas e acadêmicas da universidade agilidade na atualização e organização das informações a ser disponibilizadas no SIC. Como também, o Serviço da Tecnologia da Informação (STI) vem desenvolvendo a página do sistema a ser integrada ao Portal da UFCG.” (BRASIL, 2012e)

A LAI não definiu previamente que as ouvidorias seriam responsáveis pelo SIC ou revestidas com essa autoridade, no entanto, muitos destes órgãos têm assumido esse papel (CGU, 2012). No quadro de processos e na pesquisa de opinião que analisaremos a seguir, abordaremos mais detalhes sobre o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) administrado pela Ouvidoria da UFCG.

Em 2006, quando criada a Ouvidoria da UFCG, também não havia o Sistema e-OUV, criado através da Instrução Normativa nº 01, publicada em 05 de novembro de 2014, pela Ouvidoria Geral da União. Este mecanismo trouxe agilidade, formalidade e segurança para os serviços do órgão e para o usuário. O e-OUV seguiu conceitos do e-SIC, apresentando semelhante comunicabilidade e facilidade de utilização e controle, mas com objetivos diferentes. No e-OUV é possível apresentar manifestações de Ouvidoria, que demandam os serviços clássicos de atendimento deste setor, vistos acima: reclamação, denúncia, sugestão, elogio e solicitação de providências. No quadro de processos observaremos que este sistema ainda é subutilizado pelos usuários e pela própria Ouvidoria da UFCG.

A lista de serviços da Ouvidoria da UFCG precisa ser atualizada pela instrução normativa e

pela rotina administrativa incorporada à realidade prática do setor. Bem como, pelo que o estado da arte no assunto Ouvidoria vem preceituando como imprescindível para o sucesso das finalidades deste órgão. Podemos resumir o quadro de serviços da seguinte forma:

Quadro 1 – Quadro de serviços da Ouvidoria da UFCG

Recebimento, tratamento, encaminhamento e orientações sobre denúncias, reclamações, solicitações de providência, sugestões e elogios.
Recebimento, tratamento, encaminhamento e orientações sobre dúvidas.
Recebimento, tratamento, encaminhamento e orientações sobre pedidos de acesso à informação pública.
Sugestão às diversas instâncias da Administração Universitária, de medidas que visem ao aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da Instituição.
Propositura de edição, alteração ou revogação de resoluções ou outros atos normativos, aos Órgãos Deliberativos Superiores, com vistas ao aprimoramento acadêmico e administrativo da Instituição.
Esclarecimentos ao Reitor e ao Colegiado Pleno, quando convocado para tal fim.
Proposição de processo sindicante ou disciplinar.
Monitoramento do cumprimento dos prazos e da qualidade das respostas
Promoção da conciliação e mediação na resolução de conflitos entre a sociedade e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal.
Avaliação dos serviços prestados, especialmente das metas definidas na Carta de Serviços.
Produção de dados, informações e relatórios sobre as atividades realizadas.
Articulação, em caráter permanente, com instâncias e mecanismos de participação social, em especial, conselhos e comissões de políticas públicas, conferências nacionais, mesas de diálogo, fóruns, audiências, consultas públicas e ambientes virtuais de participação social.
Fomento ao Controle Social.

Fonte: próprio autor, adaptado da Resolução 10/2006 do Colegiado Pleno da UFCG

Por fim, podemos acrescentar que todo este quadro de serviços da Ouvidoria da UFCG é descentralizado através do projeto Ouvidoria Itinerante, que leva este quadro aos seis *campi* fora de sede. Datas são preestabelecidas anualmente para visita do Ouvidor ao campus, onde poderá ser consultado presencialmente durante o horário normal da Ouvidoria.

4.1.1 – Divulgação do quadro de serviços da Ouvidoria

Parte importantíssima da análise do quadro de serviços da Ouvidoria da UFCG é observar o modo como ela divulga tal quadro. Com o gerencialismo, o marketing se tornou importante na gestão pública. Vimos com Ribeiro e Oliveira (2013) que a ouvidoria atua como fonte de informação e marketing, por captar os anseios dos cidadãos, fortalecendo a gestão ao aproximá-la do público. Os

autores mostram que o *marketing* de imagem é um dos tipos possíveis à gestão pública. Analisaremos os três meios principais de difusão dos serviços da Ouvidoria da UFCG para a comunidade acadêmica e sociedade em geral, os quais se utilizam da imagem como ferramenta: *banners*, *folder* e *site*.

Começemos pelos dois banners apresentados na figura abaixo, espalhados pelos sete câmpus da universidade, nos locais de maior circulação de pessoas.

Figura 1 – Banners



Fonte: documentos da Ouvidoria

O material de divulgação acima mostra-se bastante simples e com pouquíssimas informações. O banner da direita diz respeito ao projeto Ouvidoria Itinerante, em que há atendimentos pré-agendados nos câmpus fora de sede. O calendário anual das visitas é publicado no site da Ouvidoria, que será observado na figura abaixo:

Figura 2 – Site da Ouvidoria da UFCG



Fonte: <http://www.ufcg.edu.br/~ouvidoria/>

O sítio eletrônico da Ouvidoria da UFCG se mostra muito simples e com também com poucas informações. Tendo em vista a necessidade de transparência ativa, a qual veremos mais à frente, acreditamos que esta ferramenta poderia ser mais bem utilizada.

A última das ferramentas de divulgação aqui analisadas é o *folder*:

Figura 3 – Folder da Ouvidoria da UFCG



Fonte: documentos da Ouvidoria

Assim como os banners e o site do órgão, acreditamos que o folder não apresenta todas as informações necessárias, mas ao contrário dessas outras ferramentas, apresenta, até mesmo, informações errôneas a respeito do quadro de serviços em estudo.

Na parte que se refere ao sigilo, o folder desconsidera a possibilidade de seguimento do processo mesmo sem qualquer identificação do usuário demandante, permitido pela IN. 01/2014 da CRG/OGU, como vimos no referencial teórico. Assim também, a errônea exclusão da Ouvidoria como Central de Atendimento, quando na verdade tal serviço já fora incorporado pela falta de um órgão na UFCG que centralize o saneamento de dúvidas.

Por fim, as explicações sobre o SIC, além de não informar a existência e o modo de acesso à ferramenta e-SIC, informam a possibilidade de negar o acesso pelo sigilo da informação pública solicitada. Ocorre que esta inserção no *folder* desestimula a participação social e desconsidera o fato de não haver, até a data de publicação desta dissertação, nenhuma informação classificada como sigilosa no âmbito da UFCG. Tal ausência de classificação no âmbito de uma organização pública tão grande é muito mais indício de desrespeito à LAI e o seu regulamento (Decreto 7.724/12) do que a intenção de deixar todas as informações acessíveis. Isto implica que patentes, pesquisas em curso, sistemas de informação, qualquer dado não pessoal requerido deve ser disponibilizado.

4.2 – Quadro de Processos 2014-2015.

O quadro de processos aqui analisado apresenta dados quantitativos provenientes dos documentos e arquivos físicos e eletrônicos da Ouvidoria da UFCG. Como os relatórios que a Ouvidoria produziu nos anos de 2014 e 2015 são bastante resumidos, o acesso aos assuntos dos e-mails, processos em sistemas eletrônicos e arquivos físicos foram de suma importância para o detalhamento deste quantitativo.

As manifestações encaminhadas para a Ouvidoria da UFCG via Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, conhecida pela sigla e-OUV, foram feitas apenas a partir de setembro de 2015, quando esta Ouvidoria aderiu ao sistema, que desde o final de 2014 havia sido disponibilizado. Tais manifestações estão contabilizadas no quadro de processos de 2015.

Seguindo o que preceitua a Instrução Normativa nº 01 da OGU, de novembro de 2014, este sistema apresenta explicações aos usuários e gestores sobre como classificar a manifestação. Observando o conteúdo dos e-mails recebidos no ano de 2014 e que compuseram o quadro do relatório anual, percebemos que este relatório utilizou classificação das manifestações condizente com o preceituado na IN. 01/2014 da OGU. Por isto, podemos afirmar, que mesmo com os diferentes espaços amostrais dos dois relatórios anuais, há condições de haver comparabilidade entre as estatísticas de tipo de demanda entre os dois anos pesquisados. O fato de o e-mail ser o meio de acesso mais utilizado também corrobora esta possibilidade de análise comparativa.

O conceito de processo na Ouvidoria é bastante complexo. Uma destas complexidades diz respeito aos processos físicos, arquivados no setor, que não dizem respeito aos serviços prestados, pois tratam de assuntos como diárias, transportes, passagens, relatórios, eventos da Ouvidoria ou informes institucionais. Como o setor realiza um trabalho mensal de Ouvidoria Itinerante, muitos dos memorandos que geraram processos arquivados dizem respeito a diárias e transportes.

Outra complexidade é resolução de demandas sem que nenhum papel seja gasto, ou seja, sem que se tenha processo físico. Isto se dá nos sistemas eletrônicos e-SIC e e-OUV, no e-mail e também nas demandas presenciais de pronta resposta, ou ainda, em denúncias arquivadas sem processo, em que, numa verificação prévia, a Ouvidoria observou a falta de indícios de autoria e materialidade do ilícito. Ou seja, assim como nem todo memorando diz respeito aos serviços, nem toda manifestação ou pedido vira processo escrito no âmbito da UFCG. Apenas algumas delas, pela complexidade, precisam ser enviadas pela via do memorando, para o setor competente.

Os memorandos são documentos onde a Ouvidoria entra em contato com órgão interno da Universidade. Todo memorando já é um processo escrito, pois alguns são entregues diretamente ao destinatário, que assina um livro de registro comprovando o recebimento. Porém, a maioria dos memorandos são registrados no Protocolo, que é um setor que emite um canhoto com número do

processo, remetente, destino e assunto. Podemos visualizar este canhoto na figura abaixo, em que foram ocultados os nomes das pessoas ou dos setores envolvidos:

Figura 4 – Canhoto de Protocolo

Fonte: documentos da Ouvidoria da UFCG

Tendo em vista estas considerações sobre os processos físicos (em papel), podemos quantificar tais tipos nos dois anos pesquisados. Isto é mostrado no Quadro 1 que vai separar números de manifestações e pedidos advindos de todos os meios possíveis, e apenas os que geraram processo em papel.

Tabela 1 – Processos físicos em 2014 e 2015

TIPOS DE DEMANDA	2014		2015	
	Todos os tipos	Apenas físico	Todos os tipos	Apenas físico
“De Ouvidoria”	447	61	645	93
Pedidos de Acesso	70	10	76	15
TOTAL	517	71	725	108

Fonte: próprio autor

A tabela acima mostra que os serviços de Ouvidoria e de informação ao cidadão (SIC), produziram em 2014 e 2015: 179 processos em papel (meio físico e não eletrônico), que estão arquivados nos armários da sala da Ouvidoria da UFCG. A maioria se transformou em processo físico através de memorando da Ouvidoria ao setor responsável por responder a manifestação. Outras, já foram protocoladas por escrito pelo usuário do setor, que levou o documento diretamente à Ouvidoria, ou ao setor de Protocolo. Se escolheu a primeira opção, não recebeu nenhum tipo de número processual ou documento de recibo que identificasse seu protocolamento.

O número acima corresponde aos processos escritos em papel. Porém o conceito de processo na Ouvidoria não se completa sem a análise dos processos eletrônicos. Como vimos na Tabela 1,

foram protocolados 146 pedidos de acesso nos anos de 2014 e 2015, e todos via sistema e-SIC. Do e-OUV surgiram 19 manifestações no curto período de existência deste sistema na UFCG. Além destes, todos os e-mails comunicando manifestações para resposta ou conhecimento dos destinatários são considerados processos pela Ouvidoria da UFCG, em respeito ao princípio da instrumentalidade das formas, em que se privilegia o objetivo comunicacional e o interesse público na celeridade processual. Tal instrumentalidade é observada por Melo (2013) que acrescenta o princípio do informalismo em que o ato, mesmo praticado de uma outra forma, será válido se atendeu o objetivo que pretendia.

Agora que sabemos a quantidade de processos físicos (em papel) e não-físicos (“processos” conclusos de maneira presencial ou eletrônica), podemos analisar os tipos de demandas e de demandantes.

Tabela 2 – Quantitativo do tipo de demanda apresentada em 2014 e 2015

TIPOS DE DEMANDAS	2014		2015	
	QTD	%	QTD	%
Denúncias	20	3,9%	39	5,4%
Reclamações	290	56,1%	352	48,6%
Dúvidas	131	25,3%	241	33,2%
Sugestões	5	1%	10	1,4%
Elogio	1	0,2%	3	0,4%
Pedidos de acesso	70	13,5%	76	10,5%
TOTAL	517	100,0%	725	100%

Fonte: próprio autor, adaptado dos Relatórios da Ouvidoria

Desta tabela adaptada do relatório da Ouvidoria salta aos olhos o número de reclamações. Mas “reclamação” não é o tipo de demanda que mais chega a Ouvidoria, pois as “dúvidas” são, disparado, o maior número de manifestações. As dúvidas provindas de contato telefônico não foram contabilizadas de nenhuma forma, apesar deste meio poder ser utilizado para dar início a processo no setor. Podemos inferir deste fato que os números estão subestimados para este tipo de demanda, o que exigirá proposta de melhoria que vise o registro mais adequado dessas demandas, por mais simples que sejam.

Quando da criação e sistematização das Ouvidorias públicas, as dúvidas não faziam parte do conjunto de manifestações possíveis de serem feitas ao setor. A Controladoria Geral da União considera o trabalho das Ouvidorias em tais consultas como um desvirtuamento do setor. Como os mais recentes estudos sobre este setor revelam, o tratamento, o encaminhamento e a resposta às

“dúvidas” foram sendo incorporados na prática ao quadro de serviços por opção das próprias Ouvidorias, o que também é o caso da UFCG.

Enquanto o Relatório de 2014 contabilizou apenas os dados provenientes das comunicações por e-mail, o de 2015 analisou também os contatos presenciais, os processos escritos e os processos eletrônicos, o que aumentou o número de todas as manifestações. A comparabilidade entre os anos pesquisados não restou prejudicada pela diferença de espaço amostral. Se subtrairmos os 76 pedidos de acesso à informação pública, as 10 manifestações protocoladas através do e-OUV, e as 24 demandas presenciais devidamente registradas, o resultado é de 615 demandas providas apenas de e-mail no ano de 2015. Com esse número já é possível dizer que houve 98 manifestações a mais que 2014, que corresponde a um aumento de 19%.

Apenas 24 demandas presenciais foram registradas em 2015, o que não corresponde ao número real. Isso explica-se pela falta de mecanismo mais eficiente que possa registrar demandas de pequena monta como dúvidas simples, por exemplo, e que entreguem segurança jurídica a quem espera uma solução que foi combinada apenas verbalmente. Outro motivo para este número se dá ao fato de que muitas demandas que poderiam ser presenciais se tornam eletrônicas. A preferência pelo registro eletrônico é uma recomendação da CGU, conforme verificamos nos estudos das ferramentas de governança eletrônica. Página em branco do livro de registro das demandas presenciais é mostrado na Figura 5 abaixo:

Figura 5 – Registro de demandas presenciais

Ordem	Nome*	Sigilo (S/N)	Forma de contato	Segmento	Setor	Demanda	Data	Telefone*	E-mail*

Fonte: documentos da Ouvidoria da UFCG

A maioria das manifestações presenciais que não ultrapassam o registro deste controle presente na figura acima, são dúvidas, seguidas das reclamações. Na coluna que indica “sigilo” será

informado “S” para aqueles demandantes que preferiram uma manifestação anônima, não tendo estas informações como nome e formas de contato.

Como é nesta folha de Controle de Atendimento que as manifestações providas de contato telefônico são registradas, há um campo específico para dizer se a forma de contato foi presencial ou por telefone.

Nesta folha de atendimento presencial não há número de protocolo e a manifestação, se não for registrada em qualquer outro meio, não terá outro registro que não seja este. Caso a Ouvidoria decida protocolar a manifestação no setor de Protocolo, ela vira processo formal físico com canhoto de protocolo (Figura 4) com cópia repassada ao demandante, que poderá acompanhar *online*, ou junto aos setores envolvidos, o trâmite de seu processo.

Quanto ao saneamento de dúvidas, o estudo da bibliografia e a análise do quadro de serviços mostraram que este procedimento foi incorporado pelas Ouvidorias públicas. Ele se exacerba ao passo que a entidade não disponha de outros mecanismos para que o cidadão possa obter as informações que precisa.

O primeiro destes mecanismos seria uma Central de Informações, inexistente na UFCG, que contém apenas uma Central Telefônica. Esta restringe-se a sanear dúvidas quanto aos números telefônicos para contatar setores administrativos da Universidade. Mesmo este último serviço, tem sido feito pela Ouvidoria, não por alguma deficiência da Central Telefônica, mas pela falta de transparência, que impede o cidadão de saber que ela existe e pode ser contatada através de um número fixo.

Outra ferramenta importante para o saneamento de dúvidas e que ainda não é utilizado da maneira devida pela UFCG é a Carta de Serviços ao Cidadão, que deveria ser espalhada nos setores de maior atendimento e conter informações importantes e detalhadas de quais serviços são prestados, além de outras que podem ser acessadas para fins de controle social. A Carta da UFCG, hoje, restringe-se a link no *site* da entidade. Tal documento foi elaborado pela Ouvidoria e apresenta dados muito resumidos sobre os serviços da universidade.

Voltando à Tabela 2, é perceptível o número muito pequeno de sugestões. Essa baixa quantidade, desse importante tipo de manifestação, pode estar relacionada a uma falta de incentivo por parte da Ouvidoria ou uma possível falta de interesse do cidadão em sugerir à gestão. Um mecanismo de convite às sugestões seriam a colocação de urnas em locais de grande movimento na Universidade, com explicações de como sugerir melhorias gerenciais e explicações de como estas manifestações serão tratadas e como outros tipos, como denúncias e reclamações, podem ser protocoladas.

Os elogios também são muito poucos e isso não pode servir de conclusões sobre a qualidade dos serviços. É natural que um reclamante queira corrigir um erro que o atingiu diretamente, do que

elogiar, deliberadamente, um serviço que pode não lhe ser mais útil num futuro próximo. Talvez, se a Ouvidoria buscar implementar um sistema que avalie a satisfação dos membros da comunidade acadêmica como um todo, sobre os vários serviços da UFCG, possa ser mais efetivo para a melhoria gerencial do que esperar por elogios. Nem mesmo a satisfação de seus usuários é rotina gerencial na Ouvidoria da UFCG.

Na Tabela 2 também podemos observar que, além das manifestações originais, há pedidos de acesso à informação pública, que, na UFCG, também é responsabilidade da Ouvidoria. Todos estes pedidos chegaram via sistema eletrônico e-SIC e a comparabilidade dos dois anos pesquisados não apresentam restrições, tal como ocorreu com as outras manifestações que, em 2014, tiveram apenas o e-mail institucional como fonte.

Ao adicionar o número de pedidos de acesso à informação pública podemos perceber que a quantidade não é pequena. Se comparados em termos numéricos com os números extraídos das outras manifestações, tais pedidos ficam atrás das reclamações e dúvidas (estas últimas, como já observamos, apresentam quantidade subestimada). Porém em termos qualitativos, a complexidade destes pedidos pode ser bem maior que a da maioria das reclamações e dúvidas. A Ouvidoria precisa traduzir os pedidos para uma linguagem perceptível aos gestores da universidade, enquanto estes, precisam cumprir o prazo e os requisitos para negar ou conceder o acesso. As respostas, a linguagem e os motivos precisam estar de acordo com o que preceituam as normas que ditam este Sistema (Lei de Acesso à Informação – 12.527/2011 e Decreto 7.724/2012).

Tabela 3 – Quantitativo do tipo de público atendido em 2014 e 2015

TIPOS DE PÚBLICO ATENDIDO	2014		2015	
	QTD	%	QTD	%
Alunos Docentes	224	51,6%	298	54,3%
Servidores técnicos	42	9,7%	48	8,4%
Sociedade civil	22	5,1%	51	13,30%
Vestibulandos	44	10,1%	111	23,8%
	102	23,5%	----	----
TOTAL	434	100%	508	100%

Fonte: próprio autor

A Tabela 3, acima, nos mostra quantidade total de demandantes que não equivale ao quantitativo de manifestações. Sem contar os pedidos de acesso à informação, o quantitativo de manifestações foi de 447 (2014) e 569 (2015), o que é superior aos 434 (2014) e 508 (2015) demandantes, dos diversos seguimentos, mostrados na tabela acima. Isto se explica pelo fato de ser

possível ao demandante apresentar, numa única demanda, várias manifestações diferentes. Por exemplo, um estudante apresenta dúvida sobre procedimento de matrícula e ao mesmo tempo denuncia determinado servidor por conduta incompatível. Ou um processo de reclamação acompanhado de sugestão. Pode-se observar que a grande maioria dos demandantes, nos dois anos pesquisados, apresentaram apenas um tipo de manifestação.

Nos dois anos, a maior quantidade de alunos ou discentes atendidos em relação aos outros segmentos é notória. Com esses números poderia até mesmo se pensar em tratar a Ouvidoria como um setor de atendimento aos alunos, porém é um setor voltado à comunidade acadêmica como um todo, e também à comunidade não vinculada diretamente à universidade. Mas a necessidade de ser um canal que considere as particularidades deste tipo de seguimento é notória.

Neste trabalho consideramos que os funcionários terceirizados como pertencentes à comunidade acadêmica, pois, mesmo não possuindo vínculo estatutário com a autarquia, possuem vínculo de trabalho, cultural e social. O terceirizado, apesar de contratado por interposta empresa participa do convívio e do serviço prestado pela universidade. A diferença entre serviços fins e meio caem por terra diante da imprescindibilidade destes profissionais para a sobrevivência de uma cultura organizacional sadia. Não foi sem motivo que o Relatório de 2015 apresentou as manifestações dos terceirizados junto a dos servidores técnicos.

Observa-se ausência dos números dos vestibulandos em 2015, mas na verdade foram incorporados no segmento sociedade civil por três motivos: ainda não fazem parte da comunidade acadêmica, muitas demandas de vestibulandos terem como titulares os pais dos mesmos e, por fim, o fato de ter diminuído bastante o número em relação à 2014 (de 165 para 32 manifestações). Não há motivo aparente para tamanha diminuição, pois não houve significativa mudança de procedimento do SISU e do ENEM, nem em norma interna da UFCG, que justifique esta queda.

4.2.1 – Principais manifestações de ouvidoria nos anos de 2014 e 2015

Nosso quadro de processos não apresentou quantitativo total por assunto, mas sim, algumas demandas significativas pela quantidade ou qualidade das mesmas. Podemos destacar as duas reclamações com maior quantitativo: atrasos em bolsas estudantis e reclamações de alunos contra professores.

Das 642 reclamações, 54 (12,2%) versaram sobre atrasos em bolsas estudantis, sobretudo as que visam a permanência de alunos carentes. O tratamento destas demandas envolve a questão da imparcialidade do Ouvidor diante de um problema social. Os paradigmas de Ouvidoria tornam-se visivelmente importantes diante destes tipos de manifestações. Uma ouvidoria democrática não pode

omitir-se com explicações superficiais da gestão universitária quanto ao repasse inadequado de verba, levando o problema a outras instâncias até que o mesmo tenha resposta conclusiva quanto uma possível solução por parte do MEC ou do CAPES, bem como dos seus setores específicos.

A quantidade de reclamações de alunos contra professores fica em segundo lugar em termos de quantidade. Como vimos, autores apontam como a cultura organizacional corporativista dificulta a resolução deste conflito (VILANOVA et. al. 1999; CAVEDON; FACHIN, 2002). Verificamos que das 642 reclamações, 36 (8%) foram de alunos contra professores e versaram sobre: critério das avaliações, descumprimento de carga horária por parte dos docentes e posturas inadequadas destes em sala de aula. Não é fácil verificar se o professor ultrapassou seu limite na liberdade de ensino e avaliação, cometendo algum abuso. Se o professor não cumpre sua carga horária de ensino, descumprimento das normas federais ou internas que disciplinam o ensino, a pesquisa e a extensão, aplica avaliações em horários ou dias incoerentes com o calendário acadêmico ou aplicam notas sem nexos com as respostas dadas, tais descumprimentos são mais fáceis de aferir. No caso de uma reprovação em que o aluno alega injustiça na avaliação subjetiva do professor, é muito difícil para a Ouvidoria e para a gestão da universidade verificar algum abuso e, verificando, conseguir punir o professor. Se a Ouvidoria tiver maiores condições de averiguar e conseguir detectar tais abusos, pode efetivar um controle que, segundo os autores citados, ainda é inexistente.

A maioria desses conflitos professor-aluno foi solucionado através da mediação, mas alguns tiveram que ter a apuração de responsabilidade do setor em que o professor estava lotado. O fato da demanda ser encaminhada ao Coordenador do Curso onde estão registrados os professores denunciados, causou reclamações por parte destes. A Ouvidoria teve de explicar que a apuração disciplinar fugia às suas atribuições, podendo apenas indicar meros indícios apurados previamente sem abertura de sindicância.

4.2.2 – Quadro de Processos e-SIC

Neste tópico observaremos o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), que como vimos no tópico anterior foi objeto de 146 pedidos de acesso à informação pública. Tais pedidos serão destrinchados em estatísticas disponíveis no Sistema Eletrônico e-SIC e estatísticas produzidas pela análise documental. O SIC, além de trabalhar com os pedidos de acesso à informação, tem a obrigatoriedade de manter atualizado *site* de “Acesso à Informação”, com dados e informações consideradas de disponibilidade obrigatória pela Lei de Acesso à Informação, reputadas essenciais à transparência ativa da gestão pública.

Os processos advindos do SIC têm quatro possibilidades de protocolamento: ou chegam

através dos e-mails da Ouvidoria, via Sistema Eletrônico e-SIC, através de formulário entregue presencialmente e disponível no *site* “Acesso à Informação”. O e-mail da Ouvidoria seria um meio ilegítimo de acesso, já que deveria ser utilizado e-mail próprio do SIC (sic@ufcg.edu.br). Porém, como esta via não foi criada, o e-mail da Ouvidoria é que ficou ao dispor dos cidadãos para protocolamento de pedido de acesso. Com o passar do tempo verificou-se que o único meio utilizado pelos cidadãos para pedidos de acesso à informação foi o sistema e-SIC, que se mostrou de grande aceitação por parte da sociedade e possibilitou de maneira fácil e intuitiva um mecanismo processual eficaz de acesso às informações públicas produzidas pela UFCG.

Assim como nos dois anos anteriores, em 2014 e 2015 todos os processos do SIC vieram via sistema e-SIC, que possui registro de protocolo próprio, nome do requerente, registro de prazos (de entrada, de atendimento, de resposta, de recurso), dados do demandante (e-mail, localização), resumo da solicitação, pedido detalhado e possíveis anexos. As respostas podem ser de acesso ou negativa de acesso, parcial ou total, dependendo do conteúdo do pedido, da disponibilidade e requisitos. Abaixo, segue Figura 6 com as sete possibilidades de resposta e a Figura 7 com as oito possibilidades de negativa do pedido. A negação parcial ou total de acesso e os motivos da negação precisam ser acompanhadas de comentários explicativos.

Figura 6 – Possibilidades resposta no e-SIC

A captura de tela mostra um menu suspenso com o texto "Selecione" no topo e uma seta para baixo. O menu está aberto, exibindo as seguintes opções: "Acesso Concedido", "Acesso Negado", "Acesso Parcialmente Concedido", "Informação Inexistente", "Não se trata de solicitação de informação", "Órgão não tem competência para responder sobre o assunto" e "Pergunta Duplicada/Repetida".

Fonte: acessoainformação.org.br

Figura 7 – Possibilidades de resposta negativa no e-SIC

A captura de tela mostra um menu suspenso com o texto "Acesso Negado" no topo e uma seta para baixo. O menu está aberto, exibindo as seguintes opções: "Dados pessoais", "Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011", "Informação sigilosa de acordo com legislação específica", "Pedido desproporcional ou desarrazoado", "Pedido exige tratamento adicional de dados", "Pedido genérico", "Pedido incompreensível" e "Processo decisório em curso".

Fonte: acessoainformação.org.br

A partir do final de 2015 a Ouvidoria passou a enviar junto aos pedidos de resposta, a lista de oito possibilidades de negação do pedido, constantes na figura 7.

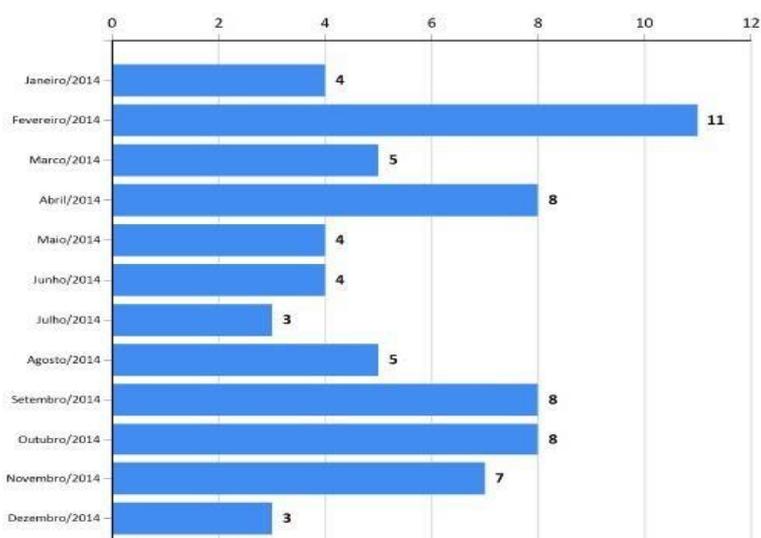
Da lista de motivos para a negativa do acesso, o que se refere a não responsabilidade da UFCG, se fosse no sistema e-OUV poderia ser solucionado através do encaminhamento à entidade realmente competente sobre o tema, o que traz agilidade processual e evita trabalho desnecessário do usuário que, no caso do e-SIC, terá de protocolar outro pedido para o órgão indicado na resposta da Ouvidoria.

A resposta a um pedido de informação pode ser bastante simples se a informação estiver disponível em algum link ou em algum arquivo físico de fácil obtenção. Neste último caso o demandante pode ser convidado a comparecer ao setor para que retire cópia da informação requerida. Porém há dados que deveriam, mas não estão prontos para serem disponibilizados, o que requererá do setor responsável o trabalho de produção da informação para disponibilizá-la no prazo legal de 20 dias, ou no máximo em 30 dias, caso haja prorrogação justificada.

O e-mail do SIC, apesar de ter ficado, erradamente, disponível no *site* do “Acesso à Informação” da UFCG, não era utilizado pela Ouvidoria, o que só foi consertado em 2016 com a exclusão da informação do e-mail no *site* da Ouvidoria e nos demais meios de divulgação que o setor utiliza.

A figura abaixo, extraída dos relatórios contidos no sistema e-SIC, apresenta a quantidade de pedidos de acesso em 2014:

Figura 8 – Quantidade mensal de pedidos de acesso à informação em 2014

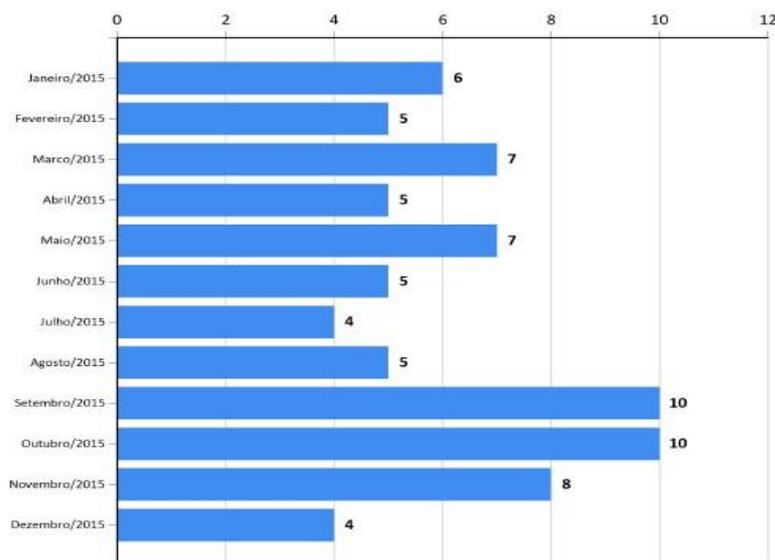


Fonte: acessoainformação.org.br

Foi de 70 o número total de pedidos de acesso à informação em 2014, dando uma média de 5,83 pedidos mensal. Observando a Figura 9, abaixo, onde se apresenta o quadro de 2015, podemos comparar os dois anos e concluir primeiramente que não há uma diferença significativa que possa caracterizar um período como mais propício a receber mais demandas que outro. Isto vai depender

do que está acontecendo no cenário interno e externo à universidade. Caso em algum dos anos pesquisados, tivesse havido concurso para a instituição, por exemplo, é bem provável que no período que compreende as inscrições vários pedidos relativos ao certame sejam enviados.

Figura 9 – Quantidade mensal de pedidos de acesso à informação em 2015

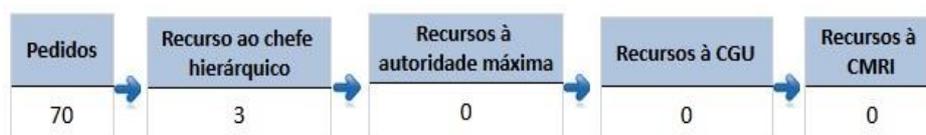


Fonte: acessoainformação.org.br

A natureza dos pedidos de informações foi analisada por Oliveira (2014), que analisou e-SIC de IFES do Nordeste e constatou que, qualitativamente poucos são os pedidos de acesso à informação que visam efetivamente o controle social. A maioria diz respeito a interesses particulares, como códigos de vaga de cargos ou resposta a questionários de pesquisa não voltados à gestão ou política pública universitária. Mas muitas vezes a intenção do cidadão requerente, mesmo que não seja de controle social efetivo, e gera informações que podem ser utilizadas para gerar transparência ativa de dados na universidade. Tais pedidos acabam gerando uma cultura de transparência, no que poderíamos concluir que todos geram controle social, seja direta ou indiretamente. Analisaremos o controle social em tópico específico, abordando dados que foram colhidos através de questionários.

Para entendermos a resolutividade, especificamente no serviço de SIC prestado pela Ouvidoria, devemos atentar para os prazos e a quantidade de recursos nas diferentes instâncias. O quadro abaixo mostra a quantidade de recursos nos diferentes níveis de hierarquia recursal.

Figura 10 – Quadro de recursos do SIC em 2014

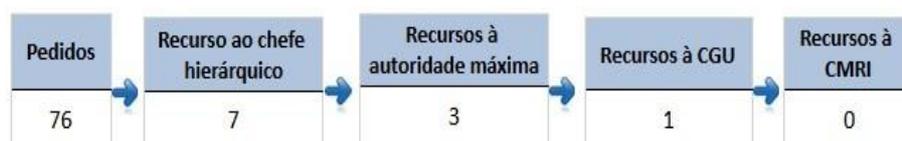


Fonte: acessoainformacao.gov.br

Dos 70 pedidos de acesso à informação pública requeridos no ano de 2014, apenas 3 geraram recurso, o que configura apenas 4,29% dos pedidos. Tais recursos não ultrapassaram a primeira instância administrativa recursal, ou seja, a resposta do chefe hierárquico do setor responsável pela primeira resposta foi suficiente para não gerar outro recurso ao chefe da entidade. No caso da UFCG, o chefe da entidade é o reitor, que pode receber, em algumas circunstâncias o recurso de primeiro grau, caso a autoridade responsável pela resposta esteja numa posição hierárquica em que só tenha o reitor como chefe, como é o caso dos Pró-Reitores.

Dos 70 pedidos, 12 foram respondidos fora do prazo, o que configura 17% do total. Alguns recursos foram interpostos com base apenas no atraso da resposta, o que é possível ao demandante. Como vimos na Lei de Acesso, o prazo para responder o pedido é de 20 dias corridos, da data da protocolização do mesmo, podendo ser prorrogado em mais 10 dias, mediante justificativa. Prazo este que foi definido também para o e-OUV como forma de uniformizar os prazos dos serviços prestados pelas Ouvidorias, não só do executivo federal, já que a IN. da CGU nº 01/2014, que cria o e-OUV, serve de parâmetro para todas as Ouvidorias públicas do país.

Figura 11 – Quadro de recursos do SIC em 2015



Fonte: acessoainformacao.gov.br

No ano de 2015 houve um pequeno aumento no número de pedidos, de 70 para 76. Desse total, apenas 5 pedidos foram respondidos fora do prazo, totalizando 6,5% de atraso, o que denota uma melhoria no indicador de respostas dentro do prazo se comparada aos 17% do ano anterior.

Nenhum pedido do e-SIC foi reencaminhado nos anos de 2014 e 2015, apesar de haver, tal qual no e-OUV, esta possibilidade. Ao invés de encaminhar, a Ouvidoria repassava a informação de que a UFCG não era o órgão responsável e apenas informava qual órgão acreditava ter responsabilidade quanto à informação requerida. Essa postura contraria recomendações da CGU sem razoabilidade,

Já no e-OUV, duas manifestações foram reencaminhadas para as entidades públicas responsáveis pela resposta. Uma delas foi encaminhada ao Ministério dos Esportes e a outra para o Departamento Nacional de Trânsito – DNIT.

A instância recursal em 2015 foi um pouco mais exigida que em 2014, tendo em vista ter aumentado de 4 para 7 recursos, em que 4 destes acabaram ultrapassando a primeira hierarquia recursal e um deles chegando até a terceira via de recurso que é a CGU. Em 2014 a primeira instância recursal não foi ultrapassada. No Fluxograma 2, onde se materializa o fluxograma processual da

Ouvidoria, será possível perceber estas diferentes hierarquias de recurso. Tendo em vista tais recursos não terem sido protocolados por conta de atrasos, podemos afirmar que estes processos chegaram à Reitoria e CGU pela contrariedade do requerente com as respostas dadas. Nenhum dos recursos chegou à última instância que é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

A Ouvidoria, através do treinamento com servidores dos setores mais importantes e através das explicações dadas em cada pedido de resposta, tem atualizando o gestor universitário sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) e sobre o Decreto 7.724/2012, que regulamenta esta lei. O gestor que recebe o pedido de acesso à informação é orientado a observar os requisitos necessários para a possível negativa do pedido. Observando as comunicações entre Ouvidoria e gestão da UFCG, é possível perceber que aquela tem, ao requisitar a resposta do gestor, dado esclarecimentos a este sobre as possíveis consequências que advirão, sejam do acesso ou negativa deste, parcial ou total. Avaliaremos mais à frente o quanto o Sistema de Informação ao Cidadão é de conhecimento da comunidade acadêmica.

4.2.2.1 – Principais encaminhamentos no e-SIC

O Sistema de Informação ao Cidadão e sua ferramenta eletrônica nasceram da necessidade de transparência das informações de caráter público. Para que esta transparência se efetive é preciso uma cultura de transparência, em que os usuários do SIC se conscientizem do seu papel e os gestores responsáveis pela resposta entendam o objetivo da Lei de Acesso à Informação, para que não executem um serviço apenas por que uma lei os obriga.

Todos os pedidos de acesso à informação, de 2012 até 2015, foram enviados através do sistema e-SIC. Em sua imensa maioria podem ser divididos em dois tipos de pedidos: códigos de vagas em aberto para servidores e questionários de pesquisa.

A vigência de um concurso público pode durar até quatro anos e dentro deste período os candidatos remanescentes que não atingiram pontuação suficiente para aprovação, mas que ficaram próximos à classificação procuram acessar o dado público referente ao número de vagas em aberto para o cargo ao qual concorreu. Isso se deve pelo fato de que se há vaga em aberto há possibilidade de convocação e o SIC acaba sendo utilizado por estes candidatos remanescentes.

O segundo tipo de pedido mais recorrente se refere a questionários de pesquisa sobre variados temas, que supostamente não parecem ser objeto de pedido de acesso à informação pública, mas numa interpretação extensiva da norma, é possível admitir que os gestores de uma instituição de ensino possam ser questionados sobre informações públicas que servirão a pesquisas acadêmicas diversas. Pedidos desproporcionais poderão ser negados, mas não teria sentido negar, de antemão,

pedidos apenas por que se destinam a responder questionários de pesquisa.

4.2.3 – Quadro de processos do e-OUV.

Parte do quantitativo de manifestações provenientes do e-OUV está contida no quadro de processos do ano de 2015, já apresentado acima. Porém, a importância e a novidade do Sistema Eletrônico de Ouvidorias exigem um detalhamento maior e mais específico das manifestações.

O quadro aqui apresentado envolve dados de agosto de 2015, quando da primeira manifestação encaminhada através deste sistema eletrônico, até maio de 2016, totalizando 19 manifestações. Esta diferente perspectiva temporal em relação à totalidade da pesquisa quanto ao quadro total de processos da Ouvidoria, deve-se ao fato da recenticidade do sistema eletrônico e-OUV e da baixa quantidade de manifestações nos quatro meses do ano de 2015 abrangidos por este sistema – apenas 8 manifestações (4 denúncias, 2 reclamações e 2 solicitações).

Abaixo segue quadro completo das manifestações provenientes do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-OUV, no âmbito da UFCG.

Quadro 2 - Processos e-OUV – agosto de 2015 a maio de 2016

Tipos	Qtd	Anônimas	Restrição	Prazo médio de atendimento	Prorrogações	Justificativas
Denúncia	8	6	0	23 dias	0	0
Reclamação	6	1	2	25 dias	0	0
Solicitação	5	0	2	22 dias	0	0
Elogio	0	-----	-----	-----	-----	-----
Sugestão	0	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: próprio autor

Como o e-OUV é muito recente para a Ouvidoria da UFCG (primeira manifestação em setembro de 2015), é natural que a quantidade de manifestações em relação aos outros meios de acesso ao setor seja tão baixa – apenas 19, enquanto que por e-mail, presencialmente, por processo escrito, telefone e carta, somados, recebeu 623 manifestações.

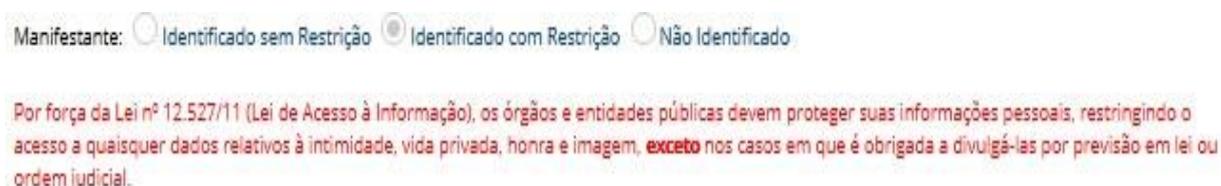
O prazo legal para resposta das manifestações de Ouvidoria é de 20 dias, prorrogáveis com justificativa por mais 10 dias. Verifica-se prazos médios de atendimento muito longos e parecidos: 23 dias para denúncias, 25 dias para reclamações e 22 dias para solicitações. Estes dados evidenciam a necessidade de melhoria dos prazos de resposta dos processos advindos do e-OUV. Porém, para entender a resolutividade do setor de maneira completa será preciso averiguar o cumprimento dos

prazos das manifestações advindas de outros meios, que será feito através da análise dos indicadores processuais mais à frente.

O sistema permite que se registre a prorrogação para que se some 10 dias ao prazo de atendimento inicial. Para tanto a Instrução Normativa 01/2014 da CGU, determina a necessidade de justificativa para a prorrogação. Mesmo havendo prazos atrasados, como vimos acima, não houve nenhum registro de prorrogação e, por conseguinte, de justificativa no e-OUV. Como vimos, de todas as demandas apresentadas à Ouvidoria/SIC, apenas um pedido de acesso à informação, ocorrido em 2015, teve registro correto de prorrogação e justificativa. As respostas atrasadas no e-OUV tiveram justificativas de atraso encaminhadas junto às respostas conclusivas. O correto seria, antes de completos os 20 dias de prazo, o gestor responsável dar acesso ou não à informação, pedir prorrogação, apresentando a justificativa desta de maneira tempestiva.

Além dos dados sobre os prazos, prorrogações e justificativas, percebe-se a possibilidade de denúncias anônimas ou com restrição de identidade, cuja porcentagem no e-OUV é de 75% do total de denúncias. A figura abaixo mostra como o *site* do sistema e-OUV apresenta a opção de restrição ou anonimato aos cidadãos usuários.

Figura 12 – Identificação, restrição dos dados ou anonimato.



Fonte: sistema.ouvidorias.gov.br

Qualquer manifestação no e-OUV pode ser anônima, inclusive um elogio. Há uma diferença significativa entre denúncia anônima e restrição de identidade. O *site* do e-OUV, no link “Perguntas Frequentes”, mostra que se o cidadão registrar uma manifestação anônima não receberá um número de protocolo e nem receberá resposta da Ouvidoria. É possível se identificar e pedir acesso restrito aos dados, recebendo protocolo neste caso.

No Relatório do ano de 2015, uma das metas propostas para 2016 é divulgar mais o sistema e-OUV. O estudo sistemático do quantitativo de demandas anuais poderá, se efetivado, um dos indicadores de popularidade do sistema junto aos cidadãos. Dos 19 cidadãos usuários do e-OUV, 4 responderam ao questionário de satisfação que será analisado mais à frente.

Como vimos anteriormente, a CGU recomenda que todas as manifestações de Ouvidoria sejam protocoladas no sistema e-OUV como forma de dar sistematicidade e melhor governança aos processos. A Ouvidoria da UFCG, durante a vigência desta ferramenta, não vem seguindo esta recomendação, deixando de registrar neste sistema eletrônico as manifestações advindas de outros

meios (email, contato presencial, requerimento escrito através do protocolo ou entregue diretamente, bem como o registro feito por contato telefônico). Soma-se a este fato a falta de divulgação do e-OUV, não constante dos mecanismos de divulgação da Ouvidoria, que não foram atualizados após a adesão a este sistema.

4.2.3.1 – Principais encaminhamentos no e-OUV

Assim como nas manifestações presenciais e por e-mail, as do e-OUV apresentam reclamações em sua maioria. Antes de protocolar a manifestação, o usuário a classifica como sendo um dos cinco tipos de manifestação de Ouvidoria – reclamação, solicitação, denúncia, elogio e sugestão. Em link de perguntas frequentes o próprio sistema informa ao usuário o que vem a ser cada um desses tipos.

Das 19 manifestações encaminhadas ao e-OUV, 6 foram classificadas como reclamações, e destas a mais recorrente disse respeito a cobrança de valores não pagos pela universidade (4 reclamações), em que empresas vencedoras de licitações cumpriam seu contrato e não recebiam a quantia estipulada no prazo devido. Tais pessoas jurídicas, usuárias do sistema, anexaram as notas fiscais como comprovação da dívida. Tais manifestações foram encaminhadas à Pró-reitoria de Administração, que cuida da parte financeira e contábil da instituição, tendo sido respondidas em prazo razoável e sem gerar recursos.

4.3 – Indicadores processuais

Os números apresentados pelo quadro processual nos dão indicadores que podem servir de análise mais acurada do potencial de melhoria no trâmite processual da Ouvidoria da UFCG. Os prazos são, basicamente, a pedra de toque dos indicadores de resolutividade e de justificativa. Estas duas características se somam a uma completa análise dos procedimentos eletrônicos e físicos (com uso de documentos em papel – memorandos, ofícios, despachos etc) realizados pela setor.

4.3.1 – Resolutividade

A complexidade do indicador de resolutividade está em interpretar o que seria a resolução do serviço. Para a maioria dos serviços realizados pela Ouvidoria da UFCG, através do atendimento a manifestações dos usuários, a resolução do serviço se dá com a resposta conclusiva, que pode ser

uma resposta que agrade ou desagrade o requerente, não tendo a resolutividade relação com o atendimento da vontade do requerente.

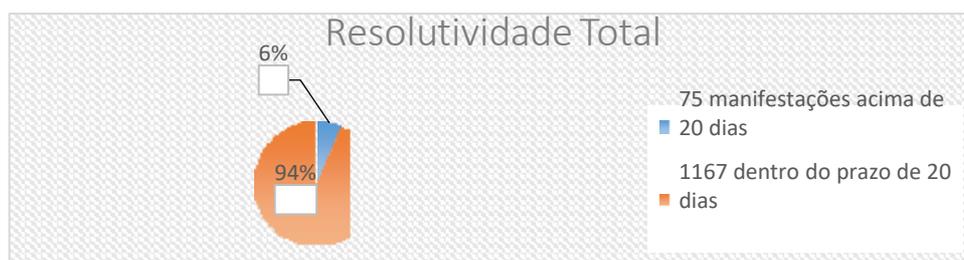
A resolutividade também vai depender do tipo de manifestação que é enviada à Ouvidoria, pois caso seja uma simples dúvida, basta a Ouvidoria saná-la para encerrar-se o processo. Assim também acontece com o elogio e a sugestão, que não tem obrigatoriedade de resposta, sendo resolvido com o recebimento do elogiado e chefia imediata, bem como do membro da comunidade acadêmica, normalmente um gestor, responsável por receber a sugestão. Diferente da denúncia, reclamação e solicitação de providências em que não cabe à Ouvidoria atender o desejo do requerente, e sim, providenciar a resposta.

Na análise dos dados provenientes do e-OUV, adotado pela Ouvidoria da UFCG apenas em setembro de 2015, percebeu-se uma baixa resolutividade diante dos atrasos significativos. Para o cálculo da resolutividade geral somaremos a quantidade de processos respondidos dentro dos 20 dias legais com a quantidade de processos prorrogados e com resposta dentro do prazo de prorrogação (10 dias), não configurando-se como processos atrasados. Esta soma dividiremos pelo total de processos e teremos o indicador de resolutividade da Ouvidoria para os anos de 2014 e 2015 juntos. Portanto, não entra nesse cálculo as manifestações realizadas em 2016. As demandas encaminhadas através do e-OUV

Houve poucas justificativas de atraso, e estas não foram protocoladas da maneira devida nos dois anos pesquisados, tomando por base tanto Ouvidoria como SIC o que denota a necessidade de conscientizar os gestores da universidade da necessidade do cumprimento da legislação que obriga a justificativa para que seja permitida a prorrogação. Apenas uma demanda do e-SIC foi justificada no campo especificado para tanto. Neste sentido, a maioria das respostas dadas em 2014 e 2015 que ultrapassaram os 20 dias podem ser consideradas atrasadas.

Com isto temos que 942 usuários da Ouvidoria/SIC apresentaram 1242 manifestações (517 em 2014 e 725 em 2015), tanto da Ouvidoria em si como do SIC, nos anos de 2014 e 2015, considerando que em 2014 foi registrado apenas as manifestações advindas dos e-mails. Destas 1242 manifestações ou pedidos há 1167 resolvidos dentro do prazo de 20 dias, ou com prorrogação justificada no tempo certo.

Gráfico 1 – Resolutividade total

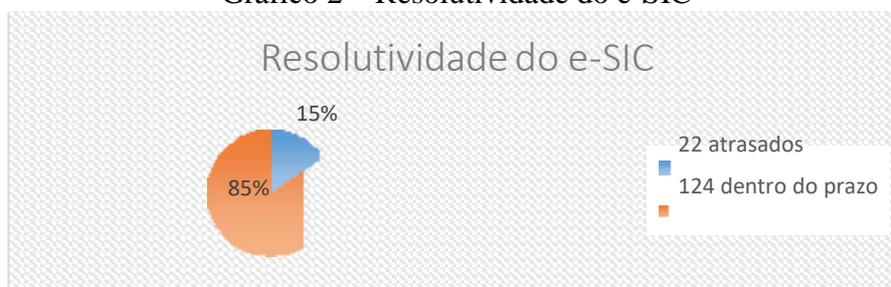


Fonte: próprio autor

Considerando a quantidade de processos dentro do prazo em relação ao total de manifestações e pedidos de acesso, temos o percentual de 94% de resolutividade no âmbito da Ouvidoria da UFCG. Das 75 demandas respondidas em prazo superior a 20 dias, 22 são do SIC e 43 são demandas de ouvidoria propriamente ditas. Considerando que foram 146 pedidos de acesso à informação, os 22 atrasados correspondem a 15%, enquanto nos outros tipos de manifestações o atraso corresponde a 3,4%.

O atraso total de 6% pode parecer pouco, mas tem plenas condições de ser menor através de melhoria na gestão processual. Tal melhoria passa pela educação dos gestores da UFCG quanto aos novos prazos de resposta que adviram dos mecanismos de governança eletrônica criados pelo Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC) e pelo Sistema Federal de Ouvidorias (e-OUV).

Gráfico 2 – Resolutividade do e-SIC



Fonte: próprio autor

A comparação das duas resolutividades ilustradas acima nos mostra que o e-SIC precisa de uma atenção especial quanto ao cumprimento dos prazos. É preciso verificar a causa destes atrasos para poder mitigá-los. A Lei de Acesso à Informação entrou em vigor em 2012, prevendo o prazo de 20 dias para resposta aos pedidos de acesso à informação pública. Os gestores estavam acostumados com prazo de 30 dias, prorrogáveis por mais 30, da Lei 9.874. Certos pedidos, apesar de razoáveis e dentro dos requisitos da LAI, demandam grande esforço dos setores, que não estavam habituados com estas exigências de transparência pública.

4.3.2 – Justificativas de prorrogação e atraso

O indicador de justificativas de prorrogação afere a quantidade de manifestações com respostas entre o 20º dia e o 30º dia de prazo. Caso uma denúncia, reclamação, sugestão, elogio, solicitação de providências ou pedido de acesso à informação sejam respondidas após os 20 dias de prazo, precisam de justificativa para tanto, e tal prazo não poderá ultrapassar 30 dias.

Tanto a Lei de Acesso à Informação como a Instrução Normativa nº 01 da OGU apresentam

a possibilidade de justificativa de prorrogação, sem mostrar como se dá tal justificativa nem o prazo para tanto. O prazo de prorrogação, tanto para manifestações de ouvidoria como para pedidos de acesso à informação é de 10 dias, mas este prazo não é o da justificativa. Razoável que tal justificativa se dê antes do término do prazo de 20 dias ou no máximo no 20º dia, para que o usuário demandante tenha segurança jurídica de que seu processo está sendo resolvido.

Das manifestações “de Ouvidoria” no período delimitado de pesquisa, do total de 1096 manifestações nos anos de 2014 e 2015, 53 foram atrasadas e, dessas, apenas 5 tiveram justificativa de atraso. Porém, tais justificativas foram encaminhadas depois do 20º dia e de forma equivocada, dentro do corpo da mensagem de resposta conclusiva e não no link apropriado para a justificativa. Uma justificativa dada no 29º dia, por exemplo, é desarrazoada e além de gerar insegurança jurídica para o usuário, pode produzir recursos desnecessários que interferem na rotina da Ouvidoria e dos setores envolvidos.

Tais respostas em prazos dilatados, sem a justificativa devida no tempo certo, podem acarretar responsabilidades das autoridades administrativas envolvidas na resolução das manifestações, conforme o art. 65 do Dec. 7.724/2012 (BRASIL, 2012c). Autoridade, leia-se gestor responsável pela resolução da demanda e também os agentes públicos da Ouvidoria que não repassem a resposta ou resolução a contento e como preceitua a legislação.

As razões de atraso apresentadas foram a natureza da manifestação que demandou trabalho significativo, a greve ocorrida tanto nos anos de 2014 quanto no de 2015, e a ausência do gestor no gozo de férias, que teria melhores condições de responder do que o que o estava substituindo.

Quanto aos pedidos de acesso à informação, foram 146 pedidos, dentre eles 12 respondidos após 20 dias e, destes, apenas 1 teve prorrogação efetivada via e-SIC. Tal prorrogação foi feita em 2015. Para a prorrogação há campo específico no sistema e-SIC e nele é que deve ser encaminhada a justificativa para que o prazo se prorrogue por mais 10 dias. Para os atrasos sem pedido de prorrogação também é necessária alguma justificativa e esta foi acrescentada no próprio corpo da mensagem de resposta enviada pela Ouvidoria, o que pela instrumentalidade e finalidade legal não acarretou prejuízo ao cidadão usuário do sistema. Porém isto afeta o indicador, tendo em vista que sem prorrogação o prazo que seria de 30 dias, continua sendo de 20, e, a partir do 21º, efetivado está o atraso.

As justificativas de atraso que foram apresentadas e não protocoladas no campo devido, quase sempre, disseram respeito à necessidade de produção da informação diante da complexidade do pedido requerido, mas a greve do ano de 2014 também serviu de justificativa para atrasos no SIC. Como vimos, tais justificativas também não foram apresentadas em manifestações de Ouvidoria, o que denota a grande necessidade de se averiguar a omissão neste serviço.

A falta de justificativa para os atrasos foi corroborada na pesquisa de satisfação de usuário,

pois dos 43 que responderam ao questionário (num espaço amostral de 942 usuários, tanto dos serviços de Ouvidoria como do SIC, nos dois anos pesquisados), 20 tiveram atrasos e todos sem justificativa. Como vimos, poucas respostas tiveram justificativas, que foram dadas de forma genérica e repassadas de forma equivocada. A falta de justificativa ou seu repasse apenas no momento da resposta conclusiva precisam ser avaliados pela Ouvidoria. Estes erros de procedimento precisam ser consertados para que não se continue desrespeitando as instruções da CGU e a Lei de Acesso à Informação. As mudanças que acreditamos dar mais eficácia a estes procedimentos será abordado na proposta de melhoria do setor.

4.4 – Fluxograma de processos na Ouvidoria

O fluxograma de processos administrativos da Ouvidoria, apresentado no Fluxograma 2, abaixo, não ter como parâmetro de análise o conceito tradicional de processo, que é aquele arquivo impresso e assinado pela autoridade competente. O conceito que trabalhamos aqui define processo como qualquer possibilidade de iniciar uma demanda do setor, seja de maneira impressa ou eletrônica. Até mesmo o telefonema por si só pode dar início a um processo administrativo na Ouvidoria, quando a manifestação será devidamente registrada por e-mail ou através de processo físico.

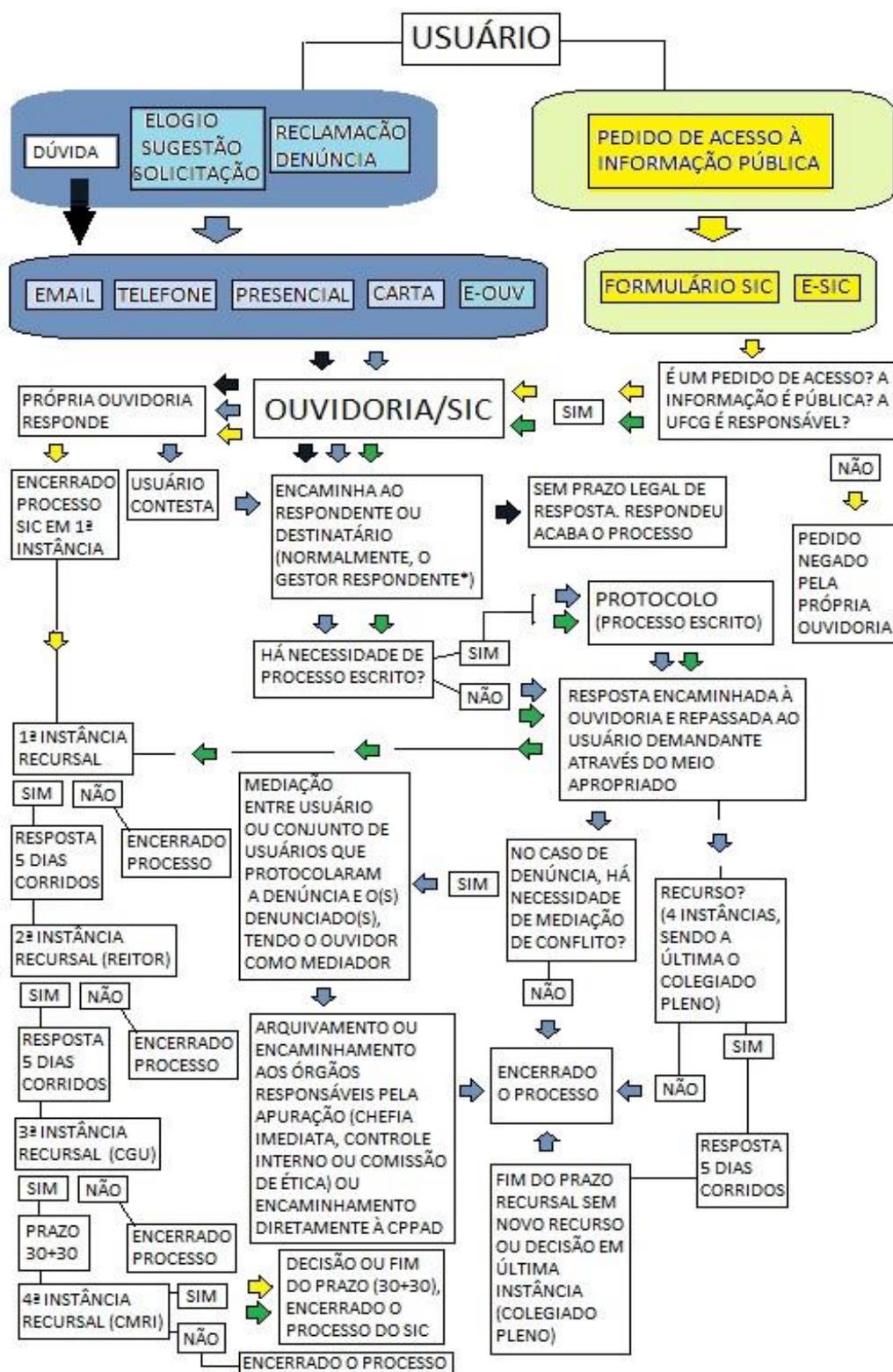
O e-mail e os sistemas eletrônicos de governança (e-SIC e e-OUV) também dão início a processos. Nesses sistemas há produção de numeração de protocolo para cada manifestação, estando prazos processuais e cadastros dos usuários registrados eletronicamente. As demandas concluídas através do e-mail da Ouvidoria não geram número de protocolo. Um e-mail só gera número de protocolo se for anexado a um memorando que será enviado à parte destinatária para resposta ou apenas recebimento, no caso de um elogio, sugestão ou solicitação de providências que não necessite esclarecimentos ou respostas ao demandante.

O Fluxograma 2, analisado abaixo, não é taxativo, pois o trâmite processual, seja em que estágio estiver, pode ser interrompido por decisão do usuário demandante. A interrupção de uma denúncia pode não ser considerada pela Ouvidoria, caso se observe a existência de indícios suficientes de autoria e materialidade de cometimento de falta administrativo-disciplinar, civil ou penal (crime). No primeiro caso (ilícito disciplinar), a Ouvidoria recomendará sindicância ou processo disciplinar e nos dois outros casos (ilícito civil ou criminal) encaminhará a demanda para o Ministério Público Federal apurá-los. Tal fato acontece pela obrigatoriedade da observância de princípios do direito administrativo, notadamente o da indisponibilidade do interesse público e improbidade que são feridos caso algum servidor público (técnicos ou professores) cometam ilícitos de qualquer natureza, podendo os servidores da Ouvidoria e o Ouvidor serem responsabilizados caso se omitirem na

comunicação destas faltas.

Segue abaixo o fluxograma advindo das manifestações de ouvidoria propriamente ditas e dos pedidos de acesso à informação pública:

Fluxograma 2 – Fluxograma de processos na Ouvidoria/SIC da UFCG



Fonte: próprio autor

Há um destaque feito para um tipo de manifestação em especial, que como detalhada na bibliografia, não é obrigação legal das Ouvidorias públicas, mas que, por vários fatores, foi incorporada por estes órgãos de modo natural. Esta manifestação é a “dúvida”, que, em termos quantitativos, tem os maiores números, porém, qualitativamente, normalmente demanda um serviço de baixa complexidade.

As dúvidas, em sua maioria, são resolvidas prontamente, seja pela própria Ouvidoria que responde de pronto ao usuário, ou através do órgão da universidade relacionado com o tema objeto da dúvida. Há períodos em que este tipo de manifestação se faz mais presente, como em meses que antecedem vestibular, concurso e, principalmente, período de matrículas ou cadastramentos dos discentes ingressantes na graduação.

É possível observar no fluxograma, 5 particularidades que estarão presentes na proposta de melhoria do setor:

- O tratamento processual das dúvidas;
- Utilização do e-OUV para todas as “demandas de Ouvidoria” que chegarem;
- Utilização do e-SIC para o caso de ser enviado pedido por e-mail ou através de formulário;
- Criação de canhoto de protocolo para os atendimentos presenciais;
- Publicação, nos vários meios de divulgação do órgão, da possibilidade de utilizar a Ouvidoria para dúvidas em geral e denúncias anônimas.

4.5 - Fluxograma da relação entre Ouvidoria e Gestão

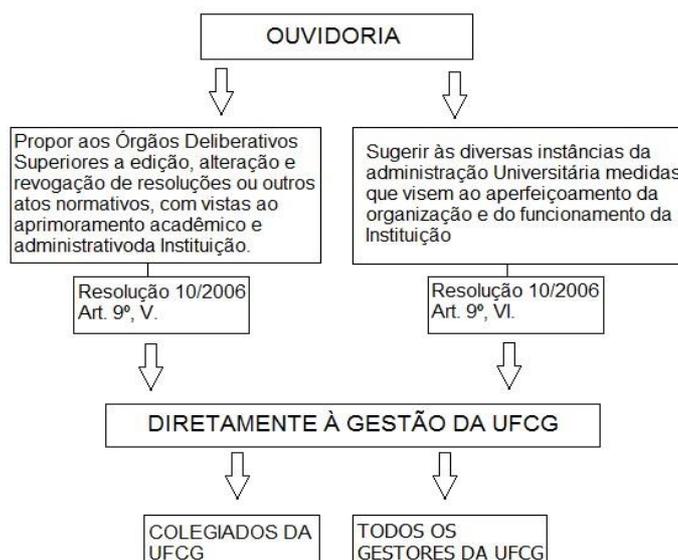
No tópico anterior observamos a relação processual que existe entre a Ouvidoria e os seus usuários (podendo um gestor ser usuário da Ouvidoria), em que indiretamente o setor trata com os gestores, buscando respostas, resolução das providências requeridas ou pedindo apuração do que fora requerido.

Membros da gestão da Universidade podem participar dos serviços prestados pela Ouvidoria da UFCG da seguinte forma:

- Usuário;
- Respondente da demanda apresentada por um usuário;
- Requisitante de informações gerenciais;
- Respondente de proposta de mudança gerencial feita pela Ouvidoria.

Abordaremos aqui a relação direta entre Ouvidoria e Gestão, que acontece em três casos específicos. Dois desses casos estão presentes no Fluxograma 3 e o terceiro no Fluxograma 4, descritos abaixo:

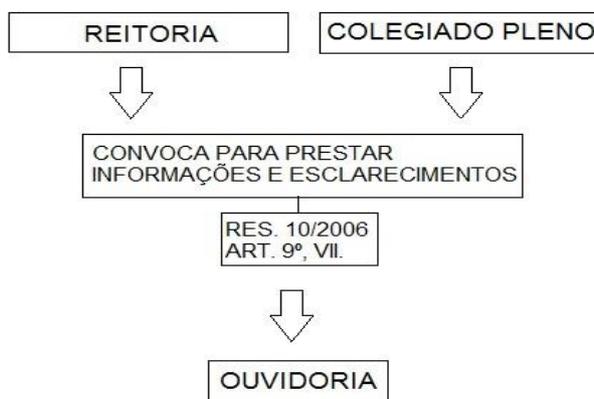
Fluxograma 3 – Relação direta Ouvidoria-Gestão



Fonte: próprio autor

A terceira relação entre Ouvidoria e Gestão, na verdade, se dá ao contrário, pois aqui a Reitoria, órgão singular máximo da Universidade, e o Colegiado Pleno, órgão colegiado máximo da Universidade, é que apresentam demanda à universidade. Nas relações processuais anteriores a Ouvidoria era quem demandava da gestão as respostas às manifestações apresentadas pelos usuários. Reitoria e Colegiado Pleno podem apresentar requerimento de esclarecimento ou informações à Ouvidoria, conforme art. 9º, VII. O fluxograma abaixo mostra essa relação:

Fluxograma 4 – Relação Reitoria/Colegiado Pleno – Ouvidorias



Fonte próprio autor

Essa possibilidade de pedido de esclarecimento ou de informações dos órgãos máximos da universidade evidenciam o caráter de apoio à gestão que a Ouvidoria pode dar. O setor sozinho já produz informações importantíssimas para a gestão e que podem estar sendo subutilizadas por esta. A relação deste setor com o Controle Interno também colabora e muito para a obtenção de informações importantes para o melhor gerenciamento da universidade. Tais aspectos foram bastante abordados nos questionários que serão analisados nos próximos tópicos.

4.6 – Questionários

Como visto na literatura, o método de estudo de caso deve ser cercado de possibilidades de análise para que se tenha um panorama do que se está estudando. Nosso estudo de caso na Ouvidoria da Universidade Federal de Campina Grande teve como foco os dados internos, provenientes dos processos e normas da universidade, além das opiniões dos atores sociais envolvidos com o trabalho do setor: usuários, gestores e ouvidores.

Porém, nosso trabalho também buscou agregar a opinião de dois representantes máximos no assunto, o chefe das Ouvidorias públicas federais – Ouvidor Geral da União (OGU), e o representante de classe das Ouvidorias universitárias – Presidente do Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias (FNOU). Tais personalidades responderam ao mesmo questionário semiestruturado, de sete indagações, com alternativas fechadas. Este questionário teve número de questões menor do que o aplicado aos gestores, ouvidores e usuários que responderam, além destas, outras indagações específicas.

Os trinta principais gestores da UFCG que responderam ao questionário fazem parte de um núcleo estratégico, composto pelos integrantes do Regimento da Reitoria, somados aos Diretores dos Centros de Ensino e aos Diretores dos Hospitais Universitários.

Quadro 3 – Gestores respondentes (continua)

REGIMENTO DA REITORIA					DIREÇÃO DE CENTROS UNIVERSITÁRIOS		DIREÇÃO HOSPITAIS
Gabinete	Pró-reitorias	Secretarias	Assessorias Especiais	Comissões Permanentes	Na Sede	Fora da Sede	-----
Chefia de Gabinete	Ensino	Planejamento	Assessoria de Comunicação	Comissão Permanente de Acumulação de Cargos e Empregos	Centro de Ciências e Tecnologia	Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido	Hospital Universitário Alcides Carneiro (na sede)
	Pós-Graduação	Infraestrutura	Assessoria para Assuntos	Comissão Permanente de	Centro de Engenharia	Centro de Ciências	Hospital Universitário

			Internacionais	Processos Administrativos Disciplinares	Elétrica e Informática	Jurídicas e Sociais	Júlio Bandeira (CFP - Cajazeiras)
	Pesquisa e Extensão	Recursos Humanos		Comissão Própria de Avaliação	Centro de Tecnologia e Recursos Naturais	Centro de Educação e Saúde	
	Assuntos Comunitários	De Órgãos Deliberativos Superiores	-----	Comissão de Controle Interno	Centro de Ciências Biológicas e da Saúde	Centro de Saúde e Tecnologia Rural	
	Administração			Comissão de Processos Vestibulares	Centro de Humanidades	Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar	-----
						Centro de Formação de Professores	

Fonte: próprio autor

Tanto os sete Diretores que administram os campi fora de sede, como aqueles que compõem os diversos Centros de Ensino localizados em Campina Grande foram questionados. A Coordenação de Avaliação Institucional, que também faz parte do Regimento da Reitoria, não é um órgão permanente da UFCG, portanto, não teve aplicação de questionário para o último gestor responsável por ele.

É bom que se diga que nas primeiras duas gestões da Ouvidoria da UFCG ainda não existia nem mesmo a CGU, com suas cartilhas, treinamentos e verdadeira governança pública do sistema de Ouvidorias federais, no que muitos aspectos aqui estudados, talvez, sejam novidades para estes ex-ouvidores. Além disso, não havia Lei de Acesso à Informação (final de 2011) com seu sistema e-SIC e nem Instrução Normativa da OGU (final de 2014) com seu sistema e-OUV e toda sistemática normativa das manifestações de Ouvidoria. Também não era possível admitir denúncias anônimas, pois, como vimos no estudo teórico, esta possibilidade foi disciplinada em outra Instrução Normativa (também do final de 2014).

Em resumo, os quadros abaixo apresentam as perguntas realizadas nos diferentes questionários e respostas dadas por todos os segmentos envolvidos. As respostas dadas pelo Ouvidor Geral da União, pelo Presidente do Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias, pelos 5 ouvidores (que chefiaram a Ouvidoria entre 2007 e 2015), 30 gestores e 43 usuários questionados nos darão indícios de como esses atores entendem os diversos aspectos do fenômeno estudado, como estão percebendo o trabalho da Ouvidoria da UFCG e como acreditam que os serviços prestados por este setor possam ser melhorados.

Alguns itens do questionário aplicado aos gestores e ouvidores não foram aplicados ao OGU e ao FNOU (o chamaremos de forma abreviada para melhor visualização e escrita), tendo em vista

estes serem autoridades no assunto que, com certeza, marcariam algumas obviedades, não tão óbvias para os outros atores questionados. Tais alternativas dizem respeito às manifestações de Ouvidoria (reclamação, denúncia, solicitação, sugestão e elogio), mediação de conflitos, pedidos de acesso à informação e necessidade de autonomia do órgão.

Estes pedidos de acesso não são unânimes, pois há quem defenda que o serviço de informação ao cidadão seja assumido por setores específicos e não pelas Ouvidorias. Porém há cartilhas da OGU recomendando a assunção deste serviço e tratando-o como algo naturalmente afeito ao órgão de cidadania. É bastante provável que o FNOU também possuísse esse entendimento, tendo em vista que a maioria das universidades públicas federais no Brasil assumiram o serviço de SIC e são estas que, em maior número, compõem este fórum. Vimos que estudiosos do fenômeno afirmam que tal serviço, encaixando-se perfeitamente com os outros serviços prestados, tornou as Ouvidorias públicas mais fortes. O SIC entregou poder de interferência no controle social e na melhoria da gestão da entidade pública de tal forma que não haveria como o Presidente do FNOU e o OGU não marcasse essa opção, tendo sido excluídas para tornar a aplicação do questionário mais ágil. Além da exclusão de algumas alternativas para OGU e FNOU, itens não compuseram o questionário aplicado aos usuários, tendo em vista não serem de fácil entendimento para a maioria e algumas alternativas foram específicas para gestores e ouvidores.

Por fim, o conteúdo dos itens também teve sua complexidade considerada para que qualquer usuário que fosse responder entendesse o que estava sendo indagado e os itens que ali se apresentavam, independentemente do seu nível educacional, tendo em vista que alguns dos usuários respondentes são alunos ingressantes ou do pré-vestibular, ou ainda, pessoas não pertencentes à comunidade acadêmica interna. Como algumas alternativas não tinham como ser escritas de outra forma que não as deixasse com sentidos diferente e atrapalhasse a disposição das mesmas na análise do conteúdo, a maioria destes usuários responderam de forma presencial, com possibilidade de saneamento de dúvidas. Para os usuários, as explicações dadas e algumas indagações e alternativas foram mais simples. Para os demais seguimentos, o conteúdo de algumas alternativas do questionário tiveram um conteúdo que necessitou de maiores reflexões, o que entregou um conteúdo mais qualitativo à análise. As possíveis explicações aos respondentes sobre o conteúdo das indagações se restringiram a comunicar o conteúdo lexical e informações que não contaminassem a opinião dos 80 respondentes.

As opções excluídas têm tarja escura, as que não obtiveram nenhuma resposta apresentarão apenas um traço simples. As respostas de OGU e FNOU serão apresentadas em forma de um “X” e dos demais, sob a forma de quantitativo das opções escolhidas, considerando que foram quarenta e três usuários respondentes, trinta gestores, cinco ouvidores. A maioria dos quadros apresentaram alternativas não excludentes entre si, podendo haver várias marcações por um mesmo respondente,

que não teve qualquer restrição ou aconselhamento sobre o modo adequado de responder as questões. Os números entre parênteses (43, 30 e 5, presentes no Quadro 4, por exemplo) ao lado das letras iniciais dos seguimentos pesquisados (U, G e O), indicam a quantidade de pessoas que responderam ao questionário do respectivo seguimento.

Quadro 4 – Atribuições de uma Ouvidoria Pública

Na sua opinião, quais atribuições devem ser dadas a uma Ouvidoria Universitária?					
OPÇÕES	QUANTIDADE DE RESPOSTAS				
	OGU	FNOU	U(43)	G(30)	O(5)
Servir como Central Telefônica.	-	-	10	3	-
Mediar conflitos.			39	19	5
Propor sindicâncias e processos administrativos disciplinares.	-	X	24	20	4
Apurar irregularidades em parceria com o órgão sindicante.	-	X		9	1
Ter poder investigativo preliminar, não punitivo.	-	X		12	-
Ter poder não só de propor abertura, mas de abrir a sindicância.	-	X		3	1
Receber, encaminhar e acompanhar denúncia, reclamação, elogio e sugestão.			41	29	4
Receber, encaminhar e acompanhar solicitação de providências.			39	24	4
Receber, encaminhar e acompanhar denúncia anônima.			23	17	4
Tratar as demandas para que gestores e cidadãos possam entendê-las			20	13	3
Incentivar a participação dos cidadãos, individual ou coletivamente.	X	X	36	24	4
Receber encaminhar e acompanhar pedido de acesso a informações públicas.			11	16	3
Zelar pela transparência das informações públicas.			22	24	3
Ser um <i>Call Center</i> ou SAC público	-	-	9	3	-
Auxiliar diretamente o Controle Interno.	X	X		13	4
Propor alterações em normas internas.	X	X	10	20	5
Propor mudanças de postura gerencial.	X	X	13	18	2

Fonte: questionário

Salta aos olhos o fato de que a maioria dos atores reconhecem que a Ouvidoria não é uma Central Telefônica ou um SAC público. Apenas alguns usuários e gestores acreditam nesta possibilidade. Natural que usuários busquem informações sobre serviços da universidade na Ouvidoria, se não encontrarem nos mecanismos corriqueiros de comunicação como *sites*, telefone e informativos. Considerando a amostra de cada seguimento podemos dizer que a quantidade que considera Ouvidoria como Central Telefônica (10 usuários e 3 gestores) ou um *Call Center* ou SAC público (9 usuários e 3 gestores) é baixo, porém as consequências para o setor são bastante relevantes

quando o usuário e até mesmo um gestor percebe na Ouvidoria um setor em que se pode sanar qualquer tipo de dúvida.

Na prática, a Ouvidoria da UFCG tem funcionado como Central Telefônica, ao receber ligações dos mais diversos seguimentos da comunidade que queiram sanar simples dúvidas, como por exemplo quais os meios de contato de determinado setor. Tendo em vista o conceito de SAC público como junção de várias serviços num único espaço, a Ouvidoria da UFCG também pode se encaixar neste conceito, tendo em vista incorporar uma espécie de órgão “coringa” em que qualquer necessidade ou qualquer processo, seja qual for o assunto, pode ter seu pontapé inicial através deste órgão. Portanto, além dos serviços precípuos de tratamento de manifestações, pedidos de acesso à informação e mediação de conflitos, o serviço de Central Telefônica ou Central de Dúvidas, como uma espécie de serviço “coringa” de receber o primeiro contato e repassar ao órgão interno ou até externo que deveria ser o inicialmente contactado, faz da Ouvidoria da UFCG um órgão essencial ao atendimento ao público.

Vimos que o recebimento, tratamento, encaminhamento e saneamento de dúvidas já são rotina para Ouvidorias públicas, que acabaram incorporando este serviço, mesmo não sendo previsto em normas federais que disciplinam este órgão. A falta de transparência quanto ao quadro de serviços, informações, tramitações e procedimentos, faz com que a Ouvidoria se torne a “pedra de salvação” de muitos usuários e, como podemos perceber, de alguns gestores.

A disponibilização desse serviço de saneamento de dúvida pode confundir o gestor responsável pela informação sobre o papel da Ouvidoria, bem como fazer com que este setor acumule indevidamente funções ao ser portfólio. Mas ao mesmo tempo atrai a sociedade, de maneira um pouco torta, para que participe e conheça os serviços do setor, podendo esta, no futuro, utilizar outra gama de outros serviços que poderão ser mais bem aproveitados como fonte de melhoria gerencial e controle social na administração da UFCG.

Também salta aos olhos ao observar o quadro de atribuições que a mediação de conflitos, o tratamento da solicitação de providências, denúncia, reclamação, elogio ou sugestão, são quase unanimidades considerando a alta proporção de respostas dos três atores sociais indagados com estes itens. Já havíamos excluído tais itens do questionário aplicado ao OGU e FNOU pela obviedade que tais autoridades responderiam, e podemos notar que os outros seguimentos também reconhecem tais atribuições. Tais números mostram que a comunidade acadêmica percebe estes serviços ou foram partícipes do trabalho de divulgação do setor.

O item “incentivar a participação dos cidadãos individual ou coletivamente” surpreende pelo número alto de respostas, tendo em vista a relação do setor com esta atribuição ser uma discussão relativamente recente, o que poderia ser alvo de desconhecimento dos seguimentos pesquisados que resultaria num número menor de marcações para este item. O campo da administração pública, com

o *New Public Management* ou Nova Administração Pública, coloca a Ouvidoria como mecanismo de participação e controle social desde começo dos anos 90. No nascedouro destes órgãos públicos não havia a preocupação de incentivar ou fomentar manifestações da sociedade, nem mesmo entender que a natureza das manifestações importava tanto quanto o número delas. Nos dados provenientes do questionário, percebe-se que os usuários foram quase unânimes e quatro dos cinco ouvidores apontaram este item, porém o fato de seis gestores não terem aceitado o incentivo à participação como algo que pudesse ser desempenhado pela Ouvidoria, denota a já esperada desatualização sobre esse novo tema ou até mesmo o desejo de que não haja um aumento de demandas que possam aumentar o trabalho dos mesmos, como foi relatado em algumas respostas a pedidos de acesso à informação pública.

Também obteve bom número de respostas a atribuição de zelar pela transparência e propor sindicâncias ou processos disciplinares. Sobre este primeiro item é importante observar que não veio acompanhado da atribuição de recebimento, encaminhamento e acompanhamento e dos pedidos de acesso à informação, o que denota um persistente desconhecimento sobre o Serviço de Acesso à Informação (SIC) ou uma persistente cultura do sigilo na administração, que não gostaria da Ouvidoria como responsável por esse serviço. Dos respondentes, 25% dos usuários, 50% dos gestores e até mesmo 2 dos 5 ouvidores não marcaram o item referente aos pedidos de acesso à informação pública. Como o SIC entrou em exercício em maio de 2012, é possível que os dois ouvidores que não tenham marcado este item tenham exercido seus mandatos antes da implementação deste serviço que foi previsto na Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527, publicada em 18 de novembro de 2011).

Parece um contrassenso atribuir o trabalho de zelar pela transparência e não ser responsável pelo acesso às informações de caráter público dentro da entidade. Como vimos, a Lei de Acesso à Informação é contemporânea ao Portal de Transparência, e veio justamente para dar mais governança e *accountability* à UFCG. Como vimos, estes são termos que se complementam em torno dos sistemas de controle, participação social e responsabilização dos gestores públicos.

Esta questão abordou apenas Ouvidorias públicas justamente para podermos analisar a Ouvidoria da UFCG, que tem esta natureza. É preciso atentar para o fato de que o FNOU engloba tanto ouvidorias públicas quanto privadas, o que não contaminou suas respostas. O representante deste fórum não considerou, assim como o Ouvidor Geral da União, que as ouvidorias públicas também deveriam ter atribuições que, em essência, são de suas congêneres privadas. Não reconhecem, portanto, que as Ouvidorias públicas realizam atividade de call center ou central telefônica.

Como o gerencialismo valorizou características advindas do mercado (PAES, 2005; SECCHI, 2009; BAGATTOLLI, 2009), não seria surpreendente que tais atribuições tivessem sido

mais marcadas. A cultura gerencialista vem sendo tomada como o foco da maioria dos gestores das entidades públicas, que ainda desconhecem ou desprestigiam a gestão social. Receber e tratar manifestações e apresentar resultados de satisfação do usuário que as envia são obrigações que já deveriam ser consideradas como básicas, mas são tratadas por gerencialistas como o ápice da efetividade gerencial. Apresentar impactos sociais das políticas e posturas gerenciais é bem mais difícil e exige um trabalho concentrado de uma boa equipe de ouvidoria junto aos órgãos de controle e junto à sociedade.

O fato de três gestores estratégicos da universidade entenderem que a Ouvidoria é uma central telefônica ou um *call center* é indício de que as atribuições deste órgão podem ser mais bem divulgadas entre os gestores que ainda não incorporaram certas práticas gerenciais. Muitos são professores sem formação em administração, direito administrativo ou áreas afins, mas nada justifica o desconhecimento tão grave sobre órgão previsto em norma interna e que trabalha para se tornar conhecido após 10 anos de existência. Para a o sucesso das propostas de intervenção apresentadas ao final, a divulgação exaustiva das possibilidades de utilização da Ouvidoria precisa estar no topo dessa lista de sugestões.

Continuando com a análise do Quadro 4, o Presidente do Fórum, diferentemente do OGU, atribui poder sindicante à Ouvidoria. A OGU é muito clara quanto ao posicionamento apenas recomendatório que as Ouvidorias públicas devem ter, não sendo de sua responsabilidade a apuração das denúncias. Mas a posição do FNOU reflete o cotidiano da Ouvidoria da UFCG, que tem previsão normativa contrária ao posicionamento da CGU e é a todo momento cobrada pelos usuários por resultados de apurações de denúncias. A Resolução 10/2006 prevê o termo “apurar”, o que gera muita confusão interpretativa entre os atores sociais envolvidos e até mesmo nos integrantes do próprio órgão promotor de cidadania.

A parte de apoio à gestão, que é muito esquecida por ouvidores e gestores na rotina administrativa do órgão, acabou tendo aceitação como atribuição do setor. Tanto OGU, FNOU, boa parte dos gestores e ouvidores, e ainda parte significativa dos usuários, marcaram como atribuições do setor: a proposição de alterações em normas internas e a proposição de mudanças de postura gerencial. Como havia grande probabilidade de haver confusão com o termo “controle interno”, tal indagação foi excluída do questionário aplicado aos usuários, mas teve boa aceitação por parte de gestores e ouvidores.

Apesar deste reconhecimento das atribuições gerenciais da Ouvidoria, o quadro a seguir, mostra que o apoio da Ouvidoria à gestão, ou melhor dizendo, a utilização dos mecanismos gerenciais de apoio à gestão estratégica por parte da Ouvidoria da UFCG, não vem tendo bons resultados na opinião dos mesmos atores questionados.

Quadro 5 – Apoio à/da gestão, credibilidade e subutilidade

Indagações	Respostas de gestores e ouvidores		
Acredita que a Ouvidoria vem sendo eficaz na divulgação dos serviços que oferece?	Gestores (30) Sim 27 Não 3	Ouvidores (5) Sim 5 Não -	
A Ouvidoria já cobrou do setor que Vsa. Senhoria gerencia o cumprimento de algum prazo de resposta?	Gestores (30) Sim 15 Não 15		
Acredita que muitas demandas que a Ouvidoria envia para que você responda, poderiam ser respondidas pela própria Ouvidoria?	Gestores (30) Sim 8 Não 22		
Acredita que em algumas ocasiões a Ouvidoria atrapalha os serviços da gestão?	Gestores (30) Sim 2 Não 28		
Quanto aos pedidos de informações públicas, você já recebeu algum pedido que achou desproporcional ou desarrazoado?	Gestores (30) Sim 6 Não 24		
Acredita que a Ouvidoria, em algumas ocasiões, já incitou erradamente a participação da comunidade interna ou externa à Universidade?	Gestores (30) Sim 5 Não 25		
Marque a opção que reflita a utilização por parte dos gestores da UFCG, dos serviços já oferecidos e aqueles ainda possíveis de serem disponibilizados pela Ouvidoria:	Opções de resposta	G(30)	O(5)
	Serviços e dados produzidos pela Ouvidoria são bem-utilizados pela gestão da UFCG.	14	-
	Serviços e dados produzidos pela Ouvidoria são sub-utilizados pela gestão da UFCG.	12	5
	Desconheço como a UFCG pode melhorar a gestão utilizando serviços e dados da Ouvidoria	3	-
	Não há necessidade de utilizar serviços e dados da Ouvidoria para a melhoria da gestão.	1	-

Fonte: questionário

A figura acima mostra que gestores e ouvidores reconhecem como efetiva a divulgação dos trabalhos do setor, mas alguns desses primeiros apontaram características do serviço que podem ser indiciárias de uma cultura de não aceitação da Ouvidoria como parte importante na melhoria da gestão. Oito gestores indicaram que muitas demandas poderiam ser respondidas sem sua intervenção, dois apontaram empecilho ao serviço do órgão que gerencia, seis consideraram desproporcionais os pedidos de acesso à informação e cinco consideraram impertinentes algumas posturas de incitação à participação. Se levarmos em conta o número de gestores questionados, poderíamos, erradamente, pensar que foram poucos que os que consideraram o trabalho da Ouvidoria impertinente, mas não são. Estamos tratando dos principais gestores da universidade e a opinião de parte deste núcleo estratégico sobre estas quatro indagações pode denotar que o serviço está sendo feito de forma errada,

ou que, ao contrário, apesar de não haver desvios de razoabilidade no serviço prestado, há uma rejeição do trabalho realizado pelo órgão. Esta reflexão deve ser feita com uma análise sistemática dos resultados já mostrados no quadro de processos, com a análise das outras indagações e com a pesquisa de satisfação do usuário, que será discorrida mais à frente.

Uma análise sistemática inicial que nos faça refletir sobre justificativas para o pensamento exposto por alguns gestores é o fato de que a Ouvidoria, sem seguir as cartilhas da CGU, vem prestando o serviço de central de atendimento a dúvidas de todo gênero. Este serviço característico de Ouvidorias privadas sobrecarrega certos gestores, que percebem no setor de cidadania um empecilho aos seus trabalhos cotidianos. Por outro lado, é preciso saber se a universidade dispõe de outro órgão que faça este serviço ou se o usuário tem apenas a Ouvidoria como opção para este tipo de atendimento.

Quanto mais o quadro de serviços e as informações sobre competências e trâmites procedimentais forem restritos para os cidadãos, mais estes precisarão recorrer a algum órgão que possa lhe sanar suas dúvidas. O cidadão não tem a obrigação de saber que existe uma determinada Pró-reitoria e que esta tem determinada lista de serviços. Este cidadão precisa que algum servidor da universidade tenha conhecimento sobre como ele pode sanar sua dúvida. Naturalmente que este servidor não pode estar disperso na entidade e sim em local específico para prestar este serviço, o que o torna possível usuário de uma “central de dúvidas”, caso esta exista. O referencial teórico sobre o fenômeno aqui estudado nos mostra que este serviço acima vem sendo incorporado de maneira prática sem que haja permissão normativa.

Na última indagação da figura acima, doze gestores e todos os ouvidores reconhecem que há subutilização dos dados que podem ser produzidos pela Ouvidoria. Este dado aponta que não há tanta rejeição por parte dos gestores dos serviços da Ouvidoria, tendo em vista que quase metade deles reconhecem que deveriam utilizar melhor os dados que a Ouvidoria produz. O quadro de processos mostra que o setor não produz uma boa quantidade e qualidade de dados gerenciais que possam ser utilizados pela gestão, nem fomentam a participação da sociedade, que poderia gerar dados qualitativos importantes. Pesquisas de satisfação, apesar de previstas na legislação, não são realizadas e os relatórios são bastante resumidos. Talvez os gestores desejem, com essa significativa resposta indicando a subutilização, que há grande possibilidade de produção de dados que podem ser mais bem aproveitados.

Outro aspecto que deve envolver a análise do apoio gerencial da Ouvidoria é sua relação com a Comissão de Controle Interno da UFCG. Esta possível e necessária parceria foi retratada na pesquisa de opinião do quadro abaixo.

Quais opções refletem a relação que Ouvidoria e Controle Interno devem ter?				
OPÇÕES	QTD DE RESPOSTAS			
	OGU	FNOU	G(30)	O(5)
Não deve haver relação entre estes dois setores.	-	-	6	1
Ouvidoria não tem nada a ver com controle interno.	-	-	6	-
Parceria no controle da legalidade.	X	X	14	4
Parceria no controle da gestão dos recursos.	X	X	13	2
Parceria no controle de metas.	X	X	11	-
Parceria na produção de informações relevantes para a gestão.	X	X	14	1
A Ouvidoria deve ter influência nas decisões do órgão de Controle Interno.	-	-	5	1
Estes órgãos deveriam ser integrados num órgão só.	-	-	2	-

Fonte: questionário

Seis gestores e um dos ouvidores acreditam não haver relação entre Ouvidoria e Controle Interno. Esse dado seria indício de certa ignorância da gestão no que diz respeito às possibilidades de influência nos sistemas de controle da administração pública por parte da Ouvidoria. Porém, tal fato não é corroborado com a alta porcentagem de aceitação da Ouvidoria como órgão de controle social, como veremos mais à frente. Talvez falte entendimento do que venha a ser os mecanismos de controle interno, ou pelo fato de a Ouvidoria ser um órgão essencialmente sugestivo, acreditem que não haja nenhuma influência deste setor em auditorias e fiscalizações. O fato é que a Ouvidoria, como bem mostra Antunes (2010), pode ter grande serventia para os órgãos de controle interno ao produzirem informações relevantes e, atuam diretamente com este órgão ao repassarem reclamações e denúncias que poderão acionar o trabalho do sistema de controle.

Ao passo que número significativo de gestores não admitem a relação entre os dois setores, outros apontam o controle da legalidade como sendo o trabalho de parceria mais significativo destes órgãos, o que é corroborado por quatro ouvidores. Boa parte dos gestores reconhecem a gestão de recursos, controle de metas e produção de informações como algo em que a Ouvidoria pode contribuir com o Controle Interno ou vice-versa. Esses quatro serviços de controle (legalidade, recursos, metas e informações) são corroborados pelo OGU e FNOU.

Apesar destes números, apenas cinco gestores e um ouvidor afirmaram que a Ouvidoria deve ter influência nas decisões do Controle Interno, o que denota aceitação da parceria, mas total autonomia e independência deste último órgão, que pode utilizar ou não aquele em prol dos seus serviços.

É perceptível, até o presente momento, que os atores sociais questionados desenharam a natureza da Ouvidoria como setor subsidiário e quase irrelevante à gestão, tendo seu protagonismo, como veremos mais à frente, relegado a uma participação social sem efetivo controle das decisões e

planejamentos gerenciais.

A opinião de gestores e ouvidores sobre o tema do controle interno não foi restrita a apontar o tipo de relação com a Ouvidoria, mas também, para aqueles que acreditam na existência desta parceria, apontar a qualidade desta. Isto é feito na seguinte indagação dos questionário aplicados aos gestores e ouvidores: “como avalia a relação da Ouvidoria da UFCG e da Comissão de Controle Interno na obtenção de informações para as decisões da gestão estratégica da UFCG?”

Dos 24 gestores que acreditavam na possibilidade desta relação, 4 deles avaliaram como péssima, 13 como regular, 7 como boa e nenhum deles como ótima. Já os 4 ouvidores que consideravam a existência da relação entre os dois setores, 3 avaliaram como regular e 1 como uma boa relação.

As respostas dadas por aqueles que marcaram o item - “não deve haver relação entre os dois setores” (quadro acima), foram descartadas na indagação exposta acima, por isto apenas 24 gestores e 4 ouvidores tiveram suas respostas contabilizadas.

Os números apresentados acima nos mostram que não há uma boa avaliação da relação da Ouvidoria e Controle Interno na obtenção de informações para a gestão estratégica. Focou-se esta particularidade, pois é do apoio à gestão que estamos tratando ao unir estes dois setores numa mesma avaliação. O sistema de correição une tais órgãos e isto é um fato incontroverso, porém o apoio estratégico à gestão se dá com dados e estatísticas que eles podem obter em parceria. Esta parceria pode se dá ou não a depender do perfil dos gestores que os comandem e da cultura organizacional que valorizem estes órgãos como estratégicos.

Para finalizar a análise da Ouvidoria no apoio gerencial estratégico da UFCG, segue o quadro abaixo, que destrincha vários serviços possíveis a uma suposta melhoria gerencial da instituição, mas que ainda não foram implementados.

Quadro 7 – Procedimentos úteis à gestão da universidade (continua)

Quais opções se coadunam com Ouvidoria Pública e podem ser úteis à gestão da universidade:				
OPÇÕES	QTD DE RESPOSTAS			
	OGU	FNOU	G(30)	O(5)
Banco de denúncias e reclamações	-	X	26	3
Publicação exhaustiva dos dados da entidade no <i>site</i> da Ouvidoria	X	X	10	-
Publicação do cumprimento das recomendações da CGU/OGU no <i>site</i> da Ouvidoria.	X	X	8	1
Premiação anual para servidores elogiados e setores com ausência de reclamações.	-	X	10	1
Atualizar e espalhar a Carta de Serviços do Cidadão em setores de maior atendimento.	X	X	27	4
Urnas em locais estratégicos para depósito de sugestões.	X	X	26	4
Utilização de mídias sociais para campanhas da Ouvidoria.	X	X	28	2

Utilização das mídias sociais para recebimento de manifestações.	X	X	12	-
Capacitação de servidores para o atendimento cidadão e cultura da transparência.	X	X	25	3
Estatísticas periódicas de satisfação dos usuários da Ouvidoria.	-	X	23	4
Criação de 0800 para recebimento de manifestações sem custo para o usuário.	-	-	20	2
Participação ativa nos planos de metas ou de desenvolvimento institucional (PDI)	X	X	22	3
Vistoria nos serviços e estruturas, em parceria com os setores específicos da entidade.	-	-	10	2
Pareceres jurídicos em assuntos institucionais, que estejam atrasados na Procuradoria	-	-	8	1
Utilização de videoconferência na mediação de conflitos.	-	X	15	3
Promoção da participação social, controle social e debate da política pública universitária.	-	X	24	4
Institucionalizar a Ouvidoria como órgão promotor dos direitos humanos na entidade.	X	X	24	4

Fonte: questionário

Das muitas informações importantes que este quadro nos retrata, a primeira delas é que OGU e FNOU não concordam com toda a lista de serviços, tendo o primeiro sido ainda mais restrito. O OGU não marcou, ao contrário do FNOU, os seguintes itens: banco de denúncias e reclamações, premiação para servidores e setores elogiados, videoconferência para mediação de conflitos, estatísticas periódicas de satisfação dos usuários e, por fim, promoção da participação social e debate da política pública universitária. Essas três primeiras marcações rejeitadas podem ter particularidades que fizeram com que o OGU não as escolhessem, mas estes dois últimos serviços (pesquisa de satisfação e promoção da participação social) aqui sequenciados, são defendidos pela própria Controladoria Geral da União em suas cartilhas de orientação às Ouvidorias públicas federais. É bem provável que o atual Ouvidor Geral da União acredite que estatísticas de satisfação não precisem ser periódicas, pois é difícil acreditar que seja contra pesquisas de satisfação ou contra participação, controle e debate público através da Ouvidoria, destoando o que pregou até agora o órgão o qual chefia.

Também deixaram de ser marcadas pelas duas autoridades: criação de 0800, vistoria em parceria com outros órgãos e assunção de pareceres jurídicos atrasados na Procuradoria. Este último item usurpa uma competência de órgão da Advocacia Geral da União, mas mesmo assim foi marcado por oito gestores e um ouvidor, o que evidencia o quanto tais processos atrasados na Procuradoria (alguns com mais de cinco anos de atraso) demandam esforço da Ouvidoria, estabelece uma insegurança jurídica e atrapalham a gestão da UFCG. A criação de número de telefone 0800 para a Ouvidoria da UFCG foi bem aceito pela maioria dos gestores, apesar de não ter sido marcado por OGU, FNOU e três dos cinco ouvidores.

Os serviços de vistoria também seriam usurpantes de competências, não de órgãos externos, mas internos. Porém, o conteúdo de várias demandas nos mostra que muitos usuários cobram da

Ouvidoria o acompanhamento *in loco* do que está sendo reclamado, denunciado, solicitado ou sugerido. Uma reclamação sobre a estrutura ou manutenção da universidade, ou ainda, uma solicitação de melhoria de determinado procedimento administrativo, podem ter mais êxito se acompanhados de perto pelo ouvidor ou funcionários da Ouvidoria. A questão passaria por mudanças nas normas internas, que dariam o aval para tanto, porém, também passaria pelo reconhecimento dos gestores que seriam constrangidos a receber a fiscalização de mais um órgão. Esta fiscalização efetivaria outro aspecto das possibilidades de parceria com Controle Interno na gestão preventiva e corretiva dos problemas institucionais, sem ter o poder coercitivo que este setor teria.

Não houve unanimidade entre os ouvidores, tendo estes, na maioria dos itens, acompanhado a opinião dos gestores. Dado interessante sobre os ouvidores mostra que nenhum deles marcou a publicação exhaustiva de dados da universidade no *site* do órgão. Tal publicação se daria em obediência ao que preceitua a Lei de Acesso à Informação no que diz respeito à necessidade de transparência ativa. Talvez a palavra exhaustiva tenha assustado ouvidores e gestores (apenas 10 marcaram), mas teve a aprovação do OGU e FNOU. A identificação de dados iniciais do usuário no questionário que analisaremos mais à frente mostra que a maior parte teve conhecimento da existência da Ouvidoria através do seu *site*, que é o modo como foi enviada a maior parte das manifestações, através do link - “contato”. Isto evidencia a importância da transparência ativa neste meio de acesso, disponibilizando dados e informações.

Para a valorização desta transparência ativa, a disponibilidade da Carta de Serviços ao Cidadão no *site* não é suficiente. Este termo não é inteligível e o conteúdo dos dados da Carta da UFCG é insuficiente para que o usuário entenda como proceder em determinados processos como: cadastramentos, matrículas, pedidos de licença ou afastamentos, remoção, bolsas de assistência estudantil, participação em licitação ou pregão e uma infinidade de procedimentos administrativos disponíveis nos vários setores da administração universitária. Para cada tipo de procedimento há um trâmite a ser seguido, em que há possibilidades de recursos a instâncias diferentes e tais informações não estão completas na Carta.

Se as informações se tornarem efetivamente exhaustivas poderão gerar a transparência necessária, que foi dada como atribuição da Ouvidoria. Além disso, veremos mais à frente que a transparência ativa também foi apontada por quase todos os gestores e por três dos cinco ouvidores como necessária à promoção do controle social através da Ouvidoria.

Também teve a aprovação dos dois especialistas, sem acompanhamento dos gestores e ouvidores, a utilização de mídias sociais para recebimento de manifestações. Já discutimos a complexidade dessa ferramenta eletrônica, que entrega informalidade, interessante ao usuário, bem como melhoria do controle social e da comunicação institucional, mas pode gerar constrangimentos e até ilícitudes caso a demanda seja exposta e livre ao acesso de qualquer pessoa. Observa-se que o

Ouvidor Geral da União concorda com essa abertura extrema de acesso, mas não acredita que a Ouvidoria tenha condições de promover controle social através do debate de políticas públicas.

A participação no plano de metas da universidade, que se consubstancia no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), teve boa aceitação de todos os atores sociais pesquisados. A análise documental nos mostrou que o plano de metas da própria Ouvidoria começou a ser traçado a partir de 2012 e teve alguma substância apenas em 2014. Tais planos são bastante modestos e em quase todos os itens são descumpridos. Se a Ouvidoria tem dificuldade de traçar seu próprio planejamento, o que dirá de sua influência no PDI. Porém, como vimos da análise da relação com o Controle Interno, o órgão de controle social pode produzir informações muito úteis ao planejamento estratégico, que poderia delas usufruir. Como o último PDI sequer menciona a Ouvidoria, percebe-se que não só a relação com a CCI (Comissão de Controle Interno), mas também com o restante da gestão, é de total restrição, o que mais uma vez nos faz refletir sobre a opinião dos gestores que indicaram inexistência da relação com o CCI.

Se a Ouvidoria fizesse parte da comissão que elabora o Plano de Desenvolvimento Institucional da entidade, com certeza poderia auxiliar tal planejamento com dados e opiniões embasadas no que o público atendido tem repassado como *feedback*. Transformar o cidadão em verdadeiro *stakeholder* da gestão é, não só, gerencialmente interessante, como socialmente efetivo. Chega-se à integração entre os paradigmas de gestão com a participação da Ouvidoria, órgão de controle social, no planejamento da universidade, transformando-o em verdadeiro plano gerencial-democrático.

Podemos concluir da análise de opinião sobre o apoio gerencial que a Ouvidoria pode oferecer à gestão da UFCG, que os atores reconhecem a existência de atribuições gerenciais da Ouvidoria (Quadro 6), mas consideram que não estão sendo prestadas a contento nem sendo aproveitadas pela gestão da universidade (Quadro 5); que a relação com o órgão de controle interno da UFCG é precária ou até mesmo inexistente (Quadro 6), perdendo-se, como pudemos comprovar pelo estudo prévio, uma boa oportunidade de se ter maior influência na melhoria da gestão da universidade; e por fim, que boa porcentagem dos atores sociais, acompanhados do OGU e Presidente do FNOU, indicaram como serviços que se coadunam com a Ouvidoria da UFCG:

- 1) Atualizar e espalhar a Carta de Serviços do Cidadão em setores de maior atendimento;
- 2) Utilizar urnas em locais estratégicos para recebimento de sugestões;
- 3) Utilização de mídias sociais para campanhas da Ouvidoria;
- 4) Capacitação de servidores para o atendimento cidadão e cultura da transparência;
- 5) Participação ativa nos planos de metas ou de desenvolvimento institucional (PDI);
- 6) Institucionalizar a Ouvidoria como órgão promotor dos direitos humanos na entidade.

Podemos acrescentar da lista acima que uma capacitação de servidores foi realizada em 2014 e tratou da Lei de Acesso à Informação, tendo comparecido apenas representantes dos setores e não propriamente os gestores. Não há ainda uma sistemática de capacitação e algum gestor poderia alegar que esta competência usurparia o serviço feito pela Coordenação de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria de Recursos Humanos da UFCG.

Ainda não há nenhum uso das mídias sociais por parte da Ouvidoria. O uso é polêmico para recebimento de manifestações, mas não apresenta tantos percalços se o objetivo for as campanhas. Vimos que Rocha e Pereira (2010) já apontavam para esta subutilização unidirecional por parte da Administração Pública, que perde uma oportunidade de fomentar o diálogo aberto com o cidadão. Se a Ouvidoria for, efetivamente reconhecida e alçada como órgão de controle social e promotor de direitos humanos e utilizar, para tanto, audiências públicas, fóruns, seminários e conferências, o uso das mídias sociais facilitaria e massificaria a promoção de tais objetivos.

Como vimos, o controle e participação social com audiências públicas, bem como a institucionalização do fomento aos direitos humanos, tiveram mesma quantidade de aceitação: vinte e quatro dos trinta gestores e quatro dos cinco ouvidores. Trataremos de maneira mais aprofundada do controle social nos quadros e figuras seguintes.

Quadro 8 – Opinião dos gestores e ouvidores sobre controle social e Ouvidoria da UFCG (continua)

Indagações	Respostas de Gestores (G) e Ouvidores (O)			
	Sim		Não	
Acredita que seja uma das atribuições da Ouvidoria promover participação e controle social? Entenda controle social como a participação da comunidade em geral, individualmente ou através dos diversos coletivos sociais, na fiscalização dos serviços da universidade e do cumprimento dos objetivos organizacionais:	G (30) / O (5) G 24 O 4		G (30) / O (5) G 6 O 1	
Caso a resposta anterior tenha sido “sim”, acredita que a Ouvidoria Universitária tenha mecanismos de promover a participação da comunidade em geral na fiscalização dos serviços da universidade e do cumprimento das políticas públicas universitárias?	Sim G(24)/O(4) G 17 O 3		Não G(24)/O(4) G 7 O 1	
Avalie o quanto a promoção do controle social depende do perfil do Ouvidor?	Em nada G(24)/O(4) G - O -	Pouco G(24)/O(4) G 5 O -	Bastante G(24)/O(4) G 11 O 2	Totalmente G(24)/O(4) G 8 O 2
Caso acredite na necessidade ou possibilidade prática do controle social através da Ouvidoria da UFCG, como avalia a atuação da Ouvidoria neste controle?	Péssimo G(17)/O(3) G 2 O 1	Regular G(17)/O(3) G 4 O -	Bom G(17)/O(3) G 8 O 1	Ótimo G(17)/O(3) G 3 O 1
Como avalia o modo como a Ouvidoria vem cobrando transparência pública na UFCG?	Péssimo G(17)/O(3) G 1 O 1	Regular G(17)/O(3) G 5 O -	Bom G(17)/O(3) G 7 O 1	Ótimo G(17)/O(3) G 4 O 1

Como avalia a transparência ativa (disponibilização de dados públicos para acesso dos cidadãos) dos setores estratégicos na UFCG?	Péssimo G(17)/O(3) G 1 O 1	Regular G(17)/O(3) G 2 O 2	Bom G(17)/O(3) G 11 O -	Ótimo G(17)/O(3) G - O -
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------	----------------------------------	-----------------------------------

Fonte: questionário

As questões dos quadros apresentados em conjunto na figura acima não obedeceram a mesma numeração nos dois diferentes questionários, mas seguiram a mesma sequência, no que preferimos apresentar sem a identificação ordinal.

Vinte e quatro gestores e quatro ouvidores responderam que o controle social é uma atribuição da Ouvidoria, mas apenas dezessete gestores e três ouvidores acreditam que a Ouvidoria da UFCG tenha condições de fomentar essa fiscalização e controle das políticas públicas. Seis desses dezessete gestores avaliam como regular ou péssima a atuação do setor neste serviço e acreditam que o trabalho realizado em prol da transparência vem sendo, no máximo, regular.

Adiantamos aqui o posicionamento dos usuários que responderam ao questionário de satisfação. Nele responderam não só o nível de satisfação em relação a alguns serviços, como também questões dicotômicas, como a apresentada abaixo, sobre a participação e controle social.

Quadro 9 – Controle social na visão do usuário.

Acredita ser papel da Ouvidoria utilizar mais mecanismos para incentivar a participação da sociedade na discussão e fiscalização dos serviços da UFCG?	
Sim	41
Não	2
A Ouvidoria deveria promover mais seminários, audiências públicas e conferências para debater como a gestão da UFCG deve gerir as políticas públicas universitárias?	
Sim	40
Não	3
O quanto está satisfeito com a divulgação e transparência dos dados e dos serviços disponibilizados pelos diversos órgãos da UFCG?	
Muito satisfeito	3
Satisfeito	6
Nem satisfeito, nem insatisfeito	18
Insatisfeito	16
Muito insatisfeito	-

Fonte: questionário

Percebe-se que a participação e controle sociais são fortemente aceitos como papel da Ouvidoria, porém o dado sobre transparência mostra grande insatisfação por parte destes atores. A primeira indagação preferiu o uso do termo fiscalização a controle social, como forma de tornar-se mais inteligível. Audiências públicas, seminários e conferências para debate das políticas públicas universitárias devem ser utilizados como forma de fomentar a participação da sociedade na opinião da quase totalidade dos usuários. O uso da audiência pública não obteve o mesmo nível de aceitação

por parte dos gestores, como veremos mais adiante.

Retornando à análise do quadro acima, os dois atores sociais questionados acreditam que o perfil do ouvidor influencia no êxito do controle social. A opinião apresentada corrobora a análise teórica que mostrou vertentes de pensamento no campo de públicas que se atrelam ao conceito de controle social. A vertente gerencial-mercadológica, com um controle social apenas figurativo, e uma gestão social comprometida com a efetividade democrática deste serviço, tendo a Ouvidoria como um dos principais meios para tanto.

Esses dois atores sociais se dividem na hora de avaliar a transparência ativa por parte da gestão. Ouvidores, ao contrário dos gestores, acreditam que a administração universitária está em falta com a transparência ativa. Insatisfação acompanhada pela opinião dos usuários, conforme o quadro abaixo:

Quadro 10 – Transparência pública na visão do usuário

Indagações	Respostas possíveis aos usuários	Quantidade
O quanto está satisfeito com a divulgação e transparência dos dados e dos serviços disponibilizados pelos diversos órgãos da UFCG?	Muito satisfeito	1
	Satisfeito	6
	Nem satisfeito, nem insatisfeito	11
	Insatisfeito	17
	Muito insatisfeito	8

Fonte: questionário

Percebe-se forte insatisfação dos usuários quanto à transparência pública na UFCG. A necessidade de distribuição da Carta de Serviços da UFCG corrobora a falta de transparência apontada pela maioria dos usuários e alguns gestores e ouvidores. A grande quantidade de dúvidas apresentadas no quadro processual, número este subestimado pelo não registro dessas manifestações tratadas por telefone, também é indício da falta de transparência apontada por usuários e ouvidores.

Em continuação ao estudo do controle social através da Ouvidoria, indagamos sobre algumas possibilidades deste setor estimular a participação em prol do efetivo controle social. Algumas atitudes dependem exclusivamente do setor e outras da gestão da entidade como um todo.

Quadro 11 – Promoção do Controle Social (continua)

Marque as opções que, na sua opinião, se coadunam com o papel de uma Ouvidoria Pública enquanto promotora do Controle Social:				
OPÇÕES	QTD DE RESPOSTAS			
	OG U	FNOU	G(3 0)	O(5)

Promover audiências públicas.	X	X	18	3
Promover campanhas de estímulo à promoção de direitos difusos e coletivos.	X	X	23	4
Incentivar o orçamento participativo na entidade.	X	-	13	3
Incentivar reclamações e denúncias através dos vários meios de acesso à Ouvidoria.	X	X	13	2
Utilizar mídias sociais como forma de tornar mais acessível e informal a comunicação.	X	X	21	2
Divulgar maciçamente os dados orçamentário-financeiros e o resultado de auditorias.	X	-	10	-
Divulgar maciçamente a Carta de Serviços do Cidadão.	X	X	27	4
Divulgar maciçamente os sistemas de governança eletrônica (e-SIC e e-OUV)	X	X	14	3
Divulgar maciçamente a resolução de problemas gerenciais.	X	X	12	1
Divulgar maciçamente as atribuições e resolutividade de processo da Ouvidoria.	X	X	18	3
Estimular a transparência ativa de todas as informações de caráter público na universidade.	X	X	18	4

Fonte: questionário

No quadro acima, percebe-se nítida aceitação da maioria das propostas por parte dos respondentes. O OGU marcou todas as alternativas, enquanto o FNOU deixou de marcar apenas o orçamento participativo na UFCG e a divulgação dos dados orçamentários e resultado de auditorias pela Ouvidoria. Esta última opção também não foi marcada por nenhum dos ouvidores. É curioso que se atribua o controle social à Ouvidoria, se dê importância à transparência, mas não ache importante tornar o planejamento e o gasto dos recursos públicos o mais acessível possível aos cidadãos.

As opções que tiveram mais escolhas, tanto de gestores quanto de ouvidores foram: divulgação da Carta de Serviços; campanha de promoção de direitos difusos e coletivos; mídias sociais; divulgação da resolução de processos da Ouvidoria; e estímulo à transparência ativa.

Já podemos entender que a atualização, distribuição nos setores e divulgação maciça da Carta de Serviços da UFCG é tanto ferramenta de apoio à gestão estratégica, como de controle social. A campanha de estímulo a direitos difusos e coletivos casa perfeitamente com a atribuição de institucionalizar a Ouvidoria como órgão de direitos humanos. Vimos no quadro de processos que há uma boa resolutividade dos mesmos, mas tal informação não é produzida periodicamente e não é divulgada. Já a transparência ativa é bem aceita, mas não é concretizada pela gestão que não teve boa avaliação dos ouvidores.

Se 28 gestores aceitaram as mídias sociais como ferramentas de gestão para divulgação de campanhas da Ouvidoria, apenas 21 apontaram tais mídias como forma de tornar mais acessível e informal a comunicação, em prol do controle social. Vimos anteriormente que apenas 12 gestores acreditam nestas ferramentas como meio de protocolar manifestações. Esses três dados demonstram a crença da maioria dos gestores na utilização destes meios de comunicação, porém com ressalvas.

Tal crença positiva da gestão não é a mesma dos ouvidores, tendo as mídias sociais, mesmo

que sejam usadas apenas para divulgação de eventos ou campanhas, aceitação de apenas dois dos cinco ouvidores. Este número é baixo ao verificarmos que tanto OGU, FNOU, gestores e usuários tem opiniões a favor da utilização desse meio de comunicação extremamente popular na atualidade. Já apontamos alguns possíveis motivos para essa descrença. As ressalvas de alguns gestores também são determinantes para a opinião de três dos cinco ouvidores.

Nossa próxima análise diz respeito a criação de um conselho que facilitaria e poderia efetivar o controle social na universidade, mas que não depende de decisão da Ouvidoria e sim da gestão da universidade que a votaria no Colegiado Pleno, verificando todas as nuances possíveis.

Quadro 12 – Criação do Conselho Gestor Interno de Participação Social

Com respeito ao controle social na UFCG, marque a opção que reflita sua opinião:				
OPÇÕES	QTD DE RESPOSTAS			
	OGU	FNOU	G(24)	O(4)
A criação de um Conselho Gestor Interno de Participação Social na UFCG, integrando Ouvidoria, representante dos discentes, dos docentes e da sociedade civil melhoraria este controle.	X	X	17	3
A Ouvidoria por si só já é suficiente para promover a participação da sociedade civil no controle social na UFCG.	---	---	4	1
Os controles institucionais, interno e externo, já são suficientes, não havendo necessidade do controle social.	---	---	-	-
Apesar de necessário, não temos no país uma sociedade civil preparada para participar do controle social e, por isto, nem Ouvidoria nem Conselho Gestor estão aptos a fomentá-lo.	---	---	3	-

Fonte: questionário

Este questionamento poderia ter sido feito de forma mais simples, apenas indagando se o respondente concordaria ou não com a criação de um Conselho Gestor Interno de Participação Social, porém a opinião dos atores ficaria restrita e esta era mais uma oportunidade de entender o que pensam sobre este tipo de controle.

Como vimos no referencial teórico, o Conselho Gestor Interno pode ser apenas um órgão consultivo ou ter poder de decisão, em única instância ou diversas instâncias, no que tange a decisões que envolvam o tema o qual é afeito. Diferencia-se de outros Conselhos: Consultivo (interno ou externo), Gestor de Políticas Públicas (externo); bem como de Comissão Interna. Esta última teria prazo atrelado à consecução de sua finalidade. A legislação sobre o tema entrega discricionariedade à Administração para escolher a natureza dos órgãos de participação social. Esta indagação poderia envolver a opinião sobre todos esses tipos, mas, como forma de simplificar a questão, diante do tamanho e complexidade do questionário, abordamos apenas o Conselho Interno.

Depreende-se do quadro acima que há boa aceitação da criação de Conselho Gestor Interno

de Participação Social pelos atores sociais pesquisados. A marcação do OGU e do FNOU dá grande importância a esta possibilidade de fomento à participação social. Um dos ouvidores questionados não marcou nenhuma alternativa e explicou no espaço apropriado aos comentários, no final do questionário, que o Estado Brasileiro deveria criar um Conselho Social Consultivo. Este ouvidor não deu mais detalhes de como seria composto tal conselho e de como agiria, mas é de se supor que não concorde com a criação do Conselho Gestor, já que preferiu não marcar esta opção. Vimos no referencial teórico, que os Conselhos Consultivos, normalmente, são externos à instituição.

A seguir segue figura mostrando questões sobre os sistemas eletrônicos:

Quadro 13 – Opinião de gestores e ouvidores sobre e-SIC e e-OUV

PERGUNTAS	Resposta “sim”	
	G (30)	O (5)
Conhece os serviços que podem ser realizados pelo sistema eletrônico e-OUV?	5	2
Conhece os serviços que podem ser realizados pelo sistema eletrônico e-SIC?	21	3
Caso tenha respondido sim nas duas indagações anteriores, acredita que os sistemas eletrônicos e-SIC e e-OUV contribuem para o controle social na UFCG?	10	1
Caso tenha respondido sim nas duas indagações anteriores, acredita que os sistemas eletrônicos e-SIC e e-OUV contribuem para o controle interno na UFCG?	8	1

Fonte: questionário

Preocupante os números apresentados pelo sistema e-OUV, pois apenas 16% dos gestores estratégicos e dois dos cinco ouvidores o conhecem. Este sistema foi incorporado pela Ouvidoria da UFCG apenas em setembro de 2015, apesar de estar disponibilizado desde meados de 2014, contando com apenas 19 manifestações até 31/05/2016. Em 2015 foram apenas 10 manifestações. A recentidade e a baixa quantidade de manifestações registradas neste sistema poderia servir de explicação para o desconhecimento dos gestores, mas a divulgação desta ferramenta também é precária e é um forte motivo a ser considerado. A divulgação da própria Ouvidoria e de seus serviços e meios de acesso devem ser melhorados para que os gestores passem a conhecê-los. Diferente do e-OUV, o e-SIC é mais conhecido por gestores e ouvidores. Os respondentes se dividem ao creditar tais ferramentas como contribuintes do controle social e do órgão de controle interno da UFCG, sendo a primeira contribuição um pouco mais aceita. Porém, como vimos no estudo destas ferramentas de governo eletrônico, a contribuição é tremenda para ambos os sistemas de controle.

4.6.1 – Satisfação dos usuários

Neste tópico abordaremos a opinião dos usuários sobre a satisfação com os serviços

prestados pela Ouvidoria. Para começar a análise, a identificação deste ator e da demanda apresentada pode nos conceder dados importantes de análise.

Quadro 14 – Qualificação e considerações iniciais dos usuários (continua)

Indagações	Respostas dos usuários da Ouvidoria	Quantidade
Você entrou em contato com a Ouvidoria na qualidade de:	Aluno	15
	Gestor	2
	Docente	8
	Terceirizado	2
	Servidor	8
	Cidadão externo à comunidade universitária	8
Quando soube da existência da Ouvidoria da UFCG?	No dia em que enviei a demanda	9
	Alguns dias antes de procurar o setor	15
	Algumas semanas antes de procurar o setor	7
	Alguns meses antes de procurar o setor	5
	Desde que foi criada	7
Quanto tempo de existência acha que a Ouvidoria da UFCG tem?	De 1 a 5 anos	13
	De 6 a 9 anos	13
	De 10 a 12 anos	7
	Mais de 12 anos	10
A manifestação encaminhada por você apresenta (pode conter mais de um item):	Denúncia	9
	Reclamação	15
	Solicitação de Providências	10
	Pedido de Acesso à Informação Pública	7
	Elogio	1
	Sugestão	3
	Dúvida	13
Você ficou sabendo da existência da Ouvidoria através de:	Folheto	5
	<i>Banner</i>	10
	<i>Site</i>	26
	Evento da Ouvidoria	1
	Visita do Ouvidor ao <i>campus</i> /setor/sala de aula	1

	Outro	-
--	-------	---

Fonte: questionário

A quantidade de respondentes por seguimento seguiu a proporcionalidade do quadro de demandantes, em que alunos são a grande maioria, seguidos de manifestações enviadas por cidadãos não pertencentes à comunidade interna. Servidores técnicos e professores tem quantidade parecida, enquanto que gestores também são agentes ativos e não só passivos das manifestações encaminhadas à Ouvidoria. Funcionários terceirizados apresentam poucas manifestações, mas quase sempre diz respeito a importantes demandas coletivas que, por desconhecimento ou medo de perder o emprego, não são formalizadas por um número maior de manifestantes. O fato da sindicalização destes trabalhadores ser precária, como são quase todos os aspectos que envolvem o contrato de trabalho destes profissionais, demandas referentes a atrasos no pagamento de salários, descumprimento de contratos e assédio moral, figuram de maneira esparsa e apenas em demandas individuais.

Quadro 15 – Meios de acesso (continua)

Indagações	Respostas possíveis aos usuários	Quantidade
Marque um “x” para os meios que são ou deveriam ser utilizados para acesso à Ouvidoria:	0800	33
	Telefone sem ser 0800	30
	E-mail	43
	Processo escrito à mão e entregue diretamente à Ouvidoria	22
	Processo digitado e entregue diretamente à Ouvidoria	24
	Processo digitado e protocolado no setor de Protocolo	26
	Sistema eletrônico e-OUV	19
	Sistema eletrônico e-SIC	22
	Carta	19
	Urna de sugestões	41
	Link “Contato” no site da Ouvidoria	38
	Redes Sociais da Ouvidoria	31
Aplicativo da Ouvidoria para telefone móvel	35	
O quanto está satisfeito com a quantidade de meios de acesso à Ouvidoria?	Muito satisfeito	2
	Satisfeito	10
	Nem satisfeito, nem insatisfeito	22
	Insatisfeito	9
	Muito insatisfeito	-

O quanto está satisfeito com a qualidade dos meios de acesso à Ouvidoria?	Muito satisfeito	2
	Satisfeito	11
	Nem satisfeito, nem insatisfeito	19
	Insatisfeito	10
	Muito insatisfeito	1

Fonte: questionário

E-mail, link de contato no *site*, urnas, aplicativo para telefone móvel, 0800 e redes sociais foram os meios de acesso à Ouvidoria mais marcados pelos usuários. Destes itens marcados, apenas os dois primeiros são utilizados. A quantidade de meios de acesso que já existem (e-mail, link, carta, e-OUV, e-SIC, processo escrito, presencial) foi avaliada de maneira indiferente pela maioria e com avaliação negativa por nove respondentes (ou 21%). Já vimos que gestores e ouvidores desconhecem em grande parte os sistemas eletrônicos, sobretudo o e-OUV. Mais à frente mostraremos grande desconhecimento também por parte dos usuários. A qualidade desses meios existentes teve um pouco mais de insatisfação, tendo 10 respostas negativas e uma muito negativa (somando resulta em 25,5% de rejeição). Portanto, podemos afirmar que as respostas a estas três questões evidenciam o desejo e a necessidade de mais e melhores meios de acesso. Talvez uma melhor divulgação dos já existentes meios de acesso eletrônico melhorasse esses índices.

As mídias sociais têm grande aceitação perante os usuários, representadas na questão “5” como: “redes sociais” e “aplicativo para telefone móvel”. Já vimos que quase todos os trinta gestores e dois dos cinco ouvidores acreditam na possibilidade e viabilidade da utilização de mídias sociais por parte da Ouvidoria, mas apenas como forma de divulgação de campanhas e não para recebimento de manifestações. A melhoria da comunicação entre os gestores, entre estes e os cidadãos e entre os próprios cidadãos dentro do espaço institucional, faz de tais meios excelentes ferramentas de facilitação do diálogo entre os seguimentos da comunidade acadêmica e extra-acadêmica. Vimos, porém, que a mesma informalidade e desburocratização do diálogo gestão-cidadão trás a complexidade cultural de tais mídias. A possibilidade de excessos é ocasionada pela falta de clareza nas regras de comunicação, mas isto não pode ser obstáculo para sua utilização. A aceitação massiva destes meio de comunicação mostram o quanto podem exarcerbar a participação social e o quanto podem servir para o controle social da gestão universitária, que pode utilizar tal controle em proveito de sua efetiva melhoria gerencial. Colocada numa balança em que pesasse seu custo-benefício, a mídia social traria muito mais benefício. O risco dos malefícios poderiam ser gerenciados pela Ouvidoria em parceria com o Sistema de Tecnologia da Informação e Assessoria de Comunicação da UFCG. A própria CGU e vários outros órgãos e entidades públicas já utilizam tais ferramentas.

Do que tratamos no referencial teórico sobre este tema, podemos concluir que o salto qualitativo em termos de divulgação do setor com a utilização das mídias sociais para campanhas da

Ouvidoria seria enorme. Isto se dá pela popularidade e facilidade de atingir várias pessoas ao mesmo tempo, tendo a adesão da maioria dos integrantes do público-alvo de uma ouvidoria universitária – os estudantes. Todos os cidadãos, membros ou não da comunidade acadêmica podem ser usuários da Ouvidoria, mas é notório que o seguimento dos discentes é o mais numeroso e o mais carente de participação nas decisões dos gestores públicos universitários.

A figura a seguir retrata a opinião dos usuários sobre o cumprimento dos prazos legais, o qual chamamos de resolutividade. Um processo se resolve para a Ouvidoria se houve resposta conclusiva. Não interessa se satisfaz a vontade do demandante, tendo em vista nem sempre o mesmo ter o direito que alega possuir. A resposta conclusiva precisa ser dada nos prazos legais, definidos na legislação infraconstitucional e nas normas internas da universidade.

Quadro 16 – Resolutividade (continua)

Indagações	Respostas possíveis aos usuários	Quantidade
O prazo legal de resposta às manifestações encaminhadas à Ouvidoria é de 20 dias corridos (segundo a Lei 12.527/11 e a Instrução Normativa da CGU nº 01/2014), tendo a Ouvidoria o dever de cobrar o cumprimento deste prazo pelo setor responsável pela resposta. Este prazo foi cumprido na sua demanda?	Sim	30
	Não	13
Caso sua resposta à questão anterior tenha sido “não”, marque a opção que corresponde ao prazo e justificativa (é permitido prorrogar por mais 10 dias o prazo de resposta, perfazendo um prazo de 30 dias, apresentando justificativa para tanto):	Houve pedido de prorrogação por mais 10 dias e foi respondido dentro dos 30 dias.	-
	Houve pedido de prorrogação, mas não foi respondido dentro dos 30 dias.	-
	Não houve pedido de prorrogação, mas foi respondido dentro do prazo de 30 dias.	4
	Não houve pedido de prorrogação e foi respondido num prazo maior que 30 dias.	9
	Houve pedido de prorrogação por mais 10 dias e foi respondido dentro dos 30 dias.	-
Se houve pedido de prorrogação, houve a justificativa devida para esta?	Sim	-
	Não	-
Com o prazo de resposta, você ficou:	Muito satisfeito	4
	Satisfeito	15
	Nem satisfeito, nem insatisfeito	12
	Insatisfeito	7
	Muito insatisfeito	5

Fonte: questionário

O número de usuários insatisfeitos com o prazo de conclusão de suas manifestações é preocupante. Muitos atrasos não tiveram nem mesmo os pedidos de prorrogação com as respectivas justificativas. Para visualizar essa insatisfação, precisamos entender o arcabouço legal que prevê tais prazos.

O prazo de 20 dias para a resposta, podendo ser prorrogada por mais 10, veio com a Lei de Acesso à Informação, que concebeu o SIC, entrando este em exercício em 2012. As manifestações de Ouvidoria (reclamação, denúncia, solicitação, elogio e sugestão) só vieram passar a respeitar este prazo em 2014. A Resolução 10 prevê prazo de resposta prévia em 5 dias úteis, que quase sempre é descumprido. Prevê também o antigo prazo constante na Lei do Processo Administrativo (Lei 9.874/99) – 30 dias prorrogáveis por mais 30, que como vimos é uma regra revogada pela Lei de Acesso e pela Instrução Normativa nº 01/2014 da OGU.

Não há como dizer que o gestor não teve tempo suficiente para se acostumar com os 20 dias de prazo previstos desde 2012 para os pedidos de acesso à informação e desde novembro de 2014 para as manifestações de Ouvidoria. Contudo esta determinação feita em 2014 só veio a ser aplicada pela Ouvidoria da UFCG em setembro de 2015, quando da adesão ao sistema e-OUV. Portanto, para as manifestações de Ouvidoria, os gestores da universidade podem argumentar que nem mesmo um período de vacância que normalmente é dado em mudanças legislativas, foi respeitado. Tal período é de 45 dias normalmente e findaria em dezembro de 2015. Usuários até maio de 2016 responderam ao questionário e julgaram-se insatisfeitos com o prazo.

Na questão relativa à resolutividade também foi indagada se houve justificativa da prorrogação e sobre a satisfação do usuário sobre a justificativa dada, mas como, para estes 43 respondentes, não houve nenhuma prorrogação e justificativa, estas indagações não tiveram nenhuma resposta, não sendo apresentada no quadro acima. Como vimos no quadro de processos, não houve pedido de prorrogação de nenhuma manifestação nos anos pesquisados.

Quadro 17 – Qualidade no atendimento (continua)

Indagações	Respostas possíveis aos usuários	Quantidade
Com a linguagem utilizada pelos integrantes da Ouvidoria, você ficou:	Muito satisfeito	12
	Satisfeito	21
	Nem satisfeito, nem insatisfeito	10
	Insatisfeito	-
	Muito insatisfeito	-
Com a presteza e atenção dadas pelos integrantes da Ouvidoria, você ficou:	Muito satisfeito	11
	Satisfeito	18

	Nem satisfeito, nem insatisfeito	10
	Insatisfeito	3
	Muito insatisfeito	1
Com os serviços de Ouvidoria Itinerante você está:	Muito satisfeito	12
	Satisfeito	14
	Nem satisfeito, nem insatisfeito	17
	Insatisfeito	-
	Muito insatisfeito	-

Fonte: questionário

Perceptível no quadro acima que há satisfação dos usuários quanto aos aspectos do atendimento que foram indagados. Porém há ressalvas na presteza e atenção dadas pelos integrantes do setor, que foram mal avaliados por quatro usuários. O número de indiferentes quanto à Ouvidoria Itinerante é explicado pelo fato da maioria dos usuários respondentes pertencer ao campus sede na cidade de Campina Grande.

A figura abaixo mostra o quanto os novos sistemas eletrônicos são conhecidos e bem avaliados pelos usuários da Ouvidoria:

Quadro 18 – Governança eletrônica

Indagações	Respostas possíveis aos usuários	Quantidade
Caso já tenha utilizado, o quanto está satisfeito com o sistema eletrônico e-OUV?	Muito satisfeito	3
	Satisfeito	2
	Nem satisfeito, nem insatisfeito	-
	Insatisfeito	-
	Muito insatisfeito	-
Caso já tenha utilizado, o quanto está satisfeito com o sistema eletrônico e-SIC?	Muito satisfeito	6
	Satisfeito	2
	Nem satisfeito, nem insatisfeito	-
	Insatisfeito	-
	Muito insatisfeito	-

Fonte: questionário

Percebe-se que além das 4 pessoas que mandaram a manifestação pelo e-OUV, apenas 1, dentre o restante dos 39 respondentes, conhece esse sistema eletrônico, aferindo sua satisfação. Essa pouca quantidade pode ser atribuída à sua relativa recenticidade, mas também denota a necessidade

de maior divulgação desta ferramenta. Além disso, se a Ouvidoria tivesse cumprindo a legislação e as recomendações da CGU, todas as “manifestações de Ouvidoria” que chegam ao setor através de outros meios, estariam sendo registradas no e-OUV, mesmo sem ter o conhecimento prévio do demandante. Essa ferramenta eletrônica serve à gestão da Ouvidoria tanto quanto ao cidadão usuário, pois entrega organização processual, controle de prazos e campos específicos para observações, encaminhamentos, justificativas e respostas. Estas últimas podem ser classificadas em intermediárias ou conclusivas, não encerrando a demanda enquanto não se der a última resposta conclusiva sem que seja contestada por recurso. Ou seja, a ferramenta é essencial à melhoria da satisfação do usuário quanto ao trâmite processual, tendo em vista ter organizado numa plataforma eletrônica procedimentos que antes eram escritos e muito mais burocráticos.

Quadro 19 – Efetividade gerencial e credibilidade

Indagações	Respostas possíveis aos usuários	Quantidade
Você acredita que a Ouvidoria deve defender os anseios da comunidade universitária perante os gestores da UFCG?	Sim	36
	Não	7
Acredita que os gestores da UFCG estejam aproveitando efetivamente os vários serviços e dados provenientes da Ouvidoria para melhorar a gestão da universidade?	Sim	6
	Não	38
Caso necessário, voltaria a utilizar os serviços da Ouvidoria da UFCG?	Sim	39
	Não	4

Fonte: questionário

Percebe-se que a quase totalidade dos usuários respondentes acreditam que a Ouvidoria deve defender os anseios da comunidade universitária perante os gestores. A imparcialidade do setor não deve ser confundida com a defesa de algum dos seguimentos componentes da comunidade universitária, mas é notório, pelo estudo teórico e prático que aqui já expusemos, que a Ouvidoria não pode omitir-se na defesa de direitos humanos individuais, difusos ou coletivos, no que corroboramos o desejo destes usuários em ver os anseios da comunidade ser defendidos pelo setor de controle social e cidadania.

A quase totalidade dos respondentes também acredita que os dados e informações que podem ser produzidas pela Ouvidoria são subutilizados pela gestão universitária, dado este que corroborado por gestores e ouvidores, como já vimos.

Por fim, a pesquisa de satisfação nos mostra que o indicador de credibilidade da Ouvidoria da UFCG é de 90,6%, tendo em vista 39 dos 43 usuários que responderam o questionário terem dito que voltariam a utilizar o setor caso necessário. Este dado mostra que, apesar dos graves defeitos

gerenciais que dificultam o fomento ao controle social e o apoio gerencial estratégico, a Ouvidoria vem apresentando um trabalho que é bem avaliado pelos cidadãos que utilizam seus serviços. Estes mesmos cidadãos mostraram insatisfações que podem servir de base para melhorias para atrair ainda mais participação e controle social.

4.6.2 – Autonomia

Após esta análise sobre apoio à gestão, controle social e satisfação do usuário, pesquisamos a opinião dos atores sociais sobre temas que influenciam a consecução desses objetivos. Questionamos sobre autonomia, mediação de conflitos e possíveis mudanças procedimentais ou processuais para melhoria do serviço da Ouvidoria da UFCG.

Todo órgão público tem seu grau de autonomia regrado pela Constituição Federal ou normas infraconstitucionais. O tamanho da autonomia de uma Ouvidoria pública lhe dirá o quanto pode ser efetiva sua atual gama de serviços. As ouvidorias não foram tratadas diretamente pela nossa Carta Magna, preferindo o constituinte entregar a outro ao Ministério Público o protagonismo na proteção das garantias de direitos de cidadania. A análise política desta escolha ultrapassa os objetivos deste trabalho, porém é importante destacar que esta escolha não pode relegar as ouvidorias a órgãos meramente receptivos de reclamações, sem qualquer efetividade democrática.

A escolha constitucional do Ministério Público como *ombudsman* independente, carregado de poderes coercitivos e responsabilidades de zelo pela cidadania. Às Ouvidorias públicas foram dadas responsabilidades de intermediar manifestações dos cidadãos junto às entidades públicas, sem o poder coercitivo e de interferência judicial direta do MP. Com o passar dos anos, percebeu-se que a Ouvidoria tinha condições de assumir um papel mais decisivo no controle social e na melhoria da gestão pública. Mas efetivar tais responsabilidades enfrentam dificuldades básicas além desta falta de prerrogativas constitucionais. Para muitos autores, como Lyra (2011), este órgão ainda é muito dependente da vontade dos gestores máximos das entidades às quais pertencem, dificultando a autonomia necessária para efetivação da participação democrática.

As indagações sobre autonomia vieram no começo dos questionários, mas sua análise será feita nesta parte final como forma de mostrar que tudo o que fora discutido nos quadros e figuras acima só faz sentido se houver a autonomia necessária da Ouvidoria da UFCG. O quadro abaixo nos elucidará o que pensam os diversos seguimentos sobre as opções que a gestão da universidade possui para garantir essa importante característica.

Antes de verificarmos o quadro que as respostas ao questionário, precisamos fazer algumas considerações para o entendimento completo da autonomia da Ouvidoria da UFCG. Esta autonomia

é prevista na Resolução nº 10/2006:

Art. 3º - O(A) Ouvidor(a) será escolhido(a) pelo Colegiado Pleno da UFCG, e designado(a) pelo Reitor, dentre os inscritos.

[...]

Art. 6º - Ao(A) Ouvidor(a) serão asseguradas plena autonomia e independência, bem como acesso direto a servidores, documentos e informações da UFCG, necessários e inerentes ao desempenho de suas funções.

Parágrafo único. Fica facultada ao(a) Ouvidor(a) a participação nas reuniões dos Colegiados Superiores da UFCG, para explanação de assuntos pertinentes às atribuições da Ouvidoria ou de atividades por ela desenvolvidas.

Podemos visualizar mais claramente o que é atribuído nos artigos acima como garantias para a autonomia da Ouvidoria da UFCG no fluxograma transcrito abaixo.

Fluxograma 5 – Autonomia da Ouvidoria da UFCG



Fonte: próprio autor

Uma das características que conferem autonomia a um setor público e que não foram delegadas à Ouvidoria da UFCG é o orçamento próprio. Lyra (2004) aborda a autonomia financeira como algo desejável, mas não indispensável, tendo em vista ser incompatível com a legislação que rege a instituição pública. Aponta que ouvidorias dos Estados, Municípios e das polícias precisam necessariamente desta autonomia financeira. Oliveira (2002), por outro lado, aponta que todas as ouvidorias deveriam ter orçamento próprio e acredita que os ouvidores que não têm tal atributo disponível, são verdadeiros heróis na representação dos cidadãos, tendo em vista enfrentar tantas responsabilidades sem o respaldo financeiro adequado.

Considerando o tamanho da instituição e as possibilidades de aumento da atuação da Ouvidoria, a administração de um orçamento próprio traria tranquilidade financeira e independência aos membros do setor, que não precisariam depender da boa vontade dos gestores para receber o recurso que precisasse. Se as atribuições da Ouvidoria da UFCG fossem ampliadas para um maior trabalho de campo, em processos investigativos e fiscalizatórios, a necessidade de recursos aumentaria. Porém, tanto as normas em nível federal como a norma interna não condizem com essa

ampliação. O único custo permanente, além do pouco material de rotina, é o da Ouvidoria Itinerante feito nos *campi* fora de sede, que exige um gasto com diárias e passagens. O fato de haver pouco custo não quer dizer que o orçamento próprio não seja importante para a autonomia deste setor estratégico.

Ao analisar o quadro abaixo, com a opinião dos atores sociais que responderam sobre este tema, verificaremos o quanto acreditam na importância do orçamento próprio e de outras parcelas de autonomia.

Quadro 20 – Autonomia

Quais opções se coadunam com a autonomia de uma Ouvidoria Pública Universitária?					
OPÇÕES	QUANTIDADE DE RESPOSTAS				
	OG U	FNOU	U(43)	G(30)	O(5)
Orçamento próprio.	X	X	17	22	3
Mandato fixo com possibilidade de recondução.	X	X	11	16	3
Mandato fixo sem possibilidade de recondução.	X	-	21	17	2
Eleição e destituição do Ouvidor por um órgão colegiado.	X	-	34	28	4
Norma interna disciplinando o órgão.	-	-	10	28	3
Acesso direto a servidores, documentos e informações.	X	X	12	15	3
Participar de qualquer reunião colegiada para tratar de assunto da Ouvidoria.	X	X	34	24	4
Poder de voz em qualquer colegiado para tratar de qualquer assunto.	X	X	24	20	4
Estrutura física e humana adequada aos seus objetivos.	X	X	38	30	4
A Ouvidoria não deveria ter autonomia			-	-	-

Fonte: questionário

Acreditamos que o conteúdo direto e sem termos complicados das alternativas tenham sido compreendidos por todos que responderam, mesmo para um usuário que seja membro externo à comunidade acadêmica ou eventual aluno ingressante.

Excetuando o orçamento próprio, todas as outras opções do quadro já são realidade na UFCG, que possui norma disciplinando a Ouvidoria (Resolução 10/2006), prevendo eleição pelo Colegiado Pleno, com mandato fixo de dois anos, com possibilidade de reeleição, além do poder de voz em qualquer colegiado para tratar de assuntos do órgão, e poder de voto em alguns colegiados superiores. A norma interna prevê também que o ouvidor pode ser destituído pelo voto de 3/5 dos membros do Colegiado Pleno. A estrutura de sala, bem localizada na sede da universidade, com dois servidores técnico-administrativos bem qualificados, parece ser adequada ao perfil de Ouvidoria proposto na Resolução que a criou.

A maioria dos usuários preferem que não haja possibilidade de recondução do ouvidor para mais um mandato, enquanto que os gestores se dividem, alguns marcando as duas opções (com e sem recondução), o que era permitido pela questão. A regra que permitiu a reeleição é uma alteração feita em 2010 na Resolução que cria e sistematiza a Ouvidoria. Desta data até 2016 ocorreram duas reconduções.

A autonomia também foi abordada em outro item do questionário aplicado apenas aos ouvidores. Foi perguntado, com possibilidade de resposta de apenas “sim” ou “não”, o seguinte: “acredita que os gestores da UFCG têm contribuído totalmente com a autonomia da Ouvidoria?”. Três dos cinco responderam positivamente.

Todas as características apontadas no quadro acima trazem mais autonomia para uma Ouvidoria pública, conforme a bibliografia especializada. Para o OGU, apenas a norma interna é dispensável para gerar autonomia, enquanto que para o FNOU não precisa haver eleição por colegiado e nem recondução, preferindo o mandato fixo sem essa possibilidade. Usuários, gestores e ouvidores foram peremptórios em indicar eleição colegiada, participação em reunião colegiada para tratar de assuntos da Ouvidoria e estrutura física e humana do setor. As outras alternativas tiveram números menos consistentes. Mandato fixo, após eleição e sem recondução é visto com bons olhos por boa parte de usuários e gestores.

Alguns acreditam que o setor deveria não só participar de reuniões que discutam assuntos pertinentes à Ouvidoria, mas qualquer assunto. Esta alternativa mostra o desejo de usuários e gestores de que a Ouvidoria seja participativa, o que mais uma vez corrobora o fato de que pode não haver uma cultura de negação ao trabalho do órgão de cidadania. Pelos números coletados é possível verificar que alguns gestores se incomodam com processos e demandas, mas não com a presença do representante do órgão em reuniões, mesmo que o assunto não diga respeito à Ouvidoria. A pouca possibilidade de interferência nas decisões da gestão estratégica pode ser indício desta indiferença quanto a presença do órgão, porém quando o assunto é processo, o incômodo aparece e alguns apontaram o setor como inconveniente aos serviços precípuos dos setores demandados, entregando grande indício de desconhecimento do papel do órgão de cidadania ou até mesmo desejo de não interferência de mais um órgão de controle na rotina administrativa.

A natureza de determinadas demandas causa estranheza a gestores desavisados sobre o papel do órgão. Ao mesmo tempo, o acúmulo de funções de determinados gestores faz com que reclamações, solicitações, pedidos de informação pública e, principalmente, as inúmeras dúvidas encaminhadas, aumentem o desgaste e diminuam o tempo disponível para a atividade de decisão gerencial estratégica. O gestor pode não perceber que tais demandas ou as estatísticas produzidas pelo conjunto destas, podem ser, justamente, o estopim para mudanças gerenciais importantes.

4.6.3 – Melhoria processual

Em nosso último quadro, contendo dados da coleta feita através dos questionários, apresentamos a opinião dos ouvidores sobre possíveis mudanças processuais que, supostamente, melhorem o serviço da Ouvidoria da UFCG. Como as alternativas dizem respeito a rotina processual afeita ao órgão de cidadania e a especificidades da UFCG, preferiu-se indagar apenas os ouvidores.

Quadro 21 – Mudanças processuais para melhoria dos serviços

No que diz respeito a mudanças processuais, quais delas acredita serem necessárias para melhoria dos serviços da Ouvidoria da UFCG?	
OPÇÕES	O(5)
Registro no e-OUV para todas as reclamações, denúncias, elogios, sugestões e solicitações de providência.	4
Registro no e-SIC para todos os pedidos de acesso à informação que cheguem via e-mail ou formulário.	2
Criação de canhoto de protocolo para os atendimentos presenciais, que não sejam meras dúvidas.	2
Registro quantitativo mais preciso das dúvidas que cheguem por telefone ou presencialmente.	3
Fim do envio da denúncia ao chefe imediato do denunciado antes que este se pronuncie.	-
Utilização de memorando para todas as demandas, sejam de Ouvidoria propriamente dita, sejam do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).	2
Pesquisa de satisfação com o usuário no dia em que findar o prazo de recurso à resposta conclusiva encaminhada.	2
Divulgar nos vários meios de acesso à Ouvidoria a possibilidade de utilizar os serviços este setor para sanar dúvidas em geral.	2
Divulgar nos vários meios de acesso à Ouvidoria a possibilidade de utilizar a Ouvidoria para protocolar denúncias anônimas.	3

Fonte: questionário

Os números mostram aceitação dos ouvidores a essas propostas procedimentais. As mudanças de postura processual mais aceitas foram: registro de todas as manifestações de Ouvidoria no e-OUV, registro mais preciso das dúvidas chegadas por ligação telefônica ou de demanda presencial e a divulgação da possibilidade de protocolar denúncias anônimas. Apenas a opção “fim do envio da denúncia ao chefe imediato do denunciado antes que este se pronuncie” não foi marcada por nenhum dos 5 ouvidores, tendo todas as outras alternativas pelo menos duas marcações.

Desde maio de 2012, quando começou a ser implementado o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC, a Ouvidoria da UFCG incumbiu-se de administrá-lo na instituição. Quanto ao Sistema de Ouvidorias Federais – e-OUV, teve sua adesão pela Ouvidoria apenas em setembro de 2015, apesar de ter sido criado no final de 2014. Tais sistemas multiplicaram as possibilidades de controle social e contribuição gerencial à universidade ao oferecer um canal remoto, de relativa facilidade de acesso, com prazos curtos, pesquisa de satisfação do usuário e estatísticas do

serviço prestado, tendo fiscalização e controle da Controladoria Geral da União (CGU). Devido a estas características, os registros das manifestações e pedidos de acesso à informação devem ser inseridos nestes sistemas.

Quatro dos ouvidores acreditam que todas as manifestações sejam registradas no e-OUV, apesar de apenas dois dos ouvidores terem dito que conhecia esse sistema eletrônico. Talvez tenham conhecimento da existência, mas ainda não o tenham utilizado. O fato é que quatro dos cinco ouvidores acreditam que o registro no e-OUV é uma melhoria processual.

Apenas dois dos cinco ouvidores consideram que o e-SIC deva ser utilizado para registro de todos os pedidos. Este sistema é mais conhecido que o anterior e, provavelmente, ao menos os ouvidores mais recentes, sabem que o sistema não tem recebido pedidos por e-mail, apenas através do próprio e-SIC. Não foi criado e-mail específico para a Ouvidoria receber tais pedidos e divulgação que a ouvidoria vem fazendo (banner, folder e *site* mostrados no tópico) não informa corretamente as possibilidades do Sistema de Informação ao Cidadão.

5 – PLANO DE AÇÃO

Diante do quadro de serviços, do quadro processual e da opinião externada pelos atores sociais pesquisados, é possível apresentar propostas de melhorias mediatas e imediatas para a Ouvidoria da UFCG nos seus diferentes aspectos e finalidades. As propostas mediatas estão ligadas à atualização constante de indicadores da Ouvidoria, que poderá monitorar o seu melhoramento em períodos pré-definidos, apresentando tais resultados à comunidade acadêmica e extra-acadêmica. Identificação, monitoramento e avaliação de indicadores acadêmicos e gerenciais da Universidade como um todo já são realizados por outros setores, mas de maneira não muito transparente, como nos mostra a pesquisa de opinião. Mas o apoio da Ouvidoria na prestação destes serviços também pode ser uma proposta de médio prazo, caso verificada a viabilidade. Propostas de fortalecimento da participação em prol do controle social também são mediatas, tendo em vista a necessidade de um trabalho educativo duradouro e abrangente.

Veremos a seguir que há proposições que só dependem da vontade do gestor da Ouvidoria, ou seja, do Ouvidor, enquanto outras dependem da vontade da gestão da UFCG, principalmente de aprovação ou alteração em normas internas, por votação do Colegiado Pleno da Universidade ou de aprovação de gasto público pela Reitoria. Uma das propostas de melhoria dependem muito de outro gestor específico – o Coordenador da Comissão de Controle Interno. As sugestões de intervenção gerencial aqui apresentadas não são estanques, influenciando umas às outras e convergindo na melhoria da gestão e do controle social.

5.1 – Propostas que dependem mais da gestão da própria Ouvidoria do que do restante da gestão estratégica da UFCG.

Começamos analisando a lista de propostas que não precisaram ser corroboradas pela análise de opinião e que dependem exclusivamente da postura e vontade da Ouvidoria:

- 1) Adoção de plano de metas mais detalhado e ambicioso para a Ouvidoria;
- 2) Educar os gestores sobre os novos prazos legais;
- 3) Divulgar exaustivamente os sistemas eletrônicos, sobretudo o e-OUV;
- 4) Criação de canhoto de protocolo para os atendimentos presenciais;
- 5) Publicação, nos vários meios de divulgação do órgão, da possibilidade de utilizar a Ouvidoria para dúvidas em geral.

O planejamento ou as metas da própria Ouvidoria começaram a ter o mínimo de substância apenas a partir do Relatório de 2014. Os planos traçados neste relatório e no de 2015 são bastante modestos e quase inteiramente descumpridos. O planejamento da Ouvidoria precisa levar em conta as propostas aqui traçadas, levando o setor a outro patamar de importância gerencial. Veremos mais à frente que a participação da Ouvidoria no plano de metas da universidade teve boa aceitação da maioria dos pesquisados. Muito mais imediato do que participar do plano geral é produzir um bom plano, que seja factível e leve em consideração o modo como a gestão pode elevar a garantia dos direitos humanos e a democratização da participação da sociedade através da Ouvidoria.

Uma das metas que podem ser consideradas nos próximos planos, é o aumento ou diminuição no número de manifestações. Acreditamos que tal meta é muito relativa, tendo em vista que, por exemplo, um menor número de reclamações pode denotar melhoria no serviço, mas também baixa qualidade de divulgação da Ouvidoria ou descrédito da comunidade quanto ao serviço desta. Porém, há um tipo de manifestação que pode, perfeitamente, virar meta do setor – o número de sugestões. Tal manifestação será melhor analisada mais à frente.

Vimos no referencial teórico o quanto a Ouvidoria pode contribuir com a gestão universitária. As proposições aqui tratadas podem configurar um excelente plano de metas de curto, médio e longo prazo. A maioria das propostas podem ser implementadas apenas por decisão da própria Ouvidoria e sem necessidade de nenhum apoio logístico da gestão estratégica, facilitando sua utilização no próximo plano de metas.

Continuando a análise da lista apresentada, temos a segunda proposta que diz respeito diretamente a como a Ouvidoria pode interferir e modificar a cultura organizacional. Os gestores precisam cumprir o que preceitua a IN nº 01/2014 da OGU e a Lei de Acesso à Informação quanto aos prazos legais de resposta conclusiva em 20 dias com possibilidade de prorrogação por mais 10 dias, mediante justificativa. A proposta 2 não diz respeito à conteúdo discricionário da Ouvidoria ou da gestão universitária, que não poderão escolher a conveniência da implementação, tendo em vista ser obrigação prevista em lei. Porém, a lei por si só não é garantia de cumprimento do que é preceituado, podendo muitas vezes virar letra morta caso a Administração a relegue e os sistemas de controle não observem ou não atuem contra o seu descumprimento.

As propostas 4 e 5 dizem respeito a mudanças processuais importantes. Um comprovante de protocolamento é entregue a todo cidadão que encaminha requerimento administrativo através do setor de Protocolo, conforme ilustrado na Figura 3. A Ouvidoria não possui tal comprovante quando das manifestações registradas presencialmente, fornecendo documentos não padronizados ou não fornecendo nada para os usuários comprovarem sua iniciativa processual. A construção deste documento padrão não é complicado e não depende de fornecimento de maquinário sofisticado que pudesse atrapalhar a implementação imediata de tal melhoria gerencial. Mesmo com a criação de

mecanismos de governança eletrônica, tais meios físicos ainda são utilizados e o protocolo em papel deve ser mais uma opção para o cidadão, que em nada atrapalha a existência e importância dos mecanismos eletrônicos de acesso à Ouvidoria.

A proposta 5 finaliza a lista acima com a melhoria na divulgação de serviço, porém de algo específico – a possibilidade do saneamento de dúvidas. Analisaremos mais à frente, em outra proposta relacionada a este tema, as complexidades que tal saneamento carrega.

Passada essa primeira lista de propostas de pronta implementação, passaremos a analisar o que os dados coletados através dos quadros de serviços e processual, mas principalmente, das pesquisas de opinião, podem ajudar na construção de propostas de intervenção.

A aceitação dos pesquisados, notadamente a dos gestores, sobre as propostas de melhoria, entrega maior viabilidade a estas, possibilitando a entrada em vigor em menor tempo. É do interesse do cidadão que a universidade lhe preste serviços de qualidade e nada melhor do que perceber rápidas melhorias no canal de diálogo com a gestão. Essa economia de tempo também refletirá na economia de custos para a Ouvidoria, tendo em vista a desnecessidade de reuniões e discussões com a gestão e com a comunidade sobre a viabilidade de determinada mudança. As proposições que tiveram grande aceitação ou aquelas nuances apontadas como necessárias, podem ser prontamente implementadas se dependerem apenas de decisão Ouvidoria. As propostas rejeitadas por determinada categoria questionada precisarão ser mais bem discutidas e não devem ser, de pronto, descartadas.

A pesquisa realizada com usuários, gestores, ouvidores, Ouvidor Geral da União e Presidente do FNOU, entregou resultados que mostraram a necessidade de mudanças nos procedimentos da Ouvidoria. As mudanças de postura expostas na lista a seguir dependem apenas da vontade soberana da própria Ouvidoria para serem implementadas. Seguiremos a sequência de numeração contando com as propostas já analisadas:

6) Divulgação mais precisa e massificada dos serviços da Ouvidoria;

Divulgação mais precisa é aquela que atinge seu objetivo de informar de maneira completa, atingindo a maior quantidade de pessoas dentro do público-alvo. No caso de uma ouvidoria universitária, a comunidade acadêmica é seu público-alvo, mas a ele não se restringe em termos de necessidade de divulgação. A comunidade externa à Universidade também precisa ter conhecimento da existência, dos serviços e dos resultados alcançados pela Ouvidoria da UFCG.

Três dos mecanismos de divulgação precisam ser reformulados em prol da melhoria desta divulgação: o *banner*, o *folder* e o *site* da Ouvidoria. Vimos que tais meios de comunicação apresentam informações insuficientes e até mesmo errôneas, além de não observar possíveis estratégias de marketing que pudessem chamar atenção do cidadão para atraí-lo ao controle social,

tendo sido mal avaliados. O desconhecimento que boa parte dos respondentes mostraram nas respostas sobre o setor refletem bem a baixa qualidade desses instrumentos, devendo ser substituídos por outros.

É importante que o setor intensifique o seu trabalho de divulgação interna e externa, explicando nesta seu papel e as possibilidades que o usuário tem de contatar a verdadeira Central Telefônica da UFCG, diminuindo a quantidade de solicitação de número de telefones à Ouvidoria. A disponibilidade de contato e lista de serviços dos setores, através da Carta de Serviços, também diminuirá o número de dúvidas que sobrecarregam o serviço do órgão de cidadania. Esta diminuição no trabalho de saneamento de dúvidas, dará mais disponibilidade à Ouvidoria de realizar verdadeiro trabalho de *ombudsman*, podendo ser mais efetiva na produção de informações úteis à gestão estratégica e mais efetiva no fomento aos sistemas de controle, sobretudo o social. Levar a Ouvidoria ao patamar de órgão de *accountability* social não é tarefa fácil. Será preciso arrumar o quadro de serviços de uma forma que possa facilitar esta busca.

7) Atualizar e espalhar a Carta de Serviços do Cidadão em setores de maior atendimento.

A proposta de número 7, acima descrita, também diz respeito à estrutura comunicacional da Ouvidoria, mas também de toda a Universidade. Uma Carta de Serviços já foi elaborada no ano de 2012, porém, seu conteúdo resumido e incompleto, além do seu acesso restrito a um *link* na *homepage* da UFCG na *internet*, a torna desconhecida e infrutífera. Após elaborar uma Carta de Serviços mais completa, será necessário espalhá-la nos setores de maior número de atendimentos, tais como Hospitais Universitários, Pró-reitorias, Secretaria de Recursos Humanos e, obviamente, Ouvidoria. Cartazes ou *banners* devem indicar que naquele local há um documento em que o cidadão pode observar a lista de serviços, as avaliações sobre os mesmos e os resultados alcançados pelos setores.

A lista de proposições imediatas abaixo também só depende de decisão da Ouvidoria para ser implementada e surgiu da coleta de opinião sobre a necessidade de mudanças processuais indagadas apenas aos 5 Ouvidores que geriram o setor entre 2007 e 2015, tendo sido apontadas por pelo menos 3 deles. A numeração considera as propostas já comentadas acima:

8) Inserção de todas as manifestações e pedidos nos sistemas eletrônicos.

O registro das manifestações e pedidos nos sistemas eletrônicos é recomendado pela OGU. Esse registro torna mais seguro e eficiente a observância de prazos, encaminhamentos, prorrogações e justificativas, além de economizar papel e serviço de transporte dessas comunicações entre as partes. Em médio e longo prazo a economia com arquivamento físico de processos também será observada.

Todos os pedidos de acesso à informação pública recebidos pela Ouvidoria foram provenientes do e-SIC, não tendo necessidade, portanto, de registrar, neste sistema, pedido feito por outro meio de acesso. Diferentemente, o e-OUV, foi utilizado muito pouco e a maioria esmagadora das manifestações provém dos e-mails e das demandas presenciais sem que tais manifestações tenham sido registradas no e-OUV. Esse procedimento é altamente recomendado diante da instrumentalidade do sistema que traz eficiência no controle de prazos, mede a satisfação do usuário e recebe controle e atualização constante dos órgãos máximos que o administram.

- 9) Registro quantitativo mais preciso das dúvidas que cheguem por telefone ou presencialmente.

Recebimento, encaminhamento e tratamento, ou simplesmente saneamento de dúvidas não é um serviço concebido como de ouvidoria, segundo a OGU e CGU. Saneamento de dúvidas é prevista na Resolução 10/2006 do Colegiado Pleno da UFCG e é também aceita de forma automática pela maioria das ouvidorias públicas federais. É preciso verificar como pode-se proceder o setor no registro das ligações feitas. Não há como indagar um usuário que queira sanar uma dúvida simples sobre seus dados, tal qual um *call center* faz ao atender um consumidor. Mas as estatísticas da quantidade e resolutividade desta manifestação é importante indicador da necessidade de uma Central de Atendimento, apropriada para o recebimento de dúvidas, e também da eficiência da Ouvidoria na prestação deste serviço.

- 10) Divulgar nos vários meios de acesso à Ouvidoria a possibilidade de utilizar a Ouvidoria para protocolar denúncias anônimas.

As denúncias anônimas, após a Instrução Normativa nº 01/2014 da CRG/OGU, passaram a ser possíveis de serem recebidas pela Ouvidoria. Esta norma não restringe o meio de protocolar este tipo de denúncia e possibilita o anonimato total ou a restrição da identidade, que se dá quando o cidadão informa seu nome ou algum dado que o identifique, mas pede para que a Ouvidoria não repasse essa informação ao órgão destinatário da manifestação. Três dos 5 Ouvidores acreditam que esta possibilidade de denúncia anônima precisa ser mais bem divulgada. A possibilidade de utilização deste anonimato ou restrição de identidade é primordial para a efetividade do controle social e da autocrítica gerencial, tendo em vista partes que se considerem hipossuficientes ou com grandes possibilidades de serem perseguidas ou julgadas por sua atitude denunciativa, terão mais coragem de se pronunciar. Obviamente que nenhum processo disciplinar pode ser aberto considerando apenas a denúncia anônima, mas a iniciativa de começar uma investigação prévia que verifique a consistência

do que fora alegado pode dar ensejo a punições disciplinares e amadurecimento dos conflitos existentes na comunidade acadêmica, além de servir de provocante e convidativa convocação ao controle social.

11) Sistematização das pesquisas de satisfação com os usuários.

O último item da lista acima propõe a sistematização de pesquisas de satisfação, ou seja, que se implemente periódicas pesquisas com os usuários sobre a qualidade dos serviços da Ouvidoria como também de toda universidade. Tal intervenção é necessária para qualificar a atual ineficiente coleta de dados. Os dados da Ouvidoria, como já vimos dão suporte ao controle interno e à gestão como um todo.

5.2 – Proposições imediatas que dependem de decisão da gestão estratégica ou da aprovação ou alteração de norma interna por votação da maioria do Colegiado Pleno da UFCG

Aqui, rompemos com a análise de propostas que a Ouvidoria pode implementar através de sua própria autonomia, sem ou com pouca necessidade do apoio da gestão da entidade para a consecução das mesmas. A partir de agora analisaremos propostas que serão encaminhadas à gestão universitária para aprovação e apoio logístico. Segue abaixo a lista de proposições imediatas, que dependem de decisão da gestão estratégica ou da aprovação ou alteração de norma interna por votação da maioria do Colegiado Pleno da UFCG. Quase todas as propostas abaixo, excetuando-se as de número 7 e 8, tiveram boa aceitação dos atores sociais pesquisados. Por conta do rompimento analítico, faremos nova contagem na lista de propostas deste tópico:

- 1) Utilização de mídias sociais para campanhas da Ouvidoria;
- 2) Utilizar urnas em locais estratégicos para recebimento de sugestões;
- 3) Capacitação de servidores para o atendimento cidadão e cultura da transparência;
- 4) Participação ativa nos planos de metas ou de desenvolvimento institucional (PDI) da UFCG;
- 5) A criação de um Conselho Interno de Participação Social na UFCG, integrando Ouvidoria, representante dos discentes, dos docentes e da sociedade civil;
- 6) Institucionalizar a Ouvidoria como órgão promotor dos direitos humanos individuais, difusos e coletivos na UFCG;
- 7) Criação de número 0800 para atendimento gratuito na Ouvidoria;

8) Utilização de audiências públicas como forma de atrair participação e controle social.

As dificuldades da utilização das mídias sociais por parte da administração pública precisam ser consideradas. A opinião da maioria dos atores sociais mostrou que a utilização dessa ferramenta deve ser feita para campanhas da Ouvidoria e não para recebimento de manifestações, que não teve o mesmo nível de aceitação. A informalidade que atrai usuários, também pode ser barreira para a segurança jurídica das manifestações encaminhadas pelos mesmos. Por isto, mais viável e menos problemático implementar a utilização destas mídias para divulgação de eventos e campanhas da Ouvidoria.

A maior divulgação é *sine que non* para atrair cidadãos ao controle social da administração pública. Há quatro seguimentos muito claros na composição da comunidade universitária – discentes, docentes, funcionários estatutários e funcionários terceirizados. O primeiro é o mais numeroso e o que apresenta a maior parte das manifestações. Há necessidade de ser um canal atraente para todos os seguimentos, mas, sobretudo, ao mais numeroso e menos afeito à rotina gerencial. As estratégias de marketing, utilizadas de maneira natural pela iniciativa privada, precisam ser aqui adaptadas e usadas para atrair cidadãos na busca de direitos, informações e, principalmente, de transformações democráticas. A linguagem inteligível e agradável ao jovem não pode ser considerada indício de parcialidade ou favorecimento, mas antes será preciso verificar todas as complexidades do uso destas mídias junto à assessoria de comunicação e demais gestores da UFCG, pois a opinião dos cidadãos já sabemos que é, naturalmente, favorável a esta utilização.

Outra complexidade diz respeito a quais mídias sociais utilizar. As que já existem apresentam características diferentes de abrangência e instrumentalidade que precisam ser avaliadas. Mas também há a possibilidade de criação de aplicativo para aparelhos móveis que demandariam uma decisão dos gestores sobre a autorização de despesa financeira e conveniência na contratação deste produto ou serviço. A utilização deste aplicativo foi indagado na Quadro 15 e teve boa aceitação por parte dos atores pesquisados.

A melhoria da comunicação da Ouvidoria com o usuário passa também pela proposta de colocação de urnas em locais estratégicos. Pares de pequenas urnas de tamanho e formato parecidos, mas com propósitos distintos devem ser alocados em locais de grande circulação de pessoas. Uma das urnas com a indicação de sugestões de melhoria e a outra indicando a possibilidade de encaminhamento de reclamações, elogios, solicitações de providência e até mesmo denúncias. Deve haver, bem visível, explicações de como estas manifestações serão tratadas. O custo-benefício e a rapidez com que podem ser concretizadas, faz das urnas mais uma oportunidade de incentivo à participação social, em que o acesso é facilitado e a contribuição é orientada em prol do controle. Como a aquisição destes materiais passam por decisão gerencial e gasto público, mesmo que baixo,

não podemos dizer que esta decisão pode ser prontamente implementada.

A proposta de capacitação de servidores para o atendimento cidadão e cultura da transparência passa por uma dificuldade de conflito setorial. A Secretaria de Recursos Humanos é responsável pela capacitação dos servidores e para que a Ouvidoria encampe esse intento precisa de decisão daquele setor. Mas o diálogo institucional e a comprovação da *expertise* do órgão de cidadania no atendimento desta proposta de melhoria, pode efetivá-la em tempo curto. O ideal é que se sistematize tal capacitação para que não seja uma iniciativa isolada e sem frutos duradouros na mudança de cultura organizacional. A parceria entre Ouvidoria e Secretaria de Recursos Humanos, portanto, se faz necessária para esta proposta lograr êxito.

A pesquisa de opinião mostrou a satisfação do usuário quanto ao atendimento da Ouvidoria. O atendimento ao cidadão deve apresentar linguagem acessível e presteza na solução ou explicação detalhada da impossibilidade de solução do que está sendo buscado. Tal padrão de atendimento não pode ficar restrito ao setor de cidadania e pode ser alvo das capacitações que a Ouvidoria poderia realizar junto aos demais servidores, em parceria com a Secretaria de Recursos Humanos.

Já vimos que a Ouvidoria precisará melhorar seu plano de metas, mas também, conforme a proposta de número 4, ter participação ativa na construção do Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG. Este documento, que definiu metas da instituição para os anos de 2014 a 2019, restringiu-se a abordar a participação social ao seguinte trecho:

Merece destaque a participação nos fóruns e iniciativas da comunidade que buscam projetos e parcerias de incremento ao desenvolvimento, colocando à disposição da sociedade a gama de contribuições técnicas e de saberes das diferentes áreas de conhecimento da Universidade, bem como o trabalho de servidores docentes, servidores técnico-administrativos em educação e alunos. Os Convênios e Acordos de Cooperação Técnica com Instituições Públicas e Privadas (...) são meios para a concretização e viabilização de ações que promovam a interação entre a UFCG e a comunidade. (BRASIL, 2014d).

Acreditamos que tal abordagem não tenha levado em conta a importância da efetiva participação social, tendo apenas descrito a possibilidade de participação comunitária e convênios públicos e privado. A Ouvidoria não foi citada neste PDI, assim como o controle social e as ferramentas eletrônicas de participação (e-SIC e e-OUV), perdendo-se a oportunidade de efetivação democrática na abordagem do planejamento quadrienal da UFCG. Porém é bastante perceptível as possibilidades de interferência da Ouvidoria no planejamento estratégico da universidade ao produzir dados informativos importantes, ao atrair o cidadão à etapa de controle do planejamento e ao discutir e divulgar a visão e missão da organização.

Dando continuidade à análise da complexa lista de propostas que não dependem apenas da discricionariedade da Ouvidoria, a criação de um Conselho Gestor Interno de Participação Social na UFCG, integrando Ouvidoria, representante dos discentes, dos docentes e da sociedade civil daria um

salto na qualidade do controle social das decisões da gestão universitária. Tal conselho teria poder de deliberar, decidir em primeira ou segunda instância ou ser apenas um consultivo, a depender das discussões em torno da norma interna que venha a criá-lo. A marcação deste item pelo OGU e FNOU, além da boa aceitação da criação deste Conselho por pouco mais da metade dos gestores e de 3 dos 5 Ouvidores, dá grande importância a esta possibilidade de fomento à participação social. O fato de ser interno receberia críticas quanto a influência do corporativismo (Lyra, 2014), porém não caberia à Ouvidoria da UFCG propor a criação de colegiados externos de participação. A norma que discipline tal conselho deve entender a necessidade de não deixar brechas a corporativismos.

A criação deste Conselho seria uma amostra de como a paridade na representação dos seguimentos da comunidade acadêmica traria melhorias nos indicadores de participação social, transparência, atendimento e cumprimento de metas, podendo ser replicado no Colegiado Pleno. Conseguir chegar a melhor distribuição do poder de voto neste colegiado passa por disputas de poder que fogem ao comando do gestor da Ouvidoria, mas não o impede de tornar o processo mais transparente perante a comunidade.

A penúltima das propostas da lista acima é a mais importante na efetividade da Ouvidoria e, ao mesmo tempo, a mais difícil de ser implementada. A sua subjetividade pode esconder o teor prático e sucinto de um órgão de direitos humanos intrainstitucional, que não dependeria de órgãos externos como Ministério Público e Defensoria Pública para tomar iniciativas em prol dos direitos difusos e coletivos. Por outro lado, ao passo que não dependeria destes órgãos, a Ouvidoria precisaria deles para efetivar de forma mais completa e abrangente os direitos humanos, traduzidos em direitos fundamentais, sociais, difusos e individuais homogêneos. A autonomia da Ouvidoria melhoraria a relação de parceria com estes órgãos numa “complementariedade dialética” não só entre MP e Ouvidoria, como proposto por Lyra (2010), mas incluindo também a Defensoria Pública. Em termos políticos, seria dar nova chance para que a Constituição Federal pudesse implementar o ideal democrático que ela tentou na Constituinte de 1988.

A autocrítica organizacional produzida pela análise das manifestações encaminhadas à Ouvidoria depende e muito do controle social. Vimos que o acesso à informação é imprescindível a este controle e é preciso tratar tal acesso como um direito humano ou simplesmente relegá-lo a uma mera instrumentalidade sem consequências coletivas. Tal autocrítica também serve à própria Ouvidoria, ao ser controlada pela sociedade. O Ouvidor pode ser retirado do cargo por decisão do Colegiado Pleno, mas esse controle institucional não lhe é suficiente, devendo a sociedade, numa expressão popular – “vigiar o vigilante”.

Uma visão mais social é desejável para quem gerencia a Ouvidoria e é essencial para a escolha do protagonismo do paradigma democrático em que os direitos humanos torna-se foco permanente. Nenhuma das propostas acima se efetiva se o acesso ao setor de cidadania for dificultado

por barreiras sociais. Uma das barreiras é o custo de se comunicar com a Ouvidoria. Curioso notar que a criação de um número gratuito de 0800 para comunicação telefônica com a Ouvidoria não tenha sido marcado pelo OGU e FNOU na lista de propostas de melhoria gerencial indagadas via questionário. Além destas duas autoridades no assunto, três ouvidores foram contra a criação de 0800 para atendimento ao cidadão. Um órgão que se propõe a ser canal de participação cidadã e exemplo de gestão social, necessita estar acessível ao menor custo possível ou até mesmo de graça, como é o caso do 0800. A dificuldade de implementar uma linha gratuita não pode ser motivo para descartar esta possibilidade. Este dado corrobora ainda mais a necessidade de transparência e controle social diante da possível cultura do sigilo que tenha afetado a opinião dos respondentes.

Como o acesso à informação é um direito humano (FONSECA, 1999; BRASIL, 2010) e o próprio acesso ao órgão de cidadania também configura-se como tal, parece contrassenso que quase todos os gestores e ouvidores tenham marcado o setor como promotor de direitos humanos e ao mesmo tempo não acreditam na necessidade de acesso totalmente gratuito. Se a intenção da gestão da UFCG for acompanhar todos os aspectos da Nova Administração Pública, nada mais natural que atender o cidadão-cliente tal como se faz na seara privada há bastante tempo – através de contato inteiramente gratuito.

Por fim, a última proposta, que depende muito do apoio da gestão universitária, é a utilização de audiências públicas como forma de chamar a sociedade a participar do controle social na UFCG. Esta ferramenta de participação teve uma quantidade significativa de aceitação por parte dos atores pesquisados. Tais encontros com a comunidade para discussão de temas relevantes para a tomada de decisão devem ser feitas com especialistas nos respectivos temas que precisarão ser convocados e ter suas despesas pagas pela gestão universitária. O espaço adequado à complexidade de determinados debates, precisa ser observado e a gestão precisará garanti-lo à Ouvidoria. Assim como todas as outras formas possíveis de participação social, a educação participativa é um problema a ser enfrentado, ao lado da falta de incentivo por parte de alguns gestores reticentes a avanços democráticos. Diante das respostas dadas pelos gestores sobre a participação, controle social, transparência e audiências públicas, este último problema tem boas chances de ser contornado. Sob a confluência de aspectos gerenciais e sociais é possível dizer que a Ouvidoria da UFCG será efetiva tanto quanto servir à gestão da universidade e à sociedade através da promoção da participação social.

Outras propostas mais polêmicas, complexas e que dizem respeito à gestão como um todo da UFCG podem ser apresentadas como forma de sugestão para debate nestas audiências públicas. Os problemas da UFCG também são da Ouvidoria, na medida em que podem ser objeto de reclamações, denúncias e sugestões, ou, mesmo que não fossem, poderiam ser observados e analisados diretamente pelo próprio órgão de cidadania. Segue a lista de algumas propostas que devem ser discutidas junto à sociedade: o orçamento participativo na universidade, a divulgação

exaustiva das recomendações feitas pelas auditorias da CGU à UFCG, custo-benefício da criação de subouvidorias nos campi fora de sede, a paridade na representação do Colegiado Pleno da universidade, utilização da videoconferência para mediação de conflito e o controle de possíveis abusos na atuação acadêmica dos professores. A sociedade pode corroborar a necessidade de implementação de tais intervenções, auxiliando o processo de convencimento da Ouvidoria perante a gestão estratégica.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Corroborando nossa hipótese inicial, o apoio à gestão e ao controle social através da Ouvidoria mostram-se ineficientes. A suposta autonomia da Ouvidoria da UFCG não se reverte em resultados práticos em termos de efetividade gerencial e democrática, resumindo-se a ser mera intermediadora de conflitos.

Tendo em vista a vasta coleta de dados, tentamos aqui resumir as respostas a que chegamos na presente pesquisa para se chegar ao diagnóstico organizacional. Tentamos responder à indagação: a Ouvidoria da UFCG está contribuindo efetivamente para o controle social e para a melhoria da gestão da universidade? A coleta de informações através da análise documental e do conteúdo dos questionários aplicados nos deu indícios de que a Ouvidoria não vem sendo efetiva nem no controle social e nem no apoio em prol de melhorias na gestão da universidade.

A análise dos dados coletados revela uma maior quantidade de conclusões negativas sobre os serviços prestados pela Ouvidoria: desconhecida, pouco transparente, pouco eficiente no combate à falta de transparência da gestão, dependente da vontade da gestão superior, pouco ou quase nada relacionada com os serviços do órgão de controle interno, omissa ou ineficiente na coleta de dados que dariam suporte ao controle interno e à gestão como um todo, ineficiente no registro das manifestações, omissa no controle social e na defesa dos direitos humanos.

O parco e incompleto material de divulgação (banner, folder e site mostrados no tópico) se resume a informar a existência de uma Ouvidoria na UFCG com poucas, resumidas, equivocadas e socialmente inefetivas informações do quadro de serviços. Como vimos, nem mesmo esse objetivo de tornar o setor ao menos conhecido é exitoso, havendo quantidade significativa de usuários que só souberam da existência do setor a pouquíssimo tempo e não entendem de maneira completa os serviços que são oferecidos.

Assim como o material de divulgação não é eficaz, o serviço de produção e fiscalização do cumprimento da Carta de Serviços ao Cidadão é praticamente inexistente. A Carta produzida é extremamente resumida, restringindo-se a link no site da universidade, desobedecendo os parâmetros legais definidos na consecução deste serviço. O site da Ouvidoria, principal meio de acesso, segundo os usuários respondentes, é resumido, pouco intuitivo, não informa sobre os sistemas eletrônicos e o link para contato não está em destaque. A falta da Carta nos setores de maior atendimento, a falta de uma Central de Atendimento para saneamento de dúvidas e a própria cultura do sigilo podem explicar a cobrança dos respondentes por mais transparência ativa da gestão.

A dependência da gestão superior da universidade evidencia-se pela falta de autonomia plena. Um Ouvidor eleito por um colegiado e com prazo certo de gestão poderia ser conclusivo quanto à autonomia da Ouvidoria da UFCG. Porém, falta um orçamento próprio e a possibilidade mais livre

de participação em reuniões de colegiados sem que necessariamente diga respeito a “assuntos pertinentes às atribuições da Ouvidoria”, o que pode ensejar interpretações de gestores receosos da fiscalização ou “impertinente” presença deste órgão.

Apesar da importância da relação entre Ouvidoria e Controle Interno, na UFCG tal relação é praticamente inexistente, o que é corroborada por respostas de muitos gestores e até ouvidores. A primeira pesquisa de satisfação de usuários da Ouvidoria da UFCG foi feita neste presente trabalho. Não há banco de dados com quantitativos estratificados por assunto, setor responsável e nível de resolutividade. Tudo isto evidencia a pouca relação existente e a ineficiência na coleta de dados que dariam suporte a esta relação.

Outra característica negativa é a ineficiência no registro das demandas presenciais, que quase não é feito pelos funcionários, restringindo-se a poucos registros da presença de determinados usuários, apontando-se o seguimento do mesmo, o contato deste e se a demanda teve restrição de identidade ou não. Não é entregue protocolo de atendimento ao cidadão. As manifestações que não são realizadas através dos sistemas eletrônicos não estão sendo registradas nestes portais, mesmo com a recomendação da CGU. Com esta ineficiência gera-se insegurança jurídica tanto para o setor como para o usuário.

Por fim, nesta análise dos dados negativos, evidencia-se a omissão da Ouvidoria da UFCG quanto à busca por efetivo controle social e defesa dos direitos humanos. O referencial e os dados coletados sobre os processos e opiniões relacionadas ao e-SIC mostram que não há interesse pelo controle das políticas públicas por parte da maioria dos usuários desta ferramenta, prevalecendo interesses individuais. A Ouvidoria não pode omitir-se no incentivo e na educação para o controle social, pois não há outro setor na universidade que seja mais interessado e apto a fazer tal serviço. As ouvidorias se tornaram espaços de controle social constitucionais e institucionalizados visando justamente a participação da sociedade civil, organizada ou não, na busca por direitos humanos sociais, diferenciando-se de um mero receptor de demandas individuais heterogêneas. Apesar de ser considerado um órgão de fomento aos direitos humanos tanto pelos estudiosos da administração pública como para todos os seguimentos pesquisados, pouco ou quase nada é feito no âmbito da Ouvidoria da UFCG para a concretização deste intento. A garantia do direito de acesso à informação, por exemplo, considerado um direito humano fundamental, vem sendo buscado pela Ouvidoria, mas barra na cultura do sigilo, que ainda se faz presente diante da injustificada recusa omissiva ou comissiva de acesso a algumas informações públicas requeridas.

Algumas conclusões, porém, foram positivas: boa resolutividade processual, baixo custo, alto indicador de credibilidade perante o usuário e qualidade no atendimento. O baixo percentual de processos atrasados, apesar da falta de pedidos de prorrogação e justificativas para os processos atrasados, demonstram um bom indicador de resolutividade processual. O baixo custo é evidenciado

pela pouca estrutura necessária e já existente, sendo o gasto mais considerável feito com diárias e transporte para a realização da Ouvidoria Itinerante de periodicidade mensal, nos 6 campi fora de sede. A credibilidade é evidenciada pelo percentual de mais de 90% dos usuários que voltariam a utilizar a Ouvidoria novamente. Tal indicador estará mais completo com a pesquisa de não-usuários, tendo em vista a possibilidade de aferir opiniões de quem não utilizou os serviços do setor por não acreditarem na sua eficácia. Por fim, o último dado positivo mostra a qualidade no atendimento, traduzida em presteza e linguagem acessível e cidadã utilizadas no atendimento realizado pelos integrantes da Ouvidoria.

Muitos defensores da Nova Administração Pública diriam estar diante de um setor efetivamente competente, tendo em vista o baixo custo, a imparcialidade, bom indicador de credibilidade perante os usuários e os bons resultados de resolução dos processos dentro do prazo. Tal competência gerencial poderia ser descartada pela falta de pesquisa de satisfação, registro ineficiente das manifestações e divulgação precária dos serviços de um setor relativamente jovem e ainda bastante desconhecido por parte da comunidade. Além disso, não se coaduna com a realidade da gestão pública atual que apenas resultados financeiros e processuais sejam as únicas finalidades a perseguir. Se os resultados não influem na gestão como um todo e não tem como premissa consequências sociais, não estamos diante de um setor competente e efetivo.

Outras características negativas da Ouvidoria da UFCG surgiram da análise dos documentos (físicos e eletrônicos) e dos dados de opinião: pouco transparente e pouco eficiente no combate à falta de transparência da gestão; dependente da vontade da gestão superior; pouco ou quase nada relacionada com os serviços do órgão de controle interno; omissa ou ineficiente na coleta de dados que dariam suporte ao controle interno e à gestão como um todo; omissão no fomento ao controle social; omissa quanto à defesa dos direitos humanos.

A grande quantidade de propostas de melhoria para a Ouvidoria da UFCG, tanto as imediatas como as de médio prazo, evidencia o quanto este setor ainda pode evoluir para ser efetivo no apoio à gestão estratégica e ao controle social. Para tanto, precisa ser o meio mais prático e acessível possível entre o cidadão e a gestão universitária. O setor pode democratizar e fomentar a participação de maneira efetiva se conseguir se tornar atraente ao usuário. Não há outro setor na administração pública que seja mais apto a fomentar o controle social do que a Ouvidoria, e na UFCG não pode ser diferente.

O aumento do controle social será naturalmente gradual e sempre deverá estar acompanhado dos outros mecanismos de controle, cujos processos e competências estejam muito bem definidas em lei. Não é preciso abandonar a burocracia, mas sim adaptá-la aos novos tempos, que exigem *accountability* social. Como vimos, a subutilização dos mecanismos de gestão para o controle social dificulta a evolução do mesmo.

O que a gestão de uma Ouvidoria Pública pode fazer é um convite ao controle social, apresentando resultados satisfatórios dos seus serviços, que devem ser prestados com linguagem acessível. A cultura do sigilo pode ser combatida com os procedimentos entregues pela burocracia legal (Lei de Acesso à Informação), mas também pela credibilidade do SIC (administrado pela Ouvidoria) e pela educação em prol da transparência ativa, encampada por este setor. Os dados da Ouvidoria da UFCG, bem como a percepção dos usuários e dos gestores nos dão a conclusão de que este setor ainda não efetivou sua legitimação, tanto gerencial quanto democrática, mas, apesar das dificuldades elencadas, há condições de mudar este quadro.

A Ouvidoria da UFCG, dificilmente, conseguirá chegar à efetiva participação social sem observar padrões mínimos de governança. Para tanto a Ouvidoria da UFCG não pode ser eficiente e eficaz em si mesma, e sim, objetivar interferir socialmente no contexto em que está inserida. Se tivermos em conta que mandato fixo é uma regra crucial para a autonomia do ouvidor da UFCG e que o órgão pode mudar de paradigma ao sabor dos gestores que os assumem, bem como ao sabor do comportamento organizacional no decorrer do tempo, podemos dizer que há uma dificuldade em estabelecer a vertente democrática de maneira perene. O órgão público assim como as pessoas e as normas não são imutáveis, porém certos direitos fundamentais que resguardam o interesse público devem ser preservados. Podemos verificar através da opinião dos ouvidores e gestores questionados, que a autonomia, a promoção da participação democrática e a defesa de direitos humanos, através deste órgão, não são unânimes, sendo apenas escolhas e não observáveis na prática como pré-requisitos.

Acreditamos que a abrangência da análise feita na Ouvidoria da Universidade Federal de Campina Grande revela dados e considerações bastante relevantes para futuras pesquisas em torno do fenômeno da efetividade gerencial-democrática destes órgãos. Os dados positivos e negativos aferidos, podem subsidiar comparações com outras ouvidorias universitárias e até mesmo não universitárias, que poderão corroborar, por exemplo, a grande dificuldade de se estabelecer o controle social. Assim também, as propostas de intervenção, inclusive as mais complexas e que não serão implementadas na Ouvidoria pesquisada sem antes passar por profundas discussões, poderão servir de base para estudos e planos de ações em outras instituições de ensino superior ou em instituições públicas diversas. Acreditamos, por fim, que, apesar dos resultados na Ouvidoria da UFCG terem evidenciado uma subutilização social e institucional deste órgão, futuros estudos poderão verificar como efetivar as grandes possibilidades gerenciais-democráticas de atuação das ouvidorias em parceria com outros órgãos internos e externos, notadamente – Ministério Público e Defensoria Pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>>. Acesso em 16 de março de 2016.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005>. Acesso em 09 de dezembro de 2015.

ALBERTI, Verena. Relatório das atividades desenvolvidas no âmbito do subprojeto “Democratização da Justiça: a Defensoria Pública”. Rio de Janeiro: CPDOC, 1996. 13f. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6749>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2016.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100020&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em 22 de setembro de 2016.

ALVES, Juliana Cruz. O instituto da ouvidoria como instrumento para a melhoria da gestão pública universitária: estudo de caso da ouvidoria geral da Universidade Federal do Espírito Santo. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/handle/10/1260>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2016.

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. 133 f. Dissertação (Mestrado), (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

ANTUNES, C. K. S. A ouvidoria em sua bi-função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. Revista Gestão Pública. Recife, Vol. I, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=363>. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista brasileira de ciências sociais, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>>. Acesso em 11 de julho de 2016

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades?. Revista de administração pública, v. 30, n. 4, p. 74-86, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/8028>>. Acesso em 01 de novembro de 2015.

BAGATTOLLI, Carolina. Reforma do Estado: Críticas ao Modelo Gerencial. 2009

EXTECAMP/UNICAMP. Disponível em:

<<http://www.cgca.com.br/userfiles/file/Cr%C3%Adtica%20%C3%A0%20Reforma%20gerencial%20do%20Estado%2030out09%20Carolina.pdf>>. Acesso em 16 de dezembro de 2015.

BARRETO, Waléria da Cruz Sá. Controle da gestão pública e participação cidadã: a experiência da ouvidoria do Tribunal de Contas de Pernambuco. 2009. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6668>>. Acesso em 15 de novembro de 2015

BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 36, 2014. Disponível em:

<<http://www.jur.puc-rio.br/revistades/index.php/revistades/article/view/207>>. Acesso em 21 de novembro de 2015.

BORGES et. al. Sumário Executivo - Pesquisa diagnóstico das ouvidorias do poder executivo federal. CGU. 2012. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2012/2a-reuniao-geral-de-ouvidorias-publicas-1/arquivos/sumario_executivo_relatorio_diagnostico_das_ouvidorias.pdf>. Acesso em 07 de janeiro de 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 04 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Carta de Serviços ao Cidadão. 2009. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/balancos/arquivos/carta-de-servicos-ao-cidadao>>. Acesso em 14 de julho de 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Carta de Serviços ao Cidadão - Guia Metodológico. 2014c.

Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/content/carta-de-servi%C3%A7os-ao-cidad%C3%A3o-guia-metodol%C3%B3gico>>. Acesso em 12 de julho de 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Guia de orientação para a gestão de ouvidorias. 2013a.

Disponível em: <www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Representação e Denúncia. 2014a. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/representacao-e-denuncia>>. Acesso em 22 de junho de 2015

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Controle Interno. Brasília, 2007.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Manual de Direito Disciplinar para Empresas Estatais. 2015a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual_estatais.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos à CGU. 2015b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/10/cgu-lanca-cartilha-de-aplicacao-da-lei-de-acesso-em-recursos>>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União. Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Orientações para o Atendimento ao Cidadão nas Ouvidorias Públicas – rumo ao sistema participativo. Coleção OGU. Brasília – DF – 2013b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Guia de orientação para gestão de ouvidorias. Brasília – DF – 2013c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf/view>. Acesso em 17 de junho de 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Todos Juntos Contra a Corrupção. E-OUV – O canal de denúncias e manifestações do cidadão. 2015c. Disponível em: <<http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/deteccao/RecebimentoTratamentoDenuncias/e-ouv.html>>. Acesso em 02 de abril de 2016.

BRASIL. Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

BRASIL. Decreto 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. 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em 02 de outubro de 2015.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em 04 de setembro de 2015.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2015.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 19 de setembro de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura (MEC). Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/194>>. Acesso em 11 de outubro de 2015.

BRASIL. Ouvidoria online já recebeu mais de 22 mil manifestações. Portal Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2016/01/ouvidoria-online-ja-recebeu-mais-de-22-mil-manifestacoes>>. Acesso em 05 de novembro de 2015.

BRASIL. Relatório Final da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial. Controladoria Geral da União. 2012d. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial>>. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em 19 de abril de 2016.

BRASIL. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Assessoria de Comunicação. UFCG implantará Serviço de Informações ao Cidadão. 2012e. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=13518>. Acesso em 28 de janeiro de 2015.

BRASIL. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Colegiado Pleno. Resolução nº 10/2006. Institui a Ouvidoria da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, e dá outras providências. Campina Grande, 2006.

BARROS, Heraldo de; KADOUAKI, Ricardo Augusto; CARVALHO, Rony Cachola de.

Acompanhamento das Ouvidorias do Governo do Estado de São Paulo. Dissertação, Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, EAESP-FGV. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8605>>. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos et al. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Câmara de reforma do Estado: Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 24 de novembro de 2015.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço público, v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996a. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/817>>. Acesso em 24 de janeiro de 2016.

_____. Texto para discussão 9: administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. 1996b. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/817>>. Acesso em 25 de janeiro de 2016.

CALLEGARI, J. A. . OUVIDORIA: controle social das instituições. In: XXIX Congresso Alas Chile, 2013, San Tiago. Crisis y Emergencias Sociales en América Latina, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ebd774c929a7f6c7>>. Acesso em 03 de outubro de 2015.

CAMPOS, Luís Melo. Mediação de conflitos: enquadramentos institucionais e posturas epistemológicas. 2009. Disponível em: <<http://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/2473>>. Acesso em 13 de maio de 2015.

CARDOSO, Andre Luis Rabelo; NUNES, Andre. A Participação Popular e os Paradigmas da Administração Pública. NAU Social, v. 6, n. 10, 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/view/491>>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. Ouvidoria do Ipea: reflexão crítica do nascimento à maturidade (2004-2010). 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9568>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

CARDOSO, A. S. R. et al. Ouvidoria Pública e Governança Democrática. Boletim de Análise Político-Institucional. IPEA, Brasília, 2013. Disponível em: <www.ipea.gov.br/.../pdfs/rito_130322_boletim_analisepolitico_03_.pdf>. Acesso em 20 de dezembro de 2015.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Participação social: inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do estado de São Paulo. 2010. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5233>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2016.

CAVEDON, Neusa Rolita; FACHIN, Roberto Costa. Homogeneidade versus heterogeneidade cultural: um estudo em universidade pública. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 25, p. 61-76, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-92302002000300003&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em 21 de abril de 2015.

COMPARATO, Bruno Konder. *As Ouvidorias de Polícia no Brasil: controle e participação*. 2005. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143115/en.php>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2016.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre et al. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 21, n. 3, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400838234019>>. Acesso em 02 de agosto de 2015.

CHRISPINO, Álvaro. *Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, v. 15, n. 54, p. 11-28, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362007000100002&script=sci_abstract&tlng=eses>. Acesso em 25 de março de 2015.

DA SILVA, Carlos Bruno Ferreira. *Defensor do povo: contribuições do modelo peruano e do instituto romano do tribunato da plebe*. *Direito, Estado e Sociedade*. 2010. Disponível em: <<http://www.jur.puc-rio.br/revistades/index.php/revistades/article/view/278>>. Acesso em 10 de maio de 2015.

DAVIS, Marcelo David; BLASCHEK, José Roberto de Souza. Deficiências dos sistemas de controle interno governamentais atuais em função da evolução da economia. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE. 2006. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3268049/DLFE-259741.pdf/0.2..pdf>>. Acesso em 18 de março de 2016.

DUTRA VIEIRA, Evaneide. *Cidadania e Controle Social: a Ouvidoria como instrumento de controle e participação na administração pública*. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 1, n. 2, 2012. Disponível em: <[http://seer.uece.br/?journal=politicaspUBLICASemdebate&page=article&op=view&path\[\]=375](http://seer.uece.br/?journal=politicaspUBLICASemdebate&page=article&op=view&path[]=375)>. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.

ESTRADA, Rolando Juan Soliz et al. *Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria*. 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/78511>>. Acesso em 06 de março de 2016.

FERRAZ, Fabio Alexandre Fernandes et al. Defensoria Pública do estado de São Paulo: aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8596>>. Acesso em 11 de julho de 2016.

FERREIRA, Patrícia Aparecida et al. Marketing público e orientação para o cidadão-consumidor: um levantamento da produção científica brasileira entre 1997 e 2008. *Gestão Pública: Práticas e Desafios*, v. 3, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/394/400>>. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

FERRER, Florencia. Políticas e modelos de atendimento ao cidadão no Brasil. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/pasta.2013-04-09.9699092171/Florencia%20Ferrer%20ATENDIMENTO%20AO%20CIDADaO%20final.pdf/view>>. Acesso em 05 de março de 2016.

FISCHER, Tânia. Alice através do espelho ou Macunaíma em Campus Papagalli? Mapeando rotas de ensino dos estudos organizacionais no Brasil. *Organizações & Sociedade*, v. 10, n. 28, p. 47-62, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302003000400004>. Acesso em 07 de abril de 2015.

_____. Uma luz sobre as práticas docentes na pós-graduação: a pesquisa sobre ensino e aprendizagem em administração. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, n. 4, p. 193-197, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552006000400010>. Acesso em 07 de abril de 2015.

FREIRE, Geovana Cartaxo; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. Políticas públicas responsivas do Conselho Nacional de Justiça: análise da ouvidoria. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, n. 5, 2011. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/34123>>. Acesso em 10 de setembro de 2015.

FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, p. 141-163, 2002. Disponível em: <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO3_N1_PDF/ip0301frey.pdf>. Acesso em 13 de fevereiro de 2016

GAETANI, F. O ensino da administração Pública em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n.4, p. 95-118, Out-Dez, 1999. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/358>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2016

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole.*, n. 07, p. 09-31, 2002. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257>>. Acesso em 08 de outubro de 2015.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GLÜER, Laura Maria. A ouvidoria Universitária como espaço de interlocução com os diferentes públicos do ensino superior. In: XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/147536492986252418079198049097262304467.pdf>>. Acesso em 18 de outubro de 2015.

GUAZZELLI, Denize A. Relações Públicas em defesa do consumidor. Estudos de Jornalismo e Relações Públicas. São Bernardo do Campo, v. 1, n. 4, p. 52-67, 2004. Disponível em: <http://www2.metodista.br/agenciarp/jor4_artigos4.pdf>. Acesso em 27 de fevereiro de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Todos contra a corrupção. Boletim IBCCRIM. Ano 23. Nº 277. ISSN 1676-3661. Brasília, 2015. Disponível em: <www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim277.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2016

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. Saúde e sociedade, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009.

LADEIRA, Virginia Guimarães. Estudo de Indicadores de Desempenho da Atividade do Ombudsman em Empresas de Serviços. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado, UFBA. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/8350>>. Acesso em 21 de janeiro de 2016.

LAVALLE, Adrian Gurza et al. Sociedade, representação e a dupla face da Accountability: cidade do México e São Paulo. Caderno crh, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008. Disponível em: <<http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/6844>>. Acesso em 05 de julho de 2015.

LEITÃO, Sergio Proença. A questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzioni e Rice. Revista de Administração Pública, v. 19, n. 4, p. 3-26, 1985. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10050>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2015.

LENZ, Mariana Medeiros. Gestão da Universidade pública no Brasil: análise do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público como possível marco histórico na legislação. 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/112062>>. Acesso em 19 de setembro de 2015

LESSA, Alexandre de Moraes. Controle na administração pública: uma proposta para o sistema de

controle interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11869>>. Acesso em 20 de julho de 2015.

LIMA, Chussely Souza. Gestão de relacionamento com líderes: desafio para o ouvidor. Revista *Organicom*, v. 7, n. 12, 2012. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/261>>. Acesso em 02 de novembro de 2015.

_____. Ouvidor-gestor: a necessidade do ouvidor. *Gestão Pública: Práticas e Desafios*, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.repositorios.ufpe.br/revistas/index.php/gestaopublica/article/view/1117/860>>. Acesso em 21 de março de 2016.

LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *Prima Facie*, João Pessoa, v. 8, 15, Jul-Dez, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primafacie/article/viewFile/4517/5339>>. Acesso em 23 de janeiro de 2015.

_____. Ministério Público e Ouvidorias: análise comparativa e propostas de aprimoramento, p.109-136. In: LYRA, Rubens Pinto (org.) *Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do ombudsman no Brasil*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2010, 195 p.

_____. O Ouvidor Universitário. *A Ouvidoria na esfera pública brasileira (org.)*. Curitiba: Ed. UFPR; 2000. 315 p. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/politicaetrabalho/article/view/6457/4033>>. Acesso em 11 de março de 2015.

_____. Ouvidorias públicas e privadas: análise comparativa, p. 137-167. In: LYRA, Rubens Pinto (org.) *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2014, 349 p.

_____. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. Rubens Pinto Lyra, organizador. *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa (PB): Ed. universitária da UFPB, 2004. Disponível em: <<http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Ouvidorias.pdf>>. Acesso em 10 de maio de 2016.

_____. Paradigmas de Ouvidoria pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronald do Amaral (Org); CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*, 2016. p. 103. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>>. Acesso em 03 de junho de 2016.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewArticle/3980>>. Acesso em 11 de

março de 2015.

MAIA, Maria Cleide Costa; VERAS VILANOVA, Maria de Fátima. Ouvidoria e Satisfação do Usuário: Caso da SEINFRA. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 1, n. 2, 2011.

Disponível em:

<[http://seer.uece.br/?journal=politicaspUBLICASemdebate&page=article&op=view&path\[\]=48](http://seer.uece.br/?journal=politicaspUBLICASemdebate&page=article&op=view&path[]=48)>.

Acesso em 17 de março de 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000100004>. Acesso em 18 de fevereiro de 2015.

MEZZOMO, Tânia M. e LAPORTA, Claudio B. A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1965-92). *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 5-17, 1994. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/8379>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2015.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902013000100008&script=sci_arttext>. Acesso em 20 de junho de 2015

MOURA, Tatiana Whately de et al. Mapa da Defensoria Pública no Brasil. 2013. IPEA, Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2419>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 3, p. 269-302, 2014. Disponível em:

<<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/175>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria brasileira, estímulo à cidadania. *Revista Organicom*, v. 7, n. 12, 2012. Disponível em:

<<http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/viewFile/262/342>>. Acesso em 10 de maio de 2016

OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva de. Indicadores do e-SIC e a Efetividade do Acesso à Informação em Universidades Federais do Nordeste. IV SIGESP, UFCG, 2015.

OLIVEIRA, Tânia Modesto Veludo de. Amostragem não probabilística: adequação de situações para uso e limitações de amostras por conveniência, julgamento e quotas. 2001. Disponível em:

<http://www.fecap.br/adm_online/art23/tania2.htm> Acesso em 20 de agosto de 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE-revista de administração de empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005a. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/viewArticle/37088>>. Acesso em 25 de agosto de 2015.

_____. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. FGV Editora, 2005b.

PACHECO, Jairo Antonio López. Accountability social, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y conflicto político en Colombia, 2002-2010. Revista mexicana de sociología, v. 75, n. 2, p. 255-286, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000200004>. Acesso em 06 de julho de 2015.

PEREIRA, Ricardo Martins. O controle social na gestão pública: as funções de fiscalização e de ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil. 2003. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7868>>. Acesso em 18 de setembro de 2015.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. Organizações & Sociedade, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92301998000200003>. Acesso em 25 de julho de 2015.

RIBEIRO, Maria de Pádua; OLIVEIRA, Elias Rodrigues. Comunicação e marketing no setor público: uma prática que permite o fortalecimento da cidadania e a modernização da gestão pública. Gestão Pública: Práticas e Desafios, v. 4, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://repositorios.ufpe.br/revistas/index.php/gestaopublica/article/view/901>>. Acesso em 03 de maio de 2016.

ROCHA, Amélia Soares da. Defensoria Pública e transformação social. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18286-18287-1-PB.pdf>>. Acesso em 11 de julho de 2016.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e accountability no estado democrático de direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, p. 84-94, 2013. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>>. Acesso em 25 de novembro de 2015.

ROCHA, Maria Célia Furtado; PEREIRA, Gilberto Corso. De consumidor a produtor de informação: Participação pública no contexto da nova cultura tecnológica. Cadernos PPG-AU/UFBA, v. 9, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5113/3702>>. Acesso em 27 de janeiro de 2016.

SANFELIU, Daniel; TORRUELLA, QUIM B.; CARDOSO JR, José Celso. Administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. Revista Brasileira de Administração Política, v. 8, n. 1, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26044>. Acesso em 17 de dezembro de 2015.

SANTOS, André Barros. Ouvidoria em órgão regulador do sistema financeiro nacional: o caso do Banco Central do Brasil. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3391>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2016.

SCROFERNEKER, Cleusa Maria Andrade et. al. Redes sociais: ‘novas’ modalidades de ‘ouvidorias’ virtuais, Anais do XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom. 2011. Disponível em: <<http://portal.eusoufamecos.net/redes-sociais-novas-modalidades-de-ouvidorias-virtuais/>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2016

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691>>. Acesso em 27 de julho de 2015.

SHIROMA, E. O. ; CAMPOS, R. F. . La resignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. In: Myriam Feldfeber; Dalila Andrade Oliveira. (Org.). Políticas educativas y trabajo docente: Nuevas regulaciones, Nuevos sujetos?. 1ª ed. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2006, v. , p. 221-237. Disponível em: <<http://louderdesign.net/gepeto/capitulos/viewdownload/22-capitulos/44-la-resignificacion-de-la-democracia-escolar-mediante-el-discurso-gerencial-liderazgo-gestion-democratica-y-gestion-participativa.html>>. Acesso em 24 de janeiro de 2015.

SIENA, Osmar; SOARES, Ivanda Silva. Característica de gestão e do controle em uma universidade pública federal: uma análise de documentos oficiais. Revista de Administração e Negócios da Amazônia, v. 3, n. 3, p. 1-19, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.unir.br/index.php/rara/article/viewArticle/297>>. Acesso em 21 de junho de 2015.

TÁCITO, Caio. Ombudsman – O Defensor do povo. Revista de Direito Administrativo, v. 171, p. 15-26, 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45696>>. Acesso em 08 de fevereiro de 2016.

TÁCITO, Caio. O controle judicial da Administração Pública na nova Constituição. Revista de Direito Administrativo, v. 173, p. 25-33, 1994. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45921/44127>>. Acesso em 12 de julho de 2016.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VAZ, J.C.; RIBEIRO, M.M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. Cadernos PPG-AU/UFBA, v.9, (Esp.), p.45-62, 2010. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5111>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2016.