

A OUVIDORIA COMO INSTÂNCIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES): UMA REVISÃO DE LITERATURA

Antonio Gerson Bezerra de Moraes¹

Universidade Federal do Cariri (UFCA)

gerson.morais@ufca.edu.br

Hironobu Sano²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

hironobu.sano@ufrn.br

RESUMO

O estabelecimento da ouvidoria pública no Brasil é recente e, mais especificamente, a ouvidoria em universidades públicas; conseqüentemente, a atuação da ouvidoria brasileira e a implementação de modelos nacionais de gestão são insuficientemente relatados na literatura. Neste artigo, por meio de pesquisa bibliográfica, são revisadas as principais concepções, bem como particularidades, da ouvidoria brasileira, de modo a fundamentar estudos empíricos cujo intuito é compreender como as universidades públicas utilizam este setor como instrumento estratégico. Por fim, considera fundamental e estratégico o emprego da ouvidoria para o alcance das demandas sociais, jurídicas e administrativas dos contextos acadêmicos contemporâneos.

Palavras-chave: Ouvidoria; Ensino Superior; Universidade Pública; Gestão Estratégica; Transparência.

THE OMBUDSMAN AS A STRATEGIC MANAGEMENT TOOL IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS: A LITERATURE REVIEW

ABSTRACT

The establishment of the public ombudsman in Brazil is recent and, more specifically, the ombudsman in public universities; consequently, the performance of the Brazilian ombudsman and the implementation of national management models are insufficiently reported in the literature. In this article, through bibliographical research, the main conceptions, as well as particularities, of the Brazilian ombudsman are reviewed, in order to support empirical studies whose aim is to understand how public universities use this sector as a strategic instrument. Finally, it considers the use of the ombudsman to be essential and strategic to meet the social, legal and administrative demands of contemporary academic contexts.

Keywords: Ombudsman; Higher Education; Public University; Strategic Management; Transparency.

EL OMBUDSMAN COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN ESTRATÉGICA EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

RESUMEN

La creación del ombudsman público en Brasil es reciente y, más específicamente, la ombudsman en las universidades públicas; en consecuencia, la actuación del ombudsman brasileño y la implementación de modelos nacionales de gestión están insuficientemente relatados en la literatura. En este artículo, a través de una investigación bibliográfica, se revisan las principales concepciones, así como las particularidades, del ombudsman brasileño, con el fin de sustentar estudios empíricos cuyo objetivo es comprender cómo las universidades públicas utilizan este sector como instrumento estratégico. Finalmente, considera fundamental y estratégico el uso del ombudsman para atender las demandas sociales, jurídicas y administrativas de los contextos académicos contemporáneos.

¹ Servidor Técnico-Administrativo da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

² Servidor Docente da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutor em Administração Pública e Governamental da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

Palabras clave: Ombudsman; Enseñanza Superior; Universidad Pública; Gestión Estratégica; Transparência.

1 INTRODUÇÃO

Na atual conjuntura, a governança de Instituições de Ensino Superior (IES) tem fortalecido a ouvidoria pública, pois esta última converteu-se na instância de promoção e defesa de direitos, e de participação e controle social, constituindo-se em instrumento de fortalecimento da democracia participativa e valorização da cidadania, que assegura o fim público da ação administrativa (SANTIAGO; ANDRIOLA; LIMA, 2019). É o setor organizacional que possui relevância semelhante a outros mecanismos de democracia participativa, como as conferências nacionais, comissões e conselhos de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, mesas de diálogo e dos fóruns interconselhos. Enquanto os demais “introduzem a participação popular e a formulação de políticas, mesmo que apenas em caráter consultivo, as ouvidorias influenciam o aspecto decisivo da implementação da política” (COMPARATO, 2016, p. 13).

Menezes (2015) esclarece que cabe a ouvidoria, em sua atuação, realizar a mediação das relações entre cidadão e administração pública de forma qualificada, o que possibilita a identificação de janelas de oportunidade para o aperfeiçoamento da gestão pública e, portanto, consiste em um mecanismo facilitador para a efetivação da gestão estratégica na Administração Pública. De fato, o grande potencial das ouvidorias públicas se traduz na oportunidade democrática, gerencial e comunicativa para a gestão pública e para os cidadãos (SILVA; OLIVEIRA, 2020).

As estruturas organizacionais das ouvidorias evoluíram ao longo do tempo, tanto em arcabouço legal como também em suas formas de gestão, de modo que incorporaram novas perspectivas de atuação, em que se destaca o seu papel estratégico dentro das organizações (MENEZES, 2015). Na interlocução direta com seu público-alvo, traz aos gestores as fragilidades, assertividades e possibilidades internas e externas. Atuando com integridade, configura-se em mecanismo preventivo de detecção e responsabilização por atos de desvio de conduta na gestão do dinheiro público no âmbito de competência do Poder Executivo Federal, auxiliando os gestores na tarefa de redirecionar políticas, aperfeiçoar processos e eliminar riscos. É, portanto, parte do planejamento estratégico das organizações (CYRILLO, 2022; PIEGAS, 2021; SILVA; PARENTE, 2020; ANDRIOLA, 2016).

2 METODOLOGIA

Este artigo resulta de estudo mais amplo, em curso de mestrado profissional em Gestão Pública, cujo objetivo geral foi compreender a atuação da ouvidoria em na Universidade Federal do Cariri (UFCA), localizada na região do Cariri cearense, sob a perspectiva da sua interrelação com a gestão estratégica desta instituição. Dentre os objetivos específicos, estabeleceu-se o de revisar as abordagens teóricas balizadoras da ouvidoria como instrumento de gestão estratégica em instituições acadêmicas públicas brasileiras, as quais são apresentadas a seguir.

Com o intuito de compreender os conceitos relacionados ao estudo sobre gestão estratégica, ouvidorias públicas e atuação estratégica nas organizações, foi realizada uma revisão bibliográfica dos trabalhos sobre o desempenho de ouvidorias em órgãos públicos, sobretudo em Universidades.

Corroborando a natureza qualitativa do estudo de caso em desenvolvimento, procedeu-se a um levantamento bibliográfico em variadas fontes especializadas na área de Administração Pública, a saber: Google Acadêmico, Periódicos da CAPES, JSTOR e SciELO, de dissertações e teses disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira e na Base de Conhecimento da Controladoria Geral da União (CGU), bem como em livros. Outro critério foi avaliar e selecionar apenas artigos relacionados à área da educação. Também foram observadas doutrinas e legislações para embasamento legal do tema, identificando-se o que vem sendo discutido e fornecer conteúdos relevantes para fundamentar o estudo e a compor o referencial teórico da pesquisa.

Para o levantamento bibliográfico foram usados os seguintes descritores: “Ouvidoria”, “Pública”, “Gestão Estratégica”, “Gestão de Serviços”, “Processos”, “OGU”, “Estrutura Organizacional”, “Entrevista”, “Relatório”, “Análise textual”, “Manifestações”, “Inter-relação”, “Modelo de Maturidade”, “MMOuP”, “Estruturação”, “Educação” e “Universidade”, pesquisados separadamente e em combinações entre os termos. Os primeiros resultados da pesquisa bibliográfica corroboram com estudos bibliométricos que indicam que a produção no tópico ainda é relativamente escassa, conforme recorte apresentado no Quadro 1.

Quadro 1. Estudos em ouvidoria e gestão estratégica em universidades

Autoria (Ano)	Título da obra	Objetivo Geral	Palavras-chave
Amorim (2022)	Adequação das ouvidorias universitárias públicas ao modelo de maturidade da CGU.	Propor ações para adequar as ouvidorias universitárias públicas ao Modelo de Maturidade em Ouvidorias Públicas (MMOuP) estabelecido pela Controladoria Geral da União.	Ouvidorias; Universidades e Faculdades Públicas; Direito à Informação; Controle Social; Maturidade.
Assis (2020)	O processo de implantação de uma ouvidoria universitária: contribuições e perspectivas para a experiência da Escola de Administração da UFBA.	Identificar ações e possibilidades para que a Ouvidoria da Escola de Administração da UFBA se torne mais relevante e ativa no cotidiano universitário.	Ouvidoria; participação Social; gestão estratégica; comunicação; mediação de Conflitos; serviço público.
Biagini (2022)	As ouvidorias públicas frente ao assédio moral: o caso das Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil.	Analisar o papel e a influência da ouvidoria na gestão e prevenção do assédio moral no trabalho nas Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil é o objetivo geral desta tese.	Assédio moral no trabalho; Instituições Públicas de Ensino Superior; Ouvidoria; Ouvidoria Pública.
Capovilla (2016)	Análise das Estruturas de Controle Interno de Organizações Governamentais por meio de Modelo de Maturidade	Analisar a maturidade das estruturas de controle interno de organizações governamentais brasileiras que implementam políticas públicas para a agricultura.	Maturidade; Controle Interno; Administração Pública.
Lorena (2015)	A contribuição estratégica da ouvidoria pública para a gestão de processos de negócios nas IFES.	Analisar como as ouvidorias públicas poderiam auxiliar estrategicamente a Gestão de Processos de Negócios ou BPM (Business Process Management) nas IFES.	Gestão de Processos de Negócios; BPM; Ouvidoria Pública; Apoio Estratégico; Gestão Universitária
Marques (2015)	Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília.	Analisar como a ouvidoria da UnB tem atuado enquanto espaço de gestão democrática, mediando a participação e resolução de conflitos.	Ouvidorias; Participação social; Teoria da ação comunicativa; Instituições participativas.
Menezes (2015)	Ouvidorias públicas federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social.	Apresentar e discutir elementos que contribuem para que as ouvidorias públicas cumpram o seu papel no fortalecimento da gestão social no Brasil, por meio de uma ação autônoma que induza a participação social e favoreça os processos de accountability.	Gestão Social; Gestão Estratégica; Administração Pública Gerencial; Administração Pública Societal; Ouvidorias Públicas Federais; Participação e Controle Social
Oliveira (2016)	OUIDORIA DA UFCG: controle social e melhoria da gestão universitária.	Fazer um diagnóstico da Ouvidoria da UFCG, para entender como este órgão vem contribuindo com a gestão estratégica e com o controle social na universidade.	Ouvidoria; Gestão estratégica; Melhoria gerencial; Controle social.
Palmeiras, Stacia e Sgari (2014)	Setor de ouvidoria: uma ferramenta estratégica para a tomada de decisão na gestão universitária	Mostrar que os dados da ouvidoria servem como um termômetro, detecta o que acontece e consegue prevenir conflitos.	Ouvidoria; Gestão universitária; Gestores; Tomada de decisão.

Fonte: elaboração própria.

Dos trabalhos identificados e listados no Quadro 1, apenas Amorim (2022) e Capovilla (2016) baseiam suas análises da atuação da ouvidoria na gestão estratégica e no MMOuP (tópicos descritos de modo detalhado a seguir), e Biagini (2022) cita uma vez em todo o seu documento. Por meio das buscas, foram identificados uma maior quantidade de trabalhos baseados no MMOuP e gestão estratégica, contudo, relacionados ao sistema de saúde SUS.

3. OS FUNDAMENTOS DA OUVIDORIA NA GESTÃO ESTRATÉGICA EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES) PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 (CF) consagrou o planejamento como determinante para o setor público, quando, então, os temas do pensamento estratégico começaram a ser incluídos na agenda e orientação das ações da Administração Pública. É reconhecido que a teoria e a prática da administração estratégica desenvolvidas no setor público emergem do mundo empresarial. Diferencia-se, contudo, da iniciativa privada, a qual é permitida a realização da sua gestão conforme tudo que a lei não proíbe. Na atividade administrativa governamental, as ações são centradas no artigo 37 da CF (1988), com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ou seja, é regida conforme as autorizações expressas na lei.

A Administração Pública demanda um protagonismo que se relaciona à inovação na gestão, fazendo aumentar a dimensão estratégica no setor público (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015). O advento da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), veio fortalecer o processo de transparência nos órgãos na administração pública, direta ou indireta, passando a proporcionar um amplo acesso à informação, bem como, reforça a obrigatoriedade de publicização das informações em ativas ou passivas. Além disso, estabelece o sistema de *accountability* como questão de democracia, em que se faz necessário manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizadas pelo seu desempenho (Campos, 1990). Nesse sentido, é crucial a compreensão sobre o tema gestão estratégica nas organizações públicas.

Rocha (1999), em análise etimológica, verificou que a origem do vocábulo estratégia remonta de vários séculos, de origem na Grécia, que designava situações políticas, guerras e jogos, expressando condições para o alcance de determinado desempenho competitivo. O termo foi, então, incorporado pela literatura empresarial a partir dos anos de 1950, numa orientação afinada com o discurso gerencial preponderante da administração científica por Taylor, Fayol e seus seguidores (Maximiano, 2000). Ansoff (1965) foi um dos pioneiros na ideologia e difusão da estratégia com o seu livro clássico “Estratégia Corporativa”, que tem como característica essencial a sistematização do processo da estratégia, que, segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), deu origem à Escola da estratégia denominada Escola do Planejamento.

A partir de 1970, a expressão foi introduzida e sedimentada no mundo da *práxis* empresarial, integrando-se às organizações por trazer a ideia de mapear futuras direções com base nos recursos existentes. Ao longo do tempo, o significado da palavra e o conceito de “estratégia” ganharam qualificadores, sendo associada a termos como políticas, metas, táticas, programas, sofrendo mutações nas organizações. Foi, conseqüentemente, assimilado por acadêmicos do campo da

administração e da economia (DIAS, 2021; FERNANDO; BERTON, 2012).

A perspectiva da estratégia nas organizações foi se ampliando, sendo atribuídos diversos conceitos e concepções, surgindo novos estilos, com uma visão mais centrada na análise do campo empresarial (BERGUE, 2011). Outra perspectiva é a da estratégia como posicionamento, concepção capaz de influenciar a conduta, que por sua vez impacta a performance das organizações (PORTER, 1983). Nesta abordagem, a vantagem se relaciona diretamente com a geração de valor adicional diferenciado para os usuários do serviço oferecido pelas organizações, esta última relacionada com as organizações públicas. Este contexto norteia os conceitos da estratégia, compreendido por Bergue (2011) como um conjunto de ações gerenciais orientadas para o posicionamento desejado de uma organização em um cenário futuro identificado.

Quanto ao termo “gestão”, Carpinetti (2012) o define como prática que deve ser aprimorada para o alcance de determinados fins, e, se aplicado ao setor público, resulta na redução da pobreza, melhoria da educação, preservação ambiental, entre outros. Para o autor supracitado, a gestão é um conjunto de ações práticas que fazem parte de um plano mais amplo de desenvolvimento, voltado à promoção da melhoria de uma instituição e dos serviços prestados ao seu público-alvo.

A expressão “gestão estratégica” pode ser compreendida, segundo Costa (2007), “como um processo sistemático, isto é, planejado, gerenciado, executado e acompanhado sob a liderança da alta administração da instituição, envolvendo e comprometendo todos os gestores e colaboradores da organização”. Conforme Ansoff e Macdonnell (1993), a gestão estratégica é parte de dois conceitos básicos da Administração Estratégica: o planejamento e a estratégia, em que o planejamento está dentre as funções do administrador e o conceito da estratégia surge na dinâmica das organizações. Entende-se, portanto, que a gestão estratégica corresponde às ações práticas executadas pela organização, e necessita de um planejamento prévio.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) explicam o porquê de planejar: a organização necessita coordenar suas atividades de modo integrado; a organização necessita considerar o futuro, de modo a preparar-se para inevitável: ter opções frente ao indesejável e controlar o controlável; a organização precisa de racionalidade, principalmente por meio de adoção de procedimentos formalizados, padronizados e sistemáticos; a organização necessita exercer o controle. Sobre a estratégia afirmam que guarda uma grande vinculação com a noção de planejamento, conforme se apresenta na discussão.

Os conceitos até aqui apresentados remetem à compreensão do planejamento no processo da gestão estratégica, em que o planejamento, segundo Sobral e Peci (2008), sendo realizado de modo apropriado, traz benefícios para as organizações, dentre os quais: proporciona senso de direção; focaliza esforços, maximiza a eficiência; reduz o impacto do ambiente; define parâmetros de controle; atua como fonte de motivação e comprometimento; potencializa o autoconhecimento organizacional e fornece consistência – fundamento lógico para tomada de decisão.

Nesta perspectiva, ainda segundo Sobral e Peci (2008), o planejamento formal tem duas funções principais: a de definir os objetivos da organização - o que deve ser feito - e a de delinear planos - como deve ser feito -. Apenas quando estas duas funções coadunam, é que se pode afirmar que o planejamento é assertivo, é bem-

sucedido em seus princípios e será positivo uma vez aplicado pela organização, elencando-se também planos de ação para contenção de casos de risco.

De acordo com a compreensão dos autores supracitados, corroborando com os estudos de Silva e Parente (2020), há uma divisão dos planos, numa abordagem do relacionamento do planejamento com a gestão estratégica nas organizações (Conforme Figura 1). Conforme Silva e Parente (2020), o plano estratégico é de longo prazo e possui objetivos gerais. É este plano que serve de base para táticos e operacionais, por meio da definição de objetivos, metas, instrumentos de avaliação e acompanhamento. Como desdobramento, estabelece-se o plano tático, traduzindo os objetivos gerais e específicos para uma área funcional; com diretrizes operacionais e estratégias de monitoramento, por meio de uma coordenação operacional que é a base de trabalho do último nível (SILVA; PARENTE Jr., 2020).

Por fim, o nível operacional detalha as ações mais específicas em níveis, realizáveis, normalmente em períodos curtos. Estão, neste plano, os processos finalísticos e os processos de apoio. Os primeiros são os objetivos diretos da organização, relacionados à entrega de valor, de bom serviço prestado ao público-alvo. Os processos de apoio, por sua vez, interagem com os objetivos gerais, sendo suporte para o alcance deles. Há, então, a retroalimentação do plano tático com resultados e contribuições. Este, por sua vez, retroalimenta o plano estratégico, completando um ciclo ininterrupto de trabalho com geração de informações, base de trabalho e resultados (SILVA; PARENTE Jr., 2020) ilustrado na Figura 1.

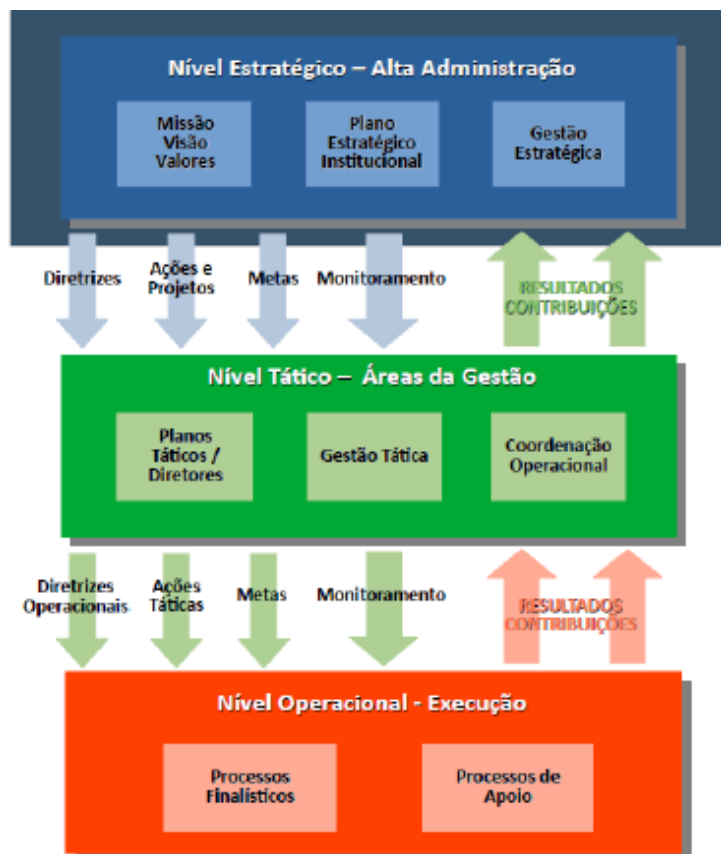


Figura 1. Relacionamento de planejamento e gestão estratégica.
Fonte: adaptada dos estudos de Silva; Parente Jr. (2020).

Os processos e a atuação da gestão das organizações públicas devem, desta forma, ser desenvolvidos sob os prismas do planejamento estratégico, tático e operacional. Nesse contexto, estes elementos passam a exercer papel estratégico no processo de formulação, implementação e execução de políticas públicas, uma vez que suas ações e entregas permitem aos serviços públicos serem aprimorados e qualificados (MENEZES, 2017; PIEGAS, 2021; SILVA, 2020; ARAÚJO et al., 2019; LAVOR; ANDRIOLA; LIMA, 2015).

3.1. O imperativo da “transparência”

A administração pública brasileira, de uma cultura de governo aberto, exige a aplicação de princípios de transparência, integridade, *accountability*, participação e controle social nas agendas de quase todas as organizações. Esses princípios são apontados como condição fundamental na boa governança pública, bem como pelas partes interessadas no próprio funcionamento de uma instituição (TEIXEIRA, 2006; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

De forma ampla, Teixeira (2006) define transparência pública da seguinte forma:

Transparência é ter condição de acesso a todas as informações sobre como o governo trabalha. A transparência quer dizer que a administração pública funciona de uma maneira aberta, baseada em princípios éticos, e é capaz de ser questionada a qualquer momento, em função da facilidade que têm os cidadãos e outros interessados em acessar as informações [...] (p. 36).

Uma gestão transparente preconiza fácil acesso e compreensão das informações, de modo a incentivar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão via controle social; além de divulgar as ações praticadas, seus efeitos e suas motivações (CRUZ; ÁLVARO, 2011; LOMBARDI, 2018). A transparência é materializada no acesso à informação pública, e caracteriza-se por apresentar:

[...] informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados. Além disso, a palavra “transparência” traz consigo um importante conjunto de associações morais e políticas, entre as quais: honestidade, lisura e abertura (p. 157).

Relacionada a esta lisura, o princípio da integridade, como preconiza o Decreto Nº 9.203 (2017) é conceituado como princípio de governança, sendo conceituado como uma série de “arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente”.

Estes arranjos que constituem a integridade perpassam também a *accountability*, termo que ganhou especial relevância nas últimas décadas, mesmo que não se tenha chegado a um consenso acadêmico sobre uma definição estrita para o termo. Ainda assim, é possível sintetizar este conceito como envolvendo a

prestação de contas da organização. Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) afirmam que o termo também abrange controle, responsabilização objetiva e subjetiva dos atos institucionais.

De acordo com Buta, Teixeira e Schurgueles (2018):

Accountability refere-se à relação entre duas partes, em que a primeira delega responsabilidade para a segunda, que deverá exercer a gestão dos recursos, o que gera uma obrigação de prestação de contas da segunda parte perante a primeira. [...] surge de uma relação semelhante à relação de agência, a qual envolve um contrato em que uma pessoa (principal) emprega outra (agente) para executar, em seu nome, um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão do agente [...] à obrigação dos agentes públicos de informar sobre seus atos, além de fornecer explicações aos interessados. [...] representa a capacidade das agências de controle de impor sanções sobre os detentores de poder que violam seus deveres públicos (p. 49).

Uma visão mais abrangente é apresentada por Olsen (2018), ao defender que os processos de accountability são importantes mecanismos de controle e manutenção da ordem em democracias contemporâneas, como por exemplo, sistemas eleitorais, hierarquias administrativas e tribunais. Segundo o autor a accountability tem como objetivo monitorar se os agentes estão cumprindo com suas obrigações e seguindo os princípios e regras estabelecidos, e puni-los caso haja algum descumprimento.

Os interessados nas organizações, não apenas devem receber informações de forma passiva, é princípio também da governança, algo que está em curso para se tornar de fato realidade no Brasil; a participação ativa das partes interessadas. De acordo com Sousa e Faria (2017), somente com a participação democrática é que o Estado conseguirá identificar as mazelas reais que afligem a sociedade e poderá agir com efetividade e eficiência. Entrementes, a ausência de consciência de cidadania é um obstáculo nesse percurso, pois somente haverá governança se houver participação das partes interessadas.

Todos estes pontos, princípios elencados acima, são pilares de governança em instituições públicas, devendo estar presentes no entendimento de toda a organização no tocante aos atos de gestão. Neste sentido, e só assim, serão superados os modelos tradicionais, arraigados em burocracia, conseguindo-se alicerçar as instituições numa troca de experiências e relações mais orgânicas (BRITO et al., 2021).

É aí que se destacam diversas abordagens e possibilidades da metodologia da gestão estratégica aplicáveis nas organizações públicas, considerando-se as adaptações necessárias ao setor, sempre em consonância com o ordenamento legal, os princípios constitucionais da administração pública, bem como pelo seu propósito organizacional, que não é voltado para o lucro, mas sim para o atendimento das demandas da sociedade, sendo este o motivo de sua existência (ABDALLA; CONEJERO; OLIVEIRA, 2019).

Pesquisas demonstram a existência e aplicabilidade de diversas abordagens da gestão estratégica no setor público, trazendo o olhar para os desafios e os

benefícios dessa atividade para a melhoria organizacional (BRITO et al., 2021). Aponta-se neste sentido a gestão estratégica da informação, que tem como intuito melhorar os processos da gestão, uma vez que esses precisam de informações de maneira rápida, com vistas a obter maior agilidade e assertividade nas decisões (CAMBOIM; PAIVA; TARGINO, 2016). Há também a gestão de resultados, que consiste na soma de diversos aspectos de controle e acompanhamento, bem como a comunicação interna e externa, em que a gestão estratégica é essencial na implantação do plano de ação (GONÇALVES; BRAGA; CAMPOS, 2011; PORPINO; STEFANI, 2014).

De forma igualmente relevante apresenta-se a gestão de recursos humanos, que auxilia na gestão estratégica e fortalece a área de recursos de pessoal, cujo capital vem ganhando relevância no entendimento organizacional nas últimas décadas (MELLO; AMANCIO, 2010). Há também a gestão da cadeia de suprimentos, que trata da modernização dos insumos e recursos a fim de reduzir gastos públicos, melhorando a eficiência (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011).

Por fim, mas não menos importante, principalmente na Era da informação, a gestão estratégica do conhecimento que apresenta um olhar aos cidadãos não apenas como contribuintes, mas também como pessoas que possuem direitos, bem como são fonte de informação e proposição para as organizações (BRAUN; MUELLER, 2014). São estes diversos aspectos de gestão que, consolidados, caracterizam o planejamento nos órgãos do poder público.

Para os fins desta pesquisa, tratou-se dos temas da gestão estratégica de maneira ampla, e traz sua abordagem de maneira mais específica nas organizações públicas, destacando para este estudo as relações entre o planejamento e a gestão estratégica nas organizações (IES), considerando os seguintes elementos do planejamento: estratégico, tático e operacional, nos processos de atuação da ouvidoria, transparência e gestão da informação e suas formas de retroalimentação dentro do micro e macrossistema organizacional, abordados a seguir.

3.2. As ouvidorias públicas como instância da gestão estratégica

As ouvidorias públicas são unidades administrativas dos ministérios; dos órgãos da Presidência da República e das entidades da administração indireta: autarquias, fundações públicas e empresas estatais. Surgem como forma de ampliar os canais de diálogo entre Estado e sociedade e oferecer novos espaços de exercício da cidadania, posicionando-se como instituição tradicionalmente próxima dos cidadãos, pela regularidade e contato com eles (CGU, 2021). Possibilita, então, maior participação da sociedade nas decisões da administração pública, por meio do acompanhamento e fiscalização das ações de Governo, com vistas ao atendimento de sua função social, denominada controle social (RICCI, 2009).

A ouvidoria tem um papel fundamental para o aprofundamento do conceito de cidadania, pois são instituídas com a finalidade de viabilizar os direitos dos cidadãos de serem ouvidos e terem suas demandas pessoais e coletivas efetivamente consideradas e tratadas no âmbito do órgão a qual a ouvidoria pertence, à luz dos

seus direitos constitucionais e legais (CGU, 2014).

Para Lyra (2009), “as ouvidorias constituem um dos instrumentos basilares de participação na gestão do Estado, visto se tratar de um mecanismo de democracia participativa”. Nesse sentido, a Controladoria Geral da União (2012) bem define o conceito de ouvidoria pública:

[...] uma instância 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 (p. 8).

Segundo o Manual da Ouvidoria (CGU, 2019), entende-se que o efetivo funcionamento das ouvidorias depende, cada vez mais, de sua estruturação e de sua integração à gestão das instituições nas quais estão inseridas. Desse ponto de vista (Kelmet al., 2014), consideram que os setores institucionais acabam incorporando, as estruturas, os modelos, tecnologias, padrões culturais e formas de representação da realidade predominantes na organização.

Nesse sentido, leva-se ao entendimento de que, no setor público, a ouvidoria preconiza uma participação colaborativa na instituição pública a que se vincula, sem hierarquia, mas em rede, com troca de informações e experiências, de tal forma que se tenha um sistema participativo (LYRA, 2009; OLIVEIRA, 2016).

Segundo Oliveira (2016), a existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público funciona como uma ferramenta essencial para ampliação do controle social e para expansão da democracia, por ser um canal livre para a mediação de conflitos e suporte à gestão das entidades públicas. Cabe a ressalva, entretanto, de que esta mediação deve contemplar um acesso não burocrático, que incentive e facilite tal participação. Portanto, a ouvidoria é mais que canal de comunicação, conforme bem expressa Brito et al. (2021, p. 17):

[...] instrumento de mudança, inclusão, controle e participação social, de prestação de contas à sociedade, uma escutatória junto ao cidadão, o canal de comunicação, o espaço de diálogo, da escuta sensível entre a organização e a comunidade. Manifesta-se como a “Pedagogia da Administração”, enquanto espaço de formação e informação, de mediação e conciliação de conflitos, bem como assume a competência a valorização dos direitos humanos e à promoção à ética. Apresenta-se, portanto, como mecanismo emancipador e inovador de gestão administrativa, com vistas à melhoria dos processos organizacionais (p. 17).

Este fator é exemplificado pelo Decreto nº 8.243 (2014), no que tange acerca da atuação da Ouvidoria Pública Federal, postulando que esta é uma:

instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

O presente entendimento legal torna elucidativa a complexidade exposta no bojo do atendimento e das manifestações de ouvidoria no que podem gerar, ou seja, traduzem o seu potencial na oportunidade democrática, gerencial e comunicativa para a gestão pública e para os cidadãos. Suas duas frentes de atuação, a de

buscar soluções para as demandas populares e de servir como base de informações gerenciais devem permanecer em equilíbrio, em vista à plena formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, primando pela transparência pública (SILVA; OLIVEIRA, 2020).

Nesse sentido, é fundamental compreender os conceitos e diferenças sobre a transparência. Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 49) definem a transparência em ativa e passiva, em que a ativa “consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal”, que resulta tanto de ações voluntárias dos gestores públicos quanto de obrigações impostas, determinando que sejam publicadas para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental. A transparência passiva como referente à obrigação do Estado em conceder, a todos os que o requeiram, o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por lei.

Para além da previsão em leis e normatizações como um dos princípios da Administração Pública, o sentido da transparência na atuação da ouvidoria, passa a ser relacionado com a gestão estratégica, conforme Cruz e Álvaro (2011), bem como Teixeira (2006). Na visão de Zuccolotto e Teixeira (2019) o tema da transparência dentro da gestão pública, é vista como um fator que tem um efeito positivo na confiança e na accountability, permitindo ao cidadão monitorar a qualidade do serviço público, o que demonstra que, nestes casos, teoria acadêmica e postulado governamental vêm concordando.

Serra, Carvalho e Carneiro (2012) esclarecem que nas ouvidorias públicas a questão da accountability diz respeito às práticas de controle social que assegurem um canal eficiente de interação entre a sociedade e a gestão governamental, como legislação democrática, facilidade de acesso para a população e a tramitação transparente e impessoal das manifestações.

A função das ouvidorias, no decurso do seu processo de institucionalização passou por constantes mudanças, até a promulgação da Lei 13.460 de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.294/2018, e a Portaria nº 581, de 6 de março de 2021, artigo 7º, que apontam as competências das ouvidorias, entre outras, que lhe seja atribuída por norma específica interna. Contudo, é importante considerar que o processo de estruturação das ouvidorias públicas está vinculado à própria institucionalização das organizações, que por sua vez, consolidaram-se de distintas formas, ao sabor de arranjos, muitas vezes, com baixa densidade normativa, modelos de gestão com alto grau burocrático, entre outras limitações administrativas, o que levou à geração de diferentes realidades no processo de consolidação das ouvidorias (CGU, 2021; NABAS, 2016; QUINTÃO, 2018).

Vismona (2011) apresenta elementos que definem uma boa estrutura para funcionamento da Ouvidoria, considerando que ela deve ser instalada de modo estratégico na instituição, com atribuições claras e bem definidas:

uma Ouvidoria bem estruturada, com o respaldo da alta administração, com independência para apresentar suas sugestões e autonomia em verificar as causas das reclamações apresentadas, é um ótimo suporte para auxiliar na melhoria da qualidade de serviços (VISMONA, 2011, p. 36).

O Guia de Orientação para Gestão das Ouvidorias (CGU, 2014) aponta ao tema da institucionalização, estruturação e subordinação das ouvidorias nas instituições, a importância da previsão expressa em instrumento legal ou normativo,

como evidência do reconhecimento formal e público das competências públicas das ouvidorias, que indica “maior estabilidade institucional” e mais facilidade para “alteração dos seus aspectos constitutivos”. A ouvidoria prevista apenas no regimento interno da instituição tem institucionalidade menor, porque pode ser modificada por ato interno. Quanto ao posicionamento adequado e satisfatório da ouvidoria, dentro da estrutura organizacional do órgão/entidade é como uma unidade de assistência direta e imediata ao titular do órgão, o que garante que a ouvidoria seja subordinada diretamente ao dirigente máximo, ou seja, equivale ao posicionamento dos titulares das unidades finalísticas do órgão. O posicionamento hierárquico em alto nível, dentro da estrutura organizacional, justifica a natureza estratégica da ouvidoria.

Para o Manual de Ouvidoria Pública da CGU (2021) as ouvidorias públicas devem ser estruturadas em eixos consistentes de governança, legitimidade e autonomia técnica, preferencialmente, vinculadas ao nível estratégico da instituição. Nesse contexto, em consenso e de forma complementar, Cardoso (2010) compreende o funcionamento das ouvidorias como um subsistema do macrossistema, no qual a dimensão operacional atua a partir de uma visão integrada com o processo organizacional das instituições, na medida em que suas ações entregam resultados para os níveis operacional, tático e estratégico, o que denota sua importância estratégica.

Ainda de acordo com Cardoso (2010) observa-se que, nessa perspectiva de atuação, o instituto da ouvidoria abrange a dupla função na relação sociedade-Estado, de que ela serve de comunicação entre as partes, acolhendo as suas reivindicações (críticas, denúncias, sugestões etc.), e de que tais manifestações devem ser tratadas e acompanhadas de competente gestão de informações, com a elaboração de relatórios que primem pela análise qualitativa, pela transparência e publicidade dessas informações, de forma útil ao Estado, para que o mesmo avalie a qualidade do serviço prestado e tome as medidas necessárias para a sua melhoria. A visão desta integração micro-macro está exemplificada na Figura 2.

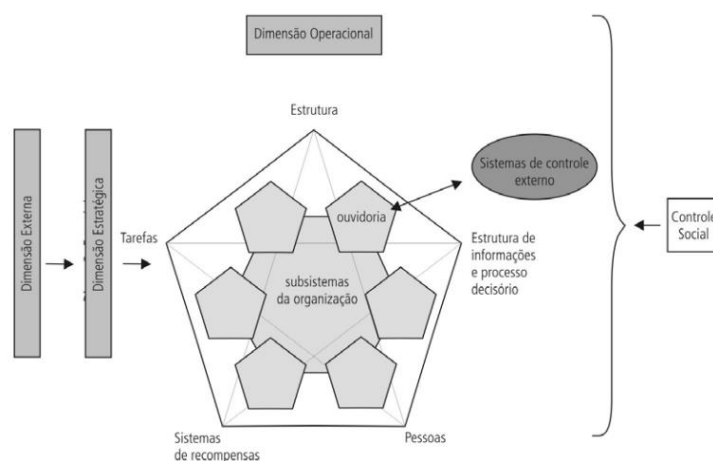


Figura 2. Visão integrada da ouvidoria como subsistema organizacional
Fonte: Cardoso (2010).

Menezes (2017) define que a atuação da ouvidoria pública numa perspectiva mais proativa, desponta como a mais nova ferramenta de gestão estratégica da qualidade nas organizações, considerando que dessa forma a natureza de suas

atividades não apenas recebe demandas dos cidadãos e atua sobre elas (atuação passiva), mas se incumbem de identificar e levantar informações junto aos cidadãos para subsidiar as decisões da alta direção do órgão quanto as melhorias e inovações que podem ser implementadas (atuação proativa). Adicionalmente, a avaliação do serviço público alinhada à atuação do Conselho de Usuários e Serviços Públicos, conforme o Guia Metodológico de avaliação de serviços públicos: revisa a Carta de Serviços; engaja conselheiros; entende a satisfação, a qualidade percebida e o processo decisório do gestor de serviço; cria consultas e pesquisas; e avalia os serviços públicos, apresentando resultados (CGU, 2021).

3.2.1. Sistemática de gestão de serviços da ouvidoria e sua práxis

A gestão das ouvidorias classifica-se em: reativas/passivas – seriam aquelas que somente reagiriam depois de provocadas, apresentando como desvantagem o prejuízo social de já ter ocorrido, ou seja, limita-se a procedimentos previstos em normativos. As proativas – seriam aquelas que antenadas às múltiplas relações institucionais e com visão sistêmica, atuariam junto ao núcleo de poder da organização, apresentando sugestões de correção de rumo, e evitando, portanto, o dano social. Tais modelos de ouvidorias não existem de forma “pura”, na realidade as organizações mesclam essas características ou funções, gravitando em um contínuo entre a defesa da instituição e a defesa do cidadão (CARDOSO, 2010).

Na prática de gestão, as manifestações recebidas são classificadas e caracterizadas consoante o artigo 3º do Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. A reclamação, primeiro tipo de manifestação, consiste na declaração e constatação de insatisfação com o serviço prestado, bem como com a cota dos agentes públicos. A um nível acima, a denúncia, segundo tipo de manifestação, aponta irregularidade e improbidade de atuação. Noutro prisma, o elogio, terceiro tipo de manifestação, é uma declaração de satisfação com o atendimento recebido e ou o serviço prestado pela instituição, assim como a sugestão, quarto tipo de manifestação, é uma ideia de aprimoramento, seja com base numa constatação positiva, seja negativa; sendo um importante fator de observação e avaliação. Por último, a solicitação de providências, quando o manifestante não apenas aponta um dado positivo ou negativo ou lança uma ideia, mas sim cobra que algo imediato e assertivo seja feito em favor do que está sendo tratado na manifestação.

Ainda de acordo com o Decreto nº 9.492 de 2018, a identidade do manifestante deve ser conferida com documentos de identificação válidos, seja a manifestação feita fisicamente ou por meio digital. Em resposta à manifestação, o ente público traz a decisão administrativa final, que comunica ao manifestante a posição do órgão em relação ao que foi manifestado, inclusive quando existir impossibilidade de responder ou de agir.

A sistematização de atividades em ouvidorias proporciona parâmetros comuns de atuação, cuja execução cabe à administração interna das ouvidorias, abrangendo a gestão de processos, transparência e prestação de contas, e gestão estratégica da informação (CGU, 2021; Oliveira, 2021). Brito et al. (2021) explica que a atuação da ouvidoria nesses processos engendra-se pela sistematização, compilação e confronto de dados, que, por sua vez, desponta na produção de relatórios gerenciais e de estudos específicos, com a função de gerar informações/insumos a serem disponibilizados aos gestores da instituição juntamente com as possíveis soluções,

como forma de subsídio para os processos de tomada de decisão da organização, dessa forma, a ouvidoria realiza uma atuação estratégica.

Conforme o Manual de Ouvidoria Pública (CGU, 2019) o processo de modernização das Ouvidorias avançou, com abrangência nas dimensões formativa, tecnológica, normativa e de monitoramento com efeito no aperfeiçoamento da gestão de processos e na atuação integrada das ouvidorias (CGU, 2021; Cardoso, 2010), materializados pela implantação de instrumentos gerenciais. Para tanto, há a utilização de ferramentas da gestão estratégica - ao aliar o uso dos recursos tecnológicos ao planejamento, plano de trabalho, fluxo de atendimento e produção de relatórios através de indicadores (ENAP, 2018); bem como ocorre de forma operacional, no controle das manifestações.

No âmbito da Administração Pública Federal, foi criado o Sistema de Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Federal (SisOuv) conforme Decreto nº 9.294/2018, que lançou a plataforma informatizada Fala.BR - integração do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). O Fala.BR define-se como um ambiente único para tratar as manifestações da ouvidoria, solicitações de simplificação e pedidos de acesso à informação, sendo uma ferramenta tecnológica de adesão obrigatória pelos órgãos federais.

Outro avanço veio com a criação da Rede Nacional de Ouvidorias, que tem a finalidade de integrar as ações de simplificação desenvolvidas pelas ouvidorias públicas, em busca da consolidação de uma agenda nacional de ouvidoria pública e participação social, por meio de planejamento estratégico e projetos; Plataforma Fala.BR; eventos e ações de capacitação para agentes públicos; normas-modelo aprovadas pela Rede, na garantia dos direitos dos usuários de serviços públicos, bem como compartilhamento de experiências e boas práticas, para assim aprimorar os serviços prestados à sociedade (OGU, 2022).

Ainda na lógica do aperfeiçoamento contínuo das ouvidorias públicas, a CGU/OGU desenvolveu novos instrumentos de melhoria da gestão da ouvidoria, como o Programa de Melhoria Continuada das Unidades de Ouvidoria – PROMOUV e o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública – MMOuP, com o objetivo de estabelecer modelos de desempenho e processos de apoio à melhoria da gestão do SisOuv, por meio de ações de acompanhamento, de processos avaliativos, de monitoramento e de orientações de ordem técnica junto as unidades de ouvidoria. Para este estudo serão utilizados dados do autodiagnóstico do MMOuP da UFCA, considerando a avaliação do diagnóstico referente as dimensões estruturante, essencial e prospectiva, conforme desenvolvimento da pesquisa. Para melhor compreensão da implementação do MMOuP nas unidades de ouvidorias apresentam-se, na sessão seguinte, os principais conceitos que o definem segundo o seu referencial teórico.

3.2.2. O Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP)

O Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública é definido “como um instrumento para auxiliar o processo de melhoria da gestão das unidades de ouvidorias, o fortalecimento da integridade pública e o desenvolvimento de mecanismos de combate à corrupção.

Segundo o referencial teórico do MMOuP, o modelo “responde à necessidade de dotar as ouvidorias públicas de instrumentos de referência para o desenvolvimento institucional coordenados para a ampliação dos processos de integração entre as unidades e de criação de um ambiente de segurança jurídica ao administrado em suas interações com o Estado” (CGU, 2021).

Cabe destacar que a implementação do Modelo de Maturidade em Ouvidoria (CGU, 2021) tornou-se obrigatória nas unidades do SisOuv, nos termos do Art. 76 da Portaria 581/2021. Ademais desde 2021 essas unidades passam por avaliações anuais, nos termos dos artigos 77 e 78 da referida Portaria, com ações voltadas para o exercício das unidades -realizadas por amostragem -com o objetivo de verificar se as atividades em ouvidorias estão sendo adequadamente exercidas e de identificar questões, em sua atuação, que apresentem potencial impacto no cumprimento de suas atribuições legais, boas práticas e oportunidades de aprimoramento nas unidades.

O MMOuP apresenta-se como uma ferramenta norteadora das ouvidorias públicas no Brasil, voltada a melhoria contínua dos serviços prestados, o qual foi desenvolvido por meio da Controladoria-Geral da União, com consultoria do Programa da União Europeia para Coesão Social na América Latina, o EUROsociAL (CGU, 2021). Vale destacar que, um modelo de maturidade objetiva avaliar os níveis de capacidade para o exercício das competências atribuídas a determinada instituição; em que, o nível de maturidade relaciona-se com o nível de capacidade de uma instituição, alcançado a partir da transformação e evolução de um ou mais dos seus elementos de processos e/ou projetos (BRASIL, 2021).

Conforme levantado por Amorim (2022), no Brasil não há um modelo de maturidade voltado exclusivamente às ouvidorias públicas universitárias que auxilie no desenvolvimento de competências administrativas; bem como, existe pouca informação disponível sobre a gestão ideal das ouvidorias, tampouco que sejam aplicáveis ao cenário de interação e participação social. Contudo, ressalta que para o contexto das ouvidorias em geral e, especialmente aquelas vinculadas ao Sistema de Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Federal (SisOuv), dispõe da publicação da Portaria CGU nº 581/2021, que constitui um normativo para direcionar as ouvidorias federais a se adequarem a um modelo padrão de gestão e tratamento das manifestações e a gestão de pessoas em sua atuação.

Assim, o objetivo principal do MMOuP é proporcionar uma oportunidade para análise e reflexão conjunta sobre as características da unidade e as oportunidades de aperfeiçoamento de que ela dispõe para sua maturidade por meio de sua atuação. O MMOuP corresponde a um instrumento formado por uma matriz estruturada em quatro dimensões, conforme especificado no Quadro 2.

Quadro 2. Dimensões do Modelo de Maturidade em Ouvidoria (MMOuP).

Dimensão	Descrição
Estruturante	Agrega aspectos gerais sobre infraestrutura, planejamento, gestão de pessoas e garantias do titular da unidade de ouvidoria.
Essencial	Voltada à aferição da maturidade dos processos da ouvidoria, tais como aqueles relacionados ao tratamento das manifestações ou governança de serviços da instituição a qual a unidade de ouvidoria está vinculada.
Prospectiva	Volta à aferição dos projetos levados à cabo pela unidade de ouvidoria, em especial aqueles que buscam, de forma ativa ou proativa, informações úteis à gestão junto aos usuários de serviços públicos.

Específica	Dimensão modular a ser desenvolvida de acordo com as características de um dado conjunto de unidades de ouvidorias, com vistas a aferir a maturidade das capacidades necessárias à execução de atividades específicas (ex: atuação como órgão central de rede ou sistemas).
-------------------	---

Fonte: baseado em MMOuP (CGU, 2021).

As ouvidorias públicas passaram a configurar o desenho organizacional das universidades públicas brasileira, considerando que ocupam um relevante papel na estrutura da administração pública. Logo, a implementação das ouvidorias nas IES veio proporcionar a promoção da participação e controle social, bem como ampliar as alternativas de comunicação entre a instituição e sociedade.

3.3. Ouvidorias na gestão estratégica das universidades públicas

A democratização do Ensino Superior no país foi garantida, a partir da CF de 1988, estabelecida por meio de um conjunto de políticas de educação e de proteção social no país, intensificando-se a necessidade de implementação de mecanismos de participação, controle social e de transparência nas instituições públicas de ensino, conforme propõe a nova gestão pública.

Desse modo, a implantação e o incremento das ouvidorias públicas nas IES pelo país ganharam maior impulso a partir de diversos fatores, entre eles se destaca o advento do Código de Defesa do Consumidor; a luta de ouvidores e pessoas que veem na ouvidoria uma possibilidade para defesa dos direitos humanos. Outro fator que pode ser apontado é a ideia da ouvidoria como abertura à participação e ao controle social; e com a criação do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU), em 1999 (VILANOVA, 2012).

A obrigatoriedade do órgão da ouvidoria nas IES, só ocorreu com o advento da Lei n. 10.861 de 2004 – que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e da Portaria Ministerial nº 1.264/2008 - que dispõe sobre o Instrumento Externo de Avaliação das IES, visto que passariam a contar na autoavaliação institucional na dimensão comunicação com a sociedade. Conforme a Lei de Sinaes, as instituições devem estar em constante processo de avaliação, adotando os critérios por ela proposto, a ponto de integrá-los à cultura de gestão institucional, sendo a ouvidoria um importante instrumento.

Donadeli e Mendes (2011) comungam da ideia, ao definir que as ouvidorias nas universidades têm como função controlar a qualidade do serviço educacional, com atuação na análise crítica da educação superior, considera os anseios da comunidade acadêmica, e se referencia no cumprimento da função social da instituição. Nessa perspectiva, a ouvidoria universitária vem se posicionando como de extrema importância no contexto acadêmico. Seu papel vem sendo tema em muitos encontros, congressos, fóruns, dentre outros, em que a atuação da ouvidoria contribui com a identificação de problemas, na busca por soluções de conflitos, em prol da comunidade acadêmica em geral e público externo à universidade. Funciona como um instrumento de participação social e mecanismo de transparência e accountability, fortalecendo uma gestão democrática e que seja reflexo das complexidades existentes nas universidades públicas (PEREIRA, 2014).

Autores como Luz (2012), Cunha (2012), Calado (2012), Viana (2012), Brito et al. (2021), Piegas (2021) entre outros, enfatizam a real função da ouvidoria nas IES,

que está para além de um canal de comunicação, pois trazem a função de ajudar a eliminar dúvidas, a permitir a transparência, incrementar a participação no processo decisório da gestão e indicar caminhos para diagnosticar e promover medidas que permitam solucionar problemas da universidade. Também realiza o gerenciamento de conflito, o qual propicia que situações impróprias tenham um desfecho claro e adequado. Segundo Calado (2012) pode-se dizer que, desta forma, que a ouvidoria universitária serve como um indicador para a real situação da instituição, sendo um termômetro da gestão pública.

Acrescenta-se que o foco da atuação das ouvidorias universitárias recai sobre a qualidade do serviço educacional prestado, tendo em vista a responsabilidade com a formação integral e permanente do profissional, assim como o comprometimento com os valores da vida e o progresso da sociedade (PIEGAS, 2021). Nesse sentido, as ouvidorias nas IES têm a prerrogativa de propiciar, além do aperfeiçoamento à gestão universitária, o estímulo à cidadania, aos princípios da justiça e eficiência administrativa, embora movida por um agir individual, desencadeia mudanças não apenas na comunidade acadêmica, mas na sociedade como um todo, ou seja; o proceder individual, contribui na maior parte dos casos para benefícios em favor de todos (CUNHA, 2012).

Corroborando, Sousa (2021, p. 14) afirma que, no ambiente da universidade, a ouvidoria se tornou, em pouco tempo, um espaço educador,

[...] fomentando processos racionais para gestão, parâmetros para um trabalho decente, limites para as práticas de redução de dignidade e repositório conceitual para o compartilhamento de experiências e de modos avançados de gerir os bens públicos, sociais [...]" (p. 14).

Nesse sentido, Melo (2016) destaca que um trabalho de ouvidoria pode surtir um efeito no planejamento estratégico de uma instituição, e notadamente, em instituições de caráter complexo e relevante como é o das universidades que congregam diversas atividades que precisam ser planejadas a curto, médio e longo prazo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se neste artigo revisitar os fundamentos teóricos que balizam a compreensão e intervenção – através de estudos empíricos – da atuação das ouvidorias na gestão estratégica das Instituições de Ensino Superior (IES). Além do estudo de caso realizado na ouvidoria da UFCA, espera-se que a estruturação básica apresentada inspire outros estudos em nível local, tão oportunos e necessários para a consolidação do tema, tanto entre teóricos como profissionais – com destaque para ouvidores e pela alta administração das universidades.

Faz-se necessário conscientizar os Gestores Universitários para o fato de que com ouvidorias distanciadas dos serviços e atividades bem planejados e estabelecidos, alinhados ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e à Governança Organizacional, conforme as diretrizes vigentes, não será possível realizar uma gestão universitária eficaz e eficiente, à luz das atuais demandas sociais, legais e administrativas da contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

- ABDALLA, M. M.; CONEJERO, M. A.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). **Administração estratégica: da teoria à prática no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2019.
- AMORIM, D. A. **Adequação das ouvidorias universitárias públicas ao modelo de maturidade da CGU**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2022.
- ANDRIOLA, W. B. Planejamento Estratégico e Gestão Universitária como Atividades Oriundas da Auto-Avaliação de Instituições de Ensino Superior (IES): o Exemplo da Universidade Federal do Ceará (UFC). **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 2, n. 2, p. 2-22, 2016.
- ANSOFF, I. **Estratégia corporativa**. Nueva York: McGraw Hill, 1965.
- ANSOFF, I.; McDONNELL, E. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.
- ARAÚJO, S. A. D. L.; ANDRIOLA, W. B.; CAVALCANTE, S. M. D. A.; CHAGAS, D. M. M. Efetividade da assistência estudantil para garantir a permanência discente no ensino superior público brasileiro. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 24, n. 3, p. 722-743, 2019.
- ASSIS, V. C. S. **O processo de implantação de uma ouvidoria universitária: contribuições e perspectivas para a experiência da Escola de Administração da UFBA**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil, 2020.
- BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: Educs, 2021.
- BIAGINI, L. **As ouvidorias públicas frente ao assédio moral: o caso das Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade do Minho Cotutela da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil, 2022.
- BRAUN, C. C.; MUELLER, R. R. A gestão do conhecimento na administração pública municipal em Curitiba com a aplicação do método OKA. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 983, 2014
- BRITO, M. I. L. *et al.* **Ouvidoria brasileira: cenários e desafios**. Brasília: UNB, 2021.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELES, V. Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. **Pretexto**, v. 19, n. 4, p. 46-62, 2018.
- CAMBOIM, L. G.; PAIVA, S. B.; TARGINO, M. D. G. Gestão estratégica da informação em coordenações de cursos de graduação de universidades públicas federais. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 6, n. 1, p. 223-237, 2016.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CAPOVILLA, R. A. **Análise das estruturas de controle interno de organizações governamentais por meio de Modelo de Maturidade**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: IPEA, 2010. https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/td_1480.pdf
- CARPINETTI, L. C. R. **Gestão da qualidade**. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Gestão Pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo? **Anais do 20º Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública** (p. 10-13), Lima, Peru, 20, 2015.

COMPARATO, B. K. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In Menezes, R. A., & Cardoso, A. S. R. (Orgs.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios** (p. 43-53). Brasília: IPEA, 2016.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988.

<https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817>

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sumário executivo pesquisa diagnóstico das ouvidorias do Poder Executivo Federal.** Brasília, 2012.

<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/projeto-cgu-unesco/edital2011-8consultorouvidoria2/914brz5009edital082011.pdf>

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual da Ouvidoria Pública: rumo ao sistema participativo.** Brasília, 2019.

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29959/11/manual_de_ouvidoria_publica.pdf

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **MMOuvP: Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: referencial teórico.** Brasília, 2021.

COSTA, E. A. **Gestão Estratégica.** São Paulo: Saraiva, 2007.

CRUZ, C. F.; ÁLVARO, M. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2011.

CUNHA, A. B. Ouvidoria universitária: administrando conflito. In Fava, A. et al. (Org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência** (pp. 87-91). Florianópolis, SC: Trilho da Ilha, 2012.

CYRILLO, R. M. A. Ouvidoria Pública como mecanismo de enfrentamento à Corrupção e sua Interface com o Programa de Integridade. **Revista Cadernos Técnicos da CGU**, v. 1, p. 31-42, 2022.

Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília, DF, 2017.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm

Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. **Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.** Brasília, DF, 2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm

DIAS, T. F. **Estratégia nas organizações públicas.** Brasília: PNAP, 2021.

DONADELLI, P. H. M.; MENDES, R. C. L. O. A ouvidoria nas instituições de ensino superior e a efetivação do serviço educacional. **CAMINE: Caminhos da Educação**, v. 3, n. 2, p. 1-9, 2011.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Curso gestão em ouvidoria.** Brasília, 2018.

FERNANDES, B. H. R.; BERTON, L. H. **Administração Estratégica: da competência empreendedora à avaliação de desempenho**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, E.; BRAGA, F. M. S. A.; CAMPOS, E. S. A. Avaliação executiva de indicadores no governo do estado de minas gerais: análise da implementação de uma ferramenta de monitoramento e avaliação. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1891-1914, 2011.

KELM, M. L. *et al.* Institucionalização das iniciativas socioambientais das organizações: interfaces entre a teoria do desenvolvimento social de Habermas e o isomorfismo da teoria institucional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, p. 401-415, 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Brasília, 2004.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm

LAVOR, J. F.; ANDRIOLA, W. B.; LIMA, A. S. Avaliando o impacto da qualidade da gestão acadêmica no desempenho dos cursos de graduação: um estudo em Universidade pública Brasileira. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 8, p. 233-254, 2015.

LOMBARDI, L. **A ouvidoria como instrumento de participação social e transparência**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Brasil, 2018.

LORENA, A. L. F. A. Contribuição estratégica da ouvidoria pública para a gestão de processos de negócios nas IFES. In Biagini, L. (Org.). **O papel da ouvidoria no contexto acadêmico universitário**. Recife: Editora UFPE, 2015.

http://www.upe.br/ouvidoria/phocadownload/userupload/publicacoes/o_papel_da_ouvidoria_no_contexto_academico_universitario.pdf

LUZ, R. J. P. Ouvidoria da UFSC. In Fava, A. et al. (Org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência** (pp. 34-45). Florianópolis, SC: Trilho da Ilha, 2012.

LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prima Facie**, v. 8, n. 15, p. 161-91, 2009.

MARQUES, P. M. F. **Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, Brasil, 2015.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração** (5ª ed.). São Paulo: Atlas, 2000.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista Administrativa Pública**, v. 47, n. 3, p. 745-775, 2013.

MELLO, M. L. B. C.; AMANCIO, A., F. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 613-636, 2010.

MELO, L. L. S. **A ouvidoria e suas contribuições ao planejamento estratégico: o papel da ouvidoria no contexto acadêmico universitário**. Recife: Editora da UFPE, 2016.

MENEZES, R. A. **Ouvidorias públicas federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social**. Brasília: IPEA, 2015.

- MENEZES, R. A. **A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/2/td_2286_Sumex.pdf
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- NABAS, J. M. **Ouvidorias em saúde: proposta de um modelo de avaliação de sua institucionalização enquanto instrumento de accountability e gestão estratégica e participativa**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Brasil, 2016.
- OLIVEIRA, T. F. S. **Ouvidoria da UFCG: controle social e melhoria da gestão universitária**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, PB, Brasil, 2016.
- OLSEN, J. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia**. Brasília: ENAP, 2018.
- OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Rede Nacional de Ouvidorias**. Brasília: 2022. <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias>
- PALMEIRAS, J. B.; STACIA, M. A.; SGARI, R. Setor de ouvidoria: uma ferramenta estratégica para a tomada de decisão na gestão universitária. **Anais do 14º Colóquio Internacional de Gestão Universitária**, Florianópolis, Brasil, 14, 2014.
- PEREIRA, E. A. As ouvidorias universitárias no Brasil: um instrumento eficaz de accountability na gestão educacional democrática? **Anais do 4º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. Porto, Portugal, 4, 2014. http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/EnilsonAraujoPereira_GT2_integral.pdf
- PIEGAS, B. O. Uma abordagem sobre o papel estratégico das ouvidorias públicas. In Brito, M. I. L. et al. (Orgs.). **Ouvidoria brasileira: cenários e desafios** (p.p. 99-113). Brasília: UNB, 2021.
- PORPINO, G.; STEFANI, E. O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 343, 2014.
- BRASIL. **Portaria nº 581, de 9 de março de 2021**. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2021. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563>
- PORTER, M. E. Industrial organization and the evolution of concepts for strategic planning: the new learning. **Managerial and Decision Economics**, v. 4, n. 3, p. 172-180, 1983.
- QUINTÃO, T. T. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 297-324, 2018.
- RICCI, R. G. M. S. (2009). Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 9, n. 98, p. 9-12, 2009.

- ROCHA, W. **Contribuição ao estudo de um modelo conceitual de sistema de informação de gestão estratégica**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 1999.
- SANTIAGO, M. G. C.; ANDRIOLA, W. B.; LIMA, A. S. Governança corporativa: avaliação do uso das melhores práticas em uma Instituição de Ensino Superior (IES). **Revista Educação e Linguagem**, v. 6, n. 1, p. 14-34, 2019.
- SERRA, R. C.; CARVALHO, J. R.; CARNEIRO, R. Accountability democráticas e as ouvidorias. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 30, 2012.
- SILVA, A. D. F.; PARENTE, R., Jr. Caminhos da governança pública: governança em segurança institucional: ferramenta estratégica para a geração de valor público da instituição. **Revista do Serviço Público**, v. 71, p. 284-314, 2020.
- SILVA, J. I. A.; OLIVEIRA, T. S. F. Ouvidoria e gestão pública: uma relação necessária. **Holos**, v. 5, n. 36, 2020.
- SOBRAL, F.; PECCI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.
- SOUSA, J. G., Jr. Prefácio. In Brito, M. I. L., Pfaffenseller, A. C. A. & Bertachini, L. (Orgs.). **Ouvidorias brasileiras: cenários e desafios** (p. 8-15). Brasília: Universidade de Brasília, 2021.
- SOUSA, L. M. C. C.; FARIA, E. F. Governança corporativa na administração pública brasileira: um processo em construção. **Revista Jurídica Direito & Paz**, v. 9, n. 37, p. 273-292, 2017.
- TEIXEIRA, A. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção para a corrupção**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- TRIPADAPALLI, P.T.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 401-433, 2011.
- VIANA, H. R., Jr. A ouvidoria nas instituições de Ensino Superior no Brasil: uma abordagem sobre a aplicação no ponto de vista social, estratégico e mercadológico. In Fava, A.; Almeida, A. C.; Podestá, A., Jr.; Vilanova, Fátima (Orgs.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência** (p. 73-86). Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012.
- VILANOVA, M. F. V. As ouvidorias universitárias. In Fava, A. *et al.* (Orgs.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012.
- VISMONA, Edson Luiz. A Evolução das Ouvidorias no Brasil (p. 29-42). In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric. (Orgs.). **Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas: UNICAMP/Ouvidoria, 2011.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: ENAP, 2019.