



HÉLEN DE OLIVEIRA SOARES JARDIM

**OUVIDORIA E EDUCAÇÃO: ABORDANDO OS DESAFIOS E
POSSIBILIDADES DAS PRÁTICAS DE GESTÃO EFETIVADAS EM
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO RS**

BAGÉ/2017

HÉLEN DE OLIVEIRA SOARES JARDIM

**OUVIDORIA E EDUCAÇÃO: ABORDANDO OS DESAFIOS E
POSSIBILIDADES DAS PRÁTICAS DE GESTÃO EFETIVADAS EM
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO RS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Educação e Diversidade Cultural da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título Especialista em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Gilnara da Costa Corrêa de Oliveira.

BAGÉ

2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos
Institucionais) .

J37o Jardim, Hélien de Oliveira Soares

OUVIDORIA E EDUCAÇÃO: ABORDANDO OS DESAFIOS E
POSSIBILIDADES DAS PRÁTICAS DE GESTÃO EFETIVADAS EM
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO RS / Hélien de
Oliveira Soares Jardim.

41 p.

1. Ouvidoria. 2. Gestão democrática. 3. Reformas na
Educação Superior. 4. Mediação de conflitos. 5. Relações de
Poder. I. Título.

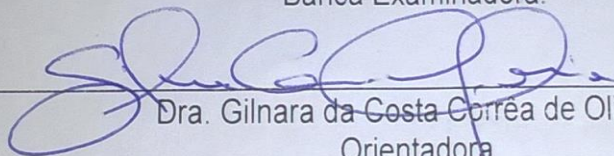
HÉLEN DE OLIVEIRA SOARES JARDIM

OUVIDORIA E EDUCAÇÃO: ABORDANDO OS DESAFIOS E POSSIBILIDADES DAS PRÁTICAS DE GESTÃO EFETIVADAS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO RS

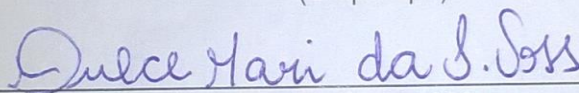
Monografia apresentada ao Curso de
Especialização em Educação e
Diversidade Cultural da Universidade
Federal do Pampa,

Monografia defendida e aprovada em: 15 de julho 2017

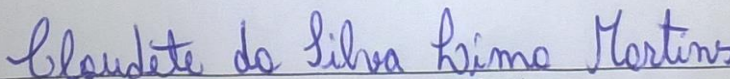
Banca Examinadora:



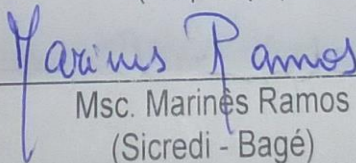
Dra. Gilnara da Costa Corêa de Oliveira
Orientadora
(Unipampa)



Dra. Dulce Mari Voss
Co-Orientadora
(Unipampa)



Dra. Claudete Martins
(Unipampa)



Msc. Marinel Ramos
(Sicredi - Bagé)

Dedico a Deus e meus Orixás por sempre guiar meus passos.

Dedico a monografia ao marido Paulo e as minhas filhas Pâmela e Helena pelo incentivo e esforço incondicional de todos durante minha pós-graduação.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar é importante e necessário reconhecer que não se faz nada sozinho. Sempre precisamos uns dos outros e nas mais diversas formas e saberes. Por exemplo, para a construção desta pesquisa, precisei da de muitas pessoas e algumas (ainda) não têm ciência o quão sua ajuda fora preciosa para o amadurecimento deste trabalho. A “Ouvidoria”, sujeito da pesquisa, pela generosidade em permitir-se ser a mola mestra desta análise.

À Universidade, a qual nunca, em momento algum, negou ou impediu-me de acessar suas dependências, documentos e professores.

À Profa. Dra. Gilnara Corrêa Oliveira, minha orientadora, pela liberdade, estímulo e entendimento na pesquisa.

À Profa. Dra. Dulce Voss, por tamanha dedicação ao grupo e em especial o carinho que teve por mim sempre me incentivando em todo o processo do curso, não medindo esforços à amplitude a nossas ideias, concepções a cerca dos seus estudos e nos mostrando novas possibilidades e entendimento sobre as coisas, fazendo-me acreditar no meu potencial quando pensei em desistir . Valeu (muito) a pena!

Aos demais Professores, as suas sabedorias, quantos conhecimentos. Foram maravilhosos.

À minha ex-colega de trabalho Suzel pelo seu excelente trabalho prestado a uma instituição municipal na cidade de Bagé- RS, a quem tive o prazer de conviver e que cumpriu de fato o seu papel durante o período de 10 anos, aos colegas da Especialização em Educação e Diversidade Cultural, em especial aos meus colegas Andressa, Aline, Jeanis Meris, Ricardo pelas discussões saudáveis em nossos momentos de debate e escrita, pela força que vocês me deram em muitos momentos mostrando-me inúmeras possibilidades que até então eu não havia enxergado.

A minha amiga Luisa por toda a atenção, disponibilidade e principalmente paciência no momento de formatação do trabalho.

Muito obrigada!

Mantenha seus pensamentos positivos, porque seus pensamentos tornam-se suas palavras. Mantenha suas palavras positivas, porque suas palavras tornam-se suas atitudes. Mantenha suas atitudes positivas, porque suas atitudes tornam-se seus hábitos. Mantenha seus hábitos positivos, porque seus hábitos tornam-se seus valores. Mantenha seus valores positivos, porque seus valores tornam-se seu destino.

Mahatma Ghandi

RESUMO

Com o intuito de concluir o Curso de Especialização em Educação e Diversidade Cultural da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), este trabalho apresenta o estudo da Ouvidoria através de uma pesquisa documental de abordagem qualitativa que descreve e analisa dados quantitativos e princípios legais que regem o funcionamento deste órgão. A análise de conteúdo contemplou as práticas de gestão efetivadas por três Ouvidorias de Universidades do Rio Grande do Sul que estão historicamente interligadas: a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e as relações de poder colocadas em funcionamento, no sentido de refletir sobre as demandas postas e resoluções dos conflitos existentes. A criação das Ouvidorias no contexto das reformas da Educação Superior segue um modelo de gestão empresarial que produz uma situação de ambiguidade na gestão democrática das Instituições de Educação Superior estudadas, diante da coexistência de Conselhos e Órgãos Colegiados e a Ouvidoria. A vigilância e o controle aparecem como mecanismos de governo das condutas dos sujeitos que recorrem a Ouvidoria sem que haja mediação nos conflitos.

Palavras-Chave: Ouvidoria. Gestão democrática. Reformas na Educação Superior. Mediação de conflitos. Relações de Poder.

RESUMEN

Con el objetivo de concluir el curso de especialización en Diversidad Cultural de la Universidad Federal del Pampa (UNIPAMPA), este trabajo presenta el estudio de la Defensoría través de una pesquisa documental de abordaje cualitativa que describe e analiza los datos cualitativos y los principios legales que rigen el funcionamiento de ese órgano. La analice del contenido contempló las prácticas de gestión llevadas a cabo por tres Defensorías de la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL) e la Universidad Federal del Pampa (UNIPAMPA) y las relaciones de poder instaladas en funcionamiento, en el sentido de reflexionar sobre las demandas puestas y la resolución de los conflictos existentes. La creación de las Defensorías en el contexto de las reformas de la Educación Superior siguen un modelo de gestión empresarial que produce una situación de ambigüedad en la gestión democrática de las Instituciones de Educación Superior estudiadas, delante de la coexistencia de los Consejos y Agencias Colegiadas y la Defensoría. La vigilancia e el controle aparecen como mecanismos de gobierno de las conductas de los sujetos que recurren a la Defensoría sin que haya mediación en los conflictos.

Palabras Clave: Defensoría. Gestión democrática. Reformas en la Educación Superior. Mediación de conflictos. Relación de Poder.

SUMÁRIO

1 O COMEÇO DE TUDO	12
2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: O PROCESSO HISTÓRICO EM QUE SE INSERE A OUVIDORIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	16
3 EDUCAÇÃO E MERCADO: EFEITO NAS PRÁTICAS DE GESTÃO	21
4 OUVIDORIAS: UM CANAL DE COMUNICAÇÃO OU VIGILÂNCIA?	26
4.1 Apresentando as IES Campo de Pesquisa	27
4.2 As Práticas de Gestão das Ouvidorias	27
4.3 Conhecendo e Problematizando o Código de Ética do Ouvidor	28
4.4 Analisando os Relatórios de Gestão das Ouvidorias	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
6 REFERÊNCIAS.....	39

1. O COMEÇO DE TUDO

O interesse na pesquisa sobre a Ouvidoria surgiu da experiência que vivi na Secretaria de Saúde do município de Bagé (RS), durante o ano de 2015, quando atuei juntamente com outra profissional nesse órgão público. O trabalho que foi realizado nesse órgão teve um importante papel, pois ao receber as demandas efetuadas pelos sujeitos, buscávamos ouvir sempre os dois lados dos fatos narrados e servíamos como ouvidores/mediadores desses conflitos a fim de melhorar os serviços não apenas para a gestão, mas por ser um órgão público buscar alternativas que atendessem os interesses coletivos.

Partindo dessa experiência, ao ingressar no Curso de Especialização em Educação e Diversidade Cultural da Universidade Federal do Pampa, campus Bagé, em 2015, interessei-me por pesquisar o papel da Ouvidoria na gestão educacional, buscando compreender os processos históricos que deram origem a institucionalização desse órgão nas universidades federais.

Busquei então, analisar as práticas de gestão de instituições educacionais públicas que ocorrem nas Ouvidorias. 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.

Quando se trata da educação pública essa problematização é extremamente fundamental, já que a gestão democrática se constitui numa política educacional respaldada pela legislação brasileira que, no contexto histórico de transição do regime militar, que vigorou nas décadas de 1960 a 1980, para a abertura democrática, foi a luta de diferentes segmentos pelos direitos sociais que trouxe à tona essa bandeira. A discussão em torno da Lei da Anistia e da elaboração de uma nova Constituição Federal foram expressões emblemáticas desse processo de democratização pleiteado pela sociedade brasileira organizada.

Contudo, ao buscar a origem histórica das Ouvidorias percebo que esses órgãos não tem a mesma procedência da luta pela gestão democrática tanto no plano internacional quanto no nacional. No caso brasileiro, a Ouvidoria existe desde o período colonial, mas, no período da ditadura tornam-se mais efetivas 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 ocorre 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). De acordo com dados do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS, 2012), até este ano já existiam 113 Ouvidorias universitárias.

Com base no estudo do processo de intensas reformas na educação superior ocorrido a partir da década de 1990 que favoreceu o crescimento das Ouvidorias Federais, interessa-me analisar as práticas de gestão desse órgão no sentido de refletir sobre as possibilidades de atendimento das demandas sociais, em que medida sua atuação possibilita de fato a participação e a resolução dos conflitos em nome do interesse público. (SÁ; VILANOVA; MACIEL, 2004).

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. Buscando investigar a agenda de ações desenvolvidas em 2015 por três Ouvidorias: da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), onde realizei minha formação na Pós-Graduação para qual desenvolvi essa monografia, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), uma vez que estas duas instituições de Educação Superior assumiram a administração e gestão da UNIPAMPA no seu período de implantação que ocorreu de 2006 a 2008, ano em que a UNIPAMPA torna-se autônoma.

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.

Frente à institucionalização das Ouvidorias na Educação Superior, cabe analisar as práticas de gestão por elas efetivadas. Nesse estudo, remeto-me as Ouvidorias da UFSM e da UFPEL, concentrando maior atenção nas ações desenvolvidas pela Ouvidoria da UNIPAMPA. Nesse sentido, questiono: O órgão da Ouvidoria Universitária atua de modo a mediar os conflitos surgidos? Que papel esse órgão tem cumprido nessas instituições? Quais os indícios de que a Ouvidoria atua como um mecanismo dissonante da gestão democrática? Que relações de poder são criadas pelas práticas de gestão da Ouvidoria?

Para tanto, tive como objetivo geral nesta pesquisa analisar as práticas de gestão, as relações de poder colocadas em funcionamento por estas Ouvidorias nestas Universidades Públicas Federais no sentido de refletir sobre as possibilidades de atendimento das demandas postas e resolução dos conflitos existentes.

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, desenvolvendo uma análise de conteúdo que indicou os problemas atendidos e as ações desenvolvidas por estes órgãos (BARDIN, 1977). Dessa análise emergiram quatro categorias: As Instituições de Educação Superior, O Código de ética do ouvidor, As práticas e os relatórios de gestão das ouvidorias.

Acredito que estudar as Ouvidorias das Universidades Públicas possibilitou-me refletir se podemos considerá-la um espaço democrático ou não, visto que a complexidade dos sistemas, do entorno e as suas origens históricas tendem a torna-la um órgão de vigilância e controle que regula os conflitos entre os segmentos.

Vejo que as Instituições Federais de Ensino Superior (IES) tem um importante papel, ou seja, a formação e a educação dos sujeitos que dela usufruem para a vida profissional, cidadã, social, política e cultural. Entretanto, para a realização desta enorme tarefa é preciso conviver, interagir, envolver-se, saber ouvir, respeitar e compreender as opiniões divergentes de tal forma que não podemos generalizar as possíveis mudanças na estrutura destes espaços, todavia, analisar as circunstâncias locais onde são produzidas essas práticas de gestão.

O fato é que a Ouvidoria tornou-se uma ferramenta de gestão para que os sujeitos tenham a possibilidade de manifestar suas demandas, procurar seus direitos e resolver situações de conflito. Os resultados desse estudo poderá trazer elementos e subsídios para outras áreas e outras universidades nas quais os conflitos estejam presentes.

Esse estudo subdivide-se em capítulos para um melhor entendimento do tema: Inicialmente, apresenta-se o conceito de gestão democrática e suas relações com o contexto histórico em que criam-se Ouvidorias nas Instituições de Educação Superior, após aprofunda-se a análise do conceito de relações de poder com base em referencial teórico, por entender que esses conceitos são fundamentais para analisar as práticas de gestão das Ouvidorias. Posteriormente, são analisados os relatórios das Ouvidorias que serviram de base para a pesquisa, os documentos legais e o Código de Ética do Ouvidor, Ombudsman. Encerra-se com as considerações finais, buscando responder os propósitos do estudo.

Enfim, o estudo feito buscou entender como se dão as práticas de gestão das Ouvidorias analisadas no sentido de compreender os modos como esses órgãos se constituem e atuam diante da necessidade da gestão democrática das Instituições de Educação Superior, visto a ambiguidade do caráter de vigilância e controle que podem assumir.

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA: O PROCESSO HISTÓRICO EM QUE SE INSERE A OUIDORIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A gestão democrática vem se tornando um dos assuntos mais debatidos dentro da área educacional. A gestão, dentro de tais processos, é a geração de um novo modo de governar, um fato que começa por si mesmo já que se traduz pela comunicação, no modo de como nos envolvemos com o coletivo, dialogando com esses sujeitos de forma democrática.

Há, ainda, outro amparo constitucional que, neste procedimento dá mais um embasamento para a gestão democrática. Abordo a noção de Estado Democrático de Direito promulgada em nossa Constituição de 1988, no art. 1º, § único. [...] Estado Democrático de Direito é aquele que reconhece explícita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo e, por isso, é um Estado de Direito. Também reconhece e introduz o poder popular como fonte de validação e poder e o avalia como elemento dos processos decisórios mais amplos de discussão pública e de democratização do próprio Estado. Observa-se, por exemplo, o artigo 14 da Constituição que, de corrente do art. 1º, reconhece o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como formas alternativas e complementares do processo democrático representativo, de modo a reforçar o princípio democrático de “anseio total”.

Conforme Demo (1999), a Gestão Democrática está baseada em políticas de discussão coletiva, elaboração e coordenação de ações que promovem a participação social, ou seja, a sociedade educacional (docentes, discentes, equipe pedagógica, reitoria e demais funcionários técnicos administrativos das instituições de Educação Superior) age como sujeito ativo em todos os procedimentos desempenhados pela gestão, participando de todas as decisões da instituição educacional. Deste modo, é imprescindível que cada um destes sujeitos tenha clareza e conhecimento de seu papel enquanto participante da comunidade educacional ou das instâncias colegiadas e conselhos, pois a qualidade do Estado democrático de direito está principalmente na cidadania organizada que o funda.

O processo democrático promove uma educação compromissada com o desenvolvimento das sociedades, desta forma democracia e educação andam juntas, pois se o processo democrático carece de cidadãos que saibam articular discussão para que seja construída uma boa sociedade, é preciso que nestes espaços educacionais possa-se exercer o papel de desenvolver a consciência histórico-crítica nesses cidadãos. Onde falta a

organização da sociedade civil, teremos basicamente uma massa de manobra (DEMO, 1999).

Quando se trata do conceito de cidadania cabe apontar os desafios que devem ser alcançados para avançar nas políticas públicas, de modo a incentivar a sociedade organizada a cada vez mais e melhor controlar as ações do Estado, como nos aponta Demo (1995, p. 146):

“Quanto às políticas públicas, a mais próxima da cidadania, reconhecidamente, é a educação básica desde que tenha qualidade necessária para formar competência. Nisto baseia-se sua obrigatoriedade, bem como o cuidado em torno do financiamento. O atraso em que se encontra o país reflete, com crueza ostensiva, a condição de capitalismo perverso, sobretudo no confronto entre poderio econômico e miséria reinante”.

Uma gestão considerada democrática investe na autonomia dos sujeitos na tomada de decisões, gerando um trabalho coletivo na construção da cidadania e efetivação do processo democrático. Entretanto, para que isso ocorra é preciso que os sujeitos participantes dos processos de gestão conheçam suas atribuições e ajam movidos pelos interesses coletivos e para a garantia do direito social à educação, fundamentada na soberania popular. Se o sujeito participante constrói esses saberes apresentará maiores possibilidades de atuar para a melhoria da vida social (DEMO,1999).

A universidade tem um papel preponderante na formação intelectual e social destes sujeitos, na construção de saberes, sujeitos que saibam pensar, para que acabe repercutindo na aprendizagem, no reconhecimento e na efetivação do processo de cidadania e democracia.

Desse modo, precisa-se repensar sobre a democracia, que é uma construção histórica que uma sociedade legitima e deixa como herança cultural para outras gerações que, por sua vez, irão legitimá-la na construção de um novo legado. Democracia palavra que define “Governo do povo e para o povo”, este princípio político opõe-se a ditadura e ao totalitarismo, onde o poder reside em uma elite. Porém é um longo caminho até chegar ao Regime Democrático, pois o Brasil apresentou em sua história uma caminhada política social e econômica bastante difícil. Compreende-se a importância da gestão democrática e participativa existente nos vários segmentos da sociedade civil e mais especificamente nas Universidades. Segundo Demo (1999), a participação é uma conquista quando há um processo no sentido autêntico do desfecho, ou seja, inacabável, está sempre num processo

ininterrupto. Se a participação existe enquanto conquista, não há participação que seja suficiente, pois a participação, da qual possa se pensar por finalizada, começa a retroceder.

Também não podemos compreendê-la como algo que antecede já que este lugar de participação não caiu do céu por descuido e nem é o primeiro passo. O planejamento participativo novamente não impede que possa convencer a comunidade da necessidade de certas ações, porém deve ser feita dentro destes espaços conquistados pela participação, ou seja, partindo-se dos interesses dessa comunidade, levando em conta as contribuições e potencialidades, sendo que estas práticas organizacionais pedagógicas desenvolvem nos indivíduos, além do conhecimento científico, a capacidade de construir suas opiniões sendo respeitada sua liberdade de expressão.

Os espaços educacionais onde requeremos a participação de todos que fazem parte da comunidade que estão inseridos, visto desta forma, é um apoio recíproco onde todos são beneficiados, exercendo a verdadeira democracia. No entanto, para que exista a participação de todos faz-se necessário trabalharmos nestes espaços a cidadania, que tem suas dificuldades para ser desenvolvida pelo fato de termos vivenciado por tanto tempo um modelo de ensino onde só era permitido copiar e repetir o que se era determinado, isso sem falar no espaço físico onde qualquer tentativa de trazer algo novo chocava-se com vários fatores contrários a ação. Felizmente a visão das pessoas que fazem educação no mundo vem mudando e apesar das dificuldades, hoje já podemos contar com um grupo de pessoas engajadas na educação verdadeiramente cidadã, ou seja, nessas perspectivas educar pressupõe desenvolver nos sujeitos a capacidade de lutar pelos seus direitos e deveres de forma consciente. Isso também exige a valorização dos docentes (inclui-se a capacitação dos mesmos), pois os conteúdos do ensino e da educação possibilitam o desenvolvimento do indivíduo nos conhecimentos a respeito da cientificidade, a história da luta pela democracia na busca pela igualdade e solidariedade via uma gestão democrática, exercendo uma cidadania responsável (DEMO, 1999).

É no regime militar que a sociedade brasileira organizada passou a lutar pelo direito à educação para a cidadania. A proposta educacional que permanece inserida num processo de mudança das camadas populares, organizando-se como espaço democrático, onde através do dialogo busca-se a justiça social. (SÁ; VILANOVA; MACIEL, 2004).

Na Constituição Federal de 1988 no, artigo 206, a gestão democrática foi instituída como um dos princípios do ensino público. Em relação às universidades, o artigo 207 prevê

que estas instituições “[...] gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial [...]” (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Por implicar tanto universidades assim como outros espaços de construção destes saberes como sistemas de ensino, a gestão vai além do estabelecimento e se coloca como um desafio de novas relações (democráticas) de poder entre o Estado, o sistema educacional e os agentes deste sistema nos estabelecimentos de ensino (DEMO, 1999).

De acordo com Marques (IN: MENDONÇA; RODRIGUES, 2008) para avançar na construção de novas relações democráticas entre o Estado e a sociedade há que se criar um novo tipo de relação democrática radical e plural, ou seja, um novo tipo de articulação entre os elementos da tradição democrática liberal, que não deve se restringir a uma perspectiva individualista e sim ampliar espaços políticos no campus social, onde um maior número de lutas democráticas disputem o poder hegemônico. É nesse sentido que os conflitos não possuem um caráter negativo, mas construtivo, pois expressam a diversidade de demandas que lutam pela expressão de seus interesses numa democracia radical e plural.

“Uma hegemonia de valores democráticos se expressa na multiplicação de práticas democráticas, que se institucionalizam em diversas formas de relação social. Assim um projeto de democracia racial e plural requer a existência da multiplicidade, da pluralidade e do conflito. Sua especificidade consiste na legitimação do conflito e na rejeição de sua eliminação por meios autoritários. Sua novidade reside na compreensão da diversidade não como algo negativo que deva ser eliminado, mas, ao contrário, valorizado o que requer a presença das instituições que estabeleçam dinâmicas específicas entre consenso e dissenso. Uma democracia pluralista, portanto concede espaço para a expressão dos interesses e valores em conflito, deixando a necessidade do consenso limitada às instituições constitutivas da ordem democrática” (MARQUES, 2008, p.93).

Conforme Moraes (2009) é possível afirmar que, na atualidade, o modelo de Ouvidoria vigente tem procedência nas empresas privadas e servem como um órgão de atendimento as demandas dos consumidores. Logo, é esse o modelo empresarial que passa a servir como base para a gestão das instituições públicas, especialmente quando se trata das universidades federais que perdem seu caráter eminentemente público ao ajustarem-se as lógicas de um sistema produtivo, assumindo um caráter de serviço à disposição da população.

Tal situação ocorre com as reformas produzidas a partir da década de 1990, quando organismos internacionais passam a influir sobre as políticas educacionais no sentido de tornar a educação não mais um bem público de direito subjetivo da sociedade como um

todo, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, e sim como um serviço a ser adquirido pelos consumidores para disputar as vagas no mercado de trabalho.

Com relação às reformas na Educação Superior, desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394 de 1996, foram instituídas políticas que redimensionaram a gestão e a organização das instituições federais e dos cursos por elas ofertados. Conforme Voss (2016, p.197 In: KELM; IRALA):

“[...] o Decreto nº 2.032/1997 alterou a organização acadêmica das Instituições De Educação Superior (IES), permitindo que, além das universidades, novas configurações institucionais foram criadas, como os centros universitários, as faculdades integradas e os Institutos Superiores de Educação (ISE)”.

No Plano Nacional de Educação de 2001-2010, a lei 10.172 de 2001, a educação superior sofreu um impacto significativo na estruturação e gestão desses sistemas voltados para a intensificação das políticas de privatização que remodelaram o seu caráter público. Nesse sentido, também no Plano Nacional de Educação de 2014-2024, intensificaram-se essas políticas na gestão das instituições federais de educação, à medida que o Plano possibilita a formação de consórcios entre entidades por meio das parcerias público-privadas. A privatização da educação superior está presente nas políticas de expansão da oferta e na avaliação dos sistemas públicos educacionais à medida que esses mecanismos forçam o crescimento da produtividade em termos de resultados, num contexto em que são reduzidos os recursos financeiros provenientes da União (HORODYNSKI-MATSUSHIGUE; HELENE, 2011).

Portanto, as políticas de gestão da Educação Superior calcadas na flexibilização da gestão, expansão da oferta e avaliação dos sistemas educacionais foram instituídas a partir da década de 1990 em que passaram a vigorar práticas de governo de caráter neoliberal, conforme aprofundarei nos próximo capítulo.

3. EDUCAÇÃO E MERCADO: EFEITOS NAS PRÁTICAS DE GESTÃO

As intensas reformas nas políticas educacionais efetivadas pelos governos brasileiros a partir de meados da década de 1990 objetivaram a expansão da oferta mediante o rompimento do modelo que caracterizava a atuação e a gestão das Universidades desde o regime militar, o qual tinha como base princípios como: a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, a gestão democrática, o padrão unitário de qualidade, a carreira unificada, a avaliação institucional. Com isso, as reformas levadas a efeito pelos governos brasileiros buscaram atender as exigências do mercado capitalista, adotando novos princípios de organização, atuação e gestão fundados na lógica empresarial, quais sejam: flexibilidade, competitividade, produtividade, empreendedorismo e gerencialismo. Desse modo, busca-se adequar a formação e a atuação profissional as exigências do mercado capitalista.

Conforme Dourado, Catani e Oliveira (2004), no governo dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva, a Educação Superior atingiu um patamar elevado de expansão da oferta, mas com diferentes estratégias: Enquanto o primeiro atuou no sentido de flexibilizar e diversificar as instituições de Educação Superior, criando centros universitários e outras unidades que provocaram a quebra da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, e de controlar a gestão financeira e administrativa das Instituições mediante avaliação externa da produção acadêmica e a privatização, o segundo adotou a política de criação de novas universidades em regiões interioranas do País e de programas como: Programa Universidade Para Todos (PROUNI), o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), mantendo a flexibilização, os baixos investimentos e a avaliação externa.

Como nos indicam Tenório e Andrade (2009), as políticas de avaliação das instituições de Educação Superior implantadas no Brasil seguem a influência da globalização econômica que transfere para os setores públicos a lógica da gestão empresarial e do neoliberalismo que atribuem ao Estado o papel de mensurar e regular desempenhos profissionais, dos sistemas de educação e de gestão. Com base nessa finalidade as universidades passam a contar com mecanismos de gestão, como é o caso da Ouvidoria, que se identificam com padrão das organizações privadas.

No campo educacional, as novas diretrizes do século XX e início do século XXI têm sedimentado um novo perfil de gestão, sobretudo nas organizações universitárias, no qual está presente um conjunto de características, dentre as quais, a flexibilidade, a

agilidade, a eficiência, a eficácia, a relevância e a produtividade. A universidade é vista não apenas como um centro de formação de saberes e produção de conhecimento, mas como aquela que atende aos princípios básicos da modernidade, seja no que se refere às relações de trabalho, ou à prestação de serviços à sociedade (TENÓRIO; ANDRADE, 2009, p. 3).

Seguindo a linha das organizações privadas, a gestão das universidades tem passado por um redesenho de cunho gerencial voltado a ideologia neoliberal na qual a União assume o papel de regular os desempenhos dos setores públicos, ao mesmo tempo que permite critérios de flexibilização do financiamento, permitindo parcerias público-privadas. Desse modo, a privatização da educação acontece pela abertura do setor educacional público com o estabelecimento de convênios com a iniciativa privada, bem como pela implementação de formas de regulação e gestão nas quais os usuários e profissionais são responsabilizados pelos resultados da produtividade, devendo alcançar níveis de qualidade nas avaliações que medem a eficácia das ações institucionais (TENÓRIO; ANDRADE, 2009).

De acordo com Foucault (2008), as práticas de governo dos estados neoliberais são regulamentadas pelo princípio do livre mercado na ordem econômica global, criando mecanismos internos que buscam ajustar as relações sociais e políticas de forma que se estabeleça um equilíbrio nas ações individuais e coletivas e nos resultados obtidos.

Orientadas pela racionalidade neoliberal, as práticas de governo visam conduzir as condutas humanas, estabelecendo suas regras e racionalizando suas maneiras de fazer. O instrumento intelectual de limitação interna da razão governamental é portanto, a economia política; economia que interroga as práticas governamentais quanto a seus efeitos: sucesso e fracasso são os critérios fundamentais de uma ação governamental ancorada, dessa forma, numa filosofia utilitarista (VOSS, 2012, p.40).

As práticas de governo acontecem numa ordem biopolítica que regula as relações e a vida das instituições para alcançar os fins considerados úteis, na medida que essas práticas estabelecem o governo de si e dos outros, pautadas pela lógica da concorrência e da vigilância que objetivam em última instância “[...] a competitividade, o empreendedorismo como princípios mobilizadores do autocrescimento; a lógica da responsabilização e auto-responsabilização justificando o controle e a regulação[...].” (VOSS, 2012, p.40)

Também de acordo com Ball (2005) na contemporaneidade a gestão das instituições está assentada em práticas gerencialistas e performativas por meio das quais cria-se uma cultura empresarial de regular os desempenhos profissionais e institucionais através de tecnologias que empregam julgamentos, comparações, demonstrações para o controle dos resultados que visam a qualidade em termos de produtividade.

Autores como Sá; Vilanova; Maciel (2004), Moraes (2009), Lyra (2011) e Rodrigues (2012), conceituam a Ouvidoria como um canal de comunicação que visa facilitar as relações entre as Instituições de Ensino Superior (IES) com a comunidade acadêmica e a comunidade externa, atuando como mediadora de conflito. Entendem que, a Ouvidoria mantém um relacionamento direto com a comunidade acadêmica geral e exercem um papel de garantia e reconhecimentos dos direitos individuais e coletivos que apontam para o fortalecimento da democracia, atuando no enfraquecimento da burocracia e publicização do Estado. Para eles, a Ouvidoria é um órgão que atua como mediador de conflitos e deve manter o bom senso e a harmonia organizacional além de aperfeiçoar a qualidade do trabalho oferecido pelas Instituições aconselhando possíveis ações que possam corrigir as falhas, contribuindo para uma melhor qualidade do serviço prestado direta ou indiretamente nestes espaços que venha a sanar os descontentamentos expostos pelos indivíduos.

De acordo com Rodrigues (2012, p. 245), “uma ouvidoria instalada em uma Instituição educacional é um espaço educativo e [...] enquanto espaço educativo, a ouvidoria pode estimular à formação da cidadania no que tange a questão dos direitos e deveres implícita na relação entre a Instituição e a comunidade”.

Segundo Lyra (2011, p. 200), “a Ouvidoria pública é um mecanismo capaz de estabelecer um vínculo orgânico entre a administração pública e seus diversos públicos”. Como resultado da inclusão social, o controle social foi expandido e o controle sobre as instituições públicas de ensino, para garantir a fiscalização direta com as atividades exercidas, a fim de verificar se as determinações vão ao encontro da construção do bem comum.

Percebo nesses discursos dos autores termos que remetem as organizações privadas, tais como: “harmonia organizacional”; “qualidade do trabalho”; “controle social”; “fiscalização direta”; “corrigir falhas”; “melhor qualidade do serviço prestado” e “sanar os descontentamentos expostos pelos indivíduos”; o que demonstra a adoção de princípios de gestão de cunho empresarial na atuação da Ouvidoria nas Instituições de Educação Superior Públicas.

A primeira ouvidoria que se tem notícia na Administração Pública Brasileira foi a Ouvidoria Municipal de Curitiba, implantada em 08/03/1986. O Paraná nomeou o primeiro Ouvidor-geral estadual em 1991 e o Ministério da Justiça, a primeira Ouvidoria pública federal, em 1992, com o título de Ouvidora-geral da República.

Durante a década de 60, houve o surgimento do setor de Ouvidoria nas universidades internacionais no Canadá e nos Estados Unidos. No Brasil, a primeira Ouvidoria universitária foi inserida em 1992, na Universidade Federal do Espírito Santo, e em cinco anos após a inserção na primeira universidade, foram inseridas em mais seis universidades federais. A segunda foi a Universidade de Brasília (1993), a terceira a Universidade Estadual de Londrina (1994), a quarta a Universidade Federal de Santa Catarina (1996), a quinta a Universidade Federal de Juiz de Fora (1996) e a sexta a Universidade Federal do Paraná (1997).

A criação de Ouvidorias no âmbito universitário encontra-se em expansão. Atualmente existem 113 Ouvidorias universitárias (inclusive de hospitais universitários), de acordo com dados do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários. Destas, 57 são de instituições particulares de ensino superior, 11 de instituições comunitárias, 26 de instituições federais, e 18 de instituições estaduais. (FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS, 2012).

Neste sentido, a implantação de Ouvidorias Universitárias tornou-se imprescindível a partir da 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). Até 2012 existiam 113 Ouvidorias universitárias (inclusive de hospitais universitários), de acordo com dados do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS, 2012).

Parti dessa problematização, chamando-me a atenção pelo fato do grande crescimento de Universidades Federais no Rio Grande do Sul nos últimos anos, principalmente a partir do ano de 2008 e por este fato, escolhi analisar as práticas nos setores de Ouvidoria instituídas em três universidades públicas federais no estado do Rio Grande do Sul, buscando investigar a agenda de ações desenvolvidas por estes dois órgãos no ano de 2015, quanto às demandas atendidas, a construção de atitudes propositivas e se todas as demandas são solucionadas.

Pretendi com a pesquisa analisar o papel e as práticas de gestão das Ouvidorias diante dos desafios postos hoje pelas constantes reformas nas políticas educacionais. Argumento que há uma ambiguidade nas práticas de gestão das instituições públicas, no que tange a coexistência de órgãos colegiados que primam pela democratização das ações e decisões com a Ouvidoria que embora carregue um discurso de servir como um espaço de debate de conflitos e resolução democrática dos conflitos, mas age com um instrumento

de controle e vigilância. Então, cabe analisar o papel cumprido pela ouvidoria nas universidades trazendo a tona essa discussão.

4. OUVIDORIAS: UM CANAL DE COMUNICAÇÃO OU DE VIGILÂNCIA?

Para analisar o papel e as práticas de gestão das Ouvidorias desenvolvi uma pesquisa documental, numa perspectiva qualitativa que apresenta e descreve os dados quantitativos extraídos dos portais das IES e os documentos legais que regem o funcionamento dos referidos órgãos, as funções do Ouvidor e as demandas atendidas. O referencial teórico acerca da temática subsidiou a reflexão para responder aos objetivos do estudo, na busca de compreender as práticas de gestão, a atuação e as relações de poder dos sujeitos que recorrem as Ouvidorias nas IES Federais aqui estudadas.

Nesse sentido, a reflexão da temática foi feita a partir dos dados coletados, interpretados e analisados. Notei que ao utilizar o método da pesquisa documental, a análise de conteúdo assumiu a qualidade dos processos técnicos e ordenados acerca dos assuntos.

Sobre essa questão vi que os processos citados demandavam sensibilidade, intencionalidade e a capacidade teórica do pesquisador, pois desde o acesso e a seleção do acervo documental inserido no site das universidades e das Ouvidorias das Instituições Federais de Ensino Superior que constituíram o campo empírico da pesquisa à análise dos dados até os resultados constituiu-se num processo metódico, coerente e criativo. Gil (2011, p.154) nos diz que:

Os custos das pesquisas experimentais e dos levantamentos costumam ser bastante elevados, pois requerem a seleção de uma amostra com tamanho adequado, bem como a elaboração de instrumentos padronizados de coleta de dados e com frequência pessoal qualificado para sua obtenção. Assim, as pesquisas elaboradas a partir de dados já existentes, por requererem, de modo geral, uma quantidade bem menor de recursos humanos, materiais e financeiros tornam-se mais viáveis, já que são bastante conhecidas as dificuldades para obtenção de financiamento.

Por esse motivo, quanto à coleta de dados, foram utilizadas várias fontes em destaques: documentação (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).

Os relatórios de gestão foram uma importante ferramenta para uma prestação de contas futura à sociedade e aos órgãos fiscalizadores, dispendo de informações sobre todos os órgãos das instituições pesquisadas, até mesmo sobre a atuação das Ouvidorias.

Os relatórios de Ouvidorias são de uso reservado das mesmas e apresentam dados para entender o trabalho dos ouvidores. As manifestações expostas pela Ouvidoria admite a compreensão com o andamento do processo de manifestação, desde o recebimento destes dados e manifestações até o encaminhamento.

Para Yin (2010) citado por Sandy (2012, pg. 66) [...]”toda fonte de evidência possui pontos positivos e negativos. A utilização de diversas fontes permite observar uma variação maior dos aspectos estudados, já que as fontes são complementares entre si”.

A presente descrição e análise da realidade foram realizadas nos documentos físicos e eletrônicos das Ouvidorias das Universidades descritas anteriormente. As Ouvidorias atuam em consenso com a Ouvidora-Geral da União.

4.1 Apresentando as IES Campo de Pesquisa

Conforme dados extraídos dos portais institucionais das unidades acadêmicas que compuseram o campo empírico da pesquisa, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) foi a segunda Instituição Federal de Ensino Superior (IES) do RS, criada no ano de 1960, o campus onde está lotado o Gabinete da Reitoria e a Ouvidoria desta Universidade está localizado na cidade de Santa Maria que possui o título de coração do Rio Grande pois posiciona-se geograficamente na região central do estado do RS, sendo a quinta cidade mais populosa deste estado.

A UFSM possui 56 anos de história e é uma Instituição de Ensino Superior público e gratuito, construído com a sua credibilidade ao longo do curso e da história da universidade. Hoje, a UFSM tem dez unidades universitárias espalhadas pelo Rio Grande do Sul, além de quatro estabelecimentos de educação básica, técnica e tecnológica. Destaca-se pela contribuição para o desenvolvimento local nas regiões onde são taticamente inseridas e recebem discentes de todos os estados do Brasil em busca de aprendizado e qualificação profissional. A UFSM possui 115 cursos de Graduação presenciais e 9 à distância, 92 cursos de Pós-Graduação presenciais: 12 de Especialização, 50 de Mestrado e 30 De Doutorado.

4.2 As práticas de gestão das Ouvidorias

Com a pesquisa que fiz observei um crescimento numeroso de Ouvidorias implantadas em nosso país, tanto na esfera pública quanto privada. Segundo a legislação

que rege as Ouvidorias públicas, estas foram criadas para ser um canal de comunicação entre o cidadão e o Poder Público, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão.

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.

Procedo a análise dos documentos legais e dos relatórios de gestão das Ouvidorias da UFSM, da UFPEL e da UNIPAMPA, para problematizar o papel e a prática desse órgão nas Instituições de Educação Superior Pública, entendendo que há ambiguidades nessas atuações no que se refere a efetivação de mediação e resolução de conflitos, que representariam de fato uma ação democrática, já que a pesquisa mostra que há um exercício de poder das relações profissionais e institucionais voltado ao controle e a vigilância.

4.3 Conhecendo e problematizando o Código de Ética do Ouvidor

O Código de Ética do Ouvidor "Ombudsman" foi aprovado na Assembleia Geral Extraordinária, convocada para essa finalidade, realizada em Fortaleza - Ceará, no dia 19 de dezembro de 1997, considerando que, a natureza da atividade da Ouvidoria está diretamente ligada à compreensão e respeito às necessidades, direitos e valores das pessoas não apenas questões materiais, mas também questões de ordem moral, intelectual e social e que direitos só tem valor quando efetivamente reconhecidos.

Conforme o Código, no desempenho de suas atividades profissionais, os Ouvidores/Ombudsman podem efetivamente 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.

Percebo que no 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.

As Ouvidorias universitárias, têm delineadas as seguintes características, que se sobressaem os desafios enfrentados por esse segmento: perfil institucional distinto e sutil: 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.** (Grifos da autora) (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).

Passo agora a descrever a análise que fiz das práticas de gestão das Ouvidorias das Universidades estudadas: UFSM e UFPEL, cuja escolha deu-se pelo fato destas terem sido responsáveis pela administração e gestão da UNIPAMPA de 2006 a 2008, ano em que ocorreu a implantação da referida Universidade como uma instituição autônoma (MARCHIORO et al, 2007).

A segunda instituição escolhida para a minha pesquisa foi a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), que está localizada no Sul do Rio Grande do Sul, na cidade de Pelotas, foi criada em 1969, a partir da transformação da Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul (composta pela centenária Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Faculdade de Veterinária e a Faculdade de Ciências Domésticas) e da anexação das Faculdades de Direito e Odontologia, até então ligadas à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O campus onde fica o Gabinete da Reitoria e Ouvidoria da UFPEL está localizado na região central da cidade.

Atualmente a UFPEL conta com quatro campi: Campus Capão do Leão, Campus da Saúde, Campus das Ciências Sociais e o Campus Anglo, onde está instalada a Reitoria e demais unidades administrativas. Fazem parte também da estrutura atual da UFPEL diversas unidades dispersas. Dentre elas, estão a Faculdade de Odontologia, a Faculdade de Direito, o Serviço de Assistência Judiciária, o Conservatório de Música, o Centro de Artes (CA), o Centro de Desenvolvimento Tecnológico (CDTEc), o Centro das Engenharias (CEng), a Escola Superior de Educação Física (ESEF), o Museu de Arte Leopoldo Gotuzzo (MALG), o Museu de Ciências Naturais Carlos Ritter e a Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM).

Esta IES oferece 98 cursos de Graduação presenciais, 17 cursos de Especialização, 41 cursos de Mestrado, 19 cursos de Doutorado, e participa do programa do governo federal “Universidade Aberta do Brasil (UAB), promovendo a modalidade de ensino de educação a distância, o que possibilita o acesso à educação superior a um público ainda maior. Juntamente com os conselhos locais de municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, a UFPEL coordena 42 polos propostos, oferecendo, assim, cinco cursos nesse formato.

A UNIPAMPA é uma das 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.

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.

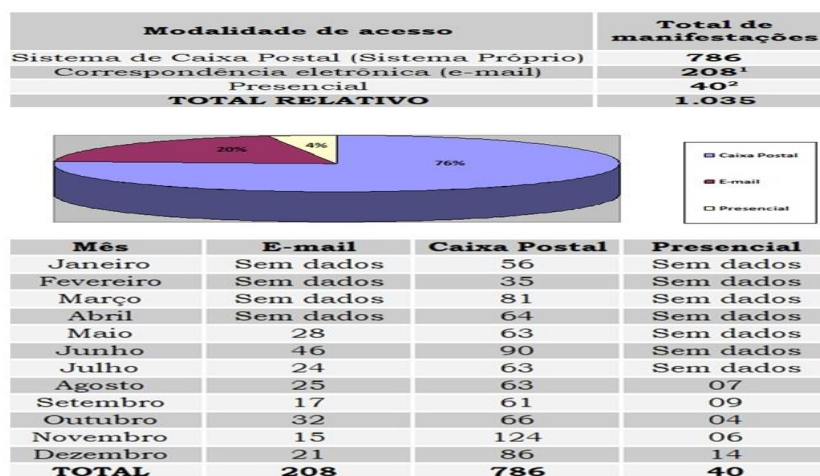
A Ouvidoria da UNIPAMPA foi instituída através da resolução nº 40, de 24 de novembro de 2011. Atende e recebe as manifestações dos cidadãos pessoalmente, por telefone, através do sistema da Ouvidoria disponível no Portal da Universidade, ou por e-mail.

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.

4.4 Analisando os Relatórios de Gestão das Ouvidorias

No portal de acesso da Ouvidoria da UFSM consta o seguinte gráfico:

Figura 1: Meios de acesso à Ouvidoria da UFSM no ano de 2015.



Fonte: Elaborado pela Ouvidoria da UFSM (2015) – Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/ouvidoria/index.php/atividades/relatorios>>.

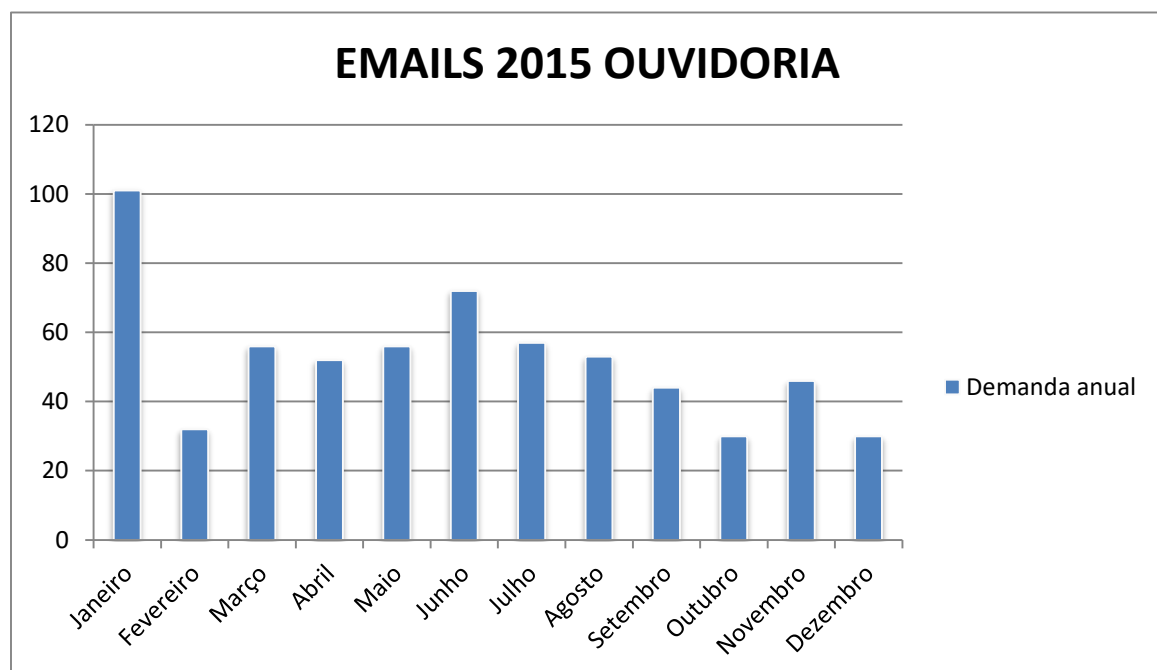
De acordo com a figura 1, foram contabilizados 786 registros de manifestações via Sistema de Caixa Postal da Ouvidoria; 208 através da correspondência eletrônica (contabilizado a partir de maio de 2015, quando houve uma troca de ouvidores e desde então, adotou-se um sistema de registro de manifestações feitas através deste meio) e 40 manifestações feitas presencialmente (dados registrados a partir de agosto/2015, quando se iniciaram os registros referentes a este tipo de manifestações).

Deste modo a Ouvidoria da UFSM recebeu durante o ano de 2015, quase 1035 manifestações. Importante ressaltar que segundo o relatório ainda há 94 manifestações que, segundo os registros desta ouvidoria, permanecem constando no Sistema de Caixa Postal, como “Em andamento”, ou seja, não foram devidamente consideradas e respondidas pelo referente setor de Ouvidoria.

No final do segundo semestre de 2015, verifica-se um elevado acréscimo de demandas, sobretudo no mês de novembro, segundo o relatório pesquisado, não há nenhuma razão específica para este acontecimento e também o relatório menciona a baixa procura da Ouvidoria para manifestações presenciais.

No Relatório de Gestão da Ouvidoria da UFPEL consta apenas as demandas recebidas por e-mail conforme o gráfico:

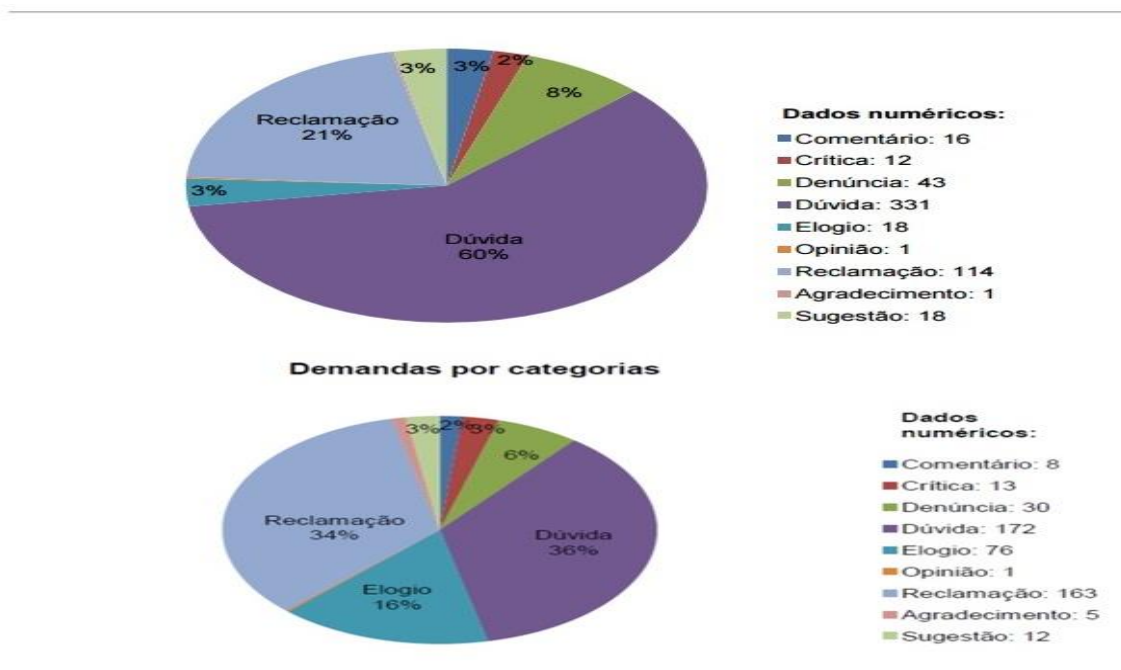
Figura 2: Meios de acesso à Ouvidoria da UFPEL no ano de 2015.



Fonte: Elaborado pela Ouvidoria da UFPEL (2015) – Disponível em: <
<http://wp.ufpel.edu.br/ouvidoria/relatorios/>>.

Portanto, não são disponibilizados dados sobre a origem e os tipos de demandas recebidas pela Ouvidoria, o que fere o princípio de transparência e controle social que norteia legalmente as funções deste órgão.

Figura 3: Manifestações recebidas pela Ouvidoria da Unipampa no ano de 2015. (Primeiro e segundo semestre)



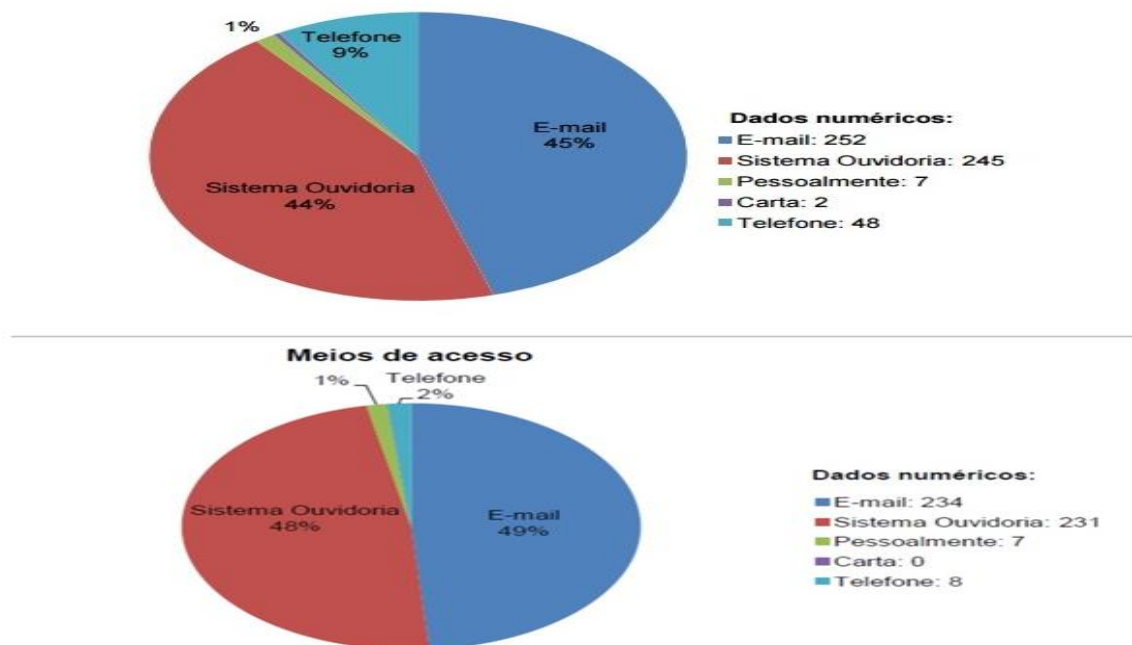
Fonte: Elaborado pela Ouvidoria da Unipampa (2015) – Disponível em: <http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/ouvidoria/>

De acordo com a figura 3, o grupo de demandas das categorias 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.

Figura 4: Meios de acesso à Ouvidoria da Unipampa no ano de 2015. (Primeiro e segundo semestre)



Fonte: Elaborado pela Ouvidoria da Unipampa (2015) – Disponível em: <
<http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/ouvidoria/relatorios/>>.

De acordo com a figura 4, no relatório disponível no site da Ouvidoria da UNIPAMPA, destaca-se o contato através dos meios de acesso utilizados pelos cidadãos, que 45% foi através de e-mail e, 44% através do módulo da Ouvidoria, disponível no Portal da UNIPAMPA através do Sistema de Gestão Unificada de Recursos Institucionais (GURI). Sendo que os demais atendimentos foram realizados por telefone (9%), pessoalmente (1%) e por carta (menos de 1%).

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.

O site da Ouvidoria ainda informa que todos os atendimentos registrados e documentados pela mesma encontram-se no módulo da Ouvidoria no GURI, pois desse modo, foi gerado um número de protocolo de atendimento para que estes sujeitos possam assim, exercer a sua cidadania.

Ao final do relatório de gestão da Ouvidoria da UNIPAMPA informa-se que as demandas e os assuntos pela Ouvidoria durante cada semestre são diferentes conforme a previsão do Calendário Acadêmico e também segundo situações exclusivas de cada período.

Com base em todos esses dados coletados nos relatórios das Ouvidorias das IES Federais 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização da pesquisa de abordagem qualitativa exige do pesquisador muito cuidado tanto no procedimento quanto na conclusão de suas análises, já que estamos trabalhando com diversos discursos e práticas que estão em movimento contínuo de construção e desconstrução.

Nesse sentido, observei a todo o tempo, os aspectos que se relacionam com os sujeitos inseridos em um mundo plural e fragmentado, no qual as verdades são tomadas pelas incertezas. A pesquisa apresentada não teve o objetivo de ir de encontro a uma verdade absoluta, pois as circunstâncias e os contextos em que acontecem as práticas mudam continuamente, ou seja, as respostas aos questionamentos levantados pelo pesquisador e suas descobertas são sempre provisórias.

Pretendi responder com a pesquisa em que medida a Ouvidoria Universitária atua de modo a mediar os conflitos surgidos? Que papel esse órgão tem cumprido nessas instituições? Quais os indícios de que a Ouvidoria atua como um mecanismo dissonante da gestão democrática? Que relações de poder são criadas pelas práticas de gestão da Ouvidoria?

Percebi que no contexto das Ouvidorias da UFPEL, UFSM e UNPAMPA, a partir dos documentos legais que regulam o funcionamento desses órgãos e as informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos, apontam para uma atuação restrita em relação à gestão democrática. As práticas de gestão evidenciam relações de poder que permitem aos sujeitos que ocupam o cargo de Ouvidor, sendo este indicado pela Reitoria, decidir unilateralmente as demandas. As decisões não são tomadas em articulação com os Conselhos e Colegiados que são os órgãos representativos dos segmentos da comunidade acadêmica. As denúncias e reclamações são mais frequentes do que as sugestões e elogios, conforme os dados indicados pelos gráficos apresentados nos Relatórios de Gestão. Logo não há uma mediação para a resolução dos conflitos, apenas a exposição de indicadores que reforçam a vigilância e o controle sobre os desempenhos profissionais e institucionais, acarretando inclusive a possibilidade de abertura de processo disciplinar.

Durante a análise de resultados, verifiquei que não consta nos Relatórios das Ouvidorias da UFSM e da UFPEL os tipos de demandas dos sujeitos que recorrem a esses órgãos. Quanto às informações das manifestações por campus (lembrando que as três universidades são multicampi), constatee que a UNIPAMPA informa que existiu uma maior

demanda em dois campi, no entanto, não há registro sobre os outros campus específicos. Enquanto que nas outras instituições há apenas um registro geral sem que tenha sido citado qualquer campus e nem mesmo sobre um campus específico.

Notei que os meios de acesso pela internet ajudam bastante, porém como foi especificado no relatório da UFSM, que o setor de Ouvidoria apesar de bem instalado, fica localizado no sétimo andar, ficando pouco visível, deixando claro, a pouca visibilidade do órgão. Sendo assim, pouco visitado pelos sujeitos que necessitam. O que leva a pensar sobre a desvinculação das Ouvidorias com a política de inclusão social, pois entende-se que fere um princípio básico da gestão democrática, a “acessibilidade” nas Universidades Federais que deveriam cumprir com o seu papel na garantia do direito à educação pública.

Conforme a alteração da redação do § 1º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ouvidor tem uma importante missão, servir como um elo entre a Instituição e os demais sujeitos (tanto internos e externos) a fim de manter o aperfeiçoamento dos serviços públicos. Esta conotação de “serviço”, assim como as designações de “usuários”, “clientes”, entre outras citadas nos documentos que regem o funcionamento das Ouvidorias apontam para a adoção do modelo de gestão empresarial nos órgãos públicos, o qual provém da iniciativa privada desde o surgimento das primeiras Ouvidorias.

Cabe aos sujeitos que usufruem do direito a educação superior pública debaterem essas questões sobre o papel das Ouvidorias, assumindo uma posição crítica quanto aos entraves gerados e as ambiguidades criadas na gestão das Universidades Federais Brasileiras, pela coexistência com órgãos colegiados que destoam desse caráter de vigilância e controle. É preciso tornar esse ambiente de trabalho e aprendizagem um espaço efetivamente democrático onde todos os que dele necessitarem (a comunidade interna e externa) tenham de fato a possibilidade de participar das decisões e atuar na mediação de conflitos para que as instâncias e práticas de gestão possam ser revistas através das políticas públicas.

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.

6. 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.

_____. **Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/codigo-de-etica>> . Acesso em: 15 de maio de 2017.

_____. **Código de Ética do Ouvidor "Ombudsman. In: Relatório Ouvidoria da Universidade Federal de Santa Maria**. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/ouvidoria/index.php/atividades/relatorios>>. Acesso em: 16 de junho de 2017.

_____. **Instrução Normativa Conjunta nº 01 CRG/OGU de 24 de junho de 2014. In: Relatório Ouvidoria da Universidade Federal de Santa Maria**. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/ouvidoria/index.php/atividades/relatorios>>. Acesso em: 16 de junho de 2017.

_____. **Ouvidoria.org**. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/>> . Acesso em: 01 de junho de 2017.

_____. **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-sesuport-1624-2008-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192> . Acesso em: 22 de junho de 2017.

_____. **Resolução nº 29/2008. In: Relatório Ouvidoria da Universidade Federal de Santa Maria**. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/ouvidoria/index.php/atividades/relatorios>>. Acesso em: 16 de junho de 2017.

BALL, S. J. (Comp.). **Foucault y la educación: disciplinas e saber**. 2º ed. Madrid: Morat/Paidéia, 1994, p.155-168.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de uma Ouvidoria**. Brasília, 2012. Disponível: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

DEMO, Pedro. **Participação e Conquista**. São Paulo:Cortez,1999.

_____. **Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida**. Campinas, SP, Autores Associados, 1995.

_____. **Entrevista com o Professor Pedro Demo – UnB.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=e6HAW3n4Mjk&t=196s>>. Acesso: 09 de julho de 2017.

DOURADO, L.F.; CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J.F. Políticas Públicas e reforma da educação no Brasil: Impasses e perspectivas. **Revista Pro-Posições**, v. 15, n. 3 (45), set./dez. 2004. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/45-dossie-douradolf_etal.pdf>. Acesso em: 10 de julho 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.

_____. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 6ª ED. São Paulo: Atlas, 2011.

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

MARQUES, L. R. Contribuições da democracia radical e da teoria do discurso de Ernesto Laclau ao estudo da gestão da Educação. IN: MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo Peixoto. **Pós-Estruturalismo e Teoria do Discurso: em torno de Ernesto Laclau.** Porto Alegre, EDIPUCRS, 2008, p. 89-115.

MORAES, Diana Coeli Paes de. et. al. **Ouvidorias como dispositivos de gestão participativa de políticas públicas: sua história e experiência no Pará.** In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 3, 2010, Brasília. Acesso em: 18 de abril de 2017.

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

SANDY, Nelissa Carleto. **A Ouvidoria Pública Universitária como Instrumento de Participação Popular: O Caso da UTFPR.** Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/498/1/CT_PPGPGP_M_Sandy%2C%20Nelissa%20Carleto_2013.pdf> Acesso em: 17 de maio de 2017.

TENÓRIO, Robinson M.; ANDRADE, Maria Antônia B. de. A avaliação da educação superior no Brasil: Desafios e Perspectivas. In: LORDÊLO, JAC.; DAZZANI, MV., (orgs.) **Avaliação educacional: desatando e reatando nós** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 33-55.

UFPEL. **Histórico da Universidade.** Disponível em: <<http://portal.ufpel.edu.br/historico/>>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

_____. **Ouvidoria.** Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/ouvidoria/regimento/>>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

UFSM. **Histórico da Universidade.** Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/frederico/index.php/institucional/historico>>. Acesso em: 02 de abril de 2017.

_____. **Ouvidoria.** Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/ouvidoria/index.php>>. Acesso em 02 de abril de 2017.

UNIPAMPA. **Carta de Serviços ao Cidadão.** Disponível em: <http://novoportal.unipampa.edu.br/novoportal/sites/default/files/documentos/carta_de_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.

HORODYNSKI-MATSUSHIGUE, Lighia; HELENE, Otaviano. Novo PNE não define a qualidade da educação e tem viés privatista. **Revista Adusp**, junho de 2011.

VOSS, Dulce Mari da Silva. **Os movimentos de recontextualização da Política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR): um Estudo de Caso no município de Pinheiro Machado (RS).** Tese de Doutorado, UFPEL. Disponível em: <http://repositorio.ufpel.edu.br/bitstream/123456789/1676/1/Dulce%20Mari%20da%20Silva%20Voss_Tese.pdf >. Acesso em 12 de janeiro de 2017.

_____. Uma análise das políticas de formação e profissionalização docente por dentro dos currículos das licenciaturas da UNIPAMPA/Campus Bagé In: KELM, Miriam; IRALA, Valesca. **Retratos de linguagem: Uma homenagem aos 10 anos da área de letras na UNIPAMPA.** Bagé, RS, Ed. Unipampa, 2016, p. 197-206.