



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA- CEAD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MPAP



JANAYNA GOMES DA CUNHA

**A OUVIDORIA COMO INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: ANÁLISE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ**

TERESINA
2019

JANAYNA GOMES DA CUNHA

A OUVIDORIA COMO INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, na Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas: Formulação e Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Denis Barros de Carvalho.

TERESINA
2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Processos Técnicos

C972o Cunha, Janayna Gomes.
A ouvidoria como instância de participação na administração pública: análise da Universidade Federal do Piauí / Janayna Gomes Cunha. – 2019.
128 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.
“Orientação: Prof. Dr. Denis Barros de Carvalho”.

1. Administração pública. 2. Ouvidoria – Universidade Federal do Piauí. 3. Controle social. I. Título.

CDD: 354

JANAYNA GOMES DA CUNHA

A OUVIDORIA COMO INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, na Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas: Formulação e Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Denis Barros de Carvalho.

Aprovada em 18 de fevereiro de 2019.

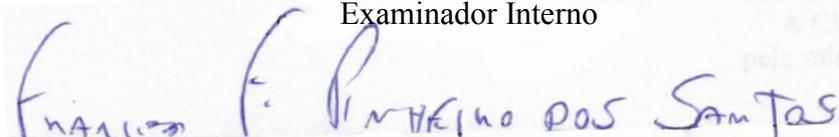
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Denis Barros de Carvalho (UFPI)
Orientador



Profa. Dra. Fabiana Rodrigues de Almeida Castro (UFPI)
Examinador Interno



Prof. Dr. Francisco Francielle Pinheiro dos Santos (UFPI)
Examinador Externo ao Programa

A Marvin Emmanuel Cunha,
o esforço e os frutos
deste trabalho.
Filho, nunca desista!
A Chagas Ramos,
pela minha ausência!

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todos os ensinamentos durante esta longa jornada.

Ao Prof. Dr. Denis Barros de Carvalho, pela acolhida, solicitude e contribuição significativa para a concretização desta etapa. Obrigada por me conduzir e me fazer confiar que seria possível.

A Leila Leite, por todo o apoio e atenção a mim dedicada. A você, amiga, minha eterna gratidão.

A Gleyce Revoredo, cujo incentivo foi fundamental para o encerramento deste ciclo.

RESUMO

As ouvidorias vêm se firmando como instâncias de participação no contexto da Administração Pública democrática e, sob esse prisma, além de se constituírem um valioso instrumento de gestão, contribuindo para seu aprimoramento, têm fortalecido o controle social. Em face do relevante papel assumido pelo Executivo Federal na sedimentação dessas instâncias, desenvolveu-se este estudo, cujo *locus* foi a Universidade Federal do Piauí (UFPI), buscando-se responder à seguinte indagação: De que forma a Ouvidoria da UFPI tem se estabelecido e atuado na gestão administrativa enquanto instância de participação? Como desdobramento, fez-se o exame do seu formato de modo comparado às demais ouvidorias universitárias federais e a sua verificação na gestão administrativa institucional entre 2009 (ano de sua implantação) e 2017, o que se delineou sob a perspectiva de sua atuação como canal de acesso, ferramenta de gestão e contribuição para o controle social. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva que, quanto às fontes de dados, classifica-se como documental e de campo, com suporte bibliográfico em autores como Lyra (2009; 2016), Gomes (2000; 2016) e Cardoso (2011; 2012), tendo-se como método o estudo de caso com abordagem quanti-qualitativa. Aos dados quantitativos foi dispensado procedimento estatístico descritivo, enquanto os qualitativos foram organizados por categorias analíticas. Os resultados apontaram que dentre as 63 (sessenta e três) universidades federais a UFPI está inserida entre as 06 (seis) cuja ouvidoria se encontra em funcionamento apenas por portarias de nomeação de seus ouvidores e entre as 10 (dez) que não dispuseram de normas de composição na estrutura organizacional, dissociando-se das demais, que apresentaram em sua estrutura a regulamentação por atos normativos de pelo menos um dos aspectos concernentes a suas finalidades, definição de competências ou regulamentação do cargo de ouvidor. No que tange aos aspectos práticos, a despeito de se constituir efetivamente como canal de acesso entre a comunidade acadêmica e a gestão administrativa, enquanto ferramenta de gestão tem sido subutilizada em virtude de entraves que vão desde a indiferença institucional, que se traduz pela escassez de pessoal, discricionariedade no acesso aos centros de poder e resistência no cumprimento dos prazos, até mesmo a dificuldades advindas da própria gestão da ouvidoria como precariedade na elaboração dos seus relatórios gerenciais e ausência de definição dos seus processos de trabalho. Além disso, há lacunas que impactam negativamente na sua contribuição para o exercício do controle social, como deficiência na divulgação das suas ações e serviços à comunidade acadêmica. Como forma de atenuar este diagnóstico, foi elaborado um plano de ação que contemplou dentre as recomendações estratégias de institucionalização, integração às demais unidades administrativas e de fomento à transparência.

Palavras-chave: Ouvidoria. Participação. Controle Social. UFPI. Gestão Pública.

ABSTRACT

The ombudsmanship is becoming an instance of participation in the context of democratic Public Administration and, in this light, besides constituting a valuable management tool, contributing to its improvement, they also strengthened social control. In view of the relevant role assumed by the Federal Executive in these instances sedimentation, this study was developed, having as its locus the Universidade Federal do Piauí - UFPI, aiming to answer the following enquiry: How has UFPI's ombudsmanship been established and acted in administrative management while instance of participation? As deployment, the examination of your mode format compared to other federal universities ombudsmanship and its check the institutional administrative management between 2009 (implementation year) and 2017, which was outlined from the perspective of its role as access channel, management tool and contribution to social control. This is an exploratory and descriptive research which, in terms of data sources, is classified as documental and field, with bibliographical support in authors such as Lyra (2009; 2016), Gomes (2000; 2016) and Cardoso (2011; 2012) having as a method a case study with quantitative-qualitative approach. Regarding quantitative data, a statistical descriptive procedure was exempted, while qualitative data were organized by analytical categories. The results showed that among the 63 (sixty-three) federal universities UFPI is one of the 06 (six) whose ombudsmanship is under operation only by their ombudsman's appointment ordinance and among the 10 (ten) that did not have composition norms in the organizational structure, dissociating themselves from the rest, which presented in their structure a regulation by normative acts of at least one of the aspects concerning their purpose, definition of competencies or regulation of the ombudsman's position. Dealing with the practical aspects, despite constituting itself as a channel of access between academic community and administrative management, as a management tool it has been underutilized by virtue of obstacles that include institutional indifference, which translates as shortage of personnel, access discretion to the power centers and resistance in the meeting of deadlines, even difficulties stemming from the ombudsmanship's own management, marked by precariousness in the elaboration of its managerial reports and definition absence of its work processes. In addition, there are gaps that impact negatively on its contribution to the exercise of social control, such as disability disclosure of its actions and services to the academic community. As a way to mitigate this diagnosis, was drafted action plan that contemplated one of the institutionalization, integration strategies, recommendations of other administrative units and to promote transparency.

Keywords: Ombudsmanship. Participation. Social Control. UFPI. Public Management.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Implantação das ouvidorias no Poder Executivo Federal.....	16
Gráfico 2 – Implantação das ouvidorias universitárias federais.....	55
Gráfico 3 – Ouvidorias universitárias regulamentadas por atos normativos.....	63
Gráfico 4 – Aprovação de normas de ouvidoria por regulamento próprio.....	65
Gráfico 5 – Representação das ouvidorias no estatuto e no regimento geral.....	65
Gráfico 6 – Regulamentação da escolha do ouvidor nas universidades federais.....	67
Gráfico 7 – Motivos de destituição do ouvidor nas universidades federais.....	69
Gráfico 8 – Mandato do ouvidor nas universidades federais.....	69
Gráfico 9 – Remuneração dos ouvidores universitários federais.....	70
Gráfico 10 – Demandas por público e tipologias de manifestação.....	75
Gráfico 11 – Unidades demandadas.....	75
Gráfico 12 – Demandas por assunto.....	76
Gráfico 13 – Adesão espontânea ao e-OUV.....	83
Gráfico 14 – Status das demandas de ouvidoria.....	85
Gráfico 15 – Tempo médio de resposta.....	85
Gráfico 16 – Pedidos de acesso à informação.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características do processo de reforma gerencial.....	23
Quadro 2 – Características do instituto de ouvidoria.....	36
Quadro 3 – Processos de Ouvidorias Públicas.....	40
Quadro 4 – Características da “ouvidoria ativa”	40
Quadro 5 – Orientações às ouvidorias públicas federais	42
Quadro 6 – Traços distintivos entre ouvidorias públicas e privadas.....	44
Quadro 7 – Condições básicas à autonomia do ouvidor.....	44
Quadro 8 – Paradigmas de ouvidorias públicas.....	45
Quadro 9 – Ouvidorias como espaços de controle.....	46
Quadro 10 – Ouvidorias universitárias federais	48
Quadro 11 – Plano de coleta de dados.....	59
Quadro 12 – Ouvidoria da UFPI no ordenamento institucional.....	61
Quadro 13 – Ouvidoria da UFPI na Administração Institucional.....	61
Quadro 14 – Período de nomeação dos ouvidores.....	70
Quadro 15 – Tipologias de manifestação.....	72
Quadro 16 – Categorias e assunto do formulário <i>on line</i>	73
Quadro 17 – Atuação da Ouvidoria da UFPI no cumprimento da IN OGU 01/14.....	78
Quadro 18 – Relatórios de autoavaliação institucional da UFPI.....	80
Quadro 19 – Informações sobre demandas da ouvidoria.....	81
Quadro 20 – Entraves enfrentados pela Ouvidoria da UFPI.....	83
Quadro 21 – Competências da Ouvidoria Geral da UFPI.....	96
Quadro 22 – Plano de Ação para a Ouvidoria da UFPI.....	102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Formulário online de manifestação.....	71
Figura 2 – Categoria do assunto do formulário <i>on line</i>	72
Figura 3 – Assunto da categoria COPESE.....	73
Figura 4 – Formulário de acesso anterior ao SIGAA.....	74
Figura 5 – A ouvidoria na Carta de Serviço ao Usuário.....	86
Figura 6 – Acesso à Ouvidoria no site da UFPI-Parte Superior.....	91
Figura 7 – Acesso à Ouvidoria no site da UFPI-Parte Inferior.....	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Instrumento de composição das ouvidorias na estrutura organizacional.....	64
Tabela 2 – Ouvidorias universitárias no estatuto e no regimento geral.....	66
Tabela 3 – Perfil dos ouvidores universitários federais	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABO	Associação Brasileira de Ouvidores
CD	Cargo de Direção
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEAD	Centro de Educação à Distância
CGU	Controladoria Geral da União
CLAD	Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CODICI	Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão
CONSUN	Conselho Universitário
CONSUNI	Conselho Universitário
COPESE	Coordenação Permanente de Seleção
DAA	Diretoria de Administração Acadêmica
DE	Dedicação Exclusiva
EC	Emenda Constitucional
e-OUV	Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FNOU	Fórum Nacional de Ouvidores Universitários
FUFPI	Fundação Universidade Federal do Piauí
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IFS	Instituto Federal do Sergipe
IN	Instrução Normativa
LAI	Lei de Acesso à Informação
MARE	Ministério da Educação e Reforma do Estado
MEC	Ministério de Educação e Cultura
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Ouvidoria Geral da União
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PROFOCO	Política de Formação Continuada em Ouvidorias
PROFORT	Programa de Fortalecimento das Ouvidorias

PREG	Pró-Reitoria de Ensino e Graduação
PREX	Pró-Reitoria de Extensão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SINAES	Sistema Nacional de Educação Superior
SIsOuv	Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SRH	Superintendência de Recursos Humanos
STI	Superintendência de Tecnologia da Informação
UNAM	Universidade Nacional Autônoma do México
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UFDFPar	Universidade Federal do Delta do Parnaíba
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFPI	Universidade Federal do Piauí

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
2.1	Reforma gerencial, Administração Pública democrática e paradigmas de gestão ..	21
2.2	O surgimento do instituto de ouvidoria pública no Brasil	28
2.3	Ouvidorias: instrumento de participação e controle social no contexto da Administração Pública democrática	32
2.4	Diretrizes e gestão de ouvidorias no Poder Executivo Federal	36
2.5	Paradigmas de ouvidorias públicas e o atributo da autonomia	43
2.6	As ouvidorias nas universidades públicas	47
2.6.1	A UFPI e sua ouvidoria interna	54
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	57
3.1	Tipologia de pesquisa	57
3.2	Instrumentos de coleta de dados	58
3.3	Análise e tratamento dos dados	60
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	63
4.1	A Ouvidoria da UFPI no ordenamento institucional	63
4.2	A Ouvidoria da UFPI na gestão administrativa	71
5	PLANO DE AÇÃO	94
6	CONCLUSÃO	105
	REFERÊNCIAS	110
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA - OUVIDORA	120
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTÃO	121
	APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	122
	ANEXO A – DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS PRÓPRIOS DE ORGANIZAÇÃO DAS OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS FEDERAIS	123
	ANEXO B – LISTA DE REGIMENTOS DA REITORIA OU ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	125
	ANEXO C – PORTARIAS DE NOMEAÇÃO DOS OUVIDORES	126
	ANEXO D – ATO DA REITORIA	127
	ANEXO E – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFPI	128

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil na década de 1980, lastreado por debates acerca da concepção hegemônica¹ da democracia representativa teve como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que, no parágrafo único² do art. 1º, introduziu pressupostos da democracia participativa no país.

Destaca-se que as discussões no tocante a variáveis democratizantes afloradas na segunda metade do século XX concentravam-se na busca de um maior engajamento do indivíduo na esfera pública³, o que se fazia necessário frente ao Estado Democrático de Direito que emergia e com ele o reconhecimento da legitimidade de direitos, transmudando a perspectiva de “Estado-súdito” para “Estado-cidadão” (OLIVEIRA, 2005; SANTOS; AVRITZER, 2002). À vista disso, tornava-se essencial a redefinição das relações entre Estado e sociedade e, para tanto, que a participação do cidadão fosse estendida para além do sufrágio universal, legitimando-se também pela via administrativa, o que foi viabilizado pelo surgimento de uma pluralidade de mecanismos que, no Brasil, acentuaram-se com as emendas ao ordenamento constitucional advindas do processo de Reforma do Estado nos anos 1990, cenário de debates em torno de vertentes políticas e paradigmas de gestão.

Nesse contexto as ouvidorias passam a ser alçadas a importantes instrumentos de fortalecimento do Estado Democrático de Direito e valorização da cidadania. No âmbito da esfera pública, elas vêm assumindo papel relevante como institutos de promoção e defesa dos direitos do cidadão, ao tornarem exequíveis a participação, o controle social, bem como o fim público da função administrativa (MENEZES, 2017). Além do que têm se revelado valiosa ferramenta de gestão, contribuindo para o aperfeiçoamento e a melhoria dos serviços públicos, o que as eleva ao patamar de “[...] lócus privilegiado de promoção da inclusão social” (CARDOSO, 2012, p. 89).

Todavia essas instâncias não foram contempladas de forma expressa pela Carta Magna e somente vieram a ter estabelecida uma definição de âmbito nacional com sua inclusão no

¹ Relacionava-se à legitimidade da democracia por meio do processo eleitoral, mecanismo ao qual deveria se restringir, tendo em vista representar a vontade de uma maioria. Nesse sentido, a soberania teria como expressão máxima os representantes governamentais, enquanto a participação popular ficaria restrita ao processo eleitoral (SANTOS; AVRITZER, 2002).

² Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

³ Segundo a concepção habermasiana, “[...] a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas” (HABERMAS, 2003, p. 92).

Decreto nº 8.243/14 que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), o qual concebe uma ouvidoria pública federal como instância de controle e participação social responsável pelo tratamento de manifestações⁴ com vistas ao aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2014a).

De acordo com Lyra (2016), atualmente há cerca de quatro mil ouvidorias disseminadas em todos os níveis e Poderes do Estado. No âmbito do Executivo Federal, esses institutos têm ganhado expressividade desde a retomada do processo de reestruturação da Ouvidoria Geral da União (OGU), em 2011, na tentativa de sistematizá-las, o que se iniciou ainda em 2004, quando somavam 114 (cento e quatorze) unidades administrativas. Conforme o relatório de gestão do referido órgão (2011-2014), uma década depois, as ouvidorias públicas federais já haviam apresentado um crescimento expressivo, totalizando 265 (duzentas e sessenta e cinco) nos órgãos e entidades públicas federais (BRASIL, 2015a)

Gráfico 1 - Implantação das ouvidorias no Poder Executivo Federal



Fonte: OGU (2015) – adaptado.

Essa ampliação tem sido incentivada, ainda que de forma indireta, pelo governo federal ao descentralizar a atuação dessas instâncias (LYRA, 2012; PINTO, 2009;) e, mais recentemente, ao constituir como um dos eixos estratégicos de seu planejamento (2016-2019) o fortalecimento da participação, controle social, transparência e qualidade na gestão nas

⁴ Conforme o art. 2º da Lei nº 13.460/17, são constituídas por: reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços (BRASIL, 2017a). De acordo com a Instrução Normativa (IN) nº 05/18 da OGU, entende-se por reclamação: demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público; denúncia: comunicação de prática de irregularidade ou ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgãos apuratórios competentes; elogio: demonstração de reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido; sugestão: apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública Federal e solicitação de providências, pedido por adoção de providências por parte da Administração Pública (BRASIL, 2018a).

instituições públicas, o que teve como um de seus reflexos a promulgação da Lei nº 13.460/17, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da Administração Pública (BRASIL, 2017a).

Esse dispositivo infraconstitucional, que contempla as ouvidorias públicas nos capítulos III e IV, atribuiu-lhes uma maior notoriedade em todas as esferas de poder. Destaca-se ainda que, com o advento da lei, foi sancionado o Decreto nº 9.492/18, que regulamenta e institui o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv), consolidando a atuação desses institutos em rede, um desafio do Poder Executivo em fortalecê-las como instâncias de controle e participação social (BRASIL, 2018b).

Nesse contexto, as universidades federais têm se destacado não somente pelo pioneirismo na implantação das ouvidorias em instituições de ensino superior (IES), o que ocorreu na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), mas também por evidenciarem particularidades em face à sua autonomia, embora vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) o que agregado à ausência da padronização das ouvidorias no ordenamento constitucional, dá margem para o surgimento de uma pluralidade de desenhos institucionais situados entre os paradigmas de uma ouvidoria subordinada e de uma plenamente autônoma (LYRA, 2012). Somam-se a esse fato os novos contornos adquiridos pelas instituições federais de ensino superior (IFES) mediante os expressivos números de políticas públicas educacionais nos últimos anos, o que tem contribuído para ampliar a heterogeneidade de seus diferentes públicos (ANDIFES, 2017).

Tal expressividade resultou na expansão do Sistema Público de Universidades Federais na última década, tanto em termos qualitativos como quantitativos. Essa ampliação se deu em face não apenas do número de instituições, que, ao final de 2017, somavam 63 (sessenta e três) conforme Anexo A, mas também do surgimento de novos *campi* e cursos, além do número de discentes, que dobrou nesse período em virtude das políticas de ação afirmativa que viabilizaram a inclusão de grupos sociais até então marginalizados (ANDIFES, 2017).

Aliado a esse fato, o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei nº 13.005/14, visando reduzir até 2024 a diferença entre os indicadores educacionais adotados no Brasil e os dos países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estabeleceu como uma de suas metas a expansão da educação superior, objetivando atender a um terço de jovens com idades entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro anos). A ênfase é dada ao sistema público das universidades, o que implicaria a abertura de aproximadamente novecentas mil novas vagas nesse período, o equivalente a 75% da oferta

atual (ANDIFES, 2017).

Nesse diapasão, a democratização do acesso ao ensino superior intensifica a necessidade de se implementarem mecanismos de participação nas instituições públicas de ensino e de incentivá-las ao controle social, tão debatido no cenário proposto por uma nova gestão pública em que o cidadão passa a ser o cerne do processo de tomada de decisões e tem sua atuação legitimada por meio de diversos dispositivos infraconstitucionais, a exemplo da Lei nº 12.527/11, que regulamenta o acesso à informação, e a já mencionada Lei nº 13.460/17, de proteção e defesa dos usuários do serviço público.

Em contrapartida, por meio da Portaria Ministerial nº 1.264/08, que dispõe sobre o instrumento de avaliação externa das instituições de ensino superior no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)⁵, as ouvidorias tornaram-se indicadores a serem avaliados na comunicação interna das IES na dimensão “Comunicação com a sociedade”, o que se traduziu em um marco legal da ouvidoria.

É no âmago desses desafios que a Universidade Federal do Piauí (UFPI) tem se inserido. Criada pela Lei nº 5.528/68 ao final da década de 1960 e instalada em 1971, a UFPI como parte do sistema federal de ensino superior brasileiro é a maior universidade pública do Piauí e, até 2017, a única de natureza federal. Suas atividades até o referido ano eram exercidas em cinco *campi* distribuídos na capital Teresina (*campus* sede) e nos municípios de Parnaíba⁶ (*Campus* Ministro Reis Veloso), Floriano (*Campus* Amílcar Ferreira Sobral), Picos (*Campus* Senador Helvídio Nunes de Barros) e Bom Jesus (*Campus* Cinobelina Elvas), ofertando cursos de graduação, pós-graduação e técnicos na modalidade presencial e à distância (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, 2015).

A UFPI tem como meta principal a ser alcançada até 2019, de acordo com o último Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2015-2019) sua consolidação como uma das melhores instituições de educação superior do país a fim de tornar-se referência nacional no ensino de graduação, sendo que, para tanto, pretende elevar, até o referido ano, em 22% o número de alunos matriculados em cursos presenciais e à distância (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, 2015).

⁵ Fundamenta-se nas avaliações institucionais, de cursos e de estudantes. Na avaliação institucional interna e externa, considera 10 dimensões: I – Missão e PDI; II – Política para ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão; III – Responsabilidade social, IV – Comunicação com a sociedade; V – As políticas de pessoal, carreiras do corpo docente e de técnico-administrativos; VI - Organização da gestão da IES; VII - Infraestrutura física; VIII - Planejamento de avaliação; IX - Políticas de atendimento aos estudantes; X- Sustentabilidade financeira (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/processo-de-avaliacao>).

⁶ Pela Lei nº 13.651/18 fica criada a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPa) a partir do desmembramento da UFPI (BRASIL, 2018d).

Com vistas a atuar na interlocução entre a gestão e a comunidade acadêmica interna e externa, a UFPI instituiu sua ouvidoria interna em 2009, pelo Ato da Reitoria nº 858/09 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, 2015). Não obstante, essa unidade administrativa carece de organização formal, tendo em vista não contemplar normas que disponham sobre sua composição no ordenamento institucional de modo a disciplinar suas competências, posição na estrutura organizacional, bem como suas estratégias de atuação, o que leva a crer constituir um setor com ínfima participação na gestão, tendo comprometida sua potencialidade de contribuir com o controle social.

Nessa perspectiva, tendo em vista as ações do governo federal no incentivo à participação e o controle social nas instituições públicas e, nesse cenário, a necessidade de se constituírem nas IES canais de diálogo entre a gestão e a comunidade acadêmica em face da ampliação de suas políticas de acesso, realidade já vivenciada pela UFPI; as particularidades das universidades federais advindas de sua autonomia, aliadas ao fato de as ouvidorias não terem sido contempladas na CF/88, o que converge para a heterogeneidade de seus modelos, e os constantes avanços e esforços percorridos pelo Executivo federal no sentido de fortalecê-las, desenvolveu-se este estudo pioneiro sobre a ouvidoria geral da instituição, por meio do seguinte questionamento: De que forma a Ouvidoria da UFPI tem se estabelecido e atuado na gestão administrativa enquanto instância de participação?

Esta pergunta norteadora partiu das seguintes indagações: Como a ouvidoria interna da UFPI tem se estruturado institucionalmente enquanto um canal de comunicação entre a gestão e a comunidade acadêmica em relação às demais universidades federais? Tem esse setor viabilizado efetivamente o acesso da comunidade à gestão administrativa? Em que medida a ouvidoria vem contribuindo com a gestão pública e o controle social? Suas ações têm convergido para o aperfeiçoamento da gestão? A fim de encontrar respostas para essas questões, estabeleceu-se como objetivo geral da pesquisa analisar o formato e atuação prática da Ouvidoria da UFPI na gestão administrativa enquanto instância de participação no período de 2009 a 2017.

Para tanto se objetivou especificamente: 1) examinar a composição da ouvidoria interna na estrutura organizacional de forma comparada às demais ouvidorias universitárias federais, 2) verificar aspectos práticos de atuação da Ouvidoria da UFPI na gestão universitária enquanto instância de participação e 3) apresentar propostas para conformação e operacionalização da Ouvidoria da UFPI como instância de participação, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão.

No que se refere à estruturação, a presente dissertação conta com seis capítulos, tendo-

se como capítulo inicial esta introdução. O segundo capítulo versa sobre o referencial teórico cujas temáticas incluem reforma gerencial, administração pública democrática e paradigmas de gestão; surgimento das ouvidorias públicas no Brasil; ouvidorias públicas como instâncias de controle e participação social no contexto da redemocratização; diretrizes e gestão de ouvidorias do Poder Executivo Federal; paradigmas de ouvidorias e o atributo da autonomia e as ouvidorias nas universidades públicas, que tem como subitem a UFPI e sua ouvidoria interna. O terceiro capítulo compreende os procedimentos metodológicos da pesquisa, enquanto o quarto capítulo apresenta a análise e discussão dos resultados, subdivididos em dois tópicos que contemplam, respectivamente, a Ouvidoria da UFPI no ordenamento institucional e na gestão administrativa. O quinto capítulo expõe o plano de ação proposto com base no diagnóstico organizacional e, por fim, no sexto capítulo, tem-se a conclusão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O arcabouço teórico delineado como suporte para análise do formato e atuação da Ouvidoria da UFPI na sua gestão enquanto instrumento de participação foi estruturado a partir do cenário de ampliação desses institutos na esfera pública com o advento da Reforma do Estado, marcado por debates acerca da Administração Pública democrática e dos paradigmas de gestão. A abordagem desse panorama mostrou-se fundamental para contextualizar as ouvidorias públicas na atualidade como instâncias de participação.

O aporte teórico específico envolve um apanhado sobre o surgimento do instituto da ouvidoria no Brasil, sua atuação como instâncias de controle e participação social, diretrizes e aspectos de sua gestão no Poder Executivo Federal, bem como a relevância de aspectos concernentes a autonomia e diversificação de seus paradigmas, para então serem apresentadas suas nuances no âmbito das instituições públicas de ensino superior e, especificamente, na UFPI.

2.1 Reforma gerencial, Administração Pública democrática e paradigmas de gestão

O período de quase duas décadas de regime militar (1964-1984) no Brasil, caracterizado por uma política centralista, autoritária e composta por um aparelho administrativo estatal fortemente burocrático, atrelado à crise do Estado nos campos fiscal, social, econômico e administrativo, além da globalização no cenário internacional, deram azo para que o cidadão fosse o foco da redemocratização do país ao final da década de 1980.

O início desse processo balizado pela promulgação da CF/88 teve como reforço o projeto de reforma administrativa, uma das nuances da Reforma do Estado que, por meio de emendas ao ordenamento constitucional, ampliou a institucionalização de mecanismos que propiciaram ao cidadão a legitimidade do poder e protagonismo no processo de tomada de decisões, democratizando a Administração Pública, a exemplo das ouvidorias públicas.

Essas instâncias, a despeito de não estarem regulamentadas pela CF/88, encontram amparo no seu art. 37, mais especificamente no §3º, produto da Emenda Constitucional (EC) nº 19/98, um dos pontos mais convincentes da reforma gerencial, que disciplina sobre a necessidade de elaboração de norma infraconstitucional que discorra sobre formas de participação na Administração Pública, regulando: 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, observando o disposto no

art. 5º, X e XXXIII e III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1998).

Por conseguinte, a reforma gerencial, no entendimento de Bresser-Pereira (1998a), ao tempo em que se traduz em um mecanismo de eficiência administrativa, é considerada uma via de afirmação democrática dos direitos do cidadão e neste sentido se completa apenas quando do aprofundamento das formas de democracia representativa e de democracia direta. Segundo o autor, essa proposta centrava-se no atendimento ao cidadão e no fortalecimento de seu controle sobre a coisa pública, além do fomento à governança⁷.

Desencadeada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, contida no Plano Diretor e apresentada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) ao Congresso Nacional em meados da década de 1990, a proposta de reforma teve como um de seus expoentes a redefinição da função do Estado, com redução de seu papel como agente de desenvolvimento, e delegação de funções para o mercado e a sociedade civil, o que implicou um reordenamento do tripé governo, sociedade e mercado (LOPEZ, 2010).

Constituiu-se, pois, em um projeto que se desenhou primeiramente no cenário internacional, mais especificamente nos países desenvolvidos cujo modelo estatal empreendido no pós-guerra, período de grande ascensão do capitalismo, entrara em colapso. Apesar de sua concepção inicial assentar-se na redução do Estado e dominação do mercado, o que representou uma aposta dos neoliberais para a crise, a reforma foi posteriormente substituída por uma tentativa de reconstrução do aparelho estatal, dada a necessidade de superação de quatro dilemas, a saber: delimitação do tamanho do Estado e redefinição de seu papel regulador, recuperação da governança e aumento da governabilidade em virtude da crise fiscal, esgotamento das formas de intervenção estatal e obsolescência da forma burocrática de administrá-lo (BRESSER-PEREIRA, 1998b; CLAD, 1999).

Não obstante, ressalta-se que, no continente latino-americano, a necessidade de uma reforma estatal foi lastreada por problemas estruturais peculiares, como crise do modelo de substituição das importações, crise fiscal e dívida externa, o que tornou essa reestruturação na América Latina mais dificultosa. Necessitava-se, pois, de uma reconstrução do aparelho estatal, a fim de que essas nações pudessem vir a competir em um cenário mundial globalizado (CLAD, 1999).

De acordo com o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), para a viabilização desse processo na região em comento, tornava-se fundamental

⁷ Compreendida pela “[...] capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões tomadas” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 109).

um projeto de reformulação estatal que incorporasse “[...] a consolidação da democracia, a retomada do desenvolvimento econômico e a redução da desigualdade social” (CLAD, 1999, p. 123), sendo que enquanto a esses últimos faz-se necessário um aparelho estatal que promova a sustentabilidade no desenvolvimento econômico e garanta recursos, o processo de redemocratização vem afetar a reforma do Estado, tendo em vista muitas dessas reformas dependerem da formação de novos institutos, de modificações constitucionais ou transformações acentuadas no sistema administrativo (CLAD, 1999, p. 123).

Ademais, a despeito de sua inspiração na iniciativa privada, a adequação do modelo gerencial ao cenário político-democrático no qual estava introduzido o setor público tornava-se basilar a fim de que se pudesse viabilizar a fiscalização e o controle da ação de políticos e burocratas, “[...] controle este presente nos arranjos da democracia representativa, nos mecanismos de democracia direta ou, mais recentemente, na participação dos cidadãos na avaliação e na gestão de políticas públicas”, peculiares a esse modelo (CLAD, 1999, p. 126).

A reforma gerencial, também intitulada de reforma na gestão pública, é considerada “[...] a segunda grande reforma administrativa do Estado capitalista⁸” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 109). Orienta-se para asseverar a natureza democrática da Administração Pública por meio de um serviço público que se direciona ao atendimento do cidadão-usuário ou cidadão-cliente, expressões que Bresser-Pereira (1998a) utiliza como sinônimas. Além disso, baseia-se na responsabilização do servidor público perante a sociedade, a seus representantes organizados por meio de instrumentos de controle e participação cidadã e aos políticos eleitos. Suas características incorporam os seguintes aspectos, conforme ilustra o quadro 1.

Quadro 1– Características do processo de reforma gerencial

Profissionalização da alta burocracia.
Transparência na administração pública.
Prestação de serviços públicos aos cidadãos-usuários.
Desconcentração organizacional administrativa nas atividades exclusivas do Estado.
Embasamento no controle dos resultados, ou seja, a <i>posteriori</i>
Aferição de maior autonomia gerencial por meio de mecanismos de controle inovadores.
Viabilização da distinção de duas formas de unidades administrativas autônomas: as agências que realizam atividades exclusivas do Estado e as que atuam nos serviços sociais e científicos.
Descentralização da execução dos serviços públicos ⁹ .
Modificação do papel da burocracia em relação à democratização do Poder Público. ¹⁰

Fonte: CLAD (1999).

⁸ A reforma burocrática consistiu na primeira reforma administrativa, que, embora se propusesse defender o patrimônio público contra o patrimonialismo, a corrupção e o nepotismo, promoveu uma administração pública rígida e inócua, constituída ainda pelo corporativismo dos servidores públicos (BRESEER-PEREIRA, 1998a).

⁹ Objetiva o aumento da eficiência e efetividade, da fiscalização e controle social das políticas públicas mantendo-se as funções essenciais dos governos centrais, vinculação à reforma político-institucional nos governos locais, além de cooperação entre os governos (CLAD, 1999).

¹⁰ Desencadeado pelo aumento do grau de responsabilização do servidor perante a sociedade, seus representantes que atuam na esfera não estatal e os políticos eleitos conforme a democracia representativa (CLAD, 1999).

Desse modo, tornava-se nítida a diferença entre o modelo organizacional burocrático e o modelo de administração gerencial. O primeiro, bem delineado nos Estados Unidos e na Europa, diferentemente dos países latino-americanos, que conviviam ainda em meio a práticas paternalistas e clientelistas, caracterizou-se por adotar como forma de dominação a racional-legal. *Racional*, por se embasar na racionalidade instrumental, visto que defendia a adoção de meios mais adequados para o atingimento dos fins visados, e *legal* por definir, de forma rígida e conforme a lei, os objetivos e meios para alcançá-los. Esse modelo, entretanto, foi se mostrando inoperante no século XX, em virtude do crescimento do Estado e dos novos papéis assumidos por ele, o que ensejou a necessidade de se realizar uma reforma (BRESSER-PEREIRA, 1998b; CLAD, 1999).

Nessa perspectiva, a reforma gerencial, ao tempo em que emerge como corolário da consolidação do Estado Social,¹¹ torna-se fundamental para sua legitimação (BRESSER-PEREIRA, 2010). Sobre esta conjuntura, Bresser-Pereira (2017, p. 155) enfatiza que

[...] a reforma gerencial nasceu da pressão por maior eficiência e menores custos que se seguiu à transformação do estado democrático liberal em estado democrático social. Por outro lado, ao significar, do ponto de vista administrativo, a transição do estado burocrático para o estado gerencial, revelou-se um instrumento fundamental das sociedades modernas para neutralizar a ideologia neoliberal que buscava diminuir o tamanho do Estado, reduzindo o estado social. Ao tornar mais eficiente [...] a provisão dos serviços sociais públicos ou coletivos, a reforma gerencial legitima o estado social, e garante seu avanço e aprofundamento futuro.

Depreende-se, portanto, que a proposta de reforma administrativa defendida pelo CLAD (1999) se impunha no sentido de modernizar a Administração Pública, estabelecendo como prerrogativa o envolvimento da sociedade na gestão de políticas públicas de modo a redefinir sua relação com o Estado ao contemplar a transparência e a *accountability*¹². Nesses termos, ao se distanciar da “politização da burocracia” e do “insulamento burocrático”, classifica-se, conforme Bresser-Pereira (1998a, p. 112), em “[...] uma reforma para a democracia” contrapondo-se à afirmação do poder e burocracia estatal, característicos da administração pública burocrática. Ademais, apresenta caráter progressista, pois considera a

¹¹ De acordo com Bresser-Pereira, a reforma gerencial ocorreu em virtude do crescimento do aparelho estatal a partir da segunda guerra mundial, o que faz com que a burocracia, marco no século XX da transição do modelo de Estado Democrático Liberal para o Estado Democrático Social, torne-se obsoleta, impulsionando a busca pelo Estado por “[...] segurança, liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção da natureza” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 113), ou seja, por maior eficiência na oferta de serviços públicos.

¹² Compreendida por Pinho e Sacramento (2009, p. 1348) como a “[...] responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

ampliação do espaço público por meio da instituição de formas de participação do cidadão na gestão de políticas públicas.

Posto isso, a necessidade de sua implementação foi, segundo o autor, um ponto fundamental para resolver o dilema da capacidade gerencial do Estado. Em atendimento a essa perspectiva, a consolidação da reforma administrativa, que, conforme Oliveira (2005, p. 168), se traduz por “[...] um conjunto de medidas direcionadas a modificar as estruturas, organização, funcionamento, tarefas e instrumentos da Administração Pública, com a finalidade de melhor capacitá-la para servir aos fins do Estado e aos interesses da sociedade”, teria a capacidade de melhorar a eficiência da máquina estatal com a proposta de transição de uma administração pública burocrática, caracterizada por ser “[...] lenta, cara, auto-referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”, para uma administração pública gerencial, cuja necessidade tem se mostrado um problema recorrente no mundo (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11; 1998a; 1998b).

Não obstante, embora os defensores desse projeto o relacionem a uma administração pública democrática, o processo de Reforma do Estado desencadeou uma discussão sobre duas vertentes políticas: a gerencial e a societal.

Inspirada nos debates sobre a reforma do aparelho estatal conforme os ideais gerencialistas desenvolvidos na Europa e nos Estados Unidos, a vertente gerencial está atrelada à crise de legitimidade e credibilidade pela qual passou o continente latino-americano nas décadas de 1980 e 1990, sendo considerada frustrante no que tange aos parâmetros de progresso econômico e social alcançado (PAES DE PAULA, 2005).

Já a vertente societal, relaciona-se “[...] à tradição mobilizatória brasileira [...]” e teve sua maior expressividade ainda na década de 1960, com retorno após o golpe militar, de forma que, nos anos 1980, propiciou o surgimento dos primeiros centros populares, posteriormente chamados de organizações não governamentais. Esse novo paradigma concebe o processo de reforma como uma alternativa que almeja ir além dos problemas administrativos e gerenciais, consistindo em “[...] um projeto político e de desenvolvimento nacional” (PAES DE PAULA, 2005, p. 39). Nessa perspectiva, “[...] manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública [...] e possui raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país” (PAES DE PAULA, 2005, p. 37).

A atuação desses movimentos sociais dá origem a uma esfera não estatal o que vai propiciar inovações institucionais que viabilizarão a participação e cogestão dos cidadãos no

processo de tomada de decisão dos governos, ampliando a relação entre Estado e sociedade civil (PAES DE PAULA, 2005).

Por seu turno, a vertente gerencial não apontava canais que pudessem viabilizar a participação no interior das organizações, não havendo mecanismos para efetivação do controle social, e sim a predominância nos processos de gestão da burocracia pública, bem como das organizações sociais. Com essa vertente, pretendia-se uma inserção da participação popular mediante ampliação da esfera pública não estatal, por meio das organizações sociais, o que ocorreria apenas por representação, sem que houvesse uma ampla inserção da população no processo de tomada de decisão e formulação de políticas públicas, mantendo-se as decisões centralizadas e prevalecendo os elementos característicos de uma racionalidade monológica (MENEZES, 2015; PAES DE PAULA, 2005). Essa configuração se deve ao fato de que, no gerencialismo,

[...] inexistente um canal de mediação entre essas entidades e a cúpula governamental, o que evidencia que ainda se coloca o desafio de se elaborarem arranjos institucionais para viabilizar uma maior participação dos cidadãos na gestão pública. Nesse contexto, emerge a importância do formato e da dinâmica institucional, pois esta vai determinar a possibilidade de haver deliberação e participação no processo decisório (PAES DE PAULA, 2005, p. 44).

Em contrapartida, a vertente societal incorpora experiências de estímulo a práticas democráticas que se particularizam à medida que colocam em discussão o monopólio do Estado no que tange à gestão de políticas públicas, viabilizam a inclusão de setores da sociedade considerados marginalizados e estimulam a transparência, ou seja, contribuem para consolidar a democratização da relação entre Estado e sociedade civil (PAES DE PAULA, 2005). Essas experiências traduzem-se na institucionalização de mecanismos de participação popular na gestão pública que conforme Lyra (2009) se assentam por meio de consultas populares, conselhos gestores, orçamentos participativos e ouvidorias públicas.

Importante ressaltar que, a despeito da proliferação desses institutos após o processo de redemocratização e promulgação da Carta Magna, sua implementação se deu de forma fragmentada, o que denota a carência de um projeto político conciso, que incorpore todos os poderes e esferas de governo a serem traduzidos em uma proposta global de reforma do Estado (PAES DE PAULA, 2005). Nesse sentido, para a constituição de um aparelho estatal que agregue ideias de participação na gestão pública, é preciso, além da criação de arranjos institucionais que a estruturam em diferentes esferas governamentais, que haja alterações nas restrições inerentes à lógica de funcionamento do Estado, superando-se as tendências ao

autoritarismo e ao patrimonialismo. Estas lacunas não foram preenchidas pelas ferramentas gerencialistas viabilizadas pelo MARE na incorporação de programas administrativos, mormente sua dificuldade em estabelecer uma

[...] relação entre os aspectos técnicos e políticos de gestão [...] Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política. Além disso, ao imitar a administração do setor privado, a administração pública gerencial posterga a elaboração de ideias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público e à demanda de participação popular (PAES DE PAULA, 2005, p. 45).

Destarte, a vertente societal relaciona-se à gestão social compreendida como uma ação política de cunho deliberativo baseada em um processo dialógico no qual o indivíduo é partícipe, em diferentes instâncias, na definição de seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador e consumidor (PAES DE PAULA, 2005; TENÓRIO, 1998). Tenório (1998, p. 16) concebe gestão social como uma expressão que se contrapõe à gestão estratégica, na medida em que almeja “[...] substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”.

Nesse diapasão, ao discorrerem sobre os debates em torno da gestão social, Cançado, Tenório e Pereira (2011) concluem ser este um termo ainda em construção e antitético à gestão estratégica que potencializa procedimentos decisórios hierarquizados em detrimento de mecanismos decisórios participativos avultando a luta de classes no centro das organizações e destas com a sociedade. Para os autores, a gestão social alicerça-se na tomada de decisão coletiva, na dialogicidade e na emancipação do indivíduo por meio do entendimento como processo e da transparência como pressuposto.

Ainda no que tange à gestão social, Bresser-Pereira (2005) esclarece sua incompatibilidade com a administração pública gerencial, pois a gestão social pressupõe uma democracia participativa definida em contraposição à democracia liberal, ou seja, constituem formas diferentes de regime políticos, enquanto gerencialismo refere-se à organização e administração do aparelho estatal, isto é, a um modelo de administração pública.

Além disso, ao reconhecer as transições pelas quais vêm passando a democracia desde o início do século XX, inicialmente de caráter elitista para uma democracia social, e desta para uma democracia participativa ou republicana, Bresser-Pereira (2005) defende e procura compatibilizar esta última com o modelo de administração pública gerencial, desenvolvido

por ele na década de 90, relacionando-o com os tipos de controle por resultado, ou *a posteriori*, e social, diferentemente do modelo burocrático que enfatiza o controle por procedimentos. No que tange aos arranjos participativos, se posiciona como sendo mecanismos de participação e controle social por ele defendidos como fundamentais para uma gestão pública de qualidade, porém,

Se os autores querem chamar esse tipo de gestão pública de “gestão social”, não tenho objeções [...] O que não podem, porém, é comparar modelo de administração pública com tipo de regime político. Como também não podem colocar todas as versões de administração pública gerencial numa mesma categoria [...] Sempre fui um crítico de ideologias conservadoras desse tipo [...] rejeitei-as sempre (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 51).

Sua afirmação vai ao encontro do que preceitua o CLAD (1999) ao afirmar que o modelo gerencial deve subordinar-se não apenas à eficiência, mas a qualquer critério racional administrativo democrático evidenciado na vontade do povo, ou seja, os critérios estabelecidos nos espaços públicos devem se sobrepujar a qualquer racionalidade técnica, sendo que, por conseguinte a reforma gerencial do Estado se distancia de qualquer interpretação tecnocrática de gestão.

No âmbito desses debates merecem destaque as considerações de França Filho (2003) sobre as formas de gestão. O autor adverte que, embora a gestão pública que se desencadeia nas mais variadas instâncias das instituições estatais esteja voltada para o bem comum, condiciona-se, na prática, à cultura política predominante, que, por vezes, pode se apresentar como mais ou menos democrática, tecnocrática ou até mesmo clientelista. Esse posicionamento converge para o que defende a vertente societal quando das críticas à ausência de um projeto político conciso na esfera pública que concorra para um maior estreitamento das relações entre Estado e sociedade civil.

2.2 O surgimento do instituto de ouvidoria pública no Brasil

Em meio ao contexto da redemocratização as ouvidorias emergem como um “[...] sucedâneo do ombudsman” (LYRA, 2016, p.104), expressão que designa “[...] *um representante ou agente da população e pode ser traduzido como homem de reclamações ou homem de queixas*” (COMPARATO, 2016, p. 43 - grifo do autor). O termo surge mediante previsão constitucional na Suécia, no ano de 1809, com função primordial de “[...] representar o povo junto ao poder público, permitindo ao parlamento fiscalizar a atuação dos agentes estatais” (OLIVEIRA, 2017, p. 29). Posteriormente é adotado por outros países escandinavos,

pelo resto da Europa e em diversas nações do mundo que, ao implantarem a democracia, passam a lidar com uma conjuntura de “[...] insuficiência dos meios tradicionais de controle da Administração e de proteção dos direitos e interesses individuais coletivos [...]” (GOMES, 2011, p. 85).

Tal como nos países nórdicos e no continente europeu, na América Latina, o *ombudsman* também teve ampla aceitação, embora tenha se efetivado mais tardiamente, em virtude do processo de redemocratização dos países desse continente na década de 1980. Nessas nações, esse instituto apresentou alguns pontos em comum, como “[...] a tutela expressa aos direitos humanos” além de “[...] atribuição no âmbito da discricionariedade administrativa” (GOMES, 2000, p. 60). Ressalta-se que, nesse contexto, o Brasil foi o único país latino-americano a não inserir o *ombudsman* no seu ordenamento jurídico. Em contrapartida houve a tentativa de implementação de institutos semelhantes por influência do processo de redemocratização do país, o que culminou com o surgimento das ouvidorias.

Antes, porém, o cargo de ouvidor já havia sido exercido no período colonial, sendo incorporado por um representante da Coroa portuguesa com funções administrativas e de justiça. Naquela época, especificamente no ano de 1538, Antônio de Oliveira foi nomeado como primeiro ouvidor, cargo que exerceu concomitantemente ao ofício de capitão-mor da Capitania de São Vicente. Mais tarde, no ano de 1549, com o estabelecimento do Governo Geral, Pero Borges foi nomeado primeiro Ouvidor Geral do Brasil, com funções de Corregedor-Geral da Justiça, sendo que, ao atuar como juiz em nome do rei de Portugal, em nada se aproximava da noção de representante dos cidadãos atribuída ao *ombudsman* dos países nórdicos (GOMES, 2000; BRASIL, 2012a; BRASIL, 2015b).

A concepção das ouvidorias de forma similar ao *ombudsman* sueco só foi incorporada em 1823, durante o Brasil Império, mediante proposta de implantação de um Juízo do Povo apresentada pelo então deputado Souza Mello. Após esse período, passou-se por um lapso temporal até que, em 1961, a temática começou a ser efetivamente debatida por meio do Decreto nº 50.533/61, revogado antes de entrar em vigor, cujo texto proclamava a implantação de representantes da Presidência da República nas capitais, os quais tinham como uma de suas atribuições o encaminhamento a órgãos federais de demandas da população (GOMES, 2000; OLIVEIRA, 2017).

Seguindo esse percurso histórico no país, em 1977, a Comissão de Valores Imobiliários instituiu o cargo de *ombudsman* em seu quadro de pessoal, o qual não fora preenchido. Posteriormente, em 1982, foram elaboradas propostas pelos deputados Mendonça Neto e José Costa que consistiam, respectivamente, em um projeto de emenda constitucional

pleiteando a criação da Procuradoria Geral do Povo, cuja atribuição constituía na defesa dos direitos fundamentais frente às arbitrariedades da Administração Pública, e na proposta de criação da Procuradoria Geral do Legislativo (GOMES, 2000).

Nesse período, marcado pela repressão e autoritarismo da ditadura militar no Brasil e crise dos Estados de Bem-Estar Social no exterior, a “*fraternidade participativa*” alargava-se no país, fortalecida por mobilizações da sociedade civil no intuito de pressionar por um maior controle das atividades do Estado, o que corrobora para o surgimento de diversas propostas de instituição do *ombudsman* apresentadas ao Congresso Nacional (GOMES, 2000, p. 66 - grifo do autor).

Como tentativas de se implementarem no Brasil institutos semelhantes, houve a criação de uma Comissão de Direitos do Cidadão (CODICI), regulamentada pelo Decreto nº 93.714/86, com a missão de atuar na defesa dos direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Pública. Não obstante, o presidente da CODICI acumulava o cargo de ouvidor, sendo designado pelo Presidente da República e, como se não bastasse ser integrada por membros do governo, essa Comissão não passava de “[...] um balcão de reclamações da Administração Pública Federal”, tendo ainda seu relatório anual que ser encaminhado aos órgãos de controle somente após censura do chefe do Executivo (GOMES, 2000, p. 73; BRASIL, 2012a).

Houve também a tentativa de implementação pelo governo federal do cargo de Ouvidor-Geral da Previdência Social, por meio do Decreto nº 92.700/86, e de uma defensoria voltada ao interesse público. A instituição de um Defensor do Povo foi proposta por um anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, o qual foi derrotado, segundo Lyra (2009), pelo corporativismo de setores como o Ministério Público. Sobre o contexto no qual se pleiteava a instituição do Defensor do Povo, Gomes (2015, p. 43) pondera que recentemente saído “[...] de um regime de exceção [...] com um espaço público marcado pelo autoritarismo e prepotência sobrava razão para postular a constitucionalização de um Defensor do Povo; entretanto, faltavam, ao que parece, condições de plausibilidade”.

Cardoso, Menezes e Lima Neto (2016, p. 81) argumentam que, no período de abertura do processo de redemocratização no Brasil e promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o cenário político que se desenhava era definido pela “[...] resistência à ditadura militar, às manifestações pela redemocratização, o “empoderamento” de novos atores, a ampliação e diversificação dos direitos e o fortalecimento da sociedade civil”.

Este contexto foi ainda marcado pela elegibilidade de candidatos mais identificados com a oposição para os governos subnacionais o que deu início a uma nova etapa de abertura

do Estado a setores tidos como não estratégicos e à sociedade civil organizada, no que se destacou ainda a destinação de políticas públicas setoriais a esses segmentos. Sob essa conjuntura, no ano de 1986, o prefeito de Curitiba-PR, Roberto Requião, por influência dos institutos similares ao *ombudsman*, como o *Defensor del Pueblo*, na Espanha e o Provedor de Justiça, em Portugal, autorizava a elaboração de um projeto de Ouvidoria Municipal destacada por ele como “[...] a primeira experiência concreta de institucionalização do instituto sueco na Administração Pública brasileira” (GOMES, 2000, p. 68).

De acordo com Gomes (2015, p. 44), “essa iniciativa da década de 1980 inaugura um profícuo movimento de adesão” cuja ampliação também foi incentivada pela promulgação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), em 1990, e pela fundação da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), em 1995 (OLIVEIRA, 2017). Não obstante, o autor destaca a fragilidade das ouvidorias públicas no Brasil em face da ausência de sua instituição expressa quando da promulgação da CF/88, ao afirmar que estas instâncias “[...] não nasceram nas alturas do ordenamento constitucional, uma vez que foram instituídas, em sua maioria, por portarias, decretos e leis”, o que, segundo ele explica a ausência de uniformidade institucional entre as inúmeras ouvidorias públicas existentes no país (GOMES, 2015, p. 44).

Lyra (2009, p. 19) enfatiza que, a despeito destes institutos não terem sido amparados pelo ordenamento constitucional, “[...] são, também, produto do protagonismo alcançado pela sociedade civil, cujos anseios de participação vêm impondo, progressivamente, um novo relacionamento entre o cidadão-usuário dos serviços públicos e o Estado”.

O espaço de atuação da ouvidoria foi contemplado pela EC 19/98, também conhecida como Reforma Administrativa, cuja elaboração, de acordo com Gomes (2000), foi fruto da contínua pressão popular frente à insuficiência de mecanismos de controle e ampliação da participação na Administração Pública, o que, especificamente no que concerne às ouvidorias, veio culminar com a promulgação da EC nº 45/04, a qual determinava sua instituição no Poder Judiciário e no Ministério Público (OLIVEIRA, 2017). De acordo com Lyra (2009, p. 19), essas experiências de participação transportadas para o ordenamento jurídico-institucional relacionavam-se a “[...] a nova sociabilidade política que se disseminou, em todo o país, nos anos oitenta e noventa, construída a partir da resistência de setores crescentes da sociedade brasileira ao regime militar”.

Vale ressaltar, no entanto, que somente com a aprovação da Lei nº 13.460/17, que dispõe sobre a proteção, participação e defesa dos direitos dos usuários no serviço público e trata das ouvidorias em todos os níveis e esferas de governo, é que essas instâncias alcançam “[...] estatura legal de caráter amplo e geral”, o que se traduz na efetivação, após quase vinte

anos, da regulamentação de formas de participação na Administração Pública, previstas com a EC nº 19/98 (SANTOS, 2017/2018, p. 55).

2.3 Ouvidorias: instrumento de participação e controle social no contexto da Administração Pública democrática

Com a promulgação da CF/88 inaugurou-se “[...] uma nova era, na qual a defesa da cidadania foi consagrada como valor fundamental¹³” (VISMONA, 2015, p. 12). Esse protagonismo do cidadão na esfera pública teve ainda como reforço a instituição, no seu art.1º, do Estado Democrático de Direito, o que viabilizou o surgimento de uma pluralidade de formas de atuação, introduzindo pressupostos de democracia participativa no país. Nessa perspectiva, Vismona (2015, p. 35) enfatiza que “[...] a adoção da ouvidoria [...] representa um grande avanço na valorização do relacionamento com o cidadão, fortalecendo um dos fundamentos da nossa democracia: a participação”.

Desse modo, o Estado Democrático de Direito veio atuar no combate à separação entre poder público e sociedade, bem como na adoção “[...] de uma administração menos autoritária, menos centralista, menos hierarquizada, mais próxima do cidadão” capaz de concretizar a participação cidadã não apenas por delegação do poder público ou de forma coadjuvante, ou seja, apenas com caráter colaborativo, mas “[...] mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da administração pública” (DI PIETRO 2000, p. 39 - grifo da autora). Esse modelo de Estado, segundo Maia (2004, p. 73), é compreendido

[...] pelo resgate do princípio da soberania do povo numa combinação de entidades de representação democrática com instrumentos de democracia direta, sendo mantidas as obrigações anteriores do Poder Público quanto ao desenvolvimento econômico, à proteção social, à distribuição de renda, isto porque [...] a participação não se resume na simples criação de entidades representativas, devendo haver, portanto, a presença do sujeito social-popular nas decisões que refletem a vontade do Estado e da Administração Pública.

Depreende-se, portanto, que, na atualidade, a consolidação da democracia como regime político requer ir além da extensão do sufrágio universal, passando pelos embates em prol da expansão dos espaços de participação e assentando-se tanto na busca pelo seu fortalecimento e eficácia como em uma maior atuação do poder público na fiscalização e supervisão da gestão pública. Nesse sentido, o maior desafio da participação conforme afirma

¹³ De acordo com o art. 1º da CF/88, a República Federativa do Brasil estabelece como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Bobbio (2000 apud SANTOS, 2014), é democratizar não apenas o Estado, mas a sociedade por meio de um processo de aproximação entre a Administração Pública e os cidadãos, no qual estes “[...] deixam de ser vistos como entes passivos, inertes diante das decisões administrativas [...]” (SANTOS, 2014, p. 439), ou seja, a participação agora passa a ser vista como fundamental para que haja maior transparência e cumprimento dos princípios fundamentais da Administração Pública (JACOBI, 2000).

Destarte, a democracia participativa, ao se legitimar na Carta Magna, torna-se um meio eficaz ao ofertar mecanismos para que o cidadão atue de forma efetiva como um agente ativo no processo de concretização de seus direitos (MILLON, 2010). Esses mecanismos constituem

[...] instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente, ou através de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, com o objetivo de tornar a atuação administrativa mais eficiente, e dar efetividade as direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e a Administração, da busca de adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios (PEREZ, 2004, p. 96).

Cardoso (2011, p. 199) destaca que, no âmbito da reforma administrativa, a inclusão do princípio de participação do usuário na Carta Magna aliada ao esforço da sociedade em efetivar as normas constitucionais vem ampliando os institutos de participação, o que tem constituído um dos meios de “[...] melhoria das relações entre a administração pública e os cidadãos na qual a ouvidoria pública tem importante papel”. Nesse contexto, a ouvidoria, ao viabilizar a participação direta do usuário, se propõe a concorrer para que os princípios fundamentais da legalidade, publicidade, eficiência, moralidade e impessoalidade, na prática, convertam-se em eixos norteadores da prestação de serviço na Administração Pública (LYRA, 2008). Seu potencial se traduz no fato de poder contribuir, a partir de uma demanda individual, “[...] para se gerar uma oportunidade democrática, gerencial e comunicativa mais ampla para o cidadão e para a administração pública, com possibilidades de repercussões positivas tanto na gestão pública, quanto no exercício da cidadania” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2012 apud BRASIL, 2015a, p. 8).

Nessa perspectiva, a ouvidoria pública, ao atuar na interlocução entre a Administração Pública e os cidadãos, passa a ser concebida como um instrumento de suporte nas suas relações com o Estado, de modo que as demandas dos cidadãos contribuam efetivamente para o aperfeiçoamento dos serviços públicos. Ademais, deve agir de forma a buscar a satisfação

do cidadão informando adequadamente à gestão sobre os seus índices com vistas a promover a resolução de seus problemas. Cabe-lhe ainda orientar os cidadãos sobre quais órgãos devem ser acionados para atender a demandas específicas, informando suas responsabilidades e o modo como a resposta poderá ser cobrada, ou seja, as ouvidorias não devem atuar como porta de entrada do cidadão na Administração Pública (BRASIL, 2015b).

Assim, a ouvidoria deve funcionar como um agente promotor de mudanças e atuar como um instrumento a favor da democracia, pois as manifestações recebidas podem servir para nortear as ações a serem adotadas pelos dirigentes dos órgãos aos quais se vinculam de modo a promover o equilíbrio entre legalidade e legitimidade. A existência de ouvidoria na estrutura de um órgão/entidade pública traz o benefício de aproximar a sociedade do Estado, viabilizando, por meio de práticas de participação cidadã, melhorias na gestão pública bem como controle social sobre as políticas públicas implementadas (BRASIL, 2015b). Esse tipo de controle, no entendimento de Siraque (2004), tem como escopo a fiscalização das autoridades administrativas do Estado, a fim de se verificar se suas ações estão sendo empreendidas com base nas normas institucionais. Nesta perspectiva, define-se, como

ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidade juridicamente organizada ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo (SIRAQUE, 2004, p. 116).

Para Romão (2012, p. 136), a efetivação do controle social pelas ouvidorias significa erigir o cidadão “[...] à condição de coautor das soluções e resultados produzidos no processo de gestão, integrando-se ao trabalho político-administrativo de combater as ilegalidades e de implementar melhorias que garantam a efetividade das políticas e serviços públicos”.

A contribuição das ouvidorias para a promoção do controle social ocorre ainda na medida em que potencializam os mecanismos de *accountability* ao viabilizarem a prestação de contas que tanto pode ser direcionada à alta direção, aos indivíduos que solicitam os serviços de ouvidoria, ou até mesmo à sociedade de forma geral quando da publicação de seus relatórios. Nessa perspectiva, conforme o manual de ouvidorias do Poder Executivo Federal vem a favorecer o instituto da “[...] transparência e a participação social dos cidadãos dentro da máquina burocrática, viável apenas dentro de uma conjuntura democrática e responsável por ampliar e consolidar a experiência democrática nacional” (BRASIL, 2013a, p. 80).

Segundo Lopez (2010), a adoção de mecanismos de controle social como formas de *accountability* traz como uma de suas vantagens: mais legitimidade e credibilidade nas

instituições estatais, pois os próprios cidadãos são convocados a participar dos processos decisórios.

Cabe ressaltar que o desempenho das ouvidorias públicas como instrumento de controle social foi aprimorado em face do protagonismo exercido por elas com a promulgação da Lei nº 12.527/11, Lei de Acesso à Informação (LAI), instrumento jurídico que regulamenta o direito constitucional de acesso amplo às informações, conforme previsto diretamente no inciso XXXIII do art. 5º da CF/88 e, indiretamente, no inciso II, § 3º do seu art. 37 (BRASIL, 2012b).

Com a LAI esses institutos se fortaleceram, pois passaram a ampliar suas competências, constituindo ferramentas de apoio na implementação dessa norma infraconstitucional no âmbito dos órgãos públicos, uma vez que a lei estabelece que sejam designadas autoridades responsáveis pelo seu monitoramento e implementação, responsabilidade que vem sendo assumida pelas ouvidorias, embora não haja previsão legal, ou ainda pela execução do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (BRASIL, 2012b). Ademais, as ouvidorias também têm contribuído com a transparência passiva instituída pela LAI, cuja função consiste em estabelecer mecanismos para atendimento de demandas específicas solicitadas pelos cidadãos, o que é feito por meio do SIC. No Brasil, a aprovação dessa norma infraconstitucional foi fundamental para garantir a cultura de acesso, ampliando a transparência e o processo de democratização (BRASIL, 2012b).

O acesso à informação constitui um direito fundamental ao atuar com vistas à promoção da boa governança e do combate à corrupção. Destarte, à proporção que as ouvidorias são instituídas e há a implementação deste direito, as informações que chegam aos cidadãos fluem não apenas de cima para baixo, possibilitando que os governados conheçam, avaliem e supervisionem a ação dos agentes públicos, mas de baixo para cima, na forma de controle social exercido pelos cidadãos sobre o Poder Público (COMPARATO, 2016).

Nessa perspectiva, Lyra (2008) considera as ouvidorias, juntamente com os conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos os três principais institutos de participação cidadã na Administração Pública brasileira. Segundo o autor, as ouvidorias se delineiam como

um autêntico instrumento de democracia participativa na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração. Este, através da ouvidoria, ganha voz ativa na medida em que suas críticas, denúncias e sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, destarte, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo (LYRA, 2008, p. 67).

A despeito de suas origens no modelo sueco, Cardoso, Menezes e Lima Neto (2016, p.83) ressaltam que as ouvidorias apresentam as seguintes peculiaridades: integram-se à

administração por meio do órgão ou entidade a que estão vinculadas, atuam na mediação¹⁴ das relações entre Estado e sociedade civil, oferecem subsídios ao aprimoramento da administração pública, além de não serem dotadas de poderes coercitivos. Lyra (2009) elenca ainda como características desses institutos, conforme o quadro 2.

Quadro 2 – Características do instituto de ouvidoria

Características	Descrição
Unipessoalidade	Ausência de poderes administrativos. Depende da força institucional e prerrogativas do titular para efetivar suas propostas.
Magistratura de persuasão	Traduz-se na credibilidade, competência técnica, equilíbrio e senso de justiça para exercício da função de ouvidor.
Desvinculação do poder institucional	Deve haver distanciamento da instituição à qual a ouvidoria esteja vinculada a fim de conferir-lhe isenção, com vistas a identificar eventuais contradições entre a conduta do gestor e os interesses dos usuários.
Desvinculação político-partidária	Deve atuar com isenção perante o órgão fiscalizado sob o risco de perder sua credibilidade.
Mandato e atribuições específicas	Uma ouvidoria independente se caracteriza por mandato certo do titular, escolha por colegiado máximo da instituição ou com participação da sociedade e com atribuições que garantam sua autonomia.

Fonte: Lyra (2009) – adaptado.

Não obstante, há que se destacar que a efetividade do potencial democrático das ouvidorias tem sido impactada em virtude de entraves como descrença do cidadão, reação interna e negativa dos integrantes da organização, corporativismo e obstrução de canais internos que impedem sua atuação, além da burocracia do próprio órgão ao qual estão vinculadas, afetando negativamente o atendimento às demandas, e aspectos relacionados à autonomia e à legitimidade na atuação dos ouvidores públicos (BRASIL, 2012a).

2.4 Diretrizes e gestão de ouvidorias do Poder Executivo Federal

Nos anos 1990, década em que se iniciou a ascensão das ouvidorias públicas no Brasil, foi instituída na estrutura regimental do Ministério da Justiça, conforme a Lei nº 8.490/92, a Ouvidoria Geral da República. Mais tarde, com o Decreto nº 4.177/02, parte de suas competências transferiu-se para a Corregedoria-Geral da União (CGU), órgão criado pela Medida Provisória nº 2.216/01, cuja estrutura regimental passou a contemplar pelo Decreto nº 4.490/02 a Ouvidoria Geral da República (BRASIL, 2012a). Esta, embora tenha se destacado a partir de 2003, com a ampliação de sua autonomia ao transferir-se para a CGU, apenas no

¹⁴Entendida como “[...] processo de resolução de conflito existente ou latente, por meio da composição dos interesses das partes, conseguida pelas próprias partes com o auxílio de um terceiro imparcial” (CARDOSO, 2011, p. 208).

ano subsequente, modificou sua denominação para OGU. A partir desse período, passou a coordenar tecnicamente as demais ouvidorias do Executivo Federal, iniciando a discussão sobre a constituição de um sistema de ouvidorias no qual se teria a OGU como órgão central (BRASIL, 2012a; GOMES, 2011; OLIVEIRA, 2017; ROMÃO, 2016).

Para isso foi necessário que a OGU passasse por um processo de reestruturação que só veio a se desencadear em 2011, obtendo substancial expressividade em 2014 por meio de um plano de atuação baseado no tripé gestão, controle e participação social (BRASIL, 2015a; ROMÃO, 2016). Segundo Romão (2016), a primeira parte da reestruturação foi marcada pela reorganização de suas atribuições, mediante incorporação de novas competências com a LAI e a articulação com as demais funções da CGU, sendo que, ao seu final, conforme Relatório OGU 2011 a 2014, já haviam sido criados na estrutura da OGU um gabinete, três coordenações-gerais e o cargo de ouvidor adjunto, além da organização de fluxos e desenvolvimento de sistemas informatizados (BRASIL, 2015a).

No que tange à LAI, a OGU passou a dar suporte aos processos internos para atendimento dos pedidos de acesso à informação, integrando o SIC em sua estrutura no ano de 2013. Ademais, passou a apoiar a implementação de decretos e contribuir para políticas transversais no âmbito da CGU, a exemplo da IN CRG/OGU nº 01/2014, que estabelece normas para tratamento de denúncias anônimas e diretrizes para reserva de identidade do denunciante (BRASIL, 2015a).

Finalizando essa etapa do processo de organização da OGU, reuniram-se esforços no sentido de regionalizar as atividades, tendo em vista seu pouco contato com as regionais até 2012, o que culminou com o projeto “Cirandas Regionais de Ouvidorias”¹⁵ e teve como suporte as ações de acompanhamento por meio das Visitas Técnicas e Coleta OGU¹⁶. Esse processo de reestruturação tornou propícia a sistematização das ouvidorias públicas federais alicerçadas nos pilares da cooperação e solidariedade, chegando-se ao entendimento de que a organização dessas instâncias em rede seria a forma mais adequada para vencer esse desafio (BRASIL, 2015a).

De acordo com Romão (2016), o processo de sistematização contou com três dimensões: formativa, tecnológica e normativa. A dimensão formativa teve como destaque a

¹⁵Tinha por objetivo: I- Reunir as ouvidorias de diversos poderes e esferas para discutir temas relacionados a proteção do denunciante, atendimento ao cidadão, LAI e gestão de ouvidoria. II- Colher subsídios para formulação de políticas destinadas a seguimentos específicos de ouvidorias públicas. III- Identificar necessidades de capacitação e formação no âmbito das ouvidorias públicas. IV- Formular e debater estratégias voltadas à formação de redes de ouvidorias públicas (BRASIL, 2015a).

¹⁶ Compreende um conjunto de itens agrupados em um formulário eletrônico com o intuito de dar conhecimento das características de atuação das ouvidorias públicas, especialmente daquelas que integram o Executivo Federal (BRASIL, 2015a).

Política de Formação Continuada em Ouvidorias (PROFOCO), criada em 2012 e desenvolvida de forma participativa com outras ouvidorias, incorporou ações de capacitação e, ao final de dois anos, já ofertava cursos à distância e presenciais. Paralelamente à oferta de cursos, ocorreu uma série de publicações decorrentes de debates acerca da definição das ouvidorias públicas no âmbito federal bem como de sua gestão a exemplo da Coleção OGU, que, em 2013, contou com a publicação de três cartilhas com orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria, implantação da LAI nas ouvidorias públicas e de atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas.

O manual referente à implantação de uma unidade de ouvidoria incluiu, dentre outros pontos, a discussão focada na integração sistêmica das ouvidorias - seus aspectos históricos e finalidades, dentre as quais a de exercer o papel de porta-voz do cidadão na organização, além da busca de soluções para as demandas; base legal; etapas para instalação de uma ouvidoria; vinculação, que deve ser, preferencialmente, ao conselho, ao colegiado ou ao dirigente máximo, papel como instrumento de controle social e no processo de gestão da informação; público-alvo, que consiste em qualquer cidadão, interno ou externo à entidade; função, perfil e poder do ouvidor e, em um segundo momento, as competências da OGU (BRASIL, 2012a).

Em relação às orientações das ouvidorias para implementação da LAI, destacaram-se o debate acerca dessas instâncias em um sistema de participação social; a importância de se consolidar esse sistema; a LAI e a atuação das ouvidorias com ênfase em seus avanços e desafios e ainda os aspectos a serem observados quando da implantação da LAI nas ouvidorias (BRASIL, 2012b).

Já a cartilha que corresponde às orientações para o atendimento do cidadão nas ouvidorias, contempla a discussão sobre o papel dessas instâncias no Estado Democrático de Direito, competências e habilidades que devam ser inerentes ao ouvidor, além de princípios e ações para um bom atendimento (BRASIL, 2012c)

As duas últimas publicações contaram com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) mediante projeto de cooperação técnica internacional que também compreendeu o Programa EuroSocial II e o Programa Diálogos Setoriais Brasil e União-Europeia, cujas publicações de destaque foram o Diagnóstico de Ouvidorias do Poder Executivo federal, o Guia de Orientação para Gestão em Ouvidorias e a Proposta de Normatização do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal.

Com o diagnóstico das ouvidorias do Executivo Federal foi possível fazer o mapeamento dessas instâncias, requisito essencial para atuação em rede. Quanto à

normatização do sistema de ouvidorias, esta veio a se consolidar apenas com a publicação do Decreto nº 9.492/18, que regulamenta a lei de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos (BRASIL, 2018b). Já o guia de orientação para gestão de ouvidoria enfatiza aspectos como definição de ouvidorias, institucionalidade, cargo do ouvidor, posição hierárquica e principais processos. Em relação à definição, institui as ouvidorias como unidades administrativas da administração pública direta e indireta cuja função consiste em intermediar as relações entre as entidades e os cidadãos, de modo a garantir que suas demandas sejam efetivamente tratadas à luz de direitos legais e constitucionais (BRASIL, 2013b).

Destaca-se que a formulação de um conceito para a ouvidoria pública federal por meio de norma infraconstitucional só ocorreu em 2014, com o Decreto nº 8.243/14, que a concebe como instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos prestados sob qualquer regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2014a).

O guia de orientação para gestão em ouvidorias traz ainda que a sua legitimidade é decorrente das competências e autoridades delegadas pelo ente máximo do órgão a que se vinculam, mediante registro em seu estatuto, estrutura regimental ou regimento interno. Orienta ainda que tanto sua previsão expressa quanto a regulamentação de aspectos relativos ao cargo do ouvidor por dispositivo legal ou normativo são essenciais para lhes assegurar institucionalidade (BRASIL, 2013b).

Ao discorrer sobre suas finalidades, o guia de orientação estabelece que devam ser a de possibilitar que o cidadão se relacione diretamente com a Administração Pública de modo a se manifestar relativamente aos serviços públicos prestados ou ao desempenho institucional. Nesse sentido, apresenta um rol de competências concernentes às ouvidorias já regulamentadas pela Lei 13.460/17, no capítulo IV, o qual estabelece que

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III - propor aperfeiçoamento na prestação dos serviços;
- IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei;
- V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações da lei.
- VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações do usuário perante órgão ou entidade a que se vincula;

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes (BRASIL, 2017a).

Em relação aos principais processos de ouvidorias públicas, o guia de orientação para gestão de ouvidorias insere o papel dessas instâncias na gestão das demandas do cidadão e na gestão do conhecimento ou da informação que se caracterizam conforme o quadro 3.

Quadro 3 – Processos de ouvidorias públicas

Gestão de demandas do cidadão	Receber, examinar e, se for o caso, encaminhar as demandas aos demais setores de sua competência; Atuar na mediação entre o órgão ao qual se vincula e o cidadão no atendimento de sua demanda, caso haja necessidade; Manter o cidadão informado de suas demandas; Cobrar respostas e Exercer atribuições relacionadas ao SIC
Gestão do conhecimento ou da informação	Organizar, interpretar, promover tratamento de dados (consolidar informações) e guardar as informações provenientes das demandas (gerir um sistema de dados); Produzir relatórios periódicos de suas atividades e Realizar estudos e pesquisas.

Fonte: Brasil (2013b) - adaptado

A incorporação da atribuição concernente ao SIC e a realização de estudos e pesquisas relacionam-se ao que se convencionou chamar de “ouvidoria ativa”, termo que se justifica pelas atribuições elencadas no quadro 4.

Quadro 4 – Características da “ouvidoria ativa”

Realização de estudos e pesquisas relativas a ouvidorias.
Implementação de projetos de participação e controle social dos cidadãos na formulação, acompanhamento e avaliação dos serviços prestados.
Diagnóstico de tensões e conflitos sociais, além de apoio ao órgão na articulação dos demais entes com vistas ao interesse público.
Promoção contínua de capacitação dos servidores do órgão em temas relacionados ouvidorias.
Proposição de normas e procedimentos relativos às atividades de ouvidoria
Manifestação em caráter prévio sobre normas do órgão ou entidade dirigidas ao público externo.
Exercício das atribuições relativas ao SIC e contribuição com as demais unidades para elaboração de suas Cartas de Serviços ao Cidadão ¹⁷ , assim como avaliação de sua qualidade e satisfação dos usuários.

Fonte: Brasil (2013b) – adaptado.

Acrescentam-se ainda como boas práticas de gestão de ouvidorias a garantia de acesso à alta administração, com direito a voz em reuniões de deliberação e a constante publicização de suas atividades (BRASIL, 2013a). De acordo Cardoso, Menezes e Lima Neto (2016), no que tange às ouvidorias, quanto mais incorporadas e atuantes no processo decisório das organizações, mais favoráveis serão as condições para que exerçam com primazia suas

¹⁷Instituída pelo Decreto nº 6.932/09, revogado pelo Decreto nº 9.094/17, tem como objetivo, conforme §1º do art. 11, “[...] informar aos cidadãos quais os serviços prestados, como acessá-los e quais os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos” (BRASIL, 2017b).

atribuições, de modo a funcionarem como mecanismo de participação na gestão das instituições públicas, onde ainda contribuem para restabelecer o uso público da razão.

Nessa perspectiva, Cardoso (2011, p. 206) enfatiza a “[...] necessidade de o ouvidor estar alinhado à visão estratégica e à missão da organização”, o que implica que seja percebido como parte integrante de um “subsistema organizacional”, no que deve “[...] colaborar com a execução do plano de ação institucional, de forma a garantir que sejam alcançadas as metas estabelecidas nos objetivos estratégicos e na própria missão da organização” (CARDOSO, 2011, p. 206).

Desse modo, para o exercício de habilidades estratégicas, é fundamental que a ouvidoria disponha do uso de indicadores que abranjam as atividades realizadas pela sua equipe, visto que, ao atuar com a observância do emprego de indicadores e definição de metas, a ouvidoria “[...] estará dando um passo à frente no aprimoramento da gestão pública” (RODRIGUES, 2017/2018, p. 142).

Cardoso (2011) reitera, ainda, que apenas um ouvidor com visão sistêmica da organização poderá, além de solucionar as demandas, sugerir alterações ou ajustes nos paradigmas de gestão, de modo a impedir que a reclamação se torne habitual, cessando dessa forma, um círculo vicioso e inócuo. Nessa perspectiva, é necessário que o ouvidor seja capacitado a fim de que não se transforme “[...] em simples ouvinte e receptor de queixas e reivindicações da sociedade, sem condições de atuar como transformador do aparelho, seja ele estatal ou particular” (CARDOSO, 2011, p. 206).

Ademais, no que concerne à integração sistêmica das ouvidorias às demais unidades organizacionais, cabe ressaltar que o fomento às práticas de comunicação organizacional a partir de seus relatórios ao tempo em que garante aos órgãos públicos a obediência ao princípio constitucional da publicidade, viabiliza a transparência ativa (LESSA, 2017/2018). Nesse diapasão, a IN 01/2014¹⁸, elaborada no bojo das discussões sobre sistematização das ouvidorias públicas, no que concerne à dimensão normativa, recepciona a definição desses institutos alçada pelo Decreto nº 8.243/14, o qual concebe as ouvidorias como instâncias destinadas ao aperfeiçoamento da gestão pública e estabelece como recomendações a serem seguidas pelas ouvidorias públicas federais o que consta no quadro 5.

¹⁸ Consiste em um “[...] instrumento que a Administração Pública Federal dispõe para organizar e orientar a atuação das ouvidorias do Poder Executivo Federal com a finalidade de aprimorar a prestação de serviços públicos e o atendimento ao cidadão” (BRASIL, 2015c). Foi revogada pela IN nº 5/18, a qual estabelece orientações para a atuação das ouvidorias do Executivo Federal para exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460/17 (BRASIL, 2018a).

Quadro 5 – Orientações às ouvidorias públicas federais

Elaboração de Plano Anual de Trabalho.
Monitoramento ao cumprimento de prazos e qualidade nas respostas.
Promoção da conciliação e mediação na resolução de conflitos entre a sociedade e Administração Pública Federal.
Processamento de informações obtidas por meio de manifestações recebidas e pesquisas de satisfação realizadas em observância aos padrões de qualidade da Carta de Serviço ao Usuário.
Produção de dados, informações e relatórios sobre as atividades realizadas.
Promoção de articulação com outras instâncias e mecanismos de participação social.
Envio de relatórios à OGU com periodicidade mínima semestral

Fonte: Brasil (2014b).

O envio de relatórios à OGU somente seria recomendado às ouvidorias públicas federais que não houvessem aderido ao e-OUV, sistema eletrônico informatizado do Poder Executivo Federal programado para o recebimento e tratamento de demandas, o qual, juntamente com a criação do sítio *Ouvidorias.gov*, faz parte da dimensão tecnológica do processo de sistematização.

O e-OUV, representou um grande avanço para a gestão das ouvidorias. Criado nos moldes do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)¹⁹, consiste em um sistema com funções de recepcionar, tratar e gerenciar as manifestações do cidadão, configurando um avanço e importante ferramenta de gestão para as ouvidorias que, até 2014, não dispunham de procedimentos padronizados e informatizados, sendo que também facilita a geração de relatórios e dá subsídios às ações da OGU. Ademais, auxilia no controle interno ao registrar prazos, acessos, arquivos e manifestações, facilitando ainda a integração entre ouvidorias.

Sua instituição se deu por meio da Portaria nº 50.252/15, que também cria a Sala de Monitoramento das Ouvidorias, cujo objetivo consiste em monitorar o tratamento das manifestações advindas do sistema informatizado (BRASIL, 2015d). Em 2015, o avanço das ouvidorias no âmbito federal também foi contemplado pela implementação do Programa de Fortalecimento das Ouvidorias – PROFORT, conforme a Portaria nº 50.253/15, com a instituição da rede de ouvidorias, cujo propósito se define pela integração de informações relacionadas às ações desses institutos, o que propiciou a realização de parcerias entre os entes subnacionais para condução de políticas públicas (BRASIL, 2015e).

Mais recentemente, houve a promulgação do Decreto nº 9.094/17, que trata da simplificação do atendimento ao usuário de serviços públicos, institui a Carta de Serviços ao usuário e dispensa o reconhecimento em firma e a autenticação de documentos produzidos no

¹⁹Sistema eletrônico web que funciona como porta de entrada única para os pedidos de informação. Seu uso é obrigatório no Poder Executivo Federal, conforme Portaria Interministerial nº 1.254/15 (BRASIL, 2016).

país (BRASIL, 2017b). Por meio desse decreto, com o objetivo de desburocratizar o serviço público, foi criado no sistema e-OUV o módulo *Simplifique*, de uso obrigatório por todas as ouvidorias do Poder Executivo.

Destaca-se ainda que, em 2017, a promulgação da já mencionada Lei nº 13.460/17, com o objetivo de regulamentar o §3º do Art. 37 da CF, ao tratar das ouvidorias públicas, viabiliza a consolidação da dimensão normativa, cujo início se deu com os primeiros debates sobre a sistematização e a inclusão das ouvidorias no Decreto nº 8.243/14, seguidas da elaboração da IN OGU 01/14.

Esse processo de consolidação se efetiva com a regulamentação da referida lei, por meio do Decreto nº 9.492/18, no qual fica instituído o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, cujo objetivo consiste em coordenar atividades de ouvidoria desenvolvidas por órgãos e entidades da Administração Pública federal, além de estabelecer a obrigatoriedade do e-OUV em todas as ouvidorias dessa esfera de poder (BRASIL, 2018b).

Com a implementação do Sistema de Ouvidorias Públicas, o Executivo Federal avança no processo de consolidação dessas instâncias, cujo fortalecimento, segundo Pinto (2009), teve início com sua elevação a órgão finalístico de governo, seguida da descentralização por meio das ouvidorias especializadas.

2.5 Paradigmas de ouvidorias públicas e o atributo da autonomia

A autonomia das ouvidorias em relação à estrutura das instituições às quais se relacionam é condição basilar para o exercício de seu poder vinculante (CARDOSO; MENEZES; LIMA NETO, 2016). Conforme o relatório final de atividades de pesquisa intitulado “Por um sistema nacional de ouvidorias: possibilidades e obstáculos”, o alcance do sentido amplo desse atributo incorpora a capacidade efetiva das ouvidorias de “[...] regulamentar-se e gerir-se, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas funções” às quais foram destinadas. Essa constitui a mais importante característica das ouvidorias, pois fortalece seu formato institucional e assegura sua independência em relação aos demais órgãos e entidades da Administração Pública (SILVA, 2012, p. 47).

Nessa perspectiva, Lyra (2011, p. 25) enfatiza ser a autonomia um atributo indispensável ao ouvidor público a fim de que “[...] ele possa, com independência, contribuir para o respeito, por parte do gestor, à legalidade e aos princípios republicanos”, o que, segundo o autor, são questões alheias à ouvidoria privada. Ambas as formas de ouvidoria se distinguem ainda em relação aos aspectos elencados no quadro 6.

Quadro 6 – Traços distintivos entre ouvidorias públicas e privadas

Ouvidorias Públicas	Ouvidorias Privadas
Respeito aos princípios constitucionais ²⁰ , à defesa dos direitos humanos e inclusão social.	Está a serviço dos interesses da “reprodução do modo de produção”.
Conceito de cidadania associado à universalidade.	Cidadania reservada ao mercado, ou seja, a quem pode “agregar valor ao negócio”.
Seu titular deve manter total distanciamento das questões político-partidárias ²¹ e não da política.	Ouvidor é um “profissional” de ouvidoria.
Tem como escopo eficiência e eficácia no serviço público com garantias de tratamento justo e equânime do cidadão.	Visa tão somente à qualidade do serviço e (ou) produto oferecido no mercado aos que puderem comprá-lo.

Fonte: Lyra (2009, p. 88-93).

Cardoso (2010, p. 24) argumenta que a autonomia é considerada “[...] a âncora da efetividade”, já que, para o autor sem este atributo não há ouvidoria e sua fragilidade “[...] pode levar, na prática, a ouvidorias que representem um biombo para as mazelas das instituições”. A autonomia tem como requisitos essenciais os elencados no quadro 7.

Quadro 7 – Condições básicas à autonomia do ouvidor

Autonomia	Requisitos
Política	Atribuição de mandato e regulamentação de situações que configuram sua perda, de modo a assegurar o contraditório e a ampla defesa; Escolha do ouvidor por um colegiado independente.
Técnica	Responder em curto prazo à interpelação do ouvidor sob pena de responsabilidade; Garantia de sigilo; Acesso prioritário e em regime de urgência a pessoas e informações no âmbito institucional; Capacidade de integrar-se e influenciar nos processos decisórios no âmbito da alta administração; Representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder; Garantia de publicização dos relatórios de ouvidoria.
Financeira	Garantia de meios materiais e recursos humanos necessários ao seu funcionamento.

Fonte: Lyra (2009), Cardoso, Menezes e Lima Neto (2016) - adaptado

Gomes (2016) destaca que a independência ou autonomia das ouvidorias determinam o tipo de racionalidade predominante, sendo que, com a Reforma Gerencial instituída pela EC nº 19/98, o cenário político brasileiro passou a ser permeado por duas racionalidades distintas: a racionalidade instrumental, ou sistêmica, e a racionalidade dialógica, ou não sistêmica, ambas representadas respectivamente pelos princípios da eficiência e da participação popular. Observa-se que, embora uma mesma ouvidoria possa vir a incorporar ambos os princípios, deve haver predominância de uma das racionalidades (GOMES, 2016; LYRA, 2014, 2016).

²⁰ Lyra (2011) evidencia os princípios da moralidade, impessoalidade, transparência e eficiência no serviço público.

²¹ Nessa perspectiva, conforme Lyra (2011, p. 180), é desejável que o ouvidor seja “investido de mandato”. Não obstante, essa condição “[...] não o dispensa de ser competente, do ponto de vista técnico, e de conhecer bem a instituição em que atua”.

Ainda de acordo com Gomes (2016, p. 35), as ouvidorias que contemplam espaços de participação viabilizam o atendimento de uma racionalidade não sistêmica ou dialógica, no entanto “[...] não basta a vontade de converter uma ouvidoria em mais ou menos eficiente ou mais ou menos democrática. São necessários arranjos institucionais que viabilizem a realização de tais aspirações”.

Segundo Lyra (2016), a prevalência da racionalidade comunicacional ou dialógica evidencia uma ouvidoria autônoma e democrática, formato considerado escasso pelo autor, merecendo destaque algumas ouvidorias universitárias. Essa racionalidade caracteriza-se pela “[...] defesa e promoção dos direitos do cidadão, a inclusão social e participação popular”, o que converge para o alcance da eficácia e serviços públicos de qualidade, de acordo com os “[...] princípios da economicidade, celeridade e transparência” (LYRA, 2016, p. 117-119). Além disso, assegura que a escolha de um ouvidor seja dotada de real independência somente se derivada “[...] de um órgão externo ao poder fiscalizado, de natureza colegiada, com participação expressiva de representantes da sociedade organizada” (LYRA, 2016, p. 121).

O autor acrescenta que o debate acerca da instituição das ouvidorias se dá envolto por dois paradigmas: o modernizante e o democrático. O primeiro é intrínseco à proposta de Reforma do Estado na qual o cidadão é posto na condição de cliente dos serviços públicos, trazendo embutido o binômio “modernização-participação”. Já na vertente democrática, a ouvidoria emerge como fruto da mobilização empreendida por setores da sociedade civil (LYRA, 2009). Tais modelos apresentam como características, as listadas no quadro 8.

Quadro 8 – Paradigmas de ouvidorias públicas

Liberal-Modernizador	Democrático-Popular
Criada mediante normas editadas pela autoridade fiscalizada, sem participação do colegiado máximo da instituição.	Criada a partir de ações de setores da sociedade.
Nomeação do titular por livre escolha da autoridade fiscalizada.	Titular dispõe de independência perante o órgão fiscalizado
Foco na modernização administrativa e eficácia do serviço público.	Preocupa-se com a justiça e cidadania sem deixar de investir na busca pela eficácia.
Ausência de controle da sociedade civil em seu funcionamento.	Viabiliza o controle pela sociedade civil
Concebe ouvidor como alguém que se capacita para exercício de uma função técnica por um longo período ou de forma permanente.	Concebe o ouvidor como porta-voz da sociedade civil com legitimidade mediante mandato certo.

Fonte: Lyra (2008, 2009, 2014) – adaptado.

Lyra (2008) esclarece ainda que, embora as características intrínsecas às vertentes modernizante e democrática sejam bem distintas e que a primeira seja quase unânime, as ouvidorias instituídas na atualidade são consideradas híbridas, incorporando elementos de

ambas. Gomes (2016), ao discorrer sobre as tipologias de ouvidorias públicas, propõe como classificação, conforme o quadro 9.

Quadro 9 – Ouvidorias como espaço de controle

Tipologias	Descrição e Subtipos	
Ouvidorias Públicas Internas	Constitui-se como órgão da unidade controlada. Compõe-se, em regra, por servidores ou agentes políticos; Exercem um controle de tipo interno conformando-se como um espaço intraorgânico; Constitui-se como órgãos singulares e subordinados; Racionalidade sistêmica e não sistêmica;	Autônomas Titular escolhido de forma singular ou colegiada, com mandato certo e estabilidade para exercício da função; Ampliado nível de autonomia Requisitos para o cargo estabelecidos em lei; Racionalidades não sistêmica e sistêmica; Baixo ou nenhum nível de subordinação funcional; Tipo de controle: procedimento (preponderante) e resultado.
	Não se limita ao controle da legalidade, ampliando suas competências para análise de mérito dos atos sujeitos ao seu controle. Podem ser: autônomas e ter composição heterogênea.	Composição heterogênea Possui natureza de órgão de controle interno; Integração de um órgão colegiado; Constitui-se como órgão subordinado e singular; Racionalidade do tipo não sistêmica; Consubstancia-se mediante princípio da participação e do controle externo; Titular escolhido por um colegiado constituído majoritariamente por representantes da sociedade civil, Tipo de controle: procedimento e resultado (preponderante).
Ouvidorias de entidades de controle	Alcançam agentes privados prestadores de serviço público; Fundamenta-se no art. 174 da CF/88, Investigações e recomendações do titular têm fundamento legal e contratual, Exercem controle: procedimentos ou resultados Racionalidade sistêmica.	
Ouvidoria interorgânica	Tem como função preponderante controle formal; Exerce controle típico de procedimento; Racionalidade sistêmica preponderante; Escolha do titular por representantes de outro poder; Requisitos técnicos para o cargo; possui elevado nível de autonomia.	
Ouvidoria exterorgânica	Titular eleito por amplo colegiado composto por representantes da sociedade civil, sendo a ele subordinado Fundamenta-se no subprincípio democrático da participação; Racionalidade não sistêmica preponderante, Exerce tipo de controle por procedimentos e resultado; Possui ampla autonomia; Em geral, o mandato é imperativo.	

Fonte: Gomes (2016).

Dessas tipologias merecem destaque para o estudo proposto as ouvidorias internas ou intraorgânicas, as quais, de acordo com Gomes (2016), podem se aproximar ora do modelo de ouvidorias esterorgânicas, fruto do processo de Reforma do Aparelho do Estado e que se

alicerçam com base nos princípios da eficiência e da participação popular, ora do modelo de ouvidorias exterorgânicas, com fundamento em uma racionalidade não sistêmica ou dialógica com predominância da participação popular na gestão ou na escolha do ouvidor.

Ainda no que concerne às tipologias de ouvidorias, em análise aos atos normativos de ouvidorias públicas federais, do qual fizeram parte as IFES, Cardoso, Menezes e Lima Neto (2016) com base no atributo da autonomia e *accountability*, propuseram como modelo ideal de ouvidoria aquele que viabiliza a escolha do ouvidor por um órgão independente, discorre sobre mandato, garante o acesso do ouvidor a instâncias decisórias e assegura o sigilo das demandas, mecanismos de *accountability* e atuação desses institutos em rede.

Para Lyra (2011), a autonomia das ouvidorias públicas também se associa ao contexto do Estado Democrático de Direito, pois, conforme enfatiza Silva (2012), nesse modelo de Estado, é importante o poder público ir além do processo de conscientização dos entraves que atingem a prestação de serviços públicos, propiciando mecanismos favoráveis à participação dos cidadãos na sua solução, pois eles são os destinatários das políticas implementadas, cujo planejamento, para se efetivar, necessita que haja um diálogo aberto com seus beneficiários.

Destarte, para a efetivação das ouvidorias como instrumentos de participação cidadã, é fundamental que a escolha do ouvidor seja marcada pela autonomia na instituição em que ele atuará, a qual, por meio dos seus dirigentes e normas, deve-lhe garantir eficiente legitimidade democrática a fim de que não haja entraves ou interesses antagônicos, sendo assegurados aos ouvidores mecanismos de combate a “[...] comportamentos elitistas, fisiológicos, clientelistas ou corporativistas” (SILVA, 2012, p. 85).

2.6 As ouvidorias nas universidades públicas

No âmbito das universidades, as primeiras ouvidorias surgiram na década de 1960, no Canadá, na Universidade de Simón Froser, e nos Estados Unidos nas Universidades de Nova York e de Berkeley. Na América do Sul, seu surgimento se deu em meados da década de 1980, na Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) (LYRA, 2000).

No Brasil as discussões em torno da figura do *ombudsman* nas estruturas das instituições públicas de ensino superior iniciaram-se por volta de 1984 (OLIVEIRA, 2012), no entanto, a proposta inicial para implantação de uma ouvidoria no âmbito acadêmico data de 1990, em artigo publicado por Lyra na imprensa paraibana. Apesar de seus esforços, apenas em 1992, é instituída a primeira ouvidoria universitária, cabendo à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) a iniciativa, seguida pela Universidade de Brasília (UNB)

em 1993 (LYRA, 2000). Não obstante, a despeito do pioneirismo das universidades federais na implantação destas instâncias a maior parte delas só veio a surgir décadas depois, conforme demonstra o quadro 10.

Quadro 10 – Ouvidorias universitárias federais (continua)

Universidades Federais	Implantação
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES	1992
Universidade de Brasília – UNB	1993 ²²
Universidade Federal da Bahia – UFBA	1994
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF	1996
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC	1996
Universidade Federal da Paraíba – UFPB	1999
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN	1999
Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT	2001
Universidade Federal do Ceará – UFC	2003
Universidade Federal do Goiás – UFG	2003
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS	2004
Universidade Federal do Paraná – UFPR	2004
Universidade Federal de Viçosa – UFV	2005
Universidade Federal de Grande Dourados - UFG	2006
Universidade Federal de Roraima – UFRR	2006
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG	2006
Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE	2006
Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR	2006
Universidade Federal do Pará – UFPA	2006
Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP	2007
Universidade Federal do Maranhão – UFMA	2008
Universidade Federal do Rio de Janeiro -UFRJ	2008
Universidade Federal do Ouro Preto – UFOP	2008
Universidade Federal de Uberlândia – UFU	2008
Universidade Federal do Piauí – UFPI	2009
Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF	2009
Universidade Federal do Sergipe – UFS	2009
Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre - UFCSPA	2009
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG	2009
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	2009
Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA	2009
Universidade Federal de Lavras – UFLA	2010
Universidade Federal do Amazonas – UFAM	2010
Universidade Federal do Amapá – UNIFAP	2010
Universidade Federal do Tocantins – UFT	2010
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM	2010
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL	2010
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM	2010
Universidade Federal Fluminense – UFF	2011
Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR	2012
Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA	2012
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE	2012
Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI	2012

²²Conforme Lyra (2000) foi implantada em 1993 e desativada em 1997. Foi reinaugurada em 2003 (MARQUES, 2015).

Universidades Federais	Implantação
Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA	2013
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO	2013
Universidade Federal da Integração Latino – Americana - UNILA	2013
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ	2013
Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM	2013
Universidade Federal do Acre – UFAC	2013
Universidade Federal do São João – UFSJ	2013
Universidade Federal de Pelotas – UFPEL	2013
Universidade Federal do Cariri – UFCA	2013
Universidade Federal de Alagoas – UFAL	2014
Universidade Rural da Bahia – UFRB	2014
Universidade Federal do ABC – UFABC	2014
Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB	2015
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB	2015
Universidade Federal Fronteira do Sul – UFFS	2015
Universidade Federal de Rondônia – UNIR	2015
Universidade Federal do Rio Grande – FURG	2015
Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA	2015
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA	2015
Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB	2016

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Oliveira (2017) considera o SINAES, regulamentado pela Lei nº 10.861/04, fundamental para a proliferação das ouvidorias nas IES, visto que a necessidade de implementação dessas instâncias nestas entidades provém da proposta de reforma universitária do MEC, segundo a qual as ouvidorias passariam a contar na autoavaliação institucional na dimensão comunicação com a sociedade. Nesta perspectiva, este instituto “[...] como sendo um canal de comunicação que abre espaço ao diálogo da instituição com seus diferentes públicos e, de forma ampla, com a sociedade, possibilita o estabelecimento de relações visando à globalidade e à integração dos processos na IES” (GLUER, 2005, p. 9)

Vilanova (2012) destaca que a criação do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU) foi outro marco decisivo na implementação das ouvidorias nas universidades brasileiras. O FNOU foi instituído na Paraíba no ano de 1999, durante o I Encontro Nacional de Ouvidorias Universitárias, tendo Rubens Pinto Lyra como seu primeiro presidente. Constitui-se por uma organização autônoma e sem finalidades lucrativas, “[...] visando à promoção da cidadania e ao pleno exercício da democracia” (FNOU, 2015). Até o ano de 2017, o número de universidades cadastradas na organização totalizava 122, distribuídas da seguinte forma: 11 comunitárias, 18 estaduais, 31 federais (incluindo-se 3 hospitais universitários), 1 municipal e 61 particulares

No contexto das instituições públicas de ensino superior, as ouvidorias têm a prerrogativa de propiciar, além do aperfeiçoamento da gestão universitária, o estímulo à

cidadania, aos princípios de justiça e eficiência administrativa, embora movida por um agir individual, desencadeando mudanças não apenas na comunidade acadêmica, mas em toda a sociedade. De acordo com Vilanova (2012, p. 24),

a ouvidoria configura-se como desaguadouro de todas as insatisfações da comunidade[...] propicia uma visão do funcionamento completo da Organização, desnudando os vícios da Administração Pública. A ouvidoria desvenda a falta de transparência, esta tantas vezes enaltecida nos discursos, e o grau de compromisso dos gestores com o interesse coletivo.

Desse modo, ao agir em prol de soluções coletivas, estimula o cidadão a atuar frente ao mau desempenho da Administração Pública, promovendo sua percepção de que, ao proceder individualmente, contribui, na maior parte dos casos, para benefícios em favor de todos. Nesse sentido as ouvidorias atuam promovendo mudanças em prol não apenas da comunidade universitária, mas de toda a sociedade (LYRA, 2000). Nessa perspectiva, Gluer (2005, p. 4) pondera que “[...] do conjunto de demandas individualizadas recebidas por meio da Ouvidoria somam-se respostas coletivas, que podem contribuir para a melhoria de vários aspectos da instituição de ensino”.

No entanto, é importante ressaltar que, em um ambiente universitário, muitas questões remetidas à ouvidoria inserem um debate “político-pedagógico e formativo” e, se forem tratadas apenas como indicadores, poderão não colaborar para um crescimento institucional, mas tão somente para a perseguição dos seus diferentes públicos (OLIVEIRA, 2012). Ao se envolver em questões concernentes ao dia a dia da universidade,

o ouvidor torna-se credenciado para agir como um crítico interno, montando uma verdadeira radiografia da instituição, a partir da investigação e do aprofundamento das questões que lhes são encaminhadas. Tais investigações consolidarão relatórios e pareceres indicando, por exemplo, a necessidade de mudanças em procedimentos, normas e rotinas que visem à busca para o aperfeiçoamento do desempenho administrativo e, inclusive, das relações entre os indivíduos que interagem no cotidiano da instituição (OLIVEIRA, 2012, p. 67).

A história desses institutos nas universidades “[...] está marcada por dificuldades advindas das visões de professores, gestores e conselhos superiores, contrárias à institucionalização de mecanismos de controle que propiciam a efetivação da cidadania” (VILANOVA, 2012, p. 21).

Marques (2015), em pesquisa realizada sobre a Ouvidora da UNB, resalta que a institucionalização desse mecanismo de participação mediante Resolução de órgão deliberativo máximo, o Conselho Universitário (CONSUNI), foi fundamental para definir

procedimentos e organizar seu funcionamento, viabilizando garantias para seu desempenho.

Posto isso, é essencial que as ouvidorias sejam institucionalizadas, legalizadas e legitimadas, o que se efetiva ao ser-lhes conferida a autonomia e também ao assumir o ouvidor uma posição além da racionalidade instrumental e ainda quando suas recomendações são consideradas pela alta administração, promovendo uma melhoria na qualidade dos serviços públicos (BIAGINI, 2016). Assim,

[...] a institucionalização da ouvidoria é movida pela necessidade de atender ao cidadão e aperfeiçoar os serviços e produtos, mas também, representar uma inequívoca conscientização da cidadania que cada vez mais tem a nítida função de caráter público e exigência de respeito e participação (CALADO, 2012, p. 154).

Lyra (2000) chama a atenção para a diversidade e fragilidade do perfil do ouvidor universitário, o que evidencia sua instabilidade em virtude de a função não se integrar ao plano de cargos e salários das universidades, o que apenas será sanado mediante modificação da legislação em vigor. Nas instituições de ensino, a função de ouvidoria não é de investigar, mas sim de atuar como mediadora, dirimindo conflitos internamente ou formulando críticas aos setores que permanecem alheios às suas sugestões. Não obstante, o perfil do ouvidor vem se delineando na maioria dessas instituições, que se concentram na garantia de autonomia, mediante escolha do ouvidor por um colegiado máximo e atribuição de um mandato fixo (LYRA, 2000). O reconhecimento dos entraves pelos quais a ouvidoria vem passando demonstra que essa instância na administração pública

necessita adotar estratégias de atuação com ações que venham a fortalecer suas atividades e aspectos, como transparência, controle social (interno e externo) e participação social, refletindo, por conseguinte, no fortalecimento da cidadania e aperfeiçoamento democrático (BIAGINI, 2016, p. 16).

Nessa perspectiva, Silva et al. (2012) atribuem como parâmetros fundamentais ao fortalecimento do sistema de ouvidorias a garantia de participação do usuário, a capacitação, a sistematização e o estabelecimento de um ato normativo (BIAGINI, 2013).

Conforme a ótica de seus criadores, as ouvidorias classificam-se em três grupos: democrática, conservadora e desinformada. As primeiras são caracterizadas por funcionarem em condições necessárias, possuindo o ouvidor “[...] garantias contra o arbítrio do dirigente, mediante mandato certo, escolha pelo Colegiado Superior da IES, autonomia e independência de ação, acesso ao reitor e demais autoridades universitárias” (VILANOVA, 2012, p. 23). As segundas funcionam por portarias, podendo dispor ou não de condições adequadas para seu

funcionamento, enquanto as últimas atuam sem a designação de um ouvidor, apenas como *homepages* (VILANOVA, 2012).

Lyra (2004) classifica a ouvidoria democrática como autônoma e as demais (conservadora e desinformada), como obedientes, todavia Vilanova (2012) esclarece que uma ouvidoria formalmente instituída como autônoma pode ser, na prática, obediente, e vice-versa, pois sua credibilidade relaciona-se à capacidade do ouvidor de estabelecer diálogos, de buscar a resolutividade de problemas, de interagir e, ainda, ter iniciativa para se colocar a favor da realização de legítimos interesses dos usuários.

Calado (2012) enfatiza que esses dispositivos, de forma generalizada, têm como escopo uma avaliação permanente dos serviços públicos de modo a buscar seu aperfeiçoamento. Sua implementação nas instituições de ensino superior apresentam benefícios ao revelar questões na maioria das vezes desconhecidas, estreitando os laços entre a comunidade acadêmica e a Administração Superior. Ademais, refletem a satisfação da comunidade acadêmica no que tange à qualidade dos serviços prestados diariamente nas instituições de ensino superior.

Segundo Marques (2015, p. 13), a ouvidoria nas IES consiste em uma poderosa ferramenta para efetivação do princípio da gestão democrática do ensino público ao atuar na “escuta e busca de consensos [...] Com seu poder de persuasão [...] têm ganhado espaço com um órgão realmente capaz de permear as instituições com a participação das pessoas nos processos decisórios”. Destarte, atuam em favor da democracia, ao promoverem mudanças por meio de uma gestão flexível voltada tanto para a garantia de direitos de seus usuários como para a satisfação de suas necessidades (BIAGINI, 2016). Neste sentido

A ouvidoria universitária – no exercício de escutar, dialogar, mediar, buscar o consenso e de confrontar a Organização com valores, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – propicia a cada um refletir sobre a parte que lhe cabe na superação de lacunas da gestão pública, para efetivar a transparência e a verdadeira democratização da universidade e do País (VILANOVA, 2012, p. 27).

Importante salientar que muitas vezes a incompreensão do seu papel na instituição, tanto pelo cidadão como pelo gestor, pode acarretar prejuízo a sua credibilidade. Assim, [...] “é essencial que a comunidade perceba a ouvidoria como um instrumento de transparência, e, como tal, indispensável à garantia da lisura, impessoalidade e eficácia do exercício da função pública” (MELO, 2016, p. 81).

No âmbito da administração pública federal, destacam-se várias pesquisas sobre a temática das ouvidorias universitárias, a exemplo do trabalho de Sandy (2012), que realizou um estudo sobre a ouvidoria da UTFPR com o objetivo de investigar sua atuação como instrumento de participação popular. A metodologia adotada foi a pesquisa exploratória com múltiplas fontes de dados, entre gestores, ouvidores e ex-ouvidores. Segundo o estudo, embora a ouvidoria constitua um instrumento de participação popular, diversos entraves precisam ser vencidos, como os concernentes à autonomia, divulgação e pesquisas de avaliação periódica ao setor.

Já Biagini (2013) realizou um estudo sobre as ouvidorias da UFPE com o objetivo de verificar a integração desses institutos à instituição com foco na gestão estratégica das organizações. A pesquisa foi de cunho qualitativo, com entrevistas analisadas pelo método da análise de conteúdo. Os resultados denotam que, embora a racionalidade substantiva esteja presente, a racionalidade instrumental regida pela ética da responsabilidade foi predominante nas ouvidorias da instituição.

Malta (2016) realizou estudo de cunho exploratório sobre a ouvidoria do Instituto Federal do Sergipe (IFS), apresentando uma proposta de intervenção que consiste na elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e proposta de regimento interno da ouvidoria, de modo que esta possa atuar como instância interna de apoio à governança.

Martins (2016) e Oliveira (2016) efetivaram pesquisas respectivamente sobre as ouvidorias da UFS e da UFCG. Oliveira (2016) analisou a atuação da ouvidoria da UFCG na gestão e controle social da entidade por meio de um diagnóstico que compreendeu quadro de serviços, quadro de processos e opinião de atores envolvidos. Já Martins (2016) pesquisou a percepção da atuação da ouvidoria da instituição como instrumento de controle social por parte da comunidade interna da UFS em uma análise que compreendeu as dimensões eficácia, eficiência e efetividade. Ambos propuseram intervenções que incentivam pesquisas de satisfação e a participação, além de melhorias na gestão da ouvidoria.

Também foram analisadas as ouvidorias da UFPA e da UFES em estudos realizados respectivamente por Rocha (2013) e Alves (2014). São pesquisas de cunho qualitativo desenvolvidas mediante análise documental e entrevistas, cujo objetivo foi analisar a atuação da ouvidoria da UFES na gestão pública da instituição e a investigação do desempenho das competências e atribuições da UFPA para a comunidade acadêmica. Ambas ressaltaram em seus resultados a importância da discussão do tema no âmbito da universidade para o seu processo de democratização e de melhorias na gestão.

Marques (2015) realizou um estudo sobre a ouvidoria da UNB com o objetivo de

compreender sua atuação como instância de participação bem como suas implicações no processo de democratização da gestão universitária. A pesquisa foi de natureza qualitativa, mediante análise de documentos e entrevistas. Segundo o autor, os procedimentos de ouvidoria institucionalizam a legitimidade conferida apenas mediante participação do indivíduo, além de estimular e impulsionar o exercício de suas liberdades comunicativas, qualificando sua fala e promovendo a efetivação de direitos humanos.

Embora os resultados dessas pesquisas apontem, no contexto acadêmico, a existência de lacunas na atuação das ouvidorias como instrumento de controle social, no processo de democratização e transparência dessas instituições, indicando um longo caminho a ser percorrido, a percepção de sua relevância enseja discussões sobre seu papel na promoção de diálogos entre o cidadão e a Administração Pública, bem como na efetivação dos direitos humanos, o que contribui para seu aperfeiçoamento e dá ênfase as suas potencialidades no processo de consolidação da democracia.

2.6.1 A UFPI e sua ouvidoria interna

A UFPI é uma IES de natureza federal mantida pelo MEC por meio da Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI). Instituída ao final dos anos 1960 pela Lei nº 5.528/68 e instalada em 1971 possui estrutura *multicampi* com sede e foro em Teresina, capital do Piauí (PI) e mais quatro *campi* nos municípios de Bom Jesus, Picos, Floriano e Parnaíba (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, 2015). Este último foi desmembrado em 2018 com a criação²³ da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar) pela Lei nº 13.651/18, o que veio ampliar o rol das 63 (sessenta e três) já existentes. Segundo o seu PDI (2010/2014), a UFPI tem como missão

Propiciar a elaboração, sistematização e socialização do conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico adequado ao saber contemporâneo e à realidade social, formando recursos que contribuam para o desenvolvimento econômico, político, social e cultural local, regional e nacional (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, 2010).

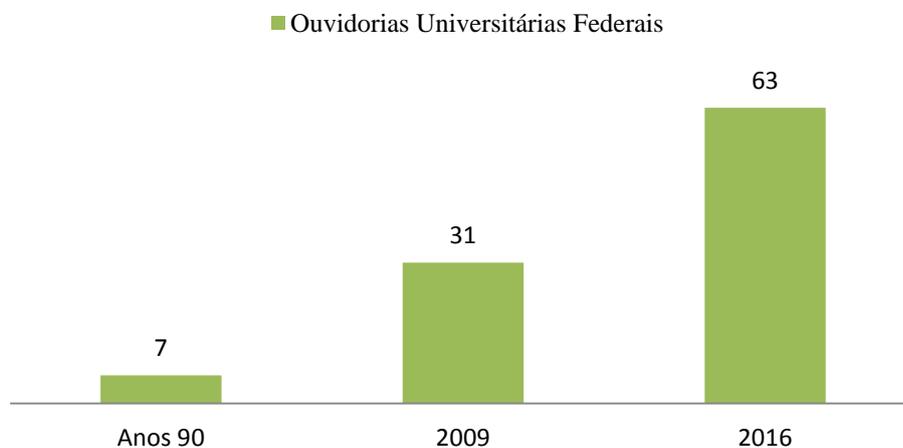
Conforme o último PDI (2015-2019), a UFPI assume como um de seus valores o “[...] compromisso com a justiça social, equidade, cidadania, ética, preservação do meio ambiente, transparência e gestão democrática” e entre as diretrizes para sua consolidação estão: “[...]”

²³<http://ufpi.br/ultimas-noticias-ufpi/22723-sancionada-a-lei-de-criacao-da-universidade-federal-do-delta-do-parnaiba-ufdpar>

rotina de debates [...] com incentivo às políticas afirmativas [...] utilização dos resultados da avaliação para melhoria permanente da qualidade [...] apoio aos discentes no tripé acesso-permanência-conclusão” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, 2015).

A UFPI instituiu sua ouvidoria geral em 2009, pelo Ato da Reitoria nº 858/09, inaugurando um canal de comunicação entre os gestores da instituição e a comunidade acadêmica, cuja composição abrange a comunidade interna (docentes, discentes e técnico-administrativos) e externa (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, 2015). Apesar de recente no âmbito institucional, no ano de sua criação havia menos de 50% das ouvidorias universitárias implantadas até 2017, conforme o gráfico²⁴ 2.

Gráfico 2 – Implantação das ouvidorias universitárias federais



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Seus canais de comunicação se estabelecem por meio do formulário eletrônico de manifestação pelo Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA)²⁵ (<https://sigaa.ufpi.br/sigaa/public/ouvidoria/Manifestacao/form.jsf?aba=p-ouvidoria>), telefone (86) 3237-2104, por e-mail (ouvidoria@ufpi.edu.br) e também pelo atendimento presencial no Campus sede Ministro Petrônio Portela, no prédio da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PREX), onde está instalada desde 2017.

A equipe da ouvidoria é constituída pela titular da unidade, professora docente da UFPI em regime de dedicação exclusiva (DE) à frente da ouvidoria desde sua implantação em 2009 e que também atua como autoridade de monitoramento da LAI e na gestão do SIC além

²⁴ Elaborado conforme o Quadro 10, que apresenta o rol das ouvidorias universitárias federais implantadas até 2017, com base em informações disponíveis nos sites dessas IFES e consulta ao e-SIC

²⁵ Sistema que informatiza os procedimentos da área acadêmica por meio de módulos dentro os quais: graduação, pós-graduação, técnico e ensino a distância. <http://www.ufc.br/ufc-digital/sistemas-administrativos-da-ufc/35-sigaa-sistema-integrado-de-gestao-de-atividades-academica>.

de dois colaboradores sendo uma servidora técnica administrativa e um funcionário terceirizado²⁶.

De acordo com o planejamento institucional do último quinquênio, esta unidade administrativa colabora para o exercício do controle social na instituição, o que faz juntamente com o SIC, o qual está sob a sua gestão desde 2012, ano em que passou a coordenar o cumprimento da LAI na UFPI (UNIVERSIDADE FEDERAL, 2015). Ademais tem como atribuição o recebimento e encaminhamento de manifestações funcionando com o intuito de aperfeiçoar os serviços prestados à sociedade²⁷.

²⁶ Dados obtidos no Relatório da Ouvidoria da UFPI de 2017

²⁷ <http://ufpi.br/orgaos-suplementares>

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são descritos os procedimentos metodológicos da pesquisa, organizados nos seguintes tópicos: tipologia da pesquisa, coleta, análise e interpretação de dados.

3.1 Tipologia da pesquisa

A tipologia desta pesquisa delineou-se com base na taxionomia proposta por Vergara (2009) cujos critérios estabelecem os tipos de pesquisa quantos aos fins e aos meios.

No que tange aos fins, esta pesquisa se define por exploratória e descritiva. Trata-se de um estudo exploratório por abordar uma temática ainda em processo de aperfeiçoamento no âmbito da gestão pública a qual tem sido pouco explorada, conforme revisão bibliográfica. Ademais, especificamente, constitui um estudo pioneiro em uma unidade administrativa de um órgão público, a Ouvidoria da UFPI. Conforme Gil (2010), as pesquisas exploratórias proporcionam uma maior proximidade ao problema de forma a explicitá-lo.

O estudo é ainda descritivo, pois, conforme Vergara (2009, p. 42), “[...] expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno”. Em consonância, o objetivo geral desta pesquisa se desdobra na verificação de aspectos conceituais da unidade de análise do ponto de vista de sua organização na estrutura administrativa e seu *modus operandi* no contexto da entidade a qual se vincula, a qual seja a UFPI. Além disso, de forma secundária, são expostas características formais do arranjo das demais ouvidorias gerais vinculadas às universidades federais que até 2017, ano que correspondeu à análise dessas unidades no ordenamento institucional, somavam 63 (sessenta e três), o que foi realizado mediante busca na página eletrônica dessas IFES e solicitação de documentos pelo e-SIC, a exemplo de atos normativos e portarias de nomeação.

No tocante aos meios, classifica-se, conforme proposição de Vergara (2009), como uma pesquisa de campo e documental e bibliográfica, configurando estudo de caso. É uma pesquisa de campo, por estabelecer-se, conforme Vergara (2009, p. 44), mediante “[...] investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo”, o que compreendeu visitas a ouvidoria para coleta de registros em arquivo e entrevista. Enquadra-se como documental, haja vista ter se efetivado a análise de registros em arquivo da ouvidoria e de documentos institucionais da UFPI, procedimento também adotado na pesquisa sobre as demais universidades públicas federais. A pesquisa define-se como bibliográfica tendo em vista a necessidade de um estudo sistematizado sobre a

temática de ouvidorias públicas com foco no executivo federal, esfera de poder que compreende a IES analisada e que tem se destacado na regulamentação destas instâncias.

Trata-se também de um estudo de caso cujo objetivo consistiu em analisar a forma como a ouvidoria geral da UFPI tem se estabelecido e atuado enquanto instância de participação no âmbito institucional sob a perspectiva da gestão administrativa entre os anos de 2009 e 2017 (período em que a ouvidoria foi instituída até o ano anterior à elaboração do relatório de pesquisa). Para Vergara (2009), os estudos de caso viabilizam um maior detalhamento e profundidade da pesquisa, entendimento compartilhado por Gil (2010, p. 38) ao defender que estudos de caso propiciam maior profundidade e exaustão do objeto a ser pesquisado de maneira a conhecê-lo de forma ampla e detalhada, tornando favorável a obtenção de hipóteses e soluções, além de ter a prerrogativa de “[...] descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação”.

3.2 Instrumentos de coleta de dados

As técnicas de coleta de dados basearam-se em várias fontes de evidências, as quais, conforme Yin (2001), ao se complementarem, viabilizam uma maior amplitude dos aspectos a serem analisados no estudo de caso. Nesta pesquisa, delineiam-se por meio de revisão bibliográfica, análise de documentos (normas institucionais e registros em arquivo de ouvidoria), artefato físico (formulário online e site da UFPI), entrevistas semiestruturadas à ouvidora e a 08 (oito) gestores da UFPI, aqui identificados por numeração em prol da preservação do anonimato, sendo que apenas 07 (sete) do total das entrevistas foram gravadas.

A revisão bibliográfica se efetivou por meio de normas infraconstitucionais cujo levantamento foi substancial tanto para sedimentar o referencial teórico como para dar suporte ao processo de coleta de dados e à categorização, no que se destacaram ainda materiais de apoio publicados pelo Executivo Federal, como cartilhas e manuais, além de se terem consultado livros, revistas especializadas, artigos, teses e dissertações.

A pesquisa de campo configurou-se mediante coleta de registros em arquivo *in loco*, além das entrevistas semiestruturadas à responsável pela ouvidoria (APÊNDICE A) e à gestão administrativa (APÊNDICE B). A escolha dos sujeitos de pesquisa se justifica pelo fato de a ouvidora ter estado à frente da gestão da unidade durante todo o período que compreendeu a análise, e os demais gestores, pela necessidade de investigar pontos da atuação da ouvidoria na administração institucional como complemento às informações advindas de seus registros em arquivo e da entrevista concedida pela titular do setor. Foram estabelecidos como critério

de escolha os setores contatados pela ouvidoria entre 2009 e 2017, sendo priorizados os mais demandados, segundo os relatórios estatísticos do SIGAA. Todos concordaram em participar do estudo, assinando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE C).

O formulário *on line* de acesso à Ouvidoria e disponível na página²⁸ da UFPI constitui um artefato físico que possibilita uma compreensão de como se dá a participação do usuário por meio do sistema informatizado adotado pelo setor bem como sua adequação às Instruções Normativas expedidas pela OGU. Já a presença da ouvidoria no site institucional viabilizou sua verificação no quesito transparência.

Na análise documental foram incluídos documentos institucionais da UFPI, como relatórios de prestação de contas enviados aos órgãos de controle e de autoavaliação institucional, além de registros em arquivo de ouvidoria, a exemplo de seus relatórios de gestão e planos de trabalho, todos compreendidos dentro do período de análise do setor. Ademais, fizeram parte o Estatuto, o Regimento Geral da instituição e o ato que institui a ouvidoria.

Destaca-se ainda que, para o atingimento do primeiro objetivo específico da pesquisa, que consistiu em verificar de forma comparada às demais ouvidorias universitárias aspectos da composição da Ouvidoria da UFPI em sua estrutura organizacional, foram analisados estatutos, regimentos gerais e atos normativos das demais universidades federais que dispuseram sobre as ouvidorias internas vinculadas a essas IFES e portarias de nomeação dos ouvidores em exercício em 2017. A coleta de dados desenvolveu-se conforme as etapas elencadas no quadro 11.

Quadro 11 – Plano da coleta de dados

Etapas	Procedimento de coleta	Período de realização
Levantamento de informações sobre a Ouvidoria da UFPI e solicitação de registros em arquivo até 2016.	Visita <i>in loco</i>	Novembro de 2017
Busca perante as universidades federais de atos normativos internos e portarias de nomeação de seus ouvidores em exercício ao final de 2017.	<i>Sites</i> das ouvidorias universitárias federais e e-SIC.	Dezembro de 2017 a Maio de 2018
Solicitação à Ouvidoria da UFPI de registros em arquivo referentes ao ano de 2017.	Visita <i>in loco</i>	Janeiro de 2018
Entrevista com ouvidora.	Visita <i>in loco</i>	Maio de 2018
Entrevistas com gestores.	Visita <i>in loco</i>	Maio a agosto de 2018

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

²⁸ <https://sigaa.ufpi.br/sigaa/public/ouvidoria/Manifestacao/form.jsf?aba=p-ouvidoria>.

3.3 Análise e tratamento dos dados

Desenvolveu-se uma pesquisa quanti-qualitativa em que à grande parte dos dados coletados foi concedido tratamento não estatístico, de forma a serem dispostos por categorização analítica de seu conteúdo. Não obstante, parte do diagnóstico organizacional contou com o tratamento de dados mediante procedimentos de estatística descritiva com uso do programa Excel e a utilização de gráficos para análise dos relatórios de ouvidoria decorrentes do sistema SIGAA referentes a 2016 (a partir de julho), ano em que o mesmo se efetivou, e 2017. As demandas provenientes desses relatórios viabilizaram a verificação da efetividade da ouvidoria no diálogo entre a gestão e a comunidade e foram destacadas por tipologias, público, assunto e setores contatados.

Segundo Gil (2010), nos estudos de caso, a análise e a interpretação dos dados ocorrem de forma simultânea à sua coleta e direcionam-se conforme as seguintes etapas: categorias analíticas, exibição de dados e busca de significados.

As categorias analíticas constituídas para este estudo pautaram-se em análise documental (ato que instituiu a Ouvidoria da UFPI; relatórios gerenciais da ouvidoria e planos de ação; informações sobre a ouvidoria no site da UFPI, relatórios de gestão e de autoavaliação da UFPI, seu Estatuto e Regimento Geral) e entrevistas a titular da ouvidoria e a gestores. O propósito foi agrupar os dados de modo a propiciar a análise da Ouvidoria da UFPI enquanto instância de participação no âmbito institucional, o que se desdobrou na verificação de sua composição, efetividade do acesso à gestão, contribuição para o controle social e para aperfeiçoamento da gestão mediante suporte em revisão bibliográfica sobre ouvidorias.

Após a categorização analítica, os dados foram dispostos em forma de texto discursivo, delimitando a segunda etapa do processo de análise e interpretação de dados. Esse processo se finda por meio da busca pela compreensão dos resultados obtidos com o objetivo de se relacionar os fatos e descobrir possíveis explicações. A sistematização da análise e tratamento de dados estabelecidos por objetivo específico se apresentaram conforme os quadros 12 e 13.

✓ Exame de elementos da composição da Ouvidoria da UFPI em relação às demais ouvidorias universitárias federais.

Quadro 12 – Ouvidoria da UFPI no ordenamento institucional

Categorias de análise	Elementos a serem examinados e comparados	Instrumentos de análise	Tratamento dos dados
Institucionalização	Organização na estrutura institucional	Documentos institucionais: regimento geral, estatuto, atos normativos internos que disciplinam sobre ouvidorias (resoluções, portarias)	Categorização estabelecida com interpretação de dados.
Cargo do Ouvidor	Crítérios e forma de escolha e destituição instituição de mandato, remuneração.	Documentos institucionais: regimento geral, estatuto, atos normativos internos que disciplinaram sobre ouvidorias (resoluções, portarias); Portal da transparência do governo federal.	

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

✓ Verificação de aspectos de atuação da ouvidoria enquanto instância de participação na administração institucional

Quadro 13 – Ouvidoria da UFPI na gestão administrativa (continua)

Aspecto de atuação	Categorias	Elementos de análise	Instrumentos de análise	Tratamento dos dados
Acesso	Canal de manifestação	Formatação e adequação às instruções normativas	Formulário eletrônico	Categorização dos dados (documentos, entrevista) e estatística descritiva com uso de planilhas do Excel para análise dos relatórios de ouvidoria do SIGAA e formulário, seguidos de interpretação dos dados.
	Efetividade	Demandas por público, tipologias, setores contatados e assuntos mais demandados.	Relatórios estatísticos do SIGAA	
Ferramenta de gestão	Eficácia	Cumprimento de metas e uso de indicadores, formato e execução do plano de trabalho.	Documentos institucionais/ entrevistas e registros em arquivo	Categorização (entrevistas e documentos) e interpretação dos dados
	Gestão da informação	Sistematização de informações das demandas e de pesquisas de satisfação, formação de banco de dados.		
	Comunicação organizacional	Sugestão/ Recomendação aos gestores, participação no Conselho Superior.		
	Desburocratização	Uso de sistema informatizado, resolubilidade e fluxo de demandas; Carta de Serviço ao Usuário; cooperação dos dirigentes.		

Controle Social	Prestação de Contas	Apresentação dos relatórios de gestão aos dirigentes, órgãos de controle e à comunidade.	Site da UFPI, entrevistas, registros em arquivo e documentos institucionais	
	Transparência	Publicização e divulgação de serviços, atividades e relatórios.		
		Atuação na ouvidoria no cumprimento da LAI		

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

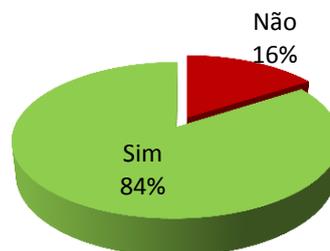
4.1 A Ouvidoria da UFPI no ordenamento institucional

A investigação da Ouvidoria da UFPI em sua estrutura organizacional foi realizada comparando-a as demais ouvidorias vinculadas às universidades federais, que, em 2017, somavam 63 instituições (Quadro 10). Foram analisados documentos institucionais como estatutos, regimento geral e atos normativos internos com vigência no referido ano, os quais dispuseram sobre as ouvidorias nos seus aspectos conceituais referentes à institucionalização e o cargo do ouvidor a partir de como a ouvidoria da UFPI se estabelece.

A Ouvidoria da UFPI tem como instrumento de implantação o Ato de Reitoria nº 858/09, que faz referência à designação da autoridade responsável pelo setor, formato no qual se encontrava constituída no ano que correspondeu à verificação de seu arranjo no âmbito institucional (2017), o que se evidenciou ao todo em 6 (seis)²⁹ universidades federais (ANEXO A).

A ausência de regulamentação da composição dessas instâncias mediante aprovação por atos normativos que disciplinassem aspectos como finalidades, quadro de competências ou cargo do ouvidor foi observada ainda em universidades cujas ouvidorias internas estiveram instituídas expressamente, totalizando 10 (dez) IFES (ANEXO A). Isso equivale a 16%, conforme evidenciado no gráfico 3, o que, por sua vez, vem a impactar negativamente na institucionalização das ouvidorias, traduzida pelo “[...] reconhecimento formal e público de suas competências” e assegurada mediante sua previsão expressa em dispositivo legal ou normativo (BRASIL, 2013b, p.25).

Gráfico 3: Ouvidorias universitárias regulamentadas por atos normativos



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

²⁹ Das seis universidades federais verificadas no referido ano, duas foram instituídas entre 2015 e 2016, estando a UFPI entre as de implantação mais antiga (2009) (cf. Quadro 10).

Destaca-se que as demais 53 (cinquenta e três) universidades federais que disciplinaram pelo menos um dos aspectos elencados no parágrafo anterior o fizeram por meio dos instrumentos normativos dispostos na tabela 1:

Tabela 1 – Instrumentos de composição das ouvidorias na estrutura organizacional

Atos Normativos	Quant.	%	(Quant./63)100
Estatuto	02	03	03
Regimento geral	13	18	21
Regimento Interno da Administração Superior/Reitoria	12	16	19
Regulamento específico	46	63	73
Total	73*	100	>100

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

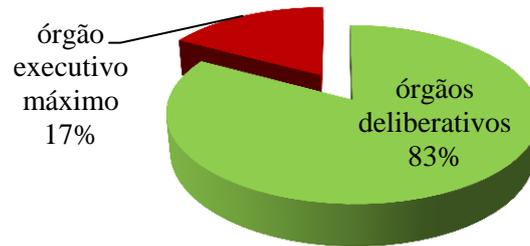
Nota: *Valor ultrapassa a totalidade das universidades federais regulamentadas (53) por haver ouvidorias disciplinadas por mais de um documento institucional.

Observou-se que 63% dos atos normativos que tratam da composição das ouvidorias internas na estrutura organizacional das IFES se referem a instrumentos específicos que as instituíram ou estabeleceram seu regimento interno; 16% remetem ao regimento interno da Administração Superior ou Reitoria; 18%, ao Regimento Geral, e 3%, ao Estatuto.

O exame desses instrumentos normativos revelou ainda que 14 (quatorze) ouvidorias estiveram disciplinadas por até 02 (dois) atos normativos, a exemplo da UFRN, UFPA, FURG e UFPA enquanto 03 (três) fizeram-se presentes em 03 (três) deles como a UTFPR, UFTM e UNILA, sendo as duas primeiras por meio do Estatuto, Regimento Geral e Regulamento Específico, o que justifica o total desses documentos ultrapassar a quantidade de IFES que regulamentaram essas instâncias internamente.

A relação entre a quantidade de cada espécie normativa e o total das universidades federais demonstrou que, enquanto apenas 3% destas IFES as contemplaram em seu Estatuto, 73% das ouvidorias universitárias federais trataram das normas que as compõem na estrutura organizacional por regulamentos específicos, o que em números absolutos representou 46 (quarenta e seis). Destas, em 38 (trinta e oito) estes instrumentos foram aprovados por resoluções ou decisão de órgãos deliberativos o que representou 83% conforme o gráfico 4, sendo que em 30(trinta) por órgão deliberativo máximo, a exemplo da UNB, UFRJ, UFRR, UFPB e UTFPR o que evidencia um maior grau de institucionalidade, haja vista esta ser proporcional ao nível de complexidade do processo para alterações em seus elementos constitutivos (BRASIL, 2013b).

Gráfico 4 – Aprovação de normas de ouvidoria por regulamento próprio



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Observou-se que a UFPI está inserida entre as 50 (cinquenta) universidades federais que não especificaram sobre finalidades, competências ou cargo do ouvidor em seu estatuto e/ou regimento geral, que, juntamente com atos normativos específicos e legislação federal, disciplinam sobre a organização institucional das IFES, o que se exceuiu em 13 (treze) universidades como UNIFESP, UFERSA, UTFPR, UFAC e UFBA.

Não obstante, um número maior de IFES fez alusão a suas ouvidorias internas no texto de seus estatutos e/ou regimento geral quando levada em consideração a aprovação dessas instâncias na estrutura organizacional por tais documentos, a exemplo da UFV, UNILAB e UNIFAL, perfazendo um total de 20 (vinte) universidades, o equivalente a 32%, conforme demonstra o gráfico 5.

Gráfico 5 – Representação das ouvidorias no estatuto e regimento geral



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Do total mencionado acima, verificou-se que 08 (oito) relacionam-se a estatuto e 17 (dezessete) a regimento geral, tendo em vista 05 (cinco) ouvidorias universitárias apresentarem-se em ambos, como foi o caso da UNB, UNILA, UFAL, UTFPR e UFTM. Ademais, na verificação desses documentos, constatou-se também a presença dessas instâncias em mais de uma das categorias de composição analisadas, conforme demonstra a tabela 2, o que explica um número de IFES tanto para o estatuto como para o regimento geral

superior à quantidade expressa acima, sendo sua alocação na estrutura administrativa elemento de destaque.

Tabela 2 – Ouvidorias universitárias no Estatuto e Regimento Geral

Composição das Ouvidorias	Estatuto		Regimento Geral	
	IFES	%	IFES	%
Lócus na estrutura organizacional	07	70	13	40
Competências	—	—	06	19
Finalidades	02	20	06	19
Cargo do ouvidor	01	10	07	22
Total	10	100	32	100

Fonte: Elaborada pela autora, 2018.

A despeito de a Ouvidoria da UFPI já estar inserida na estrutura organizacional³⁰ no que concerne ao seu *lócus*, detectaram-se disparidades tendo em vista apresentar-se tanto como órgão suplementar³¹ e também como um órgão ligado à reitoria (ANEXO E). Todavia, embora ambas as classificações a posicionem como um setor vinculado ao órgão executivo máximo da instituição, os órgãos de apoio administrativo não estão elencados no Estatuto ou Regimento Geral da UFPI e tampouco a ouvidoria foi incorporada no rol dos órgãos suplementares apresentados por esses documentos.

A vinculação administrativa das ouvidorias universitárias foi tratada de forma expressa³² em 47 (quarenta e sete) IFES, das quais apenas a UFPR relaciona-se a órgão deliberativo máximo, enquanto que as demais se encontram vinculadas à reitoria, órgão ao qual a Ouvidoria da UFPI está subordinada, haja vista a escolha do seu titular ter sido efetivada por livre nomeação da autoridade executiva máxima.

Embora a UFPI esteja inserida entre as 16 (dezesseis) IFES que não dispuseram sobre a escolha de seus ouvidores, a forma como foi efetivada na instituição, ou seja, apenas por indicação pelo gestor máximo, foi adotada por 17 (dezessete) das demais IFES que a disciplinaram, a exemplo da UFMG, UFPE, UFCA e UNIPAMPA o que representou 36%, conforme demonstra o gráfico 6, sendo que, em 45% das ouvidorias, embora a escolha do ouvidor se dê também por iniciativa do dirigente máximo, esta é efetivada mediante aprovação de órgãos deliberativos da instituição, conforme se verificou na UFG, UFPA, UFT e UFFS. Ambos os formatos, enfraquecem o atributo da autonomia, que segundo Lyra (2011,

³⁰ Ato de Reitoria nº 117/2015.

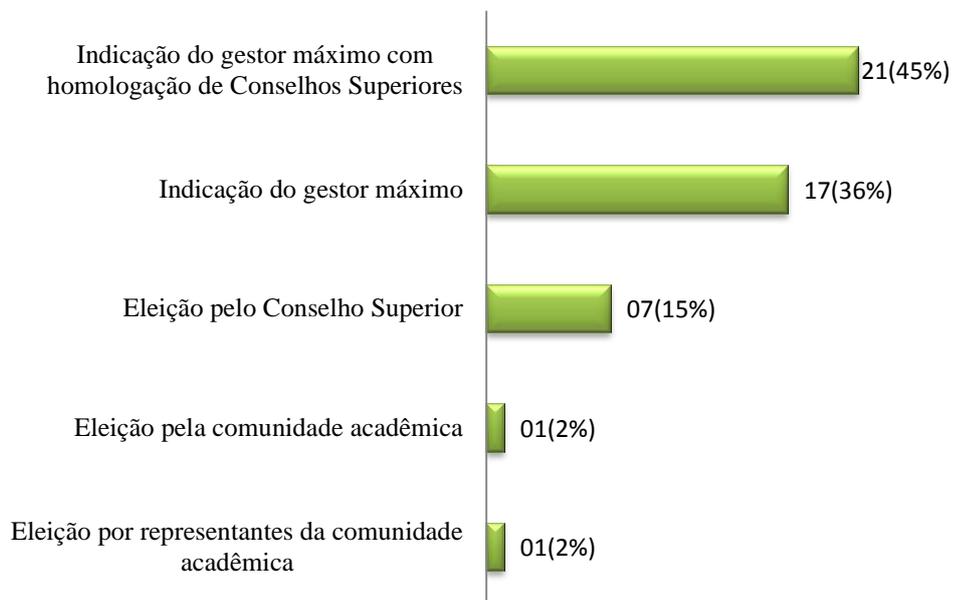
³¹ Disponível em: <http://www.ufpi.br/orgaos-suplementares>.

³² Tomou-se por base o Estatuto, Regimento Geral, Regimento da Administração Superior (ANEXO B) e documentos institucionais (ANEXO A).

p. 179), tem como uma de suas expressões “[...] a escolha do seu titular por um colegiado independente do gestor, com a participação da sociedade”.

Os resultados demonstraram que, em 15% das ouvidorias que regulamentaram a escolha do ouvidor, o Conselho Superior delibera sua escolha, o que ocorre, por exemplo, na UFPB, UFCG e UFS. Há ainda a UFTM em que o ouvidor é escolhido por membros da comunidade acadêmica e a UFOP em que esse processo se dá por entidades representativas dos docentes, discentes e técnicos administrativos, configurando-se conforme gráfico 6.

Gráfico 6 – Regulamentação da escolha do ouvidor nas universidades federais



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Destaca-se que a responsável pela ouvidoria na UFPI, conforme ato de nomeação, é docente da instituição com dedicação exclusiva (DE). O estabelecimento de critérios para escolha do cargo de ouvidor foi observado por 38 (trinta e oito) universidades federais, as quais, excetuando-se a UFT e UFVJM que consideraram a possibilidade do referido cargo ser ocupado por um servidor pertencente ao quadro de outra IES, dispuseram, em termos gerais, ser o ouvidor um servidor efetivo da instituição.

A observância desse critério foi constatada em 98% das universidades públicas federais, de acordo com a Tabela 3, mediante análise das portarias de nomeação dos ouvidores universitários em exercício no ano de 2017 (ANEXO C) e consulta ao portal da transparência do governo federal. Ambas revelaram ser o perfil do ouvidor nas universidades federais o de um servidor técnico administrativo, o equivalente a 63%, com jornada de trabalho de 40h, destacando-se dentre os ativos permanentes os de nível superior. Já os

docentes, como é o caso da UFPI, representaram uma minoria de 37%, sendo que 35% trabalham em regime de dedicação exclusiva. Ademais, 80% dos ouvidores designados eram servidores com mais de três anos de efetivo exercício nas instituições as quais estiveram vinculados, conforme demonstra a tabela 3.

Tabela 3 – Perfil dos ouvidores universitários federais

Vínculo na IFES*	Situação do vínculo	Jornada de trabalho		Tempo de serviço na IFES			
		Ativo Permanente	Cargo Comissionado ³³	40 h	DE	Inferior a 3 anos	A partir de 3 anos
Docentes		37%	-	2%	35%	5%	32%
	Superior	30%	-	30%	-	8%	22%
Técnicos administrativos	Médio	29%	2%	31%	-	5%	26%
	Apoio	2%	-	2%	-	2%	-
TOTAL		98%	2%	65%	35%	20%	80%

Fonte: Elaborada pela autora, 2018.

Nota: *A UFMT não foi considerada, pois o cargo era vago em 2017.

Destaca-se ainda que 21(vinte e uma) ouvidorias universitárias federais dispuseram em seu regulamento interno sobre a proibição de acúmulo do cargo de ouvidor com o exercício de função de direção ou assessoramento e/ou mandato classista, o que se observou em IES como a UFOPA, UFSCAR, UNIR, UFRB e UFABC.

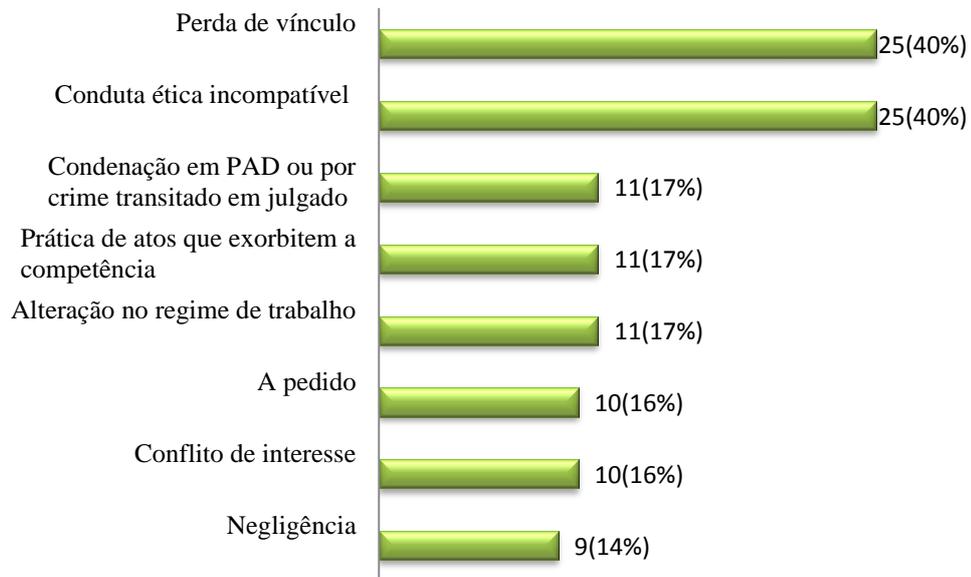
No que concerne à destituição, a UFPI faz parte da maioria das IFES que não disciplinam sobre sua forma ou motivação, totalizando em números absolutos 37 (trinta e sete). Apesar de 26 (vinte e seis) ouvidorias terem inserido expressamente em seus regulamentos os motivos de desligamento de seus titulares, com destaque para a perda de vínculo com a instituição e conduta incompatível, ambas equivalendo a 40% (Gráfico 7), apenas 23 (vinte e três) ouvidorias mencionaram sua forma de destituição, sendo que, em 19 (dezenove), a mesma ocorre por deliberação do Conselho Superior.

Dessas últimas, em 08 (oito), o referido processo dar-se-á por proposição de integrantes da comunidade acadêmica, sendo que 03 (três) mantêm ainda a prerrogativa do contraditório e da ampla defesa, como foi o caso da UFMG³⁴, UFG e UFCG, enquadrando-se, quanto ao processo de destituição, ao modelo ideal proposto por Cardoso, Menezes e Lima Neto (2016), sendo que o instituto da ampla defesa foi proposta por mais 09 (nove) ouvidorias universitárias federais, como é o caso, por exemplo, da UNIR, UFF e UNIPAMPA.

³³ O referido cargo comissionado era exercido por servidor técnico-administrativo inativo proveniente de outra IFES.

³⁴ A UFMG fora mencionada por Cardoso, Menezes e Lima Neto (2016) como instituição de destaque quanto à prerrogativa do contraditório e da ampla defesa em um estudo realizado pelos autores com o objetivo de estabelecer proposições com vistas a constituir um modelo ideal de ouvidoria pública.

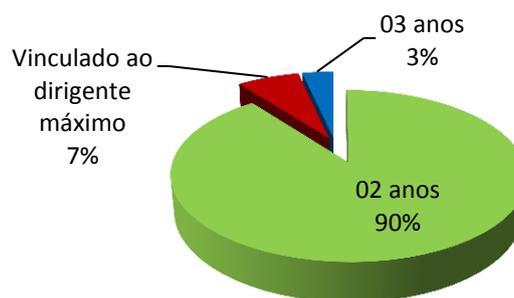
Gráfico 7 – Motivos de destituição do ouvidor nas universidades federais



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

O mandato do titular da ouvidoria para exercício do cargo foi outro fator disciplinado pelas universidades públicas federais, o que se constatou em 29 (vinte e nove) destas IFES, a exemplo da UFCG, UFSJ e UFRB. Este quantitativo evidencia que tal regulamentação ocorre de forma mais expressiva em ouvidorias cuja escolha do titular se efetiva por livre iniciativa do reitor, o que conforme o gráfico 06 está representado por 20(vinte) ouvidorias. Especificamente no que tange a instituição de mandato, estas instâncias configuraram-se de acordo com o gráfico 08.

Gráfico 8 – Mandato do ouvidor nas universidades federais



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

A maior parte das universidades federais instituiu mandato de dois anos para seus ouvidores internos, o que representa 90% (gráfico 8), sendo que, do total das IFES que dispuseram sobre o período de permanência dos ouvidores no cargo, apenas 25 (vinte e cinco) viabilizaram sua recondução por igual período. Além da escolha do ouvidor por um colegiado independente, a instituição do mandato relaciona-se de forma intrínseca ao atributo da autonomia, sendo que sua designação já foi considerada um requisito indispensável para que o

ouvidor pudesse exercer “[...] seu *múnus* com um mínimo de independência e credibilidade” (LYRA, 2009, p. 29).

Não obstante, embora 34 (trinta e quatro) das ouvidorias universitárias federais não o houvessem disciplinado, em análise das portarias dos ouvidores à frente do cargo em 2017, constatou-se que, além da UFPI, onde a nomeação da ouvidora ocorreu em 2009, apenas a UFMA, a UFRGS, a UFSC, a UFRJ e a UFLA tiveram seus ouvidores designados em período anterior ou no referido ano, conforme ser verifica no quadro 14. Também se observou que, desde a implantação desses institutos, apenas na UFSC, a mais antiga ouvidoria dentre as mencionadas acima, houve alternância na ocupação do cargo. Cardoso, Menezes e Lima Neto (2016, p. 91) destacam que assim como é importante se “[...] reconhecer e criar as condições para a continuidade do trabalho quando bem realizado”, o estímulo à alternância deve ser visto como algo “natural” e “salutar”.

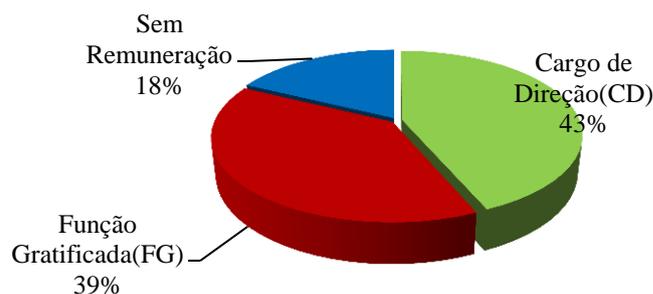
Quadro 14 – Período de nomeação dos ouvidores

IFES	Ano de nomeação dos ouvidores universitários em exercício no cargo em 2017	Ano de implantação das ouvidorias
UFPI	2009	2009
UFLA	2009	2010
UFRGS	2009	2009
UFMA	2008	2008
UFRJ	2008	2008
UFSC	2004	1996

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Quanto à remuneração do cargo de ouvidor, embora a UFPI componha a maioria das universidades que não a tenha disciplinado, o que se evidenciou em apenas 07(sete) universidades, a exemplo da UNILA, UFG e UFRR, o ato de designação da responsável pelo setor de ouvidoria geral na instituição atribuiu à mesma uma gratificação correspondente ao cargo de direção (CD), o que também pode ser observado em 43% do total de ouvidorias universitárias federais no período em análise, sendo que em 18% os ouvidores não auferem remuneração pelo exercício do cargo, conforme demonstra o gráfico 9.

Gráfico 9 – Remuneração dos ouvidores universitários federais



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

4.2 A Ouvidoria da UFPI na gestão administrativa

Nesta pesquisa, se empreendeu a verificação da Ouvidoria da UFPI na gestão administrativa no período de 2009, ano de sua implantação, a 2017. Foram analisados documentos institucionais - relatórios de gestão da instituição enviados aos órgãos de controle e de autoavaliação institucional, registros em arquivo da ouvidoria (relatórios de ouvidoria, planos de trabalho) -, artefatos físicos (formulário eletrônico, presença da ouvidoria na página eletrônica da UFPI), além de respostas a entrevistas com a ouvidora e gestores.

A atuação prática da ouvidoria interna da UFPI foi examinada com o intuito de investigá-la como via de acesso da comunidade acadêmica à Administração, sua contribuição para o controle social na instituição e como uma ferramenta de gestão.

Sob a perspectiva do “acesso”, investigou-se a conformidade da configuração do formulário *on line* de manifestação com o que preconiza as instruções normativas bem como a efetividade da ouvidoria como canal de diálogo entre a gestão e a comunidade acadêmica por meio das demandas, identificadas por público, tipologias, assuntos e setores contatados. O formulário *on line*, acessível pelo SIGAA, foi implantado em julho de 2016, viabilizando a participação da comunidade acadêmica por meio do cadastro de suas “Informações pessoais” e “Informações sobre a manifestação”, conforme a figura 1:

Figura 1 – Formulário *on line* de manifestação

Fonte: site da UFPI³⁵(2018).

³⁵ <https://sigaa.ufpi.br/sigaa/public/ouvidoria/Manifestacao/form.jsf?aba=p-ouvidoria>.

O formato do documento eletrônico, segundo a ouvidora, está de acordo com o que preconizam as normas da OGU, como a “Instrução Normativa 01/14, que assegura o direito do cidadão de acompanhar o controle da administração pública e da Instrução Normativa³⁶ que evidencia normas para o cumprimento de denúncias anônimas” (informação verbal³⁷).

O acompanhamento pelo cidadão de uma demanda por ele realizada via cadastro *on line* se efetiva mediante um número de protocolo gerado pelo sistema, sendo que, embora o formulário eletrônico assegure o direito de sigilo ao demandante, não está configurado para realização de denúncias anônimas, haja vista a obrigatoriedade da identificação do demandante nas “Informações Pessoais” (Figura 1).

Ademais, as tipologias de manifestações descritas na parte referente a “Informações sobre Manifestação” (Figura 1) não estão em conformidade com o que recomenda a IN OGU 01/2014 e também com a classificação utilizada pela ouvidoria nos seus relatórios de gestão, conforme demonstra o quadro 15.

Quadro 15 – Tipologias de manifestação

IN OGU/CGU	Cadastro Eletrônico - SIGAA	Relatórios de Ouvidoria
✓ Solicitação	✓ Informação	✓ Informação
✓ Denúncia	✓ Denúncia	✓ Denúncia
✓ Elogio	✓ Elogio	✓ Elogio
✓ Reclamação	✓ Reclamação	✓ Reclamação
✓ Sugestão	_____	✓ Sugestão
	✓ Outro	✓ Outros
	✓ Crítica	✓ Crítica

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Destaca-se que a seção que corresponde às “Informações sobre Manifestação” contempla ainda a obrigatoriedade da “Categoria do Assunto”, a qual se subdivide como ilustrado na figura 2.

Figura 2 – Categoria do assunto do formulário *on line*

Fonte: site da UFPI (2018).

³⁶ Conforme IN/CGU-OGU nº 01/14, ficam estabelecidas normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas, além de diretrizes para reserva de identidade do denunciante (BRASIL, 2014c).

³⁷ Entrevista com a ouvidora da UFPI (2018).

Logo em seguida à “Categoria do Assunto”, inclui-se o item correspondente a “Assunto”, que, de acordo com cada categoria, dispõe-se conforme quadro 16.

Quadro 16 – Categoria e assunto do formulário *on line*

Categoria do Assunto	Assunto
Acadêmico	Abandono de Curso, Diplomas e Certificados, Monitoria, Pós-graduação, Relação Professor x Aluno, Revalidação de Diploma, Teste de proficiência, Transferências e Reintegração.
Administrativo	Concurso, Divulgação de Edital, Falta de Professor, Relacionamento professor aluno, Relacionamento professor x professor, Relatório, Aquisição de Material Permanente.
Assistência ao Aluno	Bolsas, Monitoria e Residência Universitária.
COPESE	Concursos e seleções, Enem, SISU.
Diversos	Outros.

Fonte: site da UFPI (2018)

As categorias de assunto (Figura 2) “Certificados e Diplomas”, “Denúncias”, “Editais”, “Mestrado em Educação”, “Mestrado em Políticas Públicas”, “Orçamento”, “Pós-graduação”, “Restaurante Universitário”, “Aluno e Professor” e “Reintegração” não dispuseram de assuntos relacionados e poderiam ter sido suprimidas, haja vista também os assuntos “Diplomas e Certificados”, “Transferência e Reintegração”, “Relação professor x aluno” e “Pós-Graduação”, que envolvem “Mestrado em Políticas Públicas” e “Mestrado em Educação”, já constarem em “Categoria do Assunto” Acadêmico (Quadro 16).

Já a supressão da categoria do assunto “Denúncias” se justificaria por tratar-se de uma tipologia de manifestação, conforme Figura 1, enquanto que a eliminação das categorias “Editais”, “Orçamento” e “Restaurante Universitário” apoiar-se-iam na possibilidade de serem remanejadas para a categoria do assunto “Administrativo”.

Ademais, também caberia exclusão da categoria do assunto “COPESE”, tendo em vista constituir uma unidade administrativa, não ocasionando prejuízo aos assuntos a ela relacionados, conforme a figura 3, uma vez que já existe o assunto “Concursos” na categoria “Administrativo”, assim como os assuntos “ENEM” e “SISU” poderem ser realocados para a categoria do assunto “Acadêmico”.

Figura 3 – Assuntos da categoria COPESE

Fonte: site da UFPI (2018).

Destaca-se que o formulário de acesso anterior à ativação do módulo da ouvidoria pelo SIGAA e ainda disponível no site antigo da universidade³⁸ não disponibiliza ao usuário dos serviços opções de cadastro das demandas por categorias, seja de assuntos ou de manifestações, apenas o envio de mensagens (Figura 4). Além disso, tanto inviabiliza o controle e o acompanhamento da comunidade acadêmica de sua demanda, como dificulta a sistematização das informações por parte da ouvidoria, o que, somado à ausência de normas internas que regulamentem os serviços, estabelecendo rotinas e padrões de funcionamento, impacta sobremaneira na sua capacidade de produzir informações gerenciais.

Figura 4 – Formulário de acesso

Fonte: site da UFPI (2017).

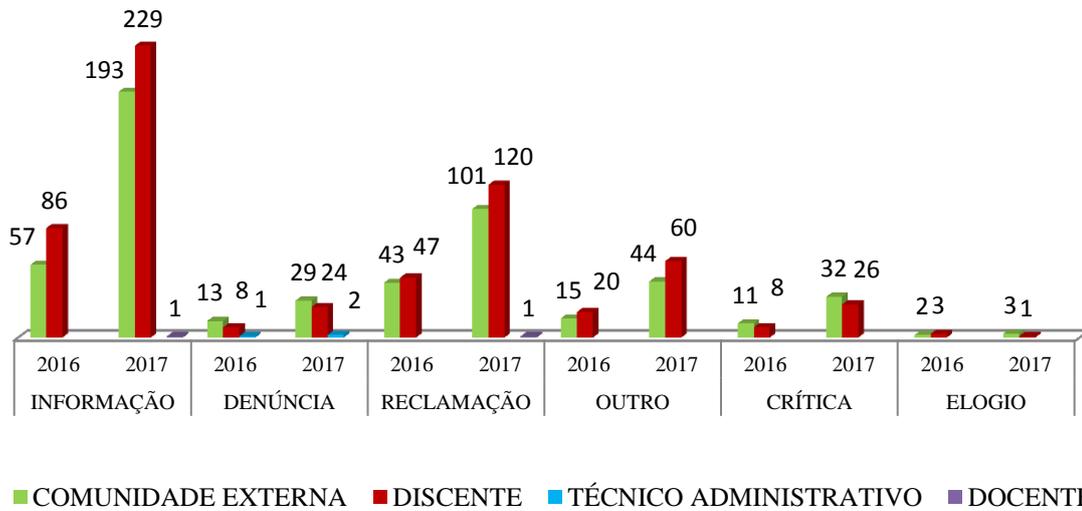
A investigação do “Acesso” também compreendeu a verificação da ouvidoria como elo entre a gestão universitária e a comunidade acadêmica. Nessa perspectiva, no que tange às demandas da comunidade no período em análise, fatores como a ausência de padronização nas tipologias (Quadro 15), de dados estatísticos no período que antecedeu o sistema informatizado e de uniformidade no uso de indicadores nos relatórios de gestão da ouvidoria de 2016 e 2017 inviabilizaram uma comparação desses dados, que, por seu turno, só passaram a estar disponíveis a partir de meados de 2016.

Não obstante, por meio do relatório geral de manifestação do sistema SIGAA, foi possível, em caráter demonstrativo, verificar que, nos períodos de 2016 (a partir de julho) e 2017, conforme o gráfico 10, as categorias de manifestantes que mais procuraram o serviço de ouvidoria foram discentes, seguida da comunidade externa. Ademais, as tipologias de manifestação mais demandadas corresponderam, por ordem, a pedidos de “informação”³⁹, “reclamação” e “outro”, seguidos por “denúncia” e “crítica”, ambas com a mesma quantidade de demandas, e “elogio”.

³⁸ <http://www.leg.ufpi.br/ouvidoria.php>.

³⁹ Não foram considerados os pedidos de informação solicitados mediante o SIC que, a partir de meados de 2017, passaram a ser encaminhados às unidades administrativas pelo SIGAA.

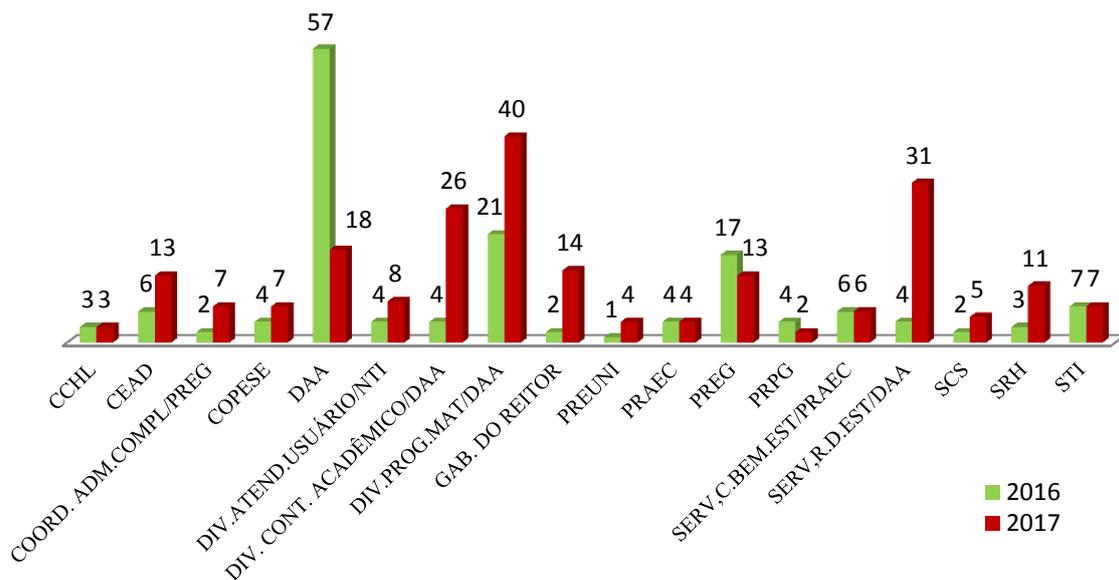
Gráfico 10 – Demandas por público e tipologias de manifestação



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Observou-se que dentre 18 (dezoito) das unidades administrativas que apresentaram demandas no período de análise dos relatórios do SIGAA (Gráfico 11), destacaram-se por um maior quantitativo as unidades que compõem a Pró-Reitoria de Ensino e Graduação (PREG); a Diretoria de Administração Acadêmica (DAA) e os setores a ela interligados, como a Divisão de Controle Acadêmico e o Serviço de Registro de Diplomas e Certificados; o Centro de Educação a Distância (CEAD); a Coordenação Permanente de Seleção (COPESE), a Superintendência de Recursos Humanos (SRH) e a Superintendência de Tecnologia da Informação (STI).

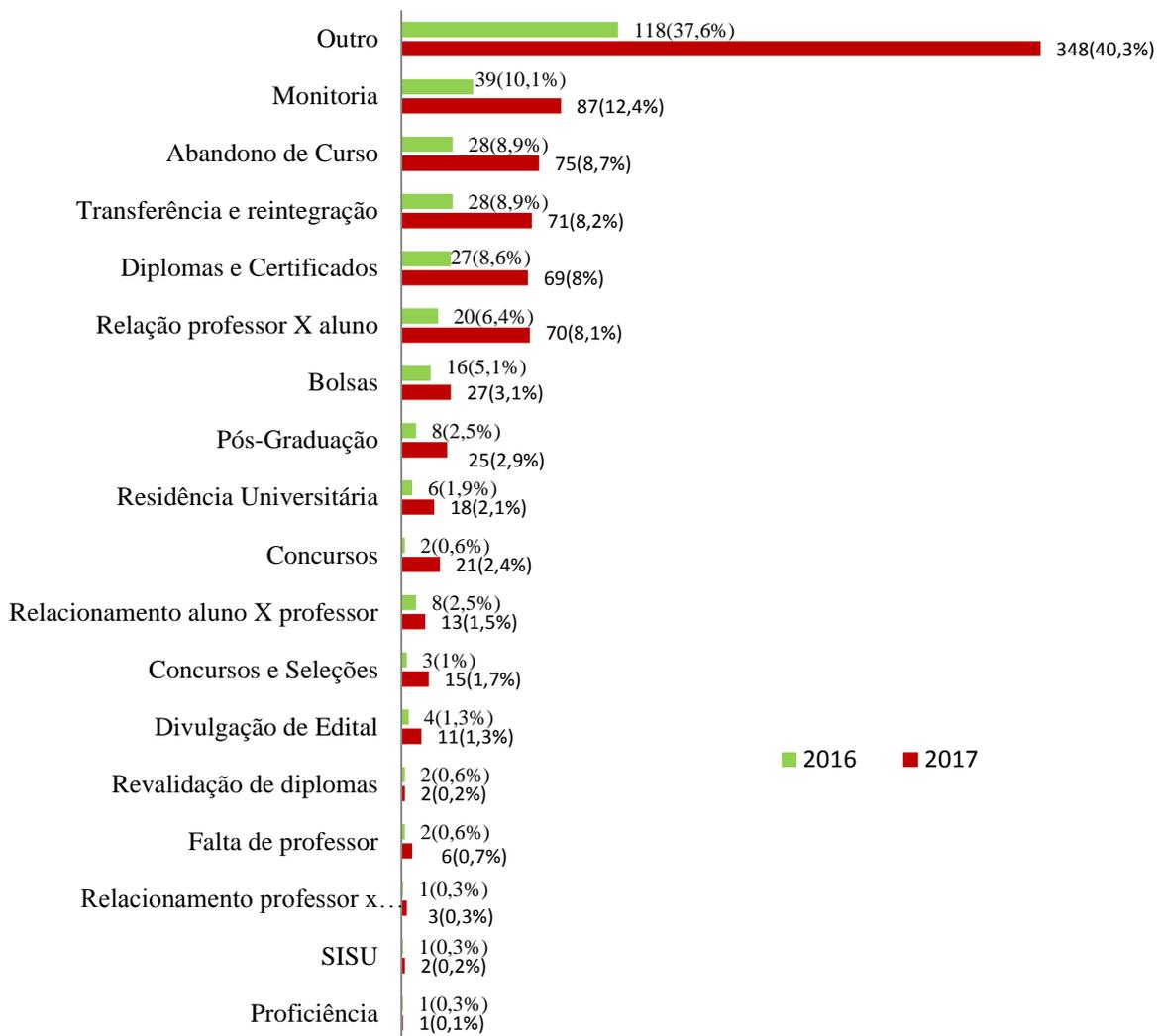
Gráfico 11 – Unidades demandadas



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Dentre os assuntos mais demandados, os de maior destaque foram “Outro” (categoria de assunto “Diversos”), “Monitoria” (categoria de assunto “Assistência ao Aluno”), “Transferência e Reintegração”, “Abandono de Cursos”, “Relação Professor x Aluno” e “Diplomas e Certificados” (categorias de assunto “Acadêmico”). Embora a predominância de assuntos refira-se especificamente a demandas de cunho acadêmico, o que justifica os discentes (comunidade interna) estarem à frente da categoria de usuários que mais procurou a Ouvidoria da UFPI, destaca-se que a comunidade externa representou a categoria com um maior quantitativo de manifestações para o assunto “Outro”, o qual, conforme o gráfico 12, foi o mais demandado, com 37,6% em 2016, e 40,3% em 2017. Considera-se que se trata de percentuais muito altos em ambos os períodos, o que representa um aspecto negativo para o processo de gestão da informação proveniente das demandas, haja vista a generalidade do referido assunto, além de denotar falta de transparência por parte da instituição.

Gráfico 12 – Demandas por assunto



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Os relatórios de gestão da ouvidoria de 2009 a 2015, excetuando-se o de 2010, o qual não foi encontrado nos arquivos do setor, dão conta de que, nos períodos que antecederam a efetivação do formulário eletrônico, as unidades administrativas mais demandadas foram a COPESE e o DAA, o que, a partir de 2016, se confirmou por meio dos relatórios estatísticos do SIGAA apenas em relação ao último (Gráfico 11). Dentre os assuntos, destacaram-se matrícula, exames de vagas remanescentes, pós-graduação, diplomas e conflitos entre alunos e professores⁴⁰. Essas informações foram descritas sem que estivessem acompanhadas por dados estatísticos tanto nos registros da ouvidoria como nos Relatórios de Gestão da UFPI (2012-2017) de envio aos órgãos de controle interno e externo cujas informações sobre a ouvidoria, a despeito de sua implantação em 2009, só foram evidenciadas a partir do relatório de gestão institucional no ano de 2012.

Destaca-se que o uso de indicadores e ainda o cumprimento de metas e a verificação do conteúdo dos Planos de Ação da Ouvidoria compreenderam sua verificação no quesito eficácia, categoria que juntamente com gestão de informação, desburocratização e comunicação organizacional viabilizaram sua análise como ferramenta de gestão no âmbito institucional.

Os planos de ação da Ouvidoria da UFPI foram analisados tendo por base as recomendações da IN 01/2014 vigentes à época, haja vista, que com a ausência de atos normativos internos que regulamentassem a composição e o funcionamento da ouvidoria no âmbito institucional, a titular do setor recorrer a “[...] base legal que regulamenta a obrigatoriedade de relação do gestor público com o usuário cidadão [...] para a CF, LAI, decretos e instruções normativas que servem para o território nacional” (informação verbal⁴¹).

Destarte, de acordo com a IN 01/2014, os Planos de Trabalho das ouvidorias públicas federais deveriam incluir a descrição de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos indispensáveis à consecução de suas ações. Além disso, deveria conter, pelo menos, objetivos, projetos, metas, resultados definidos e ações necessárias à obtenção de resultados, referendando-se prazos estimados (BRASIL, 2015c).

Anualmente a Ouvidoria da UFPI elabora planos de ação que descrevem em sua estrutura ações sugeridas, objetivos, metas, equipe responsável e período de realização. No exame de planos de 2010 a 2017, essas informações não contemplaram detalhamento de recursos financeiros, materiais, tecnológicos e não dispuseram de cronograma para sua execução. Destaca-se que também não houve menção a resultados definidos em períodos

⁴⁰ Dados obtidos dos relatórios de gestão da Ouvidoria da UFPI (2009-2015).

⁴¹ Entrevista com a ouvidora da UFPI (2018).

anteriores, prazos estimados e acompanhamento de metas, sendo que este último pode ser justificado pela deficiência no uso de indicadores, haja vista estes viabilizarem o seu monitoramento, o que refletirá na eficácia da ouvidoria, que, por sua vez, é mensurada pelo “[...] grau de cumprimento dos objetivos e metas fixados [...]” (BRASIL, 2018c, RODRIGUES, 2018; GRATERON, 1999, p.12).

Ademais, observou-se que, a despeito da viabilização do uso de indicadores com a ativação do módulo “ouvidoria” pelo SIGAA, os relatórios de gestão do setor não demonstraram uma uniformidade na sua apresentação. Como exemplo, tem-se o que foi evidenciado no relatório de gestão da ouvidoria de 2016, que incluiu as manifestações por público, unidades administrativas mais solicitadas e respondidas, e o relatório de 2017, que disponibilizou demandas por tipo de manifestação, por unidades mais solicitadas, pedidos mensais e por resposta, o que impacta na melhor forma de avaliar o comportamento dos indicadores, qual seja, o seu monitoramento ao longo do tempo (PETENATE, 2011).

A elaboração dos Planos de Trabalho da ouvidoria viabilizou ainda sua atuação no tocante à observância ao cumprimento de recomendações às ouvidorias públicas federais contidas no art. 3º da IN OGU 01/2014, cuja verificação demandou a análise da ouvidoria sob a perspectiva das categorias apresentadas no quadro 17.

Quadro 17 – Atuação da Ouvidoria da UFPI no cumprimento da IN OGU 01//14 (continua)

IN/OGU	Ouvidoria da UFPI	Variáveis
Elaboração do Plano de Trabalho Anual.	Há elaboração do Plano de Ação “procurando atender a capacitação, informação, leis e decretos [...] ele é alinhado e análogo ao Plano de Trabalho Anual [...] contém os compromissos, metas e ações que a gente estabelece para aquele ano [...] Nós mesmos fazemos uma avaliação no final do ano, se cumprimos e não cumprimos” (informação verbal ⁴²)	Eficácia
Processamento de informações obtidas por manifestações recebidas e pesquisas de satisfação realizadas com o intuito de subsidiar a avaliação dos serviços prestados.	Em relação às pesquisas de satisfação, “nós ainda vamos fazer [...] ainda não deu para implementar” (informação verbal).	Gestão da Informação
Produção de dados e informações.	“Até antes do SIGAA [...] a gente não fazia os dados estatísticos, a gente tinha essa dificuldade [...] não tinha trato dos temas, dos principais órgãos demandados [...] Antes era amostra” (informação verbal).	
Produção de relatórios sobre as atividades realizadas.	Os relatórios de gestão da Ouvidoria da UFPI são produzidos “a cada três meses ao reitor e anualmente encaminhado para a reitoria, auditoria, planejamento e SCS [...]” (informação verbal).	

⁴² Entrevista com a ouvidora da UFPI (2018), fonte também de todas as demais informações verbais constantes no quadro 16.

IN/OGU	Ouvidoria da UFPI	Variáveis
Envio de relatórios das ouvidorias públicas federais à OGU com periodicidade mínima semestral	Os relatórios “são enviados à OGU anualmente” (informação verbal).	Prestação de Contas
Promoção de articulação permanente com instâncias e mecanismos de participação social	“Estamos em rede [...] vamos aos encontros [...] mas há um pouco de dificuldade, pois participamos mais de eventos da rede SIC e já fomos comunicados que haverá redução” (informação verbal).	Desburocratização
Monitorar o cumprimento de prazos e qualidade das respostas.	O prazo adotado pela ouvidoria para atendimento às demandas é de “vinte dias e seu monitoramento ocorre pelo próprio sistema” (informação verbal).	

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Ademais, embora a Ouvidoria até então não tenha realizado pesquisas para mensurar o grau satisfação do usuário de seus serviços e dos demais ofertados pela UFPI (Quadro 17), indicador relevante para o processo de gestão da informação, foi constatada a presença desta unidade no item correspondente à “Aferição de grau de satisfação dos cidadãos-usuários” nos Relatórios de Gestão da UFPI enviados aos órgãos de controle. Esses relatórios mencionaram, no conteúdo do referido item, que críticas, sugestões e elogios são feitos por meio dos canais de manifestação da ouvidoria, ou seja, formulário eletrônico, telefone, *e-mails* e ainda por depoimentos.⁴³

Observou-se que, embora a ouvidoria interna seja percebida institucionalmente como um canal para a comunidade se manifestar sobre os serviços ofertados pela instituição, fatores como deficiência no tratamento das demandas e lacunas na apresentação de dados estatísticos (Quadro 17) produzidos pela ouvidoria impactam sobremaneira na qualidade da informação produzida em seus relatórios, o que compromete sua capacidade de subsidiar a gestão no processo de tomada de decisões.

Ainda no que concerne à satisfação do usuário, os Relatórios de Gestão da UFPI de 2015 e 2016 fazem menção à ouvidoria no processo de autoavaliação institucional proposto pelo SINAES, o que foi ratificado pela titular da unidade: “[...] a avaliação interna coloca itens relacionados à ouvidoria [...] ali é um *feedback*” (informação verbal⁴⁴). Embora apenas os Relatórios de Gestão da UFPI dos anos em destaque acima tenham contemplado a ouvidoria no que tange à satisfação do usuário, desde 2010, há itens⁴⁵ sobre a unidade nos

⁴³ Cf. Relatórios de Gestão da UFPI (2013-2017).

⁴⁴ Entrevista com a ouvidora da UFPI (2018).

⁴⁵ A ouvidoria da UFPI foi avaliada entre 2010 e 2017 com o questionamento: “Você já fez uso da ouvidoria da UFPI?, prevendo-se as respostas: *Sim e obtive resposta; Sim e não obtive resposta; Tentei e não consegui; Nunca utilizei e Não conheço*”.

relatórios de autoavaliação institucional pela comunidade interna que, conforme verificação dos dados apresentados no quadro 18, até 2017, revelaram que

Quadro 18 – Relatórios de autoavaliação institucional da UFPI

Ano	Autoavaliação institucional – dimensão “comunicação com a sociedade”	% comunidade interna ⁴⁶
2010	85% da comunidade acadêmica não fez uso da ouvidoria	23%
2011	89% da comunidade acadêmica nunca utilizou a ouvidoria, e 6% dos que a procuraram não conseguiram contatá-la ou não obtiveram retorno de suas demandas.	21%
2012	90% da comunidade acadêmica nunca utilizou o serviço, sendo que, dos 10% que o fizeram, apenas 4,3% obtiveram resposta.	26,42%
2013	85% nunca utilizaram ou desconhecem o serviço, e apenas 6% tiveram retorno	40,64%
2014	89% nunca utilizaram ou desconhecem o serviço, e 6,26% tiveram retorno	25,53%
2015	91% da comunidade acadêmica nunca utilizou o serviço ou o desconhece; 6% dos que fizeram uso foram atendidos.	25,43%
2016	90% da comunidade acadêmica nunca utilizou ou desconhece o serviço de ouvidoria, e apenas 5% dos que procuraram foram atendidos.	30,11%
2017	90% da comunidade nunca utilizou ou desconhece a ouvidoria, e dos demais que a procuraram apenas 6% obtiveram retorno.	28,27%

Fonte: Relatórios de Autoavaliação (2010-2017)⁴⁷ – adaptado.

A verificação dos relatórios de autoavaliação institucional (2010-2017) permitiu auferir que, embora o percentual de participação da comunidade acadêmica destoe entre um período e outro, em todos os anos, aproximadamente 90% da comunidade nunca utilizou a ouvidoria ou a desconhecem. Dos 10% que a procuraram, em média, aproximadamente a metade obteve retorno de suas demandas, o que evidencia uma baixa funcionalidade do setor no âmbito institucional, indicando deficiência na divulgação do serviço ou indiferença no que tange a esses resultados, dada a sua reincidência.

Importante salientar que os dados dessa avaliação compreenderam não apenas o *campus* sede, mas todos os *campi* fora da sede, envolvendo discentes, docentes e técnico administrativos. Sugere-se, portanto, que haja um maior detalhamento na avaliação da ouvidoria no item “Comunicação com a sociedade”, proposto pelo SINAES, com a inserção de outros critérios, a fim de que o impacto de suas ações no contexto institucional possa ser constantemente revisto pela gestão administrativa, bem como o incentivo à participação da comunidade acadêmica na autoavaliação institucional.

A compreensão da ouvidoria sob o aspecto da gestão da informação, além da observância da sua atuação no processo de avaliação da satisfação da comunidade em relação aos serviços ofertados pela UFPI no que se constatarem lacunas no trato das informações

⁴⁶ Percentual da comunidade interna que participou da autoavaliação institucional e obtido pela relação entre o número de participantes do relatório de autoavaliação e o total da UFPI.

⁴⁷ Disponível em: <http://www.ufpi.br/avaliacao-cpa>

também incorporou a sistematização de dados decorrentes da consolidação de informações provenientes das demandas e formação de um banco de dados por meio da verificação de relatórios de gestão da ouvidoria e pela sua presença nos relatórios de prestação de contas da instituição aos órgãos de controle, ambos, reforçados por entrevista à ouvidora.

No que concerne aos relatórios de gestão da UFPI, a partir de 2013, informações sobre a ouvidoria passaram a constar no item “Relacionamento com a sociedade”, que, dentre outros aspectos, incorpora a descrição dos canais de acesso, devendo contemplar informações gerenciais ou estatísticas concernentes ao atendimento de demandas. Ocorre que, na verificação desses documentos, observou-se que a presença da ouvidoria no referido item não contemplou dados estatísticos, o que reforça a carência de sua utilização pelo setor antes do sistema informatizado (2009-2015), conforme evidenciado em seus relatórios de gestão, dificultando a constituição de um banco de dados.

Destaca-se que esses dados estatísticos provenientes das demandas, quando apresentados por meio dos relatórios de gestão da ouvidoria no período acima, o foram por estimativa (Quadro 17), o que veio a impactar na sua sistematização por essa unidade administrativa, comprometendo a qualidade das informações consolidadas nesses documentos, os quais, no que tange às demandas no referido período, apresentaram o conteúdo demonstrado no quadro 19.

Quadro 19 – Informações sobre demandas da ouvidoria

Houve maior procura por um agendamento individualizado, assim como um maior número de atendimento por telefone.
Destacamos uma maior parcela de consultas e reclamações.
Há um grande aumento no número de sugestões e reclamações.
Houve acessos de servidores técnicos administrativos, docentes e discentes e comunidade em geral.

Fonte: Relatórios de ouvidoria (2009 e 2011- 2015).⁴⁸

Por meio desses documentos, constatou-se ter havido, em períodos anteriores à adesão ao sistema informatizado, quantificação de demandas por *e-mail* apenas nos anos de 2014 e 2015 de forma estimada, apontando uma média de pelo menos 1100 e 940 mensagens anuais, respectivamente. A dificuldade em se constituir um banco de dados provenientes das demandas foi reforçada com o relatório de gestão da ouvidoria de 2016 que elencou informações estatísticas apenas a partir de julho, mês de implantação do módulo “ouvidoria” no SIGAA.

A ausência de informações relevantes para a tomada de decisões e ainda o simplismo de sua apresentação quanto ao comportamento das manifestações, sem uma análise acurada

⁴⁸ Como já informado, o relatório do ano de 2010 não foi fornecido pela ouvidora.

“[...] apenas indicando um efeito ‘sobe e desce’ que acaba sendo relegado pelos gestores” foram entraves destacados por Marques (2015, p. 212) no que diz respeito à elaboração de relatórios, reiterando ainda que sua simples elaboração “[...] sem os devidos cuidados apontados, pode ter o efeito contrário àquele desejado, com a perda de crédito da ouvidoria junto aos dirigentes” (MARQUES, 2015, p. 213).

Destaca-se que a verificação da ouvidoria como ferramenta de gestão no quesito “desburocratização” incorporou o sistema informatizado em uso pela ouvidoria, incluindo ainda o fluxo interno e a resolubilidade das demandas, além da sua participação na elaboração da Carta de Serviço ao Usuário e cooperação dos dirigentes.

Com a implantação do módulo “ouvidoria” pelo Sistema Institucional Integrado de Gestão (SIG), em meados de 2016, esse sistema passou a se destacar no recebimento e tratamento das manifestações e também como forma de envio das demandas às demais unidades administrativas, conforme foi evidenciado pelos gestores que afirmaram, em sua totalidade, terem sido contatados pela ouvidoria.

A ativação do referido módulo representou um avanço ao setor, uma vez que viabilizou a sistematização das informações por meio de indicadores como status, categorias de solicitante, assunto, unidades responsáveis, respostas no prazo e o relatório geral de manifestação. Isso permitiu a análise das informações em conjunto, facilitando a elaboração de relatórios (BRASIL, 2018c). Além disso, conferiu um maior controle e confiabilidade à demanda do usuário, como enfatizaram os gestores: “[...] antigamente vinha tudo em papel e parece que depois que implantaram esse módulo no SIG [...] a tendência é acabar com o de papel” (G1); “Antes do sistema era por e-mail e impresso” (G4). Todavia, apesar da ascensão da ouvidoria nesse aspecto, destaca-se a resistência por parte do setor em aderir ao sistema informatizado implantado pelo governo federal, o e-OUV, disponibilizado aos demais órgãos e entidades de administração pública desde 2014, haja vista a ativação da ouvidoria pelo SIGAA ter ocorrido apenas em julho de 2016.

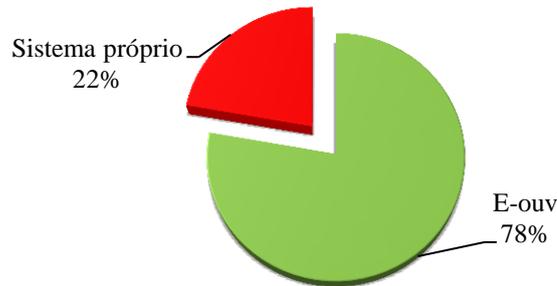
A despeito da adesão ao e-OUV ter sido atestada pela ouvidora da UFPI, em consulta⁴⁹ à CGU, constatou-se que se restringiu apenas à solicitação de simplificação dos serviços públicos (Simplifique!)⁵⁰, não se estendendo às demais manifestações, como fizeram

⁴⁹ “A Ouvidoria da UFPI aderiu ao e-OUV em 15/01/2018 apenas para o recebimento das solicitações de simplificação de serviços públicos (Simplifique!). Para as demais manifestações, a referida ouvidoria mantém formulário eletrônico próprio para o recebimento”. (Informação obtida em consulta à CGU através do E-SIC, em 2018.)

⁵⁰ Módulo de gerenciamento das solicitações de simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos em atendimento ao Decreto nº 9.094/17 e obrigatório a todos os órgãos do Executivo Federal. Disponível em: http://www.simplifique.gov.br/index_files/img/manual-simplifique-usuarios.pdf.

49 (quarenta e nove) universidades públicas federais que aderiram de forma espontânea⁵¹, o equivalente a 78% conforme representado no gráfico 13.

Gráfico 13 – Adesão espontânea ao e-OUV



Fonte: site da OGU⁵²(2018).

Ademais, a adesão da Ouvidoria da UFPI ao e-OUV poderia ter amenizado um dos entraves evidenciados pela titular nos relatórios de gestão desde sua implantação, conforme quadro 20, o qual seja, a necessidade de essa unidade administrativa estar presente na rede de ouvidorias públicas. Isso foi ressaltado em face da deficiência de sua participação em eventos específicos de ouvidorias, haja vista uma maior presença de sua equipe em eventos relacionados ao cumprimento da LAI, o que só foi constatado a partir do relatório de 2014.

Quadro 20 – Entraves enfrentados pela Ouvidoria da UFPI

Ausência da ouvidoria na rede de ouvidores.
Setores que não respondem às demandas.
Respostas fora do prazo.
Carência de apresentação da ouvidoria aos setores internos e aos <i>campi</i> fora de sede.
Ausência de conscientização das ações e prestação de serviços da ouvidoria pelos setores.
Carência de profissional de apoio.

Fonte: Relatórios de gestão da Ouvidoria (2009-2017).

No que tange ao tempo estabelecido à resolubilidade das demandas, compreendida pela capacidade das mesmas serem solucionadas de maneira satisfatória dentro de um prazo determinado (LIMA; CASTELO, 2017/2018), embora este não seja fixado por normas internas, tem obedecido “aos mesmos prazos⁵³ da LAI”, conforme relatado pela ouvidora, o que fora recomendado pela IN OGU 01/2014, antes da regulamentação das ações das ouvidorias públicas federais por meio da Lei nº 13.460/17.

⁵¹ A partir de 1º de outubro de 2018, todas as ouvidorias públicas federais foram registradas no e-OUV, que passou a ser de uso obrigatório por todos os órgãos e entidades do Poder Público Federal, configurando-se como único canal de manifestação em obediência ao Decreto nº 9.492/18.

⁵² Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/cidadao/lista-de-ouvidorias/adesoes-ao-e-ouv>.

⁵³ Em casos de negativa de acesso imediato por parte do órgão ou entidade, o mesmo tem até 20 dias para responder ao pedido de informação, podendo este ser prorrogado por mais 10 mediante justificativa. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/pedidos/prazos>.

Ressalta-se que tão importante quanto a determinação de um período de resposta aos demandantes é o estabelecimento de prazos para que os dirigentes respondam à interpelação do ouvidor, com sanções pela falta de resposta, sendo que a ausência de regulamentação por parte da Ouvidoria deixa o seu titular de “[...] *mãos atadas*, restando apenas cobrar e aguardar resposta” (BARRETO, 2016, p. 160 - grifo do autor).

Essas lacunas na definição dos processos de ouvidoria foram evidenciadas pela maioria dos gestores, que, ao serem indagados sobre os prazos de respostas às demandas que lhes são encaminhadas e a forma como tomaram ciência dos mesmos, se manifestaram nos seguintes termos: G1 respondeu não saber; G3 e G5, embora tenham dito que desconhecem os prazos das devolutivas à ouvidoria, afirmaram ter sido comunicados dos mesmos, respectivamente, “Por via SIGAA” e “No documento vêm os prazos”; G2 e G6 se limitaram a afirmar que, quando demandados, a ouvidoria informa os prazos de resposta; G7 informou que inicialmente não tinha conhecimento dos prazos, mas que depois “[...] começou a receber a demanda e o prazo de resposta”, o que evidencia uma das vantagens estabelecidas pelo uso do sistema informatizado: o controle dos prazos no que concerne ao atendimento das demandas (LIMA; CASTELO, 2017/2018).

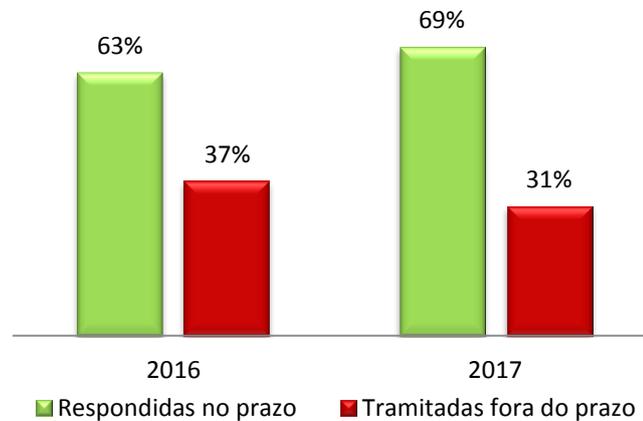
Ainda em relação aos prazos, apesar de os relatórios de ouvidoria terem evidenciado a falta de conscientização quanto à prestação de seus serviços pela gestão administrativa (Quadro 20), alguns dirigentes discorreram sobre a importância de cooperar com a ouvidoria, a exemplo de G4, que afirmou ser a cooperação “Importante, pois vai priorizar e fortalecer a transparência do serviço da universidade para a sociedade”, e G5 que afirmou ser “De extrema importância porque, se não tiver a colaboração de todos, a instituição não tem uma ouvidoria atuante, não atinge o objetivo dela”.

Apesar dessa conscientização em relação à colaboração com os serviços de ouvidoria, confirmada na entrevista pela titular da unidade, segundo a qual está “[...] melhorando bem, no começo havia resistência”, constatou-se haver resistência no cumprimento dos prazos. Tal dificuldade foi enfatizada pelos gestores, os quais afirmaram terem sido contatados pela ouvidoria para resolubilidade das demandas: “Ela já veio aqui algumas vezes para dizer que eu estava atrasado” (G1); “A ouvidoria nos procurava quando o setor não respondia, às vezes mandava uma correspondência ou vinha pessoalmente” (G7); “A gente recebe a visita da responsável pelo setor [...] se tem alguma coisa em aberto [...]” (G3).

A insistência da ouvidoria perante os demais setores viabilizou um aumento do número de demandas respondidas no prazo dentro de cada ano, segundo os relatórios estatísticos do SIGAA e conforme demonstrado no gráfico 14. Não obstante, o percentual de

demandas cuja tramitação ocorreu fora do prazo ainda se mostrou elevado, representando, em ambos os períodos, mais de 30%.

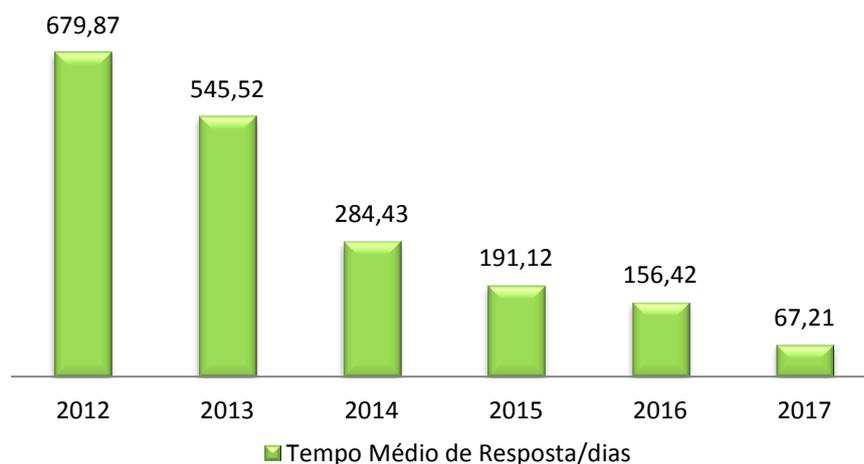
Gráfico 14 – Status das demandas de ouvidoria



Fonte: Relatórios do SIGAA.

Situação análoga fora revelada pelos relatórios estatísticos do e-SIC⁵⁴ no que tange ao tempo médio de resposta aos pedidos de informação, que, apesar de apresentar uma brusca redução desde 2012, conforme o gráfico 15, ainda tem se mantido elevado e distante de alcançar o previsto pela legislação, sinalizando que ainda existe "[...] uma cultura institucional muito burocrática e pouco afeita ao cumprimento de prazos de respostas nas universidades [...]" (VILANOVA, 2012, p. 29).

Gráfico 15 – Tempo médio de resposta



Fonte: Relatórios e-SIC (2012-2017).

O contato da ouvidoria para resolubilidade de demandas também foi evidenciado pela gestão quando se definiu a relação entre as demais unidades administrativas e a ouvidoria,

⁵⁴Relatórios acessados em dezembro/ 2018. Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx

aspecto sobre o qual G1 afirmou: “Quando ela entende que tem uma demanda grave [...] pra responder logo, aí ela vem aqui”. Quando indagados sobre a atuação da ouvidoria como instrumento de participação, G2 enfatizou: “Melhorou bastante nos últimos tempos [...] A ouvidora insiste nos setores da importância e do risco de não se responder alguma coisa, dar uma resposta em tempo hábil e dos riscos de não se dar uma resposta”.

Destaca-se que a participação da ouvidoria na carta de serviços ao usuário também fez parte da análise do setor no que diz respeito à desburocratização. Partiu desta investigação a sua presença nos Relatórios de Gestão da UFPI, que, a partir de 2014, passaram a incluir no item “Relacionamento com a sociedade” um subitem com informações relativas à elaboração da Carta de Serviços ao cidadão⁵⁵, segundo o qual, no caso da UFPI, não há menção à ouvidoria nos referidos documentos.

Embora no decorrer da pesquisa tenha sido constatada a publicação⁵⁶ pela UFPI de sua Carta de Serviços no site institucional, em 2018, informações concernentes à ouvidoria, descritas em forma de comunicação com o usuário, apenas mencionam o endereço de acesso do formulário eletrônico de manifestação, conforme figura 5, não contemplando os serviços por ela ofertados, o que demonstra a necessidade de esse setor definir suas atribuições, divulgá-las aos cidadãos, bem como de a UFPI atualizar sua carta de serviços. Ademais, de acordo com a ouvidora, não houve colaboração da ouvidoria perante os demais setores no que tange ao conteúdo publicado por eles no referido documento.

Figura 5 – A ouvidoria na Carta de Serviço ao Usuário

Ouvidoria – A UFPI possui um sistema de Ouvidoria que pode ser acessado através do site <https://sigaa.ufpi.br/sigaa/public/ouvidoria/Manifestacao/form.jsf?aba=p-ouvidoria>

Fonte: site da UFPI (2018).

No que tange ao fluxo de demandas da ouvidoria, o gráfico 11, referente às unidades administrativas demandadas pelo setor, revela não haver obediência a uma hierarquia haja vista terem sido contatadas pró-reitorias e diretorias a elas interligadas, a exemplo da PREG,

⁵⁵ De acordo com o §2º do art. 7, da Lei nº 13.460/17 a Carta de Serviços ao Usuário deverá incorporar informações claras e precisas relacionadas apresentando no mínimo: I – Serviços oferecidos, II – Requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço, III – Principais etapas para o processamento dos serviços, IV-Previsão do prazo máximo para prestação do serviço, V – Forma de prestação do serviço e VI – Locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço (BRASIL, 2017a).

⁵⁶ <http://www.ufpi.br/cartadeservicos>.

do DAA e ainda de suas subunidades, não obstante, não há definição do fluxo de demandas e dos processos de ouvidoria.

A eficiência em relação ao envio de manifestações a outras unidades é fator fundamental para a atuação da ouvidoria no processo de desburocratização e, nesse sentido, os entraves decorrentes do fluxo de manifestações foram apontados pela gestão como uma dificuldade em relação às demandas de ouvidoria: G1 enfatizou: “Bom, a gente tem alguns casos que vêm pra cá e não são daqui”, enquanto G5 afirmou: “A única dificuldade é quando nos é encaminhado um assunto que não é nosso, que não é da nossa área, então a gente não tem como responder, o que acontece”, e G8: “[...] vem às vezes até coisas que, embora a gente esteja explicitamente citado, não tem nada a ver com a gente, são muito mais vinculadas ao gabinete do reitor, PRAD, COPESE”. Esse entrave foi ainda apontado por G1 como sendo um dos pontos fracos de atuação da ouvidoria ao informar que há “[...] certas demandas que não deveria ser eu o demandado”. Tal situação demonstra a importância de se estabelecerem requisitos mínimos para a escolha do ouvidor, dentre eles “[...] o conhecimento do funcionamento interno da organização” o que lhe possibilita “[...] buscar respostas nas áreas corretas, obtendo-as de maneira rápida” (BRASIL, 2018c).

Em relação ao fluxo de envio das manifestações G3 destacou “A quantidade de demandas”, como sendo uma dificuldade de seu setor em relação à ouvidoria, o que também foi constatado por G5, que a apontou como óbice:

A fase assim de maior demanda sempre quando era implantada uma coisa nova, tipo quando foi implantado o SIGAA, no início do SISU [...] nas normas internas da universidade que regulam o ensino de graduação. Então tudo isso gera muitas dúvidas não só do alunado, mas também de docente e servidores.

Os relatórios de gestão da ouvidoria até o ano de 2015 enfatizaram as vultosas quantidades de demandas às unidades administrativas referentes a pedidos de informação, conforme constatado com a efetivação do SIGAA, sendo que esses relatórios gerenciais destacaram a necessidade de maior divulgação dos serviços prestados pelas unidades cujas demandas são mais recorrentes.

Quando do questionamento sobre ciência de sugestões ou recomendações à gestão administrativa, a titular da unidade afirmou durante a entrevista: “[...] quando estamos em reunião na reitoria sempre há *feedback* e, quando a unidade gestora deseja saber, a gente faz um relatório temático das demandas”. A verificação da emissão de sugestões e/ou recomendações da ouvidoria às demais unidades administrativas viabilizaram a análise do setor em relação à categoria comunicação organizacional. De acordo com Cardoso (2011, p.

209), “É função do ouvidor público não apenas colaborar para o atendimento às demandas do cidadão, como também sugerir mudanças no modelo de gestão adotado, a partir dos *inputs* recebidos pela ouvidoria ou pela capacidade de perceber a dinâmica da organização”.

Indagados sobre a ação da ouvidoria quanto a emissão de sugestão e/ou recomendação aos setores, bem como sua forma e periodicidade, os gestores entrevistados afirmaram não ter havido, com exceção de G8, segundo o qual, eventualmente, a titular da unidade recomenda “Atender às demandas”, mas reiterou: “[...] tem muita coisa que não é daqui”. Especificamente no que tange aos relatórios, os setores informaram não terem recebido e nem solicitado, com exceção da unidade responsável pela comunicação social na instituição, a quem a ouvidora informou envio de relatórios com periodicidade anual.

É importante destacar que todos os gestores reconhecem a importância dos relatórios da ouvidoria para o aperfeiçoamento da gestão. Quanto a isso afirmaram: “Eles auxiliam [...] eu entendo que, quando eu recebo uma reclamação, aquela reclamação me gera uma necessidade de melhora” (G1); “Sim, no sentido norteador, às vezes algumas manifestações são por falta de informação, clareza, relativa à informação solicitada” (G3); “Acho bastante positivo, dá um direcionamento, uniformização de respostas e também até mesmo para a gente dar um *feedback* pra sociedade” (G4); “é uma forma de acompanhar tanto a quantidade de demandas como a satisfação de quem as faz, de quem recebe as respostas [...] servindo de mecanismo de autoavaliação e autocrítica (G5); “É um indicador que deve ser considerado para medir tanto o grau de satisfação da clientela como também para o gestor saber quais os setores precisam de um cuidado a mais” (G6); “Se eles forem encaminhados, certamente a função precípua deles é dar subsídio para avaliar tanto o serviço como o setor” (G7).

Ademais, a necessidade de uma maior integração com os demais setores foi apontada pela gestão como uma fragilidade da ouvidoria, conforme afirmou G6: “Meu relacionamento só é recebo e respondo [...] já me reuni algumas vezes com ela, mas em situações críticas de cobranças, ameaças dos órgãos de controle”. Por sua vez, G1 enfatizou:

[...] a ouvidoria eu entendo que precisa ter uma interligação melhor com as unidades. [...] a daqui precisa se integrar um pouco mais [...] talvez merecesse uma melhoria desses retornos, sugestões no sentido do que fazer para diminuir certas demandas, talvez seja interessante vocês publicarem isso na página [...] a gente que foi meio que dando uma solução para as coisas [...] eu acho a integração um pouco baixa, eu acho que podia melhorar [...] a única coisa que eu sei é quando eu estou atrasado com alguma coisa. [...] O meu contato com a ouvidoria é: tem um negócio aí urgente pra tu responder, aí eu vou e respondo, mas, fora isso, não tenho mais nada.

Destarte, é importante que o ouvidor exerça um trabalho ativo, o que vai além de “[...] restringir-se à escuta das demandas”, e assim, deve buscar “[...] articular-se internamente” (VILANOVA, 2011, p. 26), constituindo-se um trabalho em equipe com os demais integrantes da instituição. Ademais, a verificação da prerrogativa da participação da ouvidoria nas reuniões dos Conselhos Superiores consistiu em outro item de análise dessa instância como instrumento de gestão no que tange à comunicação interna. Constatou-se ocorrer essa participação apenas “Quando solicitada [...] sempre que há uma necessidade”, conforme a ouvidora, evidenciando a premência de o ouvidor estar ordenado à missão e visão estratégica da organização, o que para tanto, é essencial “[...] que participe da cadeia decisória, assuma maiores parcelas de poder e atue no processo de construção de valores” (CARDOSO, 2011, p. 207).

A investigação sobre a contribuição da ouvidoria para o controle social compreendeu as categorias prestação de contas e transparência. Os elementos de análise do setor no que tange à prestação de contas incorporam o envio de seus relatórios à gestão, aos órgãos de controle e apresentação a comunidade acadêmica.

Destaca-se que, a despeito de constatada elaboração anual pela ouvidoria de relatórios gerenciais, conforme recomendado pelo art. 3º da IN 01/2014, o mesmo não ocorreu no tocante ao §2º do referido artigo, que recomenda o envio desses documentos à OGU com periodicidade mínima semestral. Nesse aspecto, embora a titular da unidade tenha informado que o encaminhamento desses relatórios se efetive com periodicidade anual (Quadro 16), tal informação foi contestada em consulta⁵⁷ à CGU.

Constatou-se ainda não haver publicização dos relatórios no site da UFPI, para ciência de toda comunidade acadêmica, sendo estes encaminhados apenas à administração institucional, o que, conforme a titular da unidade (Quadro 16), ocorre com periodicidade mínima trimestral ao gestor máximo e anualmente a alguns setores, como os responsáveis pela comunicação social, controle interno e planejamento. Isso se explica devido à obrigatoriedade do envio de informações a esses últimos, a fim de constarem nos relatórios de prestação de contas aos órgãos de controle, cuja presença só foi constatada três anos após implantação do setor, apresentando lacunas quanto ao recomendado, a exemplo dos dados estatísticos. Destarte, em face das prestações de contas ocorrerem apenas no âmbito interno,

⁵⁷ Sobre os relatórios semestrais, a Instrução Normativa OGU nº 01/2014, em seu artigo 3º, §2º, dispunha: “Os relatório produzidos pelas ouvidorias públicas federais deverão ser enviados à Ouvidoria-Geral da União co periodicidade semestral”. Essa disposição foi interpretada pela OGU como boa prática a ser seguida pelas ouvidorias, inexistindo penalidades pela ausência de envio. Não foram encontrados registros de relatórios por parte da UFPI. (Informação obtida em consulta à CGU através do e-SIC, em 2018.)

“[...] não contribuem ou contribuem pouco para o aprimoramento do controle social. Por sua vez, no âmbito externo [...] estão mais próximas do modelo ideal de governança democrática, pois oferecem retorno à sociedade e estimulam a participação dos cidadãos” (LIMA NETO; DURÁN, 2016, p. 61)

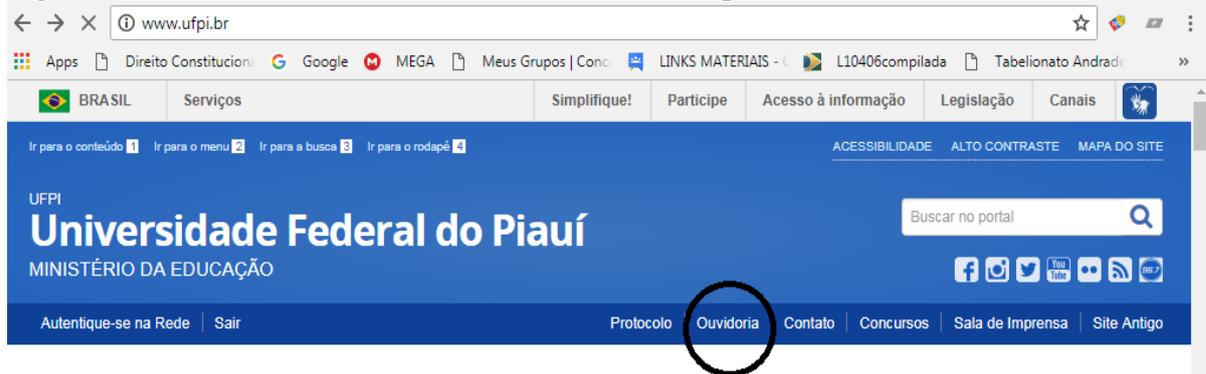
Ademais, tal situação demonstra deficiência no que tange à transparência tendo em vista os relatórios não serem publicizados em locais de amplo acesso, o que se observou também em relação aos demais documentos, como os planos de trabalho e divulgação de ações, atividades e serviços da ouvidoria. A carência de apresentação da Ouvidoria da UFPI aos setores internos e demais *campi* foi um dos entraves citados pela unidade em seus relatórios, o que também foi destacado pela gestão como um de seus pontos fracos, conforme enfatizou o gestor G7:

As informações de acesso público têm que ser públicas [...] se tem relatórios publicizar, fazer eventos que publiquem isto, que dê ciência à comunidade tanto do seu papel como do que foi demandado [...] é um serviço público, não é para encaminhar pergunta e resposta.

A deficiência de divulgação do setor no âmbito institucional foi ainda evidenciada por G1, que afirmou “não” ter conhecimento sobre os serviços e ações da ouvidoria. Já G5 e G6 ressaltaram ter conhecimento da ouvidoria apenas pelo contato da ouvidora em relação às demandas e, respectivamente, acrescentaram: “Fora pergunta e resposta, não”; “Eu conheço no que tange ao que evidenciei que eram demandas constantes que envolvem o alunado”. G7 afirmou: “Só conhecia a ouvidoria pelo serviço de informação na página da universidade, mas movimento, ação não tenho lembrança, movimento assim de publicação, divulgação, não”, enquanto que G4 limitou-se a dizer: “Só mesmo o que aparece na página da UFPI”. G8, por sua vez, ressaltou a necessidade de “[...] divulgação junto aos setores das funções da ouvidoria [...] mostrando as consequências de não atender, de atender bem, as consequências positivas”.

A avaliação da presença da ouvidoria no site da UFPI demonstra tratar-se de um setor que não contempla informações sobre os serviços por ele ofertados, ou que evidenciem sua apresentação para a comunidade acadêmica, sendo que aspectos concernentes às suas ações somente foram encontradas por meio da ferramenta de busca. O acesso à página eletrônica do setor que compreende apenas o formulário *on line* de manifestação (cf. Figura 1), ocorre pela parte superior do site institucional, conforme destacado na figura 06.

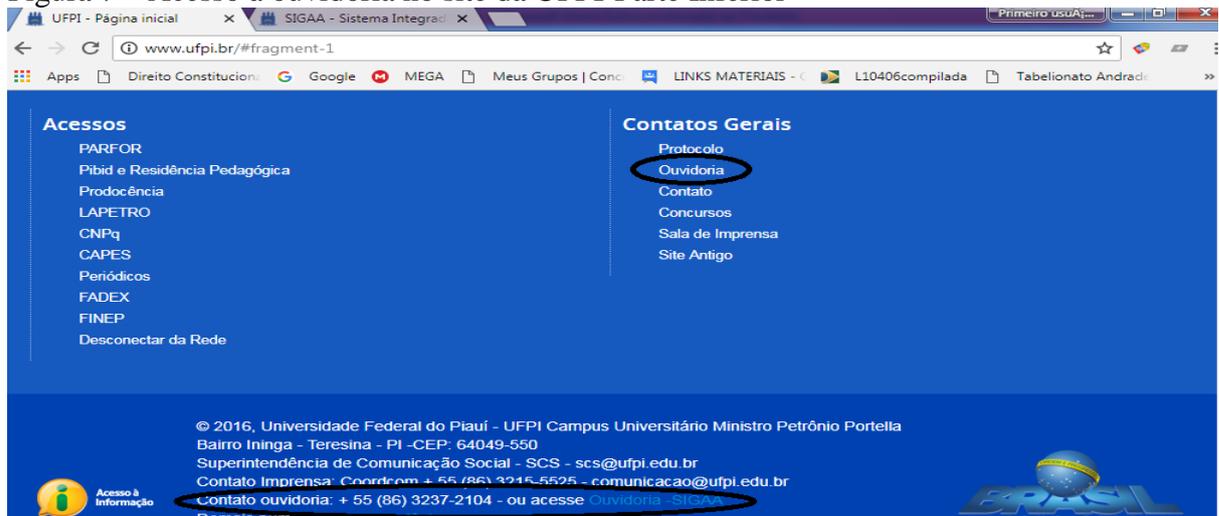
Figura 6 – Acesso à ouvidoria no site da UFPI-Parte Superior



Fonte: site da UFPI (2018).

Destaca-se ainda que este acesso também se efetiva pela parte inferior do site, em “Contatos Gerais”, ou mais abaixo, em “Contato ouvidoria”, em que se visualiza ainda contato telefônico do setor, conforme ilustra figura 7.

Figura 7 – Acesso à ouvidoria no site da UFPI-Parte Inferior



Fonte: site da UFPI (2018).

Conforme a titular da unidade, a divulgação das ações da ouvidoria ocorre por meio de “[...] reuniões, entrevistas no *site* na semana do ouvidor⁵⁸ e no final do ano e interiorização [...] para levar informação através de seminário”. Não obstante, “[...] um espaço na página eletrônica proporciona um alcance ainda maior para a visibilidade da ouvidoria, o que deve ser buscado” (VILANOVA, 2011, p. 29). Além disso, observou-se a necessidade da ouvidora ter sua localização sinalizada dentro do *campus*, tendo em vista o atendimento presencial à comunidade e em virtude de sua recente transferência para um local de difícil acesso, o que também não foi divulgado.

⁵⁸ O dia do ouvidor é comemorado em 16(dezesseis) de março.

As notícias sobre ouvidoria no *site* da UFPI dão conta de que o processo de interiorização ocorre mediante palestras nos *campi* fora da sede, na sua maioria em celebração ao dia do ouvidor, ou seja, com periodicidade mínima anual. Já as reuniões são realizadas conforme convocação da Administração Superior, de forma eventual: “[...] sempre que há uma necessidade, a gente é convidado, leva relatórios, *feedback* [...]”, conforme informado pela ouvidora durante a entrevista.

O papel desempenhado pela Ouvidoria da UFPI no cumprimento da LAI foi outro aspecto de análise do setor no quesito transparência, tendo em vista que o protagonismo da participação das ouvidorias nesse processo “[...] tem contribuído para fortalecê-la e legitimá-las ainda mais enquanto instâncias de promoção e defesa de direitos, e de viabilização do controle e da participação social” (MENEZES, 2016, p. 226).

Desde a implementação da LAI na UFPI em 2012, a ouvidoria atua na gestão do SIC, o que mediante consulta⁵⁹ às universidades federais, configurou-se em 31 (trinta e uma) destas instituições ao final de 2017. Posteriormente foi delegada a titular da unidade a atribuição de autoridade responsável pelo monitoramento dessa norma infraconstitucional, o que se verificou não constituir uma realidade pela maioria das ouvidorias universitárias federais, representada em números absolutos por 36 (trinta e seis) IFES.

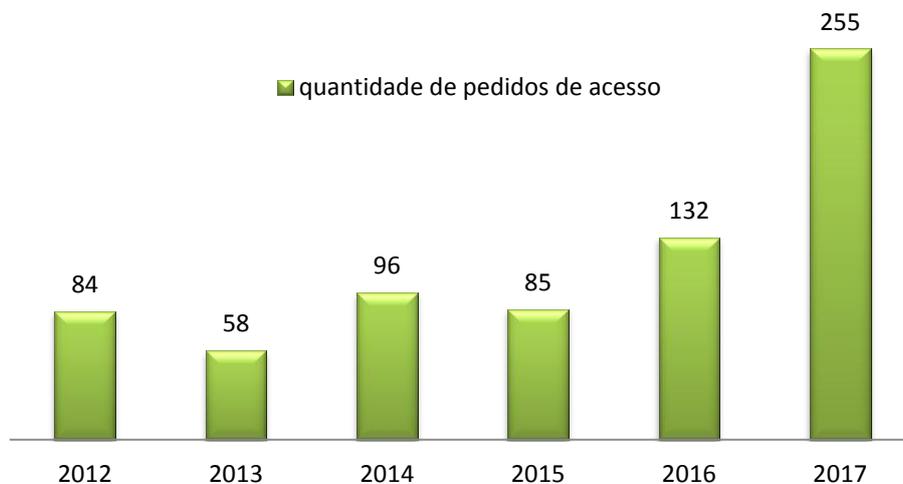
Destaca-se que a incorporação de novas competências à Ouvidoria da UFPI fora dada sem que a mesma tenha sido estruturada no tocante à administração de pessoal, uma vez que os relatórios de gestão do setor evidenciaram haver carência de profissional de apoio até 2014, período em que se constituía apenas pela ouvidora, docente com DE na instituição. Em meados daquele ano, houve a designação de uma servidora técnica-administrativa para compor a equipe na função de perfil respondente do SIC, cabendo à mesma o encargo de substituir a ouvidora em suas ausências, o que carece de regulamentação pela UFPI. Além disso, a unidade conta com um colaborador terceirizado, todos, de acordo com a ouvidora, com carga horária de 40 horas semanais, o que no caso da titular trata-se de um ponto a ser revisto haja vista a mesma ter que conciliar a coordenação da ouvidoria com as atividades de docência.

Em relação a este fato, Vilanova (2012) enfatiza que ao acarretar o funcionamento parcial da ouvidoria, contribui para que o usuário fique inibido a procurá-la o que gera também a contradição do mesmo não poder dispor dos serviços do setor quando o reclamado é o ouvidor que se encontra atuando em sala de aula.

⁵⁹Foi realizada consulta às universidades federais por meio do sistema e-SIC mediante a seguinte indagação: “O ouvidor atua como autoridade de monitoramento da LAI ou gestor SIC?”

Além disso, a inserção das atribuições concernentes ao cumprimento da LAI passou a constituir uma situação de agravo à atuação da ouvidoria perante a Administração Institucional, tendo em vista a falta de organização administrativa desta unidade o que precisa ser revisto em virtude inclusive, da necessidade de atendimento aos pedidos de acesso à informação, que embora até 2015 tenham oscilado, a partir de então tem se mantido crescente, conforme o gráfico 16.

Gráfico 16 – Pedidos de acesso à informação



Fonte: Relatórios e-SIC (2012-2017).

Ressalta-se ainda, como ponto crítico a observância da resistência pelos demais setores quanto às devolutivas dos pedidos de informação, conforme já evidenciado pelo Quadro 20. Tal fato convergiu para situar a UFPI no último lugar no ranking⁶⁰ das universidades federais no que concerne à transparência, indo ao encontro do que afirma Biagini (2013) em relação aos entraves enfrentados pelas ouvidorias universitárias, que evidenciaram além da falta de transparência e de acolhimento da alta administração, dificuldades em sua criação, abusos de poder, indiferença institucional, ameaça de retaliação e receio no compartilhamento das decisões, além de distanciamento entre discurso e prática.

⁶⁰https://cristianoalvarenga.com/wp-content/uploads/2018/06/ranking-da-transpar%C3%A2ncia-2018_-cristiano_alvarenga.pdf

5 PLANO DE AÇÃO

A elaboração do plano de ação com a finalidade de reparar ou atenuar os entraves verificados na Ouvidoria da UFPI se deu a partir da análise de sua composição e atuação no âmbito institucional, tendo fundamentos no aporte bibliográfico referenciado na pesquisa, com destaque para os trabalhos de Lyra (2009; 2011; 2014; 2016); em relação ao atributo da autonomia além das seguintes normas infraconstitucionais em vigor: Lei nº 13.460/17, IN OGU nº 05/18 e Decreto nº 9.492/18, sendo as duas últimas voltadas para a atuação das ouvidorias no Executivo Federal.

No que tange aos aspectos conceituais, constatou-se a fragilidade da Ouvidoria da UFPI frente às demais ouvidorias universitárias federais, o que aduz a necessidade de essa unidade administrativa dotar-se de maior institucionalidade mediante organização no âmbito institucional, o que inclui a delimitação do seu campo de atuação, de forma que fiquem estabelecidas suas finalidades e quadro de competências, além de provimento do cargo do ouvidor. Recomenda-se que tais aspectos sejam definidos no Estatuto e Regimento Geral da UFPI, o que ensejará uma revisão⁶¹ em tais instrumentos por meio de emendas.

Para definição do *locus* da ouvidoria no ordenamento institucional, propõe-se sua vinculação organizacional ao órgão executivo máximo, a ser contemplado no texto do Estatuto, assim como sua finalidade, a qual seja de constituir um órgão de controle e participação social independente e autônomo no âmbito da UFPI, de forma a viabilizar a promoção e defesa dos direitos da comunidade acadêmica com vistas ao aperfeiçoamento da gestão pública. Nessa perspectiva, deverá atuar como mediador entre as instâncias universitárias e a comunidade acadêmica, sem caráter administrativo, executivo, judicativo e deliberativo. Ademais, orienta-se que o referido documento discipline sobre aspectos concernentes ao cargo do ouvidor, como previsão de mandato, escolha e forma de destituição. Já o quadro de competências, o detalhamento das atribuições do ouvidor, suas prerrogativas e organização administrativa da unidade integrariam o Regimento Geral⁶² da instituição.

Destaca-se ainda que a análise da atuação da ouvidoria enquanto instância de participação demonstrou também a necessidade de regulamentação do seu funcionamento e

⁶¹ A UFPI deu início às discussões acerca do processo estatuinte com vistas a reformar o Estatuto da UFPI, o que vem fora realizado por meio das seguintes comissões temáticas: Organização e Estrutura; Administração Universitária; Regime Didático e Científico; Comunidade Universitária; Diplomas, Certificados, Títulos e Patrimônio (<http://www.ufpi.br/comissoes-tematicas>).

⁶² De acordo com seu art. 1º, em conformidade com o Estatuto, “[...] disciplina, nos planos didático-científico, administrativo, financeiro, disciplinar, através de normas comuns de funcionamento, as atividades dos diversos órgãos e serviços da universidade”.

procedimentos de trabalho, o que, com observância das diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo Federal, deve constar em regulamento específico a ser aprovado⁶³ pelo Conselho Universitário (CONSUN).

No tocante ao cargo do ouvidor, a despeito de vincular-se administrativamente à reitoria, para que a ouvidoria se configure uma unidade dotada de autonomia, orienta-se que a escolha do titular seja de competência⁶⁴ do CONSUN, órgão colegiado máximo (LYRA, 2009; 2011; 2014; 2016), a exemplo do que ocorre em 15% das universidades federais, conforme constatado durante a pesquisa. Ainda, a regulamentação do processo de escolha do ouvidor deverá ser de responsabilidade do referido órgão deliberativo, devendo por ele ser aprovada por meio de resolução, de forma a se disciplinar a eleição do ouvidor dentre seus membros, inscrição do candidato e critérios para preenchimento do cargo. Dentre esses critérios, é adequado que seja o ouvidor um servidor técnico administrativo de nível superior, ativo na instituição e com 40 horas semanais devendo ter pelo menos três anos de efetivo exercício e conhecimento das normas institucionais. Tais condições devem ser comprovadas mediante apresentação de termo de compromisso no ato da inscrição, além de *curriculum vitae* e de um plano de trabalho a serem entregues na Secretaria dos Colegiados Deliberativos. Ademais ficará impedido de concorrer ao cargo servidor que ocupe cargo ou função administrativa ou ainda de representação, que desempenhe atividade em outra instituição ou que pertença ao quadro de diretorias sindicais.

Em relação ao mandato do ouvidor orienta-se que o mesmo seja de dois anos, com recondução máxima por igual período, a exemplo de 90% das universidades federais que o regulamentam, sendo estabelecida como forma de destituição deliberação dos membros do CONSUN por maioria absoluta, mediante representação do reitor ou de qualquer membro da comunidade, assegurando-se para isso o contraditório e a ampla defesa (CARDOSO; MENEZES; LIMA NETO, 2016) Como critérios de destituição recomenda-se que possa ser feito a pedido, mediante o gozo de licenças que correspondam aos itens II, VI e VII estabelecidas no art. 81 do Regime Jurídico Único⁶⁵ e dos afastamentos estabelecidos nas seções II e III do capítulo V da referida lei; perda de vínculo com a instituição; alteração no

⁶³O art. 13 do Regimento Geral contempla, dentre outras competências, que cabe ao CONSUN “aprovar os regimentos dos demais órgãos da universidade”.

⁶⁴A incorporação de competências a este órgão está em conformidade com os itens I, II e XX do art. 13 do Regimento Geral da UFPI, segundo os quais cabe ao CONSUN aprovar reforma do Estatuto e Regimento Geral, bem como exercer outras competências que lhes forem cometidas por tais documentos.

⁶⁵De acordo com o art. 81 da Lei 8.112, deverão ser concedidas licenças aos servidores: II - por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro, VI - para tratar de interesses particulares e VII- desempenho de mandato classista. Já as seções II e III do capítulo V ensejam o afastamento do servidor para tratar, respectivamente, do exercício de mandato eletivo e estudo ou missão no exterior.

regime de trabalho; prática de atos que exorbitem suas competências, conduta ética incompatível; condenação por PAD e trânsito em julgado e o descumprimento das normas a serem contidas no regulamento específico.

Para balizar o espaço de atuação da ouvidoria interna, recomenda-se que seja atribuída a essa unidade jurisdição em todos os setores acadêmicos e administrativos da universidade, competindo-lhe o que consta no quadro 21.

Quadro 21 – Competências da Ouvidoria Geral da UFPI

<p>I - Receber, efetuar análise preliminar, registrar e encaminhar às demais unidades administrativas competentes as manifestações recebidas da comunidade acadêmica de forma a atuar com independência na apreciação acerca da atuação dos órgãos administrativos e acadêmicos da UFPI;</p> <p>II - Acompanhar o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações da comunidade acadêmica perante a UFPI;</p> <p>III - Realizar pesquisas de satisfação com a finalidade de avaliar os serviços prestados pela UFPI, em especial sobre o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento da Carta de Serviços ao usuário;</p> <p>IV - Produzir, analisar dados e processar informações sobre as manifestações recebidas e as pesquisas de satisfação realizadas, de forma a subsidiar recomendações e propostas de medidas para aprimoramento da prestação dos serviços e correção de falhas às demais instâncias acadêmicas e administrativas;</p> <p>V - Elaborar anualmente relatório de gestão circunstanciado a ser apreciado pelo CONSUN e pela Reitoria, devendo ser disponibilizado integralmente na página eletrônica da UFPI para conhecimento de toda a comunidade acadêmica;</p> <p>VI - Promover a adoção de mediação e conciliação entre a comunidade acadêmica e a gestão da UFPI sem que haja prejuízo das instâncias competentes;</p> <p>VII - Acompanhar a prestação de serviços no âmbito da UFPI, a fim de garantir a sua efetividade;</p> <p>VIII - Auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos pela Lei nº 13.460/17;</p> <p>IX - Propor ações e sugerir prioridades nas atividades de ouvidoria no âmbito da UFPI;</p> <p>X - Informar a OGU a respeito do acompanhamento e da avaliação dos programas e dos projetos de atividades da ouvidoria;</p> <p>XI - Organizar e divulgar informações sobre atividades de ouvidoria e seus procedimentos operacionais;</p> <p>XII - Promover 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;</p> <p>XIII - Exercer as atribuições de Serviço de Informação ao Cidadão, de que trata o inciso I do art. 9º da Lei nº 12.527/11;</p> <p>XIV - receber, tratar e dar resposta às solicitações encaminhadas por meio do formulário Simplifique! nos termos da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU nº 1, de 12 de janeiro de 2018;</p> <p>XV - garantir a adequação, a atualidade e a qualidade das informações da UFPI e sua inserção no Portal de Serviços do Governo Federal e</p> <p>XVI - Orientar a atuação da ouvidoria nos <i>campi</i> fora da sede</p>

Fonte: Brasil (2017, 2018a, 2018b) – adaptado.

A análise da ouvidoria no âmbito institucional evidenciou bastante deficitária a atuação da unidade nos *campi* fora de sede. Nesse aspecto, em face da expansão universitária e da importância da ouvidoria para a comunidade frente às suas finalidades e competências aqui definidas mediante embasamento legal, recomenda-se que sua atuação nos três *campi* do

interior se dê por meio de representantes a serem escolhidos pelos conselhos dos *campi* nos mesmos moldes e critérios definidos para a escolha do ouvidor-geral e sua permanência no cargo. Ademais suas competências compreenderão as já estabelecidas nos itens I, II, VI, VII e XIV do Quadro 21, além de dar suporte à ouvidoria geral, por quem serão coordenadas, para o exercício das demais competências no âmbito da UFPI.

Para tanto, é fundamental que a estrutura administra da ouvidoria possa ser organizada não apenas para expandir seu alcance aos demais *campi*, mas também em vista da necessidade de funcionamento regular do setor, que, conforme foi constatado, tem uma equipe constituída pela ouvidora e dois colaboradores, sendo um terceirizado e uma servidora técnico-administrativa para atender à comunidade em toda a extensão universitária, todos sem atribuições específicas definidas formalmente. Nesse sentido, recomenda-se que além da titular, dos colaboradores já existentes a desempenhar as funções de assessor técnico e secretário e dos representantes dos *campi* aqui sugeridos, que a ouvidoria possa contar com um ouvidor-adjunto (a ser escolhido juntamente com o ouvidor) e disponha de outra equipe para dar suporte ao SIC que é de sua competência.

Com exceção do ouvidor, cujas atribuições viriam detalhadas no Regimento Geral, conforme já proposto, os demais colaboradores e representantes de ouvidoria teriam representação formal por meio do regulamento específico. Ademais, como forma de garantir sua atuação plena, recomenda-se que o Regimento Geral da instituição discorra sobre a substituição do titular do setor pelo ouvidor-adjunto em circunstâncias como férias, impedimentos temporários, a serem justificados, ou afastamentos não superiores a 60 (sessenta) dias.

Destaca-se que, para dar suporte a essa organização administrativa da ouvidoria, é necessária a garantia pelo dirigente máximo de recursos humanos e materiais (CARDOSO; MENEZES; LIMA NETO, 2016; LYRA, 2011) cuja destinação deverá ser prevista mediante reserva orçamentária. A concessão de autonomia financeira ao setor mostra-se ainda necessária para atenuar sua ausência em eventos e encontros de aprimoramento, integrando-a as demais ouvidorias e ainda serviria para viabilizar a execução de suas atividades no âmbito institucional, como palestras e oficinas perante a gestão, além de capacitação da equipe da ouvidoria, o que também pode ser feito mediante incentivo a participação da equipe em cursos disponibilizados pela OGU, por meio do PROFOCO. Além disso, é importante que se regulamente a concessão de gratificação ao titular da ouvidoria, que atualmente equivale a CD.

Ainda no que concerne às prerrogativas, recomenda-se que seja disciplinado à ouvidoria a garantia de serviços de comunicação, de forma a assegurar o diálogo com a comunidade, o que já vem sendo feito mediante participação da ouvidora na rádio universitária, e garantia da participação de servidores no desempenho de assessorias técnicas sempre que solicitados.

Além disso, constatou-se a necessidade de a ouvidoria integrar-se à alta administração, o que deve ser feito mediante garantia de participação da ouvidora nas reuniões do Conselho Superior, com direito a voz, tendo em vista a mesma integrar-se à alta gestão de forma discricionária, apenas quando convocada para reuniões. É também premente a prerrogativa de acesso a documentos, informações e pessoas perante as demais unidades administrativas (CARDOSO; MENEZES; LIMA NETO, 2016; LYRA, 2011) a fim de que possam cooperar com as demandas da ouvidoria, desburocratizando seus serviços, sob o risco, com a sua negativa, de incorrer em responsabilidade administrativa, o que deve ser disciplinado em regulamento específico.

A despeito de os gestores terem reconhecido a importância de cooperarem com a ouvidoria, foi verificado que ainda há resistência quanto ao cumprimento de prazos, impactando na resolubilidade das demandas, conforme demonstraram os Gráficos 14 e 15, que trataram respectivamente do status das demandas no SIGAA e do tempo médio de resposta no e-SIC. Tal situação poderá ser atenuada também com a previsão em regulamento específico de apuração de responsabilidade por meio de procedimentos administrativos mediante representação do ouvidor quando do não cumprimento dos prazos sem justificativa, devendo tal fato constar em relatório de gestão a ser enviado ao CONSUN e ao reitor.

Os prazos utilizados pela ouvidoria para dar cumprimento às demandas são os mesmos recomendados pela OGU em conformidade com suas instruções normativas, entretanto constatou-se não haver fixação de procedimentos internos da ouvidoria tratando do tempo máximo de envio das demandas às unidades administrativas responsáveis e de sua devolução à ouvidoria para encaminhamento ao cidadão.

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.460/17 a partir de meados de 2018, ficou estabelecido, por meio do art. 16, que o encaminhamento pela ouvidoria da decisão administrativa final ao usuário observaria o prazo de trinta dias, prorrogável, mediante justificativa, uma única vez por igual período. O parágrafo único desse artigo determina ainda que as solicitações de informações e esclarecimentos no interior da instituição à qual a ouvidoria se vincula devam ser respondidas no prazo máximo de vinte dias, prorrogável por igual período (BRASIL, 2017a). Assim, a ouvidoria teria no máximo dez dias para analisar

previamente a demanda e verificar a necessidade de encaminhá-la a outra unidade, informação que deverá constar em regulamento próprio e ser amplamente divulgada.

Além disso, como forma de melhorar a resolubilidade, sugere-se que seja designado pelo reitor um representante de cada unidade para atendimento das solicitações de informação e que sejam fixadas metas perante a gestão para redução do tempo de resposta aos pedidos de acesso à informação, bem como seu monitoramento de forma conjunta sendo que para fins de solucionar as demandas em tramitação fora do prazo, a ouvidoria deverá exercer uma de suas competências, a qual seja: de mediação e conciliação, conforme Quadro 21, processo este que ensejará um aprimoramento da equipe da ouvidoria por meio de cursos de capacitação.

A análise dos relatórios de demandas da ouvidoria pelo SIGAA, sistema informatizado em uso, constatou a atuação da ouvidoria como canal de acesso da comunidade acadêmica à gestão. Não obstante, verificou-se em relação às suas formas a necessidade de a ouvidoria ser assistida pelo STI, para que seja providenciada a integração ao e-OUV, conforme determina o Decreto nº 9.492⁶⁶, de 05 de setembro de 2018.

Tendo em vista a obrigatoriedade de todos os órgãos do Poder Executivo, desde o início de outubro de 2018, com a publicação do Decreto nº 9.492/18, utilizarem o e-OUV para recebimento e tratamento das manifestações, a ouvidoria da UFPI desde então conta com esse sistema como canal de acesso, o que carece de divulgação para a comunidade, além de providências no que tange ao atendimento da IN nº 18/18⁶⁷. Em consulta à CGU pelo e-SIC, até a elaboração desta dissertação, o e-OUV integrava-se apenas a “[...] plataformas como o e-SIC, SEI (Sistema Eletrônico de Informações), Portal de Serviços, Siconv [...] Reclame aqui e Todxs”. Destaca-se que o SEI, que é gratuito, já se encontra operacionalizado por algumas IFES, inclusive pela própria ouvidoria do Hospital Universitário da UFPI e dessa forma, dependendo da viabilização da integração do e-OUV ao SIG, sugere-se que o SEI seja adotado pela ouvidoria da instituição para tramitação de demandas.

Ainda em relação ao acesso, recomenda-se que a ouvidoria seja sinalizada tendo em vista efetuar atendimento individualizado em suas dependências, o que também necessita de reparos como forma de garantia de acessibilidade à comunidade acadêmica. Igualmente importante é a ampliação do espaço, com pelo menos mais uma sala, pois, embora tenha sido constatada recente mudança das instalações, o que não se teve evidência de divulgação, a

⁶⁶ De acordo com o art. 26 do Decreto nº 9.492/2018, “Os órgãos e as entidades de administração pública federal que já possuírem sistemas próprios de recebimento e tratamento de manifestações adotarão as providências necessárias para a integração ao e-OUV, na forma estabelecida pelo órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, no prazo de um ano”. (BRASIL, 2018b)

⁶⁷ Estabelece a adoção do e-OUV como plataforma única de recebimento de manifestações de ouvidoria conforme art. 16 do Decreto nº 9.492/18(Brasil, 2018e)

ouvidoria dispõe apenas de duas salas, sendo que uma delas permanece ocupada pelo SIC, necessitando-se, pois, de um espaço para atendimento presencial.

No quesito transparência, recomenda-se que a ouvidoria publicize seus relatórios em sua página eletrônica a fim de viabilizar a prestação de contas à comunidade e divulgue informações sobre equipe, canais de acesso, horário de funcionamento, atos normativos, planos de trabalho, realização e participação em eventos, bem como mantenha as demais atividades de divulgação que já ocorrem por meio de participação da ouvidora na rádio universitária e seminários. Nesse sentido, recomenda-se periodicidade mensal nos programas de rádio e pelo menos dois eventos anuais de divulgação nos *campis*, além da presença da ouvidoria nas redes sociais, confecção de folders, banners e cartazes a serem distribuídos em todos os *campi*, em locais de alta visibilidade nos Centros e na Biblioteca Central.

Recomenda-se ainda um trabalho de divulgação do papel da ouvidoria e sua forma de atuação perante a gestão administrativa como estratégia de desburocratização, de modo a enfatizar a importância da cooperação das demais unidades, além da participação da ouvidoria nos eventos acadêmicos, realização de cursos e oficinas à gestão; elaboração e divulgação de fluxograma detalhado de todos os seus processos de trabalho e de manuais a serem distribuídos a diretorias, coordenações e bibliotecas tratando da apresentação do setor à comunidade e esclarecimentos sobre o uso da ferramenta Simplifique. As informações sobre a ouvidoria também deverão constar na Carta de Serviço ao Usuário cuja incorporação de requisitos mínimos estabelecidos por lei deve ser obedecida não somente por esta unidade, mas no tocante aos demais serviços prestados pela UFPI. Para tanto, é essencial o auxílio da ouvidoria que também deverá verificar constantemente a necessidade de atualização da Carta perante a gestão face às demandas recebidas bem como sua ampla divulgação.

Em relação ao SIC, recomenda-se que suas competências no âmbito da UFPI sejam regimentadas, além da constituição de uma equipe, com elaboração de fluxograma e oficinas específicas sobre a temática para gestão administrativa.

No que tange à melhoria da eficácia e gestão de informação, orienta-se um trabalho conjunto com a alta administração para execução do plano de trabalho da ouvidoria, que também deverá ser acompanhada pela comunidade mediante divulgação no sítio eletrônico da UFPI. Para tanto deverá apresentar um formato adequado para que suas metas, ações, prazos e recursos possam apresentar clareza no seu conteúdo e cumprir as exigências dos órgãos de controle, além de vinculação às ações do PDI.

Quanto ao uso de indicadores, eles serão ampliados com a utilização do e-OUV, haja vista o SIGGA viabilizar o registro da quantidade de demandas por tipologias, setores,

assuntos contatados, sigilo e demandas respondidas fora do prazo. Com o e-OUV será possível verificar o prazo médio de respostas, além da satisfação do usuário, sendo que essas pesquisas deverão ser realizadas anualmente, conforme dispõe o Quadro 21, mediante questionário *online* na página da ouvidoria. Ademais, é fundamental que o relatório de gestão da ouvidoria possa englobar a uniformidade dos indicadores de gestão a fim de sistematizar os dados das pesquisas de satisfação, além dos provenientes das demandas cuja consolidação viabilizará a verificação de sua projeção, com a finalidade de se obterem resultados para subsidiar a gestão com vistas a seu aperfeiçoamento.

Fundamental ainda é que seja dado conhecimento às demais unidades administrativas a quem as sugestões e/ou recomendações obtidas por meio da sistematização de demandas se destinam, o que deve ser feito por meio de garantias de acesso e envio de relatórios anuais à gestão. Esses documentos deverão obedecer às recomendações dos órgãos de controle e ser protocolados via sistema eletrônico de forma a sugerir às unidades, com clareza e especificidade, melhorias corretivas e, quando necessário, até mesmo recomendar-lhes elaboração ou alteração de suas normas, o que deverá ser monitorado conjuntamente com a ouvidoria como forma de dar cumprimento ao acompanhamento da prestação de serviços públicos com o objetivo de garantir sua efetividade, conforme consta no quadro de competências proposto (Quadro 21).

Além disso, a consolidação das informações por meio de demandas recorrentes deverá subsidiar atividades de capacitação no âmbito da gestão, bem como a atuação proativa da ouvidoria em contribuir, por exemplo, com a efetivação de políticas afirmativas, diagnosticando pontos de tensão e firmando parcerias junto a setores como Núcleo de Acessibilidade e Assistência Estudantil para realização de palestras e minicursos em setores estratégicos sobre temas frequentes apresentados pelas demandas.

Outrossim, em relação ao fluxo de demandas, recomenda-se a elaboração e a divulgação de fluxograma dos processos de ouvidoria, além da realização de ações perante os dirigentes cujas manifestações são mais recorrentes, a exemplo de setores que envolvem diretamente as atividades acadêmicas e compõem o DAA. Orienta-se em relação a essas unidades que, além das informações obrigatórias que as mesmas devem disponibilizar em observância à transparência ativa com o advento da LAI, seus dirigentes possam auxiliar a ouvidoria na disponibilização de um *link* em sua página eletrônica que contemple “perguntas frequentes” ao setor. A seguir, o plano de ação exposto de forma sucinta no quadro 22.

Quadro 22 – Plano de ação para a Ouvidoria da UFPI

Eixos	Ação	Responsável	Período
Institucionalizar a ouvidoria	Emenda ao Estatuto e Regimento Geral da UFPI de forma a contemplarem a ouvidoria na estrutura organizacional, suas finalidades, quadro de competências e cargo do ouvidor.	CONSUN/ Pesquisadora	Ação imediata
	Regimentar a ouvidoria interna.	Ouvidoria/ CONSUN	
	Elaborar e aprovar processo eleitoral para escolha do ouvidor, do ouvidor-adjunto e de seus representantes nos <i>campi</i> fora da sede.	CONSUN	
Ampliar o alcance da ouvidoria e garantir funcionamento regular	Organizar a ouvidoria de modo e dotá-la de recursos humanos e materiais para atender ao <i>campus</i> sede e aos <i>campi</i> fora de sede.	Ouvidoria/ Administração Superior	
Integrar-se às demais ouvidorias públicas e institutos de participação social	Garantia de reserva orçamentária para realizar e participar continuamente de eventos e encontros de ouvidores públicos.	CONSUN/ Reitoria/ Ouvidoria/	Ação contínua
Registrar e Acompanhar as demandas pelo e-OUV	Divulgar o e-OUV à gestão administrativa e comunidade acadêmica por meio da página eletrônica da ouvidoria.	Ouvidoria/ COORDCOM	Ação contínua
	Receber, tratar e encaminhar demandas de ouvidoria.	Ouvidoria	
	Adotar o e-OUV como plataforma única de recebimento das manifestações e promover sua integração ao SIG	Ouvidoria/STI	Ação imediata
Divulgar as atividades, rotinas, papel, prazos, procedimentos e ações da ouvidoria.	Intensificar a presença da ouvidoria no <i>site</i> da UFPI.	Ouvidoria/STI	Ação imediata
	Confeccionar folders, cartazes e banners sobre o papel da ouvidoria e disponibilizá-los em locais de amplo acesso.	Gráfica UFPI/ Ouvidoria/	Ação contínua
	Atualizar a presença da ouvidoria na Carta de Serviços ao usuário em conformidade com a lei	Ouvidoria	Ação contínua
	Participar de eventos acadêmicos.	Ouvidoria	Ação contínua
	Presença da ouvidoria em redes sociais como <i>facebook</i> , <i>instagram</i> e <i>twitter</i>	Ouvidoria/ COORDCOM	Ação contínua
	Realizar oficinas e manuais para a gestão administrativa de forma a apresentar o papel, funcionamento e importância da ouvidoria para a comunidade.	Ouvidoria/ SRH	Ação contínua
	Disponibilizar fluxograma dos procedimentos da ouvidoria perante as demais unidades administrativas e acadêmicas bem como no site da ouvidoria e em locais de amplo acesso.	Gráfica UFPI/ COORDCOM/ Ouvidoria	Ação imediata
	Publicizar o plano de trabalho da ouvidoria e sua execução.	Ouvidoria/ COORDCOM	Ação anual
	Intensificar a participação da ouvidoria na Rádio Universitária (mensal) como forma de divulgar suas atividades e os seminários nos <i>campi</i> (mínimo semestralmente)	Ouvidoria/ Rádio Universitária	Ação mensal
	Elaborar e publicizar o manual da ferramenta Simplifique!	Ouvidoria/ CORDCOM	Ação imediata

Eixos	Ação	Responsável	Período
Contribuir com ações que visem à melhoria dos serviços prestados e ao aperfeiçoamento da gestão universitária	Participar das reuniões do CONSUN com direito a voz.	Ouvidoria/ CONSUN	Ação imediata
	Elaborar plano de trabalho com participação da alta administração, contemplando metas e uso de indicadores em conformidade com as ações do PDI e exigências dos órgãos de controle.	Ouvidoria/ Administração Superior	Ação anual
	Sugerir às demais unidades da UFPI, com base em dados, medidas de aprimoramento da organização e funcionamento da universidade, dando-lhes ciência por meio de relatório.	Ouvidoria	Ação contínua
	Elaborar fluxograma dos procedimentos de ouvidoria de forma a evidenciar a integração às demais unidades.		
	Propor formalmente às demais unidades a edição ou reavaliação de seus atos normativos internos com vistas a alterá-los, dando ciência aos envolvidos.		
	Consolidar os resultados das demandas e pesquisas de satisfação, fazer seu acompanhamento e enviá-los por meio de relatórios estatísticos às unidades relacionadas.	Ouvidoria/ Centros Acadêmicos/ COORDCOM	
	Oferecer cursos e palestras à comunidade acadêmica em todos os <i>campis</i> sobre temas recorrentes nas demandas.		
Propor ao SRH cursos de capacitação aos servidores abordando temáticas recorrentes nas demandas de ouvidoria.	Ouvidoria/ SRH		
Garantir o acesso da comunidade acadêmica à ouvidoria	Sinalizar o espaço físico da ouvidoria.	Ouvidoria/ COORDCOM	Ação imediata
	Organizar o espaço físico da ouvidoria de forma a ampliá-lo e viabilizar atendimento individualizado em conformidade com os padrões de acessibilidade.	Ouvidoria/ PREUNI	Ação anual
Promover a adoção de mediação e conciliação	Colaborar com os setores para a resolubilidade de manifestações pendentes.	Ouvidoria	Ação contínua
	Participar a equipe da ouvidoria de cursos de capacitação envolvendo a temática de mediação e conciliação.		
Ampliar uso de indicadores	Realização de pesquisas de satisfação no sítio da UFPI por meio de questionário eletrônico no sítio da ouvidoria.	Ouvidoria/STI	Ação anual
Sistematizar dados provenientes de demanda.	Uniformizar uso de indicadores nos relatórios de gestão da ouvidoria.	Ouvidoria	Ação contínua

Eixos	Ação	Responsável	Período
Sedimentar o SIC no âmbito da UFPI	Organizar administrativamente o SIC de forma a constituir uma equipe para o setor.	Administração Superior/ Ouvidoria	Ação imediata
	Realizar oficinas para a gestão administrativa de forma a apresentar e esclarecer o funcionamento do SIC.	Ouvidoria	Ação contínua
	Regulamentar o SIC no âmbito da UFPI.	Ouvidoria/ CONSUN	Ação imediata
	Elaborar fluxograma para trâmites do SIC.	Ouvidoria	Ação contínua
Melhorar a resolubilidade de demandas	Estabelecer como prerrogativa a constar em regulamento específico a garantia de cooperação das unidades administrativas em relação ao serviço da ouvidoria, incluindo-se a obediência aos prazos, sob pena de responsabilidade.	Pesquisadora/ CONSUN	Ação imediata
	Designar servidores responsáveis pelo atendimento às solicitações de informação nas unidades administrativas.	Reitoria/ Ouvidoria	
	Estabelecer metas perante a gestão administrativa para reduzir o tempo de resposta dos pedidos de informação e realizar de forma conjunta seu acompanhamento periódico por meio de reuniões.	Ouvidoria/ Gestores	Ação contínua
Prestar contas à comunidade e aos órgãos de controle	Elaborar relatório anual para compor Relatório de Gestão da UFPI em conformidade com as diretrizes dos órgãos de controle.	Ouvidoria/ Auditoria	Ação anual
	Publicizar relatório anual no sítio da ouvidoria.	Ouvidoria/ COORDCOM	
	Encaminhar relatório anual ao CONSUN, à Reitoria e às demais unidades pelo SIPAC.	Ouvidoria	
Contribuir com a efetividade das políticas afirmativas e de inclusão social	Promover parcerias com o Núcleo de Acessibilidade e de Assistência Estudantil para realização de oficinas e palestras.	Ouvidoria/ PREUNI/ PRAEC	Ação contínua
	Diagnosticar pontos de tensão por meio de demandas recorrentes.		
Auxiliar a atualização da Carta de Serviços da UFPI	Consolidar informações provenientes das demandas de ouvidoria para subsidiar a atualização a Carta de Serviços pelas demais unidades.	Ouvidoria/ Administração Superior/ COORDCON	Ação contínua
	Contatar as demais unidades para colaborar com as informações necessárias à Carta de Serviços.		
	Disponibilizar documento atualizado na página eletrônica da UFPI.		
Capacitar servidores da ouvidoria	Incentivar a equipe da ouvidoria à participação em cursos e oficinas de aperfeiçoamento, em especial os disponibilizados pela OGU por meio do PROFOCO.	Ouvidoria	Ação contínua

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

6 CONCLUSÃO

As ouvidorias públicas vêm se firmando como instâncias de participação na Administração Pública em todos os entes e esferas de governo. No âmbito do Executivo sua disseminação tem contado com o incentivo do governo federal, mediante elaboração de normas infraconstitucionais e atuação em rede.

Nessa conjuntura, as ouvidorias universitárias têm tido participação expressiva que perpassam desde sua representatividade no universo composto pelas ouvidorias públicas federais até o destaque no quesito da autonomia. Especificamente no que concerne a este estudo, empreendeu-se a análise do formato da Ouvidoria da UFPI na estrutura organizacional e de sua atuação na gestão enquanto instância de participação o que compreendeu o período de 2009 a 2017.

A verificação do seu formato em relação às demais ouvidorias universitárias federais, que somavam 63 (sessenta e três), demonstrou que a UFPI está entre as 06 (seis) IFES cujas ouvidorias se encontraram em funcionamento apenas por portarias de nomeação dos seus titulares, o que a insere no rol dos 16% destas instituições cujas ouvidorias gerais não se encontraram disciplinadas por pelo menos um dos aspectos concernentes a finalidades, competências ou cargo do ouvidor no ordenamento institucional. Não obstante, embora apenas 02 (duas) IFES o tenham feito pelo seu Estatuto, o que denota uma baixa institucionalidade destas instâncias os resultados apontaram que 46 (quarenta e seis) universidades federais já possuem suas ouvidorias gerais disciplinadas por meio de atos normativos específicos, dos quais 83% foram aprovados por órgãos deliberativos.

Em relação ao *lôcus* da ouvidoria na estrutura organizacional, o que também carece de delimitação na instituição em comento, verificou-se que 46 (quarenta e seis) universidades federais disciplinaram expressamente vinculação a órgão executivo máximo, a quem a Ouvidoria da UFPI se subordina. Já especificamente no que tange ao cargo do ouvidor a UFPI está entre as 16 (dezesseis) universidades que não dispuseram sobre aspectos como forma de escolha. Por outro lado, das 47 (quarenta e sete) universidades federais que disciplinaram sobre o modo como o ouvidor é escolhido em 38 (trinta e oito) este se efetiva como a ouvidoria da UFPI e as demais que não dispuseram sobre o cargo, ou seja, por livre iniciativa do dirigente máximo o que deveras, vem enfraquecer a autonomia em 20 (vinte) delas que instituíram mandato para seus ouvidores haja vista este atributo se traduzir por escolha do titular da ouvidoria por um colegiado independente e mandato certo (LYRA, 2009).

Ademais, a UFPI também não se insere no rol das 37 (trinta e sete) ouvidorias universitárias federais que apresentaram ainda critérios e/ou forma de destituição, das quais 03 (três) dispuseram de forma expressa sobre contraditório e a ampla defesa. Destaca-se que em face à ausência de amparo normativo interno, o cargo do ouvidor nestas IES vale-se tão somente pela discricionariedade da autoridade a quem se subordina o que converge para que o mesmo se constitua por um perfil de fragilidade e diversidade (LYRA, 2000), impactando de forma negativa na legitimidade e credibilidade da ouvidoria no âmbito institucional.

A verificação da atuação da ouvidoria na gestão administrativa da UFPI compreendeu sua investigação como canal de acesso à administração institucional, no processo de viabilização do controle social e como instrumento de gestão. Em relação ao acesso, a despeito da impossibilidade de uma comparação anual da quantidade de demandas em virtude da ausência de um banco de dados e registros em arquivo em boa parte do período que compreendeu o estudo, os resultados dos relatórios obtidos por meio do sistema SIGAA quando de sua implantação, em julho de 2016, evidenciaram a ouvidoria tratar-se de fato de um canal de comunicação entre a gestão e a comunidade acadêmica. Constatou-se por meio de relatórios do SIGAA que os discentes representaram a categoria que mais demandou, seguida pela comunidade externa, no que se destacaram os pedidos de informação a setores relacionados às atividades acadêmicas, a exemplo do DAA, o que denota ser a ouvidoria interna da UFPI um elo entre o cidadão usuário de seus serviços e a administração institucional.

Não obstante, a potencialidade dessa relação vem sendo impactada negativamente pela vultosa fragilidade nos quesitos prestação de contas e transparência, cuja análise incidiu no processo de viabilização do controle social. No aspecto transparência, foi observada a passividade da ouvidoria em colaborar com o seu fomento na instituição. Embora até a finalização desta dissertação tenha se evidenciado uma melhoria na transparência ativa da UFPI, percebeu-se que a iniciativa de publicizar as informações ao cidadão tem sido por exigência dos órgãos de controle em cumprimento à legislação atualmente em vigor, como a LAI, a qual a ouvidora atua como autoridade de monitoramento, o que ainda vem sendo feito de forma bastante tímida. Também não houve indícios de efetividade do estímulo à transparência à gestão administrativa proveniente de ações que tenham partido de forma direta da ouvidoria ou mesmo de seus relatórios que a despeito de evidenciarem a necessidade de divulgação dos serviços prestados pelas unidades administrativas com maior quantidade de demandas por pedidos de informação, a negativa de acesso a tais documentos foi atestada pela gestão. Ademais, há ausência quase que em sua totalidade da ouvidoria na página eletrônica

da UFPI, tendo em vista apenas a constatação de divulgações de suas atividades de forma pontual e esparsa e de alguns dos seus canais de acesso como telefone e formulário eletrônico.

No tocante à transparência passiva, embora a ouvidoria já incorpore o SIC, o que ocorre ao todo em 31 (trinta e uma) universidades federais, diversos entraves vêm impactando negativamente sua operacionalização, desde a escassez de pessoal até a indiferença institucional no que tange à resolubilidade dos pedidos de acesso, além da ausência de medidas corretivas perante a gestão administrativa, o que também traduz a inércia da ouvidoria.

Por fim, a ausência tanto da publicização dos relatórios de gestão do setor em locais de amplo acesso à comunidade como de envio desses relatórios à OGU e de adequação desses documentos ao que recomenda os órgãos de controle convergem para uma ínfima contribuição da ouvidoria no processo de viabilização do controle social no âmbito institucional.

Em relação inserção da ouvidoria nos processos de gestão da universidade, evidenciou-se além da ausência de garantias da participação nos processos decisórios, que sua atuação no processo de comunicação interna na UFPI se restringe ao “leva-e-traz” de demandas e cobranças pontuais a alguns setores no que concerne à resolubilidade, tendo em vista a obrigatoriedade interposta pelos órgãos de controle.

O contato pessoal com as demais unidades por certo desburocratiza o trabalho da própria ouvidoria, porém não quando a mesma vivencia um quadro que se define pela falta de organização administrativa e carência de pessoal. Além disso, a atuação de uma ouvidoria no processo de desburocratização está relacionada de forma intrínseca ao conhecimento das atividades e papel desempenhado pelas demais unidades. Quando não se tem isso bem definido e posto de forma transparente, não há o comprometimento apenas do trabalho da ouvidoria, o que se evidenciou perante a gestão em relação aos entraves no fluxo de demandas, mas da instituição como um todo, comprometendo sua capacidade de ser eficiente e a efetividade do serviço público, o que revela um modelo burocrático de gestão.

Tratando-se da UFPI, tal realidade, constatada de forma específica na ouvidoria em virtude da mesma não dispor de regulamentação da sua composição e suas rotinas, aparenta ser reflexo de uma cultura presente na instituição tomando-se por base a demora na publicação da sua Carta de Serviço ao Usuário e o fato de o conteúdo desse documento estar distante do formato estabelecido pela legislação.

No mais, fatores como ausência de garantias de cooperação, de cumprimento de prazos, de clareza e de definição dos processos de trabalho dificultam a contribuição da

ouvidoria para o processo de desburocratização. Além disso, dificuldades no cumprimento de metas, formatação e execução de plano de trabalho e na uniformização do uso de indicadores comprometem a eficácia do setor e sua capacidade de gerir informações, em detrimento de sua sistematização, enfraquecendo a potencialidade em subsidiar o processo de tomada de decisões na instituição.

Em face da realidade constatada no período que compreendeu este estudo, considerando-se ainda que até a elaboração desta dissertação não houve mudanças relevantes nos elementos que consubstanciaram seus resultados de modo a deslocar a posição assumida pela Ouvidoria da UFPI no âmbito institucional de uma unidade subutilizada e sem participação nos processos decisórios para um local estratégico, pode-se concluir que esta unidade administrativa não reúne elementos que viabilizem sua contribuição para o aprimoramento da gestão.

Destarte, os resultados deste estudo ao mesmo tempo em que reforçam os entraves já evidenciados pelas ouvidorias universitárias, a exemplo do distanciamento entre discurso e prática e indiferença institucional, corroboram com o fato de que o modelo adotado por essas instâncias repercute em seu desempenho. Nesse sentido, para que possam atuar de forma a constituir um “braço” do cidadão no órgão ou entidade a que se vinculam necessitam do apoio institucional, o qual, certamente, não se efetiva quando pautado apenas por critérios discricionários, conforme constatado.

Além disso, a inserção de elementos de outras instituições de ensino superior neste estudo, ao tempo em que contribuiu para dotar a ouvidoria da UFPI de um referencial do modo como estes institutos têm sido organizados nas universidades federais, serviu para traçar um panorama de todo o universo constituído por elas no que concerne à sua composição na estrutura organizacional.

A despeito da iniciativa do Executivo Federal em sistematizar as ouvidorias públicas, o que representa um avanço em termos da operacionalização de seus procedimentos, é mister a cada órgão ou entidade a que se vinculam prover o seu papel institucional, haja vista a organização destas instâncias em um sistema não comprometer a vinculação administrativa do setor aos respectivos órgãos ou entidades (MENEZES; CARDOSO; LIMA NETO, 2016), o que torna um trabalho contínuo para que possam adquirir a credibilidade de que necessitam e cumprir a mais importante de suas finalidades, a qual seja a de viabilizar a proteção e defesa da cidadania.

Finalizando, apesar de algumas limitações deste estudo, dentre os quais a ausência de registros em arquivo da própria ouvidoria, o que deveras contribuiu para seu diagnóstico,

espera-se por meio desta pesquisa, cujo objetivo pautou-se na análise da Ouvidoria da UFPI no âmbito institucional, com ênfase no seu formato e atuação, provocar um olhar atento para essa instância de participação tendo em vista sua importância e potencialidades no âmbito das instituições de ensino. Destarte, sugere-se para futuros estudos envolvendo a ouvidoria interna da UFPI uma avaliação dessa instância sob a perspectiva de sua efetividade envolvendo os usuários de seus serviços, que, conforme se constatou, são constituídos tanto pela comunidade interna como pela externa.

REFERÊNCIAS

- 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. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.
- ANDIFES. **Universidades Federais Patrimônio da Sociedade Brasileira**. 2017. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Andifes-VERSAO-DOWNLOAD-REDES-SOCIAIS-E-WHATSAPP.pdf> . Acesso em: 26 dez. 2018
- BARRETO, F. A. S. M. A importância da ouvidoria para o serviço público: o caso da previdência social. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. p. 153-162 . Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.
- BIAGINI, L. **As Ouvidorias nas instituições de ensino superior**: a experiência da Universidade Federal de Pernambuco. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.
- BIAGINI, L. A Ouvidoria Pública Universitária e a Gestão Democrática. *In*: BIAGINI, L. (org.). **O papel da ouvidoria no contexto acadêmico universitário**. Recife: Editora UFPE, 2016. p. 9-31.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10731780/paragrafo-1-artigo-1-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 21 jun. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/EMC19_04.06.1998/EMC19.asp. Acesso em: 27 dez. 2017.
- BRASIL. **Portaria Ministerial nº 1.264, de 17 de outubro de 2008**. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Disponível em: http://www.cpa.ufpr.br/wpcontent/uploads/2011/05/Portaria_1264_17_outubro_2008_Inst_AI.pdf. Acesso em: 12 jan. 2018
- 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/112527.htm. Acesso em: 19 dez. 2018.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para Implantação de Unidade de Ouvidoria**: rumo ao sistema participativo. 5. ed. Brasília, 2012a. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Ouvidoria/arquivos/oguiimplantacaounidadeOuvidoria.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias públicas:** rumo ao sistema participativo. Brasília, 2012b. Disponível em:

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para o atendimento aos cidadãos nas ouvidorias públicas.** Brasília, 2012c. Disponível em:

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Ouvidorias do Poder Executivo Federal.** Perita: Valéria Alpino Bigonha Salgado, com a colaboração de Samuel A. Antero. Brasília, 2013a. Disponível em:

http://www.cgu.gov.br/assuntos/Ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_3_Ouvidorias_executivo.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Guia de orientação para a gestão de Ouvidorias.** Perita: Valéria Alpino Bigonha Salgado, com a colaboração de Samuel A. Antero. Brasília, 2013b. Disponível em:

http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **DOU**, 26 de maio de 2014. Brasília, 2014a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 27 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Instrução Normativa nº1, de 05 de novembro de 2014.** Brasília, 2014b. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.2014.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta nº1, de 05 de novembro de 2014.** Brasília, 2014c. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.2014.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **A Reestruturação da Ouvidoria Geral da União 2011-2014,** Brasília, 2015a. Disponível em:

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Manual de Ouvidoria pública:** rumo ao sistema participativo. ed. rev. e ampl. Brasília, 2015b. Disponível em:

<http://www.Ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/manual-de-Ouvidoria-publica.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa nº 01 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União.** Manual para Ouvidores Federais. Brasília,

2015c. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/instrucao-normativa/manual-instrucao-normativa.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Portaria nº 50.252, de 15 de dezembro de 2015**. Institui no âmbito da Controladoria Geral da União, o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-OUV e a Sala de Monitoramento das Ouvidorias. Brasília, 2015d. Disponível em: http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/portaria_cgu_50253_2015.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015**. Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. Brasília, 2015e. Disponível em: http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/portaria_cgu_50253_2015.pdf. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual E-SIC do SIC**. Atualizado em outubro de 2016. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, 27 de junho de 2017. Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 03 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Brasília, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 27 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União/Ouvidoria Geral da União. **Instrução Normativa, nº 05 de 18 de junho de 2018**. Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, 2018a. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/instrucao-normativa-no-5-de-18-de-junho-de-2018-diario-oficial-da-uniao-imprensa-nacional.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.492, de 05 de setembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, 2018b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm. Acesso em: 20 out. 2018

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Manual de Ouvidoria pública: rumo ao sistema participativo**. ed. rev. e ampl. Brasília, 2018c. Disponível em: <http://www.Ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/manual-de-Ouvidoria-publica.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.651, de 11 de abril de 2018. Cria a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPa), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI)[...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 70, p. 2-7, 12 abril 2018d. Disponível em

http://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/SCS/arquivos_download/LEI_N%C2%BA_13_65_1_DE_11_DE_ABRIL_DE_2018_-_Diario_Oficial_da_Uniao_-_Imprensa_Nacional20180413092324.pdf. Acesso em: 18 jan. 2018

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 18, de 03 de dezembro de 2018. Estabelece a adoção do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal e-OUV como plataforma única de recebimento de manifestações de ouvidoria, nos termos do art. 16 do Decreto nº 9.492, de 2018e. Disponível em: http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/sei_cgu-0941043-instrucao-normativa.pdf. Acesso em 29 de dezembro de 2018

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial.

Revista do Serviço Público, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/702/550>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova**, n. 45, p. 49-95, 1998b. Disponível em:

www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Réplica: comparação impossível. **RAE Debate**, v. 45, n. 1, p. 50-51, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a06.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **RAE**, São Paulo, v. 5, n. 1, jan./mar. 2010. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma Gerencial e Legitimação do Estado Social.

RAP. Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00147.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018

CALADO, C. L. A. Ouvidorias Universitárias no Brasil. *In*: FAVA, Andréa et al. (org.).

Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência. Florianópolis, SC: Trilho da Ilha, 2012. p. 127-155.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto.

Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3,

p. 681-703, set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n3/a02v9n3>. Acesso em: 17 jan. 2018.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. Ouvidoria Pública como instrumento de mudança. *In*:

LYRA, Rubens Pinto (org.). **Do Tribuno da plebe ao ouvidor público**: estudo sobre os defensores da cidadania. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011. p. 195-224.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. Ouvidoria Pública e Democracia. *In*: CARDOSO, A. S.

R.; LYRA, R. P. (org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea.

João Pessoa: Editora da UFPB, 2012. p. 83-100.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito; MENEZES, Ronald do Amaral; LIMA NETO,

Fernando Cardoso. As Ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-

possível à luz dos atos normativos das Ouvidorias públicas federais no Brasil. *In*: MENEZES,

Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública**

brasileira: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. p. 79-99. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 1, jan./mar. 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343/349>. Acesso em: 13 dez. 2017.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. p. 43-53. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria_capitulo_02.pdf. Acesso em: 21 jan. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação da comunidade em órgãos da Administração Pública. **Revista de Direito Sanitário**, v. I, n.1, p. 36-45, nov. 2000, Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13074>. Acesso em: 22 jul. 2017.

FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS. Disponível em: <http://www.unisc.br/site/fnou/encontros.htm>. Acesso em: 14 jan. 2017.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Gestão Social: um conceito em construção. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9.; COLÓQUIO INTERNACIONAL EL ANÁLISIS DE LAS ORGANIZACIONES Y LA GESTIÓN ESTRATÉGICA: Perspectivas Latinas, 2., 2003, Salvador-BA. **Anais [...]**. Disponível em: <http://www.ead.aedb.br/joomla/mat35/images/artigos/GestaoSocialUmConceitoConstrucao.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2010

GLÜER, Laura Maria. A ouvidoria Universitária como espaço de interlocução com os diferentes públicos do ensino superior. *In*: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 28., 2005, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/147536492986252418079198049097262304467.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. *In*: LYRA, Rubens Pinto (org.). **A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2000. p. 49-124.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. A instituição do ombudsman no contexto jurídico e político brasileiro. *In*: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudo sobre os defensores da cidadania**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2011. p. 81-100.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Ouvidorias Públicas Brasileiras-Cidadania, direitos fundamentais e os limites entre o público e o privado. *In*: VISMONA, Edson Luiz; BARREIRO, Adriana Eugenia Alvim. (Orgs.). **Ouvidoria brasileira: o cidadão e as instituições**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2015. p. 35-46.

GOMES, Manoel Eduard Alves Camargo e. Modelos de Ouvidorias públicas no Brasil. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. p.13-42. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de estudos**, n. 21, p. 01-18, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511999000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 nov. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

JACOBI, Pedro. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

LESSA, Alessandra Siqueira. Transparência ativa: como os relatórios de Ouvidoria podem orientar a comunicação institucional dos órgãos públicos. Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em Instituições Brasileiras. **Revista Científica da ABO**, ano 1, n. 1, p. 37-46 2017/2018.

LIMA NETO, Fernando; DURÁN, Paulo Renato Flores. Ouvidorias Públicas e Conselhos de Políticas: Avanços e Desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade. **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. p. 55-78. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria_capitulo_02.pdf. Acesso em: 21 jan. 2018.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *In*: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa (PB): Ed. universitária da UFPB, 2004. p. 119-152. Disponível em: <http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Ouvidorias.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

LYRA, Rubens Pinto. **Participação, Democracia e Segurança Pública** - a experiência brasileira. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008.

LYRA, Rubens Pinto. A Ouvidoria Pública e a questão da autonomia. *In*: PINTO, Eliana; LYRA, Rubens Pinto (org.). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009. p. 19-56.

LYRA, Rubens Pinto. Paradigmas de Ouvidoria Pública e Proposta de Mudança. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. p. 103-132. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf>. Acesso em: 20 de jan. 2018.

LYRA, Rubens Pinto. Modelos de Ouvidoria pública no Brasil: a construção de um perfil de Ouvidoria, autônoma e democrática. *In*: LYRA, Rubens Pinto. **A Ouvidoria pública no Brasil**: modelos em disputa. João Pessoa: UFPB, 2014. p. 43-92.

LYRA, Rubens Pinto. *Ombudsman*, Ministério Público e ouvidorias: análise comparativa. *In*: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Editora da UFPB, 2012. p. 19-44.

LYRA, Rubens Pinto. O Ouvidor Universitário. **Revista Política e Trabalho**, n. 34, p. 85-100, set. 2000. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/view/6457/4033>. Acesso em: 23 jul. 2017.

LYRA, Rubens Pinto. **Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania.** João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

LIMA, Paulo Henrique de Araújo; CASTELO, Lise Alcântara. Diagnóstico das manifestações da Ouvidoria da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Ceará com foco na resolubilidade. Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em Instituições Brasileiras. **Revista Científica da ABO**, ano 1, n. 1, p.135-42, 2017/2018.

LOPEZ, Félix Garcia. Accountability e Controle Social na Administração Pública Federal. *In*: SILVA, Fabio de Sá e; LOPEZ Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia.** Brasília: Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, 2010. Livro 9. 2 v. p. 185-210. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6491. Acesso em: 23 dez. 2017.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. **Revista Jurídica. Dourados**, v. 16, n. 31, p. 69-85, jan./jun. 2014. Disponível em: http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf. Acesso em: 11 jan. 2018.

MALTA JÚNIOR, Regis Renner Vasconcelos. **A formatação da ouvidoria dentro do contexto da governança pública: uma proposta para a ouvidoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS).** 2016. Dissertação (Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2016.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. **Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da universidade de Brasília.** 2015. Tese (Doutorado em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande do Sul, 2015.

MARTINS, Adelaide de Andrade França. **Ouvidoria como instrumento de controle social e o uso da razão pública.** 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, 2014.

MELO, Lílian Lima de Siqueira. A ouvidoria e suas contribuições ao planejamento estratégico. **O papel da Ouvidoria no Contexto Acadêmico Universitário.** Recife: Editora-UFPE, 2016.

MELO, Lílian Lima de Siqueira. **Projeto Coleta OGU 2014: Um Retrato das Ouvidorias Federais Brasileiras. Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios.** Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

MENEZES, Ronald do Amaral . **Ouvidorias Públicas Federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da Gestão Social.** In: Texto para discussão. Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_2088.pdf>. Acesso em 28 de dezembro de 2017.

MENEZES, Ronald do Amaral. **Atuação das Ouvidorias Públicas Federais como instâncias de controle e participação social no Brasil.** IPEA. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_2088.pdf. Acesso em 18 de janeiro de 2017.

MILLON, L.V. Participação Popular nas Políticas Públicas Municipais. **Revista de Direito**. v. 13. n. 17, p. 59-71, 2010. Disponível em: <www.pgsskroton.com.br/seer/index.php/rdire/article/download/1896/1801>. Acesso em: 20 jul. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. UNIÃO EUROPEIA. **Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para criação de uma Política Nacional de Participação**. Projeto Apoio dos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Participação Administrativa. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/459>. Acesso em: 13 jan. 2018.

OLIVEIRA, Alan Santos de. A Accountability e os mecanismos de fiscalização, controle e transparência no Brasil: o papel das ouvidorias e da Lei de acesso à informação. *In*: PODESTÁ, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Claudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de (org.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiência e Instituições de Ensino Superior e hospitais universitários**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 23-44.

OLIVEIRA, Alan Santos de. Ouvidorias Universitárias e Democracia: Conexões, Rupturas e Desafios. *In*: FAVA, Andréa, et al. (Orgs.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis, SC: Trilho da Ilha, 2012. p. 57-71.

OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva de. **Ouvidoria da UFCG: controle social e melhoria da gestão universitária**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2016.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 dez. 2017.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública Democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PETENATE, Ademir José. Gestão e Melhoria de Processos. *In*: PEREZ, Jose Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugenia Alvim; PASSONE, Eric. (Orgs.). **Construindo a Ouvidoria no Brasil: avancos e perspectivas**. Campinas, SP: UNICAMP/Ouvidoria, 2011. p. 43-58.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-68, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2017.

PINTO, Eliana. A Ouvidoria Geral da União. *In*: PINTO, Eliana; LYRA, Rubens Pinto (org.). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

ROCHA, Iraneide Evangelista. **Um estudo sobre a ouvidoria da Universidade Federal do Pará: contribuições e desafios**. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPA_4170f53059ed23f2189d955dd1c36f4b/Details. Acesso em: 22 jan. 2018.

RODRIGUES, Katherynne Michelynne Cruz. Proposta de definição de indicadores para a Ouvidoria da Agência Reguladora de Serviços de Água e Esgotamento Sanitário de Minas Gerais. Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em Instituições Brasileiras. **Revista Científica da ABO**, ano 1, n. 1, p.135-42, 2017/2018.

ROMÃO, José Eduardo Elias. A Ouvidoria Geral da União e o papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social. *In*: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Editora da UFPB, 2012. p. 129-142.

ROMÃO, José Eduardo Elias. A efetividade da Ouvidoria-Geral da União. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. p. 187-202. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

SANDY, Nelissa Carleto. **A ouvidoria pública universitária como instrumento de participação popular**: o caso da UTFPR. 2012. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Programa de pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p 39-82.

SANTOS, Fábio Gomes dos. Participação na Administração como direito fundamental. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 1, n. 2, p. 436-53, 2014. Disponível em: www.direitorp.usp.br/periodicos. Acesso em: 13 jan. 2018.

SANTOS, Marcel Mascarenhas dos. Ouvidoria Pública como instrumento de participação social e função essencial à gestão pública moderna. Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em Instituições Brasileiras. **Revista Científica da ABO**, ano 1, n. 1, p. 47-62, 2017/2018.

SILVA, Adriana Campos *et al.* **Por um sistema de ouvidorias públicas**: possibilidades e obstáculos. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. 42 v. (Série Pensando o Direito).

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7754/6346>. Acesso em: 16 jan. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014**. Disponível em: <http://www.ufpi.br/plano-de-desenvolvimento-institucional>. Acesso em: 19 jun. 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: <http://www.ufpi.br/plano-de-desenvolvimento-institucional>. Acesso em: 19 jun. 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Relatório de Gestão 2009**. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/proplan/index/pagina/id/3797>. Acesso em: 19 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Relatório de Gestão 2010**. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/proplan/index/pagina/id/3797>. Acesso em: 19 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Relatório de Gestão 2011**. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/proplan/index/pagina/id/3797>. Acesso em: 19 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Relatório de Gestão 2012**. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/proplan/index/pagina/id/3797>. Acesso em: 19 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Relatório de Gestão 2013**. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/proplan/index/pagina/id/3797>. Acesso em: 19 jun. 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Relatório de Gestão 2014**. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/proplan/index/pagina/id/3797>. Acesso em: 19 jun. 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Relatório de Gestão 2015**. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/proplan/index/pagina/id/3797>. Acesso em: 19 jun. 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Relatório de Gestão 2016**. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/proplan/index/pagina/id/3797>. Acesso em: 19 jun. 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. **Relatório de Gestão 2016**. Disponível em: <http://www.ufpi.br/avaliacao-cpa>. Acesso em: 19 jun. 2018

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. As Ouvidorias Universitárias. *In*: FAVA, Andrea *et al.* **Ouvidoria Universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p.19-33.

VISMONA, Edson Luiz. A Ouvidoria Brasileira e a Governança Cidadã. *In*: VISMONA, Edson Luiz; BARREIRO, Adriana Eugenia Alvim (org.). **Ouvidoria brasileira: o cidadão e as instituições**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2015. p. 11-33.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA⁶⁸ - OUVIDORA

- 1-A ausência de atos normativos internos impacta a atuação da Ouvidoria? De que forma?
- 2-A Ouvidoria é composta de quantos colaboradores? Qual o vínculo dos mesmos com a instituição, a carga horária e atribuições no setor?
- 3-As demandas orais e por escrito, a exemplo de e-mails são registradas? Em caso afirmativo, de que forma? Em caso negativo, com base em quais dados estatísticos as informações qualitativas sobre estas demandas foram produzidas nos relatórios? Há um banco de dados desses registros?
- 4-O formulário de manifestações *on line* atende às instruções normativas?
- 5-A Ouvidoria da UFPI aderiu ao sistema informatizado do governo federal (e-OUV)? Por quê? Em caso negativo, pretende aderir?
- 6-Participa de reuniões do Conselho Superior? Em caso positivo, com que periodicidade?
- 7-Qual o prazo adotado pela ouvidoria para atendimento às demandas do cidadão? A gestão e comunidade acadêmica têm acesso a esses prazos?
- 8-Há prazos fixados para as unidades administrativas enviarem respostas às demandas, pedidos de informação ou documentos à Ouvidoria? Se houver, quais são, de que forma foram estabelecidos e por meio de quais instrumentos? Como ocorre o monitoramento dos mesmos?
- 9-Os relatórios de ouvidoria são produzidos com que periodicidade? Há divulgação dos mesmos no âmbito da gestão e publicização para a comunidade acadêmica?
- 10-Os relatórios são enviados à OGU? Em caso afirmativo, com que periodicidade?
- 11-São emitidas sugestões às demais unidades administrativas com vistas ao aperfeiçoamento da gestão? Em caso positivo, quais? De que forma são levadas aos gestores?
- 12-A ouvidoria realiza plano de trabalho? Em caso positivo, qual seu formato, de que forma se dá o cumprimento e monitoramento de suas metas?
- 13-A Ouvidoria trabalha com indicadores de desempenho? Em caso positivo, quais?
- 14-Os demais setores cooperam com o trabalho desempenhado pela ouvidoria no que se refere a acesso a documentos, informação?
- 15-Há divulgação das atividades, serviços e ações da Ouvidoria? Em caso positivo, de que forma é realizada e com que periodicidade?
- 16-São realizadas pesquisas de satisfação dos serviços ofertados pela Ouvidoria? Em caso positivo, por quais meios e com que periodicidade?
- 17-A Ouvidoria da UFPI atua em cooperação com outras ouvidorias, ou entidades de participação social? Em caso positivo, quais?
- 18 – A ouvidoria auxiliou os demais setores na elaboração da Carta de Serviços?

⁶⁸ Instrumento parcial contendo apenas as questões que nortearam o segundo subitem da análise e discussão de resultados.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTÃO

1-O seu setor já foi contatado para responder alguma demanda de ouvidoria? Em caso afirmativo, de que forma? Há servidores designados no setor para responder a estas demandas?

2. Em caso afirmativo da resposta anterior, quais as principais dificuldades enfrentadas pelo setor no que tange às manifestações advindas de ouvidoria?

3-Tem conhecimento de prazos de respostas às demandas que são enviadas pela Ouvidoria às demais unidades administrativas? De que forma tomou conhecimento desses prazos?

4. Já houve algum contato por parte da Ouvidoria para resolutividade de alguma demanda? Em caso afirmativo, de que forma?

5-Seu setor já recebeu relatórios de ouvidoria? Em caso positivo, com que frequência? O (a) senhor (a) compreende que estes relatórios servem de mecanismos de avaliação e aprimoramento da gestão institucional? Em que sentido?

6-Como você define a relação da Ouvidoria com o seu setor?

7-Como o(a) senhor(a) analisa a importância das demais unidades administrativas cooperarem com o serviço de ouvidoria em termo de informações, acesso à documentos?

8-Tem conhecimento de ações, do papel ou serviços prestados pela ouvidoria na instituição? Em caso positivo, por quais meios?

9-Já recebeu alguma sugestão ou recomendação vinda da Ouvidoria para seu setor? Em caso afirmativo, qual e de que forma foram emitidas e com que periodicidade?

10-Recebeu ou solicitou orientações sobre formas de contato da ouvidoria com o seu setor pelo sistema SIGAA? Em caso positivo, em que ocasião?

11 – As ouvidorias públicas federais se definem como instâncias de controle e participação social com vistas ao aprimoramento da gestão pública. Qual a sua análise da atuação da Ouvidoria da UFPI nesse processo? O que seriam pontos fortes e fracos dessa atuação?

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto: A ouvidoria como instância de participação na Administração Pública: análise da Universidade Federal do Piauí

Esta pesquisa tem objetivo estritamente acadêmico e consiste em analisar a forma como a Ouvidoria da UFPI se dispõe na estrutura e administração institucional enquanto ferramenta de controle e participação social sob a perspectiva de sua gestão. Os resultados obtidos serão utilizados na dissertação do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP. Dessa forma, venho respeitosamente solicitar uma entrevista cujas questões versarão a respeito da atuação da Ouvidoria da UFPI na gestão administrativa. As informações obtidas neste estudo serão confidenciais, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação quando da apresentação dos resultados, a serem apresentados como retrato de um grupo, e não de uma pessoa.

DECLARAÇÃO DO (A) PARTICIPANTE

Eu, _____, declaro, por meio deste termo, que concordei em participar da pesquisa intitulada “A ouvidoria como instância de participação na Administração Pública: análise da Universidade Federal do Piauí”. Fui informada pela pesquisadora, **Janayna Gomes da Cunha**, dos objetivos do estudo e atesto o recebimento de uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido, sendo que fui informado (a) de que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que me exponha a quaisquer sanções ou constrangimentos.

Local de data: Teresina, _____ de _____ de 2018.

Nome: _____

Assinatura do participante: _____

Assinatura da pesquisadora: _____

**ANEXO A: DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS PRÓPRIOS DE ORGANIZAÇÃO
DAS OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS FEDERAIS CONSULTADOS (cont.)**

Formato*		IFES	Instrumentos próprios de organização das ouvidorias universitárias federais
Ouvidorias com ausência de normas internas	Ouvidorias em funcionamento por portarias de nomeação dos titulares	UFGD	Portaria de nomeação nº 05/2006
		UFSBA	Portaria de nomeação nº 497/2015
		UFOB	Portaria de nomeação nº 500/2016
		UFPI	Ato de nomeação nº 858/2009
		UNIVASF	Portaria de nomeação nº 317/2009
		UFCSPA	Portaria de nomeação nº 123/2009
	UNILAB		Portaria nº 1084/2015
	UNIFAP		Resolução nº 10/2010 CONSU
	UFMS		Resolução nº 61/2005 COUN
UFAM		Resolução nº 15/2010 CONSAD	
Ouvidorias regidas por normas internas	UFMA		Portaria de nomeação GR nº 108/2008 Portaria nº 233/2009
	UFMT		Resolução 09/2000 CONSUNI - REVOGADA Resolução 07/2006 CONSUNI
	UFS		Resolução 02/2009 CONSU Resolução 37/2011 CONSU
	UFOPA		Portaria nº 286/2013 Resolução nº 09/2015 CONSAD
	UFLA		Resolução nº 18/2009 CUNI Resolução nº 87/2016 CUNI
	UFT		Resolução nº 20/2009 CONSUNI Resolução nº 01/2010 CONSUNI
	UFOP		Resolução nº 687/2005 CUNI Resolução nº 941/2008 CUNI
	UFSCAR		Portaria nº 1208/2011 Resolução nº 78/2015 COAD
	UNIRIO		Resolução nº 4071/2013 CONSU Resolução nº 4214/2013 CONSU
	UFTM		Resolução nº 16/2012 CONSUN
	UFC		Resolução nº 09/2015 CONSUNI
	UNILA		Resolução nº 11/2014 CONSUNI
	UFSM		Resolução GR nº 29/2008 Resolução GR nº 14/2010
	UFRR		Resolução nº 29/2004 CUNI Resolução nº 30/2004 CUNI
	UNIPAMPA		Resolução nº 40/2011 CONSUNI Resolução nº 59/2013 CONSUNI
	UFPR		Resolução nº 02/2005 COPLAD
	FURG		Deliberação nº 151/2014 COEPEA
	UTFPR		Portaria nº 385/2006 Deliberação nº 16/2006 CONSU
	UFCA		Resolução 11/2013 CONSUP
	UNIFAL		Resolução nº 05/2017 - CONSUNI
	UFES		Resolução nº 15/2008 – CUN Resolução nº 06/2012 - CUN
	UFVJM		Resolução nº 04/2009 – CONSU Resolução nº 09/2010 - CONSU
	UFF		Resolução nº 35/2012 - CUV
	UFV		Resolução nº 02/2011 CONSU
	UFPA		Resolução nº 1211/2006 – CONSAD
	UFSC		Portaria GR nº 671/1996
	UFG		Resolução nº 03/2009 – CONSUNI

Ouvidorias regidas por normas internas	IFES	Instrumentos próprios de organização das ouvidorias universitárias federais
	UFPE	Resolução nº 03/2012 – CONSUNI
	UFPB	Resolução nº 06/1998 – CONSUNI – Atualizada Resolução nº 26/2011
	UFCG	Resolução nº 10/2006 – CONSUNI
	UNIR	Resolução nº 109/2013 – CONSAD
	UFRB	Portaria GR nº 426/2013
	UFRN	Resolução nº 67/1999 – CONSAD
	UFRPE	Resolução nº 148/2005 – CONSUNI
	UFSJ	Resolução nº 43/2007 – CONSU
	UFPEL	Portaria nº 1530/2013
	UFRA	Resolução nº 40/2010 CONSUN Resolução nº 153/2016
	UFFS	Resolução nº 01/2015 CONSUNI
	UFABC	Portaria nº 950/2014
	UNB	Resolução nº 07/2011 – CONSUNI
	UFU	Resolução nº 30/2008 CONSU
	UFMG	Portaria GR nº 07/2009
	UFJF	Resolução nº 48/1996 – CONSU Resolução nº 11/2001, de 12 de junho de 2001
	UFRJ	Resolução nº 06/2009 CONSU
	UNIFESSPA	Resolução nº 09/2015 CONSAD
	UFRGS	Portaria GR nº 5144/2009
	UFBA	*
	UFAL	*
	UFAC	*
	UFRRJ	Deliberação nº 08/2014 - CONSU
UFERSA	Decisão nº 92/2008 - CONSUNI	
UNIFEI	Portaria de nomeação GR nº 1.564/2012	
UNIFESP	Portaria GR nº 2515/2007	

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

**ANEXO B - LISTA DE REGIMENTOS DA REITORIA OU ADMINISTRAÇÃO
SUPERIOR DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS CONSULTADOS**

UFMA	Regimento Interno da Reitoria Resolução 650-CD-1978;
UNB	Aprovado pela 151ª reunião do Conselho diretor da FUB -1975
UFG	Resolução nº 03/2014/CONSU
UFPA	Resolução nº 662, de 31 de março de 2009
UFLA	Resolução CUNI 041/2012, alterada pela Resolução CUNI 034/2016
UFSCAR	Resolução CONSUNI nº 772, de 17 de abril de 2014
UFC	Resolução nº 16/CONSUNI, de 27 de setembro de 2012
UFSC	Resolução Normativa nº 28/CUn, de 27 de novembro de 2012
UFRRJ	Deliberação nº 032, de 04 de junho de 2014
UFBA	Resolução nº 02, de 09 de maio de 2013
UFPB	Resolução nº 257/79 CONSU
UFCG	Resolução nº 06/2005 CONSU
UNIR	Resolução nº 13/CONSAD de 27 de abril de 2001
UFRB	Resolução nº 06/2012 CONSUNI
UFRN	Resolução nº 020/2015-CONSUNI, de 04 de novembro de 2015.
UFPE	Resolução nº 106/75 CONSU
UFERSA	Resolução nº 17/10 CONSUNI
UNIFEI	Aprovado pela 21ª Resolução do CONSUNI - 15ª Reunião do CONSUNI
FURG	Resolução nº 015/2010 CONSUN
UFPR	Resolução nº 15/91 - CA
UNIFAL	Resolução nº 18, de 22 de setembro de 2016
UFU	Resolução nº 2/2010 CONSU

ANEXO C - PORTARIAS DE NOMEAÇÃO DOS OUVIDORES

UFSBA	Portaria nº 179/2017	UFPR	Portaria nº 2.439/ 2016
UFOB	Portaria nº 500, de 29 de setembro de 2016	UFG	Portaria nº 5.160/2013
UFPI	Ato nº 858/2009	UFRGS	Portaria 5279 /2009
UNIVASF	Portaria nº 463, de 11 de agosto de 2014.	UFBA	Portaria nº 248/ 2014
UFMA	Portaria nº 108/2008-GR	UFAL	Portaria 1876/2016
UFGD	Portaria nº 644/2015	UFPE	Portaria 5522 /2012
UFCSPA	Portaria nº 475/2017	UFPB	Portaria R /GR/ nº 067-2017
UNILAB	Portaria nº 1085/2015	UFCG	Portaria nº 043/DE 2014
UNIFAP	Portaria nº 1644/2017	UNIR	Portaria nº 912/2015
UFMS	Portaria nº 958/2016	UFRB	Portaria 07 de 2014
UFAM	Portaria nº 1429/ 2017	UFRN	Portaria 600/2011
UNB	Ato nº 1653/2016	UFRPE	Portaria 775 de 2012
UFS	Portaria nº 1701/ 2016	UFERSA	Portaria 1572 de 2012
UFOPA	Portaria nº 2313/ 2015	UFAC	Portaria nº 1647 de 2014. – Portaria 1399 de 2017
UFPA	Portaria nº 4497/2016	UNIFEI	Portaria 442 de 2017
UFLA	Portaria nº 998/2016	UFSJ	Portaria nº 075 DE 2017
UFT	Portaria nº 1597/2016	UNIFESP	Portaria 3041 de 2017
UFVJF	Portaria nº 855/2017	UFPEL	Portaria nº 1.624 DE 2017
UFOP	Resolução CUNI Nº 1.958/2017	FURG	Portaria 52 de 2017
UFSCAR	Portaria GR nº 1568/16-2016	UTFPR	Portaria 1118 de 2013
UNIRIO	Portaria nº 1297 /2013	UNIFESSPA	Portaria nº 698 de 2015
UFRJ	Portaria Nº 2909/ 2008	UFCA	Portaria 1096 de 2016
UFTM	Portaria nº 1249/17	UNIFAL	Portaria 1082 de 2017
UFU	Portaria nº 77 de 2017	UFRA	Portaria 2384 de 2015
UFC	Portaria nº 3491 2017	UFABC	Portaria da Reitoria nº 307 DE 2017
UFFS	Portaria nº 0930/GR/ 2016	UFES	Portaria 2061 de 2017
UNILA	Portaria nº 1258 de 2017	UFVJM	Portaria 873 de 2010
UFSM	Portaria nº 74.863/2015	UFF	Portaria nº 56.217/2016
UFRR	Portaria nº 1033, de 09 de 2016	UFV	Portaria 1453 de 2014
UNIPAMPA	Portaria nº 04 de 2016	UFMG	Portaria nº 89/2014
UFSC	Portaria nº 460/GR/2004	UFRRJ	Portaria 1563/2013

ANEXO D – ATO DA REITORIA

Doc 5645 2 / Pac 1 Zoom in (Ctrl+Plus)

 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ <small>INSTALADA EM 01.03.1971</small>	
ATO DA REITORIA	Nº 858/09
<p>O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, no uso de suas atribuições legais,</p> <p>RESOLVE:</p> <p>Nomear MARYNEVES SARAIVA AREA LEÃO SOUSA, Professor Classe Auxiliar – DE, lotada no Departamento de Geografia e História/CCHL, para exercer o Cargo de Direção, Módulo CD-4, de Ouvidor-Chefe da Ouvidoria Interna da Universidade Federal do Piauí, a partir de 01.05.2009.</p> <p style="text-align: center;">Teresina, 15 de junho de 2009.</p> <p style="text-align: center;">Prof. Dr. LUIZ DE SOUSA SANTOS JÚNIOR Reitor</p>	

Fonte: site da UFPI (2018)

ANEXO E – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFPI

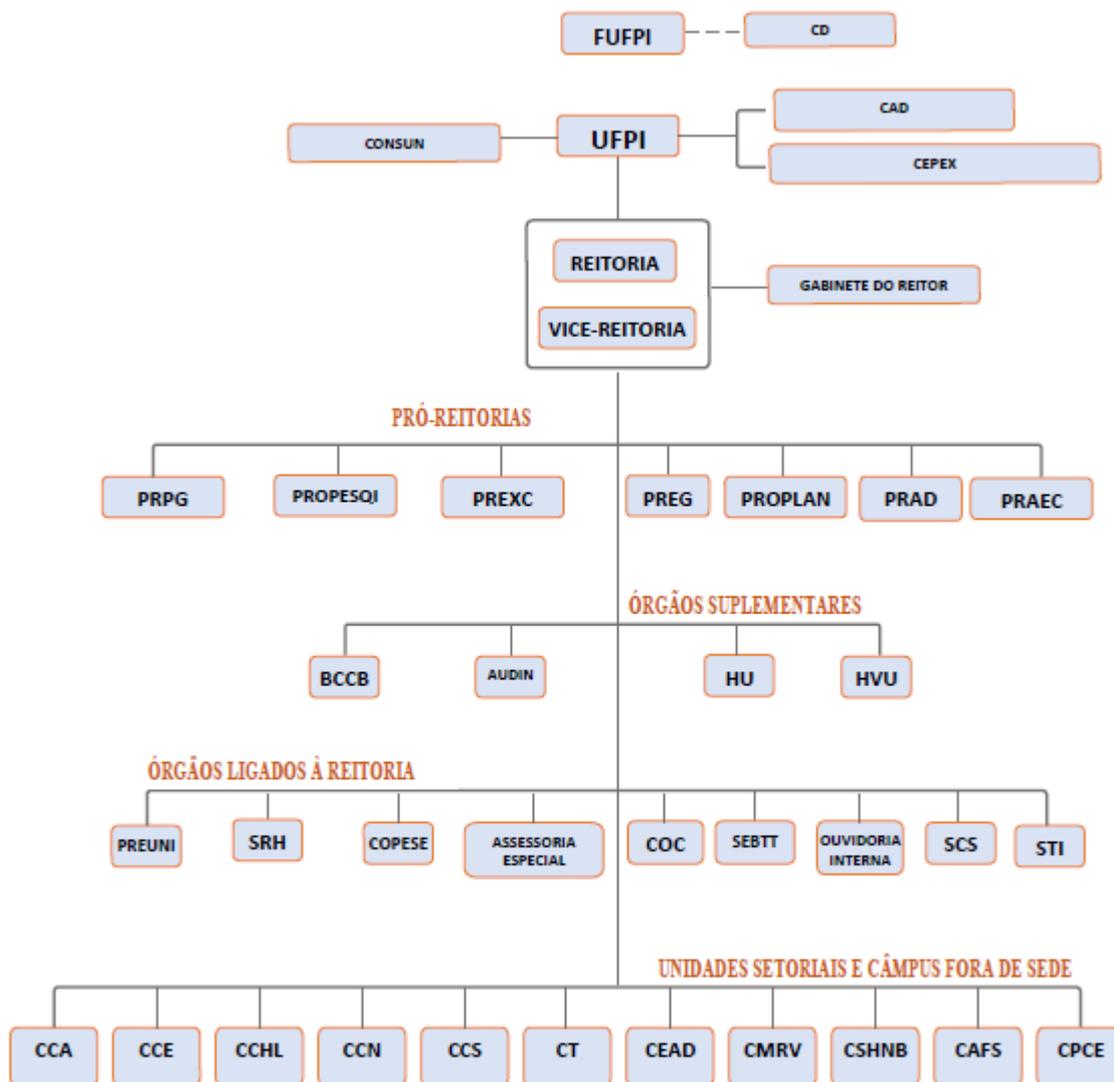


Figura 01 – Estrutura Organizacional da UFPI

Fonte: DGOV/UFPI