UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO-UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

LIANE BIAGINI

AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR:

a experiência da Universidade Federal de Pernambuco

Recife
2013

LIANE BIAGINI

AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR:

a experiência da Universidade Federal de Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Estratégica das Organizações Públicas.

Orientador: Professor Doutor Denilson Bezerra Marques

Recife

2013

Catalogação na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

B576o Biagini, Liane
As ouvidorias públicas nas instituições de ensino superior: a experiência da Universidade Federal de Pernambuco / Liane Biagini . - Recife : O Autor, 2013.
171 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bezerra Marques.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Gestão Pública, 2013.
Inclui bibliografia, apêndice e anexo.

1. Administração pública – aspectos morais e éticos. 2. Ética. 3. Prática racional. I. Marques, Denilson Bezerra (Orientador). II. Título.

351 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2013 – 021)

LIANE BIAGINI

AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR:

a experiência da Universidade Federal de Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

_____
Prof. Dr. Denilson Bezerra Marques (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

_____
Profª. Drª. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

_____
Profª. Drª. Neide Barbosa Saisi (Examinadora Externa)
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Dedico este trabalho ao meu filho Lucas, a quem amo incondicionalmente.
Aos meus pais, Fernando e Leni, que com amor nortearam minha vida com incentivos ao conhecimento.
A minha irmã Sueli, sempre presente com seu amor e amizade.
Ao meu irmão Júnior e ao meu sobrinho Rodrigo sempre amados.

AGRADECIMENTOS

Meus mais sinceros agradecimentos a todos que de alguma forma contribuíram para este trabalho. Eu creio que Deus, para cumprir seus planos, usou determinadas pessoas como verdadeiros anjos em minha vida e de alguma forma, ou em um momento específico, estiveram presentes nesta jornada.

A Verônica Telino e Júlio Ribeiro que me encorajaram a trilhar o caminho em direção ao Mestrado.

Aos meus colegas do Curso do Mestrado – Turma X, e amigos: Alessandro Mariano, Bruno Tenório, Christina Nunes, Elaine Abrantes, Lílian Melo, Luiza Oliveira, Marta Lopes e Oséias Thomaz, que ao longo de todo o Curso estiveram ao meu lado, me motivando e apoiando de todas as formas.

A Carina Feria, Nadja Medeiros e Sandra Santiago, que, com amizade e carinho, prontamente contribuíram com seus conhecimentos técnicos.

A Evanise Carvalho, e sua equipe de Técnicos e Bolsistas, pela ajuda durante as pesquisas realizadas na Biblioteca Setorial do CFCH/UFPE.

Aos Ouvidores da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade de Pernambuco pela presteza e cooperação no desenvolvimento desta pesquisa.

Ao meu Orientador, Professor Denilson Marques, a quem admiro, por sua ética, dedicação, atenção, conhecimento e paciência em todos os momentos que precisei.

Meu especial agradecimento ao Professor Ivan Melo, que, além de cooperar com seus conhecimentos, abriu as portas nos momentos mais difíceis, inclusive sendo crucial para a minha chegada à etapa final.

A minha colega e amiga Lúcia Dias pelo carinho e total apoiou durante esta trajetória.

A todos os meus amigos, e em especial, Carla Câmara, Damiana Marques, Edna Pinheiro, Flávia Coelho, Idalece Matoso, Jaides Oliveira, Kaline Salviano, Lucia Ferreira, Manassés Bispo, Luciane Azevedo, Luiz Serpa, Paulo Guedes, Regina Galdino, Sandra Nunes e Sueli Barbosa, que, com amizade, carinho e amor, puderam entender a necessidade do meu isolamento durante o período do Mestrado.

OUVIDORIA
Ouvidoria uma forma de condução
Uma instância de defesa do cidadão
Vale à pena ser criada em toda instituição
Inúmeras possibilidades podem reconduzir à direção
Diversos caminhos nos conduzem a solução
Onde há conflitos, ouvir ajuda a diminuir a 'pressão'
Rumos, mesmo percorridos na contramão
Indicam sempre uma melhor compreensão
Antes despercebida pela 'certeza absoluta da razão' (ANDRADE, 2002, p. 1).

RESUMO

Com a chegada da democracia no Brasil, novas perspectivas surgem, dentre elas, as ouvidorias. Não fugindo a este contexto, as ouvidorias públicas nas Instituições de Ensino Superior também aparecem como um reflexo característico de países democráticos. O papel delas rondam questões como, controle social, transparência e ética, fazendo com que desempenhem um papel relevante na sociedade. A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com Ouvidorias desde o ano 2000, decide instituir em 2012 a Ouvidoria-Geral, ficando esta responsável pela coordenação de todas as ouvidorias. O objetivo desta pesquisa foi analisar como a estrutura das Ouvidorias integra-se ao contexto institucional da Universidade Federal de Pernambuco; propondo, para tanto, uma abordagem aos temas fato administrativo e ação administrativa, tratados pelo sociólogo Alberto Guerreiro Ramos. Esta pesquisa é voltada para o âmbito da gestão estratégica das organizações públicas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que utiliza como método a análise de conteúdo. A pesquisa de campo é realizada na UFPE e investiga, por meio de entrevista, os Ouvidores desta organização. Para a análise desta pesquisa, os dados foram classificados em três grandes eixos, onde se observou primeiramente o entendimento dos ouvidores acerca de ouvidoria, contextualizando não apenas em torno de conceitos como ferramenta de gestão e democracia, mas também a sua importância para os *stakeholders* e as organizações. Identificou-se a disposição das Ouvidorias nas dimensões apresentadas pelo fato administrativo, envolvendo todos os seus elementos. Por fim, foi possível conhecer qual racionalidade orienta a ação administrativa das Ouvidorias, abrangendo os aspectos das racionalidades e das éticas.

Palavras-chave: Ação Administrativa: Ética e Racionalidade. Fato Administrativo. Ouvidoria nas Instituições de Ensino Superior (IES). Ouvidoria Pública.

ABSTRACT

With the arrival of democracy in Brazil, new perspectives emerge, among them the ombudsmen. Not escaping this context, the public service ombudsmen in Higher Education Institutions also appears as a reflective characteristic of democratic countries. The role of these individuals surrounds issues like Social Control, and Transparency and Ethics, and they play an important role in society. The Federal University of Pernambuco / UFPE, with public service ombudsmen since 2000, decided in 2012 to establish the General Ombudsman, the latter being responsible for coordination of all Ombudsmen. The aim of this study was to analyze how the structure of Ombudsman is part of the institutional context of the Federal University of Pernambuco; proposing, therefore, an approach to issues such as administrative action and administrative fact, treated by sociologist Alberto Guerreiro Ramos. This research is focused on the strategic management of public organizations. This is a qualitative research method that uses content analysis. The fieldwork is conducted in UFPE, and investigates through interviews, the ombudsmen of this organization. For the analysis of this research, data were classified into three main area; the understanding of listeners about ombudsmen were first noted, contextualizing not only concepts like democracy and management tools, but also its importance for stakeholders and organizations. We identified the provision of the Ombudsmen in administrative dimensions shown by the fact, involving all of its elements. Finally, the research was able to figure out which rationality guides the administrative actions of the Ombudsmen, covering aspects of rationality and ethics.

Key Words: Administrative Action: Ethics and Rationality. Administrative Fact. Ombudsmen in Higher Education Institutions. Public Service Ombudsmen.

LISTA DE INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Ouvidoria-Geral da UFPE

Ouvidoria do Centro Acadêmico de Vitória

Ouvidoria do Centro de Ciências Sociais Aplicadas

Ouvidoria do Hospital das Clínicas

Ouvidoria do Sistema Integrado de Bibliotecas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Dinâmica entre os elementos do fato administrativo em uma organização, proposta por Ramos (1983)..... 32

Figura 2 - Características envolvendo a ética da convicção e a ética da responsabilidade, com base em Ramos (1983)..... 45

Quadro 1 - Dificuldades enfrentadas pelas Ouvidorias das IES, adaptado de Vilanova (2009)..... 69

Figura 3 - Universidade Federal de Pernambuco - Campus Recife..... 75

Figura 4 - I Fórum de Ouvidores das Instituições de Ensino Superior do Estado de Pernambuco..... 81

Quadro 2 - População da pesquisa..... 86

Quadro 3 - Distribuição dos eixos temáticos da pesquisa..... 94

Quadro 4 - Análise do tema - Definição de ouvidoria, nas Categorias: comunicação; ferramenta de gestão; e democracia..... 96

Quadro 5 - Resumo do entendimento dos Ouvidores acerca da definição de ouvidoria..... 99

Quadro 6 - Análise do tema - Importância da ouvidoria, nas Categorias: para o usuário; e para a organização..... 100

Quadro 7 - Resumo do entendimento dos Ouvidores acerca da importância da ouvidoria..... 104

Quadro 8 - Análise do tema - Elementos aestruturais, na Categoria: morfologia material – instalações físicas/equipamentos..... 108

Quadro 9 - Resumo de alguns aspectos relevantes da morfologia material (aestruturais)..... 112

Quadro 10- Análise do tema - Elementos aestruturais, nas Categorias: força de trabalho; e atitudes individuais e coletivas..... 114

Quadro 11- Resumo de aspectos relevantes de RH e atitudes dos servidores em uma ouvidoria (aestruturais)..... 117

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 12- Análise do tema - Elementos estruturais, na Categoria: interno – estrutura organizacional..... 119

Quadro 13- Resumo de aspectos relevantes da estrutura organizacional (estruturais)..... 123

Quadro 14- Análise do tema - Elementos estruturais, na Categoria: externo – associações/sociedades..... 126

Quadro 15- Resumo das inter-relações das Ouvidorias da UFPE com outras entidades..... 128

Quadro 16- Análise do tema - Elementos estruturantes (Decisão), nas Categorias: eficácia – finalidade dos serviços prestados; e eficácia – ações para serviços prestados eficazes..... 129

Quadro 17- Resumo de aspectos abrangendo a eficácia (estruturantes)..... 132

Quadro 18- Análise do tema - Elementos estruturantes (Decisão), nas Categorias: comunicação; e tempo..... 133

Quadro 19- Resumo de aspectos relevantes da comunicação e do tempo (estruturantes)..... 137

Quadro 20- Análise do tema - Burocracia, nas Categorias: contribuir; prejudicar; e expectativas de resultados..... 140

Quadro 21- Resumo de aspectos envolvendo a burocracia..... 143

Quadro 22- Análise do tema - Racionalidades e éticas, nas Categorias: racionalidade instrumental; ética da responsabilidade; racionalidade substantiva; e ética da convicção..... 145

Quadro 23- Resumo de aspectos envolvendo as racionalidades na ação administrativa..... 148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Distribuição das IES por existência de Ouvidorias e Região, em 2005 e 2012..... 68

Tabela 2- Distribuição das Ouvidorias nas IES, por dependência administrativa e por Região, em 2005 e 2012..... 68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABO	Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman*
AMR	Agente Organizacional Multidimensional-Reflexivo
ASCOM	Assessoria de Comunicação da UFPE
ATI	Agência da Tecnologia da Informação do Estado
BC	Biblioteca Central
CAA	Centro Acadêmico do Agreste
CAC	Centro de Artes e Comunicação
Cap	Colégio de Aplicação
CAV	Centro Acadêmico de Vitória
CCB	Centro de Ciências Biológicas
CCEN	Centro de Ciências Exatas da Natureza
CCJ	Centro de Ciências Jurídicas
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CE	Centro de Educação
CECON	Centro de Convenções
CFCH	Centro de Filosofia e Ciências Humanas
CIN	Centro de Informática
CISAM	Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros
CONSOCIAL	Conferência Nacional de Controle Social
COVEST	Comissão de Vestibular
CTG	Centro de Tecnologia e Geociências
ED	Editora Universitária
FADE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE
FCAP	Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco
FNOU	Fórum Nacional de Ouvidores Universitários
FOP	Faculdade de Odontologia de Pernambuco
HC	Hospital das Clínicas
HUOC	Hospital Universitário Oswaldo Cruz
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Institutos Federais de Ensino Superior

IGC	Índice Geral de Cursos
INCampus	Boletim Informativo da Universidade Federal de Pernambuco
INEP	Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LAI	Lei de Acesso à Informação
LIKA	Laboratório de Imunopatologia Keiso Asami
MEC	Ministério da Educação
MGP	Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste
NEFA	Núcleo de Educação Física e Desporto
NTI	Núcleo de Tecnologia da Informação
NTRU	Núcleo de Televisão e Rádio Universitária
NUSP	Núcleo de Saúde Pública e Desenvolvimento Social
OGU	Ouvidoria Geral da União
OMR	Organização Multidimensional-Reflexivo
ONU	Organização das Nações Unidas
PCU	Prefeitura da Cidade Universitária
PEI	Plano Estratégico da Universidade Federal de Pernambuco
POLI	Escola Politécnica de Pernambuco
PROACAD	Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos
PROAES	Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis
PROCAPE	Pronto Socorro Cardiológico de Pernambuco
PROEXT	Pró-Reitoria de Extensão
PROGEPE	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida
PROGEST	Pró-Reitoria de Gestão Administrativa
PROPESQ	Pró-Reitoria para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças
SIB	Sistema Integrado de Bibliotecas
SeGIC	Secretaria de Gestão da Informação e Comunicação da UFPE
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNAM	Universidade Nacional Autônoma do México
UNIFACS	Universidade Salvador
UC	Unidade de Contexto
UR	Unidade de Registro
UPE	Universidade de Pernambuco

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 16

1.1 Objetivo Geral..... 19

1.2 Objetivos Específicos..... 19

2 FATO ADMINISTRATIVO..... 21

2.1 Elementos do Fato Administrativo..... 23

3 AÇÃO ADMINISTRATIVA..... 33

3.1 Racionalidade Instrumental..... 36

3.2 Racionalidade Substantiva..... 39

3.3 Alguns Entendimentos Complementares..... 42

3.4 Definindo Ação Administrativa..... 47

4 O INSTITUTO DAS OUVIDORIAS..... 50

4.1 A Ouvidoria no Setor Público..... 52

4.2 Algumas Especificidades da Ouvidoria Pública..... 58

4.3 A Ouvidoria Pública nas Instituições de Ensino Superior..... 66

5 PERCURSO METODOLÓGICO..... 74

5.1 Uma Visão da Instituição Pesquisada..... 75

5.1.1 A UFPE e suas Ouvidorias..... **79**

5.2 População..... 86

5.3 Instrumento de Coletas de Dados..... 87

5.4 Coleta e Organização dos dados..... 88

5.5 Análise dos Dados..... 90

5.5.1 A Preparação do Quadro de Entrevistas..... **93**

5.6 Interpretação dos Dados..... 95

5.6.1 Primeiro Eixo Temático: o entendimento acerca de ouvidoria..... **96**

5.6.2 Segundo Eixo Temático: o fato administrativo..... **107**

5.6.3 Terceiro Eixo Temático: a ação administrativa..... **139**

SUMÁRIO

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... **153**

REFERÊNCIAS **158**

APÊNDICE A – Roteiro da Entrevista..... **168**

ANEXO A – Resolução Nº 3/2012 – Conselho Universitário..... **169**

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a analisar a estrutura organizacional das ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Apesar de já existirem registros da presença de pessoas exercendo a função de controle, mundialmente considera-se a figura do *ombudsman,* criado na Suécia em 1809, o marco inicial: um funcionário que passa a controlar a administração pública, tornando-se assim o primeiro canal entre o cidadão e o governo (LEÃO, 2007).

No Brasil, é apenas com a redemocratização e promulgação da Constituição Federal, na década de oitenta, que se começa a experimentar, ainda que de forma lenta, o nascimento das primeiras ouvidorias como uma unidade dentro das organizações, superando-se a fase de silêncio vivenciada pelo país até então (LIMA, 2009).

No momento atual, o instituto das ouvidorias está no centro do palco e sua presença, especificamente no contexto da administração pública brasileira, faz dela um dos sustentáculos para a democracia (PEREZ; BARREIRO; PASSONE, 2011). E isso é de fácil entendimento na medida em que se percebe que itens como a liberdade, os direitos e as garantias fundamentais dos indivíduos, são ingredientes indispensáveis para um contexto democrático. É a partir deste ponto que o país vislumbra a possibilidade de participação direta da sociedade na gestão pública, permitindo-se o controle social no setor (CARDOSO, 2010). Mantendo uma forte relação com a *accountability*, a ouvidoria pública passa a ser fundamental na conjuntura de uma gestão transparente (TORTOLANO; CRUZ; ALMEIDA, 2011).

No âmbito do setor público, não se pode deixar de mencionar as Instituições de Ensino Superior (IES). Como parte integrante deste panorama, e mesmo já possuindo Ouvidorias Setoriais, a Universidade Federal de Pernambuco somente no ano de 2012 instituiu a Ouvidoria-Geral. Um novo caminho é traçado com esta unidade organizacional. E, ao efetivar a implantação da Ouvidoria-Geral se pressupõe que a UFPE não só esteja sinalizando uma aproximação da Instituição com seus *stakeholders*, mas demonstra uma preocupação com fatores, tais como: controle social, ética, transparência; ou seja, aspectos que reforçam a democracia.

Nos últimos anos registra-se um incremento no número de ouvidorias públicas no país (CALADO, 2012). Entretanto, ainda se faz necessário uma

investigação sobre o assunto, já que é um instituto pouco estudado e possui relevância no campo científico, em função de possibilitar um embasamento técnico e documental nas ações da gestão pública (FEITOSA, 2010).

O desenvolvimento deste trabalho, portanto, é relevante para a pesquisa, pois permitirá a abordagem de um tema ligado diretamente com a gestão pública. Com a atual carência de informações teóricas a respeito das Ouvidorias da UFPE, torna-se crucial entender mais sobre este instituto, incluindo o seu papel na administração pública, principalmente por envolver diretamente aqueles que vivenciam o contexto universitário.

Inclusive, como autora e servidora da Universidade Federal de Pernambuco, torna-se forte a necessidade deste conhecimento, sendo, portanto, justo o interesse pelo tema, relacionando-se o desenvolvimento profissional com a área acadêmica. Este interesse pessoal foi reforçado pelas dificuldades encontradas inicialmente e pela mudança do tema do projeto de Dissertação em função da nova lotação na Universidade.

Prevista não apenas no Plano Estratégico da UFPE (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2003), mas também constando como um dos itens do Instrumento de Avaliação Institucional Externa do Ministério da Educação (BRASIL. Ministério da Educação, 2010), a ouvidoria passa a integrar o contexto da gestão administrativa. Neste sentido, surge então a seguinte problemática: como a estrutura das Ouvidorias integra-se ao contexto institucional da Universidade Federal de Pernambuco?

No processo de consolidação das Ouvidorias na UFPE espera-se que elas estejam em consonância com a missão da Instituição, qual seja: promover, através dos pilares ensino, pesquisa extensão e gestão, um ambiente propício ao desenvolvimento de pessoas e à construção de conhecimentos e competências que contribuam para a sustentabilidade da sociedade (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013d).

Desta forma, analisar como a estrutura das Ouvidorias integra-se ao contexto institucional da Universidade Federal de Pernambuco será o objetivo geral da pesquisa. Para a consecução do mesmo, primeiramente, se faz necessário verificar o entendimento dos Ouvidores da Universidade Federal de Pernambuco acerca de ouvidoria, tomando-se por base os estudos de diversos autores que buscam contribuir e esclarecer aspectos que envolvem o assunto.

Posteriormente, será analisado como as Ouvidorias da UFPE se dispõem no contexto e dimensões do fato administrativo, sob a perspectiva dos Ouvidores. Neste momento, buscará se conhecer mais detalhadamente os elementos que compõem o fato administrativo (aestruturais, estruturais e estruturantes), entendendo a disposição desses elementos dentro da estrutura organizacional.

A teoria selecionada será alicerçada nos estudos desenvolvidos por Alberto Guerreiro Ramos. Este sociólogo conceituou fato administrativo, mostrando ser relevante o entendimento desta definição já que o estudo científico na administração jamais será revelado como uma “doutrina final e definitiva” (RAMOS, 1983, p. 2).

Ainda para dar suporte ao objeto da pesquisa será analisada qual racionalidade orienta a ação administrativa das Ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco, sob a perspectiva dos Ouvidores. Neste momento em particular, entende-se ser fundamental uma abordagem sobre as racionalidades e sua dicotomia, racionalidade instrumental e racionalidade substantiva, conceitos empreendidos principalmente nos estudos de Ramos, bem como, a compreensão das éticas da responsabilidade e da convicção.

De fato, não se pode deixar de mencionar sobre as obras de Alberto Guerreiro Ramos. O imenso “volume de citações e análises, em estudos publicados” no meio acadêmico, demonstra que as contribuições são de grande valia para o “exame dos fenômenos complexos das organizações” (SILVA, 2009, p. 16).

A presente Dissertação encontra-se estruturada em seis capítulos. Esta Introdução, primeiro capítulo do trabalho, aborda alguns entendimentos preliminares que dão sentido e permeiam alguns pontos a respeito das ouvidorias públicas. Nesta seção é possível entender o tema da pesquisa, bem como as justificativas que fortalecem o interesse pelo assunto, e por consequência, os objetivos desta Dissertação.

O segundo capítulo é intitulado Fato Administrativo, onde o termo é contextualizando e definido, conforme ditame do sociólogo Alberto Guerreiro Ramos. Este capítulo encontra-se dividido em uma única seção, em que são identificados e caracterizados cada um dos elementos que compõem o fato administrativo, quais sejam: aestruturais, estruturais e estruturantes.

O terceiro capítulo trata da ação administrativa. Aqui, além de ser empregada a definição do termo em uma seção específica, outros entendimentos também se fazem necessário, como racionalidade instrumental e racionalidade

substantiva. Ainda encontram-se presentes alguns entendimentos complementares, com explicações que distinguem as éticas da responsabilidade e da convicção, e suas respectivas relações com os dois tipos de racionalidades.

O quarto capítulo é dedicado à compreensão a respeito do instituto das ouvidorias, suas características e sua importância dentro do contexto da administração pública. Mais detalhadamente são tratadas em seções separadas: as ouvidorias no setor público; algumas de suas especificidades relacionadas aos elementos do fato administrativo; e, por fim, a presença de ouvidorias públicas nas Instituições de Ensino Superior.

O quinto capítulo trata do percurso metodológico fazendo-se uma referência à pesquisa qualitativa, com algumas abordagens pertinentes. Para introduzir este capítulo, inicialmente, foi feita uma exposição da UFPE, instituição em que a pesquisa foi realizada. Há ainda uma subdivisão contendo uma explanação prévia a respeito da Ouvidoria-Geral e das Ouvidorias Setoriais desta Universidade. Em sequência, mas em seções separadas, são apresentados os aspectos da população da pesquisa, o instrumento da coleta de dados, a própria coleta de dados, a análise dos dados e, apenas no final, a interpretações deles.

Por fim, o sexto e último capítulo leva em conta as considerações finais do trabalho, contendo as conclusões, limitações encontradas durante a pesquisa e também são apresentadas algumas recomendações.

1.1 Objetivo Geral

Analisar como a estrutura das Ouvidorias integra-se ao contexto institucional da Universidade Federal de Pernambuco.

1.2 Objetivos Específicos

a) verificar o entendimento dos Ouvidores da Universidade Federal de Pernambuco acerca de ouvidoria;

b) analisar como as Ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco se dispõem no contexto e dimensões do Fato Administrativo, sob a perspectiva dos Ouvidores e;

c) analisar qual racionalidade orienta a ação administrativa das Ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco, sob a perspectiva dos Ouvidores.

2 FATO ADMINISTRATIVO

Ao se colocar uma organização social no centro das atenções, muitas vezes, busca-se reconhecer nela fatos que permitam elucidá-la e assim entendê-la de forma mais ampla. As organizações podem ser consideradas como unidades sociais que buscam alcançar objetivos específicos e a sua existência serve a esses objetivos (ETZIONI, 1984).

O sociólogo Alberto Guerreiro Ramos é categórico ao expor que é diminuta a situação, no plano do conhecimento, daqueles que apenas reúnem os fatos, mas não os explicam por simplesmente faltar-lhes categorias que os classifiquem e os hierarquizem. Para o autor nada será compreendido se os fatos e seus significados não forem configurados (RAMOS, 1983).

Ramos (1983) ainda lembra que o conhecimento científico na área de administração nunca será demonstrado como uma doutrina finalizada; e chama a atenção para o fato de que seus estudos são apresentados em uma sucessão coerente de assuntos que se inter-relacionam, evidenciando um conjunto integrado de conceitos e noções.

Cumpre-se salientar que a administração, que é focada tanto como fato quanto como sistema, vivencia constantes mudanças. Essas alterações apresentam duas justificativas: primeiro por seus componentes internos estarem expostos a um forte dinamismo que nunca é interrompido; e depois pela força de suas relações externas que são submetidas a todo tipo de fatores ou de sistemas (RAMOS, 1983).

O estudo sobre fato administrativo é interdisciplinar e sistêmico, portanto, existe neste sentido uma permuta de vários conhecimentos especializados (TENÓRIO, 2004).

Ao estudar a administração como fato e sistema, Ramos (1983) considera a estrutura interna da administração e suas relações com as demais circunstâncias da vida social, surgindo, então, o conceito de fato administrativo. Para isso, o autor toma por base o conceito de fato social – termo da sociologia formulado por Émile Durkheim.

De acordo com Durkheim (2007) a palavra fato é comumente usada para indicar acontecimentos na sociedade que apresentem interesse social. O autor lembra que a sociedade não equivale a um simples aglomerado de indivíduos, mas

a um sistema composto pela associação desses indivíduos, representando uma realidade específica e com características próprias.

O fato social não é generalizado. Na verdade, são acontecimentos exteriores ao próprio indivíduo e que possuem um poder imperativo e coercivo pelo fato de impor-se ao indivíduo, independentemente da sua vontade, ou não. Um exemplo desta situação é a utilização da moeda corrente do país em que o indivíduo vive; é praticamente impossível não utilizá-la. Ou seja, pode não haver confronto, sentindo-se pouco, mas a imposição existe (DURKHEIM, 2007).

Sendo assim, têm-se a definição:

> **É fato social toda maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou ainda, toda maneira de fazer que é geral na extensão de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui uma existência própria, independentemente de suas manifestações individuais** (DURKHEIM, 2007, p. 13, grifo do autor).

Todavia, Ramos (1983) faz uma forte ressalva e discorda em parte com o conceito de Durkheim, já que Ramos entende que o sociólogo francês tende a dar um sentido de separação entre o indivíduo e a sociedade, o que demonstra ser, na verdade, dois aspectos inseparáveis.

Vale mencionar que o fato administrativo está sempre em atualização, em razão de que a atuação dos agentes é ininterrupta; por isso mesmo, sem a ação dos agentes restará do fato administrativo apenas “elementos materiais e estatutos mortos” (RAMOS, 1983, p. 7).

Outra questão levantada por Ramos (1983) quanto à definição do fato administrativo é a ênfase empregada às atividades humanas associadas.

De acordo com Durkheim (2007) a sociedade não representa a simples adição de pessoas, porém é um sistema composto pela associação dessas pessoas que tem uma realidade específica com características próprias.

Os autores Giddens e Pierson (2000) apontam para o fato de que entendem a sociedade como um complexo de práticas recorrentes que criam instituições, onde, por sua vez, essas práticas estão sujeitas aos hábitos e modo de vida que os indivíduos escolhem.

No entendimento de Weber (2004, p. 25) quando uma “atitude na ação social repousa num *ajuste* ou numa *união* de interesses racionalmente motivados

(com referência a valores ou fins)” tem-se o quê o autor denomina relação associativa.

Particularmente para Ramos (1983) as atividades humanas associadas concedem certa importância aos elementos que compõem e que fazem parte do fato administrativo. O autor, ao focalizar o termo associação, dá importância aos elementos que compõem o fato administrativo (como, por exemplo, os aestruturais) e a fatores, que mesmo subentendidos, integram indivíduos e organização.

Após este panorama têm-se, então, o conceito de fato administrativo:

> **[...] é um complexo de elementos e de suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente estabelecidos** (RAMOS, 1983, p. 7, grifo do autor).

Tenório (2004) chama a atenção para a tendência que se tem das teorias organizacionais explicarem as ações implementadas pelas organizações pela função que as mesmas exercem na conjuntura da vida social. Entretanto, o autor posiciona-se no sentido de ser inaceitável explicar o fato administrativo apenas em função do que as organizações representam no contexto socioeconômico. Para Tenório (2004, p. 25) “todo o conhecimento produzido sobre fato administrativo tem limitações que não são exclusivos do conhecimento administrativo, mas sim de toda a epistemologia”.

2.1 Elementos do Fato Administrativo

Ramos (1983) explicita os elementos que compõem o fato administrativo de forma minuciosa. No entendimento do autor, os elementos se encontram dentro da realidade social, em diversos níveis, quais sejam: os elementos aestruturais, estruturais e estruturantes.

Primeiramente vale caracterizar os elementos aestruturais. Muito embora estejam constituídos em toda a administração, eles são considerados matéria amorfa; ou seja, sozinhos não são capazes de determinar uma forma à administração. Caracterizam-se por serem extremamente voláteis, já que estão em constantes mudanças.

Questões como os imprevistos, as irregularidades e os desafios afetam diretamente os elementos aestruturais, causando instabilidade. Como eles sofrem continuamente a interferência de outro elemento do fato administrativo – os estruturantes – o sistema administrativo é assegurado. Ou seja, os elementos estruturantes darão estabilidade aos elementos aestruturais.

O primeiro item a compor o grupo dos elementos aestruturais é a morfologia material. São as instalações físicas, as ferramentas de trabalho, máquinas, móveis, veículos, prédios, acomodações e outros. Eles são considerados a parte rústica do trabalho e só terão função a partir do momento que integrarem o sistema administrativo. Eles podem, por exemplo, quebrar, deteriorar, ficar obsoletos, ou seja, podem acontecer alterações que nem sempre são previstas (RAMOS, 1983).

O segundo componente dos elementos aestruturais é a força do trabalho. São as pessoas apenas consideradas como força de trabalho, desprovidos de personalidade. É a mão de obra, onde a pessoa é um elemento material. São os "seres humanos contemplados em seus atributos mais elementares [...]; seus reflexos, suas inclinações, destrezas, tolerâncias, e intolerâncias, sua força" (RAMOS, 1983, p. 9).

Tenório (2004, p. 33-34) chama a atenção ao dizer que no processo de trabalho, embora existam as chamadas "'modernidades' promovidas pelas teorias racionais funcionais", a distância entre os administradores e administrados não é reduzida, mantendo-se a "força de trabalho como uma mercadoria 'comprada' para atuar" dentro das organizações.

Salienta-se que se um indivíduo se ajustar a um tipo de tarefa, ainda assim é certo que não ficará desta maneira indefinitamente; porque questões como "fadiga acumulada, idade [...], a interferência de atitudes, e ainda circunstâncias sociais" são apenas alguns exemplos que podem causar problemas para que a pessoa se ajuste na organização (RAMOS, 1983, p. 10).

Etzioni (1984), fazendo menção aos Estruturalistas (que teve Weber como um influente fundador), diz que existem tensões nas organizações que são impossíveis de se evitar, podendo até diminuir, mas não acabar, como, por exemplo, as necessidades entre a organização e seu pessoal ou, então, entre a administração e os trabalhadores. O autor ainda comenta que "os diversos grupos poderiam cooperar em certas esferas e competir em outras, mas dificilmente são ou podem tornar-se uma grande família feliz [...]" (ETZIONI, 1984, p. 55).

Vale observar o conceito de uma construção típica ideal, envolvendo o tipo ideal, ou também chamado tipo puro. Trata-se de como uma ação humana (de determinado caráter) se desenrolaria se esta mesma ação estivesse apenas sob a orientação racional, sem qualquer interferência de erros, estando focada exclusivamente para o fim a que se propõe (WEBER, 2004).

Gorman (1979, p. 21) reportando-se ao tipo ideal de Weber comenta que este se "sobrepõe ao verdadeiro comportamento social [...]. É uma racionalização extrema que dá um significado explícito e reconhecível a elementos da nossa experiência [...]".

Giddens (1984) afirma que o tipo ideal é formulado pela abstração e combinação de diversos elementos que, mesmo sendo retirados da realidade, dificilmente aparecem sob essa forma realística, mas certamente contribui para ajudar tanto na descrição quanto na explicação. Ainda de acordo com o autor "a utilização de um dado tipo ideal só pode ser avaliada em relação a um problema ou [a] problemas concretos, e o único propósito que orienta a sua elaboração é o de facilitar a análise de questões empíricas" (GIDDENS, 1984, p. 201).

Compõem ainda os elementos aestruturais as atitudes individuais e coletivas. Aqui estão incluídas as condutas das pessoas. As atitudes são consideradas como avaliações. Há também as atitudes coletivas, ou seja, de grupos, classes ou, até mesmo, de sociedades. Entretanto, apesar de poder ocorrer essa expressão de forma coletiva, isto só se dá individualmente através de cada pessoa. Na realidade, são eles, os indivíduos, que irão introduzir as atitudes nas organizações. E elas mudam constantemente, pois são flexíveis, incoerentes e conflitantes (RAMOS, 1983).

Durkheim (2007) aponta para o fato de que um grupo pensa, sente e age, entretanto, isto aconteceria de maneira diversa se os membros deste mesmo grupo estivessem em uma situação de isolamento.

Por causa das preferências e rejeições das pessoas, formam-se nas organizações: "grupos, estados mentais favoráveis ou desfavoráveis aos objetos, práticas diretrizes, ordens, suscitando os diferentes matizes de lealdade, deslealdade, hostilidades nas relações de trabalho" (RAMOS, 1983, p. 10).

Ramos (1983) trata então do segundo elemento do fato administrativo, ou seja, os elementos estruturais, ou também chamados de configurativos, como elemento do fato administrativo.

Eles fazem com que os elementos aestruturais tomem forma, juntando-se a eles, de maneira que se combinem e resulte em um sistema considerado coerente, sensato. Os elementos estruturais encontram-se classificados em dois tipos. O primeiro deles são os chamados elementos configurativos internos, e que é a estrutura organizacional. Esta é a primeira que irá configurar a administração.

Robbins (2009, p. 207) cita que é com a estrutura organizacional que se define a forma como as “tarefas são distribuídas, agrupadas e coordenadas”.

Ao se reconhecer a estrutura organizacional de uma administração, não se deve ficar limitado, por exemplo, a sua departamentalização, ou mesmo aos seus métodos e processos de trabalhos; mas, sobretudo, se reconhece que, para que a estrutura organizacional esteja em atividade, é necessário associar as relações humanas (RAMOS, 1983, p. 10).

O segundo tipo são os elementos configurativos externos. Ramos (1983) reconhece uma subdivisão: os configurativos externos de primeiro, segundo e terceiro grau. Para o autor os elementos configurativos externos de primeiro grau são compostos por associações, sindicatos, classes sociais, que vão influenciar a organização de forma permanente. Essas entidades exercem influências sobre os trabalhadores que, por sua vez, refletirão na empresa.

Já os elementos configurativos externos de segundo grau abrange a sociedade global. Para Ramos (1983) é no sentido continental, onde se observa determinadas características sociais coletivas. Vale apontar que não é apenas a questão quantitativa que vai importar, mas também a qualitativa, e que juntas afetam a sociedade. A sociedade global é considerada importante visto que impõe limites, refletindo, por exemplo, em rendimentos de certas técnicas ou, então, nas questões que envolvem os processos de produção.

Por fim, têm-se o elemento configurativo externo de terceiro grau. Aqui o elemento considerado é a sociedade mundial. Considera-se o mundo como uma categoria sociológica, pois regiões, nações, sociedades globais se interpenetram de forma crescente. A tecnologia pode ser um exemplo de um condicionante que pode orientar ou ainda se estabelecer entre um país e uma organização.

Longe de estar obsoleto o comentário de Ramos (1983, p. 12), é notório que atualmente as influências do mundo se institucionalizam e que também a hegemonia de determinadas sociedades, ainda que com alguma expressão internacional, têm a

tendência de preponderar parte de seu poder externo “[...] com clara consciência de seus alvos e interesses”.

O terceiro e último elemento do fato administrativo é o elemento estruturante. Faz parte deste elemento a decisão. É fundamental dizer que atualmente entende-se que a organização está constantemente em estruturação. Como os elementos aestruturais por si só são desintegradores, é justamente nesta conjuntura que a decisão, elemento que se caracteriza por ser dinâmico e intervencionista, irá ligar os elementos aestruturais e estruturais “entre si e uns com os outros”, assegurando, com isso, a forma da empresa (RAMOS, 1983, p. 12).

Ao tratar sobre o estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas, Simon (1979) considera que a decisão de um indivíduo é subjetivamente racional, na medida em que for congruente com valores, alternativas ou informações que o mesmo tenha considerado ao decidir. E, a decisão é para um grupo objetivamente racional quando for congruente, não apenas com os valores que guiam este grupo, mas também com as informações que dispõe e tenham relevância para a decisão.

Já Selznick (1972) divide a tomada de decisão em decisões rotineiras e decisões críticas, classificando-as pela sua importância. Para o autor a tomada de decisão está relacionada diretamente a problemas ou situações que a originam. A tomada de decisão rotineira envolve a solução de problemas diários, como questões de estudos em comunicação, simplificação de trabalho, organização de equipes, dentre outros. Na verdade, são as decisões rotineiras que darão as condições ideais para que as organizações funcionem de forma satisfatória e eficiente. Já a tomada de decisão crítica é aquela que irá afetar o desenvolvimento institucional, possuindo consequências para a organização em longo prazo.

Gorman (1979), ao tratar do modelo de tomada de decisão de Snyder e seu colaboradores, explica que os ambientes internos e externos têm reflexo na ação. Além do que, questões como a competência, a comunicação e a motivação vão também influenciar a tomada de decisões.

Ramos (1983) pactua que é a decisão que dará estabilidade à empresa, fazendo com que haja uma ordenação dentro das expectativas a que se propõe. Ela neutraliza as adversidades e desequilíbrios que a organização venha a enfrentar, como, por exemplo: precariedade de materiais, interesses e atitudes dos diferentes indivíduos ou grupos, erros que venham a ocorrer, dentre outros.

Este aspecto peculiar da decisão, de ter a capacidade de manter a constância, o equilíbrio da organização, vai também oscilar de acordo com o tempo. Ela pode ser observada de maneira muito forte no momento da criação e vai diminuindo com a rotina do trabalho, com a institucionalização. As decisões podem ser identificadas por Ramos (1983, p. 13) em dois tempos: “particípio passado” e “particípio presente”. As do particípio passado são as que já estão integradas aos procedimentos da organização, como no caso do manual de trabalho. Já as decisões em particípio presentes são aquelas adotadas nas mais diversas situações, ajustando e dando segurança a organização.

Ramos (1983) expõe que a decisão apresenta três pressupostos sistemáticos, ou seja, três assuntos que devem ser considerados no processo decisório: a eficácia, a comunicação e o tempo.

O primeiro deles é a eficácia. Este pressuposto da decisão é diferente daquele sentido em que se busca a maximização da produtividade, do tempo em que comumente era denominado de modelo de máquina. Época principalmente em que, nas relações entre patrão e empregados, questões democráticas não eram nem um pouco apreciáveis. Em oposição a este cenário, o que se percebe é que a organização volta-se para um serviço que visa à coletividade, com objetivos que vão além da simples maximização dos lucros (RAMOS, 1983).

Ferreira (2005, p. 16), ao comentar sobre este mesmo assunto tratado por Ramos, diz que as organizações buscam, ainda que minimamente, manter "[...] atitudes positivas em relação aos seus vários *stakeholders*”[1]; e também afirma que já se pode observar uma “consciência generalizada, evidenciando-se programas como responsabilidade social, respeito ao meio ambiente, retenção e valorização dos empregados, atenção ao cliente, etc.”.

Ramos (1983) observa-se que, na atualidade, há uma pretensão de se garantir a produtividade, mas sem haver de fato uma deterioração entre as atitudes que envolvam a organização e seus *stakeholders*. A eficácia é, justamente, mensurada a partir do instante em que se obtém essa integração. A decisão como elemento estruturante do fato administrativo terá por objetivo a eficácia. Com isso, é

[1] O termo *Stakeholder* no contexto de uma organização refere-a ao indivíduo ou grupo que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos dessa empresa (LYRA; GOMES; JACOVINE, 2009).

forçada a incorporar diferentes tipos de informações que estão relacionados com os diversos elementos existentes da situação administrativa.

Como próximo pressuposto da decisão tem-se a comunicação. Esta, quando presente entre as diferentes partes da organização, permitirá que haja uma estabilidade; o que a torna indissolúvel da decisão.

Simon (1979) comenta que, se não existir comunicação, as decisões tomadas pelo alto escalão de uma organização não surtirão nenhum efeito. A estabilidade de uma organização é dependente da comunicação existente ao longo de sua hierarquia (GORMAN, 1979).

Entretanto, não se admite mais aquela comunicação da empresa onde se tenha um sentido único de direção das informações (de cima para baixo), onde se exige dos trabalhadores uma atitude passiva. Pelo contrário, hoje, o que se admite é uma comunicação entre as partes para que a organização possa usufruir de certa estabilidade entre os componentes, ou, melhor dizendo, entre os elementos da organização. Mais precisamente, alguns processos são vistos positivamente, como o *feedback*, ou o chamado processo de controle retroativo (RAMOS, 1983).

Neste contexto da comunicação, é aceitável que mensagens ou informações aconteçam tanto na direção vertical descendente, vertical ascendente, como também na direção horizontal; portanto, interdepartamental. Inclusive, Ramos (1983, p. 15) afirma que são os “múltiplos fluxos de comunicação que tornam as decisões adequadas aos fatos nas perspectivas do administrador”.

O último pressuposto da decisão mencionado por Ramos (1983) é o tempo.

Elias (1998) lembra que o tempo, até a época de Galileu, servia para as pessoas como uma forma de orientação no universo social e como forma de regulação de sua coexistência. E lembra ainda que os instrumentos de medição de tempo sempre transmitem mensagens e permitem a regulamentação do comportamento de grupos.

Ao definir o tempo como um dos pressupostos da decisão, mais do que o tempo cronológico, o que importa para Ramos (1983) é o tempo no sentido em que há a interferência humana no decorrer dos acontecimentos nas situações administrativas. Ou seja, embora o tempo seja identificado por unidades numéricas representadas por anos, meses, dias, etc. ressalta-se o tempo ligado mais a uma atividade, como, por exemplo, o tempo de rezar, o tempo da colheita (RAMOS, 1983).

É o que Ramos (1983) chama de tempo social, onde cada pessoa tem uma forma diferente de perceber o tempo, sendo, assim, influenciado por questões tanto no âmbito social quanto no cultural. Cada indivíduo vê o tempo distintivamente, variando até dentre os mesmos indivíduos, grupos ou sociedades. Para Elias (1998, p. 59) a noção de tempo direciona a determinados aspectos do “fluxo contínuo de acontecimentos em meio aos quais os homens vivem, e dos quais eles mesmos fazem parte”.

Este tipo de tempo está condicionado pela cultura e também pela sociedade. Desta forma, é possível distinguir que em diferentes países, por exemplo, o desenvolvimento de uma atividade pode transcorrer de forma diferenciada para cada um deles.

Elias (1998) não apenas lembra que o processo de aprendizagem da humanidade pode ser expresso, dentre outras questões, pela mudança na forma como a sociedade determina e vivencia o tempo, como também afirma que este é, na verdade, um símbolo social. Para o autor o tempo, que antes era apenas compreendido na perspectiva do universo físico, passa a ser concebido como um símbolo de origem humana, a partir do instante em que a sociedade se integra como sujeito do saber.

Ao mencionar os trabalhos de Sorokin, Ramos (1983, p. 18) coloca a existência de algumas características que envolvem o tempo social:

> 1) não é medido em termos de uma realidade última ou em relação a corpos materiais como o tempo metafísico e o físico, mas toma como ponto de referência para medir fenômenos sócio-culturais outros fenômenos sociais; 2) em sociedade e grupos diferentes o tempo não transcorre igualmente; 3) os momentos do tempo sócio-cultural são desiguais, quanto ao número, vulto, e ritmo dos acontecimentos; 4) sua divisibilidade é limitada, por exemplo, ninguém comemora a frações de um aniversário [...]; 5) é essencialmente qualitativo; 6) é um tempo eficiente e não um fluir vazio, enquanto nele, processos sócio-culturais são criados, modificados, transformados, por exemplo, podendo dele depender dividendos, lucros, vitória de um exército, o destino de um empreendimento ou de uma pessoa [...].

Ratifica-se que o fato administrativo apresenta elementos e camadas na sua estrutura interna, que são distintos entre si, mas, possuem ao mesmo tempo uma relação mútua.

Os elementos e camadas do fato administrativo apresentam relações externas com outros elementos sociais. E, de forma alguma, eles encontram-se

separados ou isolados uns dos outros, encontram-se, certamente, inter-relacionados de forma dinâmica (RAMOS, 1983).

Dye (2010, p. 124) afirma que a ideia de sistema implica dizer que os elementos que o compõem estão inter-relacionados e que o sistema pode "responder as forças em seu ambiente, e ele o fará assim para se autopreservar".

O autor pertinentemente menciona que alguns critérios gerais facilitam o entendimento da utilidade de um modelo de sistema: consiste em sua capacidade de ordenar e simplificar o que é encontrado no mundo real; um modelo necessita identificar aspectos que sejam realmente significativos ou relevantes; deve também condizer com a realidade, ou seja, não pode simbolizar o que não existe no mundo real; deve ainda comunicar algo significativo; um modelo ajuda a orientar a pesquisa e a investigação, devendo ser referidos a fenômenos reais, possibilitando que sejam observados, medidos e verificados; por fim, um modelo deve sugerir, ou melhor, propor explicações, sugerindo hipóteses sobre causas e consequências.

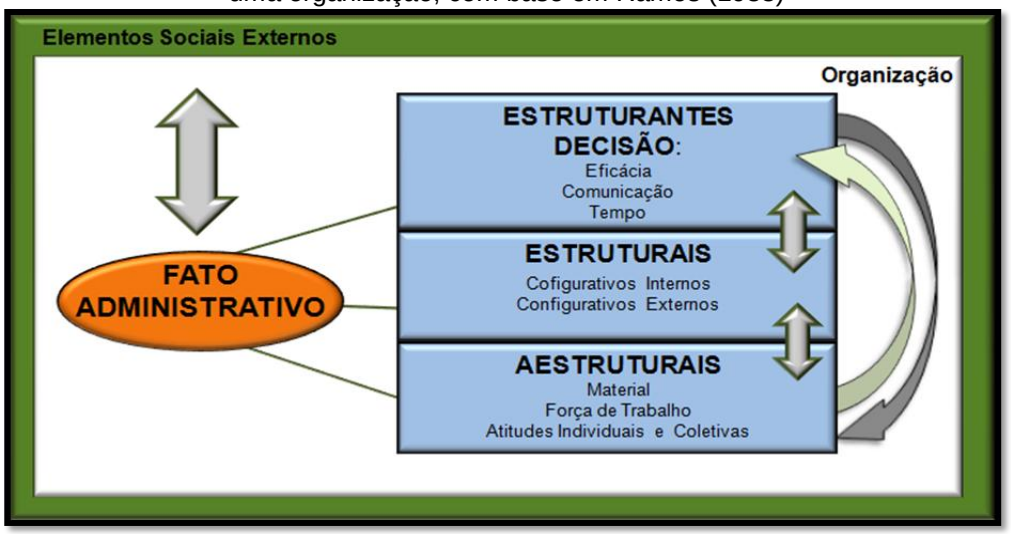
Ramos (1983, p. 29, grifo do autor) pactua que:

> O fato administrativo pode ser considerado também **como sistema administrativo, uma totalidade, internamente composta de elementos ou subsistemas em interação, subordinadas a regras operacionais comuns (programas, objetivos, normas, valores, papéis etc.), dotadas de fronteiras que a diferenciam do ambiente (elementos e sistemas externos) sobre o qual age e do qual recebe influência, assim procurando manter-se em equilíbrio dinâmico, tanto em suas relações internas como em suas relações externas**. Em linguagem cibernética, o equilíbrio dinâmico do sistema administrativo resulta de que, mediante operações internas, ele transforma indutos ou entradas em produtos ou saídas.

Importa focar que a administração como sistema, além de estar relacionado a uma forma dinâmica (por estar sempre em mudança), também remete ao termo: equilíbrio. Na verdade, o sistema quando dito em equilíbrio induz ao sentido de que, no caso da existência de algum distúrbio, será possível retornar ao estado original (RAMOS, 1983).

A Figura 1 esboça a dinâmica entre os elementos do fato administrativo em uma organização social que, conforme já mencionado, por influência da decisão "articulam os elementos aestruturais e os elementos estruturais entre si e uns com os outros" (RAMOS, 1983, p. 12).

Figura 1– Dinâmica entre os elementos do fato administrativo em uma organização, com base em Ramos (1983)



Fonte: A autora, 2013

Vê-se, portanto, que dentro da conjuntura do fato administrativo, haverá uma "maturidade científica" quando for possível se absorver a questão da totalidade, considerando, além da estrutura interna da organização com elementos e camadas, a relação externa com componentes sociais (RAMOS, 1983, p. 28).

3 AÇÃO ADMINISTRATIVA

Na visão de Ramos (1983) alguns pontos levam a cabo a necessidade da conceituação da ação administrativa. Estão inclusos nesses aspectos não apenas o crescimento ao interesse pelas relações que envolvem o homem no trabalho (grupos informais, motivação e atitudes individuais) ou o reconhecimento da influência do ambiente externo sobre as organizações, mas também a sensibilização na área administrativa para aspectos comportamentais do indivíduo, como, por exemplo, poder e alienação.

Para tratar da ação administrativa Ramos (1983, p. 37) mergulha na obra de Max Weber e especifica que dentro do contexto da teoria administrativa, não seria aquela a primeira vez que "revalorizam-se contribuições do conhecido autor alemão. É de lembrar que o conceito weberiano de burocracia era assunto familiar aos sociólogos desde a década de 1920".

Nesta conjuntura, vale citar primeiramente a explicação dada por Weber (2004) no que tange ação social[2] e que pode ser determinada de quatro maneiras distintas: de modo racional referente a fins (os meios ou os fins usados para alcançar um objetivo proposto com sucesso ocorrem de modo racional); de modo racional referente a valores (usa-se racionalmente a crença, a consciência do valor-ético, a convicção, independentemente do resultado a ser alcançado); de modo afetivo/emocional (a ação social é determinada por afetos ou por estados emocionais); e de modo tradicional (a ação social é determinada por um costume extremamente consolidado).

Importam, pois, as duas primeiras diferenciações já que serão os alicerces para a compreensão de um assunto que abrange o conceito de ação administrativa: a racionalidade.

Conforme já mencionado, um dos aspectos comportamentais do indivíduo que levam Ramos a conceituar a ação administrativa é o poder. Mannheim (1972, p. 70) afirma que o poder está concentrado nas instituições e que vai produzir "normas

[2] A ação social é sempre orientada, segundo definição de Weber (2004), pelo comportamento de outros, independente do tempo em que a ação aconteça. Quando o autor menciona a expressão "de outros", corresponde aos indivíduos conhecidos ou mesmo a uma quantidade indeterminada de pessoas desconhecidas. Para o autor não se deve considerar uma ação social, por exemplo, um comportamento religioso de oração, pois esta é uma ação que não é orientada pelo comportamento de terceiros, mas, caracteristicamente, somente pelo próprio indivíduo.

ordenadas de interação humana, sujeitas a princípios e regras"; neste caso, para o autor, o poder é controlado e, por conseguinte, também controla o comportamento.

Na obra Economia e Sociedade, Max Weber (2004) define poder como a possibilidade de se determinar a própria vontade em uma relação social, ainda que haja oposição a esta situação. E, por conseguinte, dominação, que é a possibilidade de existir obediência a uma ordem (ou a várias ordens), de certo conteúdo e entre determinadas pessoas.

Etzioni (1984) expõe que poder é a capacidade que se tem de provocar a aceitação de ordens; já legitimidade é a aceitação do exercício deste poder, visto que equivale aos valores dos subordinados.

É possível considerar, ainda nesta abordagem, a existência de três representações genuínas de dominação legítima: a dominação tradicional, que tem por base a crença e tradições vigentes; a dominação carismática, que tem por base o poder heroico ou do caráter exemplar de um indivíduo; e a dominação legal, com caráter racional, que tem por base a "crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que [...] estão nomeados para exercer a dominação" (WEBER, 2004, p. 141).

Ressalta-se que:

> o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um **quadro administrativo burocrático**. [...] A administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrática-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma **mais racional** de exercício de dominação, porque nela se alcança **tecnicamente** o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas (WEBER, 2004, p. 144-145, grifo do autor).

Com o século XIX fica mais visível o fato de que a sociedade pode organizar-se racionalmente. Especialmente na administração pública, a racionalização é um momento de transformação para o Estado, que – através da burocracia – assegurou que a função pública predominasse sobre o feudalismo e soberania territorial, ou, por assim dizer, o predomínio do interesse universal sobre o particular (RAMOS, 2009).

A burocracia, que tem como legitimidade a dominação racional-legal ao invés das tradicional ou carismática, é considerada na organização como um

sistema social racional em seu tipo ideal, puro (MOTTA; PEREIRA, 2004). De acordo com Weber (2002) ela é apresentada como vantajosa, por permitir, entre outros aspectos: precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, redução de custo e de material.

Diversos autores (ETZIONI, 1984; MOTTA; PEREIRA, 2004; RAMOS, 2009; TENÓRIO, 2000) fazem menção às características que envolvem o termo em questão e que Weber (2002, p. 138-139) prontamente especificou: 1) orienta-se pela existência de "áreas de jurisdição fixas e oficiais", regidas por leis ou normas administrativas; 2) a presença de uma "hierarquia dos postos e níveis de autoridade", formando um sistema de "mando e subordinação", ou seja, uma hierarquia que se dispõe "monocraticamente", no qual ocupantes de cargos superiores supervisionam os de cargos inferiores; 3) a administração tem como base a existência de documentos escritos, ditos arquivos, e um quadro de funcionários[3], que juntos compõem a repartição; 4) pressupõe-se um treinamento especializado para os indivíduos da organização; 5) exige-se mais do indivíduo, seja na capacidade de trabalho, na delimitação do tempo de permanência na repartição ou mesmo no seu aprendizado técnico.

Etzioni (1984, p. 72) reforça que para Weber esse conjunto de princípios se deve pelo fato de que a racionalidade da burocracia pode ser efêmera, devendo ser permanentemente protegida contra pressões externas, salvaguardando a autonomia necessária para que "possa manter-se estritamente dirigida para seus objetivos, e não para outros".

É importante compreender que a racionalização na administração pública não foi apenas a aquisição de conhecimento técnico e organização das atividades, foi muito mais além, pois, fundamentalmente, foi marcado pela "transformação do aparato estatal" através da substituição da administração patrimonial (onde por uma legitimação da tradição, os cargos públicos eram distribuídos como dádivas) pela administração racional, também chamada burocrática, marcando, portanto, uma evolução do Estado (RAMOS, 2009, p. 86).

[3] Salienta-se que um quadro administrativo é composto por funcionários individuais (monocracia), sendo eles, dentre algumas características: livres, devendo obediência apenas no que se refere às obrigações objetivas de seus cargos; nomeados, com a existência de uma hierarquia de cargos; as competências de suas funções são fixas; existe uma qualificação dos profissionais; salários fixos; o cargo que exercem é sua função principal; têm uma perspectiva de carreira; estão submetidos a um sistema de disciplina e controle do serviço (RAMOS, 2009).

Emerge, então, a imagem da gaiola de ferro “[...] como destino do mundo; expressão de Weber que simboliza a supremacia crescente e definitiva da racionalidade científica e técnica sobre o mundo da vida” (BRÜSEKE, 2004, p. 2). A burocracia – com sua racionalidade e forte estrutura organizacional, envolvendo pontos como a impessoalidade e a centralização – é uma exigência para o funcionamento de uma sociedade em massa: a burocracia é “historicamente irreversível” (RAMOS, 1983, p. 192).

Simon (1979, p. 78) explica que a racionalidade “ocupa-se da seleção de alternativas de comportamento preferidas de acordo com algum sistema de valores que permite avaliar as consequências desse comportamento”.

Salm e Menegasso (2010) ressaltam que nas organizações burocráticas a produção recebe a orientação da racionalidade e da responsabilidade, sendo vedada a liberdade e restringida a escolhas das pessoas.

Ramos (1983), ao tratar da obra de Mannheim, afirma ter sido este estudioso o responsável por empregar adjetivos à racionalidade, diferenciando-as em funcional e substancial. Torna-se primordial para o autor diferenciar os dois tipos de racionalidades para que a definição de ação administrativa seja evidenciada de forma clara.

3.1 Racionalidade Instrumental

Uma ação racional é sistemática quando ela é concernente a fins. Ou seja, considera-se e vislumbram-se condições e meios que sejam adequados e que tenham sido intencionalmente escolhidos, portanto, de forma consciente e calculada (RAMOS, 1983).

Quando um processo organizacional busca atingir objetivos prefixados, existindo uma razão com relação a fins, predominando a instrumentalização da ação social dentro da organização, tem-se a racionalidade instrumental, ou também chamada racionalidade funcional ou, ainda, formal. Neste tipo de racionalidade há um predomínio “centralizado na formalização mecanicista das relações sociais em que a divisão do trabalho é um imperativo categórico”, justificando-se as condutas administrativas nas organizações (TENÓRIO, 2004, p. 33).

Segundo afirma Ramos (1983, p. 39), a qualidade das ações não tem validade, mas tão somente “seu maior ou menor concurso” com vistas ao alcance do

propósito já estabelecido; não sendo importante, de forma alguma, o conteúdo das ações.

Existe aqui uma lógica voltada para a razão instrumental, que, de acordo com Serva (1997), é embasada em um sucesso voltado para o cálculo utilitário e êxito econômico.

Com o desenvolvimento da sociedade, particularmente com a industrialização e surgimento da sociedade capitalista, a racionalidade instrumental vem à tona. Tenório (2004, p. 55) afirma que, nas relações sociais, a Terceira Revolução Industrial chega tornando mais forte ainda o aspecto instrumental dentro das organizações: “[...] a racionalidade instrumental é filha predileta do capital”.

A racionalidade instrumental é predominante das sociedades industriais, e se tornam mais bem estruturadas e dominantes no contexto social contemporâneo – sendo as organizações ainda condição importante para o desenvolvimento tanto político, quanto econômico e social no mundo moderno (MOTTA; PEREIRA, 2004).

Na conjuntura industrial a sobrevivência do indivíduo fica extremamente dependente de sua própria racionalização. O que significa que ele deve ter uma organização mental e apresentar um autocontrole moral e físico, em função da execução de tarefas racionalizadas (RAMOS, 1983).

Para Serva (1997, p. 19) este tipo de ambiente organizacional está propício a problemas como os abusos de poder, a dominação, “mascaramento de intenções pela substituição da verdadeira comunicação humana por padrões informativos”, levando o indivíduo às “ansiedades e patologias psíquicas”.

De acordo com Tenório (2000, p. 41) há uma “equivalência que provoca a desumanização, já que o homem fica privado de uma racionalidade que oriente a sua práxis”.

> A racionalidade que a tecnologia e a industrialização difundem, quando entregues a um processo cego, é a que submete o homem a critérios funcionais, antes que substanciais, de entendimento e compreensão. E esta perspectiva que se fala hoje dos perigos da massificação e da robotização da conduta humana, é que se indaga sob que condições pode o saber tornar-se um modo de preservação da liberdade, num mundo em que a tecnologia, incoercivelmente, terá aplicação cada vez maior em todos os domínios da existência (RAMOS, 1983, p. 40).

Ramos (1983) traz a tona problemas que envolvem o equilíbrio entre o indivíduo e a organização sob a luz da racionalidade instrumental. Como a

concentração de poder de decisão e de organização que se torna mais evidente deixando de fora uma grande parte das pessoas; e, também, a onipotência da organização, causando desarmonia e conflito entre a organização e o indivíduo, pois há uma tendência de se tornar legítima as pressões contra o indivíduo.

Mais precisamente, Ramos (1983) aponta para o que Whyte chama de ética social, ou seja, uma ideologia anti-humanista, com a intenção de tornar legítimas as pressões que grupos ou sociedades venham a investir contra o indivíduo, tratando de fazer com que este último se conforme mais facilmente.

Ainda para o autor (1983, p. 41-42) a incorporação do indivíduo na organização, em fases mais avançadas da "cultura social tende a ser obtida mediante a deliberada auto-racionalização da conduta, em alto nível de consciência e compreensão. Supõe a ética da responsabilidade".

Interessante que Serva (1997, p. 22-23, grifo do autor), com base nos estudos de Alberto Guerreiro Ramos e Jürgen Habermas, elabora o conceito da ação racional instrumental: "*ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis*"; e expõe uma lista de elementos que constituem este tipo de ação racional:

> a) **cálculo** – projeção utilitária das consequências dos atos dos humanos;
> b) **fins** – metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder);
> c) **maximização dos recursos** – busca da eficiência e da eficácia máximas, sem questionamento ético, no tratamento de recursos disponíveis, quer seja humanos, materiais, financeiros, técnicos, energéticos ou ainda, de tempo;
> d) **êxitos, resultados** – o alcance, em si mesmo, de padrões, níveis, estágios, situações, que são considerados como vitoriosos face a processos competitivos numa sociedade capitalista;
> e) **desempenho** – *performance* individual elevada na realização de atividades, centrada na utilidade;
> f) **utilidade** – dimensão econômica considerada na base das interações como um valor generalizado;
> g) **rentabilidade** – medida de retorno econômico dos êxitos e dos resultados esperados;
> h) **estratégia interpessoal** – aqui entendida como influência planejada sobre outrem, a partir da antecipação das reações prováveis desse outrem a determinados estímulos e ações, visando atingir seus pontos fracos (SERVA, 1997, p. 22-23, grifo do autor).

É compreensível, portanto, que as organizações fundamentadas na racionalidade instrumental sejam marcadas por preceitos como a supremacia excessiva da organização sobre o indivíduo, o que faz com que as manifestações de

valores e de convicções desses indivíduos se tornem limitados (PAULA, 2007; SERVA, 1993).

3.2 Racionalidade Substantiva

Weber (2004) define a ação social de modo racional referente a valores quando existe uma relação com a crença consciente no valor, seja este ético, religioso ou de qualquer outra interpretação, independente do resultado.

A partir deste conceito Ramos (1983, p. 38) sinaliza que na ação social há uma consciência sistemática da sua intenção, envolvendo o que o autor chama de conduta heroica e até mesmo polêmica, pois, como testemunha fé (ou crença) em um valor ético (ou de outra essência qualquer), “sua racionalidade decorre apenas de que é orientada por um critério transcendente”.

Ramos (1989) remete que o termo razão era entendido antigamente como algo que influenciava o indivíduo e permitia que ele diferenciasse o bem do mal, o conhecimento falso do verdadeiro. O conceito de razão é ainda considerado pelo autor como a pedra fundamental para qualquer ciência relacionada à sociedade e às organizações, já que basicamente estabelece a forma que os indivíduos devem ordenar tanto a sua vida pessoal quanto a social. Para Ramos (1989, p. 23), neste entendimento, a racionalidade substantiva “sustenta que o lugar adequado da razão é a psique humana”.

Não obstante, o termo sofre alterações com o decorrer do tempo, principalmente em virtude das consequências da modernização advindas das sociedades industriais (poluição, degradação da qualidade de vida, desperdício dos recursos do planeta, dentre outros). Mas, mesmo com a sociedade centrada no mercado, o conceito não é abandonado visto que é um ponto central no caráter da vida humana (RAMOS, 1989).

Cançado, Carvalho e Pereira (2011, p. 8) dizem ser possível observar que:

> [...] a razão moderna ficou subordinada à técnica, ao cálculo utilitário de meios e fins, com base em fatos mensuráveis visando alcançar a ideologia da Racionalidade econômica imposta pelo mercado que prega o consumismo desenfreado, o sucesso individual, o lucro máximo, em detrimento das demais Racionalidades.

Tenório (2004, p. 53) salienta que há uma tendência da racionalidade instrumental “homogeneizar o homem dentro das organizações”, fazendo com que o potencial emancipatório da racionalidade substantiva seja impedido. Entretanto, Ramos (1989, p. 23) afirma que as sociedades, amparadas exclusivamente na racionalidade instrumental, parecem estar fadadas ao descrédito; consequentemente, é neste ponto que o caminho anda sendo preparado para o “desenvolvimento de uma nova ciência”.

> Diz-se que é substancialmente racional todo ato intrinsecamente inteligente, que se baseia num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos. É um ato que atesta transcendência do ser humano, sua qualidade de criatura dotada de razão. [...] De ordinário, a racionalidade substancial é estreitamente relacionada com a preocupação em resguardar a liberdade (RAMOS, 1983, p. 39).

No contexto da racionalidade substantiva observa-se que as pessoas podem conduzir suas vidas pessoais ao encontro da autorrealização, buscando-se a satisfação social, considerando-se também o direito das outras pessoas, levando-se em conta tanto o debate racional como o julgamento ético-valorativo das ações (SERVA, 1997).

Observa-se também que esta racionalidade não é considerada inerente à sociedade, já que ela é concebida pela consciência humana e não pela mediação social (PAULA, 2007). É a razão substantiva que irá dar a capacidade necessária ao indivíduo para que possam compreender as diversidades da condição humana (RAMOS, 1989).

Serva (1997, p. 22, grifo do autor), referenciando os estudos de Alberto Guerreiro Ramos e Jürgen Habermas, orienta o conceito da ação racional substantiva em duas dimensões: uma na dimensão individual e outra na dimensão grupal: “[...] *na dimensão individual, que se refere à autorrealização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, nas direções das responsabilidade e satisfação sociais”*; também relaciona elementos que constituem a ação racional substantiva:

> a) **autorrealização** – processos de concretização do potencial inato do indivíduo, completados pela satisfação;
> b) **entendimento** – ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre, e que coordenam atividades comuns sob a égide da responsabilidade e satisfação sociais;

> c) **julgamento ético** – deliberação baseada em juízos de valor (bom, mau, verdadeiro, falso, certo, errado, etc.), que se processa através do debate racional sobre as pretensões de validez emitidas pelos indivíduos nas interações;
> d) **autenticidade** – integridade, honestidade e fraqueza dos indivíduos nas interações;
> e) **valores emancipatórios** – aqui se destacam os valores de mudança e aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo;
> f) **autonomia** – condição plena dos indivíduos para poderem agir e expressarem-se livremente nas interações (SERVA, 1997, p. 22, grifo do autor).

Serva (1997, p. 37, grifo do autor), chama a atenção para o que definiu como "**impasse**", ou seja, a inexistência de "demonstração factual de concretização da razão substantiva nas práticas administrativas em organizações [...]". Para o autor não basta criticar a racionalidade instrumental e imaginar a possibilidade de aplicação da racionalidade substantiva, é necessário que tanto a teoria como a prática desta última racionalidade seja impulsionada dentro das organizações.

Um estudo que toma por base os conceitos apresentados por Weber (dentre os quais, tipo ideal, ação social, poder, dominação e burocracia) e que contextualiza a racionalidade instrumental é o Modelo Multidimensional-Reflexivo desenvolvido por Alves (2003).

Alves (2003, p. 93) apresenta um modelo dinâmico, que articula tanto a estrutura da organização (denominado Organização Multidimensional-Reflexivo/OMR) quanto o agente individual (o Agente Organizacional Multidimensional-Reflexivo/AMR), já que existe uma perspectiva que leva em conta o indivíduo e a organização "como dimensões estreitamente articuladas e reciprocamente condicionantes". O modelo tem por finalidade auxiliar a análise de uma organização contemporânea, em constante transformação, buscando compreender um conjunto de características que proporcionem um meio de se conhecer os formatos das estruturas e configurações da organização administrativa.

De início, o modelo foi construído enfatizando sua aplicação em organizações empresariais, todavia, ampliou-se a possibilidade de análise também em organizações públicas (ALMEIDA; PAULA, 2010).

Dentre as diversas preposições apresentadas por Alves (2003) para caracterizar o OMR, está a presença de um determinado grau de racionalidade instrumental na organização. Considerado indissociável do modelo, o AMR, dentre

as preposições apresentadas, é um indivíduo que está sob a orientação da racionalidade instrumental, mas que pode usufruir tanto de certa autonomia como também de uma liberdade de ação.

Marques e Souto (2010) alertam para o fato de que, embora o Modelo Multidimensional-Reflexivo seja um instrumento de grande importância para o contexto das análises das organizações, o mesmo é limitado e contempla questões que abrange apenas a racionalidade instrumental. Para os autores este modelo é sustentado por preceitos teóricos fracos, demonstrando que existe a necessidade de se superar paradigmas que envolvam a teoria das organizações e que ainda afetam os estudos acadêmicos.

Salm e Menegasso (2010), ao tratar de organizações dentro da esfera pública, admitem a existência de organizações burocráticas e organizações substantivas e que, essas últimas, estão sob a égide das racionalidades instrumental e substantiva, e também, das éticas da responsabilidade e da convicção. Ainda segundo os autores, as organizações substantivas, orientadas pelo entendimento da concepção de racionalidade e da ética, alcançam seus objetivos focando em questões relacionadas, por exemplo, com a prestação de serviços para a sociedade ou mesmo para o desenvolvimento pessoal.

3.3 Alguns Entendimentos Complementares

Na verdade, Ramos (1983), para chegar ao entendimento do conceito de ação administrativa, manifesta-se não apenas no sentido de diferenciar os dois tipos de racionalidades (instrumental e substantiva), mas também ressalta que é fundamental a compreensão da questão da ética.

Silva (2009, p. 73), ao tratar da obra de Chaui, menciona que a palavra ética origina-se do grego: *éthos*, que refere ao caráter do indivíduo e *êthos*, representado pela união de costumes que tenham sido instituídos pela sociedade, com a finalidade de “formar, regular e controlar a conduta de seus membros”.

Na acepção de Valls (1987) a ética, é tradicionalmente compreendida como uma reflexão, ou mesmo um estudo (científico, filosófico ou teológico), a respeito dos costumes e das ações dos indivíduos. Contudo, também pode ser denominada ética a própria vida, em conformidade com os costumes que sejam entendidos como corretos.

A noção de distinção entre o bem e o mal também pode significar um enfoque dado à ética, onde o agir eticamente significa agir conforme o bem (SROUR, 1988; VALLS, 1987).

Chaui (2010), também neste mesmo sentido, diz que para existir uma conduta ética se faz necessário que o agente seja consciente, conhecendo a distinção entre situações antagônica como o bem e o mal, como o certo e o errado, o que é permitido ou o que é proibido.

Mais precisamente, Ramos (1983) aponta para direção de dois tipos de éticas: a da responsabilidade e a da convicção, ambas consideradas primordiais para o entendimento de ação administrativa. Valendo-se da diferenciação utilizada por Weber e Schelting, o autor explica que a ética da responsabilidade e a ética da convicção (ou do valor absoluto), têm uma relação implícita com as racionalidades. Em uma perspectiva relacionada aos fins importa muito mais o valor concedido ao ato do que as consequências da ação.

> [...] a ética da convicção é deontológica (***déon*** em grego ou dever), estudo dos princípios e fundamentos da moral, ou tratado dos deveres; e a ética da responsabilidade é teleológica (***télos*** em grego ou fim), estudos dos fins humanos, em que a obrigatoriedade de uma ação deriva de sua finalidade ou de suas consequências prováveis (SROUR, 1998, p. 280, grifo do autor).

Assim, a ética da responsabilidade, que equivale a uma ação racional relacionada aos fins, tem como critério a ação relacionada à racionalidade instrumental. E, a ética da convicção, que implica toda ação relacionada a valores, tem por critério a ação relacionada à racionalidade substantiva (RAMOS, 1983).

Conforme explanação de Heidemann (2010) a ética da responsabilidade era tida como uma obrigação de empregados e empregadores em função do crescente conteúdo social. Entretanto, na atualidade, além de envolver a função social associada à administração, a ética abrange também uma complexidade de relações e situações, dentre as quais se têm: “[...] a defesa da democracia, a qualidade de vida na sociedade de mercado, a dignidade humana no contexto das organizações de trabalho, a satisfação do consumidor pela qualidade [...]” (HEIDEMANN, 2010, p. 303).

Outro ponto que importa para Ramos (1983), no que tange aos dois tipos de ética, é que elas não são necessariamente opostas, podendo haver uma relação adequada entre as duas na medida em que a qualificação e a natureza do trabalho

conciliam-se com os valores das pessoas. Por isso, nenhuma pessoa irá, a não ser em alguns casos excepcionais, ter sua conduta com exclusividade em apenas um único tipo de ética.

Para exercer algum cargo ou função na organização, é necessário que o indivíduo racionalize sua própria conduta, ou seja, uma autorracionalização. O comportamento do indivíduo está sempre sob a orientação de seus ideais, de suas realizações, de suas avaliações advindas da sua concepção de mundo, ou seja, por valores, que consequentemente consolida sua ética da convicção. Por vezes, o fazer uso deste tipo de ética no exercício de sua função dentro da organização poderá ocasionar situações conflitantes (RAMOS, 1983).

> Seria utópico admitir-se – como salienta Whyte – que houvesse a possibilidade de instalar-se harmonia perfeita entre os valores do indivíduo e os da organização. Nas situações administrativas ou organizacionais, o indivíduo se encontra ordinariamente em tensão. Todavia, os graus e conteúdos dessa tensão podem ser mais ou menos deteriorantes, do ponto de vista humano, conforme as qualificações estruturais da organização. [...] Assim, o problema do equilíbrio entre o indivíduo e a organização tem de ser equacionado também, levando-se em conta a contribuição dos dois tipos weberianos de ética (RAMOS, 1983, p. 43).

Quando a comunidade organizacional em que o homem está inserido permite que ele faça uso tanto da ética da convicção quanto da ética da responsabilidade, equivale a dizer, de acordo com a alegação de Salm e Menegasso (2010), que existe uma adequação da multidimensionalidade humana, com a possibilidade de sua autorrealização.

O equilíbrio absolutamente perfeito entre o indivíduo e a organização é algo fantasioso. Embora a ciência possa auxiliar com suas técnicas humanas e organizacionais (e com o avanço da consciência social) na solução de problemas que afetam estes dois componentes, quando os limites deste equilíbrio são atingidos, é a ética da responsabilidade que tem o papel de ajustamento do indivíduo na organização; o que a configura como uma categoria da teoria administrativa (RAMOS, 1983).

A ética da responsabilidade é parte integrante da ação administrativa. Para Ramos (1983), em qualquer nível da organização, quando adotada pelo indivíduo representa que há um compromisso, necessitando que este indivíduo autorracionalize sua própria conduta, através de um domínio de seus próprios impulsos, ou mesmo crenças ou ideologias.

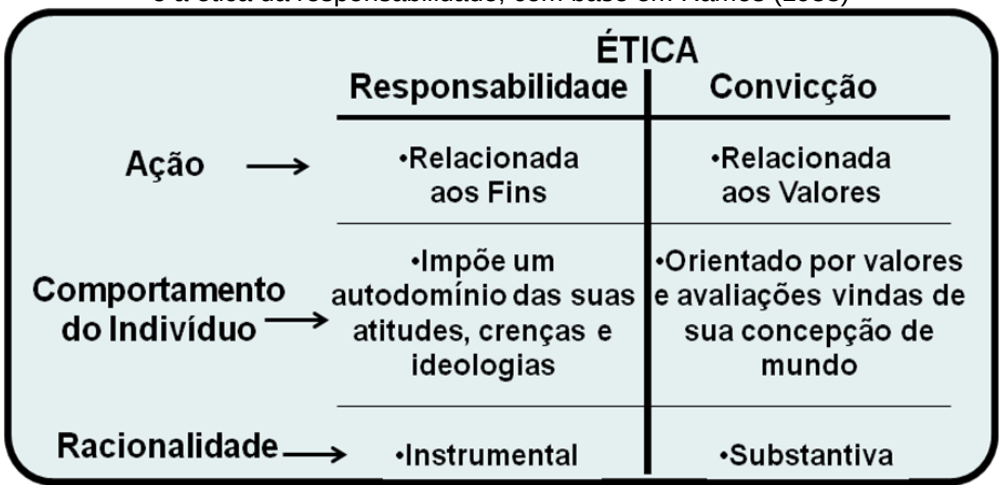
Determinadas situações podem influenciar o grau de tensão entre as duas éticas na organização, como: a relação da organização com a própria sociedade global; o tipo de organização (se é uma associação profissional, uma organização militar, universidade, ou outro tipo); e, ainda, a personalidade do indivíduo (se é uma personalidade carismática, por exemplo). A dualidade entre as éticas da responsabilidade e da convicção em uma organização sempre vai existir, podendo ser, esta tensão, diminuída, mas não eliminada totalmente.

> [...] A questão crucial para Guerreiro Ramos é que o predomínio da ética da responsabilidade torna a irredutibilidade do indivíduo à organização um fato básico, quase inquestionável. No entanto, uma vez que todo o ser humano tem o direito de se personalizar, as pessoas continuam cultivando valores e agindo segundo a ética da convicção. Por este motivo, as organizações são constantemente permeadas por uma tensão entre as éticas, uma oposição entre racionalidade funcional e racionalidade substantiva (PAULA, 2007, p. 176).

Cumpre-se destacar que há a necessidade que exista um consenso social ínfimo para que a tensão entre as éticas da responsabilidade e da convicção permaneçam em um nível que possibilite as organizações funcionarem de acordo com suas expectativas de produtividade e de eficácia. (RAMOS, 1983).

A Figura 2 esquematiza pontos relevantes das éticas da responsabilidade e da convicção, com base nos estudos de Ramos (1983).

Figura 2– Características envolvendo a ética da convicção e a ética da responsabilidade, com base em Ramos (1983)



Fonte: A autora, 2013

Ramos (1983) advoga que para conceituar ação administrativa algumas situações foram fundamentais, como o fato da administração ter se tornado mais

sensível a situações que envolvem o comportamento do indivíduo, a exemplo da alienação.

A alienação é um aspecto do poder, se diz que é o isolamento do indivíduo em relação à formulação de decisão ou privação de poder (RAMOS, 1983). Em uma situação de exercício do poder, o indivíduo considerado dependente é dito alienado no instante em que se conforma, por isso mesmo “seu conformismo tende a limitar-se a questões explicitamente apoiadas pelo poder” (ETZIONI, 1984, p. 68).

A definição de alienação auxilia no entendimento da tensão que existe no comportamento administrativo, entre a ética da responsabilidade e a ética da convicção. Os estudos de seu conceito e sua medição estão relacionados com os padrões de satisfação da organização (RAMOS, 1983).

Conforme o comentário de Etzioni (1984, p. 68):

> A fim de acentuar a diferença entre a satisfação normativa da necessidade de justiça (ou legitimidade) e a necessidade de oportunidade para satisfazer outras necessidades, que são frequentemente confundidas, é importante compreender que, enquanto algumas ordens legítimas são satisfatórias, muitas outras ordens podem ser legítimas e não satisfatória, ou ainda outras podem ser ilegítimas, embora satisfatórias.

Ramos (1983), ao tratar da obra de Etzioni, expõe que existem dois extremos de envolvimento ético nas relações entre os indivíduos (ou entre grupos) dentro da organização. Um deles é um entendimento positivo, que é o compromisso; e o outro é o envolvimento negativo, que é a alienação. Geralmente, quando o compromisso se sobressai sobre a alienação, disse-se ter uma organização sadia.

> Para Hegel, alienação se confunde com objetivação. Toda exterioridade ou objetivação do homem o aliena. A cultura, o Estado, as instituições em geral, são, para o homem, uma exterioridade cuja superação constitui imperativo permanente da consciência (RAMOS, 1983, p. 54).

Para um maior entendimento, e apenas com uma finalidade instrumental, Ramos (1983) apresenta três sentidos para o termo alienação: autoalienação; reificação; e privação de poder. A alienação no sentido de autoalienação é resultante de uma nociva articulação do indivíduo ao trabalho, onde este se sente estranho a si mesmo. É uma constatação do estado psicológico do indivíduo, em organizações onde o indivíduo é considerado como algo abstrato, como uma força de trabalho, sendo um simples instrumento passivo que, através da troca salário, executa tarefas

já determinadas. A organização neste caso se comporta de tal forma que as convicções dos indivíduos e suas preferências são deliberadamente restritas ou nulas. Para o autor o indivíduo só conseguirá se ajustar ao trabalho através de um doloroso esforço de autorracionalização de sua conduta.

Ramos (1983) aponta que a alienação no sentido de reificação é o que se pode chamar de coisificação. Para o autor a reificação aporta-se na objetividade, onde as relações tanto humanas quanto sociais equivalem a relações entre coisas. O grau de reificação dos indivíduos em uma ação administrativa pode chegar ao extremo conformismo, havendo uma forte identificação com a organização, chegando-se a renúncia de atitudes sob a perspectiva voltada para a convicção.

Assim, Ramos (1983, p. 59) advoga que “a mais grave alienação consiste em não ter consciência da alienação”. Neste sentido de alienação, quanto mais comprometidos com a ética da convicção, maior é a resistência a reificação.

Por fim, a alienação como privação do poder. Ramos (1983) afirma que neste sentido a alienação é caracteriza pelo fato de que o indivíduo é privado, é separado do poder, ou, então, em virtude de um sistema de relações políticas, os indivíduos são exclusivamente agentes passivos de comando, de ordem e mesmo de decisões.

Na medida em que o processo decisório venha permitir que os indivíduos da ação administrativa influenciem a organização de forma consciente e intencional, por certo, existirão “efeitos desalienantes” (RAMOS, 1983, p. 61).

3.4 Definindo Ação Administrativa

Uma análise da ação administrativa pode ser fundamental para o conhecimento nas relações de trabalho na medida em que há interesse em se delimitar, de uma forma mais específica, tanto a organização quanto o espaço existencial do indivíduo na organização. Além disso, dois outros assuntos abrangem a área de interesse neste tipo de análise: o fato de haver necessidade de se avaliar, de forma mais apurada, o papel dos fatores éticos para a eficiência e produtividade; e, por fim, quando há interesse em tratar da inclusão do ambiente externo como um elemento da organização (RAMOS, 1983).

> A razão da ação administrativa não é a razão entendida como faculdade humana transcendente. É simplesmente a eficácia, a operação produtiva de uma combinação de recursos e meios, tendo em vista alcançar objetivos predeterminados, contingentes (RAMOS, 1983, p. 48).

Conceitua-se ação administrativa como uma "*modalidade de ação social, dotada de racionalidade funcional, e que supõe estejam os seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade*" (RAMOS, 1983, p. 47, grifo do autor).

Exposta a definição acima, convêm reiterar alguns pontos importantes que envolvem a ação administrativa: no contexto da organização corresponde mais especificamente à racionalidade funcional e à ética da responsabilidade (diferentes, respectivamente, da racionalidade substantiva e da ética da convicção); o conhecimento de preceitos como ética da responsabilidade, ética da convicção e dualidade existenciais dos espaços humanos; o interesse de estudiosos pelas tensões das éticas na organização; o fenômeno da alienação (que envolve a relação entre o indivíduo e a organização); a necessidade de se dar mais atenção ao ambiente externo a que se relaciona (tornando-se mais sensível às pressões deste tipo de ambiente); um fluxo de informações correto passa a ser imprescindível para o processo organizacional (este é um requesito para que a organização seja considerada sadia) (RAMOS, 1983).

Pertinente é a comparação feita por Salm e Menegasso (2010), envolvendo algumas peculiaridades da ação administrativa em organizações substantivas e em organizações burocráticas (ou instrumental) na esfera pública. Dentre algumas questões relacionadas pelos autores, têm-se, por exemplo, no caso da ação administrativa em uma organização burocrática: doenças psíquicas; a motivação é extremamente singela; degradação humana; submissão do indivíduo ao espaço organizacional; alienação, superconformidade e reificação. E, no que tange a ação administrativa em organizações substantivas os autores relacionam, por exemplo: a motivação do indivíduo (que é intrínseca ao objetivo da organização); as condições de alienação que aparecem em menor grau (há um maior comprometimento como forma de motivação); a presença de aspectos associados com a prática da liberdade, próprios das isonomias; a promoção da participação e do envolvimento da comunidade.

Uma ação administrativa, de forma alguma, se apresentará semelhante ou exatamente igual em todas as organizações, há uma nuança em função do tipo de organização: “em organizações mais participativas com algumas características substantivas, a ação administrativa se diferencia daquelas em que há maior coercitividade, alienação e reificação” (SALM; MENEGASSO, 2010, p. 10).

4 O INSTITUTO DAS OUVIDORIAS

É fato que a ação administrativa é praticada tanto nas organizações do setor público quanto do setor privado. O que as diferencia é o propósito a que se destinam (SALM; MENEGASSO, 2010): enquanto as organizações do setor privado visam principalmente questões econômicas, as do setor público têm foco no bem público, objetivando a prestação de serviços à sociedade.

Ao tratar da administração pública, Leão (2007) comenta que é indispensável que a gestão pública tenha o intuito de melhorar a administração através, não só da redução de custos, mas também da melhoria na qualidade dos serviços prestados.

E é justamente a busca desta melhoria nos serviços prestados que se pode remeter ao instituto das ouvidorias, muito em voga na atualidade. De acordo com Perez, Barreiro e Passone (2011, p. 19) a ouvidoria, que vive um momento importante de consolidação no contexto da administração pública brasileira, é apontada mundialmente, como um “baluarte da democracia moderna”.

O entendimento de ouvidoria origina-se com o que se conhece por *ombudsman*[4]. Os primeiros registros de uma figura controladora aparecem desde a Grécia Antiga (com os chamados *Euthynoi*, em Atenas, e *Efhorat*, em Esparta) e também no Império Chinês (com o *Yan*) – em todos os casos essas figuras eram legitimadas a exercer o controle sobre a administração (LEÃO, 2007; LIMA, 2009).

Não obstante, o grande marco inicial ocorre na Suécia quando, no século XVI, surge a figura do “grande *semescal*” que, ligado ao poder público, era um funcionário do rei que tinha a função de controlar as atividades dos juízes (LEÃO, 2007, p. 27, grifo do autor). Após um período de evolução do Estado e promulgação da Constituição de 1809, o *ombudsman* passa a controlar a administração pública, viabilizando-se um canal entre o governo e a população.

Embora estivesse ligado ao papel daquele que protege os direitos individuais, que fiscaliza as ações do governo e da administração, o *ombudsman*, apresentava um perfil fiscalizador (LIMA, 2009).

---

[4] O termo *Ombudsman* quando desmembrado apresenta o seguinte sentindo: *ombud* significa representante, agente, advogado, solicitador, substituto, procurador, delegado e *man* significa homem. No Brasil, o termo *ombudsman* é mais comumente usado no setor privado, enquanto que os termos ouvidor e ouvidoria são empregados no setor público (LEÃO, 2007).

No decorrer do século XX diversos países se inspiram no exemplo da Suécia, principalmente com as reformas administrativas deste país em 1915 e 1967, que culminam em três diferentes tipos de *ombudsmen*, cada um deles dirigido para questões específicas: bem-estar administrativo; assuntos judiciários e militares; e matérias cíveis (CARDOSO, 2010). Eles visavam principalmente eficácia em solucionar problemas que fossem apresentados pelos cidadãos (LIMA, 2009).

No Brasil, os primeiros registros de um ouvidor datam da época do Império, que, não obstante representava exclusivamente o poder. De acordo com o comentário de Lima (2009, p. 716) “antigamente o ouvidor era o interlocutor no reinado e representava o rei, diferentemente de hoje que representa a sociedade”.

Esta diferença aporta-se justamente na questão democrática. Giddens (1984) ao tratar da obra de Durkheim, menciona que uma sociedade pode ser mais ou menos democrática a depender do grau de comunicação estabelecida entre o Estado e os diversos níveis de uma sociedade. Para Mannheim (1972, p. 67) a democracia quer dizer uma teoria do poder que visa a “definição de formas de distribuição e de controle do poder coletivo, de modo a alcançar o máximo de segurança, eficiência e liberdade”.

Em oposição ao contexto acima, observa-se que no Brasil, durante o período da ditadura militar, experimentou-se uma fase em que a voz da sociedade esteve fortemente silenciada, sendo consequentemente uma época de total quietude para as ouvidorias (LIMA, 2009). Nesta fase, que também se caracterizou pela falta de controle social e forte censura, os direitos e garantias fundamentais estiveram absolutamente coibidos, sem que houvesse um efetivo exercício da cidadania (VISMONA, 2011).

Mannheim (1972) reforça que, como característica básica, é primordial admitir-se que em uma democracia exista tanto a liberdade de opinião quanto a apreciação de uma maior quantidade possível de pensamento. Por democracia pode-se entender eleições, divisão de poderes, mas fundamentalmente a existência de liberdade de pensamento e expressão (CHAUI, 2010).

> Ainda que ao longo da década de 1970 já existissem manifestações doutrinárias defendendo a criação e a efetiva implantação do instituto, o cenário político brasileiro não permitia o seu desenvolvimento, uma vez que nada mais avesso a um regime de exceção do que um canal de participação e controle social da administração pública pelos cidadãos (CARDOSO, 2010, p. 8).

Chaui (2010, p. 503) afirma que questões como igualdade e liberdade voltadas como direitos civis dos indivíduos estão além da regulamentação jurídica. Para a autora, os indivíduos representam os sujeitos de direito e, caso inexista a garantia desses direitos, deve-se lutar e exigi-los, sendo este "[...] o cerne da democracia". Para Bobbio (1992, p. 13) "[...] o estado democrático [...] é o tipo ideal de estado [para] quem se coloca do ponto de vista do direito".

Observa-se, portanto, que a ouvidoria só é implantada na America Latina após o continente ser redemocratizado, e não poderia ser de outra maneira já que a ouvidoria presume a totalidade de direitos civis e políticos em um local democrático (CARDOSO, 2010). Portanto, conforme expresso por Bobbio (1992), uma democracia moderna existe na medida em os direitos de liberdade são reconhecidos constitucionalmente.

4.1 A Ouvidoria no Setor Público

Na década de 80 o Brasil começa a testemunhar uma nova fase: a abertura democrática. Foi exatamente esta nova perspectiva que permitiu que fosse criada, pela Prefeitura da cidade de Curitiba/PR, em 1986, a primeira Ouvidoria Pública do país, já que foram permitidos novos debates e discussões propiciando o surgimento de canais de comunicação entre o Estado e a sociedade (LEÃO, 2007; LIMA, 2009; SILVA, BIANCO, VANCINI, 2011). Muito embora, já houvesse registros de vários projetos de parlamentares objetivando a implantação de ouvidorias no Brasil, mas nenhum deles teve êxito (CARDOSO, 2010; LEÃO, 2007; LIMA, 2009).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é, sem dúvida, um marco importante da democracia brasileira. Além do caput do Artigo 37 – que institui que a administração pública deverá obedecer aos princípios basilares e inerentes aos atos que envolvem a administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), também o § 3° determina que a lei discipline maneiras para que o usuário participe da administração pública, assegurando o direito de reclamação relativo ao serviço público prestado (BRASIL. Constituição de 1988, 2006). Por certo, a ouvidoria pode corroborar com os princípios da administração pública e assim ser um importante eixo dentro do serviço público.

> [...] a Constituição Cidadã prevê formas de comunicação do usuário com a administração pública. No âmbito da reforma administrativa[5], foi incluído o princípio da participação do usuário. Atualmente, em meio a um esforço de efetivação das normas constitucionais, a sociedade vem procurando ampliar os instrumentos de participação para fazer-se presente na construção e participação de um ambiente mais democrático. Um dos caminhos dessa participação é a melhoria das relações entre a administração pública e os cidadãos, na qual a ouvidoria pública tem um importante papel (CARDOSO, 2010, p. 11).

Ao se falar em ouvidoria pública vários pontos são relevantes, sendo possível relacioná-la principalmente com questões como democracia, comunicação, controle social, dentre outros. Desta forma, conceitua-se e compreende-se a ouvidoria pública como aquela que auxilia as relações dos indivíduos com o Estado, devendo este instituto "[...] atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados" (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a, p. 7).

Lacerda (2009) pontua que a ouvidoria busca a cidadania e a defesa do cidadão, na medida em que este não consegue atendimento em outras instâncias da organização. Além do mais cabe a ela investigar situações que tenham sido mal resolvidas, buscando sugestões que possibilite melhorar o desempenho da instituição. A ouvidoria pode ser considerada, desta forma, como um ambiente em que há a interlocução entre a organização e os cidadãos (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011).

Com o intento de alcançar soluções para as demandas daqueles que buscam a ouvidoria pública, este instituto, através de sugestões e informações gerenciais da organização da qual faz parte, visa não apenas aprimorar a prestação de serviço, mas também concorre para a formulação de políticas públicas. Por vezes a ouvidoria se depara com dificuldades no próprio órgão causando prejuízo no seu desempenho, como, por exemplo, questões como burocracia e lentidão no atendimento. Por isso mesmo, se, por exemplo, houver demora na resolução de uma demanda recomenda-se que haja intervenções e sugestões no sentido de que

[5] A reforma administrativa brasileira na década de noventa, de acordo com Camargo e Gomes (2000, p. 96), adotou o modelo gerencialista e "[...] a ênfase na participação é centrada não no cidadão ou no administrado, mas no usuário, convertido em cliente dos prestadores públicos e privados de serviços públicos". Lyra (2009, p. 25, grifo do autor) ainda lembra que, no Brasil, Luiz Carlos Bresser Pereira conduziu uma reforma que teve como eixo as "'organizações sociais' [...] dando uma qualidade nova, ao propósito renovador, em relação ao serviço público, dos setores mais *eclairés* das elites brasileiras".

sejam adotadas medidas que façam com que os procedimentos administrativos da instituição sejam mais rápidos e eficientes (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Percebe-se, portanto, que a ouvidoria pública deve ser um instrumento de gestão que permita mudanças voltadas para a satisfação do indivíduo, garantindo-se a qualidade da prestação dos serviços que são oferecidos. Na verdade, ela é considerada um instrumento dentro da democracia por permitir que os indivíduos se manifestem, seja por solicitações, reclamações, elogios ou por sugestões de medidas que "venham ao encontro dos interesses públicos e coletivos" (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a, p. 7). Assim, com a ouvidoria pública o indivíduo passa a ter voz dentro da administração pública (CARDOSO, 2010).

Lyra (2004) também enfatiza que, a partir do momento que a ouvidoria pública leva o indivíduo para o contexto da administração pública, ela pode ser considerada como um verdadeiro instrumento de democracia participativa. A partir do momento que as demandas são acatadas pela organização, o indivíduo passa a ter voz ativa, contribuindo, desta forma, tanto para a correção como para o aprimoramento dos atos de governo.

É neste panorama que, quando incorporada à estrutura de um órgão público, a ouvidoria abre portas para que o cidadão possa participar da gestão pública – através, por exemplo, da correção de atividades com vistas à qualidade dos serviços públicos – bem como possibilita que o cidadão realize o controle social, seja das políticas, dos serviços prestados, ou, mesmo que indiretamente, dos servidores públicos, possibilitando que cidadãos expressem suas necessidades (ANTUNES, 2009).

E é exatamente através deste papel de mediador entre a organização e a sociedade que a ouvidoria pública transforma-se em uma ferramenta inovadora de controle social, contribuindo para o processo de democratização (CARDOSO, 2010). Conforme afirma Mannheim (1972, p. 74), o alcance do controle social e "sua intensidade aumentam no transcurso do desenvolvimento social".

Di Pietro (2009, p. 725) afirma que:

> Embora o controle seja uma atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção

> do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Salm e Menegasso (2010) expõem que este controle da sociedade sobre as organizações burocráticas é essencial para a sobrevivência de uma sociedade democrática. Além do que, o controle social também pode incrementar o valor de confiabilidade da própria organização junto à sociedade (ANTUNES, 2009), visto que os indivíduos "[...] acreditam na legitimidade das regras socialmente impostas" (NOVA, 2009, p. 113). Para Etzioni (1984) o objetivo do controle no contexto de uma organização é fazer com que as leis sejam garantidas e também que as ordens sejam seguidas.

A Ouvidoria Geral da União (OGU) enfatiza que a ouvidoria pública não tem o papel de simplesmente apontar os defeitos nas ações realizadas pelas instituições, entretanto deve exercer a função de controle na qualidade dos serviços públicos, contribuindo principalmente com a busca de soluções para os problemas que existam na instituição (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Ainda de acordo com a OGU a administração pública do país é complexa, e é nesta conjuntura que a ouvidoria pública, a cada dia, desempenha um papel extremamente importante na garantia dos direitos dos cidadãos. Na verdade, espera-se que uma ouvidoria pública atue de forma a "incentivar a participação popular na modernização dos processos e procedimentos da instituição" (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a, p. 16).

Ressalta-se que, no contexto do controle interno, a ouvidoria pública possui uma essência preventiva, evitando-se erros, desperdícios e até mesmo irregularidades (ANTUNES, 2009). Este instituto não deve ser confundido com Auditoria Interna, Corregedoria ou Procuradoria, porém, é crucial que a unidade de ouvidoria atue de forma a receber o apoio daqueles organismos de controle interno, evitando-se isolamentos (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO, 2011).

Tortolano, Cruz e Almeida, (2011, p. 127) dizem que a ouvidoria tem sido uma ferramenta de extrema relevância "no processo de humanização das estruturas organizacionais", na medida em que se concretiza como um canal de aprimoramento de participação do cidadão na gestão pública. Entretanto, os autores reconhecem a

existência de divergências de interesses entre os atores, o que desencadeia "um processo acentuado que dá força ao cidadão para se atribuir o direito de ser ouvido e respeitado". Trata-se especificamente da *accountability*[6], que expressa uma obrigação da instituição em dar conta de seus atos; e por isso, eles reforçam a vinculação do termo *accountability* à ouvidoria. A ouvidoria pública tem como uma de suas perspectivas de atuação propiciar, nas ações da instituição, a maior transparência possível (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Antunes, Freitas e Ribeiro (2007, p. 3) pactuam que corresponde ao termo *accountability* o fato do usuário poder: fiscalizar prestações de serviços; fiscalizar o atendimento nas instituições públicas; obter informações dos atos do governo; e "representar em casos de não responsabilização dos gestores públicos quando ao cumprimento das suas atribuições básicas".

De acordo com o comentário de Etzioni (2010, p. 288, 296), estudiosos costumam empregar o termo em questão em três contextos: quando se refere a um aumento de responsabilidade e sensibilidade; quando se quer dar um sentido de mais "atenção ou consideração para com a comunidade" (geralmente envolvendo comunidades minoritárias); ou, então, para obter mais "compromisso com 'valores'" (por exemplo, mais moralidade). Para o autor, entretanto, o termo tem concomitantemente uma base de poder e outra de moral que internalizados pelos dirigentes (ou outros participantes interno e externo) influenciam o rumo da organização.

Interessante é uma das abordagens conferidas ao termo *accountability*. Em uma perspectiva política realista Etzioni (2010, p. 291, grifo do autor) diz que existe, a qualquer tempo, um padrão vigente na administração ou no governo que reflete as forças atuantes no sistema, ou seja, aquelas que "funcionam no sentido de manter o *status quo e* as que procuram remodelá-lo". Neste aspecto, o autor traz a tona o exemplo em um contexto hospitalar:

> [...] o hospital [...] é visto como uma comunidade política, influenciada por seus membros e por forças externas, no ato contínuo de sua reestruturação. Além de suas funções contábeis e administrativas, no sentido estrito, a

[6] A palavra *Accountability* é uma palavra inglesa que se origina da derivação do latim (*ad*) acrescida da palavra *computare*, que, por sua vez, significa: contar para, contar com. Esta expressão é usada principalmente no sentido de responsabilidade e de imputabilidade (HEIDEMANN; SALM, 2010).

> administração hospitalar é percebida como um processo político pelo qual vários grupos negociam, confrontam ou ajustam suas demandas. Assim, a ***accountability*** torna-se a instância efetiva real em que a administração hospitalar dá respostas aos reclamos e às demandas de interesse particular dos médicos, dos enfermeiros, dos militantes sindicais, dos pacientes, etc. (ETZIONI, 2010, p. 291, grifo do autor).

Na visão de Heidemann (2010, p. 302) *accountability* pode ter um sentido abrangente ou, então, um sentido mais específico, sendo que no primeiro caso o termo reporta-se "à preocupação central da ética da responsabilidade" e no sentido mais restrito corresponde às "relações sociais circunscritas", a exemplo das prestações de serviços supostas nos "sistemas racional-burocráticos". Em ambos os casos são consideradas preocupações indispensáveis dos funcionários públicos com vistas à eficácia organizacional. Na verdade, para o autor, os indivíduos de uma sociedade sofrem de maneira frequente os efeitos da presença ou ausência de *accountability*.

Nesta conjuntura pode-se expor a relação direta da *accountability* com a ética como um ponto crucial, pois, como bem lembra o autor (embasado por Ramos), existe a ética com origem social e externa (ou seja, a ética da responsabilidade) e a ética de origem pessoal e individual (ou dita ética da convicção). A ética da responsabilidade, como mostra Heidemann (2010, p. 303, grifo do autor), "coloca frente a frente o detentor de expectativas e o agente encarregado de sua satisfação. É disso que trata a *accountability*, que em seu sentido lato se pode traduzir como a obrigação de prestar contas aos portadores de expectativas".

Mas, Etzioni (2010), tratando do termo *accountability*, lembra que os administradores não são absolutamente neutros, pois possuem sentimentos, preferências e, principalmente, seus próprios valores; o autor põe em evidência a percepção que eles possam ter dos seus próprios valores e, em caso de divergência, se realmente estão dispostos a seguir fazendo valer seus próprios valores contra os de outros.

É oportuno relembrar que, atualmente, a utilização da ética abrange um mundo de relações complexas, dentre as quais, "a defesa da democracia, a qualidade de vida na sociedade de mercado, a dignidade humana no contexto das organizações de trabalho, a satisfação do consumidor pela qualidade [...]", aspectos

estes que cobram mais responsabilidade de cada indivíduo (HEIDEMANN, 2010, p. 303).

Como a ouvidoria pública, de acordo com Cardoso (2010), está envolvida na mediação entre Estado e sociedade, não deve de forma alguma ser inerte, mas ter competência para poder dar valor e também defender os direitos dos indivíduos fomentando aspectos relevantes como a ética. Entretanto, o autor lembra que o sustentáculo de uma ouvidoria pública envolve a capacidade de gestão e também o conhecimento jurídico/social, e na ocorrência de uma demanda, especificamente no contexto do conhecimento jurídico, deve se ter a capacidade de interpretar e decidir evidenciando-se a Constituição e os códigos que venham a existir.

No âmbito das racionalidades, Cardoso (2010) menciona a proposta de reflexão do primeiro Ouvidor Público do Brasil, Manoel Eduardo Camargo e Gomes, em que a ação de uma ouvidoria pública pode envolver dois tipos de categorias. No primeiro caso a ouvidoria está presa a uma racionalidade formal, envolvendo ações que se concentram nas relações legais e contratuais (para o autor este é o caso de uma dimensão formal). Na segunda categoria a ação está voltada para os valores da sociedade, vai além de uma situação jurídica e teórica, pois neste caso as ouvidorias buscam a equidade social, sendo guiadas por valores (neste caso o autor trata de uma dimensão material). Por analogia, Ramos (1983) menciona respectivamente a racionalidade funcional, voltada para fins calculados, e a racionalidade substantiva, que é orientada pelos valores.

4.2 Algumas Especificidades da Ouvidoria Pública

Um ponto pertinente que deve ser tratado quando da implantação de uma unidade de ouvidoria pública, é que se faz necessário um apoio logístico por parte do órgão a que ela pertence, para obter-se uma estruturação bem apropriada para os serviços de ouvidoria (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a). A estrutura abrange pessoas, equipamentos, material, dentre outros. Ou seja, deve haver realmente um comprometimento por parte da alta administração, disponibilizando um orçamento próprio e uma composição adequada da estrutura e recursos para que a ouvidoria funcione perfeitamente, incluindo tanto um local acessível, como também ferramentas de trabalho e equipe (MACHADO; DUARTE; SILVA, 2011; PETENATE, 2011).

Assim, deve-se ter uma equipe com perfil adequado, com pessoal treinado e voltado para a satisfação do cidadão, estando aptas a administrar mudanças culturais e educativas. E mais, deve existir uma “gestão participativa nos processos produtivos”, investindo-se em pesquisa e tecnologia. Também se faz necessário que o ouvidor tenha não apenas o conhecimento técnico deste instituto, mas ainda a capacidade de gerir sua própria equipe, promovendo sempre a capacitação e a participação em atividades afins (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a, p. 21-22).

> Pode-se, ainda, provocar a desmoralização do próprio instituto da Ouvidoria pela sua eventual ineficiência ou pela falta de capacidade de atuação. Não é raro verificar situações em que a Ouvidoria ou apresenta dificuldades, ou não funciona, seja porque não tem estrutura suficiente e/ou condições mínimas ao desempenho do trabalho, seja pela incompreensão ou pela falta de internalização do real papel da Ouvidoria dentro da organização (MACHADO; DUARTE; SILVA, 2011, p. 148).

Como parte integrante de uma equipe de ouvidoria pública, por certo, o ouvidor exerce o papel de “porta-voz” do indivíduo perante a organização, sendo assim aquele quem integra a organização junto à sociedade, cooperando na defesa dos direitos dos indivíduos (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a, p. 12).

Por ser este facilitador e ter a prerrogativa de ser o principal mediador responsável entre os indivíduos e “as estruturas de poder dominantes nas organizações”, o ouvidor deve buscar integrar esses componentes, “seja por meio da outorga de maiores parcelas de poder ou até pela conquista destas parcelas mediante sua atuação transformadora no cotidiano organizacional” (CARDOSO, 2010, p. 18).

Paula (2007, p. 175), ao abordar os estudos de Ramos, mostra a existência do homem parentético, ou seja, aquele que visa o caminho da autonomia e da consciência crítica, não sendo absolutamente uma mera idealização, e sim um reflexo das “circunstâncias sociais das sociedades industriais avançadas, as quais requerem [...] outro nível de consciência”. O homem parentético é o oposto do homem organizacional: calculista, voltado para ganhos materiais e mais adaptado ao trabalho deixando para um segundo plano o seu crescimento individual.

O perfil de um ouvidor envolve pontos como, por exemplo, sensibilidade, paciência, capacidade de escuta, imparcialidade (BRASIL. Controladoria-Geral da

União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a), e principalmente atitude ética diante das demandas. Para Cardoso (2010, p. 15) a conduta ilibada e a ética do ouvidor contribuem muito para o sucesso de uma ouvidoria pública, mas é crucial que, além da ética, o ouvidor apresente uma capacidade de gestão e também um conhecimento jurídico; é este "tripé" que permitirá o êxito da ouvidoria.

Vale mencionar que, ao constituir-se uma ouvidoria pública, o gestor máximo do órgão deve formalizá-la através de um ato administrativo, devendo, preferencialmente, constar qual vai ser a posição da ouvidoria na estrutura organizacional. Crucial é que haja um compromisso institucional, com a existência de apoio e normas que permitam a garantia da autonomia (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Conforme enfatizam Machado, Duarte e Silva (2011, p. 150), o processo de implantação de uma ouvidoria é entendido na medida em que se "estabelece as condições para a criação de uma área interna à organização" permitindo-se que sua atuação ocorra com independência e autonomia.

É este princípio que irá consubstanciar a ouvidoria pública para realizar tarefas garantindo, por exemplo, o controle social ou até mesmo o direito dos indivíduos à informação (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO, 2011). Sem autonomia as estruturas sociais não evoluem ou nem mesmo mudam (RAMOS, 1983).

Para Lyra (2009) um ponto crucial que é refletido pela autonomia é a questão do sigilo. Diferentemente do anonimato, o sigilo é um requesito essencial que deve ser plenamente assegurado aos indivíduos.

A autonomia é entendida por Selznick (1972, p. 103) como "a condição de independência suficiente para permitir a um grupo executar ou manter uma identidade distinta". Existe, de fato, plena condição para que os indivíduos possam agir e se expressar livremente (SERVA, 1997).

Cardoso (2010, p. 24) pactua que "[...] a autonomia da ouvidoria é a âncora para a efetividade". Esta inexistência impede que a ouvidoria seja uma ferramenta de mudança, não contribuindo "com o fortalecimento da democracia, que evita que a ética deixe de ser esvoaçante e sem pouso. Sem autonomia não há ouvidoria".

Ramos (1983) reportando-se sobre o comportamento humano e a questão de equilíbrio entre os indivíduos e a organização, diz que a valorização da atitude no trabalho fundamenta-se em uma espécie de dialética, em que se conserva a autonomia do indivíduo e ao mesmo tempo a compatibilidade com padrões mínimos de integração necessários no contexto da organização. Assim, preconiza-se que o indivíduo se ajuste ao trabalho, combinando sua “produtividade como trabalhador, com sua independência como ser humano, a racionalidade funcional com a racionalidade substancial de seu comportamento, a ética da responsabilidade com a ética do valor absoluto ou da convicção” (RAMOS, 1983, p. 41).

De fato a atuação de uma ouvidoria pública envolve valores como ética, autonomia, transparência, sigilo, imparcialidade, dentre outros (LIMA, 2009), permitindo “uma atuação menos maniqueísta e menos ajuizada por princípios pessoais e particulares” (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO, 2011, p. 65). Por encontrar-se integrada à modelagem organizacional da administração pública, sua atuação assume um papel relevante neste cenário, e isto em todos os sentidos, de dentro para fora, de fora para dentro e de dentro para dentro (CARDOSO, 2010).

Vale focar também que dentro de um modelo organizacional, é possível considerar a ouvidoria pública como um subsistema dentro da própria organização, que, na verdade, devem interagir-se. Por isso mesmo, entende-se que um sistema é formado por partes que são independentes entre si, mas que se interagem (PETENATE, 2011).

Além de afirmar que as ouvidorias compõem sistemas integrados externos às organizações, corroborando com o controle social, Cardoso (2010) pontua que a ouvidoria toma a posição de um subsistema organizacional, garantindo que as metas e os objetivos estratégicos estabelecidos pela missão da organização sejam atingidos. Desta forma o autor diz que há a necessidade que o ouvidor tenha um olhar sistêmico, entendendo a organização com macrodimensões que se interligam e que são independentes, mas ao mesmo tempo harmônica entre si.

A Ouvidoria Geral da União, que tem como competência orientar a atuação das unidades de ouvidorias do Poder Executivo Federal, apresenta, como objetivo principal, fomentar a institucionalização de um sistema de ouvidorias públicas federais, organizadas democraticamente em rede. Esta forma organizacional, segundo a OGU, torna a resposta a alguns desafios mais efetiva, como o de garantir

permanentemente, e de forma institucionalizada, a participação da sociedade (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Um exemplo neste contexto é que a OGU tem auxiliado as ouvidorias públicas, orientando-as no processo de implantação da Lei de Acesso à Informação/LAI (ou Lei nº 12.527/2011), que regulamenta o direito ao acesso à informação, fortalecendo-se assim a democracia participativa (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012b).

Ainda para a OGU, é a integração sistêmica que permite um funcionamento efetivo das ouvidorias, porém isto não deve acontecer de maneira hierárquica e sim colaborativamente, em rede, continuada, seja presencial ou virtual, não importando onde esteja localizada fisicamente, buscando fundamentalmente trocar conhecimentos, gerando inovações. A troca permanente de informações envolvendo "conceitos, fluxos, procedimentos internos, normativos, experiências e relações internas e externas proporcionam um crescimento mútuo das ouvidorias numa teia de relações onde todas ganham" (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a, p. 8).

Precisamente, algumas ferramentas foram implantadas pela OGU, levando-se em conta o seu papel, como: a Política de Formação para as Ouvidorias, através de um ambiente virtual de aprendizado, com oficinas, cursos, treinamento para a utilização de plataformas tecnológicas e trocas de experiências entre as ouvidorias públicas; e a Casoteca de Ouvidorias Públicas, com a exposição de estudos de casos envolvendo as ouvidorias públicas, estimulando a transmissão de experiências (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012c).

Um exemplo efetivo apresentado por Antunes (2009, p. 520) é o sistema integrado em redes das ouvidorias públicas do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, que utiliza um sistema informatizado, permitindo assim o "intercâmbio de dados e transações entre os participantes".

De acordo com Lapenda, Romildo e Marcelino (2010), a Ouvidoria Geral do Estado de Pernambuco coordena a rede de ouvidorias públicas do Estado, possibilitando, através do sistema integrado, receber demandas que incluem reclamações, elogios, denúncias, dentre outros.

Não se pode deixar de lembrar que o mundo globalizado causou mudanças rápidas que também foram percebidas no setor público. São nas sociedades

modernas e globalizadas que as ouvidorias tomam um alto grau de importância, aparecendo com a evolução do pensamento de que novos paradigmas são necessários (FERRARA; FERNANDES, 2011).

Compreende-se, portanto, que “a sobrevivência das organizações está intimamente relacionada à sua capacidade de adaptação e flexibilidade às contingências do ambiente econômico, social, cultural, ecológico e tecnológico” (BRASIL. Controladoria-Geral da União.Ouvidoria-Geral da União, 2012a, p. 12), o que faz da tomada de decisão uma questão extremamente relevante.

De acordo com Viana (2000) a ouvidoria não tem poder para a decisão. Contudo, neste aspecto, é preciso entender que a ouvidoria pública pode sim ser usada de forma a contribuir com o “planejamento de ações e elaboração de políticas além de subsidiar o processo decisório de forma ágil e competitiva” (ANTUNES, 2009, p. 492).

Este papel estratégico da ouvidoria pode permitir que a alta administração do órgão, com as informações que lhes são apresentadas, possa tomar decisões gerenciais efetivas (ANTUNES, 2009). Portanto, a participação do ouvidor na “cadeia decisória” é fundamental, repousando-se aí o conceito do papel que ele desempenha no mundo contemporâneo: “como figura central na cadeia do processo decisório organizacional e, consequentemente, na estrutura de poder dominante” (CARDOSO, 2010, p. 18).

Embora se afirme que o poder do ouvidor público seja limitado a inspeção e persuasão (não tendo poder coercitivo), é fato que, por imposição da legitimidade de argumentos baseada nas demandas dos cidadãos, o ouvidor atua como “porta-voz”, devendo agir contra “a usurpação de direitos ou abuso de poder; contra erros ou omissões; negligências; decisões injustas, tornando a administração pública mais eficiente e transparente, e, seus agentes, mais responsáveis em suas decisões” (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a, p. 19). Assim, um de seus mais importantes desafios é restaurar a capacidade das organizações, com a efetivação dos direitos de cidadania, melhorando e humanizando o Estado (FERRARA; FERNANDES, 2011).

Vismona (2011, p. 35, 41) lembra que as decisões estratégicas da administração pública raramente contemplam a opinião dos cidadãos e, especificamente nesta situação, a ouvidoria tem grandes chances de “se tornar um

aparato inoperante"; porém, a 'governança cidadã' mostra a necessidade de inserir o usuário e suas demandas no "centro das decisões estratégicas".

Observa-se que alguns aspectos estão diretamente relacionados com a tomada de decisão. De acordo com Volpi, Fornazaro e Sampaio (2011), e em virtude de suas características, a ouvidoria pública visa à eficácia, através de soluções pacíficas, ganhando tanto a parte como o todo.

Na verdade, existe a eficácia na medida em que os serviços estão voltados para a coletividade, visando-se o bem comum. Para Ramos (1983, p. 14) a eficácia é o foco do processo de organização e pretende garantir produtividade, entretanto isto não acontece em prejuízo "de um mínimo de atitudes positivas em relação à empresa por parte dos trabalhadores e dos clientes ou do público".

Para Lyra (2009) a eficácia da ação da ouvidoria depende de um mergulho profundo do processo democrático e também de mudanças das relações do Estado com a sociedade. O autor considera, portanto, a ouvidoria pública algo indispensável para que haja o desenvolvimento de mais eficácia, de transparência e também de práticas democráticas.

De acordo com Viana (2000, p. 163) "a eficácia da ouvidoria está diretamente relacionada com a receptividade, colaboração na organização e com o clima democrático, participativo e interatuante".

Outro aspecto crucial que também está sob a égide da decisão é a comunicação. Etzioni (1984, p. 51, grifo do autor) ao abordar os resultados dos experimentos de Hawthorne, observou-se a:

> [...] importância da **comunicação entre as posições**, da explicação, [...] das razões de determinada orientação; a importância da **participação nas decisões** em que as posições inferiores participam das decisões tomadas pelos superiores, principalmente em assuntos que as atingem diretamente; as virtudes da **liderança democrática** que não só é extremamente comunicativa e encoraja a participação, como também é justa, não arbitrária [...]

Ramos (1983) enfatiza que é com a comunicação que a decisão terá equilíbrio, sendo necessário que ela se realize entre as partes da organização.

É importante entender que a ouvidoria pública atingirá seus objetivos na medida em que haja fluidez das informações, e de maneira rápida, sem qualquer obstáculo burocrático dentro da organização de que faz parte. Assim é fundamental existir agilidade e colaboração dos dirigentes e dos servidores nas informações

solicitadas pela ouvidoria (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Em um contexto de fluxo de mensagem, Ramos (1983) afirma que o *feedback* é uma questão importante para a comunicação e, portanto, também para a decisão; seu sucesso tem por base o controle retroativo. Antunes (2009) também diz que o *feedback* da sociedade é sim uma peça crucial para ação gerencial.

Outra perspectiva mostrada por Machado, Duarte e Silva (2011) é que a comunicação, e também a estruturação de informação, significa a habilidade que se tem de organizar as informações dos serviços em forma de guias com linguagem accessível a todos, inclusive com a divulgação da ouvidoria interna e externamente.

Atualmente, salienta-se que o uso de Tecnologias de Informação no contexto da comunicação sem dúvida fomenta o fluxo de informações, de experiências e de manifestações, compondo uma ferramenta muito importante, inclusive na integração sistêmica entre ouvidorias (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Entretanto, conforme observa Vismona (2011), quando existe algum problema que abrange o próprio sistema informatizado, muitas vezes inicia-se uma experiência tenebrosa. Para o autor a parceria de uma ouvidoria efetiva com um sistema de atendimento eletrônico significa um avanço e, quando aliado a um rigor técnico, pode resultar em respostas mais adequadas aos interessados. Ainda mais que no mundo digital e informatizado, a interatividade até mesmo pela presença de redes sociais, faz com que o mundo analógico e mecânico sejam deixados cada vez mais para trás.

Por fim, o outro aspecto, e não menos importante, é o tempo. Percebe-se que uma ouvidoria busca garantir ao usuário uma resposta rápida de seus pleitos (MACHADO; DUARTE; SILVA, 2009).

Interessante é a exposição que Lyra (2000, p. 138) faz ao tratar de um episódio de mediação realizada pela ouvidoria universitária entre estudantes e a administração superior. O autor comenta que:

> Porém, nem tudo são flores. Persiste [...] em alguns segmentos da administração, pouco interesse e hostilidade não declarada em relação ao trabalho do Ouvidor, sofrível empenho na resolução das questões que lhes são apresentadas pela Ouvidoria e sistemático desrespeito aos prazos estabelecidos para a prestação dos esclarecimentos solicitados.

Entretanto, é importante ter em mente que o tempo é um pressuposto que está condicionado à sociedade em que o indivíduo vive, e por isso mesmo, está ligado aos fatores sociais e culturais da sociedade (RAMOS, 1983).

Galvão (2007) trás a tona momentos do cenário universitário que afetam e envolvem a ouvidoria caracterizando uma necessidade de mais atuação. Como, por exemplo, na época das festas, principalmente as dos calouros que visam o rito de passagem e podem chegar ao exagero inaceitável, ou, então, na época em que o estudante está para concluir o último semestre do curso, com altas expectativas para a colação de grau, chegando à Ouvidoria manifestações de alunos aflitos para resolverem suas pendências.

Elias (1998, p. 60) lembra que:

> A determinação do tempo repousa, portanto, na capacidade humana de relacionar duas ou mais sequências diferentes de transformações, uma delas servindo de escala de medição do tempo para a outra ou as outras. [...] a sequência de referência pode ser profundamente diferente daquela para a qual serve de escala de medida.

Percebe-se, portanto, que as especificidades elencadas envolvem questões que são extremamente relevantes para a ouvidoria pública e para a relação entre a organização e os indivíduos, e, por isso mesmo, é fundamental conhecê-las. Na verdade, as práticas administrativas de uma organização, como afirma Lyra (2004, p. 19), devem ter agregadas a elas “[...] consensos e apoio em torno dos valores da transparência, da eficácia e da democracia”.

4.3 A Ouvidoria Pública nas Instituições de Ensino Superior

As ouvidorias públicas constam atualmente na agenda de discussões de muitos segmentos da sociedade (CARDOSO, 2010). Elas foram implantadas de forma gradual dentro das instituições, compondo a estrutura organizacional da administração pública (VISMONA, 2011). E, de forma alguma foi diferente no âmbito das Instituições de Ensino Superior.

A primeira ouvidoria pública universitária foi criada em 1965 no Canadá, na Universidad Simón Froser, com o propósito de aferição da qualidade dos serviços prestados à população (CALADO, 2012; LAPENDA; ROMILDO; MARCELINO, 2010).

Dois anos depois, foram criadas as ouvidorias da Universidade Estadual de Nova York e da Universidade de Berkeley, localizadas nos EUA, ambas buscando aperfeiçoar as relações internas e também democratizar o acesso às informações institucionais solicitadas pelos seus públicos (CALADO, 2012).

Na América Latina, a primeira Ouvidoria Universitária foi marcada pela criação deste instituto na Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM), em 1985 (LYRA, 2000).

No Brasil, somente em 1992 foi instituída a primeira Ouvidoria Universitária na Universidade Federal do Espírito Santo, e nos dois anos subsequentes, foram criadas, respectivamente, as Ouvidorias da Universidade de Brasília e da Universidade Estadual de Londrina (CALADO, 2012). Daí pra frente registra-se o incremento das ouvidorias públicas nas Instituições de Ensino Superior.

De acordo com Vilanova (2009, p. 251) o surgimento de ouvidorias nas universidades brasileiras ocorre, não apenas por conta da redemocratização na década de oitenta e da Constituição Federal, mas também pela “luta de uns poucos ouvidores e pessoas ligadas a movimentos de defesa de direitos humanos”.

Em março de 1995, em João Pessoa, realiza-se o I Encontro Nacional de Ouvidores/*Ombudsman*, culminando na criação da Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman* (ABO), considerado por alguns autores como um marco no contexto das ouvidorias (VILANOVA, 2009; VISMONA, 2011).

Incluindo-se Universidades, Faculdades, Centros Universitários e Institutos Federais de Ensino Superior (IFES) (públicas ou privadas), e tendo por base as informações fornecidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Calado (2012) indica na Tabela 1 o total de Instituições de Ensino Superior no país, especificamente nos anos de 2005 e de 2012, com a presença ou não de ouvidorias nas Instituições de Ensino Superior.

Tabela 1- Distribuição das IES por existência de Ouvidorias e Região, em 2005 e 2012

REGIÃO	TOTAL IES 2005	TOTAL IES 2012	OUVIDORIAS			
			SIM 2005	SIM 2012	NÃO 2005	NÃO 2012
N	135 (4 %)	174 (67 %)	5	116	130	58
CO	249 (7 %)	304 (55 %)	17	116	232	138
NE	405 (7 %)	536 (67 %)	30	353	375	173
SUD	1.131 (3 %)	1.453 (51 %)	33	748	1.098	705
SUL	396 (12 %)	480 (60 %)	49	287	347	193
BRASIL	2.316 (6 %)	2.937 (57 %)	135	1.670	2.182	1.267

Fonte: Calado (2012)

Percebe-se, de acordo com os dados apresentados pela autora que em 2005 eram aproximadamente 6% das IES com ouvidorias e em 2012 este quantitativo subiu para aproximadamente 57%.

Ainda em 2005, registra-se a presença de 29 ouvidorias públicas (Federal, Estadual e Municipal) nas Instituições de Ensino Superior. Em 2012, este número sob para 167 ouvidorias públicas, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2- Distribuição das Ouvidorias nas IES, por dependência administrativa e por Região, em 2005 e 2012

REGIÃO	TOTAL IES 2005	TOTAL IES 2012	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA							
			PÚBLICA FEDERAL 2005	PÚBLICA FEDERAL 2012	PÚBLICA ESTADUAL 2005	PÚBLICA ESTADUAL 2012	PÚBLICA MUNICIPAL 2005	PÚBLICA MUNICIPAL 2012	PRIVADA 2005	PRIVADA 2012
N	5	116	-	12	-	3	1	2	4	99
CO	18	166	3	6	1	1	-	2	14	157
NE	30	353	6	19	3	12	1	10	20	312
SUD	33	748	2	21	6	35	-	13	25	679
SUL	49	287	3	12	2	14	1	5	43	256
BRASIL	135	1.670	14	70	12	65	3	32	106	1.503

Fonte: Calado (2012)

Registra-se que, para o Ministério da Educação (MEC), a ouvidoria faz parte de um dos itens do Instrumento de Avaliação Institucional Externa do Ministério da Educação (BRASIL. Ministério da Educação, 2010). De acordo com o documento, é atribuído um conceito quando a ouvidoria implantada tem seu funcionamento de

acordo com os padrões de qualidade estabelecidos, quando possuem adequadas infraestrutura e pessoal, e também quando as observações feitas pela ouvidoria são de fato levadas em conta pelas instâncias acadêmicas e administrativas.

Ainda que seja um fato o aumento do quantitativo de ouvidorias das IES, Vilanova (2009, p. 252-254) menciona uma série de dificuldades específicas enfrentadas por elas, representando comportamentos sintomáticos de um autoritarismo presente na sociedade e indicativos de "quando a democracia do País é incipiente". Por isso mesmo, nestes casos, conceber uma Ouvidoria na Universidade é algo que não é muito bem-vindo para muitos dirigentes ou gestores. As dificuldades mencionadas pela autora encontram-se expostas no Quadro 1.

Quadro 1- Dificuldades enfrentadas pelas Ouvidorias das IES, adaptado de Vilanova (2009)

ESPECIFICIDADE DA DIFICULDADE	DESCRIÇÃO
Corporativismo de facção	Ouvidoria é vista pelos gestores como um poder paralelo
Autoritarismo populista	Muitos Reitores se declaram o próprio Ouvidor das IES
Criação da Ouvidoria é rebatida	Dificuldade de encontrar alguém com o perfil adequado para o cargo
Distanciamento entre o discurso e a prática	Recebimento de manifestações levadas para o campo pessoal por professores e funcionários que são alvos de reclamação
Resistência quanto ao trabalho da Ouvidoria	Reação agressiva e desqualificadora com relação aos que tiveram a 'ousadia' de reclamar
Ameaça de retaliação	Sempre presente nas falas dos reclamados, de forma clara ou não, como recurso para inibir a procura pela Ouvidoria
Receio de represália	Quase sempre presente no discurso dos que procuram a Ouvidoria, mesmo com a garantia de proteção do sigilo
Abuso de poder	Presente quando as relações entre chefia e subordinado são conflituosas e ao segundo é negado o direito de buscar outro local pra trabalhar ou, então, funcionários que sofrem perseguições porque votaram em candidatos da oposição em disputas pela Reitoria
Atitude autoritária	Relação de chefias acadêmicas e de professores com os alunos, em que prevalece 'intransigência em detrimento dos interesses dos estudantes', ou mesmo de outro segmento
Transparência não é apreciada	Dificuldades da comunidade universitária em obter informações
Falta de acolhimento frente aos trabalhos da Ouvidoria	O acolhimento por parte do reitor, pró-reitores, professores e funcionários vai depender do grau de corporativismo e de compromisso com o ideal democrático

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 1- Dificuldades enfrentadas pelas Ouvidorias das IES, adaptado de Vilanova (2009)

ESPECIFICIDADE DA DIFICULDADE	DESCRIÇÃO
Receio do compartilhamento das decisões e definição conjunta de prioridade	Os detentores do poder agem assim porque estão comprometidos com os próprios interesses e de grupos, e não querem se ver expostos e questionados
Participação 'consentida' pelo administrador	A participação é controlada, filtrando-se as manifestações que incomodam ou que ameaçam o *status quo*
Indiferença Institucional	Quando a Ouvidoria é mantida no limbo da indiferença da instituição, com dificuldades de acesso ao reitor e também do acolhimento de suas recomendações
Intermitência da Ouvidoria	O funcionamento da Ouvidoria se dá de forma intermitente, com períodos de atuação e outros de total inexistência

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

> Apesar da disseminação das ouvidorias, a história de sua instituição nas universidades está marcada por dificuldades advindas das visões de professores, gestores e conselhos superiores, contrárias à institucionalização de mecanismos de controle que propiciam a efetivação da cidadania. O 'corporativismo de facção' e o autoritarismo populista são apontados por Pinto Lyra como os maiores empecilhos a serem arrostados na implantação de Ouvidoria (VILANOVA, 2009, p. 252).

Calado (2010) manifesta-se no sentido de que melhor seria se os gestores valorizassem mais a ouvidoria, já que este instituto pode ser considerado um termômetro para a instituição, além de ser, certamente, um local de conhecimento dos problemas e também de atuação, proporcionando a satisfação de seus públicos.

Lyra (2000) advoga que, lamentavelmente no setor público, questões como o corporativismo, o autoritarismo ou ainda o populismo vão de encontro às concepções e práticas de interesse público.

O autor ainda faz menção ao fato de que o Ouvidor da IES é uma figura que apresenta, de maneira geral, certa fragilidade institucional. Dentre algumas razões se justifica pelo fato de não possui portaria de designação para o cargo, ou, então, quando existe a portaria, o ouvidor foi escolhido diretamente pelo reitor, sendo raros os casos em que é escolhido pelo Conselho Universitário.

> Desta forma, a situação do Ouvidor fica sujeita à correlação de forças políticas ou não à instituição do **Ombudsman**, e a, credibilidade deste. Caso se defronte com um Reitor negligente, ou avesso a mudanças, fica à mercê de eventuais represálias do dirigente máximo da instituição [...] (LYRA, 2000, p. 131, grifo do autor).

Durante a realização de um evento da ABO Nacional, em 1999, foi criado o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU), sendo este também considerado outro marco importante para que mais IES abraçassem a causa do instituto das ouvidorias (VILANOVA, 2009). Vale ressaltar o comentário de Giddens (1984) que é preciso estabelecer as associações profissionais como grupos legalmente constituídos e que desenvolvem um papel social e não um simples reflexo de interesses particulares.

De acordo com o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (2013), a sua função é divulgar o instituto das ouvidorias, dando suporte no que se refere às informações e apoio às IES que tiverem interesse em criar suas próprias ouvidorias, sendo ele constituído por ouvidores que atuam ou mesmo que já atuaram nas IES do Brasil.

Diversos documentos já foram produzidos nos encontros anuais da FNOU, desde a sua criação. Um dos pontos abordados na Carta do XII Encontro da FNOU, realizado em agosto de 2012, reforça a importância de que as IES propiciem a valorização das ouvidorias como uma ferramenta de gestão, e também promova a transformação e fortalecimento da imagem institucional. E novamente salienta que é crucial os dirigentes garantirem condições e estrutura necessária para o funcionamento das ouvidorias universitárias, com o intuito de fortalecê-la, levando-se em contas itens como: localização, recursos humanos e recursos materiais (FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS, 2012a).

O FNOU é uma organização autônoma, que não visa lucro e também não tem nenhuma vinculação política ou partidária. Conforme explicitado na nova versão do Regimento, de 2012, o FNOU busca articular, cooperar, capacitar e planejar questões voltadas para o interesse das ouvidorias das IES, e assuntos correlatos, focando temas como cidadania e democracia. Dentre alguns de seus objetivos, portanto, têm-se: estimular a criação de ouvidorias nas IES, promovendo continuamente, a capacitação de ouvidores; difundir o instituto das ouvidorias como uma forma de aprimorar a democracia nas IES do país; fomentar o intercâmbio de experiências entre instituições do Brasil e do exterior, desde que compatíveis com o FNOU; articular-se, permanentemente, com as IES, com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e com o Ministério da Educação (MEC) (FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS, 2012b).

Interessante é a classificação que Vilanova (2009, p. 254, grifo da autora) empregada às ouvidorias. Conforme a visão de seus idealizadores elas podem estar enquadradas em um dos três grupos: democrática, conservadora ou desinformada:

> 1) as que funcionam com todas as condições necessárias, tendo o ouvidor garantias contra o arbítrio do dirigente, mediante o mandato certo, escolha pelo Colegiado Superior da IES, autonomia e independência de ação, acesso ao reitor e demais autoridades universitárias, como preconiza o FNOU; 2) as que dispõem de condições referidas no item 1, funcionando por simples portaria, sem nenhuma garantia ao ouvidor, dispondo de condições adequadas ou não em termos de infraestrutura de equipamento e pessoal; 3) as que existem apenas no nome, ilustrando as *homepages*. Essas são as ouvidorias *on line*, desconhecidas da comunidade interna e sem a designação de um ouvidor, responsável por ser o porta-voz de legítimos direitos dos cidadãos.

Vale mencionar que em se tratando do ouvidor, o Instrumento de Avaliação Institucional Externa (BRASIL. Ministério da Educação, 2010) diz que ele deve ser um docente ou um técnico administrativo que facilite as relações envolvendo o cidadão e a instituição. E ainda cita que o ouvidor deve agir com transparência, integridade e respeito, devendo desenvolver seu trabalho com independência e autonomia.

Mas a situação do Ouvidor nas IES pode estar sob a relação direta de forças políticas que por ventura possam existir na organização. Por isso, um ouvidor ao se deparar com um reitor negligente, ou ainda que seja contra mudanças, passa a ficar "à mercê de eventuais represálias do dirigente máximo da instituição [...]" (LYRA, 2000, p. 131).

Uma ouvidoria no contexto das IES deve propiciar que cada um possa refletir a respeito da parte que lhe cabe na superação das lacunas existentes na gestão pública, efetivando a transparência e a democratização na universidade, através de atitudes que envolvem a escuta, o diálogo, a mediação, o consenso e também os valores ditados pela Carta Magna (VILANOVA, 2009).

Existe um padrão ético aplicável no contexto do serviço público, sendo este um requesito de respeito pela cidadania. É quando Lyra (2000, p. 130, grifo do autor) advoga que a ouvidoria constitui um fato que gera "um novo estilo e de uma nova **práxis** administrativa", em virtude da transparência e ao alcance da qualidade que a gestão pública pode obter "quando tonificada pela intervenção consciente e construtiva da cidadania".

Na verdade, nas IES as pessoas envolvidas com a ouvidoria trazem para o seu cotidiano, tanto no campo pessoal como no profissional, mais do que um elo entre a comunidade universitária e o público externo. Pode-se dizer que são pessoas que induzem de forma ativa a cidadania, a democracia e a participação, seja disseminando conhecimento ou mesmo combatendo a resignação (OLIVEIRA, 2007).

Por certo, fortes desafios ainda pairam no cenário das IES, podendo pactuar-se com Vilanova (2007), quando afirma que entre estes desafios estão o de despertar as autoridades da apatia burocrática, da omissão, da falta de compromisso com as demandas sociais, buscando-se efetivamente estimular conquistas que estejam voltadas para o bem comum.

5 PERCURSO METODOLÓGICO

Com este capítulo pretende-se expor toda a estratégia utilizada nesta pesquisa científica e que está especificamente voltada para o âmbito da gestão estratégica das organizações públicas.

Optou-se por uma pesquisa qualitativa. Neste tipo de pesquisa, ao invés de se utilizar números, emprega-se a interpretação de realidades sociais (BAUER; GASKELL, 2002; RICHARDSON, 2009).

Caracteriza-se por ser uma pesquisa com fim exploratório já que se deseja conhecer mais a respeito das Ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco. Uma “investigação exploratória [...] é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (VERGARA, 2010, p. 42), ou seja, “não se tem informação sobre determinado tema e se deseja conhecer o fenômeno” (RICHARDSON, 2009, p. 66).

Tem também um fim descritivo, já que, neste tipo de pesquisa, se traz a tona características de determinada população ou determinado fenômeno, estabelecendo-se relações entre variáveis (GIL, 2011; RICHARDSON, 2009; VERGARA, 2010), ou seja, são expostas características das Ouvidorias da UFPE, relacionando-as aos elementos do fato administrativo e da ação administrativa.

A pesquisa de campo se desenrola na UFPE, mais especificamente nas Ouvidorias Setoriais e na Ouvidoria-Geral, recaindo a investigação sobre os Ouvidores dessas unidades.

A investigação bibliográfica aporta-se em um estudo que tem por base materiais publicados disponíveis em diversas bibliotecas da UFPE ou, quando necessário, em meio eletrônico de rede Internet.

Uma vez que o foco deste trabalho é o setor público, realizou-se também uma investigação documental, incluindo-se leituras de legislações pertinentes à temática e de documentos dentro da própria Instituição. São os considerados “elementos produzidos pelo meio”, já que envolve os documentos internos e externos e os instrumentos legais (TRIVIÑOS, 1987, p. 139).

5.1 Uma Visão da Instituição Pesquisada

Compondo uma das Instituições de Ensino Superior do Brasil, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), criada pelo Decreto-Lei nº 9.388, de 1946, é uma autarquia educacional vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e tem por objetivo principal cultivar o saber em todas as áreas do conhecimento puro e aplicado (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 1974). Sua incumbência é fomentar, através dos pilares ensino, pesquisa, extensão e gestão, “um ambiente adequado ao desenvolvimento de pessoas e à construção de conhecimentos e competências que contribuam para a sustentabilidade da sociedade” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013d).

Figura 3 - UFPE - Campus Recife

Fonte: Virtual Reality and Multimedia Research Group (GRMV, 2012)

A Universidade Federal de Pernambuco é apontada como uma das melhores universidades federais do Brasil, conforme resultados apresentados, em 2012, pelo Índice Geral de Cursos (IGC)[7], com nota 3,69 e conceito na faixa 4 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013c). Além do que ela também está entre as cem melhores universidades da América Latina, ocupando, atualmente, o 39° lugar (QS TOP UNIVERSITIES, 2012).

De acordo com o Estatuto da Universidade Federal de Pernambuco (1974), sua estrutura administrativa está organizada de forma a preservar suas funções, assegurando a total utilização dos seus recursos humanos e materiais. O documento

[7] De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) / Ministério da Educação (MEC), o Índice Geral de Curso/IGC é um indicador que aponta a qualidade das instituições de educação superior, envolvendo tanto a qualidade de cursos de Graduação, quanto de Mestrado e Doutorado, resultando valores que variam entre 1 e 5 (INEP, 2011).

menciona que a Reitoria é o órgão executivo central da Instituição, sendo exercida pelo Reitor. Este órgão deve, juntamente com os órgãos normativos, deliberativos e consultivos, planejar, coordenar e supervisionar as atividades da Universidade.

Ainda segundo o documento, compõem os órgãos deliberativos superiores: o Conselho Universitário; o Conselho de Administração; o Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão; e o Conselho de Curadores. O Conselho Universitário é formado pelo Conselho de Administração que trata de assuntos relacionados com matérias administrativas e pelo Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão que trata de assuntos que envolvem matérias acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão) e o Conselho de Curadores é o órgão de fiscalização econômica e financeira da UFPE.

A Reitoria, além de ser formada pelo Gabinete do Reitor (que conta com a Secretaria dos Órgãos Deliberativos, Assessorias do Reitor, Procuradoria Geral e Comissões Permanentes Setoriais), ainda apresenta atualmente na sua constituição sete Pró-Reitorias[8] que têm fins de assessoramento em nível superior ou supervisão e coordenação nas áreas que envolvem a Instituição, como ensino de Graduação e de Pós-Graduação, pesquisa, intercâmbio científico, planejamento, assuntos administrativos e também assuntos comunitários (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013b).

Também compondo a estrutura organizacional da Universidade Federal de Pernambuco existem doze Centros Acadêmicos que, incluídos os Centros Acadêmicos de Vitória e do Agreste criados em 2006, totalizam três Campi.

Neste contexto, os Departamentos encontram-se agrupados em conjuntos nos vários Centros e têm suas atividades desenvolvidas com foco no ensino em nível de graduação (presencial e à distância), de pós-graduação *latu sensu* (Especialização) e *stricto sensu (*Mestrado e Doutorado), de pesquisa e de extensão dentro da especificidade de cada área (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013g). Incluindo também o Colégio de Aplicação (CAp), que por três anos consecutivos é o primeiro lugar entre as escolas públicas do Brasil pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); está vinculado ao Centro de

[8] Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN); Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST); Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE); Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD); Pró-Reitoria para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ); Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT); Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis(PROAES) (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013e).

Educação com ensinos do fundamental ao médio e tem como um de seus objetivos dar apoio aos cursos de licenciatura da Universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013a).

Além dos Centros Acadêmicos, a UFPE dispõe de Órgãos Suplementares "de natureza técnico-administrativa, cultural, recreativa e de assistência ao estudante", que auxiliam no desempenho das diversas tarefas que a Instituição possui (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 1974, p. 2). São Órgãos Suplementares: Editora Universitária (ED); Biblioteca Central (BC); Hospital das Clínicas (HC); Laboratório de Imunopatologia Keiso Asami (LIKA); Núcleo de Televisão e Rádio Universitária (NTRU); Núcleo de Educação Física e Desporto (NEFA); Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI); Núcleo de Saúde Pública e Desenvolvimento Social (NUSP); Prefeitura da Cidade Universitária (PCU).

No início de 2012 passou a funcionar a Secretaria de Gestão da Informação e Comunicação da UFPE/SeGIC, com o objetivo de assessorar, estabelecer políticas, definir e acompanhar as atividade envolvendo a Informação e Comunicação interna e externamente à Universidade, articulando-se ações que possam melhorar, integrar e inovar o ensino, pesquisa, extensão e gestão, pela utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013f).

Ainda fazem parte da Universidade Federal de Pernambuco o Centro de Convenções (CECON), a Comissão de Vestibular (COVEST) e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE (FADE).

Toda esta extensa estrutura revela a existência de um imenso número de alunos, docentes e servidores Técnico-Administrativos compondo a Instituição; e, embora os números estejam em permanente mudança, atualmente, são mais de quarenta mil pessoas envolvidas no contexto universitário.

Além do que são 93 cursos de graduação presencial, 3 cursos de graduação à distância (Licenciatura em Letras-Língua Portuguesa, Licenciatura em Letras-Língua Espanhola e Licenciatura em Matemática), 64 cursos de pós-graduação *lato* sensu (Especialização), 116 cursos de pós-graduação *stricto senso* (Mestrados Acadêmicos, Mestrados Profissionais e Doutorados). Sem deixar de mencionar a realização de diversos Cursos de Extensão e o desenvolvimento de pesquisas, muitas, inclusive, consideradas estratégicas para o Nordeste, pois abrangem áreas

fundamentais como energia e ambiente (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013g).

Além de todo o aparato que envolve a Universidade ainda incluem-se na sua infraestrutura o Restaurante Universitário e a Creche atendendo tanto a comunidade universitária, como o entorno da UFPE (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2013c).

Como uma organização do setor público, a Universidade Federal de Pernambuco tem a visão de ser uma Instituição democrática e também de ser modelo em ensino, pesquisa e extensão.

Para tanto, a Instituição tem por base valores como: a cidadania (assegurando a liberdade, os direitos e as responsabilidades individuais); a cooperação (interagindo para o bem comum); a criatividade (inovando na construção interdisciplinar de conhecimentos importantes para a transformação socioambiental); a dignidade (respeitando a pessoa e comunidade); a diversidade (respeitando às diferenças das pessoas e da comunidade); a equidade (promovendo o compartilhamento das condições primordiais ao desenvolvimento humano); e a integridade (promovendo a honestidade e a ética, nas relações interpessoais tanto dentro como fora dos Campi). Todos esses pontos são ressaltados pela Universidade Federal de Pernambuco em seu Plano Estratégico (PEI) (2003) e devem ser observados pelos gestores da Universidade, através de tópicos estratégicos que são propostos em consonância com a missão da Instituição.

A gestão é considerada um dos alicerces que tem o objetivo de:

> Desenvolver e implementar modelos de gestão integrados, eficientes e eficazes, para a melhoria da qualidade das atividades afins e meio, de forma comparável às melhores universidades, respeitadas as especificidades e complexidades (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2003, p. 19).

O objetivo da Universidade Federal de Pernambuco com o seu Plano Estratégico é (2003, p. 4, grifo do autor):

> [...] **identificar a visão e a missão da UFPE, e propor tópicos estratégicos alinhados a sua missão**. O modelo adotado pelo PEI explicita – em atividades principais, áreas de cooperação e alicerces – objetivos e tópicos estratégicos, a serem observados pelos gestores da UFPE nos próximos 10 anos. Estes **tópicos estratégicos** poderão ser transformados em diretrizes estratégicas e ações prioritárias, na perspectiva

> do desenvolvimento sustentável da UFPE em sua interação nos contextos externo e interno.

Por fim, vale mencionar que dentre os vários tópicos estratégicos explicitados, e a serem adotados no Planejamento Estratégico da UFPE, está o desenvolvimento de um sistema de ouvidorias.

5.1.1 A UFPE e suas Ouvidorias

Desde o ano 2000 registra-se a presença do instituto de ouvidoria na UFPE e, em 24 de maio de 2012 a Universidade decidiu instituir a Ouvidoria-Geral, através da Resolução Nº 3/2012, do Conselho Universitário (ANEXO A).

A criação desta unidade na UFPE, segundo palavras proferidas pelo Ouvidor-Geral ao INCampus, atendeu a "[...] uma demanda interna no sentido da humanização da Universidade e deverá gerar um impacto extremamente positivo na cultura organizacional". A Ouvidoria-Geral é uma condição organizacional considerada estratégica "[...] à medida que cria um novo espaço de diálogo com características peculiares, aprendizados para a participação cidadã, por isso mesmo qualificada, na gestão pública" (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Assessoria de Comunicação Social, 2012, p. 8).

Mais especificamente, o Ouvidor-Geral menciona que este instituto surgiu em um momento "em que há todo um novo olhar de participação social, um pouco mais de busca de democratização da Instituição" (informação verbal)[9].

As declarações do Ouvidor-Geral da UFPE podem ser ratificadas ao se observar o preâmbulo da Resolução que instituiu a Ouvidoria-Geral. Neste documento está pontuado o dever de se observar os "princípios morais e éticos fundamentais à humanização das relações interpessoais no ambiente universitário e nas relações com a comunidade externa". Além disto, são ressaltados: a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU); a necessidade de a Instituição manter "formas de participação popular no acompanhamento da prestação" de seus serviços, item disposto na Carta Magna; as disposições encontradas nas orientações da Ouvidoria-Geral da União, na Lei de Acesso à Informação (LAI) e no Artigo 11 do Decreto 6.932, de agosto de 2009, que

[9] Entrevista cedida pelo Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.

trata da Carta de Serviços ao Cidadão; e, por fim, o fato de ser imprescindível se "facilitar e aprimorar as ações de cidadania", voltadas para uma constante melhoria na qualidade dos serviços prestados pela Instituição (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012, p. 2).

Por isso mesmo, há uma expectativa de que os trabalhos desenvolvidos pela Ouvidoria-Geral possam produzir uma humanização da Instituição. Segundo o Ouvidor-Geral da UFPE, espera-se:

> Que a Universidade possa ser reconhecida como um ambiente digno de trabalho. Que a Universidade possa ser reconhecida como um agente transformador, com respeito profundo dos direitos humanos. Que seja um ambiente acolhedor, que a Universidade seja onde ela atue promovendo essa visão humanista (informação verbal)[10].

Vinculada diretamente ao Reitor, a Ouvidoria-Geral tem por objetivo promover ações tanto preventivas quanto corretivas, voltadas às atividades da Universidade, sempre assegurando o respeito aos direitos individuais e coletivos, das comunidades interna e externa. Asseguradas suas autonomia e independência funcional com vistas às suas atividades e competências, a Ouvidoria-Geral da UFPE ainda atua no processo de comunicação entre a Universidade e as comunidades acadêmica e externa, através de demandas que sejam encaminhadas a ela ou *ex officio*[11]. Entende-se por demandas as reclamações, as críticas, as denúncias, bem como as sugestões e os elogios (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012).

Um ponto abordado na competência da Ouvidoria-Geral é que, garantindo-se os direitos aos demandantes de confiabilidade, sigilo, registro e resposta, as demandas deverão ser geridas no sentido de contribuir de fato para que a missão da Instituição seja cumprida. Neste sentido, também deverão ser adotadas "medidas necessárias à prevenção e/ou correção de erros, ineficiências, omissões ou abusos visando à efetividade na prestação do serviço público" (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012, p. 3).

Também compete à Ouvidoria-Geral da UFPE fazer com que a comunidade acadêmica se sensibilize em acompanhar, fiscalizar e avaliar de forma permanente a

[10] Entrevista cedida pelo Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.

[11] Segundo o Dicionário jurídico, a expressão latina '*ex officio'* significa 'por obrigação; por dever do cargo; por ofício; por lei; em virtude da função' (EX OFFICIO, 2006, p. 70).

qualidade dos serviços prestados pela Instituição, tomando por base critérios de cidadania (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012). E ainda divulgar, pelos meios de comunicação da Universidade, os serviços que a Ouvidoria-Geral presta ao seu público.

Outro ponto também relevante tratado na Resolução é que a Ouvidoria-Geral da UFPE deve buscar cooperar com outras ouvidorias dos setores público ou privado, nacional ou internacional, integrando ações e trocando experiências, acautelando os direitos fundamentais e garantindo a qualidade dos serviços.

Fazendo jus a este contexto, a Ouvidoria-Geral, juntamente com outras Ouvidorias Universitárias e com a rede de Ouvidorias do Estado de Pernambuco, coordenou a realização do I Fórum de Ouvidores das Instituições de Ensino Superior do Estado de Pernambuco, sob a coordenação geral da UPE. O evento objetivou integrar, fortalecer e divulgar, tanto para a comunidade universitária quanto para a sociedade, a relevância do funcionamento de uma Ouvidoria Universitária, culminando na Primeira Carta dos Ouvidores das IES do Estado de Pernambuco (UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO, 2012b).

Figura 4 - I Fórum de Ouvidores das Instituições de Ensino Superior do Estado de Pernambuco

Fonte: Crédito de Lúcia Maria de Oliveira Dias (2013)

Para o Ouvidor-Geral da UFPE, a realização deste Fórum abrangeu duas expectativas. Primeiramente conhecer os Ouvidores das IES de Pernambuco, sendo possível uma maior aproximação, criando-se vínculos com outros sistemas já existentes. E em segundo, que “[...] os gestores se aproximem do ouvidor e vejam

qual é o papel da ouvidoria na Instituição" (informação verbal)[12]. Para ele torna-se fundamental que a Ouvidoria seja compreendida, seja absorvida de forma adequada e internalizada por todos e "para que a Ouvidoria seja internalizada na Instituição há que se ter um trabalho de compreensão do papel dela pela comunidade" (informação verbal)[13].

De acordo com o Relatório do Fórum, a realização deste evento apresentou pontos fortes, pois, além de alcançar certo grau de integração entre as ouvidorias, também foi possível, dentre outros aspectos: a troca de experiências; a integração com os gestores das diversas instituições presentes (interinstitucional); e a visibilidade do serviço de ouvidorias nas Instituições (UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO, 2012b).

A Primeira Carta do Fórum (UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO, 2012a), levando-se em conta a atuação das ouvidorias para o fortalecimento da cidadania e da democracia, ressalta a necessidade de que os dirigentes das IES possam, dentre diversos pontos: desenvolver estratégias para a dinamização e internalização da Lei de Acesso à Informação, envolvendo, principalmente, questões de sigilo e de capacitação para entendimento desta Lei; avaliar os desdobramentos estratégicos advindos da Primeira Conferência Nacional de Controle Social (CONSOCIAL)[14], e que aponta como uma das prioridades na gestão pública, a criação de ouvidorias, envolvendo, por exemplo, a criação de curso de graduação em Ouvidoria; assegurar condições organizacionais para que as ouvidorias possam funcionar, como, por exemplo, com infraestrutura adequada, inclusive assegurando o atendimento apropriado para as pessoas com necessidades especiais; capacitar, de forma continuada e específica, o ouvidor e profissionais envolvidos na ouvidoria, como por exemplo, qualificando a equipe e valorizando pontos como os relacionamentos interpessoais e a ética; regulamentar o funcionamento das ouvidorias, objetivando, dentre várias questões, que os princípios de autonomia e imparcialidade sejam assegurados ou, então, que haja um aumento da eficiência do trabalho desenvolvido

[12] Entrevista cedida pelo Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.

[13] Entrevista cedida pelo Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.

[14] A CONSOCIAL dedica-se ao debate de temas como transparência, controle social e prevenção e combate à corrupção, visando, assim, contribuir com o processo de consolidação da democracia. Dentre as propostas de ações está a implantação de ouvidorias em todos os órgãos da administração pública, já que sua atuação é considerada essencial para o controle social (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012).

pela ouvidoria estabelecendo-se um prazo máximo das respostas por parte dos setores reclamados; investir na socialização do serviço de ouvidoria, com vista, por exemplo, à divulgação do serviço de ouvidoria ou sensibilização dos gestores da importância da sua atividade; apoiar a formação das redes de ouvidorias, facilitando, por exemplo, a integração das ouvidorias nas três esferas do setor público.

No que tange a Resolução Nº 03/2012, do Conselho Universitário (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012), ela também trata das Ouvidorias Setoriais. Conforme o documento, aquelas já existentes anterior à criação da Ouvidoria-Geral, deverão adaptar-se às normas nele estabelecidas. Além do mais, existe a possibilidade de criação de novas Ouvidorias Setoriais, contudo, todas devem ficar sob a coordenação da Ouvidoria-Geral.

Até o momento desta pesquisa, além da Ouvidoria-Geral registram-se quatro Ouvidorias Setoriais: três delas no Campus Recife (a Ouvidoria do Hospital das Clínicas, a Ouvidoria do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e a Ouvidoria do Sistema de Bibliotecas) e uma no Campus de Vitória de Santo Antão (a Ouvidoria do CAV). Salienta-se que existe forte indício de abertura de mais duas Ouvidorias Setoriais em breve: a Ouvidoria do Centro de Ciências Exatas e da Natureza, no Campus Recife e a Ouvidoria do Centro Acadêmico do Agreste (informação verbal)[15].

A Ouvidoria do Hospital das Clínicas foi a primeira a ser criada na Universidade, por iniciativa da Reitoria, no ano 2000. Na ocasião o Reitor, em conjunto com a administração do Órgão Suplementar, toma a decisão de abrir um processo seletivo com os servidores locais para compor uma equipe de ouvidoria. Diante de uma pré-seleção foram formadas equipes em que cada qual apresentou um projeto de ouvidoria e apenas um deles foi escolhido por uma banca composta por profissionais da área. Instituiu-se, então, a Ouvidoria do HC, através da publicação de uma portaria. Este ato representou um importante fato para os usuários dos serviços prestados, bem como para a preservação da imagem do órgão (FEITOSA, 2010).

Posteriormente, diante de uma proposta de Plano de Trabalho da campanha eleitoral do candidato eleito para o cargo de Diretor do Centro de Ciências Sociais

[15] Informação cedida pela Ouvidoria-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em outubro de 2012.

Aplicadas, surge neste Centro uma ouvidoria. Entretanto, jamais qualquer tipo de documento foi emitido oficializando este instituto (informação verbal)[16].

Esta segunda Ouvidoria criada na UFPE aconteceu, segundo Feitosa (2010), dois anos após a instituição da Ouvidoria do Hospital das Clínicas, representando para o Diretor de Centro, na ocasião, apenas uma implantação experimental.

Poucos anos depois a Ouvidoria do Sistema Integrado das Bibliotecas surge em função de um projeto de alguns técnicos administrativos lotados na Biblioteca e que na ocasião estavam realizando um curso de capacitação oferecido pela própria Universidade (FEITOSA, 2010).

O Sistema Integrado de Bibliotecas é composto por treze bibliotecas, onze delas no Campus de Recife, uma no Campus de Vitória de Santo Antão e outra no Campus do Agreste em Caruaru. Longe de ter a intenção de avaliar ou de punir qualquer profissional do sistema de bibliotecas, a ouvidoria teria o propósito de ser um elo de interação entre o sistema e o usuário, tendo por foco a qualidade dos serviços (AZEVEDO FILHO et al., 2009). O Projeto de criação da Ouvidoria do SIB foi apresentado à chefia da Biblioteca Central, que na época o acatou (informação verbal)[17].

Assim, em agosto de 2009, é publicado o Regimento Interno da Ouvidoria do Sistema de Bibliotecas da UFPE. De acordo com o Regimento esta Ouvidoria é um canal de comunicação que se dá entre as bibliotecas da UFPE e seus usuários; com a finalidade de conhecer os desejos, as necessidades e também as insatisfações envolvendo o público usuário das bibliotecas, tratando de garantir a proteção dos direitos desses usuários, visando mudanças ou ajuste que venham melhorar os serviços prestados (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Sistema Integrado de Bibliotecas, 2009).

A Ouvidoria do Centro Acadêmico de Vitória surge em novembro de 2011, por iniciativa dos atuais ocupantes dos cargos de Direção do CAV. As razões se deram pelo fato de perceberem que havia uma “demanda da Universidade para a criação da ouvidoria”, por entenderem que este instituto é um “elemento importante

[16] Entrevista cedida pelo Ouvidor Setorial do HC/Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.

[17] Entrevista cedida pelo Ouvidor Setorial da Ouvidoria do SIB/Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.

dentro da gestão, dentro da organização [...]" e por acreditarem que assim podem contribuir com a UFPE (informação verbal)[18].

Existem, portanto, cinco ouvidorias na Universidade Federal de Pernambuco. E, de acordo com a afirmação do Ouvidor-Geral, a estratégia é que novas unidades de ouvidorias setoriais sejam criadas. Segundo ele, após a realização de visitas em Centros Acadêmicos e participação em algumas reuniões de Conselhos, pôde perceber que vários gestores ficaram sensibilizados e motivados a abrirem unidades de ouvidorias em seus respectivos Centros, além do que "a própria Resolução foi criada [...] se colocando neste papel" (informação verbal)[19].

Mais especificamente de acordo com a Resolução nº 03/2012 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012), o Ouvidor-Geral poderá propor a criação de ouvidorias setoriais, devendo ficar sob sua coordenação.

O Ouvidor-Geral ainda menciona que se busca uma relação colegiada, ou seja, a relação entre as Ouvidorias da UFPE deve ser de um sistema colegiado, voltado para o sentido de integração:

> Quando a gente fala colegiada não significa uma subordinação, significa um trabalho de integração, um trabalho de sintonia conjunta, respeitada a autonomia [...]. Tem uma peculiaridade interna, [...] como aqui se trata de uma mesma Instituição a gente vai ter que respeitar a autonomia das Ouvidorias Setoriais. Mas, é, buscando uma aproximação tão estreita que seja capaz de a gente avançar numa compreensão mútua. [...] Um exemplo da relação interpessoal começa entre o Ouvidor e o seu próprio colegiado (informação verbal)[20].

O Ouvidor-Geral informa que, embora a Universidade esteja passando por problemas sob o "ponto de vista da informatização", existem atualmente três grandes propostas nesta área que podem contribuir com a sistematização entre as Ouvidorias da UFPE (informação verbal)[21]; as propostas estão sendo analisadas pelo NTI, dentro de uma lista de prioridades (sistema de compras, o sistema

[18] Entrevista cedida pelo Ouvidor Setorial da Ouvidoria do Centro Acadêmico de Vitória da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.
[19] Entrevista cedida pelo Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.
[20] Entrevista cedida pelo Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.
[21] Entrevista cedida pelo Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.

relacionado ao próprio SIG@, sistema de notas, de alunos, de segurança da Universidade).

De acordo com o Ouvidor-Geral existe a:

> Proposta de se trabalhar com um sistema genérico que a Controladoria-Geral da União e Ouvidoria Geral, através do SERPRO, vêm desenvolvendo. A primeira ideia é um modelo genérico. A segunda proposta é através da contratação de uma empresa especializada em ouvidoria e a terceira é a proposta de construção a partir do SIG@, que está aí. [...] Essas três possibilidades estão na mão do NTI [...]. E, como a gente já vem com um passivo de prioridades muito grande na área de informática, esse trabalho de informática para a Ouvidoria, que o NTI tá fazendo, entra [na] lista de prioridades, [mas] não como a primeira [...] [22].

Esta falta de estrutura de um sistema de informática apropriado para as Ouvidorias da UFPE, de acordo com o Ouvidor-Geral, torna o contexto de sistematização entre essas ouvidorias uma situação problemática[23].

5.2 População

As Ouvidorias da Universidade, atualmente, são compostas pela Ouvidoria-Geral e mais quatro Ouvidorias Setoriais. Desta maneira, a população nesta pesquisa é representada pelos cinco Ouvidores envolvidos diretamente com a gestão das Ouvidorias da UFPE, tendo em vista os objetivos desta pesquisa.

Quadro 2- População da pesquisa

UNIDADES DA UFPE	POPULAÇÃO
Ouvidoria-Geral da UFPE	Ouvidor-Geral da UFPE
Ouvidorias Setoriais	Ouvidor Setorial do Centro Acadêmico de Vitória/CAV
	Ouvidor Setorial do Centro de Ciências Sociais Aplicadas/CCSA
	Ouvidor Setorial do Hospital das Clínicas/HC
	Ouvidor Setorial do Sistema Integrado de Bibliotecas/SIB

Fonte: A autora, 2013

[22] Entrevista cedida pelo Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012.

[23] Entrevista cedida pelo Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em setembro de 2012

5.3 Instrumento da Coleta de Dados

Como instrumento de coleta de dados serão realizadas entrevistas individuais, permitindo uma descrição de forma detalhada de um meio social específico (BAUER; GASKELL, 2002). A entrevista é um produto elaborado pelo pesquisador que averigua as percepções do sujeito (TRIVIÑOS, 1987) e, como uma técnica de comunicação, é importante porque possibilita que seja desenvolvida uma relação mais aproximada entre as pessoas (RICHARDSON, 2009).

Vale mencionar que a entrevista fundamenta-se na convicção de que os indivíduos envolvidos em um fenômeno apresentam pontos de vistas que são descobertos apenas com a pesquisa qualitativa, importando, assim, muito mais a qualidade das informações do que o número de entrevistados que compartilham a informação (RICHARDSON, 2009).

As entrevistas serão do tipo semiestruturada. Este tipo de entrevista é considerado uma técnica que, além de ter um valor por causa da presença do investigador, permite que o informante tenha liberdade e espontaneidade, tornando a investigação mais enriquecida (TRIVIÑOS, 1987).

Na verdade, a entrevista semiestruturada está alicerçada em determinados questionamentos básicos, sob a égide de teorias (ou mesmo de hipóteses) que estejam relacionados à pesquisa, permitindo-se mais interrogativas na proporção em que as respostas do entrevistado são captadas. Com isso, o entrevistado ao seguir "espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa" (TRIVIÑOS, 1987, p. 146). Portanto, existe uma linha de perguntas que são determinadas previamente, sendo possível a introdução de novos questionamentos visando à obtenção de mais dados que sejam pertinentes.

Embora possa haver um desprendimento maior de tempo neste tipo de instrumento de coleta de dados, ela é vantajosa, pois, existe a "[...] oportunidade de se obter dados relevantes e mais precisos sobre o objeto de estudo" (BARROS; LEHFELD, 2000, p. 93).

Outra vantagem deste tipo de instrumento é que tem uma maior flexibilidade na captação de informações. Isto porque durante a entrevista existe a possibilidade de repetir ou refazer as perguntas, no sentido de esclarecê-las e toná-las

compreensivas, havendo assim uma adaptação no decorrer da entrevista (GIL, 2011; SELLTIZ et al., 1975).

Inicialmente, a entrevista foi dividida em três grandes grupos, envolvendo eixos temáticos com o intuito de facilitar o alcance dos objetivos da pesquisa: o primeiro refere-se ao entendimento acerca de ouvidoria; o segundo abrange questões que envolvem o fato administrativo; e o terceiro trata da ação administrativa.

Os depoimentos dos entrevistados foram codificados como: E1, E2, E3, E4, E5; e assim serão chamados durante o processo de análise e de interpretações das declarações registradas nas entrevistas.

5.4 Coleta e Organização dos Dados

A coleta de dados foi realizada junto aos Ouvidores das unidades de Ouvidorias que integram a UFPE. Entretanto, antes que estas entrevistas fossem realizadas, foi feito um pré-teste da entrevista na Ouvidoria Central da Universidade de Pernambuco (UPE). A escolha se deu tanto pelo fato de ser uma Instituição de Ensino Superior do setor público quanto por possuir, assim como a Universidade Federal de Pernambuco, Ouvidorias Setoriais na sua organização estrutural.[24]

O pré-teste é importante porque possibilita dar um parâmetro. Selltiz et al. (1975, p. 269) afirmam que com o pré-teste é possível assegurar “uniformidade significativa das perguntas”. Ele deve ser entendido como um teste do processo de coleta e também de tratamento de dados, devendo ser aplicado em indivíduos ou grupos que tenham características semelhantes da população da pesquisa (RICHARDSON, 2009) e é importante porque é uma “prova preliminar” que

[24] A Universidade de Pernambuco possui uma Ouvidoria Central, implantada através de portaria em 15/12/2008 e, posteriormente, publicada no Diário Oficial em 08/01/2009, que gerencia a rede de Ouvidorias Setoriais, sendo três delas nas Unidades de Saúde e as outras três nas Unidades de Educação. São elas: a Ouvidoria Setorial do Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros (CISAM); a Ouvidoria Setorial do Hospital Universitário Oswaldo Cruz (HUOC); a Ouvidoria Setorial do Pronto Socorro Cardiológico de Pernambuco (PROCAPE); a Ouvidoria Setorial da Escola Politécnica de Pernambuco (POLI); a Ouvidoria Setorial da Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco (FCAP); e a Ouvidoria Setorial da Faculdade de Odontologia de Pernambuco (FOP). Vale ressaltar que a Ouvidoria Central da UPE encontra-se compartilhada com a Ouvidoria Geral do Estado fazendo, portanto, parte da rede Estadual de Ouvidorias do Poder Executivo. Esta integração é realizada através do monitoramento e avaliação da rede, que se concretiza através da utilização de um sistema de informação pelas Ouvidorias (UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO, 2013). O Sistema ATI/Multisolution, segundo Antunes (2009, p. 520) “permite o intercâmbio de dados e transações entre os participantes, incluindo uma base de dados comum localizada na ATI- Agência da Tecnologia da Informação do Estado”.

evidencia possíveis falhas, assegurando-lhe, desta forma, “validade e precisão” (GIL, 2011, p. 134).

Após a aplicação do pré-teste verificou-se que não haveria necessidade de mudar o roteiro da entrevista, dando-se assim início à coleta de dados com os Ouvidores da UFPE.

Todos os entrevistados foram contatados previamente por telefone e, posteriormente, foi encaminhado para cada um deles uma carta de apresentação fornecida pelo Curso do Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MGP). Os entrevistados foram informados a respeito da pesquisa e questionados sobre a disponibilidade para a realização da entrevista.

Cordialmente, todos eles se dispuseram a participar das entrevistas, a maioria, inclusive, demonstrou certo entusiasmo. O agendamento ocorreu conforme a disponibilidade dos entrevistados e as entrevistas foram realizadas sempre no local do trabalho, com exceção da Ouvidoria Setorial do Centro Acadêmico de Vitória que, por uma questão de logística, foi realizada na Reitoria da UFPE.

Todas as entrevistas foram gravadas em áudio, garantindo-se que os Ouvidores não seriam identificados nominalmente. A gravação é um recurso que possibilita a obtenção de todas as informações fornecidas pelos entrevistados (TRIVIÑOS, 1987).

As entrevistas sucederam-se de forma harmônica e tranquila. Apenas uma delas foi interrompida, mas nada que atrapalhasse de verdade as respostas ou mesmo a gravação.

O roteiro das perguntas propostas foi respondido por completo pelos Ouvidores, entretanto em três perguntas específicas apenas um único Ouvidor recusou-se a responder. Contudo, tal situação não interferiu no conjunto do contexto da análise e da interpretação dos dados.

Após a realização das entrevistas, os dados foram organizados atendendo as seguintes etapas: transcrição das entrevistas gravadas em áudio; leitura dos relatos transcritos; e organização em quadros das informações obtidas nas entrevistas. Vale salientar que os dados adquiridos com as entrevistas foram identificados com o código (**E)** e organizados numericamente, utilizando-se por critério a ordem de realização das entrevistas.

Com as informações organizadas em quadros, os dados foram analisados por meio da técnica da análise de conteúdo. Com a entrevista dividida em três eixos

temáticos centrais, foram estabelecidos temas e, em seguida, classificações, como: categoria, unidade de registro e unidade de contexto (ou de análise), que puderam dar suporte à análise dos dados.

5.5 Análise dos Dados

A análise de dados objetiva “organizar e sumariar” as informações de maneira que possa fornecer “respostas ao problema proposto para a investigação” (GIL, 2011, p. 156). Assim, com a coleta de dados realizada, procedeu-se a análise dos mesmos, tomando por base o método qualitativo denominado análise de conteúdo.

Richardson (2009) menciona que as pesquisas que utilizam uma metodologia qualitativa podem, dentre outros, analisar a integração de variáveis, compreender e classificar processos ditos dinâmicos que são vivenciados por grupos sociais, ou ainda, contribuir no processo de mudança de determinado grupo, possibilitando-se entender particularidades que envolvam o comportamento do indivíduo.

Ainda de acordo com Richardson (2009, p. 222) os dados qualitativos permitem que haja uma análise global, onde é possível relacionar o indivíduo com a sociedade; e ainda diz que “a análise de conteúdo é um tema central para todas as ciências humanas e com o transcurso do tempo tem-se transformado em um instrumento importante para o estudo da interação entre os indivíduos”.

A análise de conteúdo é um instrumento de análise das comunicações, mais precisamente definido por Bardin (2009, p. 44, grifo da autora) como:

> **Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não), que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.**

Para Richardson (2009) este tipo de análise é considerado uma técnica que visa estudar material qualitativo, podendo ou não aplicar técnicas aritméticas.

A análise de conteúdo busca conhecer o que se encontra além das próprias palavras às quais se observa. Mais ainda, busca conhecer variáveis que podem ser de ordem sociológica, histórica, ou de outro tipo, através de um “mecanismo de

dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares" (BARDIN, 2009, p. 46).

Bardin (2009) identifica três fases nesta técnica: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Assim, pelos ditames da autora é possível identificar as seguintes fases nesta pesquisa:

1) **A primeira fase: a pré-análise**. Foi a fase da organização, onde se buscou a operacionalização e a sistematização das ideias, conduzindo-se o desenvolvimento da análise. Esta fase envolveu as seguintes etapas:

a) leitura flutuante → neste momento houve um contato inicial com o material, procedeu-se a leitura de textos e documentos, absorvendo-os e tornando-os conhecidos;

b) escolha dos documentos → foi realizada as escolhas dos documentos a serem analisados. Bardin (2009) menciona sobre a constituição de um *corpus*, definindo-o como o conjunto de documentos que devem ser submetidos aos procedimentos analíticos. Surgem, então, algumas regras: nenhum documento deve ser deixado de fora (regra da exaustividade); devem se referir ao mesmo tema, de forma que possam ser comparados (regra da homogeneidade); são fontes de informação, correspondendo ao objetivo da análise (regra da pertinência);

c) formulação dos objetivos → "é a finalidade geral a que nos propomos (ou que é fornecida por uma instância exterior), o quadro teórico e/ou pragmático, no qual os resultados obtidos serão utilizados" (BARDIN, 2009, p. 124). Aqui os objetivos da pesquisa foram considerados e tornaram-se alicerces para as leituras dos documentos;

d) a preparação do material→ antes da análise propriamente dita os materiais reunidos foram preparados, ou seja, as entrevistas foram transcritas integralmente e organizadas de forma a comporem quadros, transformando-se em novos documentos.

Neste momento, torna-se crucial tratar de questões como codificação e categorização. A codificação significa tratar o material, equivalendo, desta forma a uma transformação da entrevista bruta em recortes e agregações que permitam atingir uma representação do conteúdo, viabilizando esclarecimentos. Bardin (2009, p. 129) afirma que “a codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exacta das características pertinentes do conteúdo”.

A preparação da entrevista envolveu, portanto, dois aspectos: o recorte, que é a escolha das unidades; e a classificação e a agregação, que foram as escolhas das categorias. Mais precisamente, utilizou-se o que Bardin (2009) define como Unidades de Registro (UR) e de Contexto (UC).

A unidade de registro (UR) “é a unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando à categorização” (BARDIN, 2009, p. 130). As unidades de registros referem-se a parágrafos, frases ou palavras que foram retiradas das Unidades de Contexto (UC). A unidade de contexto (UC) “serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem”, permitindo-se que se compreenda o exato significado da unidade de registro (BARDIN, 2009, p. 133). Vale pontuar que em determinados casos torna-se necessário fazer menção ao contexto da unidade para se estabelecer a unidade de registro, assim, as unidades de contexto (UC) permitem que as unidades de registros (UR) se tornem compreensíveis.

Já a categorização, é pontuada por Richardson (2009) como uma etapa não obrigatória, mas que, entretanto, facilita a informação. Na verdade, Bardin (2009, p. 145) define a categorização como:

> [...] uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos.

2) **A segunda fase: a exploração do material.** Após o cumprimento da primeira fase, procedeu-se a fase de análise do material propriamente dito, ocorrendo, na verdade, um momento de sistematização em que foram aplicados procedimentos

manuais de categorização. Nesta pesquisa foram considerados cinco entrevistados e a quantia de quinze perguntas relativas às entrevistas, codificando-se as respostas analisadas.

3) **A terceira fase: o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação:**

a) tratamento dos resultados → os resultados, na sua essência primitiva, foram tratados de forma a adquirirem significados e tornarem-se válidos. O estabelecimento, por exemplo, de um quadro de resultados coloca as informações obtidas pela análise em evidência (BARDIN, 2009). Por certo, ocorreu uma articulação envolvendo os objetivos da pesquisa, a fundamentação teórica e os dados empíricos;

b) inferência → foi a interpretação controlada da análise de conteúdo. Este é um termo que serve para designar, a partir dos fatos, a indução;

c) interpretação → Há a necessidade de se ir além dos dados, visando integrá-los a um contexto mais amplo para ter sentido, que neste caso é a fundamentação teórica da pesquisa e dos conhecimentos existentes de questões já focadas (GIL, 2011). Assim, buscou-se dar um sentido mais amplo para os dados analisados.

5.5.1 A Preparação do Quadro de Entrevistas

Para um melhor esclarecimento esta subseção indicará a composição do quadro contendo os corpora das entrevistas. Para a manipulação dos dados qualitativos, a entrevista foi dividida em três eixos temáticos: o primeiro refere-se ao entendimento acerca de ouvidoria; o segundo abrange questões que envolvem o fato administrativo; e o terceiro trata da ação administrativa.

A entrevista possui um quantitativo de quinze questões[25] que abrangem três eixos temáticos. A partir daí, foram classificados diversos temas. Cada tema é composto por unidades de registros (UR) que resultaram em diversas categorias. Vale salientar que “[...] tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente

[25] Como se trata de uma entrevista semiestruturada, em alguns momentos pode ter havido a introdução de algum questionamento com a finalidade de se alcançar mais alguma informação pertinente.

de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura" (BARDIN, 2009, p. 131).

No Quadro 3 é apresentado uma distribuição dos eixos temáticos da entrevista, dos temas e também das categorias.

Quadro 3- Distribuição dos eixos temáticos da pesquisa

1º Eixo Temático → O entendimento acerca de ouvidoria	
TEMA	**CATEGORIA**
1- Definição de ouvidoria	Comunicação
	Democracia
	Ferramenta de gestão
2- Importância da ouvidoria	Para o usuário
	Para a organização
2º Eixo Temático → O fato administrativo	
TEMA	**CATEGORIA**
3- Elementos aestruturais	Material: Instalações físicas e equipamentos
	Força de trabalho
	Atitudes individuais e coletivas
4- Elementos estruturais	Interno: estrutura organizacional
	Externo: associações/sociedades
5- Elementos estruturantes (Componente da decisão)	Eficácia – finalidade dos serviços prestados
	Eficácia – ações p/ serviços prestados eficazes
	Comunicação
	Tempo
3º Eixo Temático → A ação administrativa	
TEMA	**CATEGORIA**
6- Burocracia	Contribuir com os trabalhos da ouvidoria
	Prejudicar os trabalhos da ouvidoria
	Expectativas de resultados
7- Racionalidade instrumental	Norma legal
8- Ética da responsabilidade	Domínio dos impulsos
9- Racionalidade substantiva	Valor do indivíduo
10- Ética da convicção	Valor pessoal

Fonte: A autora, 2013

É importante pontuar que no caso do primeiro eixo temático (o entendimento acerca de ouvidorias) os dois temas originam-se da formulação de perguntas do roteiro de entrevista (APÊNDICE A) e as cinco categorias surgem em virtude do

agrupamento das unidades de registros (UR) mencionadas pelos próprios entrevistados. Os temas do segundo eixo temático (o fato administrativo) foram classificados de acordo com as definições de Alberto Guerreiro Ramos sobre os elementos que compõem o fato administrativo; e as respectivas subdivisões (ou definições) desses elementos formaram as categorias. Por fim, o último eixo temático (a ação administrativa) envolveram temas que são considerados cruciais para o entendimento da ação administrativa e foram retirados do capítulo três, que trata do assunto e tem por base os estudos de Ramos. As categorias foram escolhidas por serem expressões que correspondem a pontos que auxiliam o entendimento dos mencionados temas.

5.6 Interpretação dos Dados

Nesta seção estão expostos os quadros contendo os dados das entrevistas. A interpretação dos dados tomou por base uma das técnicas amplamente utilizadas na análise de conteúdo, a análise categorial, por se entender que conduz de forma eficaz aos objetivos propostos.

De acordo com Bardin (2009, p. 199) a análise categorial trabalha com “operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias, segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas [...] é eficaz na condição de aplicar a discursos directos”.

Ressaltasse que a interpretação dos dados incluiu uma reflexão nos textos previamente consultados durante a pesquisa.

Antes de se prosseguir com as interpretações, vale pontuar que, ao se mencionar as unidades de contexto (UC), muitas vezes foi feito o uso de colchetes [...], em virtude de supressões de palavras ou mesmo frase, sem, no entanto, perder o sentido ou o foco. Na verdade, houve a intenção de facilitar e tornar mais objetivos os relatos dos entrevistados, entretanto, sempre cuidando para que não houvesse absolutamente nenhuma interferência nessas declarações.

Outro aspecto extremamente relevante é o fato de que, antes que a entrevista fosse finalizada, cada entrevistado foi indagado da possibilidade de relatar dois exemplos de demandas, com vistas a futuras elucidações no momento das interpretações. Entretanto, lhes foi garantido o total sigilo e que as mesmas, em absoluto, seriam expostas na pesquisa.

5.6.1 Primeiro Eixo Temático: o entendimento acerca de ouvidoria

No contexto do primeiro eixo temático, busca-se verificar com os Quadros 4 e 5, através das unidades de registros (UR) e das categorias apresentadas, o entendimento dos Ouvidores da Universidade Federal de Pernambuco acerca de ouvidoria.

Quadro 4 – Análise do tema - Definição de ouvidoria, nas Categorias: comunicação; ferramenta de gestão; e democracia

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
DEFINIÇÃO DE OUVIDORIA	**COMUNICAÇÃO**	Canal de comunicação	**E1**: "[...] é um **canal de comunicação** entre o usuário e a Instituição [...]". **E2:** "[...] é um **canal de comunicação** entre a sociedade, o usuário de um determinado serviço e o órgão que oferece o serviço". **E3**: "[...] é um **canal de comunicação** entre a Instituição e o cidadão". **E4:** "A ouvidoria é um **canal** [...] entre o público interno e externo e a empresa".
		Canal de reclamação, solicitação, sugestão e elogio	**E1**: "É o canal que ele pode colocar sua **sugestão**, seu **elogio** para os serviços, que ele acredita que são serviços que merecem elogios ou que ele possa **reclamar** também". **E3**: "[...] encaminhando as **solicitações**, as queixas deles [...]".
		Veículo de interação	**E1**: "[...] **veículo de interação** entre o usuário e a Instituição, especificamente em relação aos serviços que a gente presta para os usuários".
		Elo	**E3**: "[...] estamos aqui para fazer o **elo** entre o cidadão e a Instituição [...]". **E4:** "[...] um **elo** entre o público interno e externo e a empresa [...]".
		Porta de entrada	**E3**: "[...] é essa **porta de entrada** para o cidadão".
		Comunicação rápida	**E2**: "[...] forma que você tem de se de **comunicar rapidamente** [...]".
		Atividade que escuta	**E3**: "[...] muitas vezes, reclama no setor, mas ele não vai ser **ouvido**". **E5**: "É uma **atividade que escuta** as pessoas no ambiente de trabalho procurando compreender, com a maior profundidade possível, as suas necessidades, as suas esperanças e angustias".

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 4 – Análise do tema - Definição de ouvidoria, nas Categorias: comunicação; ferramenta de gestão; e democracia

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
DEFINIÇÃO DE OUVIDORIA	FERRAMENTA DE GESTÃO	Obtenção de respostas eficientes	**E2**: "[...] ter **respostas eficiente**s às suas demandas". **E4:** "[...] **contribuir** para aquilo que o cliente interno e externo **precisa e não conseguiu** por outros caminhos".
		Reconhecimento da situação	**E3**: "[...] uma ferramenta de gestão pra que a **gente saiba como realmente tá a situação,** os principais problemas dentro da Instituição [...]". **E5**: "[...] a ouvidoria, ela é como se as organizações reconhecessem, eu diria neste caso os gestores reconhecessem que, da forma como a organização trabalha, há uma carência muito grande de se **compreender situações** pelas quais as pessoas passam no trabalho".
		Prevenção e diminuição de erros	**E3**: "[...] tentamos **prevenir**, ou seja**, diminuir os erros** que acontecem [...]".
		Requalificação do serviço público	**E5**: "[...] apoiar a **requalificação do serviço público**, no caso, se for uma instituição pública [...]".
		Melhoria na qualidade de prestação de serviço público	**E5**: "[...] **melhore a qualidade** de sua prestação de serviço público".
	DEMOCRACIA	Atividade de humanização	**E5**: "[...] é uma **atividade de humanização** das relações interpessoais dentro da Instituição [...]".
		Imparcialidade	**E3**: "[...] não **tomamos partido**".
		Formação cidadã	**E5**: "[...] ela cria um conhecimento único, capaz de apoiar a **formação cidadã** [...]".

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Os Ouvidores da UFPE conseguem reconhecer o conceito de ouvidoria em três categorias: a **comunicação**; a **ferramenta de gestão**; e a **democracia**.

Na categoria identificada como **comunicação**, os entrevistados 1, 2, 3, e 4, respectivamente chamados de E1, E2, E3 e E4, consideram a ouvidoria como um canal de comunicação que é estabelecido entre a organização e a sociedade. De acordo com o E1, a ouvidoria é mencionada como sendo um veículo que promove a interação entre a sociedade e a organização, referindo-se particularmente aos serviços que são prestados à comunidade.

A ouvidoria também é entendida pelos E3 e E4 como um elo entre a organização e o público interno e externo, também chamados de *stakeholders*, representando, assim, o que o E3 chama de "[...] porta de entrada para o cidadão".

Para os E1 e E3 é um canal que possibilita o alcance das manifestações dos cidadãos pela organização, seja para reclamar, sugerir, denunciar, solicitar, ou ainda elogiar. E por essa razão, o E3 aponta que a ouvidoria é um instituo que permite o cidadão se comunicar mais rapidamente.

Com os relatos percebe-se também que a ouvidoria é mencionada como um local que possibilita as pessoas serem ouvidas. De acordo com o E3 o usuário reclama em determinado setor, entretanto, muitas vezes, não é ouvido. O entrevistado 5, também chamado de E5, afirma que atualmente as pessoas tendem a não querer escutar muito, por isso a ouvidoria possibilita "atentar para esse escutar de forma compreensiva [...]". E, desta forma, o E5 aborda a ouvidoria como "uma atividade que escuta as pessoas no ambiente de trabalho procurando compreender, com maior profundidade possível as suas necessidades, as suas esperanças e angustias".

Os entrevistados 2, 3, 4 e 5 ainda apontaram a ouvidoria como uma **ferramenta de gestão.** De acordo com os E2 e E4 a presença da ouvidoria possibilita contribuir com os cidadãos na medida em que eles não conseguem ser atendidos por outros caminhos, aumentando-se a chance de se obter respostas mais eficientes às suas necessidades.

O E3 reconhece a ouvidoria como um instrumento que permite tanto a prevenção quanto à diminuição de erros. Esta situação faz da ouvidoria uma ferramenta de gestão para os E3 e E5, já que ela possibilita o reconhecimento da situação real da organização, reconhecendo-se problemas existentes; ou seja, compreendendo-se situações e dificuldades vivenciadas pela organização no dia a dia.

A ouvidoria pública, de acordo com E5, "cria um conhecimento único, capaz de apoiar a formação cidadã e apoiar a requalificação do serviço [...], para que melhore a qualidade de sua prestação de serviço público".

Na categoria **democracia**, o E3 menciona mais especificamente que o desenvolvimento da atividade da ouvidoria pública acontece de forma a não se tomar nenhum partido, ou seja, com imparcialidade. Para o E5 a ouvidoria pública vai mais além por envolver tanto uma atividade de formação cidadã, como por ser uma atividade de humanização envolvendo as relações interpessoais da organização.

Na sequência, o Quadro 5 apresenta uma visão panorâmica do entendimento dos Ouvidores da UFPE acerca de ouvidoria.

Quadro 5 – Resumo do entendimento dos Ouvidores acerca da definição de ouvidoria

ENTENDIMENTO \ ENTREVISTADOS		E1	E2	E3	E4	E5
DEFINIÇÃO	**Comunicação**	Canal de comunicação; Canal para as demandas; Veículo interação; Elo; Porta de entrada; Comunicação rápida; Atividade que escuta.				
	Ferramenta de Gestão	Obtenção de Respostas; Reconhecimento da situação; Prevenção e diminuição de erros; Requalificação e melhoria dos serviços públicos.				
	Democracia	Imparcialidade; Atividade de humanização; Formação cidadã.				

Fonte: A autora, 2013

Segundo Cardoso (2010) a ouvidoria pública é entendida como um instrumento que visa concretizar os preceitos que guiam a administração pública, embasados pela Constituição Federal, que são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, tornando-se estes realmente eixos que possam conduzir os serviços que são prestados à sociedade pela organização.

Para a Ouvidoria Geral da União (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012a, p. 8) a ouvidoria pública:

> [...] deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos.

Para Lacerda (2010) a ouvidoria busca tanto a cidadania quanto a defesa do cidadão, a partir do momento em que este não consegue atendimento em outras instâncias da administração pública. Daí é considerada por Volpi, Fornazaro e Sampaio (2011) um local que possibilita a existência de uma interlocução entre a organização e seus usuários. A ouvidoria hoje é considerada um instituto que “visa

acolher, informar e transmitir expectativas individuais e coletivas das pessoas" (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO, 2011, p. 61).

Mais precisamente Cardoso (2010) entende que a ouvidoria busca atuar como um mediador entre a administração pública e o cidadão, mas não deve de forma alguma ser inerte, mas, principalmente, ter nas suas competências a valorização e a defesa dos direitos humanos.

A ouvidoria é uma ferramenta de extrema relevância "no processo de humanização das estruturas organizacionais" (TORTOLANO; CRUZ; ALMEIDA, 2011, p. 127).

Outro ponto importante é que a ouvidoria também é considerada um instrumento de gestão pública voltado para a correção de seus processos com o intuito de melhorar a qualidade de seus serviços (ANTUNES, 2009). É quando Calado (2010) compara a ouvidoria com um termômetro, visto que com a ouvidoria os problemas que rondam a organização podem ser reconhecidos.

É possível perceber que os Ouvidores da UFPE têm um entendimento condizente com os embasamentos teóricos abordados na pesquisa. Ainda que algumas expressões nas unidades de registros não tenham sido mencionadas explicitamente por um ou outro entrevistado, percebe-se que todos eles vislumbraram de forma pertinente pontos fundamentais que levam à definição sobre ouvidoria, principalmente em se tratando de uma ouvidoria da administração pública.

O Quadro 6 trata do tema importância da ouvidoria. E, demonstra, na visão dos ouvidores, a importância da ouvidoria sob sua responsabilidade no contexto da Universidade.

Quadro 6 – Análise do tema - Importância da ouvidoria, as Categorias: para o usuário; e para a organização

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
IMPORTÂNCIA DA OUVIDORIA	PARA O USUÁRIO	Veículo de reclamação	**E1**: "[...] os usuários, eles não tinham nenhum **veículo para [...] reclamar**".
		Reclamação incontida	**E1**: "[...] eles reclamavam [...] e os funcionários às vezes **abafavam**".
		Usuário escutado	**E1**: "[...] essa importância de **escutar** o cliente, escutar o usuário, eu acredito que é fundamental para todo serviço público prestado". **E5**: "[...] Há uma **sensibilidade da gestão de escutar**".

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 6 – Análise do tema - Importância da ouvidoria,
as Categorias: para o usuário; e para a organização

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
IMPORTÂNCIA DA OUVIDORIA	PARA O USUÁRIO	Recepciona os usuários	**E3**: "[...] ajuda a **receber** os cidadãos".
		Resposta	**E2**: "[...] uma vez que a Instituição **consegue resolver** aquele problema, está satisfazendo as necessidades do cliente [...]". **E5:** "[...] contribui muito pra isso porque na tensão que vive a Instituição ela **busca dar respostas**, escutando, dando tempo, comodando".
	PARA A ORGANIZAÇÃO	Percepção do contexto institucional	**E1**: "[...] realmente a gente tá com esta falha aqui, você **reconhece a falha** [...]". **E2**: "[...] os **problema**s, muitas vezes, **passam despercebidos** pelos olhos dos gestores, das pessoas que atuam dentro da Instituição". **E3**:"[...] você **descobre** através da Ouvidoria, através das demandas **onde estão os pontos fracos**. Então, o gestor ele pode trabalhar em cima". **E5**: "E outra área é que para o gestor é muito bom porque **o gestor vê** de forma estratégica".
		Indicador	**E2**: "[...] Utilizar o recurso da Ouvidoria como um **banco de informações** para resolver problemas [...]". **E5**: "É **um indicador** muito interessante desse estresse organizacional das relações interpessoais".
		Soluções mais permanentes	**E5**: "Como o Ouvidor dedica mais tempo e questiona as coisas, as soluções dadas são **soluções mais duradouras** e mais consistentes, mais sustentáveis, então, são soluções mais estrategicamente construídas".
		Democratização	**E1**: "Tá ligado à **transparência** porque a partir do momento que você consegue detectar os seus pontos positivos e negativos, e você coloca aquilo num relatório ou você dá um retorno ao usuário [...].". **E5**: "[...] a comunidade da UFPE vem clamando por um **processo de humanização nas suas relações**". **E5**: "[...] ela **contribui** para o aprendizado, para transformar, para que as **pessoas sejam cidadã** nesse tempo conturbado". **E5**: "A ouvidoria está sendo criada num momento em que há um novo olhar de **participação social**, um pouco mais eu diria de busca de **democratização da Instituição**".
		Não percebe importância	**E4:** "Talvez mais pro [local onde se encontra a ouvidoria]. [...] na verdade eu **não sei se tem**. [...] Por questão cultural, sabe? Porque primeiro que a Ouvidoria **não tem autonomia**. [...] outra coisa, a **hierarquia é muito forte**".

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Observa-se que, com as respostas obtidas, os entrevistados contemplaram dois tipos de abordagens, por isso, o Quadro 5 apresenta-se dividido em duas categorias: **para o usuário**; e **para a organização**. Entretanto, é importante salientar que essas duas categorias estão sim estreitamente relacionadas.

Quanto à categoria **para os usuários**, pode-se afirmar que o E3 considera que, com a existência da ouvidoria sob sua responsabilidade, o usuário passou a ter um local que pudesse de fato ser recepcionado. Mais precisamente, o E1 considera a ouvidoria sob sua responsabilidade importante porque, a partir de sua criação e com o desenvolvimento das atividades, os usuários passaram a ter um veículo que de fato pudesse efetivar as reclamações, deixando, assim, de existir reclamações incontidas. Segundo o E1:

> [...] os usuários não tinham nenhum veículo para poderem reclamar. Quando eles reclamavam para os funcionários, os funcionários às vezes abafavam, às vezes levavam à diante alguma coisa. Não existia um veículo que ele pudesse dizer: '– Não, existe uma ouvidoria [...], existe um setor que nos escuta. [...]'. Então, essa importância de escutar o cliente, escutar o usuário, eu acredito que [...] é importante para todo serviço público prestado.

Consequentemente, não apenas o E1 pontua o fato de escutar o usuário, como o E5 também diz que, com a criação da ouvidoria de sua responsabilidade, a gestão deu indícios de estar mais sensibilizada em escutar.

Outra questão crucial apontada pelos E2 e E5 foi com relação à unidade de registro: resposta. Ou seja, para esses entrevistados a ouvidoria possibilita que o usuário obtenha resposta aos seus questionamentos possibilitando, por conseguinte, a satisfação de suas necessidades. Como menciona o E2:

> A gente pode analisar pelo lado do demandante [...]. Pelo lado do demandante é resolver um problema que aflige a pessoa. Problemas de várias naturezas. Se a pessoa recorreu aquele serviço é que ele tem algum problema e uma vez que a Instituição consegue resolver aquele problema, ela está satisfazendo as necessidades do cliente, que pode ser um estudante, um professor, uma pessoa da comunidade.

No contexto da categoria **para a organização** os entrevistados 1, 2, 3 e 5 foram categóricos em afirmar que com a ouvidoria há uma maior percepção do próprio contexto institucional. Ou seja, consegue-se reconhecer falhas ou pontos vulneráveis que poderiam passar despercebidos aos olhos dos gestores. É quando o

gestor tem a chance de usar a ouvidoria de maneira estratégica, descobrindo de fato onde estão os pontos fracos da Universidade.

Consequentemente, os E2 e E5 consideram a ouvidoria importante porque ela, na verdade, pode ser um indicador para a organização em muitos aspectos, servindo, de acordo com o E2, como um recurso de “banco de dados”.

A explicação do E5 é que:

> As universidades praticamente deram um aumento substancial nas suas atividades, tanto em recursos quanto em capacidade mesmo, recuperação do corpo de professores, do corpo de funcionários, muitas construções, novos cursos e assim por diante. Então, esse *boom* de movimento das universidades, provoca um estresse das relações humanas, muito perigoso. E aqui não fugiu a isso. [...] E a gente observa [...], nas próprias demandas [...], eu diria, um pouco de caos. [...] Então, você sente na forma como as pessoas se posicionam para a Ouvidoria. É um indicador muito interessante desse estresse organizacional das relações interpessoais.

O E5 também trata de um ponto que resulta na unidade de registro: soluções mais permanentes. Em outras palavras, o E5 entende que a presença da ouvidoria sob sua responsabilidade abre um espaço que, normalmente não existe. O gestor, em geral, está acostumado a gerir questões “de uma forma cosmética, muito superficial”, isto em razão da sua falta de tempo, afirma o entrevistado. Como o ouvidor dispõe de tempo para se dedicar e questionar mais os fatos, as soluções apresentadas “são soluções mais duradouras e mais consistentes, mais sustentáveis, [...] são soluções mais estrategicamente construídas. Então, a médio e longo prazo o resultado é muito mais satisfatório”.

Pertinentes são as declarações apontadas pelos E1 e E5. Para eles as suas respectivas ouvidorias são importantes por estarem voltada a questões que envolvem a democracia. O E1 faz referência à transparência, pois, no seu entendimento, a partir do momento em que a organização reconhece a falha, ou os seus “pontos positivos e negativos”, disponibilizando essas informações, a organização deixa ser obscura e torna-se mais transparente para a sociedade.

O E5 menciona questões como humanização, cidadania e participação social. Vale lembrar que para o entrevistado a comunidade universitária vem indagando a existência de “uma visão humanística” por parte da Universidade, refletindo-se, dentre outras ações, na criação de ouvidorias. E isto acontece especialmente em um cenário em que há um direcionamento para a participação da sociedade, por isso o E5 entende que há uma “busca de democratização da

Instituição". Para o entrevistado a ouvidoria, na verdade, tem a capacidade de transformar e assim cooperar no sentido de que as pessoas pratiquem mais a cidadania.

O Quadro 7 fornece uma visão panorâmica do entendimento da importância acerca de ouvidoria para os Ouvidores da UFPE.

Quadro 7 – Resumo do entendimento dos Ouvidores acerca da importância acerca de ouvidoria

ENTENDIMENTO \ ENTREVISTADOS		E1	E2	E3	E4	E5
IMPORTÂNCIA	**Usuário**	Veículo de reclamação; Reclamação incontida; Usuário escutado; Recepciona os usuários; Usuário não fica sem resposta.				
	Organização	Percepção do contexto institucional; Banco de informações; Solução mais permanente; Democratização (transparência, humanização, participação).				
		O E4 não percebe importância para a UFPE.				

Fonte: A autora, 2013

Quando o termo ouvidoria pública é abordado é possível relacioná-lo a alguns pontos importantes; por isso, questões como transparência, controle social, humanização, democracia, dentre outros, quase sempre vêm à tona. Lacerda (2009) lembra que a ouvidoria busca a cidadania e a defesa do cidadão, principalmente quando este não consegue ter seu pleito atendido em outras instâncias da organização. Cabendo ainda a ouvidoria, segundo o autor, buscar sugestões que permitam melhorar o desempenho da organização, já que situações mal resolvidas podem ser percebidas.

Para Lyra (2004) no momento em que a ouvidoria pública conduz o indivíduo para o contexto da administração pública, ela passa a ser considerada de fato uma ferramenta da democracia, mais precisamente, de uma democracia participativa. E é neste sentido que o autor entende que com voz ativa, o indivíduo contribui para a correção e também para o aprimoramento dos atos de governo. Vismona (2011, p. 35, 41) pactua que, as decisões estratégicas da administração pública quase nunca contemplam a opinião do cidadão, havendo de fato a necessidade de incluir o cidadão e suas demandas no "centro das decisões estratégicas".

Neste sentido, Cardoso (2010) menciona que a ouvidoria pública é um instrumento inovador de participação, de controle social, fortalecendo o processo de democratização. O autor também ressalta que a ouvidoria pública é aquele instituto que busca atuar como um mediador entre a organização e o cidadão, sem ser, absolutamente inerte, mas buscando a "valorização e defesa dos direitos humanos à promoção da ética, e da inclusão social" (CARDOSO, 2010, p. 10).

A ouvidoria pública a cada dia desempenha, na visão da OGU, um papel extremamente importante na garantia dos direitos dos cidadãos. "Incentivar a participação popular na modernização dos processos e procedimentos da instituição" é o que se espera da atuação de uma unidade de ouvidoria pública (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012a, p. 16). Sendo, portanto, crucial "no processo de humanização das estruturas organizacionais" (TORTOLANO; CRUZ; ALMEIDA, 2011, p. 127).

Neste panorama, ainda é possível abordar a questão da *accountability*. Para Tortolano, Cruz e Almeida (2010) com a ouvidoria pública há uma perspectiva de que a sua atuação propicie às ações da organização uma maior transparência, já que cabe também a administração pública a obrigação de prestar conta de seus atos.

Ainda no que se refere à interpretação de dados do Quadro 6, não se pode deixar de mencionar algumas situações que envolvem a administração pública. Isto implica reportar-se ao questionamento do entrevistado 4. Ao ser perguntado sobre a importância de sua ouvidoria, o entrevistado esboçou que se limita apenas ao local em que a ouvidoria está instalada (ou seja, uma importância apenas local), declarando não perceber relevância da mesma para o contexto da organização.

O entrevistado justifica que existe uma "questão cultural". Esta questão a que se refere o E4 está apontada para aspectos fundamentais, como: autonomia, corporativismo e hierarquia. O E4 declara: "Eu não vejo a ouvidoria com autonomia, entendeu? Ela não é um setor autônomo". O entrevistado refere-se ao fato de que a ouvidoria em questão está vinculada ao gestor da unidade e tanto a autonomia quanto a credibilidade inexistem, em virtude de o ouvidor ser um servidor de cargo técnico administrativo.

Ainda de acordo com a declaração do E4:

> [...] eu não vejo a ouvidoria fortalecida [...] e na verdade, nunca foi institucionalizado, sabe? Não tem portaria, não tem regimento. Eu ainda criei [um modelo de portaria e] dei para [o gestor], e ele nunca retornou, ele nunca retornou a portaria. [...] E foi uma proposta dele de criar a ouvidoria, entende?

O E4 inclusive menciona que, desde a sua implantação, a ouvidoria ficou funcionando quase como um Serviço de Atendimento ao Cliente, já que, mesmo atendendo demandas voltadas a problemas de infraestrutura, se chegasse alguma demanda mais grave, polêmica ou envolvendo principalmente docente, acabava ficando “meio que amarrado de dar prosseguimento”. Ainda de acordo com suas declarações: “Eu me incomodei porque eu não ia comprar briga de graça, até porque eu não via um setor com autonomia pra isso, com respaldo pra isso [...]”.

O número de ouvidorias tem aumentado no âmbito das IES (CALADO, 2012). Mas, existem diversas dificuldades que rondam as ouvidorias e que são apresentadas por Vilanova (2009, p. 252-254). Dentre alguns exemplos citados pela autora, estão:

a) o distanciamento entre o discurso e a prática (o recebimento de manifestações é levado para o campo pessoal por professores e funcionários que são alvos de reclamação);
b) falta de acolhimento frente aos trabalhos da Ouvidoria (o acolhimento por parte do reitor, pró-reitores, professores e funcionários vai depender do grau de corporativismo e de compromisso com o ideal democrático);
c) receio do compartilhamento das decisões e definição conjunta de prioridades (os detentores do poder agem assim porque estão comprometidos com os próprios interesses e de grupos, e não querem se ver expostos e questionados);
d) atitude autoritária (relação entre as chefias acadêmicas e professores com os alunos, em que prevalece ‘intransigência em detrimento dos interesses dos estudantes’, ou mesmo de interesse de outro segmento);
e) participação ‘consentida’ pelo administrador (a participação é controlada, filtrando-se as manifestações que incomodam ou que ameaçam o *status quo*).

A OGU menciona que ao se criar uma ouvidoria pública, o gestor máximo do órgão deve formalizá-la através de um ato administrativo, devendo ainda constar qual a posição da ouvidoria na estrutura organizacional; ou seja, para a OGU é

importante que exista um compromisso institucional, com a existência de apoio e normas que permitam a garantia da autonomia (BRASIL, Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Serva (1977) lembra que a autonomia é uma condição que permite o indivíduo [ou a ouvidoria] agir e expressarem-se livremente. Sem autonomia as estruturas sociais não conseguem evoluir ou nem mesmo mudar (RAMOS, 1983).

Então ficam os questionamentos: como pode uma ouvidoria funcionar verdadeiramente, se a organização a que pertence lhe impõe uma indiferença ou limita a sua atuação ou, então, suas recomendações são abafadas? Ou ainda, como pode haver o acolhimento dos trabalhos de uma ouvidoria se isto depende tanto do grau de corporativismo entre reitor, pró-reitores, professores e funcionários, quanto do compromisso com o ideal democrático?

As declarações de todos os entrevistados abordando a importância de suas respectivas ouvidorias no contexto da UFPE são muito pontuais.

Percebe-se que os E1, E2, E3 e E5, especificamente, trazem a tona questões bastante relevantes e estão respaldadas por diversos autores. A ouvidoria é um instrumento que facilita e permite que a sociedade siga pelo caminho da democracia, por isso, as questões levantadas pelos entrevistados, como, por exemplo, transparência, participação social e humanização, mostram seus entendimentos sobre o tema. Contudo, a declaração de E4 também chama a atenção que este caminho a ser trilhado pode ser árduo e suas declarações são no mínimo pertinentes, já que uma ouvidoria não funciona verdadeiramente se não tiver autonomia.

5.6.2 Segundo Eixo Temático: o fato administrativo

Este eixo temático abrange o fato administrativo, conceituado por Alberto Guerreiro Ramos. Com as interpretações desses dados, pretende-se analisar como as Ouvidorias da UFPE se dispõem no contexto e dimensões do fato administrativo.

No Quadro 8 se reconhece o primeiro dos elementos do fato administrativo, denominado por Ramos (1983) de aestruturais. Foi essa a nomenclatura usada para determinar o primeiro tema, e, por conseguinte, foram adotados também os outros elementos do fato administrativo (estruturais e estruturantes) como tema nos quadros que se seguem. Respectivamente, as categorias surgem de acordo com as

explicações e classificações empregadas especificamente, por Ramos, em cada um daqueles elementos.

Quadro 8 – Análise do tema - Elementos aestruturais, na Categoria: morfologia material – instalações físicas/equipamentos

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS AESTRUTURAIS	MORFOLOGIA MATERIAL – INSTALAÇÕES FÍSICAS/EQUIPAMENTOS	Relevância para as atividades	**E1**: "Eu acho que é **determinante para o serviço**". **E2**: "[...] a **falta de estrutura própria afeta** ou diminui **a eficiência** da ouvidoria [...], não tenho dúvida". **E3**: "Eu acho que **é muito importante** em todos os sentidos, tanto para o conforto para aquelas pessoas que trabalham no local, quanto daquelas que vão usufruir do setor". **E4**: "Há**, com certeza**". **E5:** "[...] a ação da Ouvidoria nos **sistemas de informação** da Organização passa a ser **fundamental** [...]".
		Melhora a qualidade do serviço	**E1**: "[...] a infraestrutura é fundamental. **Sem infraestrutura não dá pra oferecer serviço de ouvidoria** [...] ". **E2**: "Então, ter uma instalação física, uma estrutura, um local com uma pessoa adequada pra isso, pra mim, sem **dúvida melhora a qualidade do serviço**". **E3**: "[...] Eu tenho um local pra um bebedouro, eu tenho como oferecer uma água praquele que chega com sede, ofegante, agoniado, eu digo, toma uma aguinha, tome um cafezinho, entendeu? **Aí pra poder começar a conversa**". **E5: "**À medida que você vai **usando sistemas complementares que possam se integrando a Ouvidoria** [...] tem a **contribuição na qualidade**".
		Instalação física	**E1**: "Nós perdemos a sala da Ouvidoria, **nós perdemos toda a infraestrutura da Ouvidoria** [...]". **E2**: "**Não tem condição**". **E4**: "Eu **não tenho nem o que te responder**". **E5**: "Como é que a gente **recebe as pessoas sem uma sala, sem condições**". **E3**: "**Nós estamos satisfeitos** [...] com as condições que temos hoje".

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 8 – Análise do tema - Elementos aestruturais, na Categoria: morfologia material – instalações físicas/equipamentos

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS AESTRUTURAIS	MORFOLOGIA MATERIAL– INSTALAÇÕES FÍSICAS /EQUIPAMENTOS	Sala compartilhada	**E1**: "[...] numa sala que eu tinha que dividir com outras pessoas. Então, até o **princípio de confiabilidade [...] não tava sendo considerado** neste momento". **E4**: "Por exemplo, a **questão da privacidade**. É importante você ter um espaço que você possa ouvir, que **possa receber e ter a privacidade**, as pessoas se sintam à vontade pra procurar". **E5**: "Como é que a gente recebe as pessoas sem uma **sala, sem condições**".
		Tecnologia da Informação (T.I.)	**E1**: "Utilizo **e-mail** prévio. Recebemos sua mensagem, aguarde em breve entraremos em contato". **E2**: "[...] **redes sociais e internet**". **E3:** "Usamos o ***Master Tools***, um Sistema de Rede [...]". **E4**: "Tem também o **e-mail**". **E5:** "A Ouvidoria está usando parcialmente. [...] Ela usa o sistema operacional de **e-mails**".
			E5: "Ela é hoje **refém das deficiências de um sistema de internet**. As pessoas não estão acostumadas a responder por internet, os sistemas caem [...]. Hoje a Ouvidoria está a serviço da estrutura informacional que a internet propicia. E tem que ser o inverso, a Ouvidoria tem que ter um sistema que [...] **se adeque à ação da Ouvidoria e não o inverso**".

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Na categoria **morfologia material**, que envolve **instalações físicas e equipamentos**, as declarações resultam na primeira unidade de registro: relevância para as atividades. Os E1, E2, E3, E4 e E5 foram unanimes e concordaram que a estrutura física é fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos de ouvidoria. O E2 menciona, inclusive, que a falta de uma estrutura própria pode afetar ou ainda diminuir a eficiência de uma ouvidoria.

O E5 ainda considera, especificamente, a questão de um sistema de informação como um item que afeta a qualidade do serviço de ouvidoria. Para o entrevistado, sem um sistema de informação, ou seja, "puramente manual", a ouvidoria passa a ter dificuldades. Por isso, o E5 confirma que:

> À medida que você vai usando sistemas complementares, que possam se integrando, a Ouvidoria vai ganhando fôlego, vai ganhando energia para atuar de forma mais ágil, atender os seus prazos, melhorar a sua eficiência, a sua produtividade.

Além de considerarem relevante, os E1, E2, E3 e E5 também mencionam que uma boa infraestrutura melhora a qualidade do serviço.

Para o E1 a ausência de infraestrutura representa a deficiência na oferta dos serviços da ouvidoria. E justifica: “[...] porque você vai tratar dos serviços e produtos de qualidade. Se você mesmo, ouvidoria, já não tem uma estrutura de qualidade, você tá fazendo o quê? [...] Já começa errado por aí”.

O E2 mesmo afirmando que melhora a qualidade do serviço, enfatiza, entretanto, que a deficiência de estrutura não deve ser “condição *sine qua non* pra não haver a execução do serviço. O serviço deve ser executado. Agora, as condições melhores realmente melhora a qualidade”.

O E3 declara estar satisfeito com as atuais condições das instalações físicas da Ouvidoria sob sua responsabilidade. Quando iniciou nada era informatizado e todo o trabalho era executado de forma manuscrita, o que representava uma imensa dificuldade. Porém, os investimentos feitos pela gestão (chefia imediata) permitem que a ouvidoria usufrua hoje de espaço físico, mobiliário, computadores e de um sistema de informação.

Entretanto, nesta mesma unidade de registro, o E1 afirma que, atualmente, não há condições adequadas. Inclusive, declara que na época em que a ouvidoria foi criada havia toda infraestrutura necessária para começar a trabalhar e que essa situação se reverteu com o passar do tempo:

> Eu não sei se não ficou muito claro na cabeça [do gestor] o real papel, a real importância da ouvidoria. [...] Depois de uns momentos: veio nossas férias, depois greve [...], nós perdemos a sala da ouvidoria, nós perdemos toda a infraestrutura da ouvidoria. Nós ficamos dividindo a sala com duas outras funcionárias. Assim, toda a [...] infraestrutura foi tirada. Eu fiquei só com o birô e o computador, numa sala que eu tinha que dividir com outras pessoas.

Os E2, E4 e E5 também afirmam que não há condições adequadas para o atendimento. De acordo com E5:

> A gente tem observado na prática o fato da gente ter uma instalação que não está adequada ao atendimento pessoal, nem de informacional. Nenhum dos dois, nem estamos adequado à informação, nem adequados para o atendimento pessoal, como a gente precisa, não estamos.

Neste sentido surge outra unidade de registro: sala compartilhada. Como já declarou E1, com o passar do tempo, passou a compartilhar a sala com outras pessoas que não são da Ouvidoria. Este entrevistado menciona como pode uma "[...] ouvidoria, dividir a sala com duas outras pessoas fazendo serviços totalmente diversos da ouvidoria. Então, até o princípio de confiabilidade, entre outros princípios, [...] não estava sendo considerado neste momento [...]".

O E4 também pactua que a sala compartilhada gera problemas, como a questão da privacidade que acaba ficando prejudicada.

O E5 ainda relata na prática o que acontece quando se trabalha com uma sala sem condições:

> [...] a gente já fica também obrigado a chamar e atender em outra sala. A comunidade interna às vezes entende, mas a comunidade externa é mais difícil. Como é que a gente recebe as pessoas sem uma sala sem condições. Chega a pessoa aqui pra ser atendida e você tem que esperar que desocupe a sala, deixar a pessoa esperando. Às vezes as pessoas constrangidas querendo um atendimento e fica exposta àquilo. Então esse constrangimento no atendimento pessoal, é algo que é muito comprometedor da atividade da Ouvidoria. A gente tem tido experiências muito ruins quanto a isso. Tem deixado a gente profundamente constrangido, imagine a pessoa. Se a gente como Ouvidor está, imagine a pessoa que vai ser atendida.

É preciso pontuar que o E5 relata que o gestor tem conhecimento desta situação, mas a Universidade como um todo sofre com a questão de espaço físico e afirma que esta situação não é exclusiva da Ouvidoria. E completa:

> A gente tem que ser sensível a isso e está sendo. Mas, ao mesmo tempo a gente não pode negar que isso é um risco, que a gente tá pagando o preço disso, esse constrangimento, essa situação toda que a gente tá vivenciando.

Na unidade de registro tecnologia da informação, apenas o E3 utiliza um sistema de informação adquirido pelo gestor. Todos os outros entrevistados (E1, E2, E4 e E5) utilizam a rede de Internet, fazendo uso de ferramentas como, *e-mails* e redes sociais. Quanto a esta situação o E5 manifestou o seguinte:

> Ela é hoje refém das deficiências de um sistema de internet. As pessoas não estão acostumadas a responder por internet, os sistemas caem [...]. Hoje a Ouvidoria está a serviço da estrutura informacional que a Internet

> propicia. E tem que ser o inverso, a Ouvidoria tem que ter um sistema que [...] se adeque à ação da Ouvidoria e não o inverso.

O Quadro 9 demonstra de forma concisa a presença de alguns aspectos mais relevantes da morfologia material das Ouvidorias da UFPE e que faz parte dos elementos aestruturais. O espaço que apresenta o sinal de interrogação (?) decorre do fato do entrevistado não ter informado.

Quadro 9 – Resumo de alguns aspectos relevantes da morfologia material (aestruturais)

ELEMENTOS \ ENTREVISTADOS			E1	E2	E3	E4	E5
AESTRUTURAIS	Morfologia Material	Relevância para as atividades	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
		Melhora a qualidade dos serviços	Sim	Sim	Sim	?	Sim
		Instalação física adequada e com sala exclusiva	Não	Não	Sim	Não	Não
		T. I. para a ouvidoria	Não	Não	Sim	Não	Não

Fonte: A autora, 2013

No entendimento de Ramos (1983) a estrutura interna de uma organização, se relaciona com as demais circunstâncias da vida social, o que resulta no conceito de fato administrativo. Para o autor, o fato administrativo apresenta na sua contextualização uma série de elementos, o primeiro deles: os aestruturais.

Embora façam parte de toda organização, Ramos (1983) considera-os amorfos e voláteis, ou seja, no primeiro caso necessitam de outro elemento para lhe dar forma (os estruturantes) e, no segundo caso, estão em constantes mudanças. Eles passam a ter funcionalidade após integrarem o sistema administrativo.

O primeiro componente dos elementos aestruturais é a morfologia material. Envolvem, as instalações físicas, as ferramentas de trabalho, as máquinas, os móveis, as acomodações, dentre outros. São elementos brutos do trabalho, de acordo com o autor.

No âmbito específico das ouvidorias públicas, a Ouvidoria-Geral da União afirma que, na ocasião da implantação de uma unidade de ouvidoria em um órgão

do Poder Executivo, o apoio logístico do órgão a que pertence é fundamental, inclusive deve haver também investimentos em tecnologia (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012).

Machado, Duarte e Silva (2011) entendem que a alta administração deve comprometer-se a disponibilizar uma estrutura adequada, com recursos para que a ouvidoria funcione perfeitamente. Os autores ainda dizem que não é raro o caso de ouvidorias que apresentam dificuldades ou ainda não funcione por não possuírem estrutura suficiente ou mesmo condições mínimas para o desenvolvimento do trabalho, o que ainda pode, segundo eles “provocar a desmoralização do próprio instituto da ouvidoria pela sua eventual ineficiência ou pela falta de capacidade de atuação” (MACHADO; DUARTE; SILVA, 2011, p. 148).

Quando os entrevistados foram questionados se de alguma forma os materiais, que incluem itens como instalações físicas e equipamentos de trabalho, poderiam influenciar o desenvolvimento dos trabalhos, todos afirmaram ser este um ponto relevante para a atividade da ouvidoria, refletindo, consequentemente, na melhoria da qualidade dos serviços prestados. Percebe-se que este entendimento é absolutamente condizente com os autores que mencionam e se posicionam sobre este assunto.

Vale refletir que esta indagação resultou em algumas unidades de registros que, embora em um primeiro momento possam parecer irrisórios, são, na verdade, fundamentais para o desempenho do trabalho. Isto pode ser observado claramente nas declarações dos entrevistados, por isso mesmo, uma sala adequada e o uso de uma tecnologia específica para a ouvidoria, podem contribuir para o desenvolvimento das atividades.

Apenas o E3 possui uma estrutura satisfatória, enquanto todos os outros aparentam sofrer as consequências dessas inadequações. E essa situação inadequada reflete e envolve questões como confiança, privacidade, constrangimento, e, porque não incluir o sigilo? Este é um aspecto que pode se tornar falho na medida em que a sala da ouvidoria é compartilhada com outras pessoas estranhas e não relacionadas aos seus serviços.

Vale lembrar que um aspecto importante, que é refletido pela autonomia, é a questão do sigilo. O sigilo, diferente do anonimato, é um requesito essencial que deve ser plenamente assegurado aos indivíduos (LYRA, 2009).

Oportunamente, a Resolução nº 03/2012 prevê que em uma de suas competências a Ouvidoria-Geral deve garantir os direitos aos demandantes de confiabilidade e sigilo; fato que também deve ser expandido para as Ouvidorias Setoriais, já que estas devem adaptar-se à Resolução (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012).

Dando continuidade, dois componentes ainda fazem parte dos elementos aestruturais: a força de trabalho; e as atitudes individuais e coletivas. O primeiro considera os indivíduos desapossados de suas características, portanto, entende-se o indivíduo apenas como mão de obra, ou como um elemento material. Já o segundo refere-se às atitudes e avaliações dos indivíduos, visto que as condutas destes apresentam sentido e são orientadas por preferências (RAMOS, 1983).

Quadro 10 – Análise do tema - Elementos aestruturais, nas Categorias: força de trabalho; e atitudes individuais e coletivas

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS AESTRUTURAIS	FORÇA DE TRABALHO	Necessidade de servidores	**E1**: "[...] trabalho sozinha, **poderia ter outro servidor**, menos bolsista". **E3**: "[...] **nos falta é RH** [...]".
			E2: "De acordo com a demanda hoje que a gente recebe, **não precisa mais do que uma pessoa**. Não tem necessidade". **E4**: "**Não** [...] porque praticamente não está acontecendo".
		Potencialidade laborativa do servidor	**E5**: "[...] qualquer pessoa que trabalhe na Ouvidoria, ela deve ser um Ouvidor em potencial".
	ATITUDES INDIVIDUAIS E COLETIVAS	Ética	**E1**: "Prá mim, acima de tudo, a **ética**, em primeiro lugar". **E5**: "[...] a Ouvidoria [...] é compreender e compreender exige o lado da **ética** da compreensão".
		Ouvir	**E1**: "[...] uma pessoa que saiba **ouvir** [...]". **E3**: "[...] ele **sabe escutar**, tem a paciência de escutar [...]".
		Saiba resolver conflitos	**E1**: "[...] que saiba um pouco **resolver conflitos**". **E3**: "[...] essa pessoa tem que saber ter o trato nesse momento, saber conversar, saber acalmar, então acho que é um perfil de uma pessoa mais centrada, uma pessoa calma [...], **que saiba ser imparcial**.". **E4**: "uma **boa percepção** para poder **saber lhe dar com as diversas situações**".

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 10 – Análise do tema - Elementos aestruturais, nas Categorias: força de trabalho; e atitudes individuais e coletivas

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS AESTRUTURAIS	ATITUDES INDIVIDUAIS E COLETIVAS	Respeito ao próximo	**E1**: "[...] você tem que ter **respeito ao próximo**". **E2**: "[...] que **respeite e se faça respeitar**". **E3**: "[...] saiba lhe dar com o público. (...) Porque são **muitas pessoas ignorantes** demais, que **não sabe tratar com o usuário**". **E5**: "[...] a pessoa que vai se dedicar a Ouvidoria ela tem que ter [...] o lado da **sensibilidade para as questões para superar os preconceitos**".
		Característica administrativa de gestor	**E1**: "Você tem que ter **um viés** um pouco administrativo de **gestor** também". **E4**: "[...] uma pessoa que tenha bom discernimento, uma pessoa discreta, que ao mesmo tempo discreta, mas que **tenha iniciativa, uma pessoa [...] de raciocínio rápido**".
		Conhecimento do Setor de atuação da Ouvidoria	**E1**: "[...] você tem que ter **entendimento de todos os processos daqueles setores** que envolvem a Ouvidoria. [...] Você tem que tá ciente disso, até pra você saber pra quem encaminhar". **E2**: "[...] tem que ser uma **pessoa que conheça** [...] as pessoas [...], os funcionários, conheça toda a parte física, burocrática, ou que se não conheça tenha um fácil acesso a informação [...]".
		Carisma e simpatia	**E2**: "[...] um perfil importante para que a pessoa seja **carismática [...] simpática** [...]". **E3**: "[...] tem aquela **leveza no tratar**".
		Atitude Articulada	**E2**: "[...] acho que tem que ser **uma pessoa conhecida** [...] dentro da Faculdade, todo mundo sabe quem é, não precisa ser o gestor, mas **uma pessoa que tenha o trânsito por todos os setores** [...]". **E4**: "[...] ser **uma pessoa bem articulada** eu acho importante também".
		Discrição	**E4**: "Mas, principalmente **discrição**. Eu acho fundamental uma das coisas: discrição". **E5**: "[...] a pessoa que vai se dedicar a Ouvidoria ela tem que ter o lado [...] da **discrição** [...]".
		Autodomínio	**E5**: "[...] a pessoa que vai se dedicar a Ouvidoria ela tem que ter [...] um lado de **autodomínio** [...]".
		Paciência	**E3**: "[...] é o perfil [...] de uma pessoa muito paciente e como ele saiba lhe dar com o público". **E5**: ""[...] a pessoa que vai se dedicar a Ouvidoria ela tem que ter [...], eu diria o principal é o lado da **paciência** [...]".
		Calma	**E3**: "[...] é o perfil de uma pessoa **calma** [...]". **E5**: "[...] trabalhando na Ouvidoria não pode ser uma pessoa **desesperada**. Não pode ser uma pessoa intempestiva".
		Atitude Esperançosa	**E5**: "[...] **não cabe na Ouvidoria uma pessoa que seja sem esperança**".

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Na categoria **força de trabalho**, com as declarações dos entrevistados surge a unidade de registro: necessidade de servidores. Os E1 e E3 dizem ter uma deficiência de recursos humanos, ou seja, haveria necessidade da inclusão de mais servidores no quadro das suas respectivas Ouvidorias. O E3 justifica que precisa “de mais uma pessoa porque [...] num setor que só trabalham duas pessoas, uma das duas não pode adoecer, quando uma tira férias a outra fica sobrecarregada”. Nesta mesma UR, os E2 e E4 dizem que com o atual volume de demandas em suas respectivas ouvidorias, não há necessidade de mais servidores.

O E5 não se manifestou sobre a necessidade de mais servidores, mas diz que o servidor deve, na verdade, ter uma potencialidade laborativa para a ouvidoria: “qualquer pessoa que trabalhe na Ouvidoria, ela deve ser um ouvidor em potencial”.

Quanto à categoria **atitudes individuais e coletivas** os entrevistados foram indagados em relação a um servidor que trabalhe na ouvidoria, e, juntos, reportaram-se a uma série de pontos que culminaram em várias unidades de registros: ética; ouvir; saiba resolver conflitos; respeito ao próximo; característica administrativa de um gestor; conhecimento do setor de atuação da ouvidoria; carisma e simpatia; pessoa conhecida e articulada; discrição; autodomínio; paciência; calma; e atitude esperançosa.

A unidade de registro abordada mais vezes foi: respeito ao próximo. Embora o E4 não a tenha mencionado esta UR, os E1, E2, E3 e E5 afirmam, seguramente, que os servidores que trabalham na ouvidoria devem ter respeito ao próximo.

Para o E5 esta atitude deve vir acompanhada com sensibilidade para ver a pessoa como pessoa, desprovida de preconceitos: “olhar pra uma pessoa e sendo ela bem vestida, mal vestida, preto, branco, pequeno, grande, gordo, feio, magro, fedorento, o quê quer que seja; você olha pra pessoa e vê ela como pessoa [...]”.

Embora todos os entrevistados tenham manifestado diversas unidades de registros, algumas foram apontadas como mais importantes. Das UR selecionadas, o E1 é categórico e informa que uma atitude ética vem em primeiro lugar. Já para o E2, uma das mais importantes é a pessoa ser bem articulada, devendo conhecer amplamente o local onde a ouvidoria está instalada. O E3 pactua que é crucial que a pessoa saiba tratar o público, sabendo escutar ou, melhor, tendo “paciência de escutar”. Já o E4 aponta para uma atitude voltada para a discrição como a mais

importante. Finalmente, o E5 se sente mais confortável em mencionar que “não cabe na Ouvidoria” uma pessoa que não tenha atitude esperançosa:

> Talvez a maior, a pessoa que passe esperança, passe vida, que passe essa energia de que é possível, que acredita naquilo que tá dizendo, que é possível fazer alguma coisa e que esteja determinada a lutar com as pessoas que precisam efetivamente das mudanças, lutar até o fim.

Conforme as declarações dos entrevistados, o Quadro 11 apresenta, além da necessidade de mais mão de obra, alguns aspectos relevantes das atitudes dos servidores que trabalham na Ouvidoria. O sinal de interrogação (?) está presente em função de não ter sido informado pelo entrevistado.

Quadro 11 – Resumo de aspectos relevantes de RH e atitudes dos servidores em uma ouvidoria (aestruturais)

ENTREVISTADOS / ELEMENTOS		E1	E2	E3	E4	E5
AESTRUTURAIS	**RH (satisfatório)**	Não	Sim	Não	Sim	?
	Atitudes dos servidores	Respeito ao próximo; Ética; Saber escutar; Pessoa conhecida na organização; Discrição; Atitude esperançosa; Saber resolver conflitos; Ter característica administrativa de gestor; Conhecimento do Setor de atuação da ouvidoria; Carisma; Simpatia; Autodomínio; Paciência; Calma.				

Fonte: A autora, 2013

Ramos (1983) especifica que a força de trabalho é exatamente a mão de obra dos indivíduos, contemplados apenas com seus atributos mais elementares, como por exemplo: seus reflexos; suas destrezas; suas tolerâncias e intolerâncias; suas forças. É o indivíduo como um elemento material da organização. Para o autor, aqueles que se adaptam às atividades, não permanecem assim indefinidamente, pois algumas questões podem alterar esta situação: fadiga acumulada, a idade, circunstâncias sociais, modificações fisiológicas, dentre outras.

As atitudes dos indivíduos são as avaliações que eles fazem, e irão formar as suas personalidades. Por conseguinte, os indivíduos, juntos, também compõem as atitudes coletivas. Por certo os indivíduos “introduzem nas situações

administrativas, nas organizações, as atitudes, elementos flexíveis, em ebulição, incoerentes, conflitantes, em constante mudança" (RAMOS, 1983, p. 10).

A Ouvidoria Geral da União aponta que é importante que na etapa de instalação de uma ouvidoria seja identificada a equipe que irá integrá-la, com a apresentação de um perfil adequado (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Machado, Duarte e Silva (2011, p. 152) também entendem a necessidade de uma equipe com habilidades e atitudes para trabalharem na ouvidoria, e com "boa formação humanística".

O ouvidor, que é a pessoa que exerce o papel de porta-voz, deverá ser uma pessoa com atitude voltada para a escuta, a sensibilidade, a paciência, e, principalmente, atitude ética diante das demandas (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a). A ética do ouvidor contribui para o sucesso da ouvidoria (CARDOSO, 2010).

Pelas declarações dos entrevistados percebe-se que parte deles ainda necessita de pessoal para integrar a equipe de trabalho, e os dois que declararam estar satisfeitos com o quantitativo, deve-se ao volume de demandas.

Observa-se também que os entrevistados apresentam coerência quando questionados sobre as atitudes das pessoas envolvidas na ouvidoria e por que não dizer com o perfil do ouvidor. A ética, o saber ouvir, o conhecimento da instituição, a discrição, ou mesmo a esperança, dentre outros, pode ter um grau maior, ou menor, de importância. A atitude é uma questão relevante para que todos os envolvidos na ouvidoria possam desenvolver conjuntamente as atividades, e da melhor maneira possível.

O Quadro 12 apresenta a análise do tema elementos estruturais, segundo elemento do fato administrativo, tendo-se como categoria: Interno – estrutura organizacional.

Quadro 12 – Análise do tema - Elementos estruturais,
na Categoria: interno – estrutura organizacional

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS ESTRUTURAIS	**INTERNO – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**	Relação institucional entre as Ouvidorias	**E1**: "Eu **não sinto relação** nenhuma. [...] eu ainda não sinto uma relação estreita entre as Ouvidorias. Cada qual faz seu trabalho. [...] relação sistêmica mesmo, como sistema de ouvidorias eu não sinto ainda". **E2**: "por enquanto **nenhuma**. [...] eu não tenho relação absolutamente nenhuma, por exemplo, com a Ouvidoria [...] de outro Centro". **E3**: "[...] no momento nós não tínhamos **nenhuma ligação** com nenhuma das outras ouvidorias". **E4**: "Na verdade não, **não existe**". **E5**: "Esse trabalho hoje é muito primário, ele **não tem como fazer isso sistematicamente ainda**".
		Ouvidoria-Geral precursora para interação entre as Ouvidorias	**E1**: "[...] existe algumas **reuniões convocadas pelo Ouvidor-Geral** [...]". **E2**: "[...] temos aí o contato, de alguma forma informal, com **a Ouvidoria-Geral**". **E3**: "Agora sim, vai modificar, não é? **Agora vai ser ligada a Ouvidoria-Geral.** [...] não tínhamos um ponto principal, que agora vamos ter que é o ponto de apoio a Ouvidoria-Geral". **E4**: "**A única, no caso, a Geral**. Porque procurou e começou a visitar, a integrar". **E5**: "[...] um intrassistema [...] entre as Ouvidorias Setoriais e a Ouvidoria-Geral. [...] Essa é a busca, [...] um **trabalho de integração, um trabalho de sintonia conjunta** [...]".
		Sugestões p/ integração	**E1**: "[...] fazer um **curso fora do Estado**. [...] poderia ser feito alguns **eventos internos**".
		Relação intra Universidade	**E5**: "A gente vem fazendo um trabalho de **presença em Conselhos, em reuniões de gestão**, onde a gente escuta muito o quê está sendo discutido e nunca deixa uma reunião sem falar alguma coisa ao final. E as nossas falas tem sido bem escutadas, e o *feedback* acontece [...]". **E1**: "Na verdade, [...] **não** [...]". **E2**: "**Não**". **E3**: "**Não**". **E4**: "**Não** [...]".

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 12 – Análise do tema - Elementos estruturais,
na Categoria: interno – estrutura organizacional

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
EEMENTOS ESTRUTURAIS	INTERNO – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	Entendimento dos gestores nas questões de Ouvidoria	**E1**: "Eu não sei se não ficou muito claro **na cabeça da gestora o real papel**, **a real importância da ouvidoria** [...]". **E5**: "Ele não tá afim porque ele tá pressionado por outras coisas que ele considera muito superior, mas muito superior, e não é pouco, mas muito. Então, isso escutar alguma coisa dali, **ele só escuta se** aquilo for **prejudicar a imagem dele**. Se ele vai só pela imagem. É terrível isso". **E5**: "[...] o gestor é muito propício, muito tendencioso a uma visão de superficialidade, nestas questões de ouvidoria, porque ele tá muito nas exigências do seu cotidiano, apaga incêndio do cotidiano, ele pode cair nessa armadilha".
		Rumo à mudança de visão	**E5**: "Tentando mudar esta visão. Estou começando a fazer isso. [...] **Vem sendo trabalhado um pouco nesse sentido**. A gente vem fazendo um papel de esclarecimento, de aprofundamento, de conversas pessoais no pós-demandas, né, e mesmo durante a demanda com os gestores".
		Autonomia	**E5**: "Tem uma peculiaridade interna [...], como aqui se trata de uma mesma Instituição a gente vai ter que **respeitar a autonomia das Ouvidorias Setoriais"**. **E3**: "[...] aqui a gente **não tem autonomia**, é do [dirigente da unidade]. Nós somos subordinados [ao dirigente]". **E4**: "Ela **não é um setor autônomo**. É vinculado [ao gestor máximo do Setor]".

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Os elementos estruturais (ou configurativos), de acordo com Ramos (1983), podem ser internos ou externos à situação administrativa. Entende-se como elementos configurativos internos a estrutura organizacional propriamente dita. Consequentemente, esta classificação foi usada como categoria para a análise dos dados no Quadro 12.

Com a categoria chamada de **interno – estrutura organizacional**, a primeira unidade de registro a aparecer foi: relação institucional entre as Ouvidorias da UFPE. Nesta UR os E1, E2, E3 e E4 afirmam que não existe nenhuma relação institucional entre as suas respectivas ouvidorias. O E5 também afirma que não tem, contudo, admite existir uma meta de se estabelecer uma relação colegiada entre as ouvidorias da UFPE, sendo um trabalho ainda a amadurecer: "uma relação de sistema colegiado, essa é a busca, esse é o horizonte, esse é o objetivo maior. Até

porque a gente tá aprendendo com a própria Ouvidoria-Geral da União esse tipo [de relação], buscando seguir [...]".

Todos os entrevistados também falaram sobre a atual presença da Ouvidoria-Geral da UFPE. Para eles a Ouvidoria-Geral é precursora promovendo a integração entre as Ouvidorias da UFPE, tornando-se um ponto em comum entre elas. O E2 lembra que com a instituição da Resolução nº 03/2012, do Conselho Universitário da UFPE, todas as Ouvidorias Setoriais passaram a ser vinculadas à Ouvidoria-Geral. O E3 crê que com o apoio da Ouvidoria-Geral a situação irá se reverter, passando a existir uma relação entre todas as Ouvidorias da Universidade. O E5 diz que se pretende alcançar uma relação de sistema colegiado, havendo um trabalho de integração entre todas as Ouvidorias, uma "sintonia conjunta".

O E1 ainda aponta sugestões que podem contribuir com a integração das Ouvidorias da UFPE. Uma das sugestões é que poderiam ser ministrados cursos fora do Estado. Na opinião do entrevistado um curso deste tipo propicia maior compartilhamento de informações, aproximando o grupo e, portanto, tendo mais integração entre as pessoas. Outra opção ainda apresentada diz respeito à realização de eventos internos ou de palestras, que também facilitam a interação através de trocas de informações e de experiências.

Quanto à unidade de registro relação intra Universidade, os entrevistados 1, 2, 3 e 4 responderam não haver nenhuma relação com as demais unidades da UFPE. O E1 explicou que apenas mantém uma relação com as unidades que estão ligadas diretamente com sua ouvidoria, mencionando ainda que com outros setores não tem contato. Na verdade, o entrevistado alega que "aqui na Universidade tudo é muito isolado [...] e [...] só busca a interação com o setor externo [...] quando a demanda leva a isso".

Já o E5 afirma que vem mantendo contato com diversos setores da Universidade, tanto participando de reuniões, como buscando expor sobre o tema ouvidoria e, inclusive no que se refere ao trato das demandas: "a gente vem fazendo um papel de esclarecimento, de aprofundamento de conversas pessoais no pós-demandas, e mesmo durante a demanda com os gestores".

Para o entrevistado, na verdade, ainda não existe um entendimento por parte dos gestores quando o assunto envolve questões sobre o tema ouvidoria. De acordo com suas declarações: "Eu observo que não há clareza do papel do ouvidor. O ouvidor ele ainda é visto pelo gestor, num primeiro momento, com certa ideia de

que o ouvidor é usado no momento em que interessa ao gestor". Há, para o entrevistado, situações que se caracterizam por ser antagônicas, como por exemplo: o ouvidor escuta, mas o gestor só irá escutar se "aquilo for prejudicar a imagem dele"; o gestor tende a trabalhar em curto prazo, diferente do ouvidor que trabalha a médio ou longo prazo; ou, então, o gestor tem uma "visão de superficialidade", enquanto o ouvidor atenta para a profundidade das questões; o gestor quer tratar rápido, quer "soluções imediatistas, pontuais", mas o ouvidor quer resolver de forma estratégica e preventiva. Segundo o E5, é aí quando "o conflito aparece".

Nesta conjuntura o entrevistado ainda completa que tem: "insistindo muito no sentido de que compreendam o papel do ouvidor [e da ouvidoria]. [Mas,] tem resistência [...]. Há uma resistência no sentido de, principalmente, quando o ouvidor é obrigado a fazer alguma exigência, a forçar alguma posição". Entretanto, existe a tentativa de mudar esta visão, através de esclarecimento e de contatos durante e após as demandas. O E5 entende que "para que a Ouvidoria seja internalizada na Instituição há que se ter um trabalho de compreensão do papel dela pela comunidade. Esse é o trabalho mais estratégico da Ouvidoria na atualidade".

Quanto à unidade de registro autonomia, os entrevistados E3 e E4 se manifestam que as ouvidorias trabalham sem autonomia. O E3 tem a convicção de que "uma ouvidoria deveria ter autonomia dentro da Instituição", porém, no caso específico da ouvidoria sob sua responsabilidade, existe uma "subordinação" e demandas são encaminhadas "para [...] o gestor máximo [...] que toma as decisões cabíveis".

O E4 também confirma não ter autonomia, estando a ouvidoria sob sua responsabilidade ligada diretamente ao dirigente máximo da unidade.

O E5 comenta que o fato de existir as Ouvidorias Setoriais na mesma Instituição, é necessário que se respeite a autonomia delas. Ou seja, no entendimento deste entrevistado a integração entre a Ouvidoria-Geral e a Ouvidoria Setorial deve ser de aproximação, de compreensão mútua, de integração. Para o entrevistado: "O que significa dizer que não pode ter conflitos. Um exemplo, da relação interpessoal começa entre o Ouvidor e a seu próprio colegiado".

Segundo as falas dos Ouvidores da Universidade, é possível ter um panorama de alguns pontos fundamentais da estrutura organizacional expostos no Quadro 13.

Quadro 13 – Resumo de aspectos relevantes da estrutura organizacional (estruturais)

ELEMENTOS / ENTREVISTADO			E1	E2	E3	E4	E5
ESTRUTURAIS	Estrutura Organizacional	**Ouvidoria-Geral (precursora para interação)**	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
		Relação institucional entre as Ouvidorias (sem sistematização)	Não	Não	Não	Não	Sim
		Relação intra UFPE	Não	Não	Não	Não	Sim
		Normatização	Sim	Não	Sim	Não	Sim
		Presença de autonomia	Não	Sim	Não	Não	Sim
		Situações conflitantes com os gestores	Falta de clareza do papel da ouvidoria; Ouvidoria usada no momento que lhe interessa; Escuta o que interessa; Quer trabalhar em curto prazo; Visão de superficialidade; Quer soluções imediatistas.				

Fonte: A autora, 2013

Para Ramos (1983) os elementos configurativos internos, ou seja, a estrutura organizacional, é que irá determinar a configuração da situação administrativa. Envolvem, no interior da unidade administrativa, por exemplo: as linhas de autoridade; as competências; as hierarquias funcionais. Mas, o autor entende que a atividade da estrutura organizacional também deve agregar as motivações e as relações humanas.

Na conjuntura das ouvidorias, vale mencionar que para Machado, Duarte e Silva (2012) o processo de implantação de uma ouvidoria é entendido na medida em que são estabelecidas condições para a institucionalização de uma posição interna à organização, representando dizer que a atuação da ouvidoria deve ocorrer com independência e autonomia.

Neste sentido a Resolução nº 03/2012 determina que, para as atividades inerentes à Ouvidoria-Geral, lhe é assegurado tanto a autonomia quanto a independência funcional (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012).

A autonomia é uma condição em que existe independência o bastante para possibilitar que um grupo, ou uma unidade, execute ou mantenha uma identidade distinta (SELZNICK, 1972).

Além deste entendimento, é importante pontuar que em uma estrutura organizacional que contenha várias ouvidorias, é possível considerar a importância de um modelo sistêmico. Inclusive, a ouvidoria pública é considerada como um subsistema dentro da organização (PETENATE, 2011). Para a OGU uma integração sistêmica permite que as ouvidorias funcionem efetivamente, não devendo, contudo, acontecer de forma hierárquica (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Vilanova (2009) menciona que existe no contexto das Instituições de Ensino Superior uma resistência por parte da comunidade acadêmica quanto ao trabalho da ouvidoria. A autora menciona que a institucionalização das ouvidorias nas IES está chancelada, muitas vezes, pelas dificuldades resultantes das visões de professores, gestores ou ainda de conselhos superiores, que são contrários e não as aceitam.

Entretanto, é fundamental existir um compromisso institucional. E é neste sentido que se recomenda que haja uma divulgação nos diversos setores internos da organização, esclarecendo-se todo o contexto a respeito de uma ouvidoria (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

Ao se observar as declarações dos entrevistados, verifica-se que alguns pontos fundamentais estão presentes nos relatos. A inexistência de uma relação institucional, entre as Ouvidorias da UFPE, é predominante, visto as declarações dos entrevistados 1, 2, 3 e 4. Nem há entre as Ouvidorias desses mesmos entrevistados uma relação com outras unidades da organização, limitando-se apenas ao local em que cada uma delas se encontra. Apenas o entrevistado 5 revela algum tipo de relação entre as diversas unidades da organização, o que pode ser um diferencial para o desenvolvimento do trabalho da ouvidoria.

Com as declarações é possível observar que ainda não existe um modelo sistêmico que atue de forma a integrar as Ouvidorias da UFPE, um ponto chave para uma organização que possua mais de uma ouvidoria. Entretanto, a criação da Ouvidoria-Geral é vista pelos entrevistados como uma esperança de que este novo tipo de relação se inicie: a relação sistêmica.

A Resolução nº 3/2012, do Conselho Universitário da UFPE, trata que as Ouvidorias Setoriais existentes, e mesmo as que ainda forem criadas, devem ficar

sob a coordenação da Ouvidoria-Geral. Mas é possível se questionar se a expressão “sob sua coordenação” é um indício (ou um indicador) claro o suficiente para entender, e se ter a certeza, de que na prática, haverá a existência de uma relação sistêmica (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012, p. 2). Ou ainda é possível indagar se este fato apenas revela que depende da visão e da ação do Ouvidor-Geral, ou seja, de sua própria compreensão sobre a relação sistêmica entre as ouvidorias e que elas devem atuar com autonomia.

Este é outro ponto chave: a autonomia. Apenas os E3 e E4 foram absolutamente explícitos e admitiram que, as respectivas ouvidorias, não desfrutam de autonomia. Aparentemente, algumas ouvidorias da UFPE têm autonomia e outras não. Especificamente o E5 revela que deve haver um respeito pelas Ouvidorias da UFPE, implicando, nas palavras do entrevistado, que deve ter “autonomia”. Este aspecto é de fato um ponto crucial da ouvidoria; então, como pode uma ouvidoria sobreviver sem autonomia? Além do mais, o fato da Resolução nº 3/2012, do Conselho Universitário da UFPE, determinar que o Ouvidor-Geral seja nomeado diretamente pelo Reitor e não por um Conselho pode ser algo questionável no âmbito da autonomia.

O funcionamento de uma ouvidoria dever ocorrer, dentro de uma estrutura organizacional, de forma independente e autônoma. Mas isto pode ser prejudicado na medida em que os gestores da organização não têm um entendimento a respeito da ouvidoria. Ou então, mesmo que tenham esta compreensão, não agem no compasso necessário para que a ouvidoria desenvolva suas atividades. Neste panorama, o E5 fala das dificuldades e resistências dos gestores em se tratando das Ouvidorias. Lembrando que o E1, em outro momento da entrevista, também comentou a falta de clareza do gestor sobre o real papel e importância da ouvidoria e sua falta de autonomia, já que sua infraestrutura havia sido retirada à revelia.

No que se refere à mudança de visão dos gestores a respeito das ouvidorias, há indícios de que pelo menos uma ouvidoria vem trabalhando nesta perspectiva, a do E5. Pode parecer um clichê, mas o esclarecimento para os gestores sobre o papel da ouvidoria é, na verdade, essencial para a organização.

O Quadro 14 apresenta uma análise do tema elementos estruturais, mas a categoria é: **externo – associações/sociedade**. São considerados elementos

configurativo externos: as associações, os sindicatos, as classes sociais, a sociedade global, dentre outros.

Quadro 14 – Análise do tema - Elementos estruturais, na Categoria: externo – associações/sociedades

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS ESTRUTURAIS	EXTERNO – ASSOCIAÇÕES/SOCIEDADES	Relação com Ouvidorias de outras IES	**E1**: "[...] **não** tenho essa relação não". **E2**: **"Não**, nada" **E4**: **"Não**, nenhuma [...]".
			E3: "Tenho justamente **com as Ouvidorias do Estado**". **E5**: "Essa relação colegiada **com as Ouvidorias do setor público** em geral, do setor público".
		Relação com FNOU	**E1**: "[...] **não** tenho essa relação não". **E2**: "**Não**, nada". **E4**: "**Não**, nenhuma [...]".
			E3: "**Sim**. [...] participo, participei muito dos Seminários, de Fóruns, cursos promovidos, inclusive online". **E5**: "[...] existe uma iniciativa que é o **Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias**".
		Relação com a OGU	**E2**: "Não, nada". **E4**: "**Não**, nenhuma [...]".
			E1: "[...] acesso muito o site da Controladoria, que no caso **é a Ouvidoria Geral da União**". **E3**: "Sim". **E5**: "[...] tem sido feito. A Ouvidoria Geral da União criou um sistema [...] pelo qual a gente discute casos [...]".
		Relação com outras Instituições	**E2**: "**Não**, nada". **E4**: "**Não**, nenhuma [...]".
			E1: "O que aconteceu foi uma **relação com o Instituo Brasileiro de Relações com o Cliente**. Há um tempo que eu fui para uns eventos e fiz um **curso** lá com eles". **E3**: "**Sim**. [...] participo, participei muito dos Seminários**, de Fóruns, cursos** [...]".
			E5: "A expectativa desse **Fórum [I Fórum de Ouvidores das IES-PE]** [...]".

Fonte: A autora, 2013

Na unidade de registro que trata da relação das Ouvidorias da UFPE com as ouvidorias de outras IES, os E1, E2 e E4 são enfáticos em afirmarem não possuir nenhum tipo de relação. Porém, o E3 afirma manter uma relação com as Ouvidorias do Estado de Pernambuco; e o E5 afirma ter uma relação colegiada com ouvidorias do setor público e explica que "[...] colegiada não significa uma subordinação,

significa um trabalho de integração, um trabalho de sintonia conjunta, respeitada a autonomia de cada Instituição".

Os entrevistados também foram questionados quanto à existência de alguma relação com o FNOU e com a OGU. No primeiro caso, os E1, E2 e E4 dizem não ter relação alguma com o FNOU. Já os E3 e E5 afirmam que sim, na medida em que participam de Seminários, Fóruns e Cursos promovidos por esta entidade. O E5 ainda ressalta que é enriquecedor a participação nestes eventos, pois "do ponto de vista de compartilhamento de conhecimento sobre ouvidorias, [...] a gente tem uma oportunidade única, de uma determinada época do ano, trocar ideias, [...] trocar informações: a gente tá compartilhando experiências".

No segundo caso, nem o E2 e nem o E4 mantêm qualquer relação com a Ouvidoria-Geral da União. Já os E1, E3 e E5 declaram haver algum tipo de envolvimento com a OGU. O E1 afirma que a relação está restrita ao âmbito virtual: "[...] acesso muito o site da [...] Ouvidoria-Geral da União. Eu aceso muito esse site e tento ver o que eles oferecem, mas até o momento eu não consegui subsídios para frequentar eventos [...], é mais busca de informação". O E3 confirma que já participou de Seminários, Cursos e Fóruns promovidos pela OGU, presenciais e online e também recebe correspondência e informativos deste órgão. O E5 afirma que tem sido mantida uma relação com a OGU, inclusive através da Casoteca, que é um espaço disposto na página da Internet em que é possível as ouvidorias discutirem casos:

> [...] outras ouvidorias começaram a colocar casos pra trocar ideias com outros ouvidores, a gente tem que trocar ideias. Como é que você agiria se...? [...] Muita gente do Brasil dando opinião. Para o ouvidor, em determinado momento, é muito rico, muito bom porque ele começa a compreender melhor a situação.

Na unidade de registro: relação com outras instituições, os entrevistados 2 e 4 não possui qualquer tipo de relacionamento. Entretanto, o E1 menciona que teve contato apenas com o Instituo Brasileiro de Relações com o Cliente para a realização de curso e participação em evento. Já o E3 confirma a participação em outras Instituições em Seminários, Fóruns e cursos.

O entrevistado 5 ainda completa mencionando o I Fórum de Ouvidores das Instituições de Ensino Superior do Estado de Pernambuco, como sendo um evento capaz de aproximar e "conhecer melhor os ouvidores das Instituições de Ensino

Superior do Estado de Pernambuco", sendo "capaz de criar vínculos com os outros sistemas que já existem [...]".

O Quadro 15 apresenta a inter-relação das Ouvidorias da UFPE com outras entidades, associações, ou organizações.

Quadro 15 – Resumo das inter-relações das Ouvidorias da UFPE com outras entidades

ELEMENTOS / ENTREVISTADO			E1	E2	E3	E4	E5
ESTRUTURAIS	Relação com outras associações/ entidades	Ouvidorias de outras IES	Não	Não	Sim	Não	Sim
		FNOU	Não	Não	Sim	Não	Sim
		OGU	Sim	Não	Sim	Não	Sim
		Outras instituições	Sim	Não	Sim	Não	Sim

Fonte: A autora, 2013

Ramos (1983) afirma que a situação administrativa de uma organização está permanentemente sob a influência de associações, de classes sociais, e da sociedade global. Seja pela influência na conduta ou pela utilização de técnicas ou processos de trabalhos ou outros. De acordo com o autor no âmbito do continente, dos países, das regiões, das sociedades globais, ou qualquer outra dimensão, se interpenetram; em todas as áreas, inclusive na área tecnológica.

É importante ressaltar que a Resolução nº 03/2012 determina que uma das competências da Ouvidoria-Geral deve ser o de cooperar com outras ouvidorias, tanto do setor público quanto do setor privado, nacional ou internacional, trocando experiências e integrando suas ações; entretanto, deve salvaguardar os direitos fundamentais e também garantir a qualidade dos serviços que são prestados à comunidade universitária (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012).

É possível verificar que os E2 e E4 não se relacionam com outras ouvidorias das IES, com o FNOU, com a OGU, ou com outras ouvidorias de outras Instituições. O E1 apenas relacionou-se com uma organização em virtude de esta ser a promotora de um curso de capacitação em ouvidorias. Apenas os entrevistados 3 e

5 mantêm algum tipo de relações com outras Ouvidorias das IES, com o FNOU, com a OGU e mesmo com a ouvidoria de outra organização.

Nota-se que ainda é necessário que as Ouvidorias da UFPE relacionem-se com ouvidorias de outras organizações. Entretanto, já existem formas de isso acontecer. A OGU, por exemplo, tem motivando as diversas ouvidorias do Poder Executivo a se relacionar e se comunicar entre si. As trocas de experiências, ou mesmo cursos online, são facilidades que estão disponíveis pela rede de Internet e que, no mínimo, possibilitam a troca de experiências entre as diversas ouvidorias (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012c).

Outro reforço para o incremento da relação entre ouvidorias de diferentes Instituições para as Ouvidorias da UFPE pode ser a própria Resolução nº 03/2012, do Conselho Universitário da UFPE, que trata do assunto. Mesmo sendo mencionada como uma competência da Ouvidoria-Geral (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário, 2012), esta integração deve ser estendida também para as Ouvidorias Setoriais, já que o objetivo é existir uma relação sistêmica entre elas.

O Quadro 16 trata do tema elementos estruturantes. Este terceiro elemento do fato administrativo tem a decisão como elemento estruturante. A eficácia é o primeiro pressuposto sistemático da decisão e neste quadro abrange duas categorias: a eficácia – finalidade dos serviços prestados; e a eficácia – ações para serviços prestados eficazes.

Quadro 16 – Análise do tema - Elementos estruturantes (Decisão), nas Categorias: eficácia – finalidade dos serviços prestados; e eficácia – ações para serviços prestados eficazes

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS ESTRUTURANTES (DECISÃO)	**EFICÁCIA – FINALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS**	Melhoria dos serviços prestados	**E1**: “Primeiramente, a finalidade nossa é que todos os nossos serviços [...] tenham qualidade”. **E5**: “Requalificá-lo permanentemente pra que ele seja **um serviço de qualidade** e respeito, que seja um serviço prestado com dignidade”.
		Satisfação dos anseios e necessidades da comunidade	**E2**: “**Atender aos anseios e satisfazer as necessidades** da comunidade”.

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 16 – Análise do tema - Elementos estruturantes (Decisão), nas Categorias: eficácia – finalidade dos serviços prestados; e eficácia – ações para serviços prestados eficazes

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS ESTRUTURANTES (DECISÃO)	EFICÁCIA – AÇÕES PARA SERVIÇOS PRESTADOS EFICAZES	Valorização do usuário	**E3**: "[...] **esclarecer dúvidas do cidadão. De receber, de mostrar que ele é valorizado**. Ele se sente valorizado quando tem alguém pra ouvir, pra explicar com paciência".
		Dar esperança ao usuário	**E4**: "[...] a **esperança** de que ali vai dar certo".
		Assegurar atendimento aos direitos do cidadão	**E5: "**As pessoas, o servidor público, ele tem que **assegurar atendimento aos direitos**. E aí, é uma questão chave, neste ponto".
		Plano de Melhoria de Processos	**E1**: "A gente elabora um **Plano de Melhoria de Processos**".
		Rapidez na resposta	**E2**: "Rapidez no atendimento**. A pessoa tem que ter uma resposta rápida**, qualquer que seja ela: – Recebemos sua demanda e estamos trabalhando nela". **E5**: "[...] o que menos a gente faz hoje **é dar a resposta com rapidez**, se tem um lado crítico na gestão hoje é o tempo de resposta [...]".
		Ações diversas	**E3**: "São muitas, aqui **várias medidas** estão sendo tomadas. Essa [gestão] é muito focada em ações pra promover o bem estar". **E4**: "[...] eu acredito que **não tem assim ações específicas**. [...] você precisa ter flexibilidade [...]".
		Processo continuado de qualificação	**E5**: "As pessoas da ouvidoria têm que ser pessoas qualificadas em **processo continuado de qualificação**. Esse é um ponto chave".
		Avaliação	**E5**: "[...] haja um **processo de avaliação, autoavaliação** da própria atividade de ouvidoria **na Instituição**. A Ouvidoria possa, eu digo autoavaliação, não é só a Ouvidoria estar se avaliando, mas a Instituição avaliar a atividade de Ouvidoria, de forma integrada, não é uma avaliação isolada".

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Na categoria **eficácia – finalidade dos serviços prestados** algumas unidades de registros são identificadas. A primeira UR trata-se da melhoria dos serviços prestados. Tanto o E1 quanto o E5 entendem que a finalidade maior é fazer com que todos os serviços oferecidos ao público tenham mais qualidade. Ainda de acordo com o E5 este serviço deve ser requalificado sempre, envolvendo o respeito e a dignidade humana. Para o entrevistado: "A ouvidoria está prestando serviço constitucionalmente previsto na medida em que é preciso qualificar o serviço

público. [...] A Constituição fala em direitos humanos. O serviço público tem que ser responsável pelos direitos".

Na opinião do E2 a finalidade está voltada para a satisfação dos anseios e das necessidades da comunidade acadêmica. O E3 diz que deve estar focado no sentido do cidadão ser valorizado, na medida em que é escutado com paciência e tem suas dúvidas esclarecidas. Para o E4 a finalidade dos serviços refere-se ao sentido de que há esperanças de dar certo o pleito do cidadão.

Na categoria **eficácia – ações para serviços prestados eficazes** o E1 informa que, com o intuito de tornar um serviço eficaz, há a elaboração de um plano, denominado Plano de Melhoria de Processos. Neste sentido, o entrevistado declara: "A gente elabora um plano [...] para encaminhar ao setor específico, ou a pessoa que é ligada com aquele procedimento, e daí a gente sugere que ele seja melhorado. Agora, cabe ao gestor aceitar ou não".

Nesta mesma categoria o E2 vislumbra a rapidez no atendimento, ou seja, busca dar uma resposta rápida ao demandante. E o E3 menciona que são tomadas diversas medidas pelo gestor da unidade onde a ouvidoria se encontra, já que o poder de decisão é dele. De acordo com o entrevistado 3:

> [a chefia imediata] fez uma reunião com a gente essa semana e com todos os gestores, eu levei todas as queixas do dia do ocorrido [...] e é ele quem decide [...], a bola pesada tudo é pra ele. Essa [gestão] é muito focada em ações pra promover o bem estar. [...] Por que você descobre através da Ouvidoria, através das demandas, onde estão os pontos fracos. Então, o gestor ele pode trabalhar em cima.

O E4 declara que não tem apenas uma única ação específica, ou "um só caminho", pois é preciso ter flexibilidade e discernir o direcionamento a ser adotado.

O E5 aponta que a rapidez na resposta deveria ser um ponto a focar para tornar o serviço prestado mais eficaz; mas, no caso da sua ouvidoria, esta ainda é uma questão crítica. Para o entrevistado, outro ponto chave é a necessidade de que as pessoas na ouvidoria estejam sempre em um processo continuado de qualificação. E, por fim, o E5 inclui a avaliação da própria ouvidora, de forma conjunta, o que na visão do E5 significa uma avaliação da ouvidoria e da organização, como uma ação importante para alcançar a finalidade da prestação dos serviços da ouvidoria.

O Quadro 17 fornece uma visão geral dos aspectos mencionados pelos entrevistados, abrangendo a eficácia (um dos elementos pressupostos da decisão), trazendo-se à tona tanto a finalidade dos serviços prestados de cada Ouvidoria quanto às ações adotadas para que esses mesmos serviços sejam eficazes.

Quadro 17 – Resumo de aspectos abrangendo a eficácia (estruturantes)

ELEMENTOS / ENTREVISTADO				E1	E2	E3	E4	E5
ESTRUTURANTES	DECISÃO	Eficácia	Finalidade dos serviços prestados	Requalificação e melhoria dos serviços; Satisfação dos anseios e das necessidades da comunidade; Valorizar o usuário; Dar esperança ao usuário; Assegurar o atendimento dos direitos do usuário.				
			Ações para serviços eficazes	Plano de Melhoria de Processos; Rapidez nas respostas; Processo de qualificação dos servidores; Avaliação da ouvidoria na Universidade.				

Fonte: A autora, 2013

Como um elemento dinâmico, a decisão articula os elementos aestruturais e estruturantes entre si e uns com os outros, dando forma e estabilidade à organização, de acordo com suas expectativas (RAMOS, 1983).

A tomada de decisão é classificada por Selznick (1972) pela sua importância e são chamadas de decisões rotineiras e decisões críticas. As rotineiras envolvem a solução de problemas do dia a dia, permitindo-se o funcionamento da organização em um nível satisfatório. Já as decisões críticas afetam o desenvolvimento institucional, resultando em implicações em longo prazo para as organizações.

A ouvidoria não tem poder de decisão, mas certamente ela pode ser usada de forma a contribuir com o planejamento de ações e ser um forte subsídio no processo decisório (VIANA, 2000). Por isso, o papel estratégico da ouvidoria permite que a alta administração do órgão, com as informações que lhes são apresentadas, possa tomar decisões gerenciais efetivas (ANTUNES, 2009). A ouvidoria é fundamental na cadeia decisória (CARDOSO, 2010).

A eficácia é identificada por Ramos (1983) como uma das referências do processo decisório. Este pressuposto, segundo o autor, tem um sentido oposto ao da maximização dos lucros, ou seja, a organização volta-se para uma prestação de serviço que visa à coletividade. Ferreira (2005) entende que, com a eficácia, busca-se ter atitudes positivas em relação aos *stakeholders*, focando-se em questões como

valorização dos empregados, responsabilidade social, respeito ao meio ambiente, atenção ao cliente, e outros.

De acordo com Lyra (2009) a ouvidoria é considerada fundamental para que ocorra o desenvolvimento de mais eficácia e de práticas democráticas, como a transparência. Para Viana (2000, p. 163) a "eficácia da ouvidoria está diretamente relacionada com o clima democrático e participativo".

Observa-se que todos os entrevistados veem a eficácia em um sentido voltado para a coletividade, ou seja, existe a predominância do interesse coletivo ao invés do sentido da maximização de lucros. Isto pode ser atestado com o surgimento das unidades de registros: melhoria dos serviços prestados; satisfação dos anseios e das necessidades da comunidade; valorização do usuário; dar esperança ao usuário; assegurar atendimento aos direitos do cidadão.

Compreende-se que as ações adotadas pelos entrevistados visam à eficácia dos serviços prestados ao cidadão. Mas, vale pontuar que a ouvidoria pode ser usada, ou melhor, pode auxiliar e dar subsídios para o processo decisório. Neste sentido percebe-se que algumas ações adotadas pelos entrevistados afetam diretamente a tomada de decisões. Como no caso do E1 que mantém um Plano de Melhoria de Processos, o qual contém sugestões que podem ser adotadas pelos gestores. Este é um bom exemplo em que a presença da ouvidoria pode fazer a diferença e influenciar as decisões que venham a ser tomadas pelos gestores.

Na sequência, ainda é abordado o tema elementos estruturantes, tendo a comunicação e o tempo, respectivamente, como o segundo e o terceiro pressupostos da decisão, e que são considerando como categorias do Quadro 18.

Quadro 18 – Análise do tema - Elementos estruturantes (Decisão), nas Categorias: comunicação; e tempo

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS ESTRUTURANTES (DECISÃO)	**COMUNICAÇÃO**	Com as Ouvidorias	**E1**: "**Não** existe". **E2**: "**Não**". **E3**: "**Não**". **E4**: "Em relação à outra Ouvidoria **não**".
			E5: "O que existe hoje é uma sistematização pelo sistema de **internet**. O sistema de hoje é esse".

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 18 – Análise do tema - Elementos estruturantes (Decisão), nas Categorias: comunicação; e tempo

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS ESTRUTURANTES (DECISÃO)	COMUNICAÇÃO	Com gestores de outras Unidades	**E1**: "Também **não**". **E2**: "**Não**". **E3**: "**Não**". **E4**: "[...] **não**"
			E5: "A gente vem fazendo um trabalho de presença em Conselhos, em reuniões de gestão [...]".
		Com a comunidade acadêmica e comunidade externa	**E1**: "A gente tenta interagir o máximo com a comunidade, tanto no site quanto [...] nos informes da Universidade. [...] A gente faz **indiretamente pela ASCOM**". **E2**: "[...] nas redes sociais [...] usamos muito para a gente se comunicar com a nossa comunidade. [...] em **sites, redes sociais e internet**". **E3**: "(...) Atualmente, o sistema de comunicação que usamos é a **internet**, telefone e presencial". **E4**: "[...] tem **o e-mail** [...] tem a **caixinha** [...]". **E5:** "[...] **o e-mail, o telefone** [...]".
		Divulgação	**E1**: "É existe a divulgação da Ouvidoria [...] por meio de **serviço de comunicação da Universidade, que é a ASCOM.** [...] e nós colocamos a divulgação da Ouvidoria do Sistema [...]". **E2**: "A nossa Ouvidoria, ela tem lá **um link** na página [...]". **E3**: "Nós já usamos um **folder**, mas está ultrapassado". **E4**: "[...] o meio de divulgação [...] a **gente tem o site** [...]. A gente tem o **folder, [...] tem o jornal**. O jornal [...] do Centro [...] a gente tinha um espaço pra divulgar a Ouvidoria". **E5**: "A divulgação da Ouvidoria [...] envolve algumas ações [...]; nós colocamos **no site da Universidade** o e-mail, o telefone, a localização da Ouvidoria. O segundo passo **foi participar dos eventos de grande porte** da Universidade, as aulas inaugurais e outros eventos".
	TEMPO	Interferência do tempo social nos trabalhos	**E1**: "[...] pode **interferir completamente**". **E2**: "[...] se você tem um ouvidor, e esse ouvidor entra de férias? [...] **obviamente que interfere**". **E4**: "[...] demanda em relação a isso é mais assim em termo de aula". **E3**: "**Interfere** no quantitativo". **E5**: "Há uma interferência. A Ouvidoria é transversal a tudo isso".

Fonte: A autora, 2013 Continuação

Quadro 18 – Análise do tema - Elementos estruturantes (Decisão), nas Categorias: comunicação; e tempo

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
ELEMENTOS ESTRUTURANTES (DECISÃO)	TEMPO	Aumento no volume de demandas	**E1**: "[...] durante o período de **greve** a gente tem uma grande demanda. [...] período crítico também é um **período de provas**". **E3**: "**Greve** aumenta a demanda".
			E4: "[...] surge o volume em **período de aula**".
			E2: "**Não** porque eu ainda não tive espaço suficiente pra isso. Nossas demandas são muito pontuais". **E5**: "**Não tivemos ainda um volume de demandas que representasse** nenhuma preocupação. O volume de demandas ainda está muito, eu diria até aquém do que eu esperava, esperava até mais".
		Diminuição no volume de demandas	**E1**: "Tanto é que durante os períodos de **férias** a gente **não tem** quase demandas". **E3**: "[...] no mês de janeiro existe uma baixa muito grande porque a maioria estão no período de **férias** do público interno [...]. Então a procura do usuário é bem menor". **E4**: "[...] quando é **férias** diminui".
			E5: "[...] mas há uma clara queda das **demandas a partir do período de greve**".
			E2: "**Não** consigo ainda traçar. Como a gente tá fechando o primeiro ano ainda, não tem".

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Na categoria **comunicação**, a primeira unidade de registro representa a comunicação entre as próprias ouvidorias da UFPE. Os E1, E2, E3 e E4 dizem não ter nenhuma comunicação entre suas respectivas ouvidorias. Apenas E5 afirma que existe uma sistematização de comunicação via rede de Internet, por e-mail.

Na unidade de registro que trata da comunicação com os gestores de outras Unidades da UFPE, os E1, E2, E3 e E4 afirmam que também não existe. O E5 informa que procura ter contato com diversos segmentos da UFPE, com a participação em reuniões que tenham a presença de gestores, como em Conselhos.

Quando abordado sobre a comunicação com a comunidade acadêmica e a comunidade externa, todos os entrevistados referiram-se a utilização de e-mails, sendo que: o E1 usa também site e informes, através da Assessoria de Comunicação (ASCOM); o E2 afirma que também tem um link na página e usa as redes sociais para se comunicar com as comunidades acadêmica e externa; o E3

afirma que, além da internet, utiliza o telefone e presencial; o E4 também inclui uma caixa de sugestão como forma de comunicação; o E5 inclui, além dos e-mails, o telefone como um meio de comunicação com aquelas comunidades.

Na unidade de registro divulgação os E1, E2, E3 e E4 informam que utilizam, para divulgação, um link nas páginas correspondentes de cada unidade. O E1 afirma que sua divulgação é pela ASCOM. O E3 também faz uso de um folder antigo. O E4 usa folder e um jornal local. O E5 declara que a divulgação da Ouvidoria encontra-se sob a égide de várias ações, que vão desde informações no site da Universidade até a participação de grandes eventos. Entretanto, o E5 observa que:

> [quanto à] produção de materiais para a divulgação, [...] foi colocado essa necessidade para a Secretaria de Informação e Comunicação da Universidade [SeGIC]. Nós estamos com a produção desse material de divulgação e tão logo esse material esteja disponível, a gente vai passar a ter uma ação mais forte na divulgação, que a gente espera caminhe um pouco pari passo com a nossa própria estruturação [...].

Na categoria **tempo** é tratado sobre a interferência de um tempo social sobre os trabalhos desenvolvidos nas Ouvidorias da UFPE. Na primeira unidade de registro todos os entrevistados concordam que existe a interferência do tempo nas atividades, o E3 inclusive afirma que reflete diretamente no quantitativo das demandas de sua Ouvidoria.

Em se tratando de aumento do volume das atividades, ou mais especificamente das demandas, o E1 menciona que em época de greves e período de provas há um aumento nas demandas. O E3 confirma que aumenta o volume durante as greves. O E4 percebe este incremento durante o período de aulas. Já os E2 e E5 ainda não percebem um volume maior nas suas demandas durante algum tempo social específico.

Quanto a UR que trata da diminuição de demandas, os E1, E3 e E4 mencionam que no período de férias quase não existe demandas. O E2 não percebe ainda esta diminuição no volume de demandas. O E5 percebe que há uma queda no volume de demandas durante o período de greve. Ainda segundo este entrevistado em período de greves há atrasos nas respostas dadas pelos gestores, e isto influencia já que, muitas vezes, se depende das respostas dos gestores para responder as demandas.

O Quadro 19 expõe de forma sintética aspectos relacionados à comunicação e ao tempo, mencionados pelos entrevistados, e que também são elementos pressupostos da decisão (estruturantes).

Quadro 19 – Resumo de aspectos relevantes da comunicação e do tempo (estruturantes)

ELEMENTOS / ENTREVISTADO				E1	E2	E3	E4	E5
ESTRUTURANTES	DECISÃO	Comunicação (intra e extra UFPE)	Ouvidorias da UFPE	Não	Não	Não	Não	Sim
			Gestores de outras unidades	Não	Não	Não	Não	Sim
			Comunidades acadêmica e externa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Divulgação	ASCOM	Link da página	Folder	Link, Folder, Jornal interno	Site, Eventos
		Tempo (Social)	Interfere	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Aumento	Greve, Provas	Não percebeu ainda	Greve	Aulas	Não percebeu ainda
			Diminuição	Férias	Não percebe ainda	Férias	Férias	Greve

Fonte: A autora, 2013

O segundo pressuposto da decisão é a comunicação. Ela deve ser efetivada entre as partes da organização, permitindo que ocorra nela um equilíbrio, tornando-a inseparável da decisão. Por isso, a comunicação precisa ocorrer em todas as direções, incluindo-se o *feedback* (RAMOS, 1983). A estabilidade da organização é dependente da comunicação existente ao longo de sua hierarquia (GORMAN, 1979).

A comunicação entre as partes de uma organização deve acontecer como fluxo de mensagens, informações, sinais, tanto na direção vertical, descendente, vertical ascendente e horizontal, ou seja, interdepartamental (RAMOS, 1983).

Os objetivos em uma ouvidoria pública serão alcançados na medida em que haja a fluidez das informações, e de maneira rápida, sem qualquer obstáculo dentro da organização, ou mesmo algum entreve burocrático. Por isso, é fundamental que se tenha agilidade e colaboração dos dirigentes e dos servidores nas informações

solicitadas pela ouvidoria (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012b).

Pontua-se que o uso de Tecnologias de Informação no contexto da comunicação fomenta o fluxo de informações, de experiências e de manifestações, compondo um importante instrumento, inclusive na integração sistêmica entre ouvidorias (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União, 2012a).

O terceiro pressuposto da decisão é o tempo. O tempo tratado aqui vai além do tempo cronológico, envolve o tempo social. Ou seja, Ramos (1983) menciona um tempo em que há a interferência humana no decorrer dos acontecimentos nas situações administrativas. Elias (1988, p. 59) diz que a noção de tempo direciona a determinados aspectos do “fluxo contínuo de acontecimentos em meio aos quais os homens vivem, e dos quais eles mesmos fazem parte”. O tempo é importante na conjuntura de uma ouvidoria. Um exemplo disto é quando observamos o comentário de Machado, Duarte e Silva (2009) que afirmam que a ouvidoria busca garantir ao usuário uma resposta rápida de seus pleitos.

Verifica-se que as ouvidorias da UFPE na categoria da comunicação apresentam alguns pontos deficitários. Praticamente inexiste qualquer forma de comunicação entre as próprias ouvidorias e apenas o E5 afirma ter contatos via rede de Internet. Também no que tange os gestores nenhuma ouvidoria da UFPE mantém qualquer tipo de comunicação, e, novamente, somente o E5 alega estar mantendo uma comunicação presencial em reuniões de grande vulto, como são os Conselhos.

Vale salientar que esta situação, a de falta de comunicação entre as próprias ouvidorias e também entre os gestores, é um ponto falho, na medida em que se verifica que a comunicação entre as partes de uma organização deve acontecer em todas as direções; para que, assim, predomine o equilíbrio necessário na organização, acontecendo de forma rápida e sem qualquer entrave. Percebe-se que a falta de uma integração sistêmica contribui para este ponto negativo da comunicação entre as próprias ouvidorias e os gestores.

Entretanto, quanto à comunicação com as comunidades acadêmica e externa, os entrevistados afirmam existir, fazendo-se uso das tecnologias de informação, como os e-mails e redes sociais. Além disso, há a utilização de telefone pelos outros entrevistados e, especificamente, uma caixa de sugestões pelo E4.

Tudo isto demonstra uma preocupação das ouvidorias da UFPE com o seus públicos: o acadêmico e o externo. E, como visto anteriormente, este é um fato importante, já que eles entendem a qualidade do serviço como um ponto crucial da ouvidora.

No contexto da comunicação, a divulgação das ouvidorias acontece, conforme pontuam os entrevistados, principalmente pelos sites das suas unidades, havendo ainda a utilização de folders e jornal local. Ressalta-se que apenas E5, além de emails, envolve a participação em reuniões como forma de divulgação da ouvidoria; embora outras formas de divulgação ainda estejam em planejamento e deverão ser realizadas na medida em que a ouvidoria for se estruturando. Portanto, os entrevistados entendem a importância de divulgação dos trabalhos de ouvidoria.

Atenta-se para o fato de que os Ouvidores da UFPE percebem, efetivamente, a influência dos diferentes momentos sociais, podendo-se entender que o tempo social (como, por exemplo, o tempo de férias, de greve, de aulas) afeta diretamente o desenvolvimento dos trabalhos das ouvidorias. Além do que, eles relatam o aumento ou a diminuição do volume de demandas em diferentes momentos vivenciados pela Universidade. Esta percepção, por parte dos entrevistados, é importante; porque com isso é possível, por exemplo, dar uma atenção maior em determinadas épocas, o que logicamente reflete na qualidade dos serviços.

5.6.3 Terceiro Eixo Temático: a ação administrativa

Este eixo temático reporta-se a ação administrativa também conceituada por Alberto Guerreiro Ramos. E, com as interpretações dos dados que se seguem, pretende-se analisar qual racionalidade orienta a ação administrativa das Ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco, sob a perspectiva dos Ouvidores.

A ação administrativa tratada por Ramos (1983) envolve questões como: racionalidade instrumental; racionalidade substantiva; ética da responsabilidade; ética da convicção. Por isso, esses pontos são encontrados nos quadros subsequentes. Respectivamente, todas as categorias surgem em virtudes de assuntos relacionados com a ação administrativa.

Inicialmente, no Quadro 20, optou-se por tratar de aspectos que envolvem a burocracia, não só por esta ser uma pesquisa no setor público, mas também por ser

um tema relacionado à racionalidade instrumental, tratado principalmente por Max Weber. Fazem parte deste quadro as seguintes categorias: como pode contribuir; como pode prejudicar; e expectativas de resultados.

Quadro 20 – Análise do tema - Burocracia, nas Categorias:
como pode contribuir; como pode prejudicar; e expectativas de resultados

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
BUROCRACIA	COMO PODE CONTRIBUIR	Controle das demandas pelos usuários	**E1**: "[...] em **benefício do usuário**, em certos aspectos. Por exemplo, no registro da demanda, saber em que setor foi encaminhado à demanda. [...], então este tipo de burocracia [...] **facilita o controle**".
		Sistematização da rotina de trabalho	**E4**: "Essa parte de você **sistematizar o trabalho**, de você criar uma rotina um procedimento a ser seguido, né, pela ouvidoria, os passos a serem seguidos, de ida e volta neste processo, isso facilita". **E5**: "[...] ela é positiva porque ela **facilita a identificação de pessoas** que são responsáveis, **decisores**, ele não pode fugir da sua responsabilidade. Ele tem que dar respostas. [...]. Definir claramente os papéis. Ela ajuda neste aspecto".
		Avaliar a eficiência	**E5**: "Ela é um **indicador**, a própria burocracia nada mais é que a criação de indicadores para você **avaliar a eficiência**".
		Não visualiza contribuição	**E2**: "[...] eu **não consigo enxergar**, assim, como a burocracia da Universidade, as tramitações necessárias, podem ajudar". **E3**: "Eu acho que não, **sinceramente, não**".
	COMO PODE PREJUDICAR	Tramitação de documentos	**E1**: "[...] você tem que se reportar por algum objeto escrito, pra poder **levar o ofício é complicado**, se for enviado por e-mail e a **pessoa não lê o e-mail**". **E3**: "[...] a demanda que poderia com menos burocracia voltar pra você em 72 horas, ela pode ficar **tramitando de setor em setor** até oito dias".
		Celeridade nas respostas e soluções das demandas	**E2**: "[...] fizemos o pedido do equipamento [e vai demorar]. Então, considerando isso, a burocracia atrapalhou". **E3**: "[...] devido ao tempo, na **demora de respostas às demandas**". **E4**: "[...] esse fator **tempo aí de resposta** e de interesse de responder é de cada um. Então isso se torna uma dificuldade".
		Forte hierarquia e Falta de Autonomia	**E5**: "[...] impede **a autonomia**".
		Estatuto da UFPE	[...] está desatualizado trinta, quarenta anos para trás; [...]

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 20 – Análise do tema - Burocracia, nas Categorias:
como pode contribuir; como pode prejudicar; e expectativas de resultados

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
BUROCRACIA	EXPECTATIVAS DE RESULTADOS	Melhoria da qualidade dos serviços	**E1**: "Conseguir oferecer [...] **um serviço bem melhor** para o usuário. [...] é oferecer um **serviço de qualidade** para o usuário". **E2**: "**excelência no atendimento** aos nossos [...] professores, funcionários, estudantes, comunidade em geral. [...] Para melhorar o serviço, para **melhorar a qualidade** do meu serviço e melhorar o atendimento ao público".
		Eficiência	**E2**: "[...] **eficiência**, eu quero que as demandas da Ouvidoria, elas sejam cada vez menores.". **E3**: "Mais **eficiência** nos serviços prestados ao cidadão".
		Direitos Humanos	**E5**: "**Humanização** da Universidade. (...) com respeito profundo dos **direitos humanos**. Que seja um ambiente acolhedor, que [...] ela atue promovendo essa **visão humanística**".
		Ambiente digno	**E5**: "Que a Universidade possa ser reconhecida como um **ambiente digno de trabalho**".
		Agente transformador	**E5**: "Que a Universidade possa ser reconhecida como um **agente transformador** [...]".
		Expectativas através da Ouvidoria-Geral	**E1**: "[...] tenho por **referencia a Ouvidoria-Geral**. A Ouvidoria-Geral foi instaurada, neste momento ela tenta dar subsídios, ela tenta conhecer um pouco, mas como tá num processo inicial, a gente ainda tá conversando [...]". **E2**: "Essa expectativa a gente consegue identificar **a partir da Ouvidoria-Geral**. [...] O Ouvidor tá ali querendo saber, interessado no andamento da nossa Ouvidoria". **E3**: "A UFPE, agora sim. Agora sim, mas com a **implantação da Ouvidoria-Geral**". **E5**: "[...] a partir do momento que foi **criado a Ouvidoria-Geral** porque está querendo unificar, [...] ter uma forma de atuação conjunta que possa fluir melhor".
	EXCEÇÃO	Não respondeu	**E4**: "Posso não responder essa?".

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Na categoria **como pode contribuir** o E1 diz que a burocracia pode contribuir em benefício do usuário, pois é possível se obter o registro da demanda e saber a unidade que a recebeu. Neste sentido, o entrevistado entende que a burocracia permite maior controle da demanda, conhecendo-se o seu trâmite.

Para os E4 e E5 a burocracia contribui para a sistematização do trabalho: para o E4 isto se deve porque é possível existir uma rotina de procedimento, de passos a serem seguidos que facilita o desenvolvimento do trabalho; o E5 compreende que facilita a identificação de pessoas, que são os decisores, definindo o papel de cada um no contexto. O E5 também considera que a burocracia pode

contribuir com os trabalhos da ouvidoria por ser uma forma de avaliar. Para o entrevistado a burocracia avalia a eficiência. E ainda completa dizendo que:

> É uma estratégia, eu entendo a burocracia como uma estratégia de bem de serviço que é fundamental para a Organização. Nenhuma organização funciona sem a eficácia, eficiência burocrática. A busca da eficiência burocrática é fundamental.

Os E2 e E3 não conseguem identificar como a burocracia pode ajudar no contexto do trabalho das suas respectivas Ouvidorias.

Na categoria **como pode prejudicar**, tanto o E1 quanto o E3 entende que a burocracia pode prejudicar por causa de aspectos na tramitação de documentos. O E1 lembrou que nem sempre há pessoal disponível para levar os documentos, ou, se for por e-mail podem não ler. O E3 menciona que o trâmite deles é excessivamente longo.

Na unidade de registro celeridade das respostas e soluções das demandas, o E2 menciona a dificuldade em adquirir materiais para solucionar demandas mais simples. Segundo o entrevistado:

> [...] já fizemos o pedido do equipamento, do reparo da válvula (isso em dezembro). [...] quando vai chegar? – Só a partir de março do ano que vem. Quer dizer, o cara que reclamou vai ficar tomando jato de água no peito de dezembro até março. Então, considerando isso, a burocracia atrapalhou.

O E3 cita o tempo de demora em se fornecer as respostas às demandas. O E4 também fala deste tempo prolongado e explica que o “interesse de responder é de cada um. Então, isso se torna uma dificuldade”.

O E5 aponta que a burocracia pode prejudicar as atividades da Ouvidoria quando a hierarquia é superestimada e também quando impede a autonomia. Para o entrevistado é quando existe uma formalidade cultural, e declara:

> Tem uns que entendem a hierarquia como sendo algo de um valor fora do comum e é subserviente a essa hierarquia. Tem outros que olham a hierarquia como algo de respeito, mas que tem a autonomia. [...] considerando esse conceito de burocracia assim, a gente vê que a burocracia, a estrutura burocrática da Instituição, ela vai interferir de forma diferenciada de acordo com que é essa situação. Como é que é a cultura, como é que é a estrutura e tal? O que a gente tem do ponto de vista formal algo extremamente negativo.

Vale pontuar que o E5 ainda menciona de forma específica a questão do Estatuto da Universidade que se encontra defasado, portanto, “do ponto de vista formal este é [um aspecto] extremamente negativo”. Percebe-se aqui uma lacuna deixada pela burocracia já que, de acordo com o entrevistado:

> O Regimento da Universidade [...] está desatualizado trinta, quarenta anos para trás; [...] a exigência de reforma do Estatuto mostra que estamos convivendo com uma estrutura formal inadequada durante este tempo todinho. Como é que a gente tá convivendo com isso?

Na categoria **expectativas de resultados**, os E1 e E2 dizem que, com os trabalhos desenvolvidos pelas suas Ouvidorias, podem oferecer um serviço com melhor qualidade para os usuários. O E2 ainda entende, juntamente com o E3 que pode haver mais eficiência, através de resolução de problemas dos usuários. O E5 ainda menciona que há expectativas que com sua Ouvidoria, a UFPE possa ter um “ambiente digno de trabalho” e que também seja um agente transformador, focando aspectos voltados para uma visão humanística, como o respeito aos direitos humanos.

Os entrevistados 1, 2, 3 e 5 declaram ter expectativas com a presença da Ouvidoria-Geral, que, com o início das atividades, busca atuar junto às Ouvidorias Setoriais, agregando-as, de forma a fluir melhor todo o trabalho. De acordo com as palavras do E3: “Eu estou focando na Ouvidoria-Geral todas as minhas esperanças, certo de melhorias e que bons ventos virão com [ela]”.

O entrevistado 4 não respondeu à pergunta.

O Quadro 21 expõe uma síntese das declarações dos Ouvidores da UFPE envolvendo os pontos da burocracia

Quadro 21 – Resumo de aspectos envolvendo a burocracia

ENTREVISTADOS / ASPECTOS		E1	E2	E3	E4	E5
Burocracia	**Como pode contribuir**	Controle de demandas; Sistematização da rotina de trabalho; Avaliar a eficiência do trabalho.				
		Os E2 e E3 não visualizam contribuição.				
	Como pode prejudicar	Dificuldades na tramitação dos documentos; Não dar celeridade nas respostas e soluções das demandas; Forte hierarquia; Falta de autonomia; Estatuto da UFPE antigo.				

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 21 – Resumo de aspectos envolvendo a burocracia

ASPECTOS \ ENTREVISTADOS		E1	E2	E3	E4	E5
Burocracia	**Expectativas de resultados**	Melhoria da qualidade dos serviços; Eficiência nos serviços; Humanização; Ambiente digno do trabalho; Agente transformador; Expectativas através da Ouvidoria-Geral.				
	Exceção	O E4 não respondeu				

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Na esfera pública a chegada da burocracia assegurou a transformação do Estado, passando a se ter um predomínio do interesse universal sobre o interesse particular (RAMOS, 2009). A burocracia é legitimada pela dominação racional formal e é considerada, no contexto da organização, como um sistema social racional em seu tipo ideal puro (MOTA; PEREIRA, 2004).

Para Weber (2002) é vantajosa porque permite, dentre outros aspectos: precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, redução de custos e de material. Para o autor o seu sucesso ocorre devido a sua forma técnica pura sobre qualquer outra forma de organização.

Algumas características da burocracia são: a organização tem por base a existência de documentos escritos (arquivos); um quadro de funcionários; pressupõe um treinamento especializado para os funcionários; a presença de uma hierarquia, formando um sistema de mando e subordinação (MOTA; PEREIRA, 2004; RAMOS, 2009).

Para Etzioni (1984) a racionalidade burocrática pode ser considerada efêmera, por isso essas características a protegem contra situações externas, devendo, entretanto, salvaguardar a autonomia. Ramos (1983) ainda menciona a rigidez do comportamento e o culto das normas abstratas como exemplos de aspectos negativos da burocracia; e a eficiência econômica como um exemplo de aspecto positivo da burocracia.

Observa-se que os entrevistados têm a percepção de que a burocracia possui pontos positivos e pontos negativos. Positivamente falando a burocracia pode, por exemplo, contribuir muito com a sistematização do trabalho, a partir do momento em que é possível se criar registros, podendo ter um maior controle sobre as demandas. Ou, então, com a burocracia, é possível se identificar quem são os tomadores de decisão.

Vale pontuar que dois dos entrevistados não conseguem perceber nenhuma vantagem da burocracia. Mesmo assim, os outros entrevistados conseguem absorver o lado positivo da burocracia, que tem uma série de técnicas e características que, por exemplo, podem permitir mais clareza ao serviço prestado.

Percebe-se também que todos os entrevistados manifestaram coerência ao mencionar pontos negativos da burocracia, inclusive quando tratado aspectos como a autonomia e o tempo (no trâmite de documentos, na compra de materiais ou nas respostas dos gestores). A questão da autonomia mais uma vez aparece como um ponto relevante.

Em uma organização burocrática há sempre objetivos pré-determinados e, consequentemente, existe a expectativa de resultados. Neste contexto os entrevistados demonstraram que os trabalhos desenvolvidos pelas suas respectivas Ouvidorias podem alcançar melhor qualidade do serviço, eficiência, um ambiente digno e transformador, e, ainda o respeito aos direitos humanos.

E, ainda há entre os entrevistados o envolvimento de um sentimento forte em torno da Ouvidoria-Geral, aportando-se nela novas esperanças e perspectivas, o que perece ser um renovo no contexto da Universidade. Entretanto, vale lembrar que apenas um único entrevistado não quis manifestar-se no que se refere a esta unidade de registro, não respondendo, portanto, ao questionamento.

O Quadro 22 irá tratar das categorias do tema racionalidade e ética.

Quadro 22 – Análise do tema - Racionalidades e éticas, nas Categorias: racionalidade instrumental; ética da responsabilidade; racionalidade substantiva; e ética da convicção

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
RACIONALIDADES E ÉTICAS	**RACIONALIDADE INSTRUMENTAL**	Norma legal	**E1**: "[...] eu já tive problemas com a gestão de demandas, eu tive que agir com profissionalismo. [...] com o **aparato legislativo** mesmo a que me cabia na Ouvidoria". **E2**: "Todas as demandas que eu tive eu consegui identificar exatamente a pessoa dentro da nossa estrutura que poderia resolver, encaminhei a demanda pra essa pessoa e a pessoa resolveu, ou me deu alguma resposta que o demandante considerou, a princípio, satisfatório. Porque até hoje nossas demandas foram **demandas técnicas**". **E3**: "Já tive que justamente desistir da minha convicção **devido à legalidade** [...]". **E5**: "Tem situações que você vai esbarrar exatamente na **questão legal**. Muitas e muitas situações".

Fonte: A autora, 2013

Continua

Quadro 22 – Análise do tema - Racionalidades e éticas, nas Categorias: racionalidade instrumental; ética da responsabilidade; racionalidade substantiva; e ética da convicção

TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
RACIONALIDADES E ÉTICAS	ÉTICA DA RESPONSABILIDADE	Domínio dos Impulsos	**E1**: "[...] eu tento me pautar sempre naquilo que pela **legislação é o modo correto de agir**". **E2**: "Vou seguir os **procedimentos legais**. [...] quando você não esta na coordenação, quando você não é o gestor [...] você tende muito mais a levar as coisas de acordo com o que você acredita. [...] **Eu devo seguir as normas**, seguir as normas [...]". **E3**: "Várias vezes, **você tem que ter autodomínio** pra poder você resolver a questão". **E5**: "Se tem uma estrutura, você não tá trabalhando na estrutura? Então, tem que saber. **É isso que a lei diz**".
	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	Valor pessoal	**E1**: "A primeira opção; eu já usei sim [...] **da minha maneira de ser** e agir pra solucionar algumas demandas [...]". **E2**: "[...] até hoje nossas demandas foram demandas técnicas [...]. Eu **não tive** uma demanda humana, pessoal para a qual eu **devesse impor a minha convicção**". **E3:** "**Não** porque a gente não tem autonomia, é do [gestor máximo da unidade]. Nós somos subordinados [ao gestor]. Era pra ter autonomia total. Eu sou convicta que uma ouvidoria deveria ter autonomia dentro da Instituição". **E5**: "**Sim, profundamente**. [...] só existe ouvidor, de fato, se ele for verdadeiro com **seus valores**".
	ÉTICA DA CONVICÇÃO	Uso da própria convicção	**E1**: "[...] eu **fico à vontade** pra resolver certas situações que **eu tenho domínio**". **E3**: "Eu acho que realmente **eu precisei segurar minha convicção** [...]". **E2**: "**Não [tive].** Agora, se você perguntar pra mim como eu vou agir quando eu tiver uma demanda dessas [...], muito provavelmente eu **vou colocar a minha convicção pessoal** porque eu sou um ser humano". **E5**: "[...] é aí aonde entra os valores do Ouvidor. Onde ele acredita naqueles valores. Acreditar, a palavra acreditar é fundamental. É fé naquilo, **é convicção, atitude dele perante aquilo**. Se ele não acreditar naquilo ele não faz, ou então não é Ouvidor".
	EXCEÇÃO	Não respondeu	**E4**: "Eu não queria responder essa".

Fonte: A autora, 2013 Conclusão

Na categoria **racionalidade instrumental** os E1, E2 e E3 informam que já vivenciaram situações no contexto da organização em que tiveram que usar do aparato legislativo. O E3, inclusive, afirma que já precisou abrir mão das suas convicções em virtude da legalidade, bem como o E5 diz que, muitas vezes, é possível se deparar com a questão legal. Entretanto, este entrevistado pontua que "a

Ouvidoria está aquém deste limite e diria que, em alguns casos, tem que ir além". E dentro deste contexto da organização burocrática, o E5 ainda comenta:

> [...] a gente vê que a forma de se estruturar ela é muito complexa. Isso significa dizer que constrói essas amarras burocráticas toda, é uma teia de relações explicitas vindas das pessoas, que amarram e engessam. Isso tem um lado positivo, que é o lado de facilitar a resolução dos conflitos sob o ponto de vista legal, jurídica e responsabilização. E a outra é que lhe tira autonomia, você vai ficando máquina, refém da estrutura. Mas você sabe que precisa mudar, mas não pode. A Ouvidoria vem romper com isso. Tem o lado humano que tem sempre que se sobressair, sempre.

Na categoria **ética da responsabilidade** os entrevistados comentam o seguinte: o E1 afirma que sempre tenta pautar-se na legislação, já que considera este o modo correto de agir; o E2 entende que o modo de agir está voltado para o sentido de se seguir as normas; o E3 confirma que em muitas ocasiões teve que ter um autodomínio de seus impulsos; o E5 menciona que, por haver uma estrutura, há o sentido de se ter a lei como um ditame.

Na categoria **racionalidade substantiva** o E1 entende que já usou da sua maneira de ser para solucionar algumas demandas. O E2 afirma que as demandas da Ouvidoria sob sua responsabilidade são apenas técnicas, não havendo nenhuma demanda que carecesse de impor suas convicções. O E3 afirma que, em virtude da falta de autonomia, não usou do seu valor pessoal em nenhuma das demandas que chegaram à sua Ouvidoria. Na opinião do E5 um ouvidor só vai existir se for verdadeiro com os seus valores; e esclarece:

> A ação que vai responder a demanda [...] é fruto de uma compreensão [...] produzida com o conhecimento gerado pela Ouvidoria. [...] E é aí aonde entra os valores do Ouvidor. Onde ele acredita naqueles valores. [...] É fé naquilo, é convicção, a atitude dele perante aquilo é verdadeira. Se ele não acreditar naquilo ele não faz, ou então, não é Ouvidor.
> [...] não encontrei ainda nenhuma que eu tenha que ir além, mas se tiver que ir eu vou. Se tiver ferindo a dignidade da pessoa eu vou além dela. [...] Mas isso é uma questão de fórum pessoal meu.

Na categoria **ética da convicção** o E1 declara que se sente à vontade para resolver situações que tem domínio. O E3 menciona que já precisou abafar a sua convicção em certas situações. O E2 afirma não ter ainda se deparado com alguma situação que tivesse que escolher entre seus valores pessoais ou as normas legais, mas ressalta que se isso acontecer deve colocar sua convicção pessoal, pois, antes

de qualquer coisa, é um ser humano. Para o E5, com este tipo de situação, é possível perceber os valores do Ouvidor, suas convicções. E acrescenta que:

> "[...] Se eu tiver convicto que preciso, eu vou. Vou encontrar uma estratégia de fazê-lo para não afrontar por afrontar. Não é afrontar. É mostrar que não pode". "[...] Esse é o dilema do gestor, não ser burocrata, ser capaz de ir além, com a sua ética da convicção".

O entrevistado 4 recusou-se a responder todas as perguntas que se relacionavam com as categorias: racionalidade instrumental; ética da responsabilidade; racionalidade substantiva; e ética da convicção.

Este último quadro permite uma visão das declarações dos entrevistados sobre as racionalidades e as éticas, que envolvem a ação administrativa. O sinal de interrogação (?) indica que o entrevistado não forneceu a informação.

Quadro 23 – Resumo de aspectos envolvendo as racionalidades na ação administrativa

ENTREVISTADOS / ASPECTOS	E1	E2	E3	E4	E5
Racionalidade Instrumental + Ética da Responsabilidade	Sim	Sim	Sim	?	Sim
Racionalidade Substantiva + Ética da Convicção	Sim	Sim	Não	?	Sim
Alienação	Não	Não	Sim	Sim	Não

Fonte: A autora, 2013

Quando em um processo organizacional busca-se atingir objetivos prefixados, envolvendo a ação com relação a fins e o predomínio da instrumentalização da ação dentro de uma organização, têm-se a racionalidade instrumental (TENÓRIO, 2004). Neste tipo de racionalidade há uma forma consciente e calculada, em que as escolhas são intencionais e o valor da ação focaliza apenas o alcance do que se foi estabelecido previamente (RAMOS, 1983).

Para Serva (1993) quando a organização é fundamentada na racionalidade instrumental, ela é chancelada pelo preceito da supremacia excessiva da

organização sobre o indivíduo. Com isto, as manifestações de valores e de convicções de um indivíduo tornam-se limitados (PAULA, 2007).

Ramos (1983) diz que existe um ato racionalmente substantivo quando há a transcendência do próprio ser humano, ou seja, envolve uma conduta heroica ou até mesmo polêmica, já que abrange uma crença em valores.

Existe uma tendência da racionalidade instrumental “homogeneizar o homem dentro das organizações”, o que faz com que a racionalidade substantiva seja abafada (TENÓRIO, 2004, p. 53). Porém, com a racionalidade substantiva percebe-se que os indivíduos podem conduzir suas vidas pessoais em direção a uma autorrealização, focando a satisfação social, considerando o direito das outras pessoas, e ainda levando em conta tanto o debate racional como o julgamento ético-valorativo das ações (SERVA, 1997).

Cardoso (2010) menciona que, no âmbito das racionalidades, a ouvidoria pública tanto está presa a uma racionalidade formal, envolvendo ações voltadas para as relações legais, como também esta voltada para os valores da sociedade, indo além da situação jurídica, buscando equidade social e sendo guiadas por valores.

Na racionalidade instrumental observa-se que é preciso que o indivíduo apresente um autocontrole moral e físico, em virtude da execução das tarefas que acontecem de forma racionalizada. Por conseguinte, quando a conduta é marcada pela autorracionalização têm-se a ética da responsabilidade (RAMOS, 1983).

Entende-se, portanto, que na ética da responsabilidade existe uma ação racional relacionada aos fins, estando sua ação relacionada com a racionalidade instrumental. Já a ética da convicção implica toda ação que se relaciona com valores, estando, desta forma, sua ação relacionada à racionalidade substantiva. Os dois tipos de éticas não são exatamente antagônicas, podendo existir uma relação entre as duas; com esta situação pode surgir na organização uma tensão entre as duas éticas (RAMOS, 1983).

Cardoso (2010) lembra que a ouvidoria pública é uma mediadora entre o Estado e a sociedade, assim, não deve ser inerte, mas deve ter competência para poder dar valor e defender os direitos dos indivíduos, sempre fomentando aspectos como a ética.

Dentre as várias razões que levam Ramos (1983) a conceituar a ação administrativa têm-se os aspectos relacionados ao comportamento do indivíduo. O

autor define a ação administrativa como uma “modalidade de ação social, dotada de racionalidade funcional, e que supõe estejam os seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade” (RAMOS, 1983, p. 47).

Uma ação administrativa não se apresenta igualmente em todas as organizações, há uma nuança em função do tipo de organização: “em organizações mais participativas (com características substantivas) a ação administrativa se diferencia daquelas em que há maior coercitividade, alienação e reificação” (SALM; MENEGASSO, 2010, p. 10).

Vale pontuar que Ramos (1983) menciona a alienação como uma situação que envolve o comportamento do indivíduo e está presente no contexto da ação administrativa. O autor afirma que é um aspecto em que há o isolamento do indivíduo em relação à formulação da decisão ou privação do poder. A alienação, no sentido de autoalienação, o indivíduo se sente estranho a si mesmo, e é considerado apenas como uma força de trabalho (um instrumento de execução de tarefas por troca de salário). Neste caso, as convicções dos indivíduos e suas preferências são restritas ou nulas.

A alienação, no sentido de reificação, é quando ocorre uma coisificação. Ou seja, as relações humanas e as sociais equivalem a coisas. O grau de reificação, em uma ação administrativa, pode chegar a um conformismo tão forte pelo indivíduo, que ocorre uma identificação profunda com a organização e uma renúncia da conduta com critérios de convicção. Por isso, quanto mais o indivíduo estiver comprometido com a ética da convicção, maior resistência terá à reificação.

A alienação como privação do poder é caracterizada pela privação do indivíduo, onde é separado do poder. Os indivíduos são apenas agentes passivos de comando, de ordem e mesmo de decisões.

Percebe-se que, de acordo com os depoimentos dos entrevistados 1, 2, 3 e 5 no que se refere às situações vivenciadas durante algum processo organizacional envolvendo uma demanda, todos eles informaram que agiram com autodomínio de suas atitudes, de seus impulsos, respaldados pelas normas legais. Ou seja, as ações ocorreram de forma consciente e calculada, por isso mesmo pode-se afirmar que ocorreram sob a égide da racionalidade instrumental e, consequentemente, da ética da responsabilidade. Este tipo de situação demonstra que existe uma supremacia da Universidade sobre os entrevistados, pois estão presentes, usando-

se as palavras do entrevistado 5, as “amarras burocráticas” que acabam por envolver a conjuntura da UFPE.

Isto leva a outro ponto importante que, mais uma vez, envolve a questão da autonomia, já que aqui, mais uma vez, aparece explicitamente nas falas de alguns dos entrevistados: o entrevistado 5 entende que são as questões burocráticas, ligadas à legalidade, que podem deixar uma ouvidoria sem autonomia; e o entrevistado 3 afirma literalmente que a Ouvidoria sob sua responsabilidade não tem nenhuma autonomia, por isso segue exclusivamente a norma legal, tendo que inibir suas convicções. Há neste último sentido o predomínio da racionalidade instrumental e da ética da responsabilidade.

Os entrevistados 1, 2, 3 e 5 foram questionados sobre a ocorrência de alguma situação que tenha levado ao confronto direto entre os seus valores pessoais e o aparato legislativo. A falta de autonomia de uma das Ouvidorias leva o entrevistado 3 a informar que nessas situações nunca faz uso dos seus valores pessoais e sim das normas legais. Em oposição, pelas declarações dos outros três entrevistados há o predomínio dos valores pessoais; e ainda que alguns deles não tenham vivenciado uma situação tão especifica, não vão deixar de colocar suas convicções sobre a norma legal.

Percebe-se então que ações administrativas praticadas pelos entrevistados também abrangem o contexto da racionalidade substantiva e da ética da convicção, visto que a ação administrativa está amparada por uma conduta que tem presente os valores pessoais e as convicções dos entrevistados. Contudo, não se pode deixar de observar que a racionalidade instrumental também está presente transparecendo, na verdade, que existe um sentido de homogeneidade dos entrevistados dentro da Universidade, abafando, em algumas situações, a racionalidade substantiva.

Pelos registros ocorre a presença dos dois tipos de racionalidades e de éticas nas ações administrativas praticadas pelas Ouvidorias da UFPE. E isto pode ser observado através das falas dos entrevistados 2 e 5 que dizem que usariam seus valores pessoais e convicções em alguma demanda, se precisassem, e o entrevistado 1 que admite já ter usado da sua maneira de ser para agir e solucionar certas demandas. Simultaneamente a esta situação, esses entrevistados, juntamente com o E3, admitem dominar seus impulsos, focando suas atitudes nas leis vigentes. Registra-se assim uma dualidade das duas éticas nas Ouvidorias e, portanto, uma tensão na Universidade.

No contexto desta tensão, especificamente no âmbito da ética da responsabilidade – e, consequentemente da racionalidade instrumental e de aspectos da legalidade da Universidade – vale a pena lembrar que o E5 mencionou durante a entrevista que o Estatuto da UFPE está defasado há décadas. Isto, segundo o entrevistado, faz com que a Universidade conviva com uma situação inadequada. Mais ainda, para o E5, nenhum gestor responde como esta convivência se dá, mas que, entretanto esta norma apenas "funciona quando alguém quer interpelar judicialmente, quando alguém quer fazer alguma ação judicial, a estrutura vale. Para o cotidiano, aquela estrutura não vale. Na prática funciona diferente".

Por conseguinte, existe também a situação que envolve aspectos do poder que é a alienação (situação de aspecto negativo que afeta diretamente o comportamento do indivíduo e que permite o entendimento daquelas tensões). É claramente perceptível a situação de alienação (como privação de poder) em determinados entrevistados, já que podem ser identificados como agentes passivos de comando ou de ordem. Neste caso, comprovado principalmente pelas próprias declarações de ausência de autonomia em algumas Ouvidorias da UFPE, como o E3 que menciona desistir de suas convicções pessoais por falta de autonomia.

É extremamente importante ressaltar que o entrevistado 4 recusou-se a responder todas as perguntas relacionadas ao terceiro eixo temático e que trata da ação administrativa. Isto, seguramente, trás a tona novamente a questão da alienação (como autoalienação ou como privação do poder), pois, em outro momento no decurso da entrevista, o entrevistado faz as seguintes afirmações: "[...] a Ouvidoria não tem autonomia. [...] outra coisa, a hierarquia é muito forte"; "[...] eu me incomodei porque eu não ia comprar briga de graça, até porque eu não via um setor com autonomia pra isso, com respaldo pra isso [...]". Será uma situação de conformismo em que o individuo se limita, conforme mencionam Etzioni (1984) e Ramos (1983)?

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de pesquisa teve por objetivo analisar como a estrutura das Ouvidorias integra-se ao contexto institucional da UFPE. Neste sentido, primeiramente verificou-se o entendimento dos Ouvidores acerca de ouvidoria.

Com relação a este primeiro eixo temático alguns pontos merecem destaques. Os Ouvidores da UFPE demonstram um entendimento coerente com a literatura acadêmica acerca de ouvidoria, envolvendo aspectos fundamentais relativos a conceitos e importância desta atividade. A este respeito, é relevante destacar que a população pesquisada entende a ouvidoria como uma porta de entrada que permite os *stakeholders* alcançar a organização por meio de suas manifestações, criando condições para que suas necessidades sejam ouvidas. Como ferramenta de gestão possibilita um diagnóstico real da situação da organização, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, pois erros e falhas podem ser identificados e tratados de forma mais estratégica e duradoura. Essas possibilidades advindas da ouvidoria afloram pontos de cunho democrático, envolvendo a imparcialidade, a transparência, a participação social, permitindo o controle social e ainda envolvendo atividades cidadãs, com uma visão mais humanística.

Contudo, é relevante mencionar que houve entre os entrevistados quem não vislumbrasse nenhuma importância da respectiva Ouvidoria para a UFPE, por questões culturais. Isto demonstra que o caminho a ser seguido por uma ouvidoria pode não ser fácil, já que é preciso romper com grilhões como a falta de autonomia. Uma ouvidoria efetivamente não funcionará se for impedida de caminhar com suas demandas. Este fato dá indícios de que ainda existem situações em torno da atuação das Ouvidorias que pode limitar um contexto democrático pleno na Universidade.

Em seguida, foi analisado como as Ouvidorias da UFPE se dispõem no contexto e dimensões do fato administrativo, sob a perspectiva dos Ouvidores. Neste segundo eixo temático todos os elementos do fato administrativo, os aestruturais, os estruturais e os estruturantes foram plenamente identificados no contexto das Ouvidorias e os mesmos apresentam-se inter-relacionados.

As instalações físicas, os equipamentos, a equipe de servidores que trabalham na unidade de ouvidoria, as atitudes desses mesmos servidores, estão

presentes como características específicas dos elementos aestruturais compondo a realidade social de cada uma das Ouvidorias da UFPE. A forma como cada um desses pontos se apresenta mostra que são instáveis, podendo variar sempre, e por isso, necessitam de outros aspectos ou elementos que os equilibrem.

Chama a atenção nos elementos aestruturais das Ouvidorias da UFPE a dificuldade de instalação física da maioria das Ouvidorias porque, especificamente neste tipo de atividade, a falta de uma sala exclusiva para o setor pode comprovadamente comprometer aspectos que deveriam ser indissolúveis da ouvidoria, como por exemplo, a confiabilidade e o sigilo.

Os elementos estruturais, ou melhor, os elementos configurativos internos e externos são aqui entendidos, respectivamente, como a estrutura organizacional das Ouvidorias (por exemplo, as normatizações, os processo e métodos de trabalho, a hierarquia) e como as associações ou outras instituições que se inter-relacionam com as Ouvidorias (por exemplo, Ouvidorias de outras IES, FNOU e OGU). Esses elementos formam e configuram a situação administrativa das Ouvidorias, funcionando também como aqueles que integram as instalações físicas, a força de trabalho, as atitudes dos servidores da Ouvidoria, ou seja, os componentes dos elementos aestruturais.

Além de registrar a falta de normatização em algumas das Ouvidorias da UFPE, no âmbito dos métodos e processo de trabalho que faz parte da estrutura organizacional das Ouvidorias, destaca-se principalmente o fato de que, com a presença de mais de uma unidade de ouvidoria e com a perspectiva da criação de novas unidades, é fundamental uma atuação sistêmica que permita a integração entre elas de forma harmônica, respeitando-se principalmente a autonomia de cada uma. Embora não exista esta relação sistêmica das Ouvidorias, a Universidade aponta para este caminho, principalmente com a criação da Ouvidoria-Geral em que se criou um clima de esperança, com novos ares, para os entrevistados.

A autonomia é outro ponto chave no contexto da estrutura organizacional podendo-se concluir que ainda é incipiente em algumas unidades. Este é um aspecto crucial e sua ausência é prejudicial à eficácia da Instituição.

É fundamental destacar também que a decisão é vista como um componente do elemento estruturante. As Ouvidorias têm um papel fundamental na tomada de decisão, pois mesmo não tendo o poder de decisão, elas podem ser usadas como instrumentos e assim subsidiar as ações estratégicas da Universidade.

A decisão pode intervir nas estruturas físicas, na força de trabalho, na adoção de alguma tecnologia da informação que integre as Ouvidorias e as sistematizem, ou seja, ela pode intervir nos chamados elementos aestruturais e estruturais, provocando uma inter-relação dos elementos do fato administrativo. Assim, os pressupostos da decisão como a eficácia, a comunicação e o tempo afetam as Ouvidorias. Sejam nas decisões voltadas para o interesse da coletividade, na comunicação entre as Ouvidorias, comunidades acadêmica ou externa, ou ainda, na programação de ações preventivas em épocas específicas de maior ou menor atividade na Universidade.

Dando prosseguimento foi feito uma análise de qual racionalidade orienta a ação administrativa das Ouvidorias da UFPE, sob a perspectiva dos Ouvidores. No âmbito do terceiro eixo temático, pôde-se concluir pelas respostas obtidas durante as entrevistas que a ação administrativa é orientada pela presença dos dois tipos de racionalidades: a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva.

Mas, destaca-se que a racionalidade instrumental, que é regida pela ética da responsabilidade, foi unanimemente praticada por todos os entrevistados. Enquanto que a racionalidade substantiva, regida pela ética da convicção, foi assumida expressamente por poucos entrevistados, principalmente por aqueles que aparentam ter total autonomia em suas ouvidorias. A Universidade, em virtude do aparato burocrático (que também apresenta aspectos relevantes para a administração pública), tende a ter uma posição de supremacia sobre os entrevistados, de forma que alguns deles sentem que suas convicções são inexistentes diante das mais variadas situações, causada principalmente pela falta de autonomia. Somando-se a este último ponto, chama a atenção o fato de que um dos entrevistados recusou-se a responder qualquer tipo de pergunta que tratasse da ação administrativa de sua Ouvidoria.

Tudo isto mostra a existência de tensão entre as duas éticas na UFPE. Consequentemente, observou-se a presença de um dos problemas mais conhecidos envolvendo a ação administrativa, caracterizado pelo conformismo: a alienação. Assim, foi notada a presença de autoalienação e até mesmo de alienação como privação de poder entre alguns dos entrevistados. O que realmente afeta a atuação da Ouvidoria.

A racionalidade instrumental e a ética da responsabilidade realmente caracterizam a ação administrativa da UFPE, mas a racionalidade substantiva

também está presente e é importante na medida em que aspectos humanísticos são tratados em uma demanda. Esse entendimento pelos que fazem a UFPE é crucial para a existência de uma gestão voltada para ações cidadãs.

A metodologia aplicada, através da análise de conteúdo, foi plenamente satisfatória, principalmente por esta ser uma pesquisa qualitativa. Nenhuma dificuldade mais expressiva prejudicou qualquer parte do processo de pesquisa, como por exemplo, nas entrevistas, transcrições ou mesmo nas interpretações dos dados. Pontua-se apenas que em relação ao material bibliográfico houve certa limitação no que tange as ouvidorias públicas, mais especificamente que tratasse de todos os aspectos mencionados nos objetivos específicos do trabalho. Mesmo assim, foi possível correlacionar todo o material teórico adotado com os objetivos propostos.

No que tange as entrevistas, mesmo não tendo sido introduzida alguma questão mais direta sobre o tema alienação, as declarações dos entrevistados permitiram que este aspecto, presente quando há tensão entre as éticas, fosse detectado sem maiores dificuldades. Ainda durante o processo de entrevistas houve um momento de consternação quando um entrevistado recusou-se a responder alguns dos questionamentos. Mas, isto foi superado após a apresentação de suas justificativas, percebendo-se as razões que pairam sobre o mesmo. Posteriormente, durante as interpretações dos dados, em uma análise mais detalhada das transcrições deste mesmo entrevistado, este fato foi visto como um aspecto de extrema relevância para a pesquisa, já que revelou um lado obscuro que envolve a relação entre os diversos seguimentos da Universidade.

Há um sentimento de missão cumprida por ter atingindo os objetivos que foram propostos na pesquisa. Além do que esta pesquisa é pioneira ao tratar das Ouvidorias da UFPE, principalmente ao que se refere à Ouvidoria-Geral. Isto contribui e abre possibilidades para novas pesquisas no âmbito das Ouvidorias da Universidade. Por isso, algumas recomendações parecem ser relevantes e podem contribuir com o contexto das Ouvidorias da UFPE, como aspectos que envolvam a autonomia e a alienação, podendo ser mais aprofundadas do que foi na presente pesquisa. Mais ainda, poderia ser interessante que em uma próxima pesquisa fosse tratado o tema da ouvidoria sob a perspectiva dos gestores da UFPE.

A Universidade Federal de Pernambuco, com a criação da Ouvidoria-Geral, sem dúvidas deu um passo muito importante para a comunidade acadêmica, muitas

vezes carente de ser ouvida. Mais do que nunca, espera-se que este trabalho possa contribuir positivamente com a organização no sentido de que os diversos aspectos focados e tratados durante a pesquisa possam ser de fato notados pela Universidade, sem o receio de romper com paradigmas ou amarras que ainda posam impedir a democracia plena.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Brunna Carvalho; PAULA, Silvio Luiz de. Aplicação do modelo multidimensional-reflexivo para análise de uma entidade pública municipal: autarquia de esporte e lazer do Recife/PE. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 4., 2010, Lavras. **Anais**... Lavras: UFC, 2010. Disponível em: <http://anaisenapegs2010.cariri.ufc.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3&showall=1>. Acesso em: 3 dez. 2012.

ALVES, Sérgio. **Racionalidade, carisma e tradição nas organizações empresariais contemporâneas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2003. 278 p.

ANDRADE, Véra Rodrigues Oliveira de. **Ouvidoria**. Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Disponível em: <http://www.unisc.br/site/fnou/artigos/acrostico.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2012.

ANTUNES, Chussy Karlla Souza. A ouvidoria em sua Bi função: uma ferrfamenta de inteligência competitiva à gestão. In: AGUIAR, Sylvana M. Brandão de (Org.). **Gestão pública**: práticas e desafios. Recife: Bagaço, 2009. v. 3, p. 492-548.

ANTUNES, Chussy Karlla Souza; FREITAS, Nancy Moreira de Barros; RIBEIRO, José Francisco Filho. **Ouvidoria**: inter-relação entre controle social e controle interno. [S. l.], 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=201&Itemid=18>. Acesso em: 11 dez. 2012.

AZEVEDO FILHO, Rubens Leal et al. **Projeto de criação de uma ouvidoria para o Sistema Integrado de Bibliotecas da UFPE**. Recife: UFPE, 2009. 9 f.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009. 281 p.

BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; HOSSNE, Demétrio; PENTEADO, Florêncio dos Santos Sobrinho. Ética e ouvidoria pública. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas: UNICAMP, 2011. cap. 3, p. 61-76.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**: um guia para a iniciação científica. 2. ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 2000. 122 p.

BAUER, W. Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002. 516 p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 171 p.

BRASIL. (Constituição de 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 64/94. Brasília, DF: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006. 448 p.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório Final da Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social**. Brasília, DF, 2012. 56f. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br/relatorio-final/>. Acesso em 15 jan. 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implantação de unidade de ouvidoria**: rumo ao sistema participativo. 5. ed. rev. e ampl. Brasília, DF: ASCOM: CGU, 2012a. 46 f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/OuvidoriaOrientacaoImplantacao/Arquivos/CartilhaOuvidoriaImplantacao.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2012.

_____. **Orientações para a implementação da lei de acesso à informação nas ouvidorias públicas**: rumo ao sistema participativo. Brasília, DF: ASCOM: CGU, 2012b. 73 p. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/OuvidoriaOrientacaoImplantacao/Arquivos/CartilhaOuvidoriaImplantacao.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

_____. **Relatório de atividades 2011**. Brasília, DF, 2012c. 24 f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/Arquivos/rel_anual2011.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. **Instrumento de avaliação institucional externa**. Brasília, DF: CONAES: INEP: DAES, 2010. 23 f. Disponível em: <http://www.uepg.br/cpa/view/SINAES/Instrumento%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20Externa.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2013.

BRÜSEKE, Franz Josef. Romantismo, mística e escatologia política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 62, p. 21-44, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n62/a03n62.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2012.

CALADO, Carmen Lúcia de Araújo. Ouvidoria universitária, uma cultura em expansão. **Revista Organicom**, ano 7, n. 12, p. 190-19, 1º semestre, 2010. Disponível em: <http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/268>. Acesso em: 22 dez. 2012.

_____. **Síntese histórica das ouvidorias universitárias no Brasil**. Recife, 2012. Slides.

CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo. Do Instituo do *Ombudsman* à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto. **A ouvidoria na esfera**

pública brasileira. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB; Curitiba: Ed. Universitária da UFPR, 2000. p. 49-124.

CANÇADO, Airton Cardoso; CARVALHO, Jacqueline Elisa Furtado Barreto de; PEREIRA, José Roberto. Gestão e racionalidade: análise da metodologia de incubação de cooperativas populares da ITCP/NESOL/UFT. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 5-27, set./dez. 2011. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/1819/1804>. Acesso em: 13 dez. 2012.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília, DF: IPEA, 2010. 32 p. (Texto para Discussão, n° 1480). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1480.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2012.

CHAUI, Marilena de Souza. **Convite à filosofia**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2010. 520 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, 864 p.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 165 p.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília, DF: Ed. da Universidade de Brasília, 2010. pt. 2, cap. 3, p. 99-129.

ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1998. 165 p.

ETZIONI, Amitai. Concepções alternativas de *accountability*: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília, DF: Ed. da Universidade de Brasília, 2010. pt. 3, cap. 8, p. 287-309.

_____. **Organizações modernas**. 7. ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1984. 163 p.

EX OFFICIO. In: **DICIONÁRIO jurídico.** 2 ed. Rio Janeiro: Editora América Jurídica, 2006. p. 70.

FEITOSA, Maria Luziene Xavier. **Ouvidoria como tópico de gestão estratégica sob a perspectiva das experiências setoriais da Universidade Federal de Pernambuco**. 2010. 53 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

FERRARA, Carlos Junior; FERNANDES, Jonadir Aparecida Galvão. A ouvidoria e a garantia de direitos do cidadão. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil**:

avanços e perspectivas. Campinas, SP: UNICAMP: Ouvidoria, 2011. cap. 5, p. 105-116.

FERREIRA, Márcio Antônio Campos. **A complexidade da gestão em processos de internacionalização**: como a cultura nacional impacta o processo decisório de gestores brasileiros expatriados: o caso de uma empresa estatal do setor de energia. 2005. 111 f. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS. **XII Encontro do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários/FNOU**. Vitória, 2012a. Disponível em: <http://www.unisc.br/site/fnou/documentos/carta_vitoria_2012.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2013.

_____. **O FNOU**. Disponível em: <http://www.unisc.br/site/fnou/index.html>. Acesso em: 5 jan. 2013.

_____. **Regimento do Fórum Nacional de Ouvidores/FNOU**. Vitória, 2012b. Disponível em: <http://www.unisc.br/site/fnou/documentos/regimento_fnou_2012.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2013c.

GALVÃO, Lúcia Maria. Missão da Ouvidoria: cultivar esperanças. In: VILANOVA, Fátima; TANEZINI, Carlos Alberto (Org.). **Ouvidoria universitária no Brasil**: relato de experiências. Fortaleza: FNOU: ABO Nacional, 2007. p. 51-55

GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e moderna teoria social**. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1984. 335 p.

GIDDENS, Anthony; PIERSON, Christopher. **Conversas com Anthony Giddens**: o sentido da modernidade. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2000. 156 p.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 200 p.

GORMAN, Robert A. **A visão dual**: Alfred Schutz e o mito da ciência social fenomenológica. Rio de Janeiro: Zanhar, 1979. 245 p.

HEIDEMANN, Francisco G. Ética da responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília, DF: Ed. da Universidade de Brasília, 2010. pt., 3, cap. 8, p. 301-309.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. *Accountability* e pesquisa de avaliação a serviço de gestão de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília, DF: Ed. da Universidade de Brasília, 2010. pt., 3, p. 283-285.

INEP. **Indicador de qualidade das instituições de educação superior**. Brasília, DF: 2011. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indice-geral-de-cursos>. Acesso em: 3 jan. 2013.

LACERDA, Ricardo. **Ouvidoria**: portal da cidadania. Olinda: Livro Rápido, 2009. 90 p.

LAPENDA, Maria do Rosário; ROMILDO, Clóvis; MARCELINO, Karla Júlia. Perfil de atuação e esolução de uma ouvidoria universitária. **Revista Científica da Rede de Ouvidorias do Estado de Pernambuco**, Recife, ano 1, n. 1, p. 85-91, 2010.

LEÃO, Sueli Francisca de Almeida. **O papel social da ouvidoria como garantia de um serviço público de melhor qualidade**: a proposição de um modelo para o DETRAN-AL. 2007. 122 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

LIMA, Chussely Souza. Ouvidor-Gestor: a necessidade da ouvidoria moderna. In: AGUIAR, Sylvana M. Brandão de (Org.). **Gestão pública**: práticas e desafios. Recife: Bagaço, 2009. v. 3, p. 708-738.

LYRA, Mariana Galvão; GOMES, Ricardo Corrêa; JACOVINE, Laércio Antônio Gonçalves. O papel dos stakeholders na sustentabilidade da empresa: contribuições para construção de um modelo de análise. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, p. 39-52, jun. 2009. Especial. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552009000500004&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 nov. 2012.

LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidor**: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. [S. l., 2004]. Disponível em: <http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/ouvidor.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2012.

_____. O ouvidor universitário. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB; Curitiba: Ed. Universitária da UFPR, 2000. p. 125-141.

_____. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: PINTO, Eliana; LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2009. pt., 1, cap. 1, p. 19-56.

MACHADO, José De Ambrosis Pinheiro; DUARTE, Silvio; SILVA, Vera Lúcia Rodrigues da. A implementação de ouvidorias públicas e privadas: modelo de gestão por processos. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas, SP: UNICAMP: Ouvidoria, 2011. cap. 8, p. 145-166.

MANNHEIM, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972. 414 p.

MARQUES, Denílson Bezerra; SOUTO, Anderson Marcos de Miranda. O modelo multidimensional-reflexivo: uma análise crítica sobre o papel do AMR sem *status*

gerencial. In: AGUIAR, Sylvana M. Brandão de; MORAES, Alfredo (Org.). **Gestão pública**: práticas e desafios. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010. v. 4, cap. 7, p. 229-280.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. 310 p.

NOVA, Sebastião Vila. **Introdução à sociologia**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 231 p.

OLIVEIRA, João Elias. Apresentação. In: VILANOVA, Maria de Fátima Veras; TANEZINI, Carlos Alberto (Org.). **Ouvidoria universitária no Brasil**: relato de experiências. Fortaleza: FNOU: ABO Nacional, 2007. p. 11-13.

PAULA, Ana Paula Paes de. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 14, n. 40, p. 169-88, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=203&layout=abstract>. Acesso em: 3 dez. 2012.

PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas, SP: UNICAMP: Ouvidoria, 2011. 200 p.

PETENATE, Ademir José. Gestão e melhoria de processos. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas, SP: UNICAMP: Ouvidoria, 2011. cap. 2, p. 43-58.

QS TOP UNIVERSITIES. **QS Latin American University Rankings for 2012**. Disponível em: <http://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2012>. Acesso em: 9 jan. 2012.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983. 350 p.

_____. **Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho**. Brasília, DF: Conselho Federal de Administração, 2009. 132 p. Tese apresentada ao concurso para provimentos em cargo da carreira de Técnico de Administração do Quadro Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público no ano de 1949.

_____. **A nova ciência das organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getulio Vargas, 1989. 210 p.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 334 p.

ROBBINS, Stephen Paul. **Fundamentos do comportamento organizacional**. 8. ed. São Paulo: Peterson Prentice Hall, 2009. 316 p.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. A base epistemológica da ação administrativa nas organizações substantivas e a formação do gestor social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 4., 2010, Lavras, MG. **Anais**... Lavras, MG: UFC, 2010. Disponível em: <http://anaisenapegs2010.cariri.ufc.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3&showall=1>. Acesso em: 2 dez. 2012.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 5. ed. São Paulo: EPU: EDUSP, 1975. 687 p.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. 137 p.

SERVA, Maurício. O fenômeno das organizações substantivas. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 36-43, mar./abr. 1993.

_____. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, abr./jun. 1997.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento administrativo**: estudos dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1979. 278 p.

SILVA, Edson Ferreira da; BIANCO, Juliana Eloisa. VANCINI, Sonia Maria. A implementação de ouvidorias nas instituições financeiras. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas, SP: UNICAMP: Ouvidoria, 2011. cap. 7, p. 133-143.

SILVA, Nadja Medeiro Justino da. **Análise da eficácia dos servidores prestadores pelo NTI, como gestor de TI, à UFPE**. 2009. 165 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública Para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

SROUR, Robert Henry. **Poder, cultura e ética nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 337 p.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Flexibilização organizacional**: mito ou realidade? Rio de Janeiro: FGV, 2000. 360 p.

_____. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional. 2. ed. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2004. 136 p.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

TORTOLANO, Elizabeth Pataro; CRUZ, Lygia Maria Vieira de Souza; ALMEIDA, Rosa Maria Esteves Feliz Campos de. Os direitos do consumidor e a ouvidoria. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas, SP: UNICAMP: Ouvidoria, 2011. cap. 6, p. 117-132.

UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO. **I Fórum de Ouvidores das Instituições de Ensino Superior do Estado de Pernambuco**: 1ª carta dos ouvidores das IES/PE. Recife, 2012a. Disponível em: <http://www.upe.br/ouvidoria/download/FNOU/CARTA_FORUM_iv[1].pdf>. Acesso em: 3 jan. 2013.

UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO. **I Fórum de Ouvidores das Instituições de Ensino Superior do Estado de Pernambuco**: relatório. Recife, 2012b. Disponível em: <http://www.upe.br/ouvidoria/download/FNOU/RELATORIO_FORUM.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2013.

_____. [**Relatório da Ouvidoria Central**: apresentação do relatório]. Recife, 2013. Disponível em: <http://www.upe.br/portal/download/ouvidoria/central/relatorios/apresentacao_relatorio.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **O Colégio de Aplicação é a melhor escola do Brasil no IDEB pela terceira vez**. Recife, 2013a. Disponível em: <http://www.ufpe.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=44185:colegio-de-aplicacao-e-a-melhor-escola-do-brasil-no-ideb-pela-terceira-vez&catid=305:reconhecimento>. Acesso em: 3 jan. 2013.

_____. **Estatuto da Universidade Federal de Pernambuco**. Recife, 1974. Disponível em: <http://www.ufpe.br/ufpenova/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=177>. Acesso em: 23 dez. 2012.

_____. **Estrutura administrativa**. Recife, 2013b. Disponível em: <http://www.ufpe.br/ufpenova/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=180>. Acesso em: 3 jan. 2013.

_____. **A instituição**. Recife, 2013c. Disponível em: <http://www.ufpe.br/ufpenova/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=178>. Acesso em: 3 jan. 2013.

_____. **Missão**. Recife, 2013d. Disponível em: <http://www.ufpe.br/ufpenova/index.php?option=com_content&view=article&id=163&Itemid=260>. Acesso em: 3 jan. 2013.

_____. **Planejamento estratégico da UFPE**: visão, missão, valores, objetivos e tópicos estratégicos. Recife: UFPE, 2003. 27 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Pró-Reitorias**. Recife, 2013e. Disponível em: <http://www.ufpe.br/ufpenova/index.php?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=226>. Acesso em: 3 jan. 2013.

_____. **O que é a SeGIC?** Recife, 2013f. Disponível em: <http://www.ufpe.br/segic/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=175>. Acesso em: 3 jan. 2013.

_____. **A UFPE em números**. Recife, 2013g. Disponível em:<http://www.ufpe.br/ufpenova/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=191>. Acesso em: 3 jan. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário. Resolução n. 3/2012. Institui a Ouvidoria-Geral da Universidade Federal de Pernambuco e dá providências. **Boletim Oficial da UFPE**, Recife, n. 47, p. 1-3, 2012. Especial, 43.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Assessoria de Comunicação Social. **INCampus**: Boletim Informativo da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, n. 171, maio 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Sistema Integrado de Bibliotecas. **Regimento Interno da Ouvidoria do Sistema de Bibliotecas da UFPE**. Recife, 2009. Disponível em: <http://www.ufpe.br/sib/images/documentos/ouvidoriaregimento.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2012.

VALLS, Álvaro L. M. **O que é ética**. São Paulo: Brasiliense, 1987. 82 p.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 91 p.

VIANA, Humberto Junior. Ouvidoria geral UNIFACS: o ombudsman nas instituições particulares de ensino superior. In: LYRA, Rubens Pinto. **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB; Curitiba: Ed. Universitária da UFPR, 2000. p. 159-170.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. As ouvidorias universitárias. In: PINTO, Eliana; LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2009. pt. 5, cap. 1, p. 251-259.

VIRTUAL REALITY AND MULTIMEDIA RESEARCH GROUP. **Location**. [S. l.], 2012. Disponível em: <https://www.gprt.ufpe.br/grvm/index.php/location>. Acesso em: 10 jan. 2013.

VISMONA, Edson Luiz. A evolução das ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas, SP: UNICAMP: Ouvidoria, 2011. cap. 1, p. 29-42.

VOLPI, Edna Lúcia; FORNAZARO, Maria Inês; SAMPAIO, Maria Lumena Balaben. Mediação e ouvidoria. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas, SP: UNICAMP: Ouvidoria, 2011. cap. 4, p. 77-104.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Ed. da Universidade de Brasília; 2004. 464 p. v. 1.

_____. **Ensaios de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002. 325 p.

APÊNDICE A – Roteiro da Entrevista

1. INFORMAÇÕES DO ENTREVISTADO

DADOS	
NOME	
FUNÇÃO	**UNIDADE**
E-MAIL	**TEL**
LOCAL ENTREVISTA	**DATA**

2. ENTREVISTA

PERGUNTAS
1- O que é Ouvidoria para você?
2- Qual é a importância desta Ouvidoria no contexto da UFPE?
3- De que forma itens como instalações físicas e equipamentos de trabalho podem influenciar o desenvolvimento das atividades de uma Ouvidoria?
4- Qual o perfil ideal para que servidores trabalhem na Ouvidoria?
5- Qual é a relação institucional desta Ouvidoria com outras Ouvidorias da UFPE? E com as demais Unidades da Instituição?
6- Qual é a relação institucional desta Ouvidoria com outras Ouvidorias Universitárias? E com outras Instituições como, por exemplo, o Fórum de Ouvidores Universitários (FNOU) ou Ouvidoria Geral da União (OGU)?
7- É possível entender que a Ouvidoria é um serviço voltado para a comunidade. Neste sentido, qual é a finalidade desta prestação de serviço?
8- Que ações devem ser tomadas para que o serviço prestado à comunidade seja eficaz.
9- Existe alguma sistematização de comunicação entre esta Ouvidoria e as outras Ouvidorias da UFPE? Com os gestores de outras Unidades da Instituição? E com a comunidade acadêmica (alunos, docentes e técnico) e comunidade externa da UFPE?
10- Em determinadas situações, o tempo pode ser representado por manifestações sociais, como: época de férias, vestibular, os recessos de final de ano ou até mesmo greve. Como este elemento “tempo” pode interferir no trabalho desta Ouvidoria? É recorrente?
11- A UFPE por ser uma instituição do setor público está envolvida com o aparato burocrático. Em sua opinião, como a burocracia pode contribuir com os trabalhos desta Ouvidoria?
12- E como pode prejudicar os trabalhos a serem desenvolvidos pela Ouvidoria?
13- Que resultados você espera produzir com os trabalhos desenvolvidos por esta Ouvidoria? E a UFPE tem sinalizado alguma expectativa com os trabalhos desenvolvidos por esta Ouvidoria?
14- Fale se você precisou usar a sua convicção, ou seja, os seus valores pessoais para solucionar alguma demanda; ou, se ao invés disto você precisou ter automínio de suas atitudes, controlando seus impulsos, para solucionar a demanda.
15- Relate se você já se deparou com alguma situação em que você teve que escolher entre os seus valores pessoais ou, então, teve que seguir exclusivamente as normas legais.

ANEXO A – Resolução Nº 3/2012 – Conselho Universitário

CONSELHO UNIVERSITÁRIO

RESOLUÇÃO Nº. 3/2012

Ementa: *Institui a Ouvidoria-Geral da Universidade Federal de Pernambuco e dá outras providências.*

O CONSELHO UNIVERSITÁRIO da Universidade Federal de Pernambuco, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Artigo 19 do Estatuto e considerando:

- o dever de observar os princípios morais e éticos fundamentais à humanização das relações interpessoais no ambiente universitário e nas relações com a comunidade externa;

- o disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 (III) da Assembléia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948 e assinada pelo Brasil na mesma data;

- o disposto no Artigo 37, § 3º, I, da Constituição Federal de 1988, estabelecendo a necessidade de manutenção, pela administração direta e indireta, de formas de participação popular no acompanhamento da prestação de serviços públicos;

- o disposto nas orientações da Ouvidoria-Geral da União;

- o disposto na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação que devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

- o disposto no Artigo 11 do Decreto 6.932, de 11 de agosto de 2009, estabelecendo que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar "Carta de Serviços ao Cidadão";

- a necessidade de facilitar e aprimorar as ações de cidadania, associadas à melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos prestados pela UFPE;

RESOLVE:

Art. 1º É instituída a Ouvidoria-Geral da Universidade Federal de Pernambuco, vinculada diretamente ao Reitor, com a finalidade de promover ações preventivas e corretivas, relacionadas às atividades institucionais das unidades acadêmicas e administrativas, assegurando o respeito aos direitos individuais e coletivos da comunidade universitária e da comunidade externa.

§ 1º Para a realização das atividades inerentes as suas atribuições e competências, são asseguradas a autonomia e a independência funcional da Ouvidoria-Geral.

§ 2º O Ouvidor-Geral poderá propor a criação de ouvidorias setoriais visando atender as especificidades de uma ou mais unidades da UFPE, as quais ficarão sob sua coordenação.

§ 3º As ouvidorias setoriais instituídas antes da vigência desta Resolução deverão se adaptar às normas ora estabelecidas, nos termos do Regimento Interno da Ouvidoria-Geral.

Art. 2º A Ouvidoria-Geral atuará no processo de comunicação entre a comunidade universitária e a comunidade externa, *ex officio* ou mediante demandas a ela encaminhadas.

Parágrafo único. Consideram-se demandas as reclamações, críticas, denúncias, sugestões e elogios, associadas às atividades da UFPE.

Art. 3º Compete à Ouvidoria-Geral:

I. Gerir as demandas recebidas, ou de sua própria iniciativa, contribuindo para o efetivo cumprimento da missão da Universidade;

II. Solicitar providências aos responsáveis ou às autoridades competentes, de acordo com cada demanda, quanto à adoção de medidas necessárias à prevenção e/ou correção de erros, ineficiências, omissões ou abusos visando à efetividade na prestação do serviço público;

III. Sensibilizar a comunidade universitária quanto à necessidade do acompanhamento, fiscalização e avaliação permanente da qualidade dos serviços prestados pela UFPE, com base nos critérios de cidadania;

IV. Garantir aos demandantes os direitos de confidencialidade, sigilo, registro e resposta as suas comunicações;

V. Verificar a efetiva implementação da solução referente à demanda.

VI. Cooperar com as demais ouvidorias públicas e privadas, de âmbito nacional ou internacional, através da troca de experiências e integração de ações, visando salvaguardar os direitos fundamentais e a garantia da qualidade dos serviços públicos prestados;

VII. Divulgar, através dos meios de comunicação da Universidade, os serviços prestados pela Ouvidoria-Geral, assim como informações e orientações relevantes ao desenvolvimento de suas ações;

VIII. Elaborar o seu Regimento Interno e submetê-lo à aprovação do Conselho Universitário.

Parágrafo único. Não cabe à Ouvidoria-Geral atuar como Central de Atendimento de Informações ou similar.

Art. 4º O Ouvidor-Geral será nomeado pelo Reitor para um mandato de dois anos, permitida uma recondução.

§ 1º A nomeação do Ouvidor-Geral incidirá sobre servidor ativo da Universidade, portador de diploma de curso superior.

§ 2º O Ouvidor-Geral poderá solicitar ao Reitor a designação de servidores para o apoio temporário ou permanente às atividades administrativas da unidade.

§ 3º O Ouvidor-Geral poderá ser exonerado na hipótese de desvinculação do cargo efetivo que exerce na Universidade ou no caso de falta grave apurada em processo administrativo disciplinar.

Art. 5º Todas as denúncias, tão logo recebidas, serão encaminhadas à autoridade competente para as providências necessárias.

Parágrafo único. A Ouvidoria-Geral recusará questionamentos que visem apreciar decisões judiciais e não colocará em causa o bom funcionamento das decisões tomadas naqueles processos.

Art. 6º As demandas formalizadas perante a Ouvidoria-Geral não interferem nos prazos de interposição de recursos judiciais ou administrativos.

Art. 7º O Relatório Anual da Ouvidoria-Geral será submetido à apreciação do Reitor até o final do primeiro trimestre do ano subsequente e conterá, além das atividades da unidade, a consolidação dos relatórios das ouvidorias setoriais.

§ 1º O Ouvidor-Geral deverá apresentar relatório parcial de atividades, ou sobre questões específicas indicadas, quando solicitado pelo Reitor ou Conselho Universitário.

§ 2º O Ouvidor-Geral poderá, a qualquer tempo, apresentar ao Reitor relatos sobre assuntos específicos que julgar necessários.

Art. 8º Todos os membros da comunidade universitária prestarão, quando solicitado, apoio e informação ao Ouvidor-Geral, asseguradas a prioridade e a observância dos direitos de privacidade, confidencialidade e sigilo requeridos.

Parágrafo único. O prazo de resposta às demandas encaminhadas pela Ouvidoria-Geral será de até 05 (cinco) dias úteis, a critério do Ouvidor-Geral, contados a partir da data de recebimento na unidade.

Art. 9º As demandas à Ouvidoria-Geral serão formuladas mediante comparecimento pessoal ou por:

I. Mensagem eletrônica em formulário padrão disponível na página da UFPE ou *e-mail*;

II. Carta enviada pelos correios ou entregue diretamente na recepção da Ouvidoria-Geral;

III. Outras formas, a critério da Ouvidoria.

§ 1º A comunicação com a Ouvidoria-Geral por telefone é restrita às consultas e ao agendamento para comparecimento pessoal do demandante.

§ 2º O prazo de resposta para o demandante será de até 10 (dez) dias úteis, contados a partir do recebimento da demanda na Ouvidoria-Geral.

Art. 10. Esta Resolução será revisada após seis meses da sua vigência ou a qualquer tempo, a critério do Ouvidor-Geral, do Reitor ou do Conselho Universitário.

Art. 11. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação em Boletim Oficial da UFPE.

APROVADA NA SEGUNDA (2ª) SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO, REALIZADA EM 11 DE MAIO DE 2012.

Presidente: **Prof. ANÍSIO BRASILEIRO DE FREITAS DOURADO**
- Reitor-