

AS PRÁTICAS DE GESTÃO DA OUVIDORIA: DESAFIOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Hélen de Oliveira Soares Jardim¹

Dulce Mari da Silva Voss²

Resumo:

Neste trabalho apresento parte da monografia de conclusão do Curso de Especialização em Educação e Diversidade Cultural da Universidade Federal do Pampa, campus Bagé, onde realizei uma pesquisa documental de caráter qualitativo, nos relatórios semestrais na Ouvidoria da UNIPAMPA disponibilizados no site institucional desta universidade e nos documentos legais que orientam sua atuação, desenvolvendo uma análise de conteúdo que indicou os problemas atendidos e as ações desenvolvidas por este órgão. Pesquisei a atuação da Ouvidoria na gestão democrática. O objetivo da pesquisa foi analisar as práticas da Ouvidoria no sentido de compreender os modos como esse órgão se constitui e atua diante da necessidade da gestão democrática das Instituições Públicas de Educação Superior, visto a ambiguidade do caráter de vigilância e controle que podem assumir. A implantação de Ouvidorias Universitárias ocorreu no contexto das reformas promovidas pelos governos brasileiros na Educação Superior, como a publicação da Portaria Ministerial/MEC nº 1.264/2008 que aprovou o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Ensino Superior pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Com a pesquisa percebi que esse órgão não tem a mesma procedência da luta pela gestão democrática que os conselhos, pois as possibilidades efetivas de resolução dos conflitos e a tomada de decisões que contemplem as necessidades e expectativas dos agentes que usufruem das ações institucionais, nem sempre acontecem.

Palavras-chave: Ouvidoria. Gestão Democrática. Educação Superior

Modalidade de Participação: Pesquisador

AS PRÁTICAS DE GESTÃO DA OUVIDORIA: DESAFIOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

¹ Aluno de graduação. helenjbage@gmail.com. Autor principal

² Docente. dulce.voss@gmail.com. Co-autor



AS PRÁTICAS DE GESTÃO DA OUVIDORIA: DESAFIOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho apresento parte da monografia de conclusão do Curso de Especialização em Educação e Diversidade Cultural da Universidade Federal do Pampa, campus Bagé, onde pesquisei a atuação de três Ouvidorias em relação à gestão democrática: Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Trago nesse estudo parte dos dados analisados com relação à UNIPAMPA que foi administrada até 2008 pelas Universidades antes citadas (MARCHIORO et al, 2007).

A UNIPAMPA é uma das Instituições de Educação Superior (IES) federais criada nos últimos dez anos como resultado da política de expansão e interiorização da oferta da Educação Superior. O Gabinete da Reitoria e a Ouvidoria estão localizados na cidade de Bagé, na Microrregião da Campanha Meridional, na Mesorregião do Sudoeste Rio-grandense. A UNIPAMPA é uma instituição, de natureza jurídica pública e gratuita, multicampi, distribuída em 10 campus: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana (UNIPAMPA, 2008).

Um Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Educação, a UFSM e a UFPEL, previu a ampliação do Ensino Superior na metade sul do estado do Rio Grande do Sul. Teve sua criação em 2006 e implantada em 2008 pelo governo federal, para minimizar o processo de estagnação econômica onde está inserida, pois a educação viabiliza o desenvolvimento regional, buscando ser atuante na definitiva incorporação da região ao mapa do desenvolvimento do RS. O crescimento da Universidade, em termos quantitativos e qualitativos, tem sido notado de forma expressiva, pela importância e relevância na região demonstrada pela capacidade na formação de profissionais qualificados, pelas pesquisas desenvolvidas e pelas atividades de extensão colocadas à disposição destes sujeitos (UNIPAMPA, 2008).

O objetivo da pesquisa foi analisar as práticas da Ouvidoria no sentido de compreender os modos como esse órgão se constitui e atua diante da necessidade da gestão democrática das Instituições de Educação Superior, visto a ambiguidade do caráter de vigilância e controle que pode assumir.

No caso brasileiro, a Ouvidoria existe desde o período colonial, mas, no período da ditadura torna-se mais efetiva no controle do regime sobre a sociedade e, logo, depois da Constituição de 1988, as Ouvidorias Públicas se ampliam também nas universidades (SÁ; VILANOVA; MACIEL, 2004).

A implantação de Ouvidorias Universitárias ocorreu no contexto das reformas promovidas pelos governos brasileiros na Educação Superior, como a publicação da Portaria Ministerial/MEC nº 1.264/2008 que aprovou o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Ensino Superior pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Com a pesquisa percebi que esse órgão não tem a mesma procedência da luta pela gestão democrática tanto no plano internacional quanto no nacional. Vejo que, por estes lugares circulam diferentes demandas de sujeitos e segmentos sociais e há que se pensar em que medida os conflitos de interesses são colocados

em discussão, quais as possibilidades efetivas de construção de uma gestão democrática na qual as decisões contemplem as necessidades e expectativas dos agentes que usufruem das ações institucionais públicas.

2. METODOLOGIA

Realizei uma pesquisa documental de caráter qualitativo, nos relatórios semestrais nas ouvidorias investigadas disponibilizados nos sites institucionais destas universidades e nos documentos legais que orientam sua atuação: relatórios do ano de 2015; notícias disponibilizadas no site eletrônico na página das Ouvidorias das universidades pesquisadas, registros em arquivo (relatórios de outras Ouvidorias; leis relativas ao tema; forma de tratamento das manifestações), itens físicos (análise das informações da página das Ouvidorias constantes do portal eletrônico das mesmas e do layout do formulário para manifestações). Desenvolvi uma análise de conteúdo (GIL, 2011), que indicou os problemas atendidos e as ações desenvolvidas por estes órgãos. Trago para este trabalho as análises feitas em relação a Ouvidoria da UNIPAMPA.

3. RESULTADOS e DISCUSSÃO

Chama a atenção o fato de que nos últimos anos houve um grande crescimento de Universidades Federais no Rio Grande do Sul (RS) e das Ouvidorias nestas instituições, o que torna necessário analisar as práticas de gestão da Educação Superior onde órgãos dissonantes em termos de gestão democrática como os conselhos e colegiados coexistem com as Ouvidorias.

Conforme o Código de Ética do Ouvidor, no desempenho de suas atividades, esses profissionais devem atuar na defesa dos direitos inerentes a pessoa, visando aprimorar o Estado, pela busca da eficácia e da rigidez administrativa, balizando suas ações por princípios éticos, morais e constitucionais (<http://www.abonacional.org.br/codigo-de-etica>).

Percebo que o Código de Ética do Ouvidor reafirma o modelo de gestão empresarial a medida que assenta-se na “defesa dos direitos e valores das pessoas tomadas individualmente, como clientes, consumidores, usuários”. A ideia de eficácia do Estado para melhoria de desempenhos profissionais e institucionais também aponta nessa direção. Como indicado no Código de Ética do Ouvidor, suas atribuições transparecem profundas contradições entre uma prática democrática e uma ação controladora e vigilante:

“1 - Preservar e respeitar os princípios da “Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e das Constituições Estaduais; 2 - Estabelecer canais de comunicação de forma aberta, honesta e objetiva, procurando sempre facilitar e dar agilidade as informações; 4 - Atuar com agilidade e precisão; 5 - Respeitar toda e qualquer pessoa, preservando sua dignidade e identidade”.

Essas funções do Ouvidor que transparecem um caráter democrático encontram-se junto com outras que apontam para o exercício da vigilância e do controle, pois se é para “preservar o direito de livre expressão” não caberia “fazer julgamentos”, como posto no item abaixo do Código:

6 - Reconhecer a diversidade de opiniões, preservando o direito de livre expressão e julgamento de cada pessoa; 7 - Exercer suas atividades com independência e autonomia; 8 - Ouvir seu representado com paciência, compreensão, ausência de prejulgamento e de todo e qualquer preconceito. Cabe ao Ouvidor: “3 - Agir com transparência, integridade e respeito; 10 - Facilitar o acesso à Ouvidoria, simplificando seus procedimentos, agindo com imparcialidade e justiça”; ao mesmo tempo, “ 9 - Resguardar o sigilo das informações”.

Contudo, transparência, autonomia e imparcialidade não são práticas efetivas do Ouvidor, uma vez que seu cargo é indicado pelo gestor superior e nem todas as informações estão disponíveis para a sociedade, ou seja, não são de domínio público.

Geralmente o ouvidor é nomeado como colaborador ou adjunto, de modo a fazer jus à gratificação relacionada com sua atuação (a nomeação pode comprometer sua plena independência em relação ao reitor da instituição); não raro, o ouvidor é designado pelo chefe da instituição, volta e meia sem pertença de encargo e a inconstância, pois o cargo de ouvidor não está previsto no Plano de Cargos e Salários das instituições (LYRA, 2000, p. 95-96).

Considero que a coexistência da Ouvidoria, dos Conselhos Superiores e dos Colegiados de Cursos na gestão das Instituições de Educação Superior cria uma ambiguidade no que tange a democratização das ações e tomadas de decisões, pois mesmo que esteja prevista uma articulação entre esses órgãos, há uma dissonância quanto as formas de organização que possibilitam a gestão democrática, uma vez que o Ouvidor não é eleito, enquanto os órgãos colegiados são compostos por representantes eleitos pelos segmentos da comunidade universitária, conforme indica o Instrumento para a Avaliação externa de Instituições de Educação Superior (BRASIL, 2014).

Na percepção de muitos autores, a Ouvidoria expande a participação popular, estabelecendo um elo de comunicação entre o cidadão e o Poder Público, entre “o usuário do serviço” e o gestor, embora haja poucos estudos a respeito. Nesse contexto, foi necessário captar dados que denote essa realidade, tendo por referência um ambiente universitário.

A Ouvidoria da UNIPAMPA foi instituída através da resolução nº 40, de 24 de novembro de 2011. Atende e recebe as manifestações dos cidadãos pessoalmente, por telefone, através do sistema da Ouvidoria disponível no Portal da Universidade, ou por e-mail.

Desde julho de 2014, os usuários dos serviços da Ouvidoria podem encaminhar demandas através do sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais), no qual está disponível um módulo para abertura de atendimentos. A partir do desenvolvimento e da implantação do sistema pelo Núcleo de Tecnologia da Informação e Comunicação (NTIC), todas as manifestações passaram a ser registradas no módulo da Ouvidoria no GURI, o que tem contribuído significativamente para o controle, acompanhamento e atendimento das demandas recebidas pelo setor.

De acordo com os dados coletados na página da Ouvidoria da UNIPAMPA, quanto as demandas recebidas no período de janeiro a junho de 2015, nota-se que apesar de se destacar que a ouvidoria foi usada em 60% para sanar as dúvidas existentes em relação à instituição e teve um olhar do ouvidor sobre as reclamações que representaram 21% do total das demandas, houve alguns descontentamentos do público, assinalando algumas necessidades de mudanças e de aperfeiçoamento de alguns processos e serviços da Universidade.

As manifestações recebidas estão classificadas em nove tipos. De acordo com o site da Ouvidoria da UNIPAMPA, as dúvidas representam a maioria das manifestações recebidas, com 36% do total de demandas. Estas manifestações recebidas referem-se, sobretudo, a solicitação de informações e realização de questionamentos gerais sobre a Universidade, sendo os mais recorrentes relacionados ao Processo Seletivo de ingresso: Processo Seletivo Complementar – modalidades Portador de Diploma, transferência voluntária, reingresso, concursos

públicos e também à assistência estudantil (moradia estudantil, restaurante universitário, bolsa permanência etc.). As reclamações representam 34% do total das demandas e os elogios representam 16%. Destaco aqui que conforme o relato dos ouvidores ao escrever o relatório da Ouvidoria que no ano de 2015 foi a primeira vez que houve a constatação acerca do número expressivo referente aos elogios.

Do mesmo modo, é importante ressaltar que a maioria dos usuários utiliza as tecnologias da informação e comunicação para a realização de contato e registro de suas manifestações. Dos meios de acesso utilizados pelos cidadãos para entrar em contato com a Ouvidoria, destacam-se, com 49%, o contato através de e-mail e, com 48%, o uso do módulo da Ouvidoria, disponível no Portal da UNIPAMPA através do Sistema de Gestão Unificada de Recursos Institucionais (GURI). Os demais atendimentos foram realizados por telefone (2%) e pessoalmente (1%). Foi notado que, cada vez mais, estes sujeitos (interno e externo) estão usando o sistema de Ouvidoria (módulo no GURI), aproximadamente com a mesma porcentagem que os registros recebidos por e-mail. O uso das mídias digitais possibilita à Ouvidoria ter um alcance nacional e internacional de atendimento a estes sujeitos podendo estar em qualquer lugar do mundo e mesmo assim se utilizar dessas informações e sanar dúvidas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a pesquisa, percebi que há uma ambiguidade nas práticas de gestão da Educação Superior à medida que coexistem órgãos de gênese democrática, como os conselhos e colegiados, e as Ouvidorias, que apontam para práticas de vigilância e controle. Mesmo que a existência de Ouvidorias Universitárias sejam indicadas legalmente como espaços de debate e resolução democrática dos conflitos por alguns autores e nos seus documentos, o estudo da temática leva-me a problematizar tal papel. Então, cabe analisar o papel cumprido pela Ouvidoria nas universidades trazendo a tona essa discussão.

Com base em todos esses dados coletados, considero que este órgão funciona como um dispositivo de vigilância e controle das práticas de gestão das Universidades sem que, de fato, seja assegurada aos cidadãos participar da administração pública, oportunizar a mediação e alcançar a resolução dos conflitos. A finalidade que se observa é voltada de forma mais expressiva apresentar dados quantitativos que indicam reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios encaminhados a Ouvidoria, conforme previsto na Instrução normativa nº 1 da Ouvidoria Geral da União da Controladoria Geral da União (2014).

Logo, não acontece a promoção de articulação entre as instâncias democráticas dos Conselhos e Colegiados com as Ouvidorias, o que contradiz a instrução normativa que estabelece:

“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” (BRASIL, 2014).

Também ressalto que a prevalência das práticas de reclamação e denúncia sobre as práticas de sugestão e elogio indicam que o caráter de vigilância e controle supera as possibilidades de participação dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica e os demais grupos que recorrem as Ouvidorias nas tomadas de decisões, pois cabe exclusivamente ao Ouvidor decidir sobre as demandas e este cargo é ocupado por um funcionário indicado pela Reitoria. Assim

as práticas de gestão restringem-se a apresentar dados de atendimento que apontam “o nível de satisfação dos usuários dos serviços” (BRASIL, 2011).

Cabe destacar ainda que, conforme a Resolução nº 59/2013 que define as competências da Ouvidoria da UNIPAMPA, prevê no caso de denúncia a possibilidade de abertura de procedimento ou processo administrativo disciplinar, o que comprova o papel deste órgão como dispositivo de controle da gestão sobre a atuação dos profissionais da educação, como salienta Foucault (2008) trata-se de mecanismos de governo adotados na ordem biopolítica da vida das instituições efetuados sobre o trabalho e as relações entre os sujeitos.

Entendendo que a gestão democrática constitui-se numa ação coletiva, processual, contínua, colaborativa e participativa, cabe fortalecer os espaços de participação direta da comunidade acadêmica e da sociedade na universidade. Nesse sentido, há que se retomar o caráter público da educação, o qual exige a mediação dos conflitos de interesses que estão em jogo, pois as decisões devem ser tomadas coletivamente e privilegiar a pluralidade de forças e demandas que constituem os espaços efetivamente democráticos.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 de junho de 2017.

_____. Ministério da Educação. Lei nº 9.394 de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1996.

_____. Portaria nº 1.264, de 17 de Outubro de 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=672-sesu-port-1624-2008-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 de junho de 2017.

FOUCAULT, Michel. Nascimento da Biopolítica: Curso dado no Cóllege de France (1978-1979). São Paulo, Martins Fontes 2008.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARCHIORO, D.F.Z.et al. A UNIPAMPA no context atual da Educação Superior. Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior. Campinas, São Paulo, v.12, n.4, p. 703-717, dez .2007.

SÁ, Adisia; VILANOVA, Fátima; MACIEL, Roberto. Ombudsmen, ouvidores: transparência, mediação e cidadania. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

UNIPAMPA. Carta de Serviços ao Cidadão. Disponível em: <http://novoportal.unipampa.edu.br/novoportal/sites/default/files/documentos/carta_d_e_servicos_ao_cidadao_da_unipampa_-_revisao_jan2015.pdf>. Acesso em 02 de abril de 2017.

_____. Ouvidoria. Disponível em: <<http://www.unipampa.edu.br/portal/ouvidoria>>. Acesso em 02 de abril de 2017.