



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação  
**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**SARA DANIEL DA SILVA**

**Institucionalização da Ouvidoria como Instrumento de apoio ao Controle  
de Gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)**

**CAMPO GRANDE/MS**

**2020**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**SARA DANIEL DA SILVA**

**Institucionalização da Ouvidoria como Instrumento de apoio ao Controle de Gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Contabilidade e Controladoria. Linha de pesquisa: Controle Gerencial.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo.

**CAMPO GRANDE/MS**

**2020**

**SARA DANIEL DA SILVA**

**Institucionalização da Ouvidoria como Instrumento de apoio ao Controle de Gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)**

Esta dissertação foi julgada aprovada para a obtenção do Grau de Mestre em Ciências Contábeis na área de concentração em Contabilidade e Controladoria do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e aprovada, em sua forma final, em 27 de agosto de 2020.

---

Prof. Dr. Emanuel Marcos Lima  
Coordenador do Curso

---

Profa. Dra. Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo (orientadora)  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Apresentada à Comissão Examinadora composta pelos professores:

---

Profa. Dra. Elisabeth de Oliveira Vendramin  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

---

Prof. Dr. Bernardo Meyer  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Profa. Dra. Silvia Pereira de Castro Casa Nova  
Universidade de São Paulo

## AGRADECIMENTOS

A Deus, a quem sou totalmente dependente, pelo dom da vida, por ser meu vero amigo, meu auxílio, minha força e segurança, por direcionar meus caminhos e me abençoar com pessoas de luz, como minha família e amigos. Toda honra e glória a Ele.

Aos meus pais, Iva e Valmir, por todo amor e dedicação, pelos ensinamentos e bons princípios a mim repassados, por serem meu porto seguro. Aos meus irmãos, Priscilla, Leticia e Felipe, pela companhia, amizade, apoio e confiança, pelo amor fraternal a mim concedido todos os dias. Aos meus cunhados, pessoas muito especiais para mim, Amanda e Gabriel, pelas orações e apoio. A minha sobrinha Victória que, com apenas 2 anos de idade, me contagia com sua alegria sem igual e abrilhanta meus dias com amor e paz. A minha avó, Dasdores, e aos familiares que me apoiam.

A minha querida orientadora, Dra. Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo, idealizadora desse projeto, pelos ensinamentos, apoio, incentivo, confiança, carinho e paciência durante todo o mestrado, por ser inspiração e uma excelente orientadora, por me ensinar a ter autoconfiança, por contribuir de maneira muito positiva e significativa na minha vida. Ao professor Dr. Bernardo Meyer pelas relevantes contribuições na pesquisa. À professora Dra. Elisabeth de Oliveira Vendramin, pela ajuda, apoio e contribuição com esse estudo, pela criação de grupo no *WhatsApp* e videoconferência para sanar minhas dúvidas, por sempre me tratar com carinho e simpatia.

Aos participantes da pesquisa, ouvidores públicos e gestores da Instituição Federal de Ensino Superior, pelo tempo despendido e contribuição essencial neste estudo. À família NUPECON, Núcleo de Pesquisas e Estudos em Controle Gerencial, pelas discussões, aprendizados e contribuições. Ao professor Dr. Henrique Mongelli, pela ajuda e apoio na realização deste estudo. Ao Coordenador do Programa de Pós-Graduação, professor Dr. Emanuel Marcos Lima, pela disposição e auxílio. Aos professores do PPGCC/UFMS pelos aprendizados nas disciplinas. À professora Dra. Silvia Casa Nova, por todo conhecimento compartilhado. À Cíntia, por sanar minhas dúvidas.

A Natália, uma amiga incrível, pela ajuda na realização deste estudo, pela companhia e carinho, pelo incentivo e força em momentos difíceis, pela paciência para ouvir longos áudios sobre minhas ideias e dúvidas, e por me fazer rir. Ao João Paulo, por me ajudar em muitos momentos com a pesquisa, pela disposição e por compartilhar seus conhecimentos e vivências. A Agnes, pela grande amizade, pelas gargalhadas, pelo apoio e incentivo, pelas viagens aos eventos, pela companhia nas atividades do mestrado, e por sempre me ajudar em momentos complicados. A Laísa, pela companhia em várias experiências durante o mestrado, pelo incentivo e ajuda. Aos meus colegas do mestrado, especialmente Janaína e Flávia. Aos meus amigos Anderson, Matheus, Josiane e Igor, pela força e apoio, por acreditarem em mim, pela companhia.

Aos meus professores da graduação que me incentivaram a fazer o mestrado, especialmente Adelino, Lucélia e Vera. A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa e me ajudaram durante o mestrado.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Bem-aventurado aquele que tem o Deus de Jacó por seu auxílio, e cuja esperança está posta no Senhor seu Deus.

**(Salmos 146:5)**

## RESUMO

SILVA, S. D. (2020). *Institucionalização da Ouvidoria como Instrumento de apoio ao Controle de Gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

A ouvidoria consiste em um instrumento que materializa a demanda da sociedade por uma maior participação na administração pública, em que a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 13.460/2017 fomentaram para a sua regulamentação. Diante disso, esta pesquisa surgiu da inquietação em verificar se a demanda de atendimento legal da ouvidoria, é capaz, de fato, de provocar mudanças processuais enquanto ferramenta de apoio ao controle de gestão em nível institucional. Dessa forma, o objetivo principal deste estudo consistiu em propor a institucionalização da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão na gestão universitária. A base teórica utilizada foi a Teoria Institucional na perspectiva de Tolbert e Zucker (1996) visando identificar o estágio de institucionalização da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão. Como fase exploratória, tendo em vista explorar o funcionamento da ouvidoria no contexto de órgãos públicos, entrevistas semiestruturadas foram realizadas com 3 ouvidores de órgãos públicos. Utilizou-se a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo, proposta por Lefèvre e Lefèvre (2006), para análise desses dados. Em seguida, um estudo de caso interpretativista em profundidade foi realizado (Stake, 1995) mediante 13 entrevistas semiestruturadas com Ouvidor, Auditor Interno, Pró-Reitores e Diretores de Unidades da Administração Setoriais de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), além de pesquisa documental e observação direta. A análise dos dados do estudo de caso foi realizada por meio da análise de *template* proposta por King (2004). Os resultados da fase exploratória indicaram que não há formalização de exigências que abarcam igualmente todo o setor público quanto à inserção na função de ouvidor público. Empatia, paciência, confidencialidade de dados e sugerir ações de aperfeiçoamento são exemplos de habilidades e competências essenciais para a função de ouvidor. Há distinções entre as ouvidorias públicas em relação ao uso de sistemas informatizados, elaboração de relatórios gerenciais, pesquisa de satisfação dos usuários da ouvidoria e uso de manual procedimental. As dificuldades consistem em múltiplas funções do ouvidor, falta de sistema informatizado e desconhecimento do papel da ouvidoria. Os achados do estudo de caso apontaram que a ouvidoria é um instrumento importante para: controle social, melhoria do serviço público, canal de comunicação, combate à fraude e corrupção. Como meio de disseminar o papel da ouvidoria para a comunidade a IFES criou a Ouvidoria Itinerante. No contexto da ouvidoria universitária, foi constatado: uso da ouvidoria com má-fé, receio de se utilizar a ouvidoria, preocupação do gestor em lidar com demandas da ouvidoria, e a pouca utilização da ouvidoria para elogios. Ações de melhorias, com base nas demandas da ouvidoria, foram realizadas, como melhorias na infraestrutura. Observou-se desconhecimento da maior parte dos Diretores das Unidades Setoriais sobre gestão de riscos e controle interno. A falta de elaboração de relatórios gerenciais e a pouca participação nos Comitês da universidade, foram identificadas como fragilidades sobre a atuação da ouvidoria. O estágio de institucionalização da ouvidoria como instrumento de apoio ao controle de gestão encontra-se na pré-institucionalização. Proposições foram apresentadas, como: emissão de relatórios gerenciais pela ouvidoria; criação de projeto “Ouvidoria Positiva”, versão virtual da Ouvidoria Itinerante; treinamentos para gestores, e ouvidoria sempre encaminhar demandas para instâncias superiores para que possam estar cientes das manifestações e possibilitar controles internos para resolução dos problemas e melhorias dos serviços.

**Palavras-chave:** Ouvidoria, Controle de Gestão, Institucionalização, IFES.

## ABSTRACT

SILVA, S. D. (2020). *Institutionalization of the Ombudsman as an instrument to support Management Control in a Federal Higher Education Institution (IFES)*. Master's Dissertation, Graduate Program in Accounting, Federal University of Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

The ombudsman's office consists of an instrument that materializes society's demand for greater participation in public administration, in which the 1988 Federal Constitution and Law No. 13,460 / 2017 fostered its regulation. Therefore, this research arose from the concern to verify if the demand for legal assistance from the ombudsman's office is capable, in fact, of provoking procedural changes as a tool to support management control at the institutional level. Thus, the main objective of this study was to propose the institutionalization of the ombudsman as an instrument to support management control in university management. The theoretical basis used was the Institutional Theory in the perspective of Tolbert and Zucker (1996) in order to identify the institutionalization stage of the ombudsman as an instrument to support management control. As an exploratory phase, in order to explore the functioning of the ombudsman in the context of public agencies, semi-structured interviews were conducted with 3 public agency ombudsmen. The Collective Subject Discourse methodology, proposed by Lefèvre and Lefèvre (2006), was used to analyze these data. Then, an in-depth interpretative case study was carried out (Stake, 1995) through 13 semi-structured interviews with the Ombudsman, Internal Auditor, Pro-Rectors and Directors of the Sector Administration Units of a Federal Higher Education Institution (IFES), in addition to documentary research and direct observation. The analysis of the data of the case study was performed through the analysis of the template proposed by King (2004). The results of the exploratory phase indicated that there is no formalization of requirements that equally cover the entire public sector in terms of insertion in the role of public ombudsman. Empathy, patience, data confidentiality and suggesting improvement actions are examples of skills and competencies essential to the role of ombudsman. There are distinctions among public ombudsmen in relation to the use of computerized systems, preparation of management reports, satisfaction survey of users of the ombudsman and use of procedural manuals. The difficulties consist of multiple functions of the ombudsman, lack of a computerized system and ignorance of the role of the ombudsman. The findings of the case study pointed out that the ombudsman's office is an important tool for: social control, improvement of public service, communication channel, fight against fraud and corruption. As a means of disseminating the role of the ombudsman to the community, IFES created the Itinerant Ombudsman. In the context of the university ombudsman, it was found: use of the ombudsman in bad faith, fear of using the ombudsman, concern of the manager in dealing with demands of the ombudsman, and little use of the ombudsman for compliments. Improvement actions, based on the ombudsman's demands, were carried out, such as infrastructure improvements. Most of the Directors of the Sectorial Units were unaware of risk management and internal control. The lack of preparation of management reports and little participation in the university's Committees, were identified as weaknesses in the performance of the ombudsman. The institutionalization stage of the ombudsman as an instrument to support management control is found in pre-institutionalization. Propositions were presented, such as: issuing management reports by the ombudsman; creation of the "Ouvidoria Positiva" project, a virtual version of the Itinerant Ombudsman; training for managers, and the ombudsman's office always forward demands to higher levels so that they can be aware of the manifestations and enable internal controls to solve problems and improve services.

**Keywords:** Ombudsman, Management Control, Institutionalization, IFES.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processos inerentes à institucionalização .....	18
Figura 2 – Estrutura da Ouvidoria Geral da União .....	22
Figura 3 – Sistema de Governança da administração pública .....	28
Figura 4 – Relação entre governança e gestão .....	30
Figura 5 – Componentes dos mecanismos de governança .....	30
Figura 6 – Processos de Gestão de Riscos .....	32
Figura 7 – Matriz simples de avaliação e respostas a riscos .....	33
Figura 8 – Desenho da Pesquisa .....	41
Figura 9 – Metodologia de Revisão Sistemática .....	46
Figura 10 – Unidades estudadas no organograma institucional .....	52
Figura 11 – Frequência de palavras contidas nos discursos dos entrevistados .....	65

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estágios da institucionalização e dimensões comparativas .....	19
Quadro 2 – Princípios do Novo Serviço Público .....	20
Quadro 3 – Tipos de manifestações .....	23
Quadro 4 – Resultados de estudo realizado em 2012 em ouvidorias federais no Brasil .....	25
Quadro 5 – Dimensões e atribuições da ouvidoria .....	26
Quadro 6 – Dificuldades enfrentadas pelas Ouvidorias nas IES .....	27
Quadro 7 – Funções da Governança e da Gestão .....	29
Quadro 8 – Aplicações práticas de Gestão de Riscos e Controle Interno .....	31
Quadro 9 – Escalas (1 a 5) de probabilidade e impacto de riscos .....	33
Quadro 10 – Construtos e variáveis da pesquisa .....	41
Quadro 11 – Definições constitutivas e operacionais dos constructos .....	42
Quadro 12 – Caracterização da Pesquisa .....	44
Quadro 13 – Delimitações de busca da Revisão Sistemática I .....	46
Quadro 14 – Critérios de inclusão e exclusão da revisão sistemática I .....	47
Quadro 15 – Resultado final da Revisão Sistemática I .....	47
Quadro 16 – Delimitações de busca da Revisão Sistemática II .....	48
Quadro 17 - Critérios de inclusão e exclusão da revisão sistemática II .....	48
Quadro 18 – Resultado final da Revisão Sistemática II .....	48
Quadro 19 – Detalhamento das entrevistas na Fase I (Exploratórias) .....	49
Quadro 20 – Detalhamento das entrevistas na Fase II (Estudo de Caso) .....	51
Quadro 21 – Template de análise dos dados .....	54
Quadro 22 – Template de análise da ouvidoria como instrumento de apoio ao controle de gestão .....	64
Quadro 23 – Proposições .....	106
Quadro 24 – Principais resultados da fase exploratória (ouvidores públicos) .....	107
Quadro 25 – Principais resultados do estudo de caso na IFES .....	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AICPA: *American Institute of CPAs*  
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEP: Comitê de Ética em Pesquisa  
CGU: Controladoria Geral da União  
CIMA: *Chartered Institute of Management Accountants*  
DSC: Discurso do Sujeito Coletivo  
IBGC: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa  
IES: Instituição de Ensino Superior  
IFES: Instituição Federal de Ensino Superior  
NEI: Nova Economia Institucional  
NSI: Nova Sociologia Institucional  
NSP: Novo Serviço Público  
OGU: Ouvidoria Geral da União  
OIE: *Old Institutional Economics*  
PDU: Plano de Desenvolvimento da Unidade  
PGCG: Princípios Globais de Contabilidade Gerencial  
PROFOCO: Programa de Formação Continuada em Ouvidoria  
SUS: Sistema Único de Saúde  
TCLE: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
TCU: Tribunal de Contas da União  
VEI: Velha Economia Institucional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1.1 Objetivos</b> .....	14
1.1.1 Objetivo Geral .....	14
1.1.2 Objetivos Específicos .....	14
<b>1.2 Justificativa e Contribuição da Pesquisa</b> .....	15
<b>1.3 Delimitação da Pesquisa</b> .....	16
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA</b> .....	16
<b>2.1 Institucionalização na proposição de Tolbert e Zucker (1996)</b> .....	17
<b>2.2 Novo Serviço Público</b> .....	19
<b>2.3 Ouvidoria Pública Federal no Brasil</b> .....	21
2.3.1 Ouvidoria enquanto instrumento de apoio à Governança .....	28
2.3.2 Ouvidoria como ferramenta de apoio à Gestão .....	37
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	40
<b>3.1 Desenho da Pesquisa e Matriz de Amarração de Mazzon</b> .....	40
3.1.1 Quadro dos Construtos, das variáveis e das referências .....	41
3.1.2 Definições constitutivas e definições operacionais das variáveis .....	42
<b>3.2 Estratégias de Planejamento</b> .....	43
<b>3.3 Revisão sistemática da literatura</b> .....	45
<b>3.4 Instrumento de Pesquisa</b> .....	49
<b>3.6 Caracterização da unidade de análise</b> .....	51
<b>3.7 Tratamento e Análise de Dados</b> .....	52
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS</b> .....	54
<b>4.1 Explorando a Ouvidoria no contexto de órgãos públicos</b> .....	55
4.1.1 Ingresso na função de ouvidor .....	55
4.1.2 Habilidades e Competências .....	56
4.1.3 Fluxo de informação da Ouvidoria .....	56
4.1.4 Dificuldades e Desafios .....	59
4.1.5 Ouvidoria como instrumento de apoio à gestão e governança .....	61
<b>4.2 Estudo de Caso na Instituição Federal de Ensino Superior</b> .....	64
4.2.1 Formação profissional e trajetória institucional dos entrevistados .....	66
4.2.2 Ouvidoria da IFES .....	66

4.2.3 Função e importância da Ouvidoria .....	75
4.2.4 Ouvidoria como apoio à Gestão .....	80
4.2.5 Ouvidoria como apoio à Governança.....	88
4.2.6 Comunicação .....	99
4.2.7 Comunidade acadêmica e sociedade X IFES .....	102
<b>4.3 Proposições .....</b>	<b>106</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>114</b>
<b>APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICE B – Guia de Entrevista da Fase Exploratória (ouvidores públicos).....</b>	<b>120</b>
<b>APÊNDICE C – Matriz de Amarração de Mazzon (3 páginas).....</b>	<b>121</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças econômicas, políticas e sociais, ocorridas na década de 1980, ensejaram uma nova postura na relação entre a administração pública e a sociedade. No Brasil, com o período de redemocratização e promulgação da Constituição Federal em 1988, houve um fomento para a participação democrática. A abordagem teórica do Novo Serviço Público, proposto por Denhardt e Denhardt (2000), retrata essa perspectiva democrática na condução da administração pública.

A participação da sociedade na gestão pública é tratada no parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal, indicando a necessidade de um elo entre o Estado e os cidadãos, para que estes possam participar da gestão pública, considerando que na democracia participativa todo o poder provém do povo. A ouvidoria consiste na materialização dessa demanda da sociedade, surgindo as primeiras ouvidorias no país nesse molde, na década de 1980, como meio de atender as condições do contexto.

Atribui-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o recebimento das manifestações, como reclamações, denúncias, elogios, sugestões, e outras declarações dos usuários do serviço público. Estas demandas são realizadas por meio da ouvidoria. No caso em que não há ouvidoria, o cidadão pode se dirigir à organização que realiza o serviço e àquelas em que a organização é subordinada ou tem algum vínculo. Devendo existir um canal de comunicação entre a administração pública e os usuários do serviço público, como ressalta a Lei nº 13.460/2017.

Essa preocupação foi exposta na recente Lei nº 13.460/2017, que trata da importante temática da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Uma legislação que coaduna com as preocupações mais hodiernas da administração pública.

Estão compreendidas na administração pública indireta as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), nas quais desempenham uma função relevante na sociedade tanto no sentido econômico e social, como também político e cultural, sendo a qualidade nos serviços educacionais cada vez mais requerida pela sociedade, gerando assim, maior preocupação com a eficiência na gestão universitária (Meyer & Meyer Junior, 2013).

Esta pesquisa surge da inquietação em verificar se a demanda de atendimento legal da ouvidoria, por meio da Lei nº 13.460/2017, é capaz, de fato, de provocar mudanças processuais enquanto ferramenta de apoio ao controle de gestão em nível institucional (IFES). Visto que, além de exigência legal, a ouvidoria pode caracterizar-se como um instrumento de apoio ao controle de gestão, uma vez que as manifestações dos usuários dos serviços públicos devem ser

recebidas, respondidas, e além disso, podem servir de base para alterar processos e aprimorar a performance e o *modus operandi* da gestão pública (CGU, 2018).

No âmbito institucional, as ouvidorias podem utilizar das manifestações recebidas, por meio do *feedback* da sociedade em relação ao funcionamento do serviço público prestado, para retratar aos gestores públicos os gargalos, e assim, discutir políticas de melhorias na gestão pública, de modo a colaborar no aprimoramento da *performance* institucional, simplificar o acesso à informação pelos usuários dos serviços públicos e ter transparência (CGU, 2018).

Para materialização de tal ciclo virtuoso de controle de gestão, as ações gerenciais requeridas pelas demandas da ouvidoria devem apresentar estágio de institucionalização dentre as diversas unidades da Instituição, utilizando-se da perspectiva de Tolbert e Zucker (1996) que consiste em uma inovação, advinda de mudanças tecnológicas, legislação ou forças do mercado, percorrer os processos inerentes à institucionalização até o estágio de sedimentação, ou seja, a total institucionalização.

Diante do exposto, surge a questão de pesquisa: *Como a ouvidoria pode se institucionalizar como um instrumento de apoio ao controle de gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) no Brasil?*

## **1.1 Objetivos**

Para responder à questão de pesquisa apresentada, foram elencados os objetivos a seguir.

### **1.1.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral deste estudo consiste em: Propor a institucionalização da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão na gestão universitária.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

De modo específico objetiva-se:

- a) Explorar o funcionamento da ouvidoria no contexto de órgãos públicos;
- b) Revelar as ações gerenciais e melhorias nos processos realizadas frente às manifestações recebidas pela ouvidoria da IFES;
- c) Entender o gerenciamento de riscos e controle interno referentes ao tratamento das demandas recebidas pela ouvidoria da IFES;
- d) Classificar o estágio de institucionalização em que a ouvidoria da IFES se encontra como efetivo instrumento de apoio ao controle de gestão.

## **1.2 Justificativa e Contribuição da Pesquisa**

O exercício das ouvidorias tem sido objeto de atenção nos últimos anos. No entanto, há a necessidade de pesquisas acadêmicas no Brasil referente a atuação dessas ouvidorias (Alves & Machado Filho, 2014). Por meio de uma busca sistemática na literatura nas bases de dados científicas (Scopus, Scielo e Web of Science) para identificar pesquisas relevantes que trataram especificamente da ouvidoria como uma ferramenta de apoio à gestão, constataram-se três trabalhos nessa perspectiva (Souza & Soares, 2010; Silva, Pedroso, & Zucchi, 2014; Silva, Jesus, Ricardi, Sousa, & Mendonça, 2016), percebendo uma lacuna na literatura, como apontam Silva, Pedroso e Zucchi (2014) e Silva et al. (2016), pois a maior parte dos estudos publicados abordam a ouvidoria com enfoque no controle social e participação democrática.

O presente estudo busca contribuir empiricamente à literatura referente à ouvidoria e também ao controle de gestão ao analisar a ouvidoria não somente como uma ferramenta de controle social, mas de fato, como instrumento de apoio ao controle de gestão. Ou seja, além de responder aos cidadãos e cumprir as exigências legais, utilizar as manifestações recebidas para realizar ações de melhorias e também para efetuar a gestão de riscos e controle interno.

O presente estudo propicia uma contribuição prática para os gestores melhor trabalharem com a ouvidoria, isto é, o uso gerencial da ouvidoria e não o uso meramente burocrático, que cumpre a legislação no sentido de responder ao demandante. Este trabalho contribui para que as informações da ouvidoria sejam utilizadas para subsidiar a formação de estratégias, incorporação de processos e tomada de decisões na organização, além da contribuição teórica ao pesquisar a ouvidoria no contexto universitário que é pouco estudado.

A escolha de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) como a unidade de análise justifica-se pela acessibilidade aos dados, e também, pela contribuição, direta e indiretamente, desse tipo de organização no desenvolvimento socioeconômico, político e cultural do país. Além do mais, frente às transformações ocorridas no contexto da educação superior, estas instituições têm buscado a qualidade nas suas atividades desenvolvidas e na eficiência da gestão.

Dessa forma, estudar a institucionalização da ouvidoria como instrumento de controle de gestão em uma IFES coopera no aprimoramento da gestão pública, considerando o desenvolvimento de proposições para a institucionalização da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão na gestão universitária.

### **1.3 Delimitação da Pesquisa**

O estudo estabelece algumas delimitações a fim de que sejam atingidos os objetivos. Em relação ao objeto, a pesquisa será realizada em uma IFES na região Centro-Oeste do Brasil. A coleta de dados compreendeu inicialmente as entrevistas semiestruturadas com ouvidores de órgãos públicos para a concretização do primeiro objetivo específico. Em seguida, no período de dezembro de 2019 a março de 2020 ocorreram entrevistas semiestruturadas com um representante da Ouvidoria, bem como da Auditoria Interna; e também, Pró-Reitorias e Unidades de Administração Setoriais, resguardando-se o anonimato dos envolvidos.

No que se refere à teoria de base, utilizou-se a Teoria Institucional na perspectiva da *Old Institutional Economics* (OIE), isto é, Velha Economia Institucional, pois essa abordagem configura-se como adequada no ambiente das mudanças institucionais, por enfatizar as rotinas organizacionais, bem como a sua institucionalização (Burns & Scapens, 2000). Dentro desta vertente a presente pesquisa empregou especificamente, para tratar dos processos de institucionalização, as concepções desenvolvidas por Tolbert e Zucker (1996).

Em relação aos constructos da pesquisa, de acordo com o Referencial Básico de Governança Pública desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (2014), delimitou-se em governança pública os mecanismos de controle compreendendo a gestão de riscos e controle interno. Quanto à gestão, dentre o planejamento, execução, controle e ação, delimitou-se à função ação.

A pesquisa, a partir da introdução apresentada, está segmentada com o desenvolvimento do referencial teórico, fundamentando os processos de institucionalização no prisma da Teoria Institucional. Logo depois, o Novo Serviço Público, em seguida, a ouvidoria pública federal no Brasil. Posteriormente, a explanação da ouvidoria como um instrumento de apoio à governança, tal como uma ferramenta de apoio à gestão. Logo após, são detalhados os procedimentos metodológicos empregados para alcançar os objetivos do estudo. E por fim, a discussão dos resultados da fase exploratória e do estudo de caso.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA**

Neste tópico são apresentados os principais constructos utilizados nesta pesquisa, bem como a base teórica e os conceitos centrais. Inicia-se com a Teoria Institucional com ênfase na Institucionalização na proposição de Tolbert e Zucker (1996), logo após a Ouvidoria Pública Federal no Brasil, em seguida, a Ouvidoria enquanto instrumento de apoio à Governança, e por fim, a Ouvidoria como ferramenta de apoio à Gestão.

## 2.1 Institucionalização na proposição de Tolbert e Zucker (1996)

A Teoria Institucional consiste em construtos provenientes da economia, sociologia e ciência política, sendo dividida na Velha Economia Institucional (VEI), oriunda da economia evolucionária de Commons (1934), com destaque a Scapens (2006), a Nova Economia Institucional (NEI), dentre suas correntes, ressalta-se Coase (1937) nos estudos em Controle Gerencial e a Nova Sociologia Institucional (NSI) com Di Maggio e Powel (1991) (Frezatti, Rocha, Nascimento, & Junqueira, 2009).

Esta pesquisa utiliza-se da abordagem da VEI, pois trata do ambiente das mudanças institucionais e das rotinas organizacionais, bem como a sua institucionalização (Burns & Scapens, 2000). Dessa forma, em relação aos processos de institucionalização este estudo empregou as concepções de Tolbert e Zucker (1996).

A princípio na VEI, em estudos na Contabilidade Gerencial, buscou-se entender o porquê de diversas inovações não serem implementadas nas organizações, e para alguns autores como Burns e Scapens (2000) o motivo estava relacionado com a não aceitação das pessoas, e que essas inovações apenas teriam aceitação quando fossem “rotinizadas, legitimadas, incorporadas no dia a dia, ou seja, essas inovações deveriam ser institucionalizadas” (Frezatti et al., 2009, p. 228).

Neste contexto, Burns e Scapens (2000) instituíram um modelo direcionado à contabilidade gerencial, utilizando a perspectiva da VEI, para entender a implementação de novos artefatos de controle gerencial nas organizações, visto que estas são constituídas de regras e rotinas, que com o passar do tempo, formam as instituições sedimentadas (Frezatti et al., 2009), o que pode ser observado no trabalho de Espejo e Eggert (2017) que busca compreender, utilizando uma extensão do modelo de Burns e Scapens, o porquê não deu certo a implementação de um departamento de Controladoria.

Já Tolbert e Zucker (1996) propuseram um *framework* que compreende fatores do ambiente externo, evidenciando os processos inerentes à institucionalização, bem como os estágios que se configuram em pré-institucionalização (habitualização), semi-institucionalização (objetificação) e total institucionalização (sedimentação). A figura 1 evidencia este modelo.

Figura 1 - Processos inerentes à institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (1996, p. 176, tradução nossa).

No estágio de pré-institucionalização do modelo de Tolbert e Zucker (1996), os fatores externos à organização, como mudanças tecnológicas, legislação e forças do mercado, propiciam o surgimento de inovações nas organizações, as quais podem gerar, e estes transformam-se em ações habitualizadas por incluir significados para os indivíduos dentro de uma organização.

O próximo estágio, designado de semi-institucionalização, configura-se na objetificação, ou seja, os significados relacionados às ações habitualizadas tornam-se disseminados na organização abrangendo não apenas as pessoas que realizam tais ações, isto se justifica, pois a organização se vale de monitoramentos interno e externo sobre os efeitos gerados pelas novas estruturas (Tolbert & Zucker, 1996).

Por fim, o último estágio, a total institucionalização, refere-se à sedimentação, ou seja, a continuidade da estrutura pelos próximos membros na organização por um longo período temporal. Além disso, este processo é atingido por indivíduos que são impactados por estas estruturas e agem individual ou coletivamente contra elas, ou também por falta de resultados evidentes em relação a uma estrutura. Assim, a total institucionalização depende de baixa resistência dos indivíduos da organização, tal como que os resultados previstos sejam alcançados e que exista apoio cultural de forma contínua e defesa de grupos de interesse (Tolbert & Zucker, 1996).

Tolbert e Zucker (1996) apontam também que, ao passo em que os primeiros estágios percorrem e se fortalecem e o nível de institucionalização é alto, torna-se natural disseminar e permanecer essas ações, ao mesmo tempo a resistência à mudança passa a ser complexa, visto que práticas institucionalizadas, dentre outras razões, por serem amplamente aceitas, resistem às mudanças. As autoras sintetizam as características e os resultados do processo de institucionalização, preconizando que conforme os estágios prosseguem as relações sociais mais se fortificam, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Estágios da institucionalização e dimensões comparativas

<b>Dimensão</b>	<b>Estágio de pré-institucionalização</b>	<b>Estágio de semi-institucionalização</b>	<b>Estágio de total institucionalização</b>
<i>Processos</i>	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
<i>Características dos adotantes</i>	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
<i>Ímpeto para difusão</i>	Imitação	Imitativo / normativo	Normativo
<i>Atividade de teorização</i>	Nenhum	Alta	Baixa
<i>Variação na implementação</i>	Alta	Moderada	Baixa
<i>Taxa de falha de estrutura</i>	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: Tolbert e Zucker (1996, p. 179, tradução nossa).

Garcia, Farias Filho e Herreros (2013) realizaram uma pesquisa para entender como se deu o processo de institucionalização do planejamento institucional na gestão de uma Universidade Federal no Brasil; os autores concluíram que a mudança na legislação instigou o processo de institucionalização, contribuíram também nesse processo a necessidade de potencializar os recursos, a mudança na gestão superior, experiências com outras Instituições, consultorias, bem como o fato dos gestores perceberem melhorias e por existir baixa resistência a esta mudança. Os processos de institucionalização podem ser observados também nos estudos de Medeiros e Guimarães (2006) em que identificaram o estágio de institucionalização do governo eletrônico (e-gov) no Brasil. Ou ainda, a pesquisa de Boff, Beuren e Guerreiro (2008) referente ao processo de institucionalização dos hábitos e rotinas da controladoria em empresas de Santa Catarina.

Dessa forma, sob a perspectiva do modelo de Tolbert e Zucker (1996) pode ser observado que, por meio da exigência legal, a ouvidoria, considerando-a como um canal de comunicação entre a sociedade e a administração pública, se traduz como uma inovação advinda da legislação. Sendo assim, a análise da ouvidoria pode ser realizada por facetas além desse aspecto legal, permeando também como uma ferramenta de apoio ao controle de gestão.

## **2.2 Novo Serviço Público**

A administração pública, a partir dos anos 1930, teve uma perspectiva teórica mecanicista, mas a partir dos anos 1980, com as transformações sociais e desmobilização do Estado, notou-se maior envolvimento da sociedade. A promulgação da Carta Magna em 1988 representou relevante impulso na legislação e na gestão pública para fomentar a participação democrática brasileira (Vieira, 2008).

Nesse contexto, o Novo Serviço Público (NSP), intitulado por Denhardt e Denhardt (2000), se configura como uma abordagem teórica que enfatiza a perspectiva democrática e inclusiva na condução da administração pública. Apesar do NSP surgir em contraposição à Nova Administração Pública e Administração Burocrática, os autores utilizam de preceitos comuns a essas abordagens, para discutir o relacionamento entre a administração pública e a sociedade, por exemplo, equilíbrio entre cidadania e eficiência.

Orientado pela teoria democrática e pela humanização na administração pública, o NSP fomenta a atribuição do serviço público em propiciar a cidadania e promover a democracia na governabilidade (Denhardt, & Denhardt, 2000, 2015). Com isso, Denhardt e Denhardt (2000) estruturam sete princípios para o NSP. O Quadro 2 apresenta-os com a respectiva descrição.

Quadro 2 - Princípios do Novo Serviço Público

<b>Princípios</b>	<b>Descrição</b>
1. Finalidade de servir, em vez de dirigir	Servidor público necessita possuir aprendizagem sobre mediação e conciliação.
2. O interesse público é o objetivo e não o subproduto	Tomada de decisão levando em consideração o interesse público, este definido por meio do diálogo com os cidadãos.
3. Pensar estrategicamente, agir democraticamente	A colaboração dos cidadãos em políticas e processos potencializa a satisfação da sociedade quanto ao atendimento de suas demandas. Estratégia definida para o alcance dos objetivos concebidos pela coletividade.
4. Indivíduo considerado como cidadão, não como cliente	Atendimento à sociedade por meio de valores compartilhados, e não por interesse individuais agrupados. Servidor público atuando na construção de confiança com a sociedade.
5. É preciso considerar que o processo de <i>accountability</i> não é simples	Cautela quanto à legislação, valores comunitários e interesses da sociedade.
6. Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade	Práticas para valorizar o servidor público e empoderar o seu trabalho.
7. Valorizar a cidadania e o serviço público acima do empreendedorismo individual	Ênfase na contribuição do servidor público e cidadão para a sociedade. Servidor público como agente para promover a cidadania e estabelecer o diálogo democrático.

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Denhardt e Denhardt (2000, tradução livre) e Rabelo e Alencar (2016).

A expansão das ouvidorias públicas brasileiras está intrinsecamente relacionada à democratização na década de 1980. Considerando que o diálogo entre o cidadão e o órgão público se dá de modo contínuo, a ouvidoria se materializa como um instrumento que promove a participação do cidadão de maneira direta, por meio da internet, telefone, ou até mesmo, pessoalmente. Dessa forma, o ouvidor público faz a mediação entre a sociedade e a administração pública (Rabelo, & Alencar, 2016).

A contribuição coletiva dos cidadãos precisa ser levada em consideração na condução dos procedimentos internos do órgão público. Além disso, faz-se essencial, para estabelecer o diálogo entre a sociedade e a administração pública, a contribuição dos servidores do órgão público em responder as manifestações recebidas pela ouvidoria. Há uma maior tendência do servidor público atuar com motivação ao saber da relevância do seu trabalho para a sociedade, o que melhora a relação dos órgãos internos com a ouvidoria e, em segundo plano, com o cidadão. A ouvidoria, assim, contribui com a *accountability*, visto que quando o gestor responde as demandas dos cidadãos ocorre uma prestação de contas de maneira direta (Rabelo, & Alencar, 2016).

Por meio da organização e sistematização das manifestações recebidas, a ouvidoria possibilita a visualização do interesse coletivo. Ao enxergar o manifestante como cidadão, e não como cliente, propicia uma análise diferente sobre cada demanda, pois esta “está sempre inserida em um contexto social próprio e compõe um todo que extrapola a soma das vontades individuais” (Rabelo, & Alencar, 2016, p. 207).

Lyra (2009, p. 30) ressalta que o corporativismo é um obstáculo notável na criação da conscientização cidadã orientada para o interesse público, mas a ouvidoria colabora com a democracia ao passo que sua atuação enfraquece tal entrave. Acrescenta que, quando o ouvidor trabalha com independência, além de cooperar para o combate à má administração, também contribui para uma administração pública pautada na perspectiva da “ótica do universal, e não do particular; do público e não do privado, do interesse geral e não do imediatismo corporativista”.

Para Lyra (2000, p. 89), “a ouvidoria é, precisamente, um instrumento de transparência, e, como tal, indispensável à garantia da lisura, impessoalidade e eficácia do exercício da função pública”. Rabelo e Alencar (2016) apontam que a ouvidoria possui a capacidade de organizar informações sobre as demandas dos manifestantes, e somado a outros meios de diálogo, pode contribuir para entender uma vontade coletiva.

### **2.3 Ouvidoria Pública Federal no Brasil**

A ouvidoria no Brasil foi pautada na figura do *Ombudsman*, termo utilizado na língua inglesa, que significa representante do povo, originado na Suécia em 1809. Com isso, no período colonial o ouvidor representava os “ouvidos do rei” e possuía uma função de interlocutor no reinado. No entanto, essa atribuição foi extinta com a independência do Brasil. Somente na década de 1980 as ouvidorias começaram a ressurgir, sendo implantada a primeira ouvidoria pública brasileira em Curitiba, em 1986. A partir deste período, com a promulgação

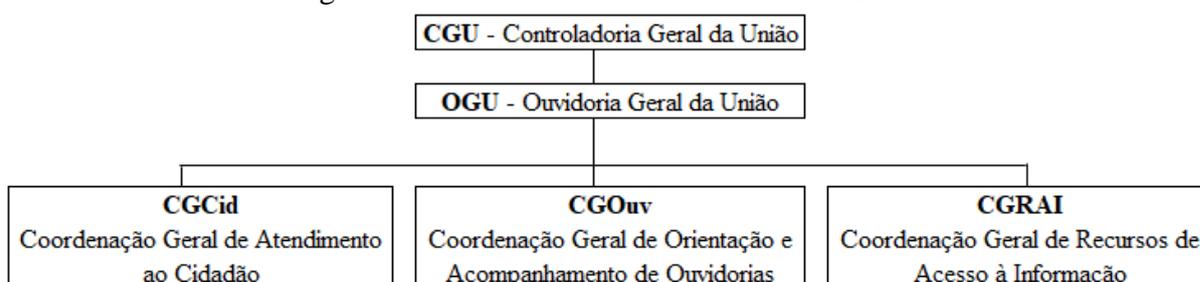
da Carta Magna em 1988, as ouvidorias expandiram-se devido as reivindicações dos cidadãos em participar na gestão da administração pública (Brasil, 2019a).

Na Constituição Federal de 1988 (CF/88) o artigo 37 estabelece à administração pública os princípios fundamentais, que consistem em legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como aponta que a lei disciplinará os meios em que a sociedade participará da administração pública. Para Biagini (2013) a ouvidoria pode contribuir com estes princípios, e configurar-se como um elo fundamental no serviço público.

A Lei nº 13.460/2017 consiste na materialização do que prediz o parágrafo 3º do artigo 37 da CF/88, pois disciplina sobre os direitos dos usuários dos serviços públicos sobre a Administração Pública. Além disso, estabelece às ouvidorias públicas ou entidade responsável a responsabilidade em receber as demandas da sociedade, elenca as atribuições e deveres das ouvidorias e dispõe indicações aos usuários no caso em que não exista ouvidoria. Visando a pormenorização das diretrizes da Lei nº 13.460/2017, o Decreto nº 9.492/2018 regulamenta tal legislação. Consta em tramitação o Projeto de Lei nº 10.844/2018 que propõe a obrigatoriedade de criação de ouvidorias pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como entidades privadas que recebam recursos públicos.

As ouvidorias públicas federais consistem em mecanismos de participação social e necessitam observar as diretrizes da Ouvidoria Geral da União (OGU), que integra a Controladoria Geral da União (CGU). A OGU é dividida em três Coordenações: Coordenação Geral de Atendimento ao Cidadão, Coordenação Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias, e Coordenação Geral de Recursos de Acesso à Informação. Dentre outras atribuições, a OGU visa acompanhar, orientar e auxiliar as ouvidorias do Poder Executivo Federal. E ainda, verificar o grau de satisfação dos usuários dos serviços públicos. É também responsável por coordenar a Rede Nacional de Ouvidoria instituída pelo Decreto nº 9.723/2019. A Figura 2 sintetiza a estrutura da OGU.

Figura 2 - Estrutura da Ouvidoria Geral da União



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Os sistemas de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, e-Ouv e e-SIC, foram incorporados pela Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, denominada de

Fala.BR, desenvolvida pela CGU. Esta plataforma é utilizada pelos órgãos e entidades da administração pública federal para recebimento das manifestações da ouvidoria e pedidos de informação. Devido ao acesso on-line, não há a necessidade de instalação. O Painel “Resolveu?”, também desenvolvido pela CGU, consiste em uma ferramenta que abarca informações sobre demandas de ouvidoria da Administração Pública, englobando as esferas federal, estadual e municipal (Brasil, 2020).

De acordo com a Lei nº 13.460/2017, manifestações são definidas como reclamações, sugestões, denúncias, elogios e demais declarações realizadas pelos usuários em relação à prestação de serviços públicos e à atuação dos agentes públicos. O Quadro 3 apresenta a descrição dos tipos de manifestações, de acordo com o Portal do Governo Federal Ouvidorias.gov.

Quadro 3 – Tipos de manifestações

<b>Manifestação</b>	<b>Conceituação</b>
Simplifique	Solicitação de simplificação de prestação de serviço público muito burocrática, por meio de formulário denominado “Simplifique!”.
Sugestão	Proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública Federal.
Elogio	Demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido.
Solicitação	Requerimento de adoção de providência por parte da Administração.
Reclamação	Demonstração de insatisfação relativa a serviço público.
Denúncia	Comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.
Pedido de Acesso à Informação	Acesso à informação pública.

Fonte: Brasil (2020).

Ressalta-se que o uso indevido da ouvidoria pode resultar na tipificação do crime de denunciação caluniosa, previsto no artigo 339 do Código Penal Brasileiro:

Art. 339. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente: (Redação dada pela Lei nº 10.028, de 2000).

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve de anonimato ou de nome suposto.

§ 2º - A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção.

Na I Conferência Sul-Mato-Grossense de Governança Pública e Combate à Corrupção, em palestra sobre Auditoria, Controle e Governança na Gestão Pública Eficiente, em 07 de maio de 2019, o Secretário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União do Estado de

Mato Grosso do Sul, Tiago Modesto Carneiro Costa, proferiu sobre a importância das ouvidorias no combate à fraude e corrupção:

[...] Uma grande importância das ouvidorias é que, às vezes, a gente não consegue tratar casos pequenos ou aquela coisa que está incomodando o cidadão, mas aquilo, quando a gente trata gerencialmente, a gente pode resolver um problema cuja raiz ela está um pouco mais profunda, ela vem de algo que antecede àquela ocorrência.

Então a ouvidoria pra gente é essencial, principalmente quando a gente pega aquelas informações e sistematiza para poder trabalhar. Então muitas das nossas ações de controle são pautadas por denúncias que vem da ouvidoria.

E, principalmente, aqueles casos de corrupção e fraude que são apurados. Como a gente viu, tem pouquíssimos mecanismos de prevenção e detecção que estão ativos. O que nos está salvando hoje de ainda pegarmos aqueles 3.000 e poucos casos, 3.048 casos, são as ouvidorias, são as denúncias, são os anseios da população que estão colocados ali nas ouvidorias (Costa, 2019).

Para a atuação das ouvidorias públicas, faz-se necessário o uso de ferramentas gerenciais e tecnológicas. As ferramentas tecnológicas contribuem para o trabalho da ouvidoria, pois proporciona um atendimento ágil e seguro, além de contribuir para o cumprimento de prazos. As ferramentas gerenciais compreendem planejamento, definição de indicadores e metas, plano de trabalho, fluxo de atendimento, e elaboração de relatórios gerenciais, sustentando-os com informações oriundas da análise quali-quantitativa das demandas, dos perfis do cidadãos, da satisfação dos usuários, de assuntos reportados com frequência, entre outras (Brasil, 2020).

Neste contexto, destaca-se a figura do ouvidor, cuja função não requer formação específica, sendo pautada nos princípios da legalidade, legitimidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para tanto, o ouvidor necessita ter as competências de ouvir e compreender, reconhecer os cidadãos como sujeitos de direitos, qualificar as expectativas dos cidadãos de forma adequada, responder aos cidadãos e demonstrar os resultados produzidos. Além disso, é primordial que o ouvidor tenha profundo conhecimento sobre o funcionamento da instituição em que atua, conheça as áreas internas, os procedimentos e os fluxos, para que possa obter retornos nas áreas corretas, de modo ágil, e também, informar adequadamente o cidadão (Rabelo, & Alencar, 2016; CGU, 2018). Os ouvidores da administração pública, além da Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman* contam também com o Programa de Formação Continuada em Ouvidoria (PROFOCO) para o aprimoramento de suas funções.

Lyra (2009) discute que, a falta de inserção da configuração do Defensor do Povo no texto constitucional, justifica o fato das ouvidorias públicas no Brasil serem heterogêneas, sem uma definição clara de um perfil de *ombudsman*. E, a maioria delas, em uma posição de subordinação aos dirigentes dos órgãos em que ocupam. O autor acrescenta que isso também

justifica a informalidade da existência de muitas ouvidorias, casos em que não há nem mesmo posição jurídica estabelecida em lei ou em normas internas dos órgãos, ouvidorias que não estão incluídas no organograma institucional.

Há duas perspectivas sobre a figura do ouvidor. A primeira, moderna, refere-se à função do ouvidor vista como uma profissão. Ou seja, uma pessoa que passa por uma capacitação obrigatória por meio de uma formação técnica para exercer o cargo permanentemente. A segunda, versa sobre a autonomia e democracia, sem descartar a relevância da qualificação do ouvidor, mas este atua como ativista da cidadania, um porta-voz da sociedade. Sendo assim, exerce a função por tempo determinado, não mais que dois mandatos consecutivos (Lyra, 2009).

Lyra (2009) defende que a independência da ouvidoria se configura pela participação dos cidadãos ou por meio de colegiado independente na escolha do ouvidor, e ainda, quando o ouvidor possui mandato determinado, e cujas prerrogativas assegurem a autonomia essencial para o desempenho de sua função. Complementa ainda que, quando o ouvidor integra o *staff* da direção do órgão, não há afastamento necessário para que o ouvidor esteja isento para lidar com as distinções entre a atuação do gestor e os interesses dos cidadãos. Para o autor, é essencial existir legislação sobre o tempo para os gestores responderem a ouvidoria, pois é comum na administração pública, nos vários níveis de gestão, o não cumprimento de prazos estabelecidos, caracterizando o desrespeito com a ouvidoria.

Foi realizada uma pesquisa no ano de 2012 por Menezes (2015) com 97 ouvidorias públicas da administração direta e indireta, sendo 94% dessa amostra referentes às ouvidorias da esfera federal. Os participantes do estudo foram os titulares das ouvidorias ou respondentes por eles indicados. O Quadro 4 apresenta os resultados especificamente em relação às ouvidorias federais.

Quadro 4 – Resultados de estudo realizado em 2012 em ouvidorias federais no Brasil

Escolha do ouvidor	Em 74% das ouvidorias ocorria por meio da livre nomeação do dirigente máximo do órgão, o que pode comprometer a isenção na atuação do ouvidor
Subordinação hierárquica	77% das ouvidorias constavam subordinadas, hierarquicamente, à alta administração do órgão
Ouvidoria na estrutura organizacional	90% das ouvidorias representavam unidades organizacionais nos respectivos órgãos
Público-alvo	Em 87% das ouvidorias o público-alvo abarcavam o interno e externo
Mandato	37% das ouvidorias possuíam ouvidor com mandato
Trabalhadores	77% das ouvidorias possuíam até 10 trabalhadores, o que representa uma estrutura enxuta

Formação continuada	Apenas 53% dos trabalhadores das ouvidorias possuíam cadastro na PROFOCO, em 2012, o que indicava necessidade de maior participação
Tipos de demandas recebidas	41% solicitações, 38% reclamações, 12% denúncias, 5% elogios e 4% sugestões, referentes ao ano de 2012
Recomendações da ouvidoria	55% das ouvidorias realizaram recomendações aos órgãos
Implementação de ações	Em 67% das ouvidorias ações foram implementadas nos órgãos decorrentes das demandas recebidas pelas ouvidorias

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Menezes (2015).

A ouvidoria pública possui atribuições de receber demandas da sociedade, encaminhá-las às áreas internas responsáveis, realizar devolutivas aos cidadãos e prestar contas às instâncias superiores; e ainda, elaborar e divulgar relatórios e conscientizar a sociedade sobre a ouvidoria (Santos, Costa, Burger, & Tezza, 2019). O Quadro 5 apresenta as dimensões funcional e gerencial-cidadã na atuação da ouvidoria.

Quadro 5 – Dimensões e atribuições da ouvidoria

Dimensão funcional	Receber as manifestações dos cidadãos
	Encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes
	Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes
	Dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações
	Encaminhar as manifestações dos cidadãos à ouvidoria geral (Estado ou União)
Dimensão gerencial - cidadã	Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos
	Divulgar relatórios com indicadores das demandas para os gestores internos do órgão
	Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação
	Divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação
	Estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela ouvidoria, utilizando os canais específicos de comunicação ( <i>website</i> da instituição, telefone, <i>e-mail</i> )
	Estimular que o cidadão cobre serviços públicos de maior qualidade

Fonte: Adaptado de Santos et al. (2019).

No ocidente, em 1965, foi criada a ouvidoria universitária na Universidad Simón Froser no Canadá. Já no Brasil, dentre as ouvidorias públicas, o estabelecimento de uma ouvidoria universitária se deu em 1992 na Universidade Federal do Espírito Santo, logo depois na Universidade de Brasília, em 1993, e na Universidade Estadual de Londrina, em 1994 (Lyra, 2000). Biagini (2013) evidencia que a atuação da ouvidoria em Instituições de Ensino Superior (IES) é prejudicada pela presença de diversos fatores, como a falta de autonomia, corporativismo, impressão negativa dos atores internos em relação à ouvidoria, ausência de integração entre os setores, conforme Quadro 6.

Quadro 6 – Dificuldades enfrentadas pelas Ouvidorias nas IES

<b>Especificidade da dificuldade</b>	<b>Descrição</b>
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
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 <i>status quo</i>
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: Biagini (2013) adaptado de Vilanova (2009).

Neste cenário, o ouvidor universitário desempenha uma função de fomentar a resolubilidade e promover o desenvolvimento institucional, de modo que a partir da análise das manifestações, elabora-se relatórios que traduzem o reflexo da satisfação dos usuários em relação aos serviços públicos, e dessa forma, recomenda-se mudanças nos processos e estruturas, visando melhora na *performance* institucional (Lyra, 2000).

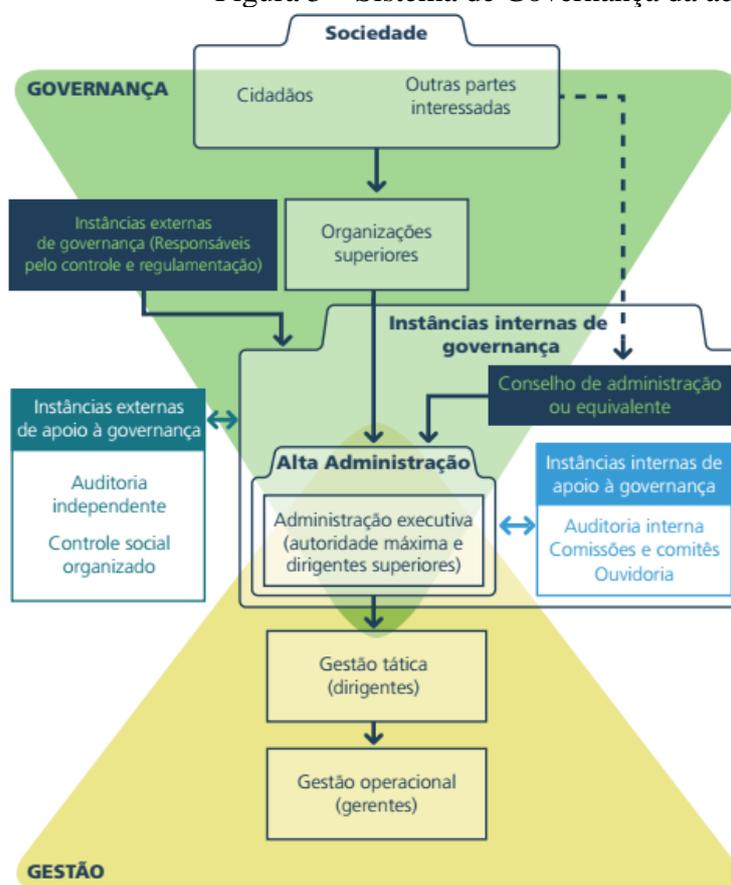
### 2.3.1 Ouvidoria enquanto instrumento de apoio à Governança

O surgimento da governança relacionou-se com o intuito de sanar o ‘conflito de agência’ quando as organizações passaram a ser gerenciadas por terceiros, e devido à falta de equilíbrio de informação e poder, provocaram divergência de interesses entre os proprietários e administradores. O desenvolvimento do termo governança deu-se primariamente nas organizações privadas, sendo também estendida a discussão para o setor público a partir da década de 1980 com a crise fiscal (TCU, 2014).

A Governança no Setor Público consiste no “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 26).

O sistema de governança representa o modo em que, direta ou indiretamente, vários atores se inter-relacionam para avaliar, direcionar e monitorar uma organização com o objetivo de alcançar boa governança (TCU, 2014). A figura 3 retrata, de maneira simplificada, o sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública.

Figura 3 – Sistema de Governança da administração pública



Fonte: Tribunal de Contas da União - TCU, (2014).

Destaca-se nesta estrutura, que a Ouvidoria se caracteriza como uma instância interna de apoio à governança, representando um elo comunicacional entre os *stakeholders* internos e externos à administração executiva. A alta administração configura-se como a principal responsável pela gestão, enquanto a gestão tática tem a função de coordenar, em setores específicos, a gestão operacional, esta desempenha os processos fins e de apoio, por exemplo os diretores.

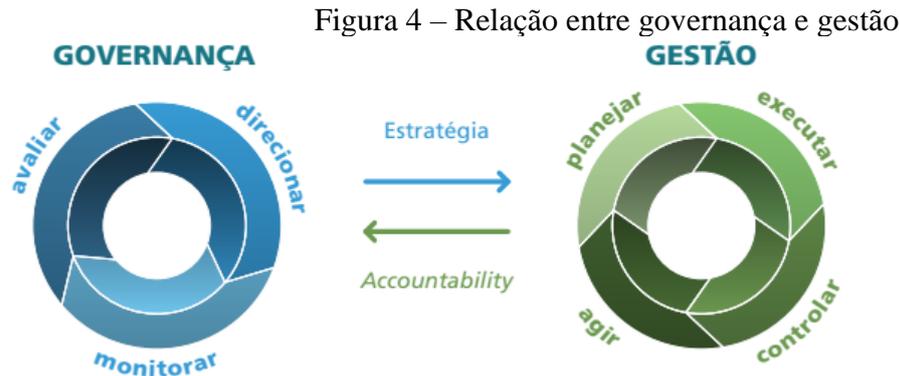
Quadro 7 – Funções da Governança e da Gestão

<b>Governança</b>	<b>Gestão</b>
Definir o direcionamento estratégico	Implementar programas
Supervisionar a gestão	Garantir a conformidade com as regulamentações
Envolver as partes interessadas	Revisar e reportar o progresso de ações
Gerenciar riscos estratégicos e conflitos internos	Garantir a eficiência administrativa
Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle	Manter a comunicação com as partes interessadas
Promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência	Avaliar o desempenho e aprender

Fonte: Adaptado de TCU (2014, p. 47).

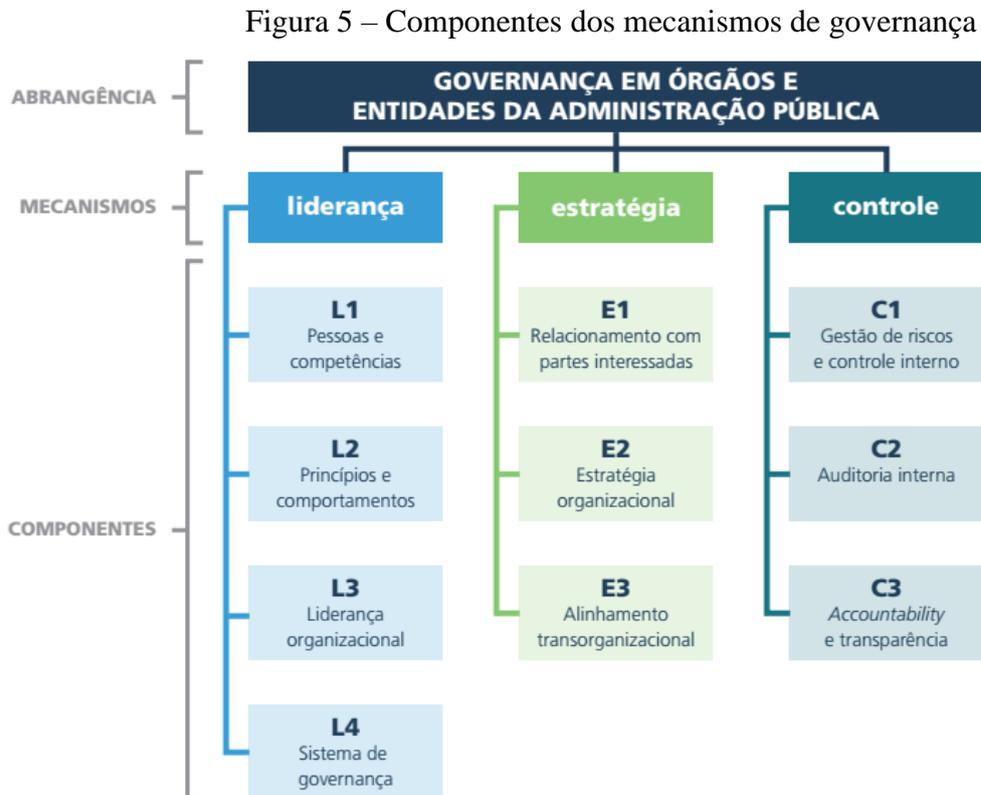
Um elemento primordial nas organizações, públicas ou privadas, é a comunicação. A comunicação organizacional consiste na “somatória de todas as atividades de comunicação da empresa, elaborada de forma multidisciplinar” (Nassar & Figueiredo, 1995, p. 19). A tomada de decisão é facilitada por meio da comunicação, pois a boa comunicação de informações críticas e que ajudem a gerar ou manter o valor no longo prazo possibilita o rompimento dos silos dentro de uma organização e promove a integração do pensamento (CGMA, 2014).

A gestão é inerentemente incorporada aos processos organizacionais, abrangendo a função pelo planejamento, execução, controle e ação, isto é, pelo gerenciamento dos recursos disponíveis para o alcance dos objetivos organizacionais. Já a governança dispõe do papel de fornecer direcionamento, monitora e avalia o desempenho da gestão, com o objetivo de atender aos anseios da sociedade e de outros *stakeholders* (TCU, 2014).



Fonte: TCU (2014).

Para que os objetivos de governança sejam atingidos, faz-se essencial a utilização de mecanismos, como liderança, estratégia e controle, destacados na Figura 5, representando as práticas de governança básicas apresentadas no Referencial Básico de Governança Pública elaborado pelo TCU (2014).



Fonte: TCU (2014, p. 55)

Esses mecanismos são constituídos por componentes, e estes possuem práticas fundamentais para o alcance da boa governança, sendo necessário o alinhamento para que o direcionamento do nível estratégico reflita nos níveis tático e operacional. Como construto de governança, neste estudo emprega-se o mecanismo de controle estritamente no que se refere à gestão de riscos e controle interno.

Especificamente, um dos componentes que integra o mecanismo de controle refere-se à gestão de riscos e controle interno, no qual tem relação com o nível de risco relacionado ao valor que a organização quer proporcionar aos seus *stakeholders* e ao alcance dos objetivos organizacionais. Dessa forma, quando o risco inerente à atividade da organização ultrapassa os níveis aceitáveis, os gestores devem colocar em prática controles internos a fim de mitigar esses riscos (TCU, 2014).

A Auditoria Interna possui o papel de assegurar, de forma independente, que os processos de governança, gestão de riscos e controles internos estejam procedendo de maneira efetiva. Ou seja, garantindo que o controle dos riscos relevantes, financeiros e não financeiros, ocorra de modo adequado, de forma a preservar o valor da organização a longo prazo (CGMA, 2014).

Os Princípios Globais de Contabilidade Gerencial (PGCG) desenvolvido pelo *American Institute of CPAs* (AICPA) e *Chartered Institute of Management Accountants* (CIMA) fornecem contribuições para apoiar os gestores na tomada de decisão, de forma a aprimorar o desempenho e propiciar sucesso organizacional (CGMA, 2014). Os PGCG estabelecem aplicações práticas relacionadas à gestão de riscos e controle interno, como evidencia o Quadro 8.

Quadro 8 – Aplicações práticas de Gestão de Riscos e Controle Interno

<b>Gestão de Riscos</b>	Entendimento e comunicação sobre a cultura e estrutura de controle do risco por todos os funcionários e partes interessadas.
	Cultura adequada de consciência dos riscos promovida por meio de treinamento regular e de comunicação das políticas e dos processos.
	Comunicações eficazes sobre o risco são facilitadas em todos os níveis com informações que suportam o processo de gestão de risco a partir da identificação, avaliação e resposta por meio da revisão e o aprendizado com a experiência.
	Agrupamento e documentação de informações relevantes, como: identificação de escala de riscos relevante; principais direcionadores externos de potenciais riscos/oportunidades, como mudanças sociais, econômicas, tecnológicas, legais; cenários que apontam interação entre os riscos; fontes externas de informações sobre risco para a reputação; sinais de alerta e avisos de problemas ( <i>red flags</i> ).
	Incorporação e comunicação em toda a organização de uma estrutura de risco consoante com o modelo de negócio, estratégia, valores, cultura e ética.
	Monitoramento regular da capacidade da organização em enfrentar problemas significativos.
<b>Controle</b>	Políticas e procedimentos de controle são disponibilizados e compartilhados com todos os funcionários relevantes para utilizá-los em suas respectivas áreas de atuação.
	Os resultados do sistema de controle são compartilhados com os funcionários adequados para propiciar uma melhor tomada de decisão e ação eficaz.
	Compreensão e documentação das informações sobre: natureza, extensão e impacto dos riscos; capacidade organizacional e apetite por esses riscos; limites de delegações e de autorização para os funcionários em vários níveis.

Revisão regular dos controles a fim de alinhá-los ao modelo de negócio.
Promoção, por meio da Administração, de uma forte cultura de controle focada nos níveis de riscos aceitáveis.
Identificação e avaliação dos processos físicos e financeiros que configuram os maiores riscos para a organização.
Desenvolvimento e implementação de políticas de controle, processos e procedimentos para áreas que possuem maior risco.

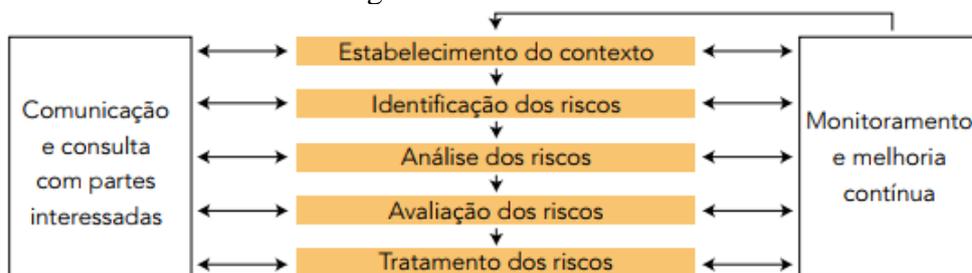
Fonte: Adaptado de CGMA (2014).

O uso de informações sobre riscos auxilia a organização na competência para agir rapidamente de forma a impedir que um evento imprevisto dê início a uma crise. O gerenciamento de riscos pode ajudar no estabelecimento de prioridades e localização dos riscos mais prováveis e, conseqüentemente, pode reduzir a probabilidade de falha na realização da estratégia organizacional (CGMA, 2014).

Os autores Peleias, Ehrentreich, Silva e Fernandes (2017) realizaram estudo sobre a percepção dos gestores de empresas de distribuição de autopeças em relação à gestão de riscos e controle interno. Para a maioria dos respondentes, os riscos influenciam significativamente a realização dos objetivos organizacionais, e o uso de controles internos pode promover vantagem e dirimir a ocorrência de riscos. Além disso, para a maior parte dos gestores, a Auditoria Interna contribui com a gestão e auxilia os gestores na compreensão dos riscos. Tal pesquisa concluiu que a gestão de riscos fornece segurança no gerenciamento das incertezas.

O Referencial Básico de Gestão de Riscos elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2018a) pontua que as atividades de gerenciamento de riscos têm a finalidade de, coordenadamente, identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar os riscos, visando a segurança em relação à consecução dos objetivos organizacionais.

Figura 6 – Processos de Gestão de Riscos



Fonte: Tribunal de Contas da União (2018b) adaptado de ISO 31000.

O processo de gestão de riscos pode ser aplicado tanto a toda organização como a processos e funções, por exemplo. Durante todo o gerenciamento de riscos considera-se a comunicação e consulta com partes interessadas para obter suas percepções e necessidades, de forma a envolver os *stakeholders* no apoio ao tratamento dos riscos. O estabelecimento do contexto refere-se a compreensão da organização e seu ambiente externo que influenciam o

alcance dos objetivos, como também a determinação dos critérios nas quais as etapas subsequentes da gestão de riscos serão executadas (TCU, 2018a).

A etapa da identificação dos riscos constitui em reconhecer e descrever os riscos para mapear os potenciais eventos que podem impactar negativamente ou fatores potencializadores em relação ao alcance dos objetivos/resultados de um objeto de gestão de riscos, sendo primordial nessa etapa o envolvimento de pessoas que conheçam satisfatoriamente o objeto de gestão de riscos. Examinar o impacto do risco sobre o objetivo/resultado e avaliar a probabilidade de ocorrência do risco correspondem a análise dos riscos (TCU, 2018b).

Quadro 9 – Escalas (1 a 5) de probabilidade e impacto de riscos

<b>Escala de probabilidade</b>	
Raro	acontece apenas em situações excepcionais; não há histórico conhecido do evento ou não há indícios que sinalizem sua ocorrência
Pouco provável	o histórico conhecido aponta para baixa frequência de ocorrência no prazo associado ao objetivo
Provável	repete-se com frequência razoável no prazo associado ao objetivo ou há indícios que possa ocorrer nesse horizonte
Muito provável	repete-se com elevada frequência no prazo associado ao objetivo ou há muitos indícios que ocorrerá nesse horizonte
Praticamente certo	ocorrência quase garantida no prazo associado ao objetivo
<b>Escala de impacto</b>	
Muito baixo	compromete minimamente o atingimento do objetivo; para fins práticos, não altera o alcance do objetivo/resultado
Baixo	compromete em alguma medida o alcance do objetivo, mas não impede o alcance da maior parte do objetivo/resultado
Médio	compromete razoavelmente o alcance do objetivo/resultado
Alto	compromete a maior parte do atingimento do objetivo/resultado
Muito alto	compromete totalmente ou quase totalmente o atingimento do objetivo/resultado

Fonte: Adaptado de TCU (2018b).

A avaliação dos riscos consiste em comparar o nível de risco de acordo com a matriz de probabilidade e impacto, no entanto, não há uma escala padronizada para matrizes de avaliação de nível de riscos, cabendo ao gestor a decisão sobre quais os riscos que precisam ser adotados controles internos para mitigá-los (TCU, 2014; TCU, 2018b). A Figura 7 evidencia um exemplo de matriz simples para avaliar e tratar riscos.

Figura 7 – Matriz simples de avaliação e respostas a riscos

<b>IMPACTO</b> ↑	Alto impacto e baixa probabilidade <i>Elaborar plano de contingência</i>	Alto impacto e alta probabilidade <i>Adotar procedimentos de controle</i>
	Baixo impacto e baixa probabilidade <i>Tolerar</i>	Baixo impacto e alta probabilidade <i>Adotar procedimentos de controle</i>
	→ <b>PROBABILIDADE</b>	

Fonte: Adaptado de TCU (2018b).

O monitoramento e melhoria contínua trata-se de uma etapa fundamental da gestão de riscos, pois é realizada a revisão do tratamento dos riscos, verificação da eficiência dos controles, bem como a avaliação do desempenho da gestão de riscos, para que a organização aprenda com esse processo (TCU, 2018a).

Vale destacar que a atuação da ouvidoria pública pode contribuir para a gestão de riscos das entidades e órgãos públicos, uma vez que é tida como um elo comunicacional, pois, por meio dela, a sociedade reporta as manifestações à administração pública. A ouvidoria deve repassar às unidades administrativas responsáveis pelas respectivas demandas e também aos níveis superiores da organização as falhas constatadas, competindo aos gestores a maneira como serão realizadas as ações de melhorias e a consideração dos riscos envolvidos (CGU, 2018).

O papel da governança pública consiste em assegurar o alinhamento das ações da organização com o interesse público, observando a capacidade de resolver problemas públicos (TCU, 2014). Dessa forma, a ouvidoria contribui na concretização da boa governança, visto que incentiva a transparência, bem como o acesso à informação. Com isso, promove maior *accountability* fortalecendo a responsabilidade e prestação de contas da administração pública com a sociedade, em relação à aplicação e gestão de recursos públicos (Corralo & Cardoso, 2018).

Alves (2012) realizou uma pesquisa sobre as contribuições das ouvidorias de instituições bancárias para gestão e governança, com base na regulamentação do Brasil. Por meio de pesquisa documental em 26 instituições, o estudo evidenciou que houve a divulgação em toda a amostra de que a ouvidoria possui atribuição de realizar proposições de melhorias nos processos. Além disso, apesar de não ser estar presente em toda a amostra, constatou-se a atuação da ouvidoria em relação à gestão de riscos, especialmente aos riscos operacionais, aprimorando as políticas de riscos, por meio da prevenção de riscos. Referente ao sistema de governança, em 30,77% das instituições houve a divulgação das responsabilidades do conselho de administração em relação às recomendações feitas pela ouvidoria, como a ciência e aprovação do relatório semestral da ouvidoria. Houve a divulgação em 42,31% das instituições sobre a atribuição da auditoria interna e em 19,23% sobre a auditoria independente referentes aos relatórios da ouvidoria.

Alves e Machado Filho (2014) investigaram os princípios de governança corporativa publicados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) que compreendem transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa associados à atuação das ouvidorias em instituições bancárias no Brasil. O estudo analisou as respostas de

especialistas referente a situação ideal e atual para cada princípio relacionado à atuação da ouvidoria. Os resultados apontaram que há associação entre os princípios e a atuação da ouvidoria, mas que esta associação pode ser melhorada, visto que a situação atual difere da ideal para todos os princípios de governança corporativa. O princípio da prestação de contas apresentou uma distância significativamente menor entre a situação atual e ideal no tocante à atuação da ouvidoria.

Segundo o Manual de Boas Práticas Ouvidorias Brasil (2015), elaborado pela Associação Brasileira das Relações Empresa Cliente e Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman*, com o recebimento de demandas da sociedade, a ouvidoria contribui com a governança, pois identifica falhas, recomenda melhorias nos processos e modificações de práticas que prejudicam os valores da organização. Podendo assim, prevenir ou mitigar potenciais riscos, por exemplo, de dimensão reputacional, operacional, legal e financeiro.

A ouvidoria constitui um elo comunicacional entre a organização e a sociedade e um mecanismo para promover a participação social na administração pública. Sendo assim, a ouvidoria não pode apenas ser repassadoras de manifestações, mas precisa atribuir valor à demanda do cidadão, bem como à resposta da organização. Assim, atua como intérprete e intermediadora entre a organização pública e a sociedade (CGU, 2018).

Dessa forma, como aborda o Manual de Ouvidorias Públicas (2018), as devolutivas da ouvidoria aos cidadãos necessitam ocorrer de maneira eficiente, observando a qualidade no atendimento e no tratamento oferecido aos cidadãos. Como também, na definição de indicadores de qualidade e sua transparência quanto às devolutivas, a partir do que a organização estabelece como a forma de tratativa aos usuários, como tempo de espera para o atendimento, tempo de resposta das áreas internas e tempo de resposta ao usuário.

A administração pública direta e indireta possui a obrigatoriedade de realizar avaliação em relação à satisfação dos usuários, no mínimo, a cada um ano, como estabelece a Lei nº 13.460/2017. Atentando aos resultados da avaliação para utilizá-los na melhoria e aperfeiçoamento dos processos da organização.

Com a intenção de identificar o estado da arte sobre estudos que relacionaram Ouvidoria e Governança, realizou-se uma revisão sistemática da literatura em bases de dados científicas, compreendendo os últimos 10 anos, de modo a conhecer o apoio da ouvidoria para a governança. A revisão sistemática da literatura resultou em 4 artigos aceitos, sendo o detalhamento dessa busca apresentado no capítulo dos Procedimentos Metodológicos. Diante disso, verifica-se que o termo *Ombudsman*, decorrente do originado na Suécia, possui diversas interpretações em diferentes países, sofrendo modificações em níveis variados.

Como aponta Abedin (2010), *ombudsman*, de forma errada, foi adotado em alguns países para representar qualquer instituição de tratamento de reclamações. Para o autor, *ombudsman* do setor público consiste em um oficial independente, tendo o objetivo de supervisionar a administração, considerando as demandas da sociedade quanto às injustiças e má administração pública. Também, deve-se considerar o poder de investigar, mas não de aplicar ação administrativa, sendo denominado nas diversas localidades como Provedor de Justiça, Defensor Público, Comissário Parlamentar, entre outros. O autor acrescenta que o *ombudsman* ao cumprir seu papel protege os direitos humanos, atua na resolução de conflitos, propicia a transparência e a boa governança.

Healy e Walton (2016) abordaram sobre o *ombudsman* de saúde específico da Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália. Os autores ressaltam que a função dos ouvidores na governança é destacada pelas atividades desempenhadas nos aconselhamentos para os profissionais de saúde e também para as agências em relação a maneira de aprimorar os procedimentos internos de reclamação, na publicação de manuais de tratamento dessas demandas e na promoção de treinamentos. Além disso, envolve assinatura de um memorando com outras agências para evitar a recorrência das demandas, melhorar a gestão das reclamações e criar parcerias de investigação, visando simplificar o trâmite entre jurisdições. Os ouvidores de saúde da Austrália e Nova Zelândia possuem a sua própria rede em que são realizados os encontros duas vezes ao ano.

Karim (2018) examina pontos da Lei de *Ombudsman* de Bangladesh destacando a ouvidoria como um elemento essencial da boa governança, uma vez que visa colocar a responsabilização do governo e funcionários diante da sociedade, atuar na proteção dos direitos humanos e garantir a transparência, operando para a resolução de reclamações e contra a má administração pública. O autor enfatiza que uma deficiência de tal dispositivo legal é a redução do espaço do *ombudsman* para investigar irregularidades da administração pública. Ainda realiza uma crítica em relação à qualificação do ouvidor, visto que a Lei estabelece que a pessoa tenha competência legal ou administrativa. No entanto, o autor afirma que o ouvidor com qualificação jurídica pode carecer de capacidade administrativa, e pontua que em países desenvolvidos ouvidores sem qualificações legais atingiram bom resultado nas suas atribuições.

Cheung (2009) destaca que a ouvidoria contribui na boa governança, pois promove a *accountability*, integridade, transparência e abertura, justiça e igualdade e direitos humanos e civis. O autor resalta que o ouvidor anteriormente em Hong Kong tinha uma abordagem de punição, mas isso foi modificado, pois passou a ser no sentido construtivo e preventivo. Apesar dessa alteração, o objetivo do sistema de ouvidoria continua, de modo que a administração

pública garanta os direitos fundamentais da sociedade. Ainda acrescenta que o aumento da utilização da ouvidoria demonstra a construção da confiança pública. Além disso, as formas diversas de tratamento das demandas têm evitado investigação completa, em que as demandas tendem a ser menos complexa, devido às melhorias dos procedimentos operacionais e o aprimoramento do setor público. Portanto, o referido autor evidencia que o ouvidor desenvolve uma função relevante na boa governança de Hong Kong.

### **2.3.2 Ouvidoria como ferramenta de apoio à Gestão**

As instituições de educação superior (IES) desempenham uma função essencial, como também impactam nos aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais de uma sociedade. Em razão das mudanças ocorridas no contexto destas instituições nos últimos 20 anos, geraram-se preocupações nos gestores universitários em buscar a eficiência da gestão, além da pressão exercida pela população referente a qualidade da prestação dos serviços educacionais (Meyer & Meyer Junior, 2013).

As IES são organizações complexas e possuem suas peculiaridades. No entanto, costumeiramente os ocupantes dos cargos de gestão, em sua maioria, não possuem o preparo para desempenhar esse papel. Isto pode estar relacionado ao fato desses gestores, em grande parte, serem acadêmicos, que não estão munidos de qualificação adequada para gerenciar esse tipo de organização, o que resulta em tomada de decisão pautada em percepção, *feeling*, sentimentos, ou ainda de maneira negociada (Meyer & Meyer Junior, 2013). Além disso, de forma simultânea, grande parte dos gestores acadêmicos atuam em outras funções nas IES, como pesquisador, professor, orientador, avaliador de trabalhos científicos, e também, em projetos de extensão (Pereira, Marques, Castro & Ferreira, 2015; Correa & Lourenço, 2016), o que pode comprometer a disponibilidade para capacitação e treinamento relacionados à gestão, devido ao acúmulo de múltiplos papéis.

Há um relacionamento entre os gestores e a ouvidoria. Para Leles, Tavares Junior e Piterman (2013), a ouvidoria é uma ferramenta da gestão pública que contribui no aprimoramento da eficácia e qualidade das ações, bem como na prestação de serviços. Na administração pública, a ouvidoria possui dois papéis. O primeiro refere-se ao controle social, aproximando as demandas da sociedade às instituições públicas. Já o segundo vai além da perspectiva de um mecanismo de participação social. Isto é, consiste em utilizar os dados da ouvidoria para dar suporte à gestão, de modo que tenha capacidade de prover informação para propiciar uma gestão estratégica e inteligente, para fornecer respostas sistêmicas aos problemas

que o setor público enfrenta. Trata-se assim, de um instrumento relevante para a melhoria da administração pública (Corralo & Cardoso, 2018).

Nesse sentido, o apoio da ouvidoria para o aprimoramento da administração pública ocorre por meio do fornecimento de relatórios gerenciais, como dispõe a Lei 13.460/2017:

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:

I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e

II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos:

I - o número de manifestações recebidas no ano anterior;

II - os motivos das manifestações;

III - a análise dos pontos recorrentes; e

IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

Parágrafo único. O relatório de gestão será:

I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e

II - disponibilizado integralmente na internet.

O ouvidor pode, por meio das demandas recebidas pela ouvidoria, tornar essas manifestações cogestoras da administração, isto é, a função do ouvidor precisa estar ligada à gestão, pois essas informações podem ajudar os gestores a tomar decisões e corrigir problemas identificados e recorrentes. Possui uma atuação relevante, até mesmo, de prevenção, visto que pode contribuir na solução de problemas antes de se tornarem sistêmicos, em que necessitariam de providências mais severas (Lyra, 2000).

Com o propósito de identificar o estado da arte sobre estudos que relacionaram Ouvidoria e Controle de Gestão, realizou-se uma revisão sistemática da literatura em bases de dados científicas nacional e internacional, compreendendo como recorte temporal os últimos 10 anos, de modo a conhecer as pesquisas relevantes que abordaram especificamente a Ouvidoria como uma ferramenta de apoio à gestão. A revisão sistemática da literatura resultou em 3 artigos aceitos. O detalhamento dessa busca consta no capítulo dos Procedimentos Metodológicos.

Diante disso, verifica-se que são poucos os estudos nesse delineamento (Silva, Pedroso, & Zucchi, 2014; Silva et al., 2016), visto que a maior parte dessas pesquisas são direcionadas à ouvidoria como um mecanismo de participação democrática e controle social. Apesar da ouvidoria pública no Brasil ter se expandido na década de 1980 e o parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988 mencionar que a lei discriminaria as formas de participação dos cidadãos na administração pública, somente em 2017 houve esse detalhamento, expresso na Lei 13.460/2017. O fato de que poucos estudos tratam, especificamente, da ouvidoria como um

instrumento de apoio à gestão, pode ser atribuído à legislação recente detalhando as formas de participação dos cidadãos na administração pública, mais direcionada à ouvidoria, e os deveres dessa em prover relatórios gerenciais ao dirigente do órgão. Observa-se poucos estudos científicos relacionando estritamente ouvidoria e gestão. As discussões, predominantemente, envolvem ouvidoria e participação democrática.

A pesquisa realizada por Souza e Soares (2010), mediante uma abordagem qualitativa, verificou como a equipe de enfermeiros de uma Instituição Pública de Saúde no Rio de Janeiro, por meio das manifestações da Ouvidoria, avaliava o processo de trabalho. Os resultados apontam que as demandas advindas da Ouvidoria subsidiavam a avaliação e melhoria dos serviços prestados, visto que estas serviam para o aprimoramento dos processos, por intermédio da identificação de falhas e desenvolvimento de novas estratégias gerenciais. Com isso, os meios para fomentar e disciplinar os enfermeiros, de forma a avaliar o processo de trabalho, consistiram no incentivo à reflexão sobre as demandas dos usuários e o diálogo em equipe, bem como na proposição de mudanças em protocolos e rotinas, caracterizando a Ouvidoria como uma ferramenta de mudança e planejamento institucional.

O estudo de caso realizado por Silva, Pedroso e Zucchi (2014), baseou-se na perspectiva de usuários e conselheiros titulares de saúde em um município de Minas Gerais para analisar a função e contribuição da Ouvidoria para a gestão da saúde pública. Os achados empíricos evidenciam que os conselheiros consideram as estratégias e relatórios gerenciais produzidos, com base nas manifestações, como ferramentas gerenciais que auxiliam a tomada de decisão dos gestores; já na visão dos usuários, a Ouvidoria serve também para promover a participação social, de forma a receber as demandas e inspecionar o serviço de saúde.

Silva et al. (2016) desenvolveram uma pesquisa qualitativa com gestores municipais de saúde em 13 municípios brasileiros para compreender a Ouvidoria como um instrumento de participação social, bem como uma ferramenta de apoio à gestão. Na perspectiva dos gestores, a Ouvidoria consiste em um elo comunicacional entre a sociedade e a gestão pública de modo a promover a participação democrática, assim como um instrumento gerencial, pois permite avaliar as ações e aperfeiçoar os serviços prestados, a partir da análise das demandas recebidas pelos gestores e sua equipe.

Os resultados da pesquisa de Silva et al. (2016) apontam que as manifestações são principalmente direcionadas à gestão de pessoas. Sendo assim, mensalmente são efetuadas reuniões com a equipe para definição da agenda de visitas dos agentes comunitários, bem como a discussão das notificações, quando necessário, o gestor conversa com o funcionário ou efetua o remanejamento para outro setor. Ainda, os entrevistados ressaltam a contribuição da

Ouvidoria na composição da gestão ética, visto que, por meio das demandas foi descoberta corrupção em agendamentos de consultas e procedimentos caros.

Os estudos de Souza e Soares (2010), Silva, Pedroso e Zucchi (2014) e Silva et al. (2016), estes resultantes da revisão sistemática da literatura, estão publicados em periódicos da área da Saúde, nos quais abordaram especificamente a Ouvidoria enquanto um instrumento de apoio ao controle de gestão. Além disso, os autores não analisaram estritamente o teor das manifestações da Ouvidoria, e sim como as demandas subsidiavam a gestão.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

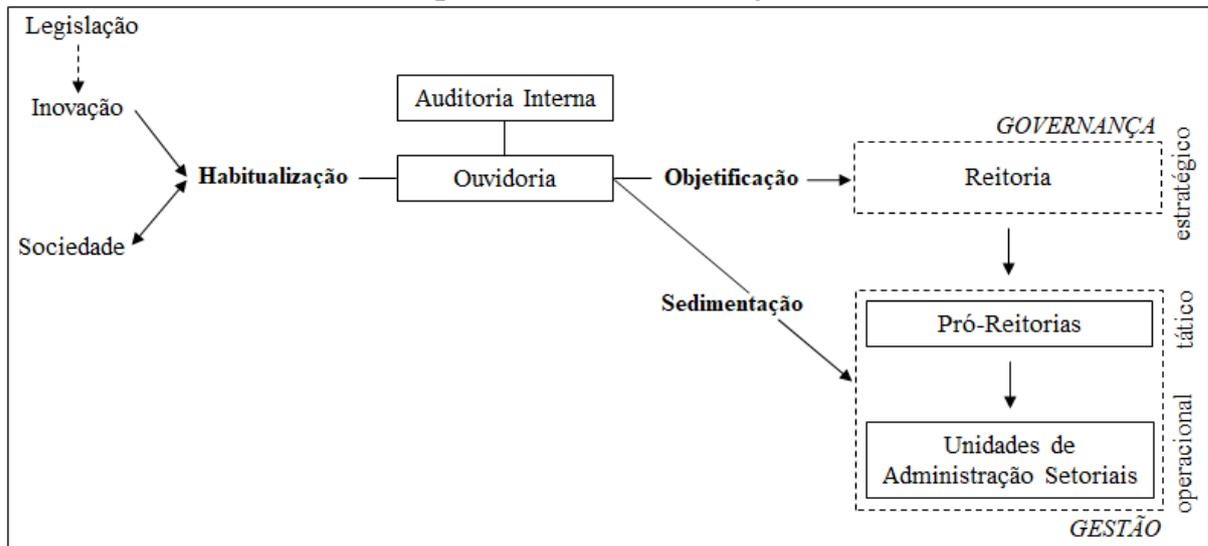
A presente pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP), sob o registro CAAE nº 11923819.0.0000.0021. O estudo contribui com a lacuna identificada na literatura que relaciona a ouvidoria com o controle de gestão, como apontam Silva, Pedroso e Zucchi (2014) e Silva et al. (2016). Neste tópico serão apresentados o desenho da pesquisa, a matriz de amarração de Mazzon, os constructos e variáveis da pesquisa, as definições conceituais e operacionais das variáveis, as técnicas de análise e referências utilizadas.

#### **3.1 Desenho da Pesquisa e Matriz de Amarração de Mazzon**

Para explanar este trabalho de maneira geral, a Matriz de Amarração foi desenvolvida conforme a proposição de Mazzon (1981), este a construiu com o objetivo de examinar as ligações entre dimensões e decisões definidas no decorrer do processo do estudo, para que haja adequação e consistência metodológica, de modo a dirimir os processos subjetivos. Dessa maneira, a Matriz de Amarração evidencia os constructos de primeira e segunda ordem, relacionados aos objetivos específicos, as proposições, as questões de pesquisa, e os procedimentos de coleta e técnicas de análise para consecução do objetivo geral da pesquisa.

A Figura 8 apresenta o desenho da pesquisa de forma ilustrativa levando em consideração os constructos demonstrados na Matriz de Amarração, as definições constitutivas e operacionais e o contexto do estudo, visando responder a questão de pesquisa **“Como a ouvidoria pode se institucionalizar como um instrumento de apoio ao controle de gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) no Brasil?”**.

Figura 8 - Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora (2020).

### 3.1.1 Quadro dos Construtos, das variáveis e das referências

Os termos essenciais, bem como as respectivas definições operacionais neste estudo são apresentados, haja vista que conceitos têm formas diversas de concepções, como pontuam Cooper e Schindler (2004, p. 53) os constructos constituem como “...imagem ou ideia inventada especificamente para uma determinada pesquisa e/ou criação de teoria”. Isto posto, no Quadro 10 são retratados os constructos, as variáveis observáveis, as técnicas de coleta e análise dos dados e os trabalhos usados como referências.

Quadro 10 – Construtos e variáveis da pesquisa

C - 2º ordem	C – 1º ordem	Variáveis	Técnicas de coleta/análise	Referências
Controle de Gestão	Governança	<p>Conhecimento da estratégia e objetivos organizacionais;</p> <p>Existência de um Manual de Gestão de Riscos;</p> <p>Utilização das demandas da ouvidoria no processo de gestão de riscos;</p> <p>Análise, por meio das demandas da ouvidoria, dos potenciais impactos no valor da organização;</p> <p>Comunicação integrada entre os níveis de gestão e a ouvidoria em relação à gestão de riscos;</p> <p>Comunicação com partes interessadas no processo de gerenciamento de riscos;</p> <p>Integração entre os níveis de gestão sobre os controles internos para mitigar eventuais riscos;</p> <p>Ferramenta que alerte os níveis de gestão para a necessidade de adotar controles internos;</p> <p>Instrumento de monitoramento do desempenho da gestão de riscos.</p>	<p>Pesquisa bibliográfica;</p> <p>pesquisa documental;</p> <p>entrevista semiestruturada ; análise por <i>template</i>.</p>	<p>CGMA (2014);</p> <p>TCU (2014, 2018a);</p> <p>Tolbert e Zucker (1996)</p>

	<b>Gestão</b>	Comunicação da ouvidoria aos níveis de gestão sobre as falhas identificadas e sugestões de melhorias; Integração entre ouvidoria, níveis de gestão e partes interessadas; Integração entre os níveis de gestão referentes às manifestações recebidas pela ouvidoria; Ações de melhorias; Modificações nos processos; Ferramenta que alerte os níveis de gestão sobre os assuntos das demandas recebidas.		Corralo e Cardoso (2018); Tolbert e Zucker (1996)
--	---------------	---	--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Neste trabalho os constructos são específicos para o contexto definido, desenvolvidos a partir de um marco teórico, de forma que Governança e Gestão sejam delimitados e podem ser observados e mensurados, como apontam Martins e Pelissaro (2005).

### 3.1.2 Definições constitutivas e definições operacionais das variáveis

Apesar das definições conceituais surgirem da teoria, podem ou não ter um consenso devido a abstração que as envolvem, por isso, Cooper e Schindler (2004) e Martins e Pelissaro (2005) destacam a relevância de estabelecer as definições constitutivas considerando o contexto a fim de amenizar as divergências de entendimento em relação aos significados.

No tocante às definições operacionais, estas referem-se às definições declaradas que servem para especificar a maneira de medir cada constructo, evidenciando as características e o modo de observá-las. No Quadro 11 são explicitadas as definições constitutivas e operacionais adotadas nesta pesquisa.

Quadro 11 – Definições constitutivas e operacionais dos constructos

<b>Constructos de 1ª ordem</b>	<b>Definições Constitutivas</b>	<b>Definições Operacionais</b>	<b>Referências</b>
<b>Governança</b>	Ouvidoria como instrumento de apoio à governança, ou seja, as demandas recebidas pela ouvidoria utilizadas como apoio à gestão de riscos e controle interno.	Identificação do estágio de institucionalização (habitualização, objetificação, sedimentação) da Ouvidoria enquanto instrumento de apoio à governança e gestão.	Tolbert e Zucker (1996); TCU (2014, 2018a)
<b>Gestão</b>	Ouvidoria como instrumento de apoio à gestão, por meio da incorporação de melhorias nos processos, isto é, ações de melhorias com base nas manifestações recebidas.	Mapeamento mediante realização de entrevista semiestruturada, observação direta com representante da Ouvidoria e da Auditoria Interna, Pró-Reitorias (nível tático) e Unidades de Administração Setoriais (nível operacional).	Corralo e Cardoso (2018); Tolbert e Zucker (1996)

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

### 3.2 Estratégias de Planejamento

A Teoria Institucional é a teoria base empregada nesta pesquisa, pois baseia-se na repetição de hábitos que geram a internalização na organização, devendo ser institucionalizadas para ser aceitas pelos atores organizacionais (Frezatti et al., 2009; Espejo, Frezatti, Cruz, & Costa, 2010). Isto posto, esta teoria é apropriada, visto que a pesquisa busca retratar a institucionalização da ouvidoria, advinda por força da legislação, como um instrumento de apoio ao controle de gestão.

A abordagem utilizada é a *Old Institutional Economics* (OIE), por abordar o ambiente das mudanças institucionais, enfatizando as rotinas organizacionais, bem como a sua institucionalização (Burns & Scapens, 2000). Seguirá a proposição de Tolbert e Zucker (1996) que consiste na habitualização, objetificação e sedimentação referente aos processos de institucionalização, de forma a classificar o estágio de institucionalização.

Além disso, trata-se de uma pesquisa **exploratória** e **descritiva** quanto aos objetivos, em relação ao problema possui **abordagem qualitativa**, analisando dados transversais. Em relação ao posicionamento teórico do estudo, o **paradigma interpretativo** é definido como a dimensão ontológica (Burrell & Morgan, 1979), uma vez que a pesquisa procura entender a visão de mundo social em relação à atuação da ouvidoria, considerando um significado a partir dos atores organizacionais envolvidos, e não uma verdade concreta.

O **construcionismo** consiste na epistemologia adotada (Crotty, 1998) e a perspectiva teórica compreende o **interpretativismo** especificamente o **interacionismo simbólico**, visto que o significado constitui em um dos elementos essenciais para entendimento do comportamento humano, das interações e dos processos, uma vez que cada participante da pesquisa possui uma perspectiva de significados em relação a um contexto particular, de modo que a interação social caracteriza-se como primordial na construção da realidade de cada um, bem como do conjunto dos envolvidos.

Considerando o enquadramento teórico, o **estudo de caso** foi definido como a estratégia de metodologia adequada, apesar de estar classificado como método no modelo de Crotty (1998), este apontou que não se tratava de uma alocação fixa, por isso, nesta pesquisa considera-se como uma metodologia. Já para a coleta dos dados, são utilizadas **entrevistas semiestruturadas**, conduzidas pelo pesquisador com base em um roteiro flexível, ou seja, não tem uma estrutura fixa, bem como observação direta, em razão de construir o significado em junto com os participantes da pesquisa. Para a análise dos dados, será utilizada técnica de **análise por template**. O Quadro 12 sintetiza a caracterização da pesquisa e as estratégias de planejamento.

Quadro 12 – Caracterização da Pesquisa

	<b>Fase I</b> (Revisão Sistemática)	<b>Fase II</b> (Exploratória)	<b>Fase III</b> (Estudo de Caso)	<b>Fase IV</b> (Proposição de Modelo)	<b>Referências</b>
<b>Teoria de Base</b>	Teoria Institucional – <i>Old Institutional Economics</i> (OIE)				Tolbert e Zucker (1996)
<b>Dimensão ontológica</b>	Paradigma interpretativo				Burrell e Morgan (1979)
<b>Dimensão epistemológica</b>	Construcionista				Crotty (1998) Cooper e Schindler (2004)
<b>Perspectiva teórica</b>	Interpretativismo – Interacionismo simbólico				
<b>Método de pesquisa</b>	Indutivo				
<b>Abordagem quanto ao problema</b>	Qualitativo				
<b>Quanto ao objetivo</b>	Descritivo – Exploratório				
<b>Com relação à estratégia de pesquisa</b>	Estudo bibliográfico	Pesquisa exploratória	Estudo de caso intrínseco		Stake (1995) Crotty (1998) Cooper e Schindler (2004)
<b>Quanto às técnicas de coleta de dados</b>	Artigos em bases científicas <i>on-line</i>	Entrevistas semiestruturadas	Entrevistas semiestruturadas Observação-participante Pesquisa documental	Dados empíricos resultantes do Caso e Literatura	Crotty (1998) Cooper e Schindler (2004)
<b>Quanto às técnicas de análise de dados</b>		Discurso do Sujeito Coletivo	Análise por <i>Template</i>		King (2004) Lefèvre e Lefèvre (2006)
<b>Com relação aos efeitos do pesquisador</b>	<i>Ex post facto</i>				Cooper e Schindler (2004)
<b>Quanto à dimensão do tempo</b>	Transversal				
<b>Com relação ao escopo da pesquisa</b>	Profundidade				

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A primeira fase da pesquisa, posteriormente a busca exploratória dos constructos, foi realizada duas revisões sistemáticas da literatura para identificar o estado da arte dos trabalhos que abordam especificamente a Ouvidoria como uma ferramenta de apoio à gestão, e também, os estudos que discutem a relação entre ouvidoria e governança, isto é, a ouvidoria como um apoio à governança, analisando o assunto apresentado nos estudos, bem como as potenciais lacunas (Cooper & Schindler, 2004).

A segunda fase consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com ouvidores públicos para explorar o funcionamento da ouvidoria no contexto de órgãos públicos. Trata-se uma etapa exploratória, utilizando-se do Discurso do Sujeito Coletivo para análise dos dados.

A terceira fase refere-se ao estudo de caso interpretativista (Stake, 1995), com abordagem qualitativa quanto ao problema, para analisar a institucionalização da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão em uma Instituição Federal de Ensino

Superior. Esta pesquisa compreende as características essenciais de um estudo de caso na abordagem de Stake (2005), pois caracteriza-se como holístico por levar em conta a inter-relação do controle de gestão no contexto da atuação da ouvidoria, como também empírico, visto que tem por base observações de campo, interpretativo, uma vez que o estudo constrói-se considerando a interação entre o pesquisador e o assunto, bem como enfático, dado o foco nos significados emitidos nos discursos.

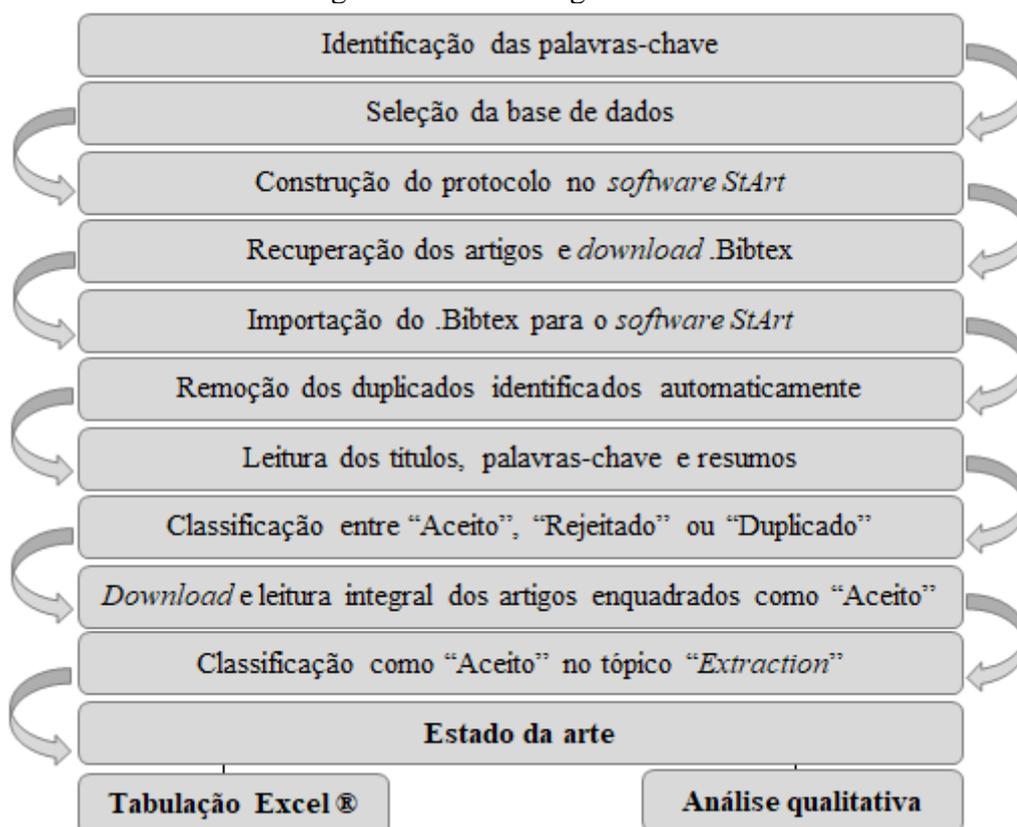
A triangulação na fase de coleta de dados para o estudo de caso define-se na realização das entrevistas semiestruturadas e observação direta nos níveis tático e operacional, referentes a Pró-Reitorias e Unidades de Administração Setoriais, respectivamente; e representantes da Ouvidoria e Auditoria Interna, além da utilização da pesquisa documental, de modo a conhecer a complexidade do contexto e colocar em paralelo os significados múltiplos por meio dos discursos dos participantes.

A quarta fase trata-se da proposição, a partir dos dados do estudo de caso e da literatura, de um modelo de institucionalização de incorporação de melhorias de processos a partir das demandas da Ouvidoria. Isto é, proposição de um modelo de utilização da Ouvidoria como um instrumento efetivo de apoio ao controle de gestão.

### **3.3 Revisão sistemática da literatura**

A busca pelo estado da arte acerca da relação entre ouvidoria e controle gerencial e também da ouvidoria como apoio à governança se deu de forma sistemática, com o intuito de identificar bibliografias relevantes enquadradas nos critérios anteriormente definidos, não sendo o propósito levantar toda a literatura produzida sobre o assunto. As etapas para a realização de ambas as revisões sistemáticas constam esquematizadas na Figura 9.

Figura 9 – Metodologia de Revisão Sistemática



Fonte: Adaptado de Silveira (2019).

O protocolo da revisão sistemática I foi construído com o intento de analisar o que a literatura revela acerca do relacionamento entre ouvidoria e controle gerencial, ou seja, a ouvidoria como um instrumento de apoio à gestão, sendo estabelecido o recorte temporal de janeiro de 2009 a dezembro de 2018, constatando os referenciais teóricos, metodologias, soluções e as lacunas existentes. No quadro 13 são apresentadas as delimitações utilizadas nas bases de dados.

Quadro 13 – Delimitações de busca da Revisão Sistemática I

Bases de Dados	Período	Palavras-chave	Campos de busca	Idiomas	Tipo Doc.
Scielo	Jan/2009 a Dez/2018	((ombudsman OR "ombudsman office" OR ombudsmanship OR ouvidoria) AND (management OR gerencial OR gestão OR control OR controle OR tool OR ferramenta OR instrumento OR instrumento))	Todos os índices	Inglês, Português e Espanhol	Artigo
Scopus			Título, resumo e palavras- chave		
Web of Science			Tópico		

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

As buscas nas bases de dados totalizaram 682 artigos, sendo 490 referentes à Scielo, 130 refere-se à Scopus e 62 pertencentes à Web of Science. Utilizou-se o *software Start (State*

of the Art through Systematic Review) e importaram-se os artigos no formato *bibtex*, identificando automaticamente 43 artigos duplicados. Dessa forma, foi realizada a leitura dos títulos, resumos e palavras-chave dos artigos para a classificação de acordo com os critérios estabelecidos no Quadro 14.

Quadro 14 – Critérios de inclusão e exclusão da revisão sistemática I

<b>Critérios de inclusão</b>
Trabalhos publicados e disponíveis integralmente nas bases de dados
Trabalhos que tratam especificamente da relação entre Ouvidoria e Controle Gerencial
<b>Critérios de exclusão</b>
Trabalhos que não apresentam de maneira clara o método utilizado
Trabalhos publicados como capítulos e resenhas de livros, artigos curtos, material editorial, mini-avaliações

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Optou-se por não excluir, dentro das bases de dados, as categorias relacionadas às outras áreas do conhecimento, visto que poderiam conter trabalhos que abordassem a relação entre Ouvidoria e Controle Gerencial, como artigos relacionados à Ouvidoria do Sistema Único de Saúde (SUS). Dentre os 682 artigos, 19 artigos passaram para a fase de extração. Foi excluído 1 artigo da amostra, pois apenas o resumo estava disponível, mesmo após tentativa de *download* em várias bases de dados diferentes, 1 artigo não apresentou o método utilizado, 14 não retratavam a ouvidoria conforme evidenciado nos resumos, sendo excluídos em virtude da falta de alinhamento com o objetivo da revisão, dentre estes, 2 não tinham a ouvidoria como assunto principal e 12 tratavam da ouvidoria, mas não a relacionavam com o controle gerencial, e sim a apresentava com um caráter democrático.

Dessa forma, a revisão sistemática I resulta em 3 artigos, estes apontados no Quadro 15, sendo o *corpus* apresentado na fundamentação teórica-empírica.

Quadro 15 – Resultado final da Revisão Sistemática I

<b>Autores/Ano</b>	<b>Título</b>	<b>Periódico/Journal</b>
Souza e Soares (2010)	Perspectivas dos enfermeiros no prisma das demandas dos usuários em ouvidoria	Revista Enfermagem UERJ
Silva, Pedrosa e Zucchi (2014)	Ouvidorias públicas de saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde	Revista de Saúde Pública
Silva et al. (2016)	O pensamento dos gestores municipais sobre a ouvidoria como um potencial instrumento de gestão participativa do SUS	Saúde em Debate

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Para a revisão sistemática II o protocolo foi desenvolvido a fim de analisar o que a literatura revela sobre a relação entre ouvidoria e governança, isto é, a ouvidoria como um apoio à governança. O recorte temporal definido foi de janeiro de 2009 a dezembro de 2018, constatando os referenciais teóricos, metodologias, soluções e as lacunas existentes. As delimitações usadas nas bases de dados são retratadas no Quadro 16.

Quadro 16 – Delimitações de busca da Revisão Sistemática II

Bases de Dados	Período	Palavras-chave	Campos de busca	Idiomas	Tipo Doc.
Scopus	Jan/2009 a Dez/2018	((governance OR governança OR “public governance” OR “governança pública” OR “corporate governance” OR “governança corporativa” OR “good governance” OR “boa governança”) AND (ombudsman OR ombudsmen OR ombudsmanship OR ombudsman office OR ouvidoria*))	Título, resumo e palavras-chave	Inglês, Português e Espanhol	Artigo ou Revisão
Web of Science			Tópico		

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

As buscas nas bases de dados resultaram em 73 artigos, sendo 39 referentes à Scopus e 34 à Web of Science. Os artigos foram importados em formato *bibtex* para o *software Start*, identificando automaticamente 20 artigos duplicados. Foi efetuada a leitura dos títulos, resumos e palavras-chave dos artigos para a classificação conforme os critérios definidos no Quadro 17.

Quadro 17 - Critérios de inclusão e exclusão da revisão sistemática II

<b>Critérios de inclusão</b>
Trabalhos publicados e disponíveis integralmente nas bases de dados
Trabalhos que tratam especificamente da relação entre Ouvidoria e Governança
<b>Critérios de exclusão</b>
Trabalhos que não apresentam de maneira clara o método utilizado
Trabalhos publicados como capítulos e resenhas de livros, artigos curtos, material editorial, mini-avaliações

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Dentre os 73 artigos, 16 passaram para a fase de extração. Foram excluídos 4 artigos da amostra, pois apenas o resumo estava disponível, mesmo após tentativa de *download* em várias bases de dados diferentes, 1 artigo não apresentou o método utilizado, 7 não retratavam o relacionamento da ouvidoria com a governança conforme evidenciado nos resumos, sendo excluídos em virtude da falta de alinhamento com o objetivo da revisão, dentre estes, 4 não tinham a ouvidoria como assunto principal e 3 tratavam da ouvidoria, mas não a relacionavam com a governança. Dessa forma, a revisão sistemática II resulta em 4 artigos, estes apontados no Quadro 18, sendo o *corpus* apresentado na fundamentação teórica-empírica.

Quadro 18 – Resultado final da Revisão Sistemática II

<b>Autores/Ano</b>	<b>Título</b>	<b>Periódico/Journal</b>
Cheung (2009)	Evaluating the Ombudsman System of Hong Kong: Towards Good Governance and Citizenship Enhancement	Asia Pacific Law Review
Abedin (2010)	The Ombudsman in developing democracies: the Commonwealth Caribbean experience	International Journal of Public Sector Management
Healy, Walton (2016)	Health Ombudsmen in Polycentric Regulatory Fields: England, New Zealand, and Australia	Australian Journal of Public Administration

Karim (2018)	The Ombudsman Act 1980: redressing administrative grievances in Bangladesh	International Journal of Law and Management
--------------	--	---

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

### 3.4 Instrumento de Pesquisa

Com base na literatura foi desenvolvido um guia de entrevista, de acordo com a proposição de King (2004), para ser utilizado como roteiro na etapa da coleta dos dados. Na fase exploratória da pesquisa utilizou-se um guia de entrevista com ouvidores públicos, conforme apêndice B, para explorar o funcionamento da ouvidoria no contexto de órgãos públicos. O segundo guia de entrevista, refere-se ao roteiro utilizado para condução das entrevistas semiestruturadas com os participantes do estudo de caso propriamente dito. Foi aplicado um pré-teste em novembro de 2019 com uma Direção de Unidade de Administração Setorial de uma IFES. Posteriormente, adequações foram realizadas, como adição de questões, resultando na versão final do guia de entrevista, apresentado na Matriz de Amarração no apêndice C.

### 3.5 Procedimentos de Coleta

A coleta de dados está dividida em duas partes. A primeira refere-se às entrevistas exploratórias semiestruturadas realizadas com três ouvidores de órgãos públicos para explorar o funcionamento da ouvidoria nesse contexto, garantindo o sigilo em torno da identidade dos participantes da pesquisa, como também dos respectivos órgãos públicos. O contato inicial com os participantes foi realizado por e-mail e telefone para agendamento das entrevistas, as quais foram realizadas nos meses de maio e julho de 2019. O Quadro 19 apresenta a descrição dos entrevistados que participaram nessa fase exploratória da pesquisa.

Quadro 19 – Detalhamento das entrevistas na Fase I (exploratórias)

Participantes	Data	Forma	Região	Duração	Páginas de Transcrição
Ouvidor 1	09/05/2019	Pessoalmente	Centro-Oeste	00:37:05	5
Ouvidor 2	24/05/2019	Skype	Sudeste	00:31:37	6
Ouvidor 3	05/07/2019	WhatsApp	Sul	00:31:43	7

Fonte: Elaborada pela autora (2019).

A segunda parte trata-se de entrevistas semiestruturadas do estudo de caso propriamente dito. A população da pesquisa envolve a Reitoria, concernente ao nível estratégico, as Pró-Reitorias pertencentes ao nível tático, as Unidades de Administração Setoriais, incluídos os Câmpus dos interiores do Estado, referentes ao nível operacional, e também representantes da Ouvidoria e Auditoria Interna.

A seleção das Pró-Reitorias, Câmpus dos interiores e demais Unidades de Administração Setoriais se deu por meio da classificação de 80% do número de demandas, em ordem decrescente, especificamente dos tipos reclamação, denúncia e sugestão, recebidas no período de abril de 2018 a setembro de 2019. O período temporal foi assim delimitado, visto que somente a partir de abril de 2018 passou a ser efetuado o controle da identificação dos setores para os quais são direcionadas as demandas da Ouvidoria.

Primeiramente foram realizadas visitas na Ouvidoria, Reitoria e Pró-Reitorias da amostra para agendamento de horário. Para realização de entrevistas na Ouvidoria e em uma das Pró-Reitorias foram definidas datas e horários no primeiro contato. Para as demais Pró-Reitorias foram necessários contatos adicionais por telefone, e em uma delas foi preciso também comunicação via e-mail. Em relação à Reitoria não houve êxito nas tentativas de contato por meio de recado da secretária, telefone e e-mail.

No tocante a Auditoria Interna e as Unidades Setoriais, com exceção dos Câmpus dos interiores, foram realizadas ligações telefônicas e, no primeiro contato diretamente com esses gestores, as entrevistas foram agendadas. Com relação aos Câmpus dos interiores foram realizados contatos via telefone, foi possível agendar a entrevista em uma dessas Unidades, porém, nas demais não, pois em um caso a Unidade aceitou responder em formato escrito, mas não retornou aos e-mails com sua participação, e em outro não houve respostas aos recados deixados.

Em todos os contatos para agendamentos foi necessário citar que o trabalho tinha autorização da gestão superior da IFES e aprovação do CEP, sendo requisitadas por dois gestores tais comprovações. Apenas em três agendamentos esperou-se, em média, 35 minutos para a disponibilidade dos gestores para início das respectivas entrevistas. Em observação direta com o campo, observou-se interesse pela maioria dos gestores em participar da pesquisa. Nenhuma entrevista foi desmarcada por parte dos gestores.

Na realização das entrevistas, seguiu-se o guia produzido, no entanto, questionamentos adicionais foram feitos para melhor compreensão, visto que a entrevista semiestruturada não possui uma composição fixa (Cooper & Schindler, 2004). Nesta etapa empregou-se uma abordagem êmica e de construção de significados com os entrevistados, por isso a interação verbal, bem como social configuram-se aspectos fundamentais (King, 2004; Stake, 2005).

Anteriormente a realização da entrevista foi esclarecido a pesquisa ao participante e apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), relativo ao apêndice A, para que o mesmo fosse assinado em duas vias, sendo uma pertencente ao entrevistado. As entrevistas foram gravadas apenas em áudio utilizando um gravador de voz, posteriormente, o

arquivo digital foi, por meio de um *notebook*, acondicionado em nuvem para ser feita a transcrição. Em seguida, foram enviadas, via e-mail, as respectivas transcrições literais das entrevistas para todos os participantes da pesquisa.

### 3.6 Caracterização da unidade de análise

O campo de pesquisa compreende uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) localizada no Brasil, contendo uma amostra total (recorte populacional) de 16 gestores entre Reitoria, Pró-Reitorias, Unidades de Administração Setoriais, Ouvidoria e Auditoria Interna, sendo 13 o total de entrevistados. Por razões éticas o nome da instituição conserva-se em sigilo, para resguardar o anonimato dos participantes e impedir a identificação dos mesmos de maneira individual.

A instituição possui 7 Pró-Reitorias e 25 Unidades de Administração Setoriais, sendo 9 referentes a câmpus dos interiores. A pesquisa possui como critério de inclusão de participantes entrevistados representantes do nível tático (Pró-Reitorias) e do nível operacional (Unidades de Administração Setoriais, incluindo os Câmpus dos interiores), os quais compreendem Unidades que perfazem 80% das reclamações, denúncias e sugestões recebidas por meio da Ouvidoria no período de abril de 2018 a setembro de 2019, bem como responsáveis pela Ouvidoria e Auditoria Interna. Como critério de exclusão tem-se as agências e secretarias especiais. As entrevistas foram realizadas nos meses de dezembro de 2019 a março de 2020, como mostra o Quadro 20.

Quadro 20 – Detalhamento das Entrevistas na Fase II (Estudo de Caso)

Participantes	Sigla	Data	Forma	Duração	Páginas de Transcrição
Ouvidoria	OUV	17/12/2019	Pessoalmente	00:28:15	8
Auditoria Interna	AI	10/12/2019	Pessoalmente	01:29:22	22
Pró-Reitorias	PR1	11/12/2019	Pessoalmente	02:02:31	26
	PR2	16/12/2019	Pessoalmente	00:20:53	5
	PR3	13/01/2020	Pessoalmente	01:25:55	17
	PR4	04/03/2020	Pessoalmente	00:26:17	7
Unidades de Administração Setoriais	US1	10/02/2020	Pessoalmente	02:12:31	25
	US2	12/02/2020	Pessoalmente	00:40:27	10
	US3	13/02/2020	Pessoalmente	00:54:30	14
	US4	17/02/2020	Pessoalmente	00:27:53	7
	US5	05/03/2020	Pessoalmente	01:12:09	19
	US6	10/03/2020	Pessoalmente	01:02:27	15
	US7	11/03/2020	Hangouts	00:39:28	9
<b>Total aproximado de 13h22min de áudio</b>					<b>184</b>

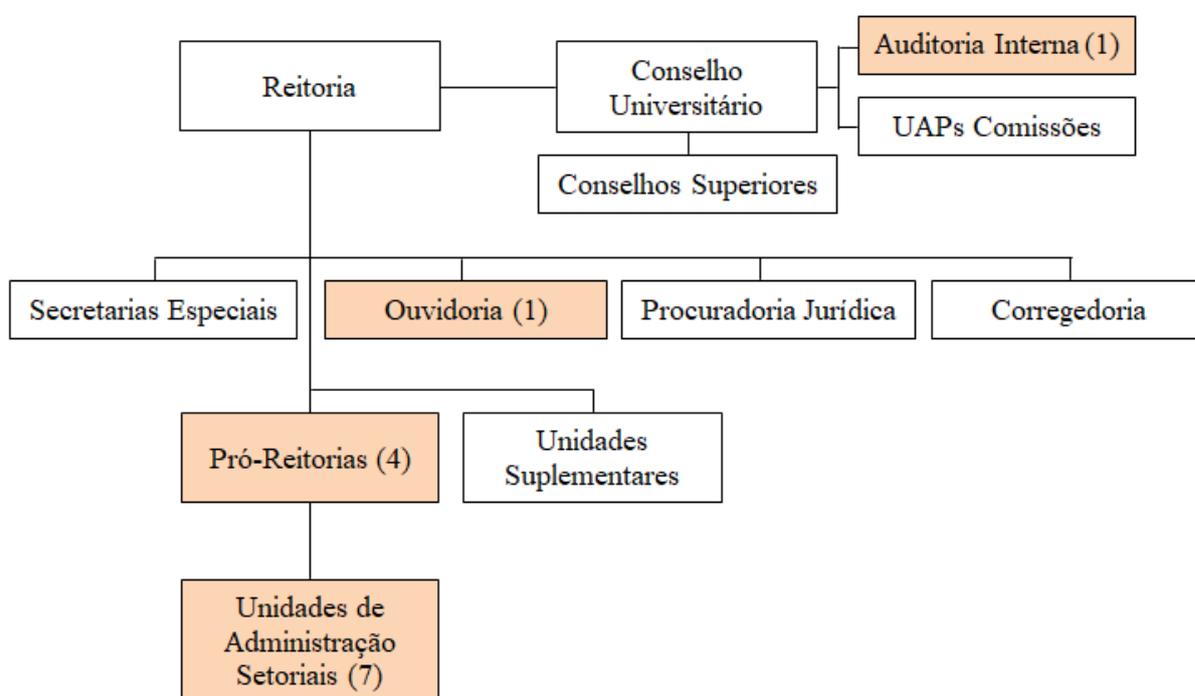
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Com relação à coleta de dados, destacam-se algumas observações. Uma das Unidades de Administração Setoriais se refere a um Câmpus do interior. Durante toda a realização da

entrevista de PR1 uma pessoa que trabalha na Pró-Reitoria esteve presente na sala. Nos primeiros 15 minutos de entrevista de US4, com sua autorização, houve presença de outrem no local de realização da entrevista. A transcrição literal da entrevista de US6 foi editada pelo participante, com a justificativa de ficar mais clara a entrevista, mantendo exatamente o que havia dito, somente retirando partes repetitivas. Além disso, destaca-se que o período de observação-participante compreendeu o ano de 2019 até a primeira quinzena de março de 2020.

A Figura 10 apresenta a posição dos entrevistados, em destaque, em relação aos níveis organizacionais.

Figura 10 – Unidades estudadas no organograma institucional



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

O risco da pesquisa envolveu um possível constrangimento em responder alguma questão, no entanto, foi garantido, sem prejuízo aos participantes, o direito de recusa. No tocante aos benefícios, ao término do estudo será oferecido aos participantes um relatório abrangendo os resultados do trabalho, bem como indicações.

### 3.7 Tratamento e Análise de Dados

As entrevistas semiestruturadas foram transcritas pela pesquisadora/entrevistadora, e em seguida, iniciou-se a etapa da análise dos dados. Foram realizados alguns ajustes na transcrição para manter o sigilo dos participantes, considerando o contexto e tendo o cuidado de não deixar as potenciais modificações interferirem nos resultados, sendo estas alterações marcadas entre chaves ([ ]). Marcações em negrito foram feitas a fim de destacar o núcleo da

fala dos entrevistados. Optou-se por mascarar, aleatoriamente, o gênero de alguns entrevistados, devido ao número reduzido de mulheres gestoras nos cargos entrevistados, para evitar a identificação dos participantes.

Em relação às entrevistas semiestruturadas da fase exploratória, realizadas com ouvidores públicos, para explorar o funcionamento da ouvidoria no contexto de órgãos públicos, utilizou-se o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) como técnica de análise dos dados.

Lefèvre e Lefèvre (2006) propuseram a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), que não se trata de uma representação social, mas visa instituir uma parte dela, em forma de discurso. As fases metodológicas são fundamentais para manter o rigor metodológico na construção desta parte discursiva. O DSC consiste na auto expressão da opinião coletiva, destacado na primeira pessoa do singular, por representar o modo natural em que as representações sociais são emitidas (Lefèvre & Lefèvre, 2006).

As fases para elaboração do DSC envolvem expressões-chave, ideias centrais, ancoragens e o DSC em si. As expressões-chave referem aos excertos mais significativos, de acordo com o pesquisador, dos relatos dos participantes. As Ideias Centrais são os sentidos que constituem as expressões-chave, como similaridades de sentido considerando os variados discursos de diferentes sujeitos, possuindo a função de diferenciar e classificar os diversos sentidos. E as ancoragens referem-se às expressões concisas que carregam ideologias, crenças e valores nos relatos individuais ou agrupados (Alvântara & Vesce, 2008).

O DSC visa representar um posicionamento sobre um determinado tema, levando em conta a dimensão social e cultural, de modo a agrupar diferentes relatos e ressaltar elementos comuns que constituem o discurso coletivo, tratando-se de depoimentos sintetizados relativos às Representações Sociais que retratam um determinado grupo (Alvântara & Vesce, 2008). Assim, por meio do *Microsoft Excel* 2010, foi realizada a categorização, que se baseia na análise e agrupamento dos trechos das entrevistas que possuem o mesmo sentido, de maneira a conservar a opinião de cada participante.

A análise dos dados, resultantes do estudo de caso, foi realizada por meio da análise de *template* instituída por King (2004), que não diz respeito a unicamente uma técnica particular, mas refere-se a um agrupamento de técnicas a fim de ordenar, simplificar e auxiliar na análise dos dados textuais, caracterizando como adequada para o uso em pesquisas construtivistas. A base desta análise consiste na construção de um *template*, com base em uma lista de códigos.

A identificação dos códigos, conforme pontua King (2004), se dá pelas categorias fundamentais, estas podem ser estabelecidas *a priori* e/ou advindas dos dados. No entanto, mesmo que definidas previamente, a classificação final dos códigos não é permanente, podendo

o pesquisador fazer as alterações relevantes para melhor categorização. O autor denomina *Higher Order Codes* para as categorias em primeira ordem, e posteriormente na estrutura hierárquica, em segunda ordem, designa como *Lower Order Codes*, podendo o pesquisador definir esses códigos *a priori* ou *a posterior* com base nas falas similares dos entrevistados.

Neste trabalho, para a realização do estudo de caso na IFES, os *Higher Order Codes* estão estabelecidos *a priori* fundamentados na literatura usada na preparação do guia de entrevista. Já os *Lower Order Codes* surgirão dos dados textuais, conforme indica o Quadro 21.

Quadro 21 – Template de análise dos dados

<i>Higher Order Codes</i>	<i>Lower Order Codes</i>
Governança	Gestão de riscos
	Controle interno
Gestão	Ações de melhorias

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Utilizou-se para a análise dos dados a hermenêutica, ou seja, abrange a interpretação do sentido das palavras considerando o contexto, como também a relação entre as perspectivas dos entrevistados. Acrescenta-se que na etapa de análise dos dados, fundamentado em um prisma ético, a pesquisadora adotou uma postura de distanciamento do objeto, de forma a demonstrar uma análise de caráter social, realizando inferências de dados textuais, de maneira objetiva, para o contexto social (Silva & Fossá, 2015).

Para auxiliar na análise por *template* foi utilizado o *software International QSR NVivo* que contribui na codificação de categorias, além de oferecer frequência e nuvem de palavras, dentre outros recursos. Destaca-se que todo o texto, linha a linha, da transcrição literal de todas as entrevistas foram categorizados. Ressalta-se que não há *softwares* que analisam os dados qualitativos e tomam decisões referente à pesquisa, e sim servem de apoio ao pesquisador (Lage, 2011; Zamawe, 2015).

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

A questão de pesquisa consiste em “**Como a ouvidoria pode se institucionalizar como um instrumento de apoio ao controle de gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) no Brasil?**”. Para respondê-la, neste tópico são discutidos os achados da fase exploratória com ouvidores públicos, e também, do estudo de caso a partir da percepção de representantes da Ouvidoria, Auditoria Interna, Pró-Reitorias e Unidades da Administração Setoriais de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), além da pesquisa documental e observação participante.

## 4.1 Explorando a Ouvidoria no contexto de órgãos públicos

Com o objetivo de explorar o funcionamento da ouvidoria no contexto de órgãos públicos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três ouvidores públicos. A análise dos dados, nessa fase exploratória, se deu por meio do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). Em algumas categorias de análise, em razão de existir uma discrepância de relato, uma das falas está sublinhada, de maneira a diferenciá-las.

### 4.1.1 Ingresso na função de ouvidor

O processo de inserção na função de ouvidor possui as seguintes características:

*DSC 1: Não existe uma formalização de exigências mínimas para se ocupar o cargo de ouvidor, é uma coisa mais informal. Geralmente, a alta administração prefere nomear alguém com curso superior na área de Administração, Direito ou afins. É um cargo de confiança, então, normalmente, o ouvidor permanece na função enquanto durar o mandato de quem o convidou, em geral, 2 ou 4 anos. Não era uma ambição minha estar aqui, porque a ouvidoria é espinhosa, não é fácil, mas eu já ajudava a ouvidoria antes, então fui convidado e acabei assumindo. Há uma eleição entre os interessados em ocupar o cargo de ouvidor, aí as pessoas votam no candidato que elas acreditam ter maior capacidade para desempenhar a função. Não foi algo formal, mas houve uma preocupação de que eu tivesse um conhecimento básico da estrutura e funcionamento do órgão, e me foi perguntado na conversa com a alta administração, tido como um requisito, sobre as minhas experiências de gestão anteriores. Não teve nenhuma exigência de experiência prévia de gestão.*

Observa-se que para assumir o cargo de ouvidor em órgãos públicos não há formalização de exigências que abarcam igualmente todo o setor público. Os requisitos mínimos, incluindo, por exemplo, experiência prévia de gestão, ficam sob a incumbência do órgão público ou do dirigente máximo que designa quem ocupa a função de ouvidor.

O ouvidor precisa conhecer o funcionamento do órgão em que atua, bem como as áreas internas, os procedimentos e os fluxos, para que possa obter retornos nas áreas corretas, de modo ágil, e também, informar adequadamente o cidadão (Rabelo, & Alencar, 2016; CGU, 2018).

O mecanismo de escolha do ouvidor nas ouvidorias públicas pode variar, por exemplo, livre nomeação pela alta administração ou eleição dos interessados. No entanto, Lyra (2009) defende que a independência da ouvidoria se configura pela participação dos cidadãos ou por meio de colegiado independente na escolha do ouvidor, e ainda, quando o ouvidor possui

mandato determinado, e cujas prerrogativas assegurem a autonomia essencial para o desempenho de sua função. Complementa que, quando o ouvidor integra o *staff* da direção do órgão, não há afastamento necessário para que o ouvidor esteja isento para lidar com as diferenças entre a atuação do gestor e os interesses dos cidadãos.

A escolha do ouvidor em ouvidorias públicas na esfera federal, estadual e municipal, abrangendo todas as regiões brasileiras, ocorre, predominantemente, por meio da livre nomeação do gestor máximo do órgão ou entidade. As demais modalidades, menos usuais, no âmbito interno, incluem lista tríplice e colegiado independente, e no externo, nomeação por meio do chefe do Poder Executivo Federal (Menezes, 2015).

Após definição do titular da ouvidoria, este necessita dispor de habilidades e competências para desempenhar o papel de ouvidor.

#### **4.1.2 Habilidades e Competências**

Destacam-se as competências e habilidades pessoais e comportamentais elencadas como importantes para desempenhar a função de ouvidor:

*DSC 2: Quando as pessoas realizam demandas na Ouvidoria, às vezes, fica até difícil de entender qual é o problema, pois estão nervosas. Então é preciso que eu, como Ouvidor, tenha paciência, empatia, saiba acolher e ouvir os cidadãos, consiga agir com sensibilidade, respeitar as garantias individuais. Além disso, existe uma responsabilidade muito grande em relação à proteção de dados pessoais, ao sigilo, à confidencialidade. É necessário que os assuntos que chegam à ouvidoria sejam tratados com credibilidade, com seriedade, com imparcialidade, sempre buscando a resolução do problema, e também, a utilização das demandas dos cidadãos para o aprimoramento das atividades do órgão.*

As habilidades e competências citadas pelos entrevistados estão consoante ao que prediz o Manual de Ouvidoria Pública (2018) em relação ao perfil desejável do profissional da ouvidoria, como dispor de empatia, sensibilidade, ter paciência e ouvir, manter a confidencialidade de dados, respeitar o sigilo de informações, e também, por meio das manifestação recebidas, sugerir ações de aperfeiçoamento na prestação do serviço público.

#### **4.1.3 Fluxo de informação da Ouvidoria**

Com relação às formas de participação na ouvidoria, por meio das manifestações, encontra-se o Discurso do Sujeito Coletivo 3:

*DSC 3: Quem utiliza a ouvidoria pode se comunicar de maneira identificada, anônima ou sigilosa. A demanda chega à ouvidoria por meio do site, no link da ouvidoria, e-mail, telefone ou pessoalmente. Pode ser por carta também. Utilizo meu WhatsApp para atendimento pessoal quando se trata de agendamento de uma questão mais séria. Os tipos de demandas da ouvidoria são reclamação, denúncia, elogio, sugestão e solicitação.*

Para realizar uma demanda na ouvidoria pública os meios usuais são telefone, internet, ou até mesmo, pessoalmente. E os tipos de manifestações consistem em solicitação, reclamação, denúncia, elogio e sugestão.

O DSC 4 apresenta os processos habituais em que as demandas percorrem dentro de um órgão público.

*DSC 4: Uma vez que recebo a manifestação, é feita uma primeira avaliação para identificar a área interna competente. Há casos em que a própria ouvidoria já responde para o cidadão. Quando o demandante não traz o mínimo de informações necessárias para a localização da situação ou problema, em alguns casos é dada a oportunidade do demandante complementar. Não é possível realizar retornos quando a manifestação é anônima. A ouvidoria encaminha a demanda para a área interna responsável, que por sua vez, possui prazo estabelecido para elaborar a resposta e encaminhá-la à ouvidoria. A ouvidoria acompanha o cumprimento dos prazos. Após a ouvidoria receber a devolutiva do setor em relação ao que foi demandado, analiso a resposta e faço o encaminhamento para o demandante.*

Observa-se que, em suma, os processos ocorridos, comumente, quando o demandante faz uma manifestação pela ouvidoria são: identificação do setor interno responsável, direcionamento da demanda, resposta elaborada pelo setor enviada para a ouvidoria e encaminhamento para o demandante.

Destacam-se algumas diferenças nos fluxos. O ouvidor 1 esclarece que as demandas recebidas são, em sua maioria, referentes a outros órgãos públicos, então elas são direcionadas para as respectivas ouvidorias. Porém, ressalta que, se a demanda for referente a outro órgão, mas estiver no âmbito de sua atribuição, então é enviada para a área interna competente para realizar as devidas apurações. Acrescenta ainda que não há protocolo para avaliar a satisfação do cidadão, não há estatística sobre isso. E que, normalmente, quando o usuário está insatisfeito, este abre uma nova demanda e informa a data e número do protocolo.

Já o Ouvidor 2 relata que, após fazer o direcionamento da demanda para as áreas internas, faz um *follow up*, de forma manual, para ter um controle das demandas recebidas e acompanhar até à devolutiva. Acrescenta que, quando não há a necessidade das informações pessoais do manifestante para a resolução da demanda, o ouvidor realiza a descaracterização dos dados, para evitar retaliação e perseguição. Biagini (2013) aponta a ameaça de retaliação, utilizada para impedir o uso da ouvidoria, e o receio de represálias, mesmo tendo garantia do sigilo, como problemas enfrentados pelas ouvidorias. E o ouvidor envia, por *e-mail*, a pesquisa de satisfação aos usuários da ouvidoria. Observa-se que, a falta de um sistema informatizado para a ouvidoria, justifica o fato de alguns procedimentos serem realizados manualmente. Como apontado pela literatura, as ferramentas tecnológicas contribuem para o trabalho da ouvidoria (Brasil, 2020).

O Ouvidor 3 destaca que o cidadão é notificado quando a manifestação dele foi recebida pelo setor responsável, e quando este não cumpre o prazo, a ouvidoria o adverte. Ressalta que, antes de assumir a ouvidoria, não existia a postura de responder todas as demandas. Salienta ainda que a ouvidoria verifica se a linguagem da devolutiva é de fácil compreensão pelo cidadão, caso não seja, edita sem perder o contexto. O Manual de Ouvidoria Pública (2018) destaca a importância de uma linguagem adequada no diálogo com a sociedade, visto que promove o exercício da cidadania. O Ouvidor 3 acrescenta que a devolutiva, quando encaminhada para o cidadão, é acompanhada com uma pesquisa de satisfação, que incluem questões como avaliação do tempo da devolutiva, a resposta e a tratativa. E, por fim, quando o atendimento é encerrado, fica anotado em um banco de dados para ter um relatório gerencial, de modo a subsidiar as ações do órgão. Santos et al. (2019) apontam a elaboração de relatórios gerenciais como parte da atribuição da ouvidoria.

Em relação ao uso de manual durante o processo de recebimento, devolutiva e tratamento das demandas, o Ouvidor 1 aponta que não faz uso de manual de procedimento, mas tem a ciência de que há a nível nacional. Já o Ouvidor 2 relata que segue parcialmente o manual das ouvidorias públicas, pois não consegue aplicá-lo na íntegra, em razão das limitações técnicas e de infraestrutura da Ouvidoria. E o Ouvidor 3 afirma que faz uso de um manual de procedimentos, pois se preocupa que o trabalho seja levado adiante, visto que não é ouvidor, e sim, está ouvidor.

Percebe-se diferentes níveis de maturidade das ouvidorias públicas. Conforme Lyra (2009) expõe, o fato das ouvidorias públicas no Brasil serem heterogêneas, sem uma definição clara de um perfil de *ombudsman*, justifica-se pela falta de inserção da configuração do Defensor do Povo no texto constitucional.

#### 4.1.4 Dificuldades e Desafios

No contexto das ouvidorias públicas permeiam as dificuldades e desafios, como mostram os DSCs abaixo:

*DSC 5: Aqui no órgão, além da ouvidoria, exerço outras funções, tenho meu trabalho normal aqui, e ainda, às vezes, preciso substituir algum colega. Aqui não tem a previsão legal de afastamento das funções normais para dedicação exclusiva à ouvidoria, então não tem como eu me dedicar um tempo exclusivo a isso. Por exemplo, meus funcionários viajaram para realizar um treinamento, eu não fui, por conta disso. A gente não consegue acompanhar o que está acontecendo sobre cada demanda, devido ao número de manifestações recebidas. Eu não fico no mesmo prédio da Ouvidoria, porque ela mudou para o centro da cidade para ficar mais próxima das pessoas, mas acompanhar isso ficou mais difícil, utilizo o sistema aqui de informática e uso o telefone para a comunicação com os funcionários.*

Em geral, no setor público, a pessoa designada para ocupar o cargo de ouvidor continua exercendo outros papéis no órgão. Ressalta-se que as múltiplas funções faz com que não exista uma dedicação exclusiva nas atividades relacionadas à ouvidoria, como acompanhamento maior das demandas recebidas, treinamentos, capacitações e, até mesmo, um distanciamento físico do espaço da ouvidoria, por conta das outras funções exercidas no órgão.

*DSC 6: A falta de um sistema informatizado de ouvidoria é um problema, dificulta o acompanhamento, porque não tem um sistema com controle, com protocolos, tudo depende de eu lembrar de responder um e-mail, de fazer um follow up de alguma informação, então utilizo planilhas e agendas eletrônicas. Utilizo um sistema na Ouvidoria que está desenvolvido de acordo com a nossa estrutura. Minha equipe é extremamente reduzida, por limitações legais a gente não consegue expandir o departamento, mas ter mais pessoas na equipe ajudaria muito a ter maior participação com nosso público e a fazer um trabalho mais efetivo.*

As dificuldades técnicas e de infraestrutura estão presentes em algumas ouvidorias públicas, como falta de sistema informatizado e pessoal suficiente para realizar os trabalhos da ouvidoria. Como mostram os resultados do estudo de Menezes (2015), a maior parte das ouvidorias possuem uma estrutura enxuta de pessoal.

*DSC 7: Percebo que os setores internos ainda são muito técnicos, formais na devolutiva, ainda não conseguiram compreender que para tratar o cidadão precisa de uma linguagem simples, que se aproxima dele. A linguagem cidadã é isso, é fazer com que o cidadão se sinta parte do processo.*

Transformar a linguagem técnica para uma resposta que tenha qualidade e seja de fácil compreensão para os cidadãos ainda é uma dificuldade para os setores internos dos órgãos públicos. O Manual de Ouvidoria Pública (2018) descreve como linguagem cidadã a utilização adequada da linguagem no atendimento aos demandantes da ouvidoria, pois promove o exercício da cidadania, bem como a transparência.

*DSC 8: Existe uma falha no processo de comunicação, há uma dificuldade, por parte dos gestores e do nosso público, de compreensão do que é a ouvidoria em si, qual a sua função, qual o acesso à ouvidoria, o que pode ser feito por aqui. Muitas vezes, a ouvidoria é entendida internamente como sendo um fiscal de problemas para os setores, como um canal de problemas, e não como um auxílio, como um órgão que ajuda a dirimir os problemas.*

Há a indicação no Manual de Ouvidoria Pública (2018) para que a ouvidoria promova ações para disseminar o conhecimento da missão e a maneira de trabalho para a sociedade. No entanto, observa-se que a falta dessa comunicação gera uma visão distorcida sobre o que é, qual o papel e como utilizar a ouvidoria. O que indica uma necessidade de conscientização e divulgação das atribuições da ouvidoria pública, tanto para o público interno, quanto para o externo.

*DSC 9: A ouvidoria tem uma dependência muito grande de participação dos setores internos. Eu cobro, insisto para que haja uma devolutiva, independente de positiva ou negativa, mas existe uma falta de comprometimento de alguns setores com relação à ouvidoria. Após um trabalho de conscientização, de divulgação do trabalho da ouvidoria, os setores internos se sentem parte desse processo. Os setores buscam informações da ouvidoria para subsidiar suas ações.*

Lyra (2009) defende a existência de legislação definindo o tempo para os gestores responderem a ouvidoria, pois é comum na administração pública, nos vários níveis de gestão, o não cumprimento de prazos estabelecidos, caracterizando o desrespeito com a ouvidoria. A falta de comprometimento dos setores internos tem relação com a dificuldade que Biagini (2013) pontua sobre a falta de acolhimento frente aos trabalhos da ouvidoria. Todavia, como

apresenta o relato distinto do referido discurso, foi preciso conscientizar e divulgar o trabalho da ouvidoria para promover a cooperação e integração.

Como pontos a serem melhorados, destacam-se os DSCs 10 e 11:

*DSC 10: Acho que a pessoa que desempenha a função de ouvidor poderia ter dedicação exclusiva nesse cargo enquanto durar o mandato, ou seja, ela ser afastada de suas funções normais por esse período de tempo.*

A sugestão para que o ouvidor esteja exclusivamente dedicado a esta função, enquanto durar o mandato, tem relação com as múltiplas funções que a pessoa continua exercendo simultaneamente no órgão público, e que faz com que o ouvidor não consiga participar mais ativamente nas atribuições da ouvidoria.

*DSC 11: Um sistema informacional seria de grande valia para integrar os departamentos, e não mais depender exclusivamente do e-mail. Expandir a equipe também seria proveitoso para a ouvidoria acompanhar e ter maior participação nas demais extensões do órgão. É preciso disseminar informações sobre a ouvidoria, por exemplo, o que é, quais suas funções e objetivos.*

Melhorias na infraestrutura e questões técnicas são elencadas, como existência de um sistema informatizado na ouvidoria e aumento de recursos humanos à disposição. Além disso, percebe-se a necessidade da divulgação sobre a ouvidoria como um ponto a ser realçado. Um aumento no número de trabalhadores da ouvidoria pode fornecer suporte para a realização de trabalhos que proporcionem conhecimento às pessoas sobre a atuação da ouvidoria, isto é, que permita a disseminação de informações sobre o uso adequado da ouvidoria.

#### **4.1.5 Ouvidoria como instrumento de apoio à gestão e governança**

A relação entre ouvidoria e gestão e governança são apresentadas nos DSCs a seguir.

*DSC 12: A ouvidoria faz um roteiro, mensalmente, com os gestores, e também, com representantes do nosso público, em que eles têm a palavra aberta para falarem, questionarem e realizarem críticas, até mesmo para a alta administração. Então a ouvidoria não é totalmente receptiva, tem essa parte ativa também.*

A interação da ouvidoria com representantes do público interno, em que são recepcionadas demandas, configura-se como um formato de uma ouvidoria itinerante. Observa-se uma promoção de diálogo com as partes interessadas do órgão público.

*DSC 13: No manual de procedimentos que utilizamos na ouvidoria consta que, anualmente, seja emitido um relatório gerencial com as principais demandas e fatos, por exemplo; e eu faço isso, até para que possa subsidiar o órgão no aprimoramento de suas ações. Na ouvidoria não tem só reclamação, há diversas manifestações que aprimoram nossas atividades. Tem que transformar o problema em solução. O ouvidor tem que usar as demandas dos cidadãos para aperfeiçoamento das atividades do órgão. Às vezes, uma demanda pontual pode ajudar na identificação de uma deficiência, e com isso, várias situações são resolvidas. Mas para isso acontecer, a estrutura organizacional tem que se sentir parte desse processo.*

O DSC 13 corrobora com Lyra (2000) ao pontuar que, por meio da emissão de relatórios gerenciais, a ouvidoria pode transformar as demandas em cogestoras da administração pública. E também, com Leles, Tavares Junior e Piterman (2013), ao afirmarem que a ouvidoria é uma ferramenta da gestão pública que contribui no aprimoramento da eficácia e qualidade das ações, bem como na prestação de serviços.

*DSC 14: A ouvidoria ajuda na gestão pública abrangendo até políticas públicas no microambiente. Por exemplo, houve a criação, por meio da ouvidoria, de um Comitê de Diversidade para tratar questões de preconceito, discriminação, assédio. Até então, o único canal era a ouvidoria, mas o Comitê gera um ambiente adequado para acolher esse tipo de demanda. É muito importante entender a ouvidoria como um auxílio na gestão pública, pois ela dá abertura para que demandas sejam esclarecidas e resolvidas. A ouvidoria promove a participação dos cidadãos quando estes não a veem como uma perda de tempo ou um canal em que serão expostos e nada será resolvido.*

O DSC 14 retrata um exemplo do que Denhardt e Denhardt (2000) e Rabelo e Alencar (2016) indicam sobre a capacidade da ouvidoria visualizar o interesse coletivo. Além de contribuir na gestão pública, a ouvidoria também possui papel essencial em promover a participação cidadã (Rabelo, & Alencar, 2016).

*DSC 15: Apesar de eu fazer sugestões para os setores, ainda existe uma dificuldade de eles entenderem que as estatísticas levantadas pela ouvidoria não são só números, são problemas*

*que ocorrem com nosso público e gestores, e que necessitam ser considerados na tomada de decisão. A ouvidoria tem a capacidade de ajudar para que melhorias sejam realizadas e que os problemas não sejam recorrentes, mas, para isso, depende que os setores internos também tenham essa visão.*

Para Biagini (2013), há em algumas ouvidorias a problemática da indiferença institucional, representada pela falta de acolhimento das recomendações da ouvidoria. O DSC 15 confirma o que Lyra (2000) pontua sobre as informações da ouvidoria servir para ajudar os gestores a tomarem decisões e corrigir problemas identificados e recorrentes. Porém, é necessário que os setores do órgão tenham confiança no trabalho da ouvidoria. Este DSC também remete ao que enfoca o Novo Serviço Público (NSP), visto que ressalta a necessidade de considerar o interesse público na tomada de decisão e na condução dos procedimentos internos do órgão. Além disso, a ouvidoria possui uma capacidade de visualizar o interesse coletivo por meio da organização e sistematização das demandas recebidas (Denhardt, & Denhardt, 2000; Rabelo, & Alencar, 2016). Para Rabelo e Alencar (2016), a melhoria da relação entre a ouvidoria e os setores internos tende a acontecer quando o servidor público atua com motivação ao conhecer a relevância do seu trabalho para a sociedade.

***DSC 16:** A ouvidoria pode ser um instrumento de apoio à gestão a partir do momento que ela for reconhecida dessa forma. Não adianta ter um canal chamado ouvidoria se não aproveitar o conteúdo que está ali. Existe o controle externo, o controle interno e o controle social. O controle social é o cidadão, no exercício da democracia, participando da gestão pública, e isso tem que servir de substrato para o trabalho do controle interno e externo, no sentido de aprimoramento diário.*

O DSC 16 reforça a importância de se utilizar das demandas recebidas pela ouvidoria, advindas da participação dos cidadãos, para a melhoria da gestão pública. O Novo Serviço Público, proposto por Denhardt e Denhardt (2000), trata justamente da condução da administração pública considerando a participação democrática.

***DSC 17:** O que percebo é que tem muito órgão público que diz ter ouvidoria, mas, de fato, não possui. E aqueles que tem ouvidoria não a utilizam, está mais para um canal em que o cidadão, se quiser participar, fala, mas não há uma preocupação em usar aquilo como uma ferramenta de transformação. Na minha opinião, a ouvidoria pública, hoje, ainda não é reconhecida como uma estrutura de aperfeiçoamento da gestão e do serviço público. Talvez, isso se justifique em razão da Lei nº 13.460/2017, que dispõe da necessidade de um canal de comunicação, ser muito recente. Mas, na verdade, isso depende muito do ouvidor e de quem está à frente.*

As fragilidades expostas no DSC 17 corrobora com Lyra (2009). O autor pontua que as ouvidorias públicas no Brasil são heterogêneas e não têm uma definição clara de um perfil de *ombudsman*. Ainda acrescenta que muitas ouvidorias existem de maneira informal, casos em que não há nem mesmo posição jurídica estabelecida em lei ou em normas internas dos órgãos, ouvidorias que não estão inclusas no organograma institucional. Somado a isso, a recentidade de legislação sobre a existência de canal de comunicação entre a sociedade e administração pública, faz com que, em muitos casos, a atuação adequada da ouvidoria pública dependa da figura do ouvidor.

#### 4.2 Estudo de Caso na Instituição Federal de Ensino Superior

Entrevistas semiestruturadas foram realizadas com representantes da Ouvidoria e Auditoria Interna, além de Unidades Setoriais e Pró-Reitorias de uma IFES com o objetivo de revelar as ações gerenciais e melhorias nos processos realizadas frente às manifestações recebidas pela ouvidoria. Além disso, entender o gerenciamento de riscos e controle interno referentes ao tratamento das demandas recebidas pela ouvidoria. E também, classificar o estágio de institucionalização em que a ouvidoria da IFES se encontra como efetivo instrumento de apoio ao controle de gestão. A análise dos dados, nesse estudo de caso, se deu por meio da Análise de *Template* de King (2004).

Todo o texto transcrito das entrevistas com os participantes da pesquisa foi categorizado, ou seja, os trechos foram agrupados por semelhança, emergindo as categorias e subcategorias apresentadas no Quadro 22.

Quadro 22 – *Template* de análise da ouvidoria como instrumento de apoio ao controle de gestão

<i>Higher Order Codes</i>	<i>Lower Order Codes</i>
Ouvidoria	Função de ouvidor público
	Visão sobre a ouvidoria
	Experiência com ouvidoria
	Ouvidoria positiva
	Ouvidoria Itinerante
	Receio de se utilizar a ouvidoria
	Preocupação do gestor em lidar com denúncia/reclamação
	Ouvidoria utilizada com má-fé
	Importância de estudos sobre ouvidoria
Função da ouvidoria	Controle social
	Resolução de problemas sistêmicos e frequentes
	Controle da gestão pública / Melhoria dos serviços públicos
Importância da ouvidoria	Canal de comunicação
	Combate à fraude e corrupção



Na discussão de algumas categorias são destacadas as diferenças de achados em relação aos níveis de gestão, isto é, níveis operacional e tático, por exemplo, referente à gestão de riscos. Porém, em outras categorias, os resultados são discutidos observando os discursos dos entrevistados de forma geral, visto que não há distinção de percepção dos participantes dos diferentes níveis de gestão.

#### **4.2.1 Formação profissional e trajetória institucional dos entrevistados**

Os participantes da pesquisa, isto é, Ouvidor, Auditor Interno, Pró-Reitores e Diretores de Unidades Setoriais, possuem formação profissional, em nível superior, considerando a classificação das grandes áreas definidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em: Ciências Agrárias; Ciências da Saúde; Ciências Exatas e da Terra; Ciências Humanas; Ciências Sociais Aplicadas; Engenharias; e Linguística, Letras e Artes. Destaca-se que 31% (4 de 13) dos entrevistados possuem formação em Ciências Sociais Aplicadas.

Os Pró-Reitores ingressaram na IFES como docentes, técnicos administrativos ou em cargos gerenciais, em média, há mais de 20 anos. Já os Diretores, 4 estão na Instituição entre 5 e 10 anos, e 3 há mais de 10 anos. Em relação ao Ouvidor e Auditor Interno, ambos ingressaram na IFES há 11 anos.

Dos entrevistados, 77% (10 de 13) atuam como docentes na IFES e 23% (3 de 13) não exercem a docência na Instituição. Até o momento da realização das entrevistas, os Pró-Reitores estavam, em média, há 3 anos nessa função. Em relação às Unidades Setoriais, 5 Diretores estavam, em média, há 3 anos no cargo, 1 Diretor há 1 ano e o outro há 6 anos. O Ouvidor trabalhava com a ouvidoria da IFES há 9 anos, mas foi convidado a assumir integralmente tal cargo há 3 anos. Já o Auditor Interno trabalhava na função há 9 anos, mas à frente, nessa área, estava há 5 anos.

#### **4.2.2 Ouvidoria da IFES**

A ouvidoria da IFES estudada foi criada em 2005. O ouvidor expõe que a ouvidoria era vinculada unicamente à IFES, e que a partir de 2011 esse vínculo passou a ser com a Controladoria Geral da União (CGU). Dessa forma, a ouvidoria não é vinculada à Reitoria.

[...] já trabalho com a Ouvidoria já faz 9 anos aqui na Instituição. **Acompanhei desde da, da ouvidoria que era vinculada exclusivamente à [IFES], com a nova ouvidoria ligada à Controladoria Geral da União, que é a partir de 2011. [...] exerci esse papel de ouvidor temporário**, vamos dizer assim, na vacância e nas férias do antigo ouvidor, e em [ano], o, **com**

**a assunção da nova administração da universidade eu fui convidado a assumir integralmente a ouvidoria. (OUV)**

[...] acho muito importante a ouvidoria, como ela era muito desconhecida, **a ouvidoria veio para o Brasil em 1985 e ela transformou-se em lei só em 2011, então nós temos uma ouvidoria com 8 anos pra 9 anos, dentro da administração pública brasileira os órgãos se estabelecem e levam mais de décadas pra ser estabilizados, a ouvidoria, até pelo pouco tempo de, de, de instalação dela a nível nacional, hoje ela tem um, um parco de responsabilidade muito grande e consegue com as suas atividades, é, tentar melhorar essa administração pública que é o papel da ouvidoria.** [...] a ouvidoria com 8 anos então ela já tá bem conhecida perante a população, e penso que nessa, nessa próxima década aí a ouvidoria ela vai ter um papel, assim, primordial dentro da administração pública, a partir do momento que ela for mais divulgada, mais aplicada, não só no âmbito da universidade, mas em todos os demais outros órgãos públicos existentes no Brasil. (OUV)

[Capacitação] Sim, nós temos, nós temos congressos, na verdade nós temos, é, cursos *on-line* de ouvidoria diretamente ligada à CGU, temos congresso de aprimoramento de, de situações de casos reais pra que você consiga, é, trabalhar se caso estivesse nessa situação, então há um constante possibilidade de treinamento, basta o interesse mesmo de quem tá no cargo. (OUV)

Em relação à **função de ouvidor público**, o ouvidor destaca que foi designado para essa função devido a sua formação. Karim (2018) pontua que a qualificação jurídica é utilizada como norte para a escolha do ouvidor, mas ressalta que pode existir a carência de capacidade administrativa. Complementa ainda que, em países desenvolvidos, ouvidores sem qualificações legais atingiram bom resultado nas suas atribuições.

Na verdade, é, eu não fui talhado pra ser ouvidor, porque ouvidor, é, **o perfil tem muito a ver com minha atividade fim de formação.** [...] **nós somos reportados diretamente à CGU, nós não somos vinculados à Reitoria,** os nossos, fiscalizações, os nossos questionamentos são diretamente com Brasília. (OUV)

[...] eles [ouvidores] têm como, é, norte a legislação federal, e tanto no público, quanto no privado, tem esse norte de interlocução da administração. (OUV)

[Experiência como ouvidor] Sim, [nome do órgão público]. Eu trabalhei na ouvidoria [nome do órgão] [localização]. (OUV)

[Motivação para estar representante da ouvidoria] [...] **eu acho que você contribui demais com as pessoas,** porque a partir do momento que eu faço orientações, por exemplo, [pra Reitoria] rever o contrato [de uma Área], que todo mundo tá reclamando, isso uma questão que aconteceu em [ano], e isso foi alterado, eu vejo que eu melhoro a vida de algumas pessoas como ouvidor. **Então a gestão pública sendo melhorada com o papel da ouvidoria, então eu acredito que eu tô contribuindo com a [IFES] através dessa função do qual eu estou exercendo, porque eu sou professor de, universitário, por carreira [na IFES], porque não existe a carreira de ouvidor,** nem aqui e nem em qualquer outro órgão público brasileiro ainda, porque você não faz concurso pra ouvidor, **ouvidor é um cargo comissionado, que dentro do perfil e da discricionariedade do gestor, ele escolhe aquela pessoa que ele entende que é a pessoa que tem o melhor perfil.** Eu fui privilegiado nesse sentido, dentre os professores de [curso], é, o espaço que foi dado foi a minha pessoa pra ser ouvidor então eu estou aqui já desde o início da gestão, espero terminar aí a gestão e vir com outros desafios também. É que a minha, o meu papel, **a minha intenção não é ficar a vida inteira na ouvidoria.**

[...] como a Ouvidoria é um órgão, é, interno da Instituição, que é diferente da Procuradoria Jurídica, que tá aqui dentro da Instituição, mas ela tem vínculo com a Advocacia Geral da União, não com a administração central da universidade, vínculo direto de lotação e a quem ela responde, entendeu? Então, é, quem tem a demanda, às vezes, quando ela vai fazer alguma reclamação, alguma demanda, denúncia da administração central, por exemplo, é, às vezes, ela, ela, ela fica questionando **“se alguém, que é designado pelo Reitor pra ser Ouvidor, se receber uma denúncia relativa à Administração Central, algum Pró-Reitor, algum Reitor, se essa denúncia, é, vai ser encaminhada, é, vamos assim dizer, de maneira imparcial e isenta.** Por quê? Porque de certa forma o ouvidor ele é, vamos assim dizer, numa hierarquia, é, [Reitoria], chefe, [Pró-Reitoria] acima, então, é, não, isso aí eles vão, tipo, é, abafar o caso, não vão tomar nenhuma atitude...” eles ficam com essa dúvida, entende? Porque é uma coisa como que se fosse assim, é, interna, entende? Mas, é, é, **na minha visão isso não acontece na nossa Instituição.** Por quê? Porque tudo o que o Ouvidor recebe, ele repassa. E, e quem recebe, não interessa se é [Unidade Setorial], se é [Pró-Reitoria], se é [Reitoria], tem que dar uma resposta pra ele, e é dada essa resposta, porque ele tem um prazo que tem que responder. (US1)

O forma de escolha do ouvidor na IFES consiste em nomeação do gestor máximo da IFES. Para o ouvidor, a sua motivação para desempenhar essa função consiste em saber da sua contribuição com a sociedade, pois, por meio da ouvidoria, a gestão pública é melhorada. Acrescenta que possui experiência como ouvidor em outro órgão público, e ainda, que não existe carreira de ouvidor, consiste em um cargo comissionado com mandato, e assim, continua sendo professor por carreira na IFES.

A preocupação, expressa na fala de US1, sobre a imparcialidade e isenção do ouvidor, uma vez que este é designado pelo dirigente máximo da Instituição, também foi expressa por Lyra (2009), que discute a autonomia do ouvidor no desempenho de suas funções e propõe que o formato de escolha do titular da ouvidoria seja por colegiado independente por meio dos cidadãos, para que o representante da ouvidoria esteja isento para lidar com as distinções entre a atuação do gestor máximo do órgão e os interesses dos cidadãos.

[Desafios] Os desafios realmente é demonstrar pras pessoas que o papel da ouvidoria é um órgão de interlocução e não de punição e nem de fiscalização e muito menos de investigação [...] **meu maior desafio foi, é, enfrentar o desconhecimento do que é a ouvidoria pras pessoas,** quando eu digo pessoas até os servidores da universidade tinham muita resistência com o papel da ouvidoria, porque não entendem o que era ouvidoria. Com o passar dos anos e com o projeto que foi criado que chama **Ouvidoria Itinerante** [...] que é a divulgação da ouvidoria *in loco* nos locais [...] muitas vezes, é, o papel da ouvidoria, apesar de nós termos implementados os sites trazendo todas as informações, **é uma cultura brasileira das pessoas não buscarem do que se trata e nem pra quê é o papel dela, eles ouviram dizer e acreditam no que ouviram dizer e nunca busca pra saber qual que é o papel da ouvidoria.** Diante dessa situação, é, era um desafio, que a gente conseguiu melhorar muito, é levar a ouvidoria aos locais em que a universidade administra, não basta nós ficarmos [na cidade universitária], então eu já fui várias vezes [nos interiores] pra fazer palestra sobre o que é ouvidoria e qual que é o papel dela, e também, fazer atendimentos no local, muitas vezes, as pessoas não querem utilizar da, da internet, do computador, e muitas vezes, ela quer conversar com a pessoa do ouvidor, então isso é um desafio que a gente tá suplantando e para os próximos anos pretendemos ainda aprimorar essa questão da Ouvidoria Itinerante. (OUV)

Lidar com o desconhecimento das pessoas em relação à ouvidoria, foi citado como desafio na atuação como ouvidor. Com isso, para suprir essa lacuna, foi desenvolvido o projeto Ouvidoria Itinerante para disseminar para a comunidade acadêmica o papel da ouvidoria e como se utiliza desse instrumento. O ouvidor relata que até mesmo os servidores tinham resistência com a ouvidoria, devido a esta falta de entendimento sobre o que ela é.

A **visão sobre a ouvidoria**, pelos entrevistados, consistem em apontamentos que a ouvidoria antes era apenas algo obrigatório por lei, mas que, a partir do momento em que a CGU foi tendo destaque, isso empoderou as ouvidorias dos órgãos. Além disso, a ouvidoria da IFES se modificou ao longo do tempo, visto que possui um espaço físico, há alguém que assume a função de ouvidor, técnicos administrativos, sistema informatizado, e que há respostas para as demandas recebidas, aspectos que não existiam antes, além da maior conscientização da comunidade acadêmica sobre a ouvidoria.

**A ouvidoria antes ela passava ser algo só obrigatório por Lei**, né, de 10 anos pra cá que eu tô na universidade. [...] **à medida que a CGU, como órgão de controle, foi tendo maior destaque, e ela tem dentro dela a Ouvidoria Geral da União [...], ela começou a empoderar também as ouvidorias dos órgãos**, então ela começou criar sistemas integrados, começou a capacitar, normativos internos pra regulamentar, então a gente sentiu, pelo menos nos últimos 5 anos pra cá [...] **a gente sentiu que a ouvidoria começou a ter um papel mais importante na administração** [...] isso foi graças a esse empoderamento que a ouvidoria teve nos últimos anos e **é muito graças à CGU** que faz uma supervisão desse trabalho deles. (A1)

[...] ela [ouvidoria] não tinha um espaço físico, é, logo que ela foi implantada; não tinha assim, é, alguém [...] assumindo diretamente a função de ouvidor [...] não havia técnicos administrativos que auxiliavam [...] e também, é, todo um sistema, é, de operacionalização do trabalho da ouvidoria que hoje ele tá muito, é, aperfeiçoado, né? [...] Então ao longo do tempo, é, **na questão da infraestrutura hoje a ouvidoria tem um espaço físico**, é, tá bem identificado, tem um **ouvidor designado** pela, [pelo dirigente máximo], né, oficialmente, tem **técnico administrativo** que dá o apoio, **tem um sistema** que ao longo do tempo melhorou muito, tá muito eficiente, né, e agora, é, outro aspecto que eu acho que ao longo do tempo, é, melhorou muito foi, é, **a conscientização, é, da comunidade universitária** do papel da, que o papel que a Ouvidoria exerce (US1)

[...] antes [...] a cultura dizia que o seguinte: era inútil você acionar a ouvidoria, porque ela não ia dar encaminhamento, ela não ia gerar nenhuma solução, nenhuma resposta. (PR3)

Antes a ouvidoria ela não [...] eu não sei exatamente o que aconteceu com ouvidoria, mas **eu acho que ela era algo só da universidade**, e ela **não tinha muitos protocolos** [...] agora eu sei que a ouvidoria, é, ela recebe as queixas, enfim, ela recebe as demandas e nos encaminha, então eu vou falar da experiência que eu tenho aqui na [Pró-Reitoria], e nos **dá prazo pra que nós possamos responder**. [...] tenho a impressão, né, eu **estou vivendo uma fase que a ouvidoria tem sido muito eficiente**. [...] No primeiro ano da nossa gestão sempre havia uma reclamação muito forte de que, é, era feita a, as pessoas faziam a denúncia e não acontecia nada. **Nós passamos o ano de 2017 ouvindo isso, né? Aonde nós íamos os alunos, eu que lido diretamente com os estudantes “ah, não adianta reclamar, porque a gente reclama e não tem feedback”** [...] nós **desmistificamos isso, né, e temos dito aos estudantes que a ouvidoria, então assim, depois de 2018 nós não, eu não ouço mais falar que não adianta reclamar na ouvidoria**. Então eu acho

que **pra comunidade acadêmica há uma percepção melhor de que a ouvidoria funciona**, até porque a gente recebe muita demanda, né, da ouvidoria. Então eu tenho uma impressão de que a comunidade acadêmica usa bem esse canal de comunicação. (PR4)

[...] acho que a Ouvidoria da [IFES] funciona, o pessoal que trabalha lá é muito sério, comprometido. (US7)

Alguns entrevistados destacaram que já tiveram **experiência com ouvidoria** de outros órgãos/instituição. As razões principais desse uso se referem a uma insatisfação de algum produto/serviço utilizado, agilidade na resposta, uma vez que existe prazo estabelecido e há a possibilidade de recorrer, caso não seja cumprido, e também a formalidade.

[...] como cidadão eu já utilizei ouvidoria da SESAU [Secretaria Municipal de Saúde], não gostei do atendimento num posto de saúde que eu fui. [...] **como Auditor já utilizei ouvidoria de outros órgãos pra denunciar irregularidades [...] pedido de acesso à informação a vários órgãos [...]** muitas vezes eu preciso pedir uma informação pro MEC, pro TCU, pra algum Ministério que eu não tô conseguindo achar na Transparência Ativa, **em vez de eu fazer um ofício no nome da universidade, em vez de mandar um e-mail pra alguém que vai ler e vai ficar na caixa de entrada lá e ninguém vai ler, eu vou pedir, eu peço pelo acesso à informação, porque o acesso à informação ele, ele tem prazo pra responder, e se ele não responder eu recorro.** [...] Eu acho ótimo isso aí. [...] **[motivo para usar ouvidoria] é um órgão independente [...] prefiro fazer na ouvidoria a denúncia porque a ouvidoria tem esse acompanhamento [...] é independente e imparcial [...].** Mas eu entendo que o papel da ouvidoria é deixar registrado aquilo, aquela denúncia; se eu fizer aquela denúncia só [pra Direção] onde ocorreu o fato lá, na Direção, **pode ser que aquilo ali seja engavetado, arquivado e nunca ninguém tem conhecimento, a ouvidoria gera um protocolo.** Eu acho esse o ponto, que eu acho interessante na ouvidoria, e por isso que eu uso esse canal. (AI)

[...] com a ouvidoria de banco, quando você não consegue tem uma ouvidoria do governo, é, que tem umas questões relacionada a contratos bancários, essas coisas. Então esse tipo de ouvidoria que eu já tive contato, mas aí como consumidor [...] **quando eu não consigo atendimento.** Esses bancos que tem 0800 e quando você precisa ou telefone você fica 3 dias no 0800 e você não consegue falar [...] **em geral eu obtenho resultados, é, positivo.** (US7)

[...] da rede de saúde, e elas funcionam também [...] **[motivo para usar ouvidoria] é justamente o, o fato de que muitas coisas não funcionam até que se denuncie na ouvidoria,** então quando chega uma reclamação na ouvidoria, é, as pessoas parecem que se movimentam mais pra fazer algumas ações. E aí de fato isso aconteceu. (US3)

A **ouvidoria positiva**, para os gestores, é pouco utilizada, pois as pessoas não utilizam muito a ouvidoria para elogios. Destaca-se que, na fala de US5, há um incentivo para que a ouvidoria seja utilizada de forma positiva (elogios) e que esta prática tem sido usada de forma consistente, pela Direção da Unidade, como estratégia para motivar pessoas. Além disso, há relatos de que, após a Ouvidoria Itinerante, foi recebido elogios como demandas da ouvidoria.

[...] elogio ninguém faz, né, muito raro. (US3)

Uma pena que o povo não vai lá pra elogiar, né? Falar “puxa, eu fui lá, fui bem recebido” [risos]. As pessoas não tem essa cultura de elogio, né? (US2)

[...] deveria também, né, ter os elogios deveriam chegar também, é, que as pessoas não, não estão acostumadas a elogiar, sempre fazer críticas, é uma pena. [...] eu tenho incentivado as pessoas não só pra reclamar, mas também pra elogiar dentro da Ouvidoria. (US4)

Eu gostaria que tivesse mais elogios, né. (PR4)

[...] eu tenho incentivado muito é que [...] usem esse canal também pra que a gente possa fazer elogios aos nossos servidores, pra mantê-los motivados, eu tenho feito isso periodicamente, tantos servidores acima de mim, quanto servidores abaixo de mim, no nível administrativo, né? [...] **mensalmente fazer um elogio a um servidor, ou acima ou abaixo [...] tem sido uma prática aqui na nossa Direção.** [...] acho que **essa ferramenta de elogio acho que é muito interessante na gestão também, manter os nossos servidores e alunos motivados, isso é uma ferramenta que eu acho que é fantástica de gestão.** (US5)

[...] eu tive dois elogios grandes [...] elogiando servidores nossos aqui. Servidor e Unidade, né, um foi servidor e outro foi Unidade. É, **aquele elogio foi um estímulo pro servidor** que, às vezes, tá lá com todo esforço pra conseguir dar um bom atendimento, e às vezes não, não acha que as pessoas tão percebendo que aquilo tá funcionando, que o trabalho dele tá dando resposta. **E quando chega uma, uma manifestação assim positiva da ouvidoria, nossa, como isso é bom!** (PR3)

[...] **a gente tem recebido, é, elogios, né, a partir desse processo de conscientização, as pessoas, é, estão sentindo que quando ela faz um elogio através da ouvidoria também é importante, elas não tinham esse costume.** Então **quando eu recebi o primeiro elogio, é, foi uma coisa que marcou, por quê? Porque não tinha esse, essa, essa percepção de que a ouvidoria também é utilizada pra fazer elogio e esse elogio também contribui,** [...] quando a gente recebe pela ouvidoria um elogio, é, na verdade contribui no sentido de dizer assim, é, “continue fazendo dessa forma, porque, é...” e a pessoa que recebe esse elogio também vai ter essa leitura de que ela vai entender que a forma como ela está fazendo é correta e isso **vai motivar ela continuar fazendo daquela forma, é, no sentido de, é, continuar dando um, prestando um bom serviço, né?** (US1)

[...] Depois que a ouvidoria veio aqui [Ouvidoria Itinerante], [...] a ouvidoria foi usada pra elogios. (US7)

**Ouvidoria Itinerante**, projeto desenvolvido na IFES, consiste em reuniões realizadas com acadêmicos, e, separadamente, também com técnicos e docentes, para tecer explicações sobre o que é ouvidoria, qual seu papel, como se utiliza, dicas para uma boa manifestação, ressaltando também, questões sobre o mau uso da ouvidoria, além de dar oportunidade à comunidade acadêmica para fazer demandas. Inicialmente, este trabalho foi realizado nas Unidades Setoriais, incluindo os Câmpus dos Interiores, posteriormente, será aplicado nas Pró-Reitorias. Como constam nos trechos destacados, o ouvidor ressalta a falta de proatividade das Pró-Reitorias em saber o papel da ouvidoria. Observou-se que todos os gestores entrevistados consideraram essa iniciativa da ouvidoria como muito importante e produtiva e fizeram sugestões de melhorias, as quais constam no tópico das Preposições.

[Surgimento do Projeto] Foi no início, quando eu assumi aqui **pelo total desconhecimento do que era ouvidoria, eles tinham uma noção da ouvidoria totalmente diferente do que é o papel da ouvidoria**. Então melhor pra esclarecer a comunidade acadêmica nós criamos esse projeto pra ir a todas as Unidades dar palestra sobre o que é ouvidoria e nós tamos replicando esse projeto pelo terceiro ano agora em 2020. (OUV)

[...] **a partir do momento em que eles aprenderam saber o que é ouvidoria e que a ouvidoria tá aqui pra contribuir e não pra poder, é, ficar fiscalizando a vida da, dos setores e de pessoas, isso contribuiu muito pra, pra celeridade das demandas**. Nós temos um projeto agora de **levar a Ouvidoria Itinerante para as Pró-Reitorias**, que isso não foi feito, nós só levamos pras Direções, pros cursos e pros câmpus, as Pró-Reitorias, **onde que a maioria das demandas são encaminhadas, ainda não teve, é, uma divulgação específica da ouvidoria**. Aí é que eu digo, **são pessoas que lidam com a ouvidoria, respondem as nossas demandas, mas não, não, não buscam saber qual que é o papel da ouvidoria**, então já que eles não buscam nós vamos, iremos lá, marcar um horário pra poder falar com eles. (OUV)

Ele [ouvidor] já desenvolve **ações eu entendo que são ótimas, que são de boas práticas, que é a Ouvidoria Itinerante**. [...] Esse ano ele vai começar a fazer agora em, aqui na, na Administração Central, então assim, eu acho que são boas práticas que nós, que nós estamos fazendo, que tem outros órgãos não fazem, **que é a ouvidoria não ficar só no pedestal dela esperando alguém reclamar**, ela ir lá onde, onde tã os alunos, onde tã as partes interessadas e divulgar isso pessoalmente. (AI)

[...] foi muito bacana, inclusive, é, a ouvidoria foi usada pra elogios. [...] Então assim, depois que eles vieram e que esclareceram, é, **deu uma parada nessa questão de reclamações sem provas**, [...] acho que **as pessoas tão tomando consciência** do direito que elas têm e dos deveres. (US7)

[...] os professores ouviram, é, entenderam um pouquinho, eu acho que isso aproxima, né, a, a comunidade, [...] foi muito bom. [...] não foi todos os professores que participaram, por horários de aula. (US4)

[...] Eu acho ótimo, porque ajuda esclarecer. (US3)

[...] aspecto que eu acho que ao longo do tempo, é, melhorou muito foi, é, a **conscientização, é, da comunidade universitária** do papel da, que o papel que a ouvidoria exerce, da sua importância, qual é a sua missão ou o seu, qual é o seu objetivo, né, é, de existir, né? [...] **não é função da ouvidoria julgar ninguém, penalizar ninguém, a ouvidoria não faz isso, e as pessoas tinham esse entendimento quando recebia alguma demanda da ouvidoria, né? E esse trabalho então de conscientização, é, ficou muito claro pra comunidade**. [...] Então essa conscientização da ouvidoria nessa, nesse projeto da ouvidoria Itinerante ela aconteceu realmente e foi muito importante. [...] a comunidade, pelo menos aqui [na Unidade], por conta desse trabalho de conscientização, é, de maneira geral ela tá acho que bem esclarecida, bem consciente, houve uma participação muito efetiva nessas reuniões. (US1)

[...] acho que foi uma coisa muito boa. Acho, eu, é, tenho só assim a elogiar o trabalho deles nesse sentido. [...] Eu achei muito boa. (US5)

Então, essa parte também acho interessante da atual ouvidoria. Porque **antigamente nunca aconteceu isso**. Nós sabíamos que existia a ouvidoria. Então, o que eu estou me referindo é que não havia essa questão do ouvidor vir nas Unidades conversar com professores e alunos para explicar o que é ouvidoria. Inclusive ressaltando que não é só para fazer reclamações, que também pode fazer elogios. Antigamente, isso não acontecia. Então, nesse sentido houve uma mudança em relação aos ouvidores anteriores. [...] **é uma das coisas que eu tenho a elogiar, que foi**

**interessante eles fazerem esse movimento de passar em cada Unidade divulgando o que é a Ouvidoria.** (US6)

[...] possibilitou a gente reduzir o número de demandas aqui por conta da orientação, embora não seja obrigado, mas **a orientação de que sempre um, um conflito ou uma questão ou um problema, é, pudesse ser, antes de ser levado à Ouvidoria, tentado ser resolvido em instância, é, imediata, né?** E **isso começou acontecer** por parte dos alunos, por parte dos docentes, dos técnicos, e então isso também foi muito importante, porque é, **de certa forma otimizou todo o processo, né?** (US1)

O **receio de se utilizar ouvidoria** foi identificado nos relatos de alguns entrevistados, pois algumas pessoas se sentem inibidas e têm medo de perseguição. Biagini (2013) destaca o receio de represália, como um problema em universidades, presente no discurso dos que procuram a ouvidoria, mesmo com a garantia de proteção do sigilo.

[...] tem muita gente que **se sente inibido**, né, “não quero...” [...] e a pessoa não quer nem registrar, nem por escrito, nem por telefone, nem por anônimo, né, às vezes, é colega dela, às vezes, é chefe dela. [...] (AI)

[...] a pessoa fala “ah, não, mas eu, eu não tenho coragem, **vou ser perseguido**”, principalmente aluno, né? (US7)

[...] Se bem que eu ainda acho que tem gente que merecia ser levado pra ouvidoria, mas eu não sei porquê que não vai. Eu sei porquê, porque **tem gente que ameaça** e diz “eu sei, não adianta, porque eu tenho como saber”, e não tem, a gente sabe que não tem, é sigiloso, mas **as pessoas têm medo de ir**, sabe? [...] O problema é que **as pessoas têm muito medo**, né? [...] “ah, mas **tá me perseguindo**, vai fazer isso”, a pessoa não vai. (US2)

[...] “ah, a gente não quer fazer a reclamação pessoal com **medo de ser perseguido**”. “você não precisa se identificar, vai na ouvidoria e faz a reclamação”. (PR3)

Também foi relatado a **preocupação do gestor em lidar com denúncia/reclamação**, visto que ficam preocupados, nervosos, pois acham que a ouvidoria vai punir alguém. O discurso de US3 faz referência ao texto sobre as consequências para o gestor caso não cumpra a legislação, como os prazos, embutido no e-mail em que as demandas são encaminhadas para as Unidades da Instituição, o que não é bem visto pelo gestor receber essas informações todas as vezes em que recebe demandas da ouvidoria.

[...] entendo que quando chega uma denúncia, eu enquanto gestor, porque eu sou gestor da Auditoria Interna, **enquanto gestor eu fico preocupado** “opa, tão denunciando”, então eu imagino, que eu não sei se todo mundo tem a mesma preocupação que eu, mas **quando chega uma denúncia eu fico preocupado**, porque uma denúncia expõe a Administração. [...] conversei com [o gestor] lá, **quando recebe esse alerta o pessoal fica maluco** [...] isso gera um, um desconforto da autoridade e do gestor. (AI)

As pessoas têm medo da ouvidoria essa é a, é a grande questão. As pessoas acham assim, denunciou, **aquele que recebe a denúncia da ouvidoria, nossa, fica muito nervoso, porque eles**

**acham, as pessoas acham que é um órgão de punição**, e eles não entendem como é que funciona a ouvidoria. (US7)

[...] todo mundo quando ouve falar da ouvidoria fica com medo [...] **muitas vezes o [gestor] ele fica muito... muito nervoso, quando é o professor, eles ficam muito tensos em responder**, e acaba não respondendo aquilo que é o objeto de pergunta. [...] quando eu mandei o convite com horário pra reunião [Ouvidoria Itinerante] [...] quando as pessoas recebem o e-mail todo mundo já vem, **já arregala o olho “ouvidoria vai vir aqui, ouvidoria vai vir aqui”**. (US3)

[...] **eu acho muito pesado, quando eu recebo agora como eu recebi hoje um e-mail** [...] aí dava um susto, toda vez que eu abro, “porque segundo a Lei tal, se você não responder, segundo a Lei tal você, é um crime, não sei o quê...”, [...] tem um texto embutido ali que, é, não da responsabilidade do gestor, mas da irresponsabilidade dele. [...] **antes de chegar no texto do reclamante que é um parágrafo ou dois, você tem uma folha lhe dizendo coisas que você tem que fazer, porque, que você, senão você vai ser punido, você vai responder criminalmente, judicialmente, improbidade administrativa. Então esse texto da ouvidoria permanece e eu acho bastante complicado receber um e-mail dessa maneira**. [...] eu acho que assim, no primeiro tudo bem [...] é um alerta, né, ou uma vez e outra tal, mas todas as vezes? [...] Então quando você recebe isso toda vez, você fala “poxa, a própria ouvidoria tá dizendo ó, nós não somos esse ato criminoso, não sei o quê, nós não estamos aqui pra apavorar ninguém, não estamos pra coagir, não estamos aqui pra...” isso o ouvidor já falou mais de uma vez, é o que eu já ouvi “não estamos aqui pra coagir, não estamos aqui pra intimidar, não estamos aqui pra incriminar, estamos aqui pra ouvir”, muito bom, **aí você recebe o e-mail aquele meio página de coisa, então é contraditório**. (US3)

[...] sempre houve assim um, uma certa **preocupação por parte dos gestores**, enfim, dos docentes **que recebiam alguma reclamação ou uma denúncia**. (US1)

Houve um discurso atenuante em relação à **ouvidoria utilizada com má-fé**, como instrumento para ameaçar, coagir, prejudicar alguém, ou até mesmo para fazer denúncias anônimas de atos não praticados pela pessoa. Nesse sentido, destaca-se o artigo 339 do Código Penal Brasileiro, em que pode resultar na tipificação do crime de denunciação caluniosa esse mau uso da ouvidoria. Para o ouvidor, essas demandas têm diminuído com a aplicação da Ouvidoria Itinerante.

[...] usa a ouvidoria de forma errada pra fazer **denúncias sem lógica, sem sentido, que falta dados**, simplesmente pra colocar algum cômodo pro outro ter que explicar [...] as pessoas querendo se dar bem por, por algo, querendo ganhar no grito ou denunciar alguém, porque simples fato porque não gosta, né, isso é ruim, porque atrapalha bastante [...] muitas vezes o canal é usado de forma errada. (US7)

[...] **vejo a ouvidoria sendo usada pra ameaçar professores e ameaçar alunos, é um instrumento de coerção. Eu vejo a ouvidoria atuante, nos últimos 2 anos eu acredito que ela tenha sido até tenha tido uma função mais transparente, do... nos últimos 2 anos talvez um pouco mais tranquila, [...] mas ela [ouvidoria] era muito, muito um instrumento de, é, de opressão, né?** [...] a gente, inclusive, tenta, é, desmanchar um pouco esse olhar da ouvidoria, porque embora ela carrega esse peso, né, ela também tem uma função social, né, institucional. [...] **esse caráter acusatório é o que mais me marca, então “registro na Ouvidoria porque eu quero, é, deixar suja a ficha de alguém”**. [...] usar pra prejudicar alguém, é usar a ouvidoria pra prejudicar alguém, esse é o termo de fato que eu posso falar [...] a ouvidoria é usada pra prejudicar alguém [...] elas [pessoas] sempre vão usar pra aquilo que é interesse, de interesse delas. (US3)

[...] muitas vezes, é, vem uma reclamação assim, é, vem sigilosa, e, uma reclamação que a gente ao ler a gente já percebe que é uma reclamação ou uma denúncia fora da, da realidade, que não procede [...] a pessoa que fez uma **denúncia sem nenhuma prova, sem nenhum fundamento**, não tinha responsabilidade nenhuma, né? [...] sou obrigado a parar tudo pra fazer uma resposta de uma denúncia que a gente vê que, é, não tem muito sentido, não tem muita procedência, que não, que não justifica aquilo, a gente vê claramente que aquilo não tem procedência. (US1)

[...] muitas vezes as pessoas acham que vão fazer a denúncia e que isso vai prejudicar a pessoa. (US6)

[...] é um instrumento [ouvidoria] que não é só de repressão, tá [risos]. [...] tem o cara também que sacaneia lá que você perde tempo lendo e não era nada, não tinha nada com nada. (PR1)

[...] as pessoas muitas vezes usam a ouvidoria de uma forma um pouco leviana. (PR4)

[...] usam às vezes da ouvidoria pra, pra, só pra causar, é, confusão [...] é um uso realmente pra, pra atrapalhar, pra causar tumulto [...] alguém usando a ouvidoria só pra prejudicar alguém, como arma, como um mecanismo pra atrapalhar a vida de outro. (PR3)

[...] existiam algumas situações em que as pessoas usavam a ouvidoria pra fazer denúncias anônimas tentando prejudicar pessoas, ou seja, **criavam algumas denúncias anônimas falando de determinados assuntos que aquela pessoa não praticou** e isso causava um transtorno psicológico e a outro lado, é, isso não teria consequência pra aquela pessoa, com o passar do tempo, a ouvidoria foi se aprimorando, nós fomos, é, tendo papéis essenciais nessas demandas e **isso diminuiu muito com a divulgação do papel da ouvidoria e as consequências pras pessoas que usam erroneamente essa ferramenta**. (OUV)

A **importância de estudos sobre ouvidoria** foi relatada pelo representante da Auditoria Interna. Para ele, é importante a realização de pesquisa envolvendo a ouvidoria e governança, ou ainda, a ouvidoria como meio para melhorar os procedimentos da Administração.

[...] acho importante estudos relacionados à ouvidoria, eu acho que tem poucos estudos, pesquisas voltados à ouvidoria. Eu acho que **estudos voltados à governança que incluem a ouvidoria eu acho importante**, eu nunca vi, tá? Apesar de ser uma estratégia, no levantamento de governança do TCU tem vários questionamentos da ouvidoria, que é o canal de denúncias, que é importantíssimo ter o canal de denúncia, né? [...] **acho interessante pesquisa voltado pra isso e como que a ouvidoria pode melhorar ainda os procedimentos da Administração**. (AI)

#### 4.2.3 Função e importância da Ouvidoria

Destaca-se a **função da ouvidoria** como um instrumento relevante para o **controle social**, consistindo como um meio de ligação entre a sociedade e a administração pública, em que a cultura do uso da ouvidoria precisa ser ampliada para que esse controle social aumente. Esse achado reforça que a ouvidoria representa a materialização do Novo Serviço Público apresentado por Denhardt e Denhardt (2000), em que ocorre a humanização da administração pública.

Ouvidoria é o **principal canal de controle social**. (AI)

[...] a ouvidoria tem como um papel primordial **a interlocução entre a Administração Pública e os seus administrados**. [...] A função então da ouvidoria é que quando as pessoas falam e não são ouvidas a ouvidoria tá pra tentar trazer uma resposta àquela demanda ligada à gestão pública, então ela tem um papel primordial. [...] **a ouvidoria tem esse papel de ligação**. Então eu acho muito importante a ouvidoria. [...] **interlocução da Administração**. (OUV)

[...] o papel é de **controle social**. Então eu acho que assim, **melhor mecanismo pra você evitar corrupção, pra você evitar abuso, pra você evitar erros, falhas é o controle social**. E vamos lá, quando a gente fala controle social é os vários olhos que tem na comunidade, como os servidores, docentes, técnicos e os seus alunos e na sociedade fora da Universidade que vê a universidade de, com esse olhar, contribuir com a melhoria da Instituição. [...] **eu vejo a ouvidoria como mecanismo pra gente comunicar aquilo que precisa ser melhorado, é, é um mecanismo de contribuição para a melhoria [...] à medida que vai chegando essas demandas, a gente vai registrando, e aí sim, e aí a sociedade tem importância porque ela é que vai ter que fazer esse controle social**. [...] Eu acho que são as pessoas que vivenciam, as pessoas que usam dos serviços é que tem que fazer esse controle. **E o mecanismo pra que esse controle aconteça, quem permite, é a ouvidoria. [...] quem garante essa manifestação é a ouvidoria**. [...] só que as pessoas ainda não reconhecem o seu papel como controle social, não reconhecem. [...] **eu acho que a cultura do uso da ouvidoria tinha que ampliar, pra melhorar o controle social**, né, da, controle social de tudo o que é feito nas Instituições, públicas e privadas, né? [...] nas Instituições públicas eu acho que a ouvidoria ela tem um papel maior, né? [...] nas empresas públicas esse mecanismo é importante, porque você tem como cobrar, né? [...] você é contribuinte, né, na empresa pública tem dinheiro seu, então você tem que cobrar, e aí a ouvidoria tem que funcionar. A gente vê que tá melhorando, mas eu acho que, que tinha que ser mais intenso, eu não tenho dúvida disso, mas eu acho que a, a progressão, o progresso dessa ação da ouvidoria e da importância da ouvidoria, eu acho que, é, já podia tá bem, bem mais avançado, não é? (PR3)

O auxílio para **resolução de problemas sistêmicos e frequentes** também foi apresentado como uma função da ouvidoria, em que as demandas da ouvidoria podem subsidiar a gestão a direcionar estratégias para resolver problemas quando esses se tornam frequentes ou sistêmicos.

É aquele canal onde ele não serve só pra, pra acesso à informação, pra reclamação, mas também da Universidade ou órgão público de forma geral, ele vê onde que ele tá errando, onde que tá a fragilidade, por exemplo, quando tem muita denúncia de determinada situação é a, é a oportunidade que a Gestão tem de tomar algumas providências à respeito daquilo, de não, **de não só apurar o caso concreto, mas quando aquilo acaba se tornando frequente é a oportunidade da gestão mudar a estratégia** pra atuar em cima disso aí. [...] **é uma Unidade Estratégica** [a ouvidoria], né, na minha opinião é de suma importância a ouvidoria. [...] **serve como ferramenta de estratégia**. (AI)

[...] não só atendendo aquela demanda, mas se é uma demanda que pode se voltar, se repetir em outro local, com outras pessoas, enfim, a gente acaba, é, padronizando aquela solução pra todo mundo ou socializando, né, é, de forma que, é, não aconteça, né, com outro, numa outra situação. [...] **você pega aquele aspecto pontual da ouvidoria e tenta montar uma estratégia de ação e de gestão de forma que ela não aconteça**, não só ali, mas em qualquer ponto [...] embora tenha acontecido só com aquele, a gente trata pontualmente aquela questão, mas se é uma questão que pode acontecer com os demais ou em outros locais a gente tenta, é, fazer uma [...] metodologia de ação que envolva todo, toda a [Unidade]. (US1)

[...] a gente **resolve um problema demandado por um aluno, mas que serve pra todos** os alunos daí, ou seja, quando eu faço uma rampa aquele aluno vai usar, mas todos os que vem pra frente, então eu vou resolvendo problemas. (US5)

[...] são intermeados pra gestão quando nós detectamos problemas sistêmicos, aqueles problemas pontuais são encaminhados diretamente pras chefias pra que seja solucionado, **problemas sistêmicos é encaminhado pra Reitoria, porque aí seria uma solução pra toda a Instituição** e não só pra aquela demanda pontual. [...] **quando há, é, problemas sistêmicos nas Unidades Setoriais nós encaminhamos sugestões e recomendações** pra que melhore aquela demanda tendo em vista que há uma gama de pedidos naquele sentido. [...] eu não tenho obrigação de, eu **não tenho poder de obrigar a fazer. Mas eu posso orientar e sugerir.** (OUV)

A ouvidoria é tida como um instrumento que possibilita o **controle da gestão pública e melhoria dos serviços públicos**, conforme o que Leles, Tavares Junior e Piterman (2013) e Corralo e Cardoso (2018) também pontuam sobre a ouvidoria ser uma ferramenta que tem o papel de contribuir para o controle social, e também, para melhoria da administração pública.

[...] [A ouvidoria] **facilita ou auxilia, é, no sentido de aprimorar a gestão e, é, oferecer um serviço, é, cada vez mais eficiente, de melhor qualidade, né?** Então, é, eu entendo a ouvidoria como esse órgão que tem essa contribuição, né, tanto pra Instituição, pros gestores, **aumentando a sua eficiência e melhoria da qualidade da prestação de serviço** [...] essas demandas que chegam elas têm a finalidade exatamente de que a gente possa ou resolver uma situação de conflito ou **melhorar a gestão, a eficiência.** (US1)

[...] [A ouvidoria] é um **canal que pode ser pra... e deve ser pra melhoria da gestão.** (US5)

**A ouvidoria ela é mais um órgão de controle da gestão pública**, ela tem um papel primordial dentro da gestão pública, que nada mais é **melhorar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.** [...] ela [ouvidoria] tem um, um parco de responsabilidade muito grande e consegue com as suas atividades, é, tentar melhorar essa Administração Pública que é o papel da Ouvidoria. [...] ela [ouvidoria] **tem o papel principal de melhorar a gestão pública.** [...] tem um **papel primordial na melhoria da qualidade dos serviços prestados** pela universidade. (OUV)

[...] **trazer a, as demandas, as reclamações, né, que vão contribuir pra melhoria dos processos.** [...] **porque elas vai melhorar os processos, melhorando os processos melhora o atendimento e a qualidade dos serviços** [...] uma universidade é uma prestadora de serviços [...] como prestadora de serviços seu, sua maior patrimônio são pessoas, então a, as reclamações, os elogios que vem da ouvidoria vai ajudar a essas pessoas trabalharem melhor. Uma reclamação aponta naquilo que elas precisam fazer melhor e um elogio estimula elas fazerem as coisas certas, corretas. Então **a ouvidoria é fundamental como mecanismo pra isso, pra que as pessoas, né, trabalhem melhor, né, aí os serviços passem a ser melhores.** (PR3)

A **importância da ouvidoria** relaciona-se a um **canal de comunicação**, em que aproxima a comunidade acadêmica e comunidade externa da gestão, para que demandas sejam apresentadas para controle e melhorias da administração pública.

[...] **é um órgão de comunicação**, então ela vai indicar pro órgão competente o problema que tem, e aí o órgão competente responde, fica registrado isso daí, [...] e a partir daquele registro pode ser tomada outra providência. (US7)

A ouvidoria ela **tem uma característica de escuta**, né [...] ela tem uma função importante que eu acho que é dar institucionalmente respostas [...] uma instância necessária dentro da universidade, é uma instância em que se as pessoas sabem aonde se dirigir quando existe algum tipo de conflito

ou de dúvida ou reclamação. [...] **a ouvidoria é um espaço pra a Instituição, a universidade ouvir a comunidade, um espaço institucional.** (US3)

**Ela [ouvidoria] fica assim num meio termo, tá, entre a, a comunidade acadêmica aqui, né, os acadêmicos principalmente, e, ela tem que prestar contas aí para a sociedade, para o governo, pra tudo.** [...] Mas eu acho que a ouvidoria é um, um instrumento assim bem interessante, ele precisa existir [...] como eu defendo a democracia, eu acho que é o melhor regime pra gente viver é a democracia, eu acho que tem que ter, porque **é o lugar que as pessoas pelo menos elas se sentem ouvidas, né? Daí o nome ouvidoria.** (US2)

[...] **é um canal de comunicação de soluções de problemas, né, é, dentro da Universidade, então eu acho excelente, eu acho que é muito importante [...] ela é um canal muito importante. [...] É, ela vai aproximar, é, a comunidade [...] vai trazer uma visão de chão [...] por mais próxima que a gente esteja dessa comunidade acadêmica, da sociedade civil, é, a aproximação ela é necessária, e às vezes a gente na gestão perde um pouco isso, então é uma forma de você chegar in loco, de você estar mais próximo da, dessa comunidade, é uma oportunidade pra que você se aproxime mais da comunidade.** (US4)

Acho que é um órgão, é, na Instituição muito importante, né, porque através da, da ouvidoria a comunidade acadêmica e também a comunidade externa podem, é, dar sugestões, fazer elogios, é, fazer alguma reclamação, e até alguma denúncia, né, então, é, através dessa demanda que a ouvidoria recebe ela encaminha, é, para a, as Unidades, né, administrativas e acadêmicas da Instituição e **facilita ou auxilia, é, no sentido de aprimorar a gestão e, é, oferecer um serviço, é, cada vez mais eficiente, de melhor qualidade, né?** [...] Então ela recebe essas informações, essas denúncias, esses elogios, essas reclamações, e passa, é, essa demanda para os gestores para que os gestores possam, é, tomar, né, alguma providência em relação àquelas informações, é, que **seria um, tipo um feedback, né, é, do serviço que tá sendo prestado.** [...] **a ouvidoria tem sido um canal de comunicação muito importante, né, entre a comunidade interna e externa junto à, aos gestores da Instituição.** (US1)

**É um meio de comunicação entre a comunidade universitária e a comunidade em geral** com as Unidades Setoriais, de modo a atender alunos, técnicos, professores, ou mesmo pessoas de fora, aberto a todos, para fazer críticas e elogios. (US6)

Eu entendo a ouvidoria como um **canal direto** pra poder fazer sugestões, reclamar e elogiar, tá? [...] Pra mim ela **é um instrumento ou um canal exatamente que aproxima o cidadão, tá, daquele serviço que possa não estar sendo adequadamente executado.** (PR1)

A ouvidoria é um canal importante, muito importante de, é, acolhimento de queixas, reclamações, sugestões, elogios, **é um canal de comunicação da Instituição.** [...] Eu acho que o canal de comunicação, a ouvidoria, ela é bastante interessante [...] eu **acho que é um excelente canal de comunicação.** [...] é um importante canal de comunicação. Porque, é, é comum que, nós gestores, por exemplo, Pró-Reitores, né, a gente se afasta um pouco, é, a densidade do trabalho, o grau de exigência do cargo, às vezes nos afasta um pouco da comunidade acadêmica, a gente fica aqui resolvendo problemas de gestão, é, pensando em, em, na gestão mais macro [...] então **a ouvidoria é importante porque ela expressa um pouco, é, desses anseios da comunidade e que a gente como gestor se afasta [...] então a ouvidoria é importante porque ela nos apresenta esse cenário mais real.** [...] nós estamos aqui pra atender a comunidade, né, e eu acho que é fundamental que a sociedade participe. [...] ela **é um canal, é, de comunicação, de acolhimento das demandas, né?** [...] é um canal importante. [...] **quanto mais a população usar a ouvidoria como um canal, é, formal de comunicação e quanto mais a comunidade perceber que a ouvidoria tem esse potencial, então até pode ser que, é, as demandas sejam melhor elaboradas, né** [...] a gente percebe que tem muitas demandas da ouvidoria que são bastante qualificadas [...] e a gente responde tudo, até porque tudo tá, é, é, é uma informação pública, né, é

dinheiro público, então a gente, nós percebemos que tem várias demandas que são bastante qualificadas e outras não. (PR4)

[...] ela [ouvidoria] faz o **papel de mediadora** entre quem está demandando e quem tem que responder. (PR2)

Nota-se a importância da ouvidoria para o **combate à fraude e corrupção**, pois a ouvidoria representa um canal que transmite segurança para a realização de denúncias, e que essas demandas recebidas servem como alerta. Ressalta-se que, na IFES, é acordado entre a Ouvidoria e Auditoria Interna, que esta receba como cópia a denúncia sempre que chegar denúncias sobre fraude e corrupção para realizar um acompanhamento paralelo. Costa (2019) afirma que as demandas da ouvidoria, são fundamentais, principalmente denúncias sobre corrupção e fraude, para as ações do controle externo.

[...] eu vejo a ouvidoria como **importantíssimo no combate à fraude e à corrupção**. [...] **no combate à irregularidade disciplinares, de, de irregularidades acadêmicas**. [...] **se a universidade recebe uma denúncia de fraude e corrupção, já é acordado entre a Auditoria e a ouvidoria, que a Auditoria Interna vai receber como cópia a denúncia, até porque se houver algum, alguma solução que não foi satisfatória, até foi satisfatória, mas a Auditoria Interna que poderia ter sido um, uma apuração mais detalhada, aí a gente vai pedir informações**. [...] então não basta a Unidade responder pra ouvidoria e pra quem tá denunciando, eu quero saber também se aquilo é verdade ou não, então eu faço um acompanhamento paralelo quando eu achar pertinente, então o papel da ouvidoria em relação à Auditoria é esse mesmo. Alguns casos que a gente entende que tem mais riscos, que são fraudes, corrupções, nós queremos acompanhar, não, não queremos investigar, queremos acompanhar [...] **se chegar pra gente a gente fala “é, eu prefiro que você registre isso formalmente no canal da ouvidoria”**. (AI)

[...] atuamos em interlocução com a CGU, com o TCU, esse levantamento de governança do TCU, levantamento de fraude e corrupção que o TCU tem feito, a gente tenta identificar quais são as oportunidades de melhorias de determinadas áreas, **uma delas é o canal de denúncia** [...] existe um referencial de fraude e corrupção, combate de fraude e corrupção no TCU [...] **a parte de denúncia é um dos componentes de fraude e corrupção**, a investigação, que é a prevenção, a detecção, a investigação, a correção e o monitoramento, **no caso a ouvidoria tá dentro do detecção**, né? Então lá tem várias práticas de detecção que, que o órgão tem que adotar pra, pra melhorar o combate à fraude e corrupção, e eu **identifiquei que em relação a isso a ouvidoria ainda poderia melhorar, é muito limitado a atuação da ouvidoria, porque a ouvidoria ela é regulamentada pela CGU, então o site é da CGU, o Fala.BR, você não pode colocar campos a mais que existe, porque quem mexe no site é só a CGU, a gente só pode utilizar a plataforma. Então onde que a gente poderia melhorar na fraude e corrupção? Então no nosso, na página da ouvidoria**, então eu falei assim “[...] no referencial de fraude e corrupção tem um capítulo que fala que tem que ter uma explicação sobre quem tá denunciando fraude e corrupção, dos elementos que ela tem que buscar pra subsidiar a atuação da Administração, como, é, identificar quem que é a autoridade, qual é o fato, qual o valor, identificar os motivos que podem ter levado àquilo, a conduta do, de quem infringiu, algum, sabe, **algum passo a passo “ó, você quer denunciar fraude e corrupção? É importante que você adote esses procedimentos”**, então nós levamos esse, essa boa prática do referencial da fraude e corrupção pra Ouvidoria pra que seja colocada no site e eles atenderam prontamente. (AI)

Porque o **papel da ouvidoria em receber denúncias de fraude, corrupção, crimes, que as pessoas usam essa ferramenta em decorrência da segurança que ela nos traz**, isso permite

que nós alertemos de situações que nós desconhecíamos e são tomadas providências **através de canal de informação que é a ouvidoria**. (OUV)

A ouvidoria é vista como um instrumento de **formalidade e segurança**. Na IFES, essa formalidade da ouvidoria é utilizada como respaldo para a resolução de problemas, um meio que o gestor tem segurança para tomar providências sem ser acusado de perseguição, e também, para cobrar de maneira formal resposta aos responsáveis.

A gente [Auditoria Interna] recebe denúncia, é, denúncia externa contra a **universidade a gente sempre responde pra ele registrar pela ouvidoria [...] pra gerar um protocolo, pra gerar um acompanhamento**, e até porque não é papel da Auditoria fazer investigação, né, mas isso é importante que a gente tem conhecimento até pra depois a gente cobrar o, o dissídio do processo, o que aconteceu, qual foi a solução, né? [...] **se chegar pra gente a gente fala “é, eu prefiro que você registre isso formalmente no canal da ouvidoria”**. (AI)

Então se aconteceu alguma coisa e esse fato, isso **é um fato e você consegue provar, tem mais é que ir na ouvidoria mesmo pra deixar registrado** pra que o, o gestor possa tomar alguma providência, **porque não existe como a gente tomar alguma providência se eu não tenho algum fato registrado, porque daí eu posso ser acusada inclusive de perseguição**. [...] Então eu acho pra quem tá na gestão é uma forma de você conseguir, é, resolver outro problema sem ser acusado de estar perseguindo ninguém. (US7)

[...] eu tenho incentivado, incentivado tanto nas minhas reuniões de, de Conselho [da Unidade] quanto **incentivado com os gestores de outras Unidades com quem nós nos relacionamos**, [nome da Unidade] dá aula pra muitas outras Unidades [...] ofertamos aulas pra eles [...] incentivei [a Coordenação de outra Unidade] **“sempre que tiver uma demanda em relação aos nossos professores use a ouvidoria”**, porque é um meio oficial, que eu sou obrigado, com certo prazo, a responder, mas mais do que isso, eu tenho oficialmente uma demanda e eu chamo o professor e digo **“olha, tem uma demanda que é oficial e eu quero uma resposta oficial sua também**, quer dizer, uma resposta formal sua, que eu também tenho que colocar isso na resposta lá”. Então, é, eu acho que **é uma ferramenta que me ajuda a resolver alguns problemas, né, de gestão**, porque ele chega formal pra mim e eu tenho que responder formalmente, mas eu também uso isso como **uma ferramenta pra cobrar formalmente de quem tá sendo demandado, então não fica um “diz que disse” ou “quem é que falou?”** [...] tenho incentivado desde professores, alunos, técnicos e Coordenadores de outros cursos ou gestores de outras Unidades que use a ouvidoria, que isso me ajuda a eu na hora que eu vou resolver, resolver formalmente, né? (US5)

#### 4.2.4 Ouvidoria como apoio à Gestão

Os principais **processos e procedimentos internos** realizados na ouvidoria quando chega uma demanda são: ouvidoria envia a demanda, por *e-mail*, para a chefia da Unidade, que responde à ouvidoria, e esta encaminha para o demandante. Para as denúncias anônimas são dados os encaminhamentos, e posteriormente, arquivadas e documentadas no sistema. Já em relação às Unidades da IFES, são: a chefia recebe a demanda, se for direcionada sobre ela mesma, então responde à ouvidoria, se for sobre outras pessoas, a chefia analisa a situação (conversa com as pessoas envolvidas, organiza documentação, analisa as ações a serem

tomadas) e pede uma resposta da pessoa, posteriormente, encaminha a resposta para a ouvidoria. Em algumas Unidades da IFES, como as Pró-Reitorias, é feito o encaminhamento interno, por exemplo, para as Coordenadorias de Pró-Reitorias responsáveis, e posteriormente, faz a devolutiva para ouvidoria.

Segundo relato do Auditor Interno, há um fluxo, do Plano de Integridade da IFES, que poderia ser melhor disseminado, para a Direção compreender as ações a serem realizadas quando recebe uma demanda, como Termo de Ajustamento de Conduta, encaminhamento para Comissão Ética.

Todas as demandas que chegam aqui, como nós somos um órgão de interlocução, **nós encaminhamos ela sempre pra chefia do local, nunca direto pra pessoa, até porque isso tem que ser apurado com a veracidade daquilo pra não causar aquele transtorno psicológico [...]** e a chefia faz o filtro daquilo e nos responde e automaticamente nós encaminhamos a quem nos demandou, quando não for denúncia anônima, sendo **denúncia anônima todas são todas arquivadas e alimentadas no sistema**, assim pra só pra, pra demonstrar que foi dado encaminhamento. Todas as demandas 100% delas são todas encaminhadas e tomadas as providências, muitas vezes a gente recebe alguma situação “ah, eu fui na ouvidoria e não virou nada aquela questão”, muitas vezes a pessoa chega e fala assim “o professor [...] não trabalha”, **mas não traz nenhuma outra informação** de qual curso esse professor é, que matéria que ele dá e que local [...] essa demanda **possivelmente vai ser arquivada**, aí realmente a ouvidoria não fez nada. Por quê? É uma denúncia anônima que eu não tenho como consultar aquela pessoa que o fez pra trazer maiores elementos pra que haja indícios mínimos para que eu possa pesquisar a veracidade daquilo, nesses casos essas demandas são realmente o fluxo é pra arquivo, **mas todos os arquivos também são documentados no sistema, a CGU controla tudo, tempo de resposta, arquivo, resposta mal dada, encaminhamentos, tudo é controlado pela CGU**. Mas só que nós justificamos que o arquivamento foi porque não há indícios mínimos da continuidade daquela demanda por falta de informação. (OUV)

[...] recebo com muita frequência, pela ouvidoria, pedido de informação. [...] Então chega [...] a gente vai fazer a resposta e encaminha pra ouvidoria, tá? [...] A ouvidoria quando manda pra gente um, é, o canal deles é *e-mail*, né, eles mandam *e-mail* [...] eles dão um prazo, geralmente eu acho que é 5 dias ou 10 dias, e falam que, e dão um modelo pra resposta, o que que a gente tem que responder, então a gente segue esse modelo, a gente responde, por acesso à informação é um modelinho já de ofício que a gente responde, tá? Então assim, o fluxo é esse. **A ouvidoria encaminha pra Unidade, a gente no caso, tem o, o procedimento já de como a gente tem que responder e tem o prazo**. É isso aí. (AI)

[...] Se a ouvidoria [demanda] é pra Direção, então sou eu que vou verificar o que aconteceu e vou responder. Se ouvidoria traz o nome de algum outro servidor [...] professor [...] técnico ou algo assim, então eu vou chamar a pessoa pra conversar, escrever um outro lado da história, e aí eu encaminho a ouvidoria [demanda] pra essa pessoa pra que ela possa responder, essa pessoa devolve aqui pra mim, e aí eu faço o fechamento como [Direção] e encaminho o *e-mail* pra ouvidoria. (US7)

Quando chega uma reclamação da Ouvidoria, **normalmente eles então mandam pra [Direção]** pra quem saiba o que tá acontecendo [...] ou quando chega pra mim, eu, às vezes, não tem que fazer nada, mas normalmente, **quando chega pra mim eu vou conversar com a parte envolvida**, e pra saber o que realmente aconteceu, pra que por isso eu tenho que tomar alguma providência administrativa. É, eu vou buscar, vou pedir, vou dar um apoio [...] então eu tomo a providência nesse sentido, de buscar entender e dar o apoio, é, institucional também, né, porque a gente não,

parte da estratégia que **precisa compreender os fatos e entender realmente o que aconteceu, e aí responder também no tempo que foi solicitado. É, então a gente faz uma investigação, né, uma, parecido uma investigação, né, e... acho que é isso, esse encaminhamento, recebe, consulta as partes, é, vê, analisa documentações, quando for o caso, pede documentos auxiliares, relatos também complementares e aí a gente faz a resposta.** (US3)

É feita análise aqui no Gabinete mesmo da Pró-Reitoria [...] faço essa verificação e demando pra Unidade que é a responsável pela, por aquelas tratativas, aí a devolutiva é aqui no Gabinete novamente que faz, e daqui a gente faz o encaminhamento pra ouvidoria, dentro dos prazos estabelecidos, sempre procurando obedecer os prazos estabelecidos pela ouvidoria. [...] por *e-mail*. (PR2)

Tudo chega pelo Gabinete, né, [...] e aí e disparo pra Coordenadoria, pra Divisão que é responsável e agendo a devolutiva para mim, então aí eu olho a resposta e a resposta só é devolvida pra ouvidoria depois que eu olho, né, se atendeu a pergunta, se acolheu a tudo. (PR4)

[...] **nós temos um fluxo, do plano de integridade, que poderia ser melhor disseminado, que quando algo chega, [a Direção] tem consciência que aquilo ali pode gerar um Termo de Ajustamento de Conduta, se foi uma conduta ética, se foi uma infração leve, se aquilo ali implica em devolução de valores ele já tem um impacto maior, então assim, esse fluxo poderia tá melhor definido [pra Direção] entender o impacto disso.** Então se eu fosse fazer uma percepção minha das autoridades, eu não posso dizer pela autoridade x ou y, mas de uma forma geral, **eu acho que as autoridades podem não ter o dimensionamento do impacto,** porque isso ainda não tá em procedimento, tá, por exemplo, assim, ele pode achar, um professor [da Unidade Setorial Z] pode achar que o conflito de interesse é algo tranquilo, que você resolve ali numa conversa e..., uma outra Unidade [a Direção] pode achar isso daí uma coisa gritante e que é passível de, de encaminhar pra Comissão de Ética, então **esse fluxo não pode ser numa Unidade diferente de outro, senão fica subjetivo. Então eu entendo que ainda não existe essa percepção de impacto.** (AI)

As **ações de melhorias** realizadas na IFES, decorrentes de demandas da ouvidoria, envolvem: melhorias na infraestrutura (para evitar desperdícios, atender pessoas especiais), melhorias em editais e processos seletivos, mediação e resoluções de problemas com a comunidade acadêmica, melhorias de fluxo de informação nos setores, entre outras. Em algumas Unidades não houve ações de melhorias, resultantes de demandas da ouvidoria, pois, segundo os entrevistados, foram questões pontuais. Como aponta o relato de US1, as demandas da ouvidoria servem como uma justificativa para obter um atendimento mais ágil da administração superior.

[...] **questões que envolvia infiltração, que envolvia problemas na água** [na Unidade], tinha também um **buraco no asfalto**, bem na frente [da Unidade], do nosso estacionamento principal, que quando chovia lotava de água e, e era uma, uma confusão, muito... ruim, e, e em base dessas reclamações nós fizemos um projeto, conseguimos verba, então **as caixas d'água foi passado por uma, é, revitalização, procuramos parcerias, o estacionamento foi consertado o buraco, a questão da água foi sanada,** então assim, muitas coisas que vieram na forma de registros e que foi detectado que havia realmente problema [...] alunos, o problema com professor, entendeu? Que você vai lá, **conversa com o professor, e aí assim, são coisas que não precisa de dinheiro, simplesmente de uma mediação.** [...] algum caso que relaciona questões que envolve o trabalho de uma equipe, então eu **sempre repenso esse trabalho junto com a equipe.** (US7)

Eu acho que nós **conseguimos melhorar o fluxo de informação interna** [...] existia uma, uma confusão muito grande de funções, o que era atribuição de cada um e eu fui buscando melhorar essas relações [...] no, o diálogo, melhorar o diálogo, né? [...] **essa melhoria foi, a partir da ouvidoria mesmo, é, tomar mais cuidado sobre o que eu ouço, encaminhamentos a partir do que eu ouço, então isso a ouvidoria me ensinou como de fato eu tenho que ver os dois lados, né, parece que é uma coisa, mas não é. Então os encaminhamentos internos aqui de escutar mais, né, de saber também aonde encaminhar, é, melhorar o fluxo de informação dentro dos setores, acho que isso já consegui fazer aqui dentro. (US3)**

Não tenho nenhum exemplo pra te dar de mudanças, né? Eu **não tive nenhum problema nem com docentes e nem com alunos que precisasse mudar a rotina e a gestão** [...] a gente precisou resolver pontualmente, né, alguma reclamação [...] mas que não precisou mudar a dinâmica da Unidade. (US4)

[...] **um maior controle, é, da, da iluminação e dos aparelhos de ar-condicionado, dos equipamentos de data show, é, no sentido de economia de energia elétrica**, então por causa dessa demanda a gente teve que montar uma estratégia, fazer uma escala de servidores pra que possam sistematicamente ao longo do dia, intervalos de tempo, tá fazendo essa conferência e esse controle, né? [...] reclamação de, de professores que não tavam cumprindo os prazos de divulgação de nota, por exemplo, [...] a gente fez uma **reunião com todos os professores pra conscientizar [...] que tem os prazos, que tem que cumprir [...] no aspecto físico também, né, corrimões, rampas, elevadores, é, enfim, foram construídos com sentido de atender aí essa questão dos portadores de necessidades especiais.** [...] ar-condicionado que são antigos, além de gastar muita energia elétrica, é, faz muito barulho e atrapalha a aula [...] então é **trocado um, um ar-condicionado sem muita eficiência, barulhento pra um, pra um ar-condicionado, é, novo, silencioso, eficiente, com maior conforto** e tudo mais, né? [...] **abertura e fechamento de salas**, a gente mudou, porque o processo que tava, tava dando muito problema [...] a gente tá mudando agora pra um outro sistema de auto, como é que chama? De auto, é, é, uso, né? Dos controles, das chaves através de uma caixa que o professor vai lá, pega, usa e coloca naquela caixa, através de um, de um cadeado que ele vai ter a chave [...] **envolve desde a melhoria da estrutura física, que por conta da ouvidoria, a gente acaba tendo, né, é, um, vamos assim dizer, uma justificativa [...] soma, né, o pedido nosso com a demanda da ouvidoria, faz com que a Administração se conscientize e atenda aquele pedido, não é?** [...] “ó, eu tô pedindo, primeiro porque precisa, segundo porque tem sido alvo de reclamação na ouvidoria”, então parece que dá aí um, um peso maior para o administrador, né, da Administração Central, depende da manutenção maior com o, atender com mais agilidade. (US1)

[...] nós trabalhamos com, é, [na Unidade], com animais silvestres, né, fazendo vários estudos [...] recebemos algumas denúncias com animais que tem colar, por exemplo, que estavam sofrendo com esse colar, encontrado preso num galho etc. [...] pensar num colar, eles põe um colar com sensor que eles possam rastrear esses animais depois, esse colar, às vezes, sobra uma ponta pra frente ou fica um pouco largo e engancha [...] diminua a chance de risco de enganchar em algum lugar e esse animal morrer ou sofrer, né, machucar, é, eu acho que é uma coisa de melhoria interessante. **[as melhorias] são a nível docente, a nível, é, de infraestrutura, tanto, né, assim de acesso quanto de construção.** (US5)

Não houve melhorias aqui na Unidade a partir de demandas da ouvidoria. (US6)

[...] não houve, na perspectiva da competência [da Pró-Reitoria] [...] as demandas que vem elas são fracas. [...] O que vem pra nós são muito fracas. Então assim, **são demandas que não exigem uma mudança de postura na nossa rotina de trabalho.** Não exige a criação de um protocolo pra isso, pra aquilo. (PR1)

O canal **Fale Conosco**, que nós criamos, né, um canal da [Pró-Reitoria], é, nós **também criamos uma, um e-mail direto pra, é, problemas com [a Área de Alimentação da cidade**

universitária] [...] **É, é, a qualidade da, do parecer [...] que normalmente eles, as pessoas se queixam que não conhecem os critérios**, melhoramos. [...] Olha, é, eu falo com [a Coordenação e Chefia da Divisão] responsável, né, e aí nós tentamos melhorar os processos, então isso é uma coisa permanente, pelo menos aqui [na Pró-Reitoria] há um esforço permanente pra gente melhorar os processos todos. [...] agilizamos os processos, então acho que, estamos sempre bem antenados a essas coisas. [...] **transparência no processo de seleção**, hoje nós temos um sistema de seleção, que quando o aluno termina de enviar os documentos *on-line*, ele sabe a pontuação dele, então, e aí depois ele checa isso com, é, é, na, [na Unidade] [...] zerou a queixa de falta de transparência no processo. (PR4)

Teve alguma coisa que melhorou algum processo de seleção, entendeu? Que foi denunciado na ouvidoria. [...] alguns editais que houve pequenas melhorias, não grandes. (PR3)

Em relação à **recorrência do fato**, pode-se observar que na IFES os gestores das Unidades Setoriais utilizam, para evitar a recorrência, ações como: alerta sobre possibilidade de abertura de sindicância, reuniões de conscientização com professores, ata de reunião com compromisso do reclamado.

É, porque assim, isso depende da autoridade que tá recebendo essa denúncia, né? Porque, eu não posso falar pelo ouvidor, porque o ouvidor é um mero interlocutor, pode ser que isso reiterada vezes ocorra, e eu não sei se o ouvidor tem tomado, eu acho que não, **ele não fala assim “bom, isso tá acontecendo com muita frequência, vamos conversar com [a Reitoria] e com [a Direção] pra ver porquê que isso tá acontecendo?”**, eu acho que ele não faz isso, né? Eu acho até interessante, agora que você me deu a ideia, eu conversar com o ouvidor de uma forma **que “olha, se você vê que tá reiterada vezes tá tendo uma demanda, uma denúncia, independente se é fraude ou corrupção, pode ser voltada à atuação disciplinar de docentes, discente, encaminha pra mim”, pra que, isso é uma ação de controle, você percebe que toda vez que algo recorrentemente ocorre é uma falta de controle. Essa falta de controle não é papel da ouvidoria atuar, é papel talvez da Auditoria Interna, que avalia os controles, né?** [...] eu acho que não é feito isso, não, não, a ouvidoria não tem esse papel e não tá sendo utilizado, **talvez assim, [a Direção] que recebe, a autoridade que recebe uma denúncia recorrente ele por si só vai tomar providências pra que aquilo não ocorra mais**, mas isso aí é o esperado [...] o que a gente espera do gestor é que ele identificando alguma irregularidade ele tome providências pra que aquilo não ocorra mais, isso é uma coisa óbvia. Então se você falar **“a ouvidoria auxilia o gestor a implantar controles pra que aquilo não ocorra mais?”** Eu falo assim **“com certeza, mas eu não posso afirmar”**, porque, é, pode ser que não. Então eu enquanto auditor prefiro entender que **sim, tá, mas eu não posso afirmar que isso é uma verdade.** (AI)

[...] a partir da, da exposição da reclamação, é, eu julgo que aquela reclamação é pertinente então eu **tomo providências para que aquele fato que gerou aquela reclamação não volte a ocorrer**, né? [...] uma conversa, se for coisa individual, né, por exemplo, uma conversa com o servidor no sentido de que, é, aquilo não volte a acontecer, né, e eu **fico monitorando se vai ter novamente uma denúncia em relação àquilo.** [...] **alerta que caso volte a repetir, ou dependendo da gravidade do problema, ele pode ser prejudicado, porque uma comissão de sindicância será aberta** [...] tomar alguma atitude em relação pra que aquilo não volte a acontecer. [...] segundo as resoluções tem um prazo que a pessoa tem que lançar a nota no [Sistema], e o professor, é, não tava cumprindo esse prazo, então veio a reclamação [...] Então isso fez com que a gente fez uma **reunião com todos os professores pra conscientizar** [...] no sentido de alertar a todos os professores que tem os prazos, que tem que cumprir, porque senão vai receber reclamação, vai ter que responder, e isso pode todo mundo fica prejudicado. (US1)

[...] **a gente faz uma ata da reunião, com compromisso** do técnico, do professor, do servidor ou do aluno, [...] **que ele se comprometa tomar mais cuidado pra não fazer aquele tipo, repetir aquele tipo de, de ação ou de comportamento.** [...] quando eu faço uma ata da reunião e o professor assina a ata com compromisso, de não repetir, por exemplo, aquele comportamento, eu acho que esse é uma forma, né, que veio através da ouvidoria, que veio através da gestão nossa de **evitar uma recorrência daquele mesmo problema.** [...] Se você não faz nada, é [a Direção] que falou, o outro que falou, palavras ao vento, se some; agora se tá escrito, tá assinado, quer dizer, a pessoa já vai pensar duas vezes porque numa reincidência agora eu vou pro um outro estágio de ação, né? Então eu acho que esse tipo de coisa acho que **ajuda a evitar a recorrência,** né? (US5)

Eu acredito plenamente que a partir do momento, que há uma demanda, se tomarmos as providências para resolver o problema, acaba contribuindo, pois evita-se que aconteça novamente. (US6)

Por isso que nós estamos falando que nós fazemos sugestões e orientações e até hoje desde que eu tô na ouvidoria todas as orientações e sugestões foram acatadas. (OUV)

Os relatos a seguir apontam as **fragilidades da ouvidoria como apoio à gestão.** As sugestões de melhorias sobre a atuação da ouvidoria constam no tópico de Proposições.

[...] acho que a minha crítica em relação ao papel da ouvidoria em relação à gestão, inclusive o [...] levantamento integrado de governança e gestão pública [...] da parte estratégica, um das questões é assim: **“A gestão utiliza as denúncias da ouvidoria para a tomada das suas decisões estratégicas, pra melhorar algum, alguns fluxos?”** [...] **Eu acho que a gestão não faz isso.** [...] eu acho que todo ano, a ouvidoria ela faz um relatório da, encaminha pra prestar conta pra CGU, pro relatório de gestão, né, eu acho que ela poderia ter uma reunião pra falar assim “olha, [Reitoria], este ano as denúncias foram maioria sobre isso, sobre isso, sobre isso, eu enquanto ouvidor tenho essa visão panorâmica de todas as denúncias e reclamações, tem tantas sugestões, tantos elogios”, eu acho, assim, no entendimento do ouvidor, que **a Universidade poderia ter um, um olhar melhor pra esse, pra essa área aqui, acho que o ouvidor poderia participar mais da estratégia da Instituição e isso ele não participa, tá?** [...] **“A ouvidoria ou canal de comunicação propõe melhorias na qualidade e conteúdo de prestação de contas da sociedade com base nas sugestões e críticas recebidas?”** Esse é um ponto que a gente não adota. Porque assim, pode ser que a denúncia da ouvidoria fez com que o gestor da ponta falasse “olha, posso mudar isso daqui porque tá tendo muita reclamação”, mas você concorda que não foi o ouvidor que falou isso? Quem falou isso foi o denunciante. **O ouvidor poderia reunir todas as denúncias e propor melhorias na qualidade da informação da Universidade, na parte da prestação de contas, na parte da estratégia.** Então assim, o que poderia melhorar em relação à estratégia e governança? **Atuação maior do ouvidor** na qualidade do, do serviço. [...] É, eu acho assim, **provavelmente eu já fiz essa pergunta pro ouvidor “ah, você faz um relatório anual do...”, “Ai...”, “o que que vocês faz com o site?”, “ah, encaminha [pra Reitoria]”. Bom, e depois? Tem uma avaliação [da Reitoria]? Tem um, tem uma reunião com esse documento? Não. Eu tenho impressão que se chega [na Reitoria], [a Reitoria] olha assim, ah; se vê. Parece que é algo assim de praxe. “Ah, encaminhou o relatório anual da Unidade X”, “ah, tá bom”, sabe? Algo formal, meramente formal.** [...] o Comitê de Governança se reúne 4x por ano. Ele poderia pegar a primeira reunião do ano [...] **“ó, todas as denúncias, todas as reclamações, os principais elogios e sugestões”, porque, porque isso direciona a estratégia da Instituição,** do mesmo jeito que a Avaliação Institucional do aluno [...] a gente usa isso aí, é uma ferramenta de estratégia, Avaliação Institucional. Por que a gente não faz o mesmo com as denúncias [...] da ouvidoria? Eu não vejo isso, né? (AI)

Assim, o ouvidor atualmente ele é um professor [...] continua na gestão com dedicação exclusiva, então assim, independente desse, antes desse ouvidor, também era um professor [...] dedicação exclusiva. [...] Então são pessoas que o domínio do que tá, da qualidade do que tá tratando, não é,

não pode alegar ignorância. Então eu entendo que o ouvidor ele tem propriedade pra poder analisar o conteúdo e dizer “olha”, porque assim, quem tá respondendo não é o ouvidor, quem tá respondendo é a Unidade e o ouvidor é o interlocutor. **O ouvidor tem capacidade de falar assim “olha, eu tenho visto que as Unidades não tão conseguindo fazer apuração a contento, ou seja, eu tô percebendo que a autoridade X e Y, toda vez que eu encaminho uma denúncia ele leva aquilo como pessoal e já sai respondendo dando patada e pedrada”.** Assim, esse tipo de **toque ele poderia dar**, falar assim “olha, tem autoridades que são muito boas na resposta, tem Unidades que quando pede pra apurar alguma coisa responde meio parágrafo ali e a gente encaminha torcendo pra que aquilo satisfaça o interesse do manifestante”. **Então assim, eu acho que o ouvidor tem essa qualidade aí de fazer esse juízo, né? Eu não sei se faz. Eu imagino que não faça, tá? Senão eu ía saber. Porque eu trabalho, eu participo de vários Comitês, Comitê de Integridade, Comitê de Governança, faço, participo toda semana de, de reunião de gestão, nenhuma o ouvidor tá, numa o ouvidor tá, que é de Comitê de Integridade ele tá, mas ele entra mudo e sai calado, nunca escutei ele falando nada não, acho que ele vai por obrigação.** [...] Como eu falei assim, ele não tem tanta participação nos Comitês de Governança, acho que deveria ter. Ainda a nossa interlocução não é tão boa, nada de despreço, eu adoro [o ouvidor], acho ele muito bom, mas assim, não, **não vejo ele assim como aquela pessoa que, que tá assim atuando estrategicamente** [...] Então assim, **talvez falte um pouquinho mais dessa interlocução dele com a, com os Comitês, né?** (AI)

[...] eu fiz um *e-mail* pedindo que fosse encaminhado denúncias relacionadas à licitação nos últimos 3 anos [...] Porque eu pedi, **não foi algo proativo** assim, porque se, porque se ninguém pergunta eles [ouvidoria] não vão responder, né? (AI)

[Recebimento de relatório da ouvidoria] Não. Não. Nunca. Nunca tivemos uma devolutiva da ouvidoria quanto aos trabalhos da Unidade. [...] a ouvidoria ela vem com problema e te pede pra você tomar providências, você toma a primeira providência e reenvia. **O que eu tenho sentido falta da ouvidoria é o resultado desses... porque assim [...] você manda pra Ouvidoria, você não sabe mais o que vai acontecer, o que que deu.** [...] Não há um retorno, aí eu acho a falha. **Você não tem retorno nenhum do que foi resolvido, “ah, então valeu a justificativa? Tá bom? O processo foi cancelado, né, fechado?” É isso que eu sinto falta.** [...] A ouvidoria ela simplesmente repassa uma, o problema pra Unidade, e não, depois **não traz nenhuma outra devolutiva.** (US4)

[Recebimento de sugestões ou recomendações da ouvidoria] Não, assim, a ouvidoria não, por ela, iniciativa dela ouvidoria, não. Entende? **Ela por iniciativa não manda um e-mail dizendo assim “ó, é, nós queremos dar algumas sugestões pra vocês aí [...] ou algumas recomendações”.** [...] É, na verdade ela só, é, nos esclarece do papel dela e nos esclarece a forma correta da gente encaminhar o problema, mas as, as demandas que nós recebemos da ouvidoria são demandas que ela repassa que ela recebeu, entendeu? Não demandas dela, diretamente não. A gente sempre recebe, é, da ouvidoria demandas que ela ouve de alguém e repassa para a Unidade, entende? (US1)

[Recebimento de sugestões ou recomendações da ouvidoria] Não. Não. [...] **mando o e-mail de volta pra ouvidoria, né? A partir daí eu não tenho nenhuma devolutiva mais, nem se o demandante recebeu a resposta, se ele tá satisfeito com a resposta, ou nada. A gente trabalha aqui com o silêncio, se o silêncio... [risos] se não houve nenhum tipo de demanda a mais, né, a gente subentende que o demandante recebeu a resposta, que tá satisfeito;** mas nós não temos certeza disso [...] a nossa, sempre a nossa dúvida **“será que o demandante tá satisfeito com a resposta? Foi enviado pra ele, ele tá satisfeito?”**, então a gente nunca recebeu essa devolutiva. (US5)

[Recebimento de relatório da ouvidoria] Não. Não. Eu **não tenho conhecimento disso**, se passou eu não vi. [...] nesse caso aí que eu mandei de volta explicando tudo, **eu não sei, e daí, a pessoa aceitou, não aceitou? Eu não sei.** (US2)

[...] **é uma coisa que eu sinto falta, esses relatórios semestrais**, né, quais foram as queixas, quais foram as respostas, é, quais foram, enfim, quais foram as demandas da [Pró-Reitoria], né, então eu acho que semestralmente é importante que a ouvidoria nos fizesse um relatório gerencial, né? Falando um pouco desses **aspectos mais quantitativos mesmo, é, quantas demandas, que tipo de resposta, e também, ela poderia nos dar, não exatamente a pessoa que faz a, que demanda a ouvidoria, mas qual é a área, qual é o setor, qual é o curso, qual é o câmpus**, né? [...] **eu gostaria mesmo de ter esses relatórios gerenciais**, ou a cada três meses, a cada bimestre, ou a cada semestre, **isso eu acho fundamental, queria mesmo que tivesse**. [...] **mas assim, é, essa sugestão de relatório gerenciais eu já dei e isso eu acho que é, tipo, feedback, né, digamos assim, isso eu sinto um pouquinho de falta**. (PR4)

[...] **a ouvidoria deveria [...] meio que ter uma estatística**: então as Unidades mais demandadas, os tipos de demandas por Unidade... [...] no sentido depois, por exemplo, da, da ouvidoria colaborar pra apontar aquelas Unidades onde a gente precisa ter um maior cuidado, porque tá sendo mais indicada, mais demandada [...] **um olhar macro e de frequência das ocorrências nas Unidades, essas estatísticas, eu acho que a ouvidoria deveria ter, eu acho que ela não tem, porque eu, eu nunca vi**. [...] **Mas eu acho que ela não tem**. Ela tem assim, um certo controle de elogios e alguma coisa ela tem, mas ainda é muito amplo, eu acho que tinha que ter com mais detalhes um pouco. **Ela tem assim “críticas ou elogios”, só, entendeu? “Número de, de, é, de demandas com críticas, número de demandas com elogios”**. **Mas eu acho assim, elogios em que aspectos? Críticas em que aspectos? Tinha que ter um detalhamento disso**, que, que aí era legal um relatório desse por parte da ouvidoria para os gestores. [...] E aí, que eles olham isso, e aí pode usar pra tentar melhorar alguma coisa. [...] eles [ouvidoria] poderiam indicar ou poderiam falar “olha, procurem, é, trabalhar pra que vocês consigam atender essas demandas que são mais frequentes”, né? [...] eles [ouvidoria] poderiam pelo menos sinalizar “olha, vocês são demandados muito por isso, então vocês deveriam, é, fazer ações pra que esse tipo de demanda diminuísse”, né? **Nunca recebi um relatório desse não**. [...] Ela faz a triagem e manda quantas vezes forem e **não vai ter nenhuma “ó, isso tá acontecendo muito!” por parte da ouvidoria não**. [...] Controle na ouvidoria da frequência de determinados tipos de manifestações, entendeu? Se eles tivessem esse controle, eles poderiam, eles sim em determinado momento, manifestar “ó, a sua Unidade tá sendo muito frequente esse tipo de reclamação, cuide disso!”, entendeu? Ou, “esse, esse tipo de elogio, ou esse tipo de crítica está sendo muito frequente, então, saiba disso”. Acabou. **Mas isso ainda não acontece não**. (PR3)

[...] mas ainda sim a ouvidoria nesse momento ela não é, eu diria que, eu diria só o [...] ouvidor poderia dizer isso pra você, mas eu vou arriscar entrar no pedacinho dele ali, **eu diria que a ouvidoria hoje ainda é subutilizada**, tá? Ela poderia ser, **não tô nem falando melhor, eu tô falando mais utilizada**. Tá? Eu acho que ela poderia, **eu acho que hoje ela, ela ainda está aquém da sua capacidade**. (PR1)

O discurso do auditor interno, em relação à atuação da ouvidoria/ouvidor, refere-se a uma participação estratégica da IFES, que falta o ouvidor apresentar uma visão macro em relação às demandas e propor melhorias para a instituição no âmbito dos Comitês. Além disso, que o ouvidor poderia fazer uma apuração mais detalhada sobre a qualidade das devolutivas realizadas pelos gestores, e a partir disso, fazer apontamentos e sugestões. Também aponta que a participação do ouvidor nos Comitês da instituição não está a contento, não vê a ouvidoria/ouvidor atuando estrategicamente.

Ressalta-se que as Unidades Setoriais e as Pró-Reitorias não recebem, por parte da ouvidoria, relatórios gerenciais com informações sobre o tipo das demandas, detalhamento sobre os assuntos, data, perfil dos demandantes e com recomendações e sugestões. Segundo os gestores, a ouvidoria não fornece um panorama sobre demandas mais frequentes. Observa-se que os gestores consideram esses relatórios gerenciais da ouvidoria como importante e que gostariam de receber. Os resultados do estudo de Santos et al. (2019) mostram que a elaboração de relatórios sobre as manifestações da ouvidoria e divulgação desses relatórios foram tidas como ações de baixa frequência de realização.

Alguns gestores relatam que, após a Unidade responder a demanda para a ouvidoria, o gestor não tem nenhuma outra devolutiva, dessa forma, não fica sabendo se o demandante recebeu a resposta, se está satisfeito ou não. Como o discurso de US5, o gestor trabalha com o silêncio.

#### 4.2.5 Ouvidoria como apoio à Governança

A categoria Governança divide-se em: Gestão de Riscos e Controle Interno. Buscou-se entender o gerenciamento de riscos e controle interno referentes ao tratamento das demandas recebidas pela ouvidoria da IFES. Para isso, foi necessário conhecer sobre a gestão de riscos e controle interno da Instituição.

De acordo com o Plano de Integridade 2019-2021 da IFES, foi instituído um Comitê de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos em dezembro de 2018. Os integrantes desse Comitê são: um titular de cada Pró-Reitoria, Secretaria Especial e Agência, o Coordenador de Planejamento Institucional, Coordenador de Gestão Orçamentária, Coordenador de Gestão Financeira e Contábil, Presidente da Comissão de Ética, um especialista na área de gestão de riscos e controle interno e o Ouvidor.

[...] **Temos o Comitê de Integridade e Riscos**, tá, onde teve, nós [Auditoria Interna] participamos da **construção da Política de Gestão de Riscos**, nós fizemos uma minuta, nós participamos do Comitê da, da elaboração, esse foi o nosso primeiro papel assim de, de dar subsídios e dá embasamento teórico, pra, pro documento. Na parte prática foi feito uma reunião inaugural pra apresentar os trabalhos, o que que seriam feitos, nós apresentamos uma apresentação de *power point* mesmo, é, o que que são riscos, o que que é probabilidade, o que que é impacto, o que que são objetivos, sabe, o que que é tratamento do risco, apresentei um trabalho nosso pra dar um exemplo, então esse foi o nosso papel nessa Comissão. (AI)

[...] Participei da reunião inaugural pra apresentar [para a Comissão de Gestão de Riscos] o que que são riscos, sensibilizar sobre o assunto. (AI)

[...] Conseguimos **aprovar agora em 2019 a Política de Gestão de Riscos e de Integridade**, nós, é, como medida de estratégia foi feito uma Comissão pra mapear os riscos das aquisições dos contratos, que é uma área que nós entendemos que pode ter mais riscos de imediato [...] e eles mapearam todos os riscos, todo processo, os riscos, identificaram os controles que eles tinham que

adotar pra cada risco, eles identificaram se aquele risco era um risco baixo, médio ou alto. E esse trabalho vai ser replicado agora em 2020 em outras áreas da Instituição. (AI)

**Nós temos a, um Plano de Gestão de Riscos, Política de Gestão de Riscos nossa, uma resolução aprovada pelo Conselho Diretor dizendo a metodologia da gestão de risco lá, então todo, é, esse trabalho que a Comissão desenvolveu foi com base nesse material, já tá publicado no nosso site já e o que tava precisando era só a prática, a teoria já existia. [...] e fizeram um trabalho, então, a partir desse trabalho deles, vão ser desenvolvidos outros com a mesma metodologia, com esse material. [...] Agora a prática disso, é, “que planilha nós vamos utilizar? Que apetite de risco nós vamos colocar? O que que vai ser alto pra gente? O que que vai ser médio? Até onde...?”, isso aí é só na prática, então assim, **essa Comissão foi um piloto, já entregou resultado, e a partir de então vai ser mais fácil disseminar o mesmo trabalho nas outras áreas.** (AI)**

O referido Comitê publicou um relatório, no segundo semestre de 2019, que retrata o primeiro experimento prático da IFES com a gestão de riscos, envolvendo uma Pró-Reitoria ligada ao macroprocesso de contratação de bens e serviços. O mapeamento identificou a existência de riscos operacionais, estratégicos, de integridade, de conformidade e de reputação. O relatório apresentou as respostas e descrições dos controles a esses riscos e apontou que 53% dos riscos são passíveis de prevenção e 47% de correção. Já em relação aos riscos inerentes à contratação de bens e serviços 8% foram classificados como alto, 69% médio e 23% baixo. No relatório foi salientada a necessidade de investimento de pessoal capacitado em gestão de risco para propiciar apoio às equipes. Não há menção, especificamente nesse relatório, da utilização de informações da Ouvidoria para composição desse mapeamento de riscos.

*[Participação da Auditoria Interna na Gestão de Riscos]*

[...] Auditoria Interna é a terceira linha de defesa, ou seja, a primeira linha de defesa é aquele gestor, a autoridade que lida com o risco diretamente, a segunda linha de defesa é, são as, as Unidades que fazem a conformidade, os Comitê de Governança, que tão num olhar mais de, de monitoramento e fiscalização, e, e terceira linha de defesa é a Auditoria, que é a aquela linha independente, que não participa da primeira linha, ela contribui com a segunda linha, mas ela avalia todo o processo. [...] Ela pode sensibilizar o gestor, ela pode fazer orientação, pode fazer, eu posso subsidiar com os nossos trabalhos, apontar riscos que nós identificamos nos nossos trabalhos, e nós fizemos isso. [...] Nós podemos sensibilizar, como já fizemos, “olha, a gestão de risco serve pra isso, serve pra aquilo, o TCU tem feito assim...”, e dali pra frente eles tomam conta, na parte de capacitar, nós não somos muito bom em capacitação, mas a gente apoia a sensibilização e no final nós fazemos um monitoramento, ou seja, eu vou avaliar se o que eles fizeram tá certo [...]. Então **o papel da Auditoria é justamente esse de fazer uma avaliação da gestão de risco**, esse é o nosso papel. Alguns casos que a gente entende que tem mais riscos, que são fraudes, corrupções, nós queremos acompanhar, não, não queremos investigar, queremos acompanhar. [...] A Auditoria Interna ela não faz gestão de riscos [...] eu não posso fazer a gestão de risco pelo gestor, eu posso subsidiar. (AI)

*[Utilização das demandas da Ouvidoria na Gestão de Riscos pela Auditoria Interna]*

[...] Todo ano a Auditoria Interna tem que elaborar [...] um planejamento das ações que vão ser desenvolvidas no ano seguinte [...] com várias ações que nós queremos atuar, e pra gente dizer onde que é nossa prioridade [...] então a gente coloca um mapa de risco lá, e um dos, das **consultas que a gente faz pra saber o que tem risco ou não a gente faz a consulta na ouvidoria**, né, então

nós fazemos na ouvidoria “**quais são as principais reclamações do ano de 2019, é, por assunto?**”, então encaminha pra mim [...] **eu faço uma visão geral em cima do que foi, foi reclamado, denunciado pra usar aquilo ali como risco pro meu planejamento, eu enquanto auditor interno, tá?** Agora enquanto gestão de risco, é o que eu falei, as, **as Unidades deveriam, que tão fazendo o mapeamento de risco, utilizar também dessa, desse procedimento, né? Como tá em fase ainda, etapa inicial, talvez ainda não, não tenha se utilizado da Ouvidoria,** mas eu vou reforçar isso esse ano. (AI)

[...] a partir de 2015 eu comecei utilizar [das demandas da ouvidoria]. (AI)

Observa-se que a Auditoria Interna da IFES realiza orientações aos gestores, inclusive apontando riscos identificados por seus trabalhos, e avalia o mapeamento de riscos realizado. Ressalta-se que, o Auditor Interno consulta a ouvidoria para saber os principais assuntos reclamados e denunciados, para planejar as ações a serem desenvolvidas pela Auditoria Interna.

Percebe-se pelos relatos dos entrevistados que a Instituição como um todo não faz uso das demandas da ouvidoria relacionada aos riscos, ou seja, como suporte para o gerenciamento de riscos.

*[Utilização das demandas da ouvidoria, pela IFES, na Gestão de Riscos]*

Não. Não. Usa muito a Auditoria, não a Ouvidoria. A Auditoria por quê? O controle de riscos tá muito associado à Controladoria [...] e, que trabalha especialmente contra a, problemas de fraude e corrupção. Então, é, **é uma contribuição muito forte da Auditoria, mas com muito, é, pequena da ouvidoria, não é, não é significativa da ouvidoria.** (PR3)

Eu acho que se pensarmos em termos da Universidade, como um todo, para [Reitoria], Pró-Reitores, eu acho que sim. (US6)

Então, recentemente essa, esse Comitê apresentou um mapeamento que eles estão fazendo, então assim, eu não, eu não posso dá uma opinião, embora seja, eu seja membro do, do, desse Comitê de Gestão de Riscos, mas teve uma Comissão específica que está trabalhando com esse mapeamento de gestão de riscos, né, mas assim, não dá pra eu, eu dar uma opinião específica acerca disso, porque é um, um Comitê que demandou isso e uma Comissão que tá implantando, que tá fazendo, fez os estudos, né, os levantamentos, aí vai fazer uma análise pra fazer esse mapeamento de toda a Universidade, então eu **não tenho como dar um, uma definição ou dá algum testemunho a respeito disso, né, de que seja, que tenha aplicabilidade aí direta.** (PR2)

É excelente, porque é o papel dela. **O problema é que eu não consigo ainda ter essa interlocução com a ouvidoria pra, pra implantar ou implementar a gestão de riscos dentro da minha Unidade.** Primeiro que eu não sou conhecedora da área, não conheço e não sei, **nem sei como que se faz,** eu tenho que aprender fazer tudo isso, né? E aí segundo, se eu não tenho esse apoio, **porque você não tem esse contato com a ouvidoria, é, por meio de formações e reuniões mais, né, rotineiras.** (US4)

[Utilizar demandas da ouvidoria na gestão de riscos] Com certeza. Sim. Sim. E que a partir do momento da devolutiva você pode melhorar as ações dentro da sua Unidade. (US4)

Vou ser bem honesto, assim, **na hora da construção do PDI a gente construiu os riscos e..., né, não pensei na ouvidoria,** entendeu? Então acho que isso é, é uma coisa que a gente poderia trabalhar melhor de fato. E nível de superior também eu desconheço. (US5)

*[Participação das Pró-Reitorias na Gestão de Riscos]*

[...] a maioria dos processos são transversais, ou seja, muito raro o processo nascer, crescer e morrer naquela Unidade [...] por ser transversal, todos os Pró-reitores integram o Comitê de Gestão, Integridade e Riscos, e todos eles têm conhecimento do, desse papel da gestão de risco, porque eles respondem quase que em conjunto, desses riscos. (AI)

[...] começou a gestão de riscos oficialmente com a [...] área de licitações, tá, mas toda Pró-Reitoria mapeia seus processos já, **todas as Pró-Reitorias têm os seus processos mapeados, então, e ela trabalha empiricamente com aqueles riscos que ela conhece**, tá? Então, oficialmente a gestão de riscos não chegou ali, né, porque começou agora na, na licitação. Mas os processos já são mapeados, os **principais riscos são discutidos nos Comitês de Governança** [...] são como se fossem um *brainstorming*, nessas reuniões, e muitas coisa é discutido verbalmente [...], então assim, nessas reuniões, por isso que é importante governança, é você tomar decisão num Colegiado, né, **muitos riscos são discutidos como mitigá-los a partir dessas reuniões, apesar de não tá mapeado oficialmente e formalmente**. (AI)

**A Gestão de Riscos na Universidade ela é nova** [...] Então, é, há sempre um controle de riscos, às vezes ele é subjetivo, e na realidade **o que a gente tá falando é dar objetividade a um controle de riscos muitas vezes subjetivo que já existe**, né? [...] no ponto de vista técnico, é saber aonde, aonde você poderia ter mais problemas, e aí você focar naqueles processos. Isso tá sendo feito agora, entendeu? É, é algo muito recente, mas eu acho que tá sendo bem feito [...] e eu acho que vai, vai bem bacana, vai ser uma coisa muito boa, depois que isso tiver já implementado e funcionando. [...] E aí dentro dos processos nossos que já foram mapeados, é, todos eles já tiveram um olhar de algum mecanismo de controle de risco, não foi assim um, um mapeamento de risco propriamente, com detalhes, mas ao mapear os processos, os principais processos de cada Unidade que a Universidade fez, esse olhar para o risco já veio, já tá meio ali, entendeu? Agora, ele não ficou explícito em tudo, porque, é, **essa cultura do controle de risco ela é nova**, então tá ainda, escolheu-se alguns processos mais importantes dentro da Universidade pra exatamente adquirir essa experiência e depois pegar isso e ir replicando em outros processos mais simples. (PR3)

A recentidade de trabalhos de gerenciamento de riscos na IFES, primariamente envolvendo a Administração Central (nível estratégico e tático), pode estar relacionada ao desconhecimento, por parte dos Diretores de Unidades Setoriais (nível operacional), sobre conceitos básicos de gestão de riscos e controle interno. No entanto, tais definições são apresentadas na Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Instituição, publicada no primeiro semestre de 2019. Neste documento consta que o gerenciamento de riscos deverá ser implementado gradualmente em todas as áreas da IFES, mas que inicialmente a prioridade são os processos organizacionais que influenciam diretamente os objetivos estratégicos e àqueles que possam possibilitar fraude e corrupção.

Os Diretores das Unidades Setoriais, após a definição de gestão de risco pela entrevistadora para aqueles que desconheciam, conseguiram associar gerenciamento dos riscos com o Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU). Visto que, na construção do PDU, requer a declaração dos objetivos da Unidade, as ações a serem feitas para que tais propósitos sejam alcançados, e, também, a indicação dos riscos que podem interferir na realização desses objetivos.

[Participação das Unidades Setoriais na Gestão de Riscos]

**As Unidades Setoriais não participaram em nenhum momento**, porque esse processo de gestão de riscos ele se inicia na administração central [...] então **a gestão de riscos começa aqui, pra num segundo momento ela ir pras pontas, que é a Setorial.** (AI)

Se você falar assim “o que que a administração setorial faz em relação à gestão de riscos?” [...] A cada 5 anos a Universidade ela diz, ela faz um Planejamento, [...] cada Unidade [...] tem esse plano também pra trabalhar durante os 5 anos [...] o plano pra desenvolver ações para a Unidade é o PDU, que é o Plano de Desenvolvimento da Unidade. Nesse PDU, **na construção do PDU ele tem que dizer quais são os riscos pra cada ação**, [...] são riscos que, que ele cita ali que pode se tornar sólido naquela ação, **e pra cada risco ele é obrigado a dizer quais são os controles, quais são as ações que ele vai desenvolver pra tratar aquele risco.** Então assim, **a nossa gestão de riscos das Unidades tá na área estratégia, então pra cada ação estratégia ele vai citar quais são os riscos.** É, **é ainda incipiente a gestão de riscos**, porque ele não tá fazendo avaliação de riscos pra dizer se aquele risco é maior, se é menor, pra ter uma prioridade de riscos, por enquanto, tudo aquilo ali é um risco só; porque, porque todas aquelas ações tem que desenvolver nos 5 anos, então não pode ser um prioritária outra, ele tem que desenvolver, ele tem que dar um jeito de desenvolver todas, é como se todas fossem um risco alto, né? Então considerando que tudo é um risco alto ele vai, com um plano de ação, quais são os controles que ele vai desenvolver pros riscos que ele identificar pra todas essas ações. Então **a gestão de riscos já existe nas Unidades, mas ela não segue as metodologias do Plano de Gestão de Riscos.** [...] a nossa gestão de riscos na área setorial é mais voltada pros macroprocessos estratégicos e não pra operacional. (AI)

Por exemplo, eu tenho um objetivo estratégico, né, [da Unidade Setorial], existe algum objetivo, e aí o gestor tem que fazer um balanceamento se aquele risco tem probabilidade de acontecer ou se a probabilidade de acontecer é pouca, então **a gestão de riscos é isso, de você verificar qual a probabilidade, qual é o impacto se alguma coisa contrária aquele objetivo acontecer.** É, **eu acho que isso tá previsto no PDI, né?** (US7)

**Tem, mas não funciona.** É, é o Plano de Desenvolvimento Institucional, né, o PDU, PDI, eu já fiz tudo isso, já movimenteí professores, mas **essa gestão não funciona.** Porque não tem a, o risco que a Universidade, que é o que tem aqui dentro, a Universidade é muito grande, eu tô com a, fui hoje pela manhã tirei foto da Unidade [número da Unidade], tem uma água caindo lá do, o risco qual que é? O risco é cair a janela. [...] A gente tá lá, tô pedindo o serviço, a Universidade ela o que que ela faz? Ela tem, ela tem uma equipe de manutenção, mas ela é muito grande, os recursos que as empresas privadas que ela contrata não funcionam do jeito que deveria funcionar, elas não atendem. [...] porque é muita coisa, né, e **essa gestão de risco eu faço relatório do PDU, eu coloco lá, o que que aconteceu? Não tem recurso financeiro, não tem recurso humano. E aí como é que eu faço o controle de gestão de riscos dessa maneira?** (US3)

[Mapeamento dos riscos da Unidade] Já fizemos, né, na época da, do ano passado, **na formação do PDI, nós fizemos alguns levantamentos**, nós, é, acho que é por falta de conhecimento a gente não faz mais, tá? Nem gosto de fazer, eu tenho que aprender fazer. Eu tenho muita difi... eu, particularmente, tenho muita dificuldade. (US4)

Quando a gente fez o PDU aqui da [Unidade], então tem o Plano de Desenvolvimento da Unidade, né, quais são as metas que a Universidade tem para os próximos 5 anos ou 4 anos, quais são, dentro das metas, quais são as ações que nós vamos propor, definir pra atingir essas metas, né? [...] E lá tem as metas, aí tem as ações para cumprir as metas, e também tem a questão dos riscos, ou seja, o que, você teria que colocar, tinha que colocar em cada ação o que, é, poderia acontecer pra essa ação não ser possível de ser executada, você tinha que detalhar, e depois, assim, e o que que você teria que fazer pra minimizar, é, esse acontecimento, ou seja, essa falha e esse risco, é, acontecer. Então **o nosso Plano de Desenvolvimento das Unidades já tem os riscos ali todos detalhados**, entende? [...] Não sei a nível de administração central, mas a nível assim de, de gestão de Unidade

eu acho que a gente, é, tá melhor do que era antes, mas acho que a gente tem muito o que evoluir ainda, né? [...] Então como a gente conta com aqui vários, vários docentes e técnicos da área de Administração, de gestão, né, é, então a gente tem até tem uma certa facilidade, porque a gente conta com o apoio desses professores, é, na elaboração das nossas ações aqui. (US1)

Então, a gente tem, é, é, o PDU, onde nós temos as nossas, os nossos riscos lá da estratégia e tal, né? Então isso nós construímos e tá no PDU da, né? [...] **no PDU tem o risco, né, a gente tem que estabelecer em cada das estratégias os riscos também**, né? (US5)

Todo Diretor das Unidades Setoriais procuram cumprir com suas competências de uma maneira a não ter nenhum problema, para a Unidade em si, e muito menos para a Universidade em geral. [...] temos que **conduzir a Unidade Setorial de uma maneira que não cause risco para ninguém**. Esses dias solicitei uma demanda, para reforma na escada [...], pois os degraus são pequenos e muitas pessoas estão caindo, podendo causar um acidente de trabalho, não só para nós, para alunos, como para a comunidade em geral. Então, solicitamos para que se evite que isso aconteça. Outra demanda que solicitei foi em relação a iluminação do prédio [da Unidade] à noite, são providências que tomamos para evitar acidentes. (US6)

Pelos relatos dos entrevistados, quanto à participação da ouvidoria e ouvidor na gestão de riscos, nota-se que é preciso maior participação da ouvidoria na divulgação de demandas frequentes, pois ajuda no gerenciamento de riscos. A atuação da ouvidoria é considerada como preponderante na avaliação de riscos, mas ainda precisa ter uma atuação mais presente.

*[Participação da ouvidoria/ouvidor na Gestão de Riscos]*

[...] Ouvidoria tem que ter uma maior participação em relação à estratégia da Instituição. [...] **No mínimo, uma vez por ano, [ouvidor] tem que ter uma pauta no Comitê de, de Governança pra tratar assim “pauta de hoje: primeira, relatório anual da ouvidoria”, [...] “nós vamos parar hoje pra ouvir o que o ouvidor tem a dizer”, entendeu?** E com essas, se a gente entender “nossa, puxa, tá acontecendo isso?”, então a gente tem que ter um olhar pra isso, porque assim, pra isso que serve a governança. A governança é você trazer o máximo de interessados tomando decisões em coletivo, isso é governança. Senão vira uma, um ditador falando “eu quero assim, não interessa”. A governança é isso, **eu acho que o ouvidor é uma parte da estratégia e tem que tá integrado as ações de, de governança, de estratégia da Instituição às ações da ouvidoria. [...] apresentando um relatório de estratégia, a opinião da ouvidoria em relação à gestão.** Eu acho que isso realmente não existe, deveria ter. [Ouvidor] compõe já o Comitê de Integridade, só que o Comitê de Integridade talvez ainda seja, né, poucas reuniões, ainda o trabalho tá, tá começando, então [ouvidor] não tem participação efetiva, apesar de ele ter participado de uma reunião que eu me lembre, né? Então assim, eu, a crítica é justamente essa, **a participação dele na parte de governança** da Universidade. (AI)

[...] o risco ele analisa impacto e probabilidade, **quando a denúncia é frequente isso aumenta a probabilidade, independente do impacto ela aumenta a probabilidade, então assim, a denúncia da ouvidoria ela, aliás, a atuação da ouvidoria eu entendo que é preponderante pra que faça a avaliação de riscos de determinada área**, por exemplo, eu fiz o trabalho de, de mapeamento de riscos, fraude e corrupção e licitações, que foi um trabalho piloto pra dar subsídio pra Comissão verificar o que que é risco, o que que não é risco e como que ela vai trabalhar. [...] então nesse trabalho nosso, nós consultamos a Ouvidoria [...] “quantas denúncias nós tivemos em 2 anos sobre licitações relacionada à fraude e corrupção, conluio, o direcionamento...”, daí eu pedi a, pra que me fosse dado os relatórios, então assim, foram três só, dois deles foram materialidade, o impacto e a probabilidade foram baixas, dessas denúncias, então eu **utilizei a ouvidoria pra eu saber se aquilo ali é frequente ou não, né, então esse é o papel da ouvidoria, auxiliar a gestão de riscos.** [...] **Porque eu pedi, não foi algo proativo.** [...] Agora, na parte de gestão de riscos, eu

não, como a gestão de riscos foi construída por, por setores que são envolvidos na licitação, eu imagino que eles não devem ter perguntado pra ouvidoria, né, se teve denúncia, que eu entendo que pode ser uma falha, né, porque toda vez que você tá envolvido no processo você precisa consultar uma fonte externa pra saber a percepção do processo, se aquilo ali tá atendendo ou não, né, porque eu posso achar que aquilo ali tá maravilhoso e ter diversas denúncias daquilo ali, daquele assunto na ouvidoria, [...] então, **a participação da ouvidoria na gestão de riscos é preponderante, muito importante.** [...] acho que o mapeamento de riscos tem que ser feito pela ouvidoria. [...] acho interessante que no relatório anual, que, da ouvidoria, das demandas [...] ela poderia fazer um mapeamento dos riscos ali “olha, considerando, na visão da ouvidoria, o que, o exercício de 2019 entendemos que os maiores riscos estão relacionados à área...” [...] a gestão de riscos poderia começar aí, porque daí utiliza o trabalho da ouvidoria em relação à riscos pra subsidiar outros trabalhos, né? A dificuldade seja que, por a ouvidoria ser só um órgão de interlocução, ela pode não conseguir avaliar o impacto, por exemplo, pode ser que aquilo ali pra ouvidoria não é um impacto nenhum, [...] às vezes, o, o ouvidor não tem essa percepção de impacto, **ele tem a percepção de, de probabilidade, ou seja, a quantidade de ocorrências que aquela denúncia vem ocorrendo,** mas assim, de impacto não, então assim, a gestão de riscos é difícil você falar pra ouvidoria fazer, então **ela pode subsidiar, [...] fazer um levantamento de principais ações que tem sido frequente e na percepção dela onde que a Universidade poderia melhorar.** (AI)

[...] dentro das atribuições da ouvidoria, eu acho que tem como ela contribuir [...], é, participe do processo [...] um exemplo, ela **divulgando relatórios de, de frequência, é, de determinados problemas recorrentes pra toda a comunidade,** porque daí você começa, mesmo que não tenha acontecido aqui, se eu tô vendo que determinado problema acontece com determinada frequência em algumas Unidades, então eu vou começar a, vai me alertar pra que eu também me previna daquele problema que aconteça aqui, sabe? [...] **informações, estatísticas,** talvez, dos, da, das demandas que ela recebe, sem comprometer sigilo, sem nada, mas em função dos temas mais, é, de maior demanda e, e socializar essa, essas informações pra que nós gestores saibamos aonde existe maior probabilidade, a maior probabilidade de alguma questão, algum problema acontecer, né? Isso de certa forma, **ajuda a gente a se prevenir e, automaticamente, diminuir o risco de acontecer aquele, aquela, aquele sinistro aqui,** né? (US1)

[...] Então, se eu tivesse esse relatório, se eu tivesse mais, é, orientações, de repente até, por exemplo, uma coisa é eu receber meu relatório, né, outra coisa é de repente eu receber **um relatório, lógico, não nominal etc., mas de toda a Instituição pra que eu pudesse trabalhar um risco e evitar até, como um preventivo,** né, por exemplo, “olha, tal Unidade tem tido diversas demandas sobre tal assunto”, [esta Unidade] não tem, mas eu sabendo que tá tendo, eu posso prever aqui no meu risco e mudar pra que eu continue não tendo, né, ou melhore mais, né, tem pouco, mas aí eu elimino de vez e tal. Então eu acho que de repente, não sei, de uma maneira assim que eu pudesse ter uma orientação geral, de outros. [...] se eu **receber um relatório de toda a Instituição, geral, por assuntos, alguma coisa, eles possam me ajudar a prever alguns riscos** dentro [da Unidade] que é menor. (US5)

A gestão de riscos passa pela ouvidoria porque muitas das questões de denúncias de fraudes e controles passam pela ouvidoria. [...] Nós temos obrigação 20 dias mais 20 dias pra encaminhar isso daí, então de plano **todas as demandas são encaminhadas para os setores pertinentes e quando esses setores dali que vão estartar as providências a serem tomadas, lembrando como eu disse, a ouvidoria não tem papel de instaurar procedimento, não tem papel de investigar, não tem papel de punir, tem os órgãos já estabelecidos pra isso,** se é um caso de risco, de fraude lá, encaminha pro setor de licitação, a licitação vendo que aquilo lá, vai pra Auditoria, a Auditoria vendo que aquilo, vem pra Corregedoria, a Corregedoria vendo que aquilo, vai pra Polícia, vai pro Ministério Público, então **é todo um fluxo de caminho tomado que inicia-se muitas vezes dentro da ouvidoria.** (OUV)

[Ouvidoria participante do Comitê de Gestão de Riscos] [pensando] boa pergunta! Eu acho que tá, mas o [ouvidor] andou faltando a, algumas reuniões, eu acho que tá sim, eu acho que tá. (PR3)

Ela [ouvidoria] poderia [...] **se ela sinalizasse aonde tá mais ocorrendo problema**, mais sinalização de demandas, por exemplo, de alguma coisa relacionada à, à fraude e corrupção... **ela poderia sinalizar “olha, ali teve muitas denúncias de, de possíveis fraudes e corrupção” e aí ajustar, ajudar a gestão a escolher algum processo em que o controle de riscos deveria ser maior**, entendeu? [...] Esse relatório não há. Mas poderia ter. Poderia ter, e **ajudar o Comitê a tomar esse tipo de decisão**. (PR3)

Ressalta-se que, no nível operacional, muitos Diretores de Unidades Setoriais da IFES **desconhecem os conceitos de gestão de riscos e controle interno**. Meyer e Meyer Junior (2013) destacam que, costumeiramente, os ocupantes dos cargos de gestão em universidades, em sua maioria, não possuem o preparo para desempenhar esse papel, o que pode estar relacionado ao fato desses gestores, em grande parte, serem acadêmicos, que não estão munidos de qualificação adequada. Como apontado pelos próprios gestores, para ocupar a função de Direção em uma Unidade Setorial é preciso possuir o título de Doutorado, não há exigência de capacitação ou experiência em gestão.

Gestão de riscos? **O que que é Gestão de Riscos?** [...] Olha, eu desconheço. Então não teria como eu responder isso daí. (US2)

[Se a IFES tem gestão de riscos] **Ah, eu acho que toda gestão é de risco**. [...] Eu acho que qualquer gestão é de risco. (US7)

[Se a Unidade tem alguma relação com a gestão de riscos] Tem, porque ela faz parte da gestão da Universidade, então **se a Universidade tem a Unidade também vai ter, né**, uma relação com a gestão de riscos sempre. (US4)

**Nós não fomos preparados pra fazer gestão**, eu, a formação nossa é pra ser professor, docente [...] então assim, eu já participei de um curso aqui dentro de liderança, é, sempre falo isso, em outras oportunidades eu já falei isso pra gestão, **“nós das [Ciências Humanas], é, nós ainda estamos muito longe de uma gestão adequada”**, porquê? Porque nós **não temos dentro da nossa formação nada que nos leve pra administração**, como um curso de Administração, por exemplo, cursos de Direito... Nós estamos muito longe disso [...] a maioria dos, dos docentes [das Ciências Humanas] têm muita dificuldade de fazer gestão. Por quê? Nós não tivemos na nossa formação. (US4)

Ah, se você chegar assim e falar assim “o que que é gestão de riscos?”, né, com o gestor. A universidade tem centenas de gestores, né, os Coordenadores de Cursos, [...] Diretores, [...] Coordenadores das Pró-Reitorias, [...] Chefes de Divisão, os Chefes de Seção, os Pró-Reitores [...]. E, muitas vezes, é, **são gestores que não foram preparados pra ser um gestor**, entende? [...] **Por exemplo, um Diretor; segundo a nossa norma tem que ser um docente; e tem que ser um docente com Doutorado; essa é a exigência pra ser um Diretor. Não existe uma exigência de que ele tem que ter a competência administrativa ou conhecimento ou experiência de gestão ou qualificação nessa área**. [...] Se você perguntar, por exemplo, pra alguém da área de Administração ele vai saber o que que é gestão de riscos, né? **De repente vai ter muitos gestores, eu acredito que tenha, na Universidade que nem sabe o que que é isso**. [...] **Gestão de riscos, é, pra muitos gestores é uma coisa ou desconhecida ou, assim, recente**

**pra eles, né?** É, eu acredito que a Universidade talvez tenha que evoluir um pouco mais nesse sentido, né? [...] Então, de certa forma essa cultura de riscos, que de repente há 10 anos a gente, acho que ninguém sabia o que que era, hoje as pessoas já têm um, uma certa familiaridade, mas ainda não é todo mundo que tem. [...] Eu acho que nessa questão de gestão de riscos, é, uma coisa que eu acho que tem bastante campo pra aperfeiçoar. (US1)

Foi a partir dessa Gestão que foi criado esse Comitê [de Gestão de Riscos]. **Antigamente eu nunca tinha ouvido falar disso.** (US6)

Em que sentido assim esse controle interno? (US5)

[Controles internos] É difícil eu sugerir algo que eu não conheço direito, né, então não posso sugerir. Mas de qualquer maneira, por eu já não saber, é porque tá faltando, então eu sugiro que haja uma... um mecanismo pra que aconteça tudo isso. (US4)

Em relação ao **controle interno**, é apresentado por alguns gestores a complexidade que envolve a diminuição de riscos burocracia, pois para diminuir os riscos são necessários controles, que podem burocratizar os processos, caso não haja um equilíbrio.

[...] Como gestor você fica numa sinuca de bico, porque risco e burocracia eles competem, se você quiser diminuir o risco lá em baixo, você vai ser muito burocrático, você vai colocar um monte de mecanismo pra que não ocorra nenhuma falha, né, nenhum problema. Então, você como gestor você tem que pensar no controle, é, qual, até onde você tá, é, você aceita um certo risco, e aí **como gestor você tem que aprender a aceitar determinado risco pra você não ser burocrata demais**, você não travar demais os processos, e isso não é uma coisa simples. (PR3)

[...] controle interno existe, e muito opressivo, todos os processos são altamente burocráticos. (US3)

A contribuição da Auditoria no controle interno acontece, por exemplo, por meio de investigação preliminar sobre alguma denúncia ou situação apresentada ou comunicação ao setor competente para as apurações, além de realização de controles na Unidades da IFES. Destaca-se, como relata US1, que, considerando o tamanho da Instituição, a equipe de Auditoria Interna é relativamente pequena.

Se a pessoa não faz a denúncia e vem pra mim algo grave, né, e eu sei que a denúncia não foi registrada na ouvidoria eu **posso fazer uma investigação preliminar** [...] só pra saber a situação, [...] se tem, se eu achar que tem alguma coisa, algum indício que pode ser apurado e não foi registrado na ouvidoria [...] o Controle Interno responde solidariamente pelas, pelas irregularidades que tiver conhecimento e não for tomada providência, então assim, eu **enquanto Controle Interno tenho obrigação constitucional**. [...] Então eu tenho esse papel de saber que tem alguma coisa irregular de, ou **comunicar o setor competente pras apurações ou eu garantir que a pessoa faça a denúncia e por escrito eu falo “registre”** [...] Então esse é o nosso papel enquanto Auditores, né? (AI)

[...] **Tem uma equipe de auditores, né, e que eles, é, procuram, é, periodicamente fazer, é, controles, né, desde, é, na área acadêmica, como na área administrativa**, enfim, em todas as áreas de gestão da Universidade, né? Então o ano passado foi uma auditoria em relação ao consumo de água, [...] controle da carga horária mínima exigida na legislação que cada docente tem que ter [...] lógico, não faz de todo mundo, mas por amostragem escolhe os cursos que eles

entendem que talvez tenham uma maior... ou as Unidades que têm maior problema nesse sentido, e, e **faz uma Auditoria, um levantamento, e aí identifica os problemas, notifica os gestores, para que os gestores responda primeiramente se tem alguma informação incorreta, [...] cobra ações pra evitar que, que volte acontecer ou que reduza pelo menos, né, na área acadêmica, né, existe na área financeira, né, a questão do uso do recurso, se tá seguindo todo o, a legislação, todos os trâmites legais [...] Então é muito trabalho, né, eles têm uma equipe relativamente grande, mas relativa ao tamanho da universidade é pequeno, então, mas é uma, é uma, um órgão da universidade que, que tem feito esse controle. (US1)**

Sobre a existência de **ferramenta que alerte a necessidade de adotar controles internos**, percebe-se, pelos relatos dos entrevistados, que existem sistemas informatizados que contribuem para o controle interno. Alguns entrevistados, principalmente do nível operacional, ou seja, das Unidades Setoriais, desconhecem a existência de ferramenta específica para alertar a necessidade de adoção de controles internos. Ressalta-se que não há o uso de informações da ouvidoria utilizada por *software* que ajudem a emitir alertas sobre a necessidade de estabelecer controles internos.

[...] todo sistema da universidade, ele, ele foi desenvolvido pela nossa agência de tecnologia, isso é um, isso aí é algo muito bom, porque eles se conversam. Então **hoje nós temos, é, através da Business Intelligence, né, que são dados construídos em base em vários outros dados de outros sistemas, que eles se conversam, e a partir disso geram vários relatórios, né? [...] Então esses sistemas, que a gente fala que é Business Intelligence, o BI, ele dá um alerta vermelho, que a gente chama no controle de red flag, red flag é bandeira vermelha, que é assim, “tem alguma coisa errada aí”. Então ele [sistema] dá subsídio pra que o gestor da área, que atua naquela área toma as providências. [...] um software que é comprado o acesso [...] quem é da área de TI que sabe mexer nisso [...] eles têm acesso, então quando a gente precisa de relatórios eles fazem o cruzamento e encaminha o relatório pra gente. [...] Então são sistemas que apoiam até inclusive falta de controle, por exemplo, se você fala assim “ele vai dizer onde tem falta de controle?”. Não, às vezes ele já é o controle. Entenda que esse sistema já é o controle, mas ele pode apontar assim “tá tendo muita frequência de, é, com muita frequência alunos de determinada, determinado curso, determinada Unidade tão desistindo, então alerta vermelho, fala bandeira vermelha pra tomar outras medidas de controle pontuais pra resolver aquele problema, então você vê que um sistema que é um controle ele pode ajudar a construir outros controles. Então, apesar de tá ainda em fase de, em etapa inicial esse Business Intelligence ele tá ajudando bastante, inclusive na Auditoria Interna, quando a gente precisa de alguns relatórios eu solicito pra Reitoria que faça “ó, eu preciso de dados assim, assim, assado”, então em vez de eu ficar caçando sistema por sistema [...] ele [sistema] mesmo já, já cruza tudo e fala “o que você quer é isso aqui”, eu já vejo se tem alguma coisa errada. (AI)**

[...] **Tem um sistema chamado Alice, que é análise de licitações, não sei se é contratos, né, Alice, que é da CGU, é um sistema que, que ele é totalmente formatizado, ou seja, não tem atuação de recursos humanos nele, ele cruza dados de editais que são publicados no dia e faz um filtro assim com alguns textos já, alguns algoritmos já programados, que “opa, tem indícios de que este edital tá, tá direcionando licitação, porque tá exigindo algo que a Lei não exige ou que proíbe...” [...] toda vez que existe esse alerta, toda vez que é publicado o edital vem pra mim um e-mail que foi publicado um edital e se existe um alerta ele fala “ó, existe esse alerta”, eu enquanto auditor encaminho pro, pra Unidade [responsável] [...] quando recebe esse alerta o pessoal fica maluco “Mas o que que aconteceu? Deixa eu ver”, por quê? Porque é o trabalho deles, então se ele faz um trabalho bem feito e alguém identificou uma irregularidade ele quer saber aonde que ele errou, justamente pra corrigir; se ele tá fazendo algo de má fé ele vai ficar**

preocupado, por quê? Porque o fato de detectar um erro que foi proposital isso induz a, a ele, a ele achar que vai ser responsabilizado pela Administração, pelo TCU ou até criminalmente [...] Então isso gera um, um desconforto da autoridade e do gestor. (AI)

[...] se eu vou lançar alguma coisa que desobedece a lei ou que o servidor não tem direito, **então o próprio sistema já tá programado e, e, e me avisa que aquele tipo de lançamento eu não vou conseguir fazer porque não é permitido. Então existe esses controles nos sistemas** [...] aí tem sistema pra tudo, né, tem sistema de férias, tem sistemas de homologação de frequência, tem, é, sistema de acadêmico de notas, então, é, eu vou, é, querer por um professor no lugar de um outro pra dizer que ele trabalhou, o sistema não me permite colocar aquele professor, pra isso tem que abrir um processo, encaminhar esse processo, fazer um resolução, justificativa, mandar pra Pró-Reitoria [responsável, que] vai analisar, vai abrir o sistema... sabe, tem todo um processo. **Então tudo o que envolve sistema, no fundo, no fundo tá cheio de controle. [...] então tudo tem todo um processo, que é burocrático, mas que é exatamente essa burocracia que controla. [...] então tem alguns sistemas que são integrados, entende? Então se você perguntar: tem? Tem, né, agora um sistema específico de controle, não, não tem. [...] mas assim, um sistema de controle integrado não tem, né? Que eu saiba, né?** (US1)

Eu desconheço. [...] Não, eu desconheço. (US2)

Não, eu não conheço. [...] Não sei se tem. (US4)

[...] eu acho que esse alerta acho que não, eu não tô lembrado pelo menos desse, desse tipo de ferramenta [...] Mas não tem uma ferramenta. Não sei. [...] mas eu acho que não existe. É, que eu saiba não, né? Pelo menos eu não recebo nenhum alerta (US5)

É que os controles, é, nós somos hoje referência a nível de Brasil, então é sinal que o que nós estamos fazendo é o correto. Então eu não consigo vislumbrar, aprimorar uma ferramenta que tá dando certo, entendeu? Tanto que muitos órgãos hoje utiliza o sistema de risco aqui e de controles da [IFES] pra levar pra outros órgãos. Então eu acredito que tá sendo bem, bem elaborado e bem aplicado. (OUV)

Olha, se você perguntar se existe, eu vou dizer não, não existe. É, nós, **está sendo desenvolvido [...] foi apresentado um quadro aí, que dá esse alerta, tá, então assim, o pessoal tá montando lá alguma coisa, tá muito voltado na parte de risco e tal**, a gente vai estender ou ampliar isso e tal, e aí promover a interação; então se você me perguntar: hoje tem? Eu vou dizer: não. É, existe alguma perspectiva pra isso? Eu vou dizer: está em fase de implantação. [...] Foi apresentado aí um modelo construído [...] que vai dar esse termômetro, e depois a gente vai ver como é que isso pode ocorrer interagindo com controle interno, com controle externo, sei lá o que for, pra poder, mas muito mais do que atender auditor, o que a gente quer é ver se consegue fazer um bom trabalho aqui dentro, tá? [...] Não existe, estamos em fase de implantação, [...] foi aprovado um instrumento lá que dá esse resultado, esse movimento aí, então a gente tá implantando e seguramente pra 2020 nós teremos isso, é, implantado, existente. [...] Isso vai ampliando, tá? Mas **o mais difícil que era fazer com que um quadro, uma coluna casasse com a outra pra acender a bolinha verde, amarela ou vermelha, esse tá montado, esse foi o que foi aprovado. Então a gente tá trabalhando nessa direção, tá sendo implantado**, é algo muito mais do que uma vontade, já é uma direção, já é um caminho que tá desenhado, tá acontecendo, a implantação. (PR1)

Ferramenta de gestão a gente usa o SEI [Sistema Eletrônico Informatizado] [...] e **no SEI a gente tem o tempo de, de atendimento, tal, que faz um certo controle de gestão de algumas demandas, mas isso não é uma coisa com relação à ouvidoria, entendeu? É uma ferramenta de gestão, mas não é, não tem a ver com a coisa da ouvidoria em si**, não tem. (PR3)

#### 4.2.6 Comunicação

A **comunicação entre a Ouvidoria e Auditoria Interna**, conforme fala do Auditor Interno, ocorre mais em canais oficiais para responder demandas e para solicitar informações, acrescenta ainda que tem maior contato com servidor(a) que trabalha na ouvidoria, inclusive por *WhatsApp*.

Então assim, **eu enquanto Auditor, não tenho tanto contato quanto gostaria com o ouvidor**, até porque eu **converso mais com [servidor(a)] que trabalha com ele, que faz a parte operacional**, inclusive quando eu preciso de alguma coisa, alguma informação, eu mesmo mando pelo *WhatsApp* e [servidor(a)] me responde na mesma hora, né? Coisa que eu não faço com o ouvidor. Então eu penso assim, **o nosso papel com a ouvidoria é mais em canais oficiais, ou seja, respostas às demandas, né, ou quando eu faço alguma auditoria e peço algumas informações pra ele e ele me responde, tá?** (AI)

De forma geral, a **comunicação entre a Ouvidoria e as Unidades Setoriais**, pela perspectiva dos gestores, é muito boa. Percebe-se que essa comunicação ocorre quando precisa, por exemplo, em momentos que os gestores tem dúvidas, ou ainda, quando a ouvidoria precisa alertar sobre prazo ou quando as Direções pedem prorrogação do prazo para responder demandas. A maioria das Direções afirma que a ouvidoria atende aos gestores quando estes solicitam. Ressalta-se que essa comunicação não é periódica no sentido da ouvidoria realizar sugestões de melhorias ou apontar falhas identificadas com base nas demandas.

Olha, eu **tenho uma comunicação com eles muito boa**, eu tenho o telefone do, dos atendentes de lá, o ramal direto, inclusive tenho o telefone do ouvidor, ele tem o meu, *e-mail*, eu não vejo problema de comunicação. (US7)

[...] acho que **a comunicação ela tem acontecido, é, de uma maneira simples, mas acontece**. [...] acontece também às vezes que eu tenho dúvida sobre alguns casos que eu recebo que eu não tenho entendimento, não sei muito bem o que fazer, eu, eu vou à ouvidoria e pergunto “o que que eu faço aqui?” [...] e aí eu ía lá, perguntava que que eu tinha que fazer, qual procedimento [...] **a comunicação acho que ela se faz muito quando precisa**, né, quando é o caso mais e que a gente precisa ir lá. (US3)

[...] na ouvidoria mesmo, se eu precisar ir lá falar com alguém dali, eu chego dali já, já vejo se puder me receber, sabe, então, acho que essa, essa proximidade ela é muito boa. [...] **Sempre tive uma boa relação de comunicação**. (US2)

[...] **eu todas as vezes que eu tive problema de entendimento, eu liguei e fui bem recebida** e me atenderam super bem e me deram uma devolutiva por meio telefônico, né, nunca tive nenhum problema com a ouvidoria dentro da Instituição [...] Sempre, sempre eu fui atendida. Sempre. (US4)

[...] a gente vê com bons olhos o trabalho da ouvidoria, e a gente sente que ela nos ajuda, e, e essa parceria é muito importante, né? [...] Então assim, **a comunicação é bem tranquila, ou pessoalmente, ou por e-mail, ou por telefone**, é, eles respondem com eficiência, atende o telefone, nos atende lá, é, é bem, é bem tranquila essa, **esse relacionamento com eles, eles nos auxiliam no sentido de cobrar aquelas demandas que tão, que tão vencendo, nos lembrar**

**pra não vencer o prazo, e às vezes também quando o prazo é insuficiente a gente solicita eles imediatamente, é, dão uma devolutiva estendendo o prazo. (US1)**

[...] sempre que eu tive um **contato com a ouvidoria sempre foi muito bom**. Sempre, então **sempre no sentido de esclarecimento** etc. [...] ou eu tenho uma **dúvida, né, como proceder** [...] mas não tem assim “olha, a cada 2 meses ou a cada semestre eles me ligam, ó, tá tudo bem? Tá tudo certo? Você precisa de alguma orientação? Você quer que vá aí ou não quer? Você tá tendo algum problema?”, assim uma, **uma rotina, né, um, é, um protocolo de... não, dessa comunicação não. (US5)**

O mesmo ocorre com a **comunicação entre a Ouvidoria e as Pró-Reitorias**, em que não há uma periodicidade definida, e não é especificamente para a ouvidoria realizar sugestões de melhorias ou apontar falhas identificadas com base nas manifestações da ouvidoria.

A gente tem [comunicação], mas assim, não é nada programado. [...] no sentido de interagir de maneira officiosa [...] conversa mais informal [...] não tem ata, não tem coisa, não tem nada [...] todas as vezes que eu precisei fazer alguma fala, fazer alguma intervenção ou algo assim, fui atendido, tá? Então assim, é, a gente tem uma boa relação [...] a convivência é pacífica. (PR1)

[...] eu acho assim, que é bastante informal, não tem nenhum protocolo [...] e acho que não tem nenhum problema, a comunicação é bem horizontal, não vejo nenhuma dificuldade. (PR4)

Todas as vezes que eu tive que conversar diretamente com eles [ouvidoria] nunca tive nenhum problema não. (PR2)

A **comunicação entre a Ouvidoria e a Reitoria**, segundo o ouvidor, ocorre quando a ouvidoria detecta problemas sistêmicos, então realiza orientação para a Reitoria.

[...] Todas **através de, de, é, é, SEIs internas e pareceres que são intermeados pra gestão quando nós detectamos problemas sistêmicos**, aqueles problemas pontuais são encaminhados diretamente pras chefias pra que seja solucionado, **problemas sistêmicos é encaminhado pra Reitoria, porque aí seria uma solução pra toda a Instituição e não só pra aquela demanda pontual**. [...] [comunicação em relação às sugestões de melhorias e falhas identificadas] Com o fluxo de demanda vários alunos reclamam que o prazo pra elaboração da matrícula está muito exíguo, criou-se um problema sistêmico, eu **faço uma orientação pra Administração Central, pra Reitoria**, pra que ela melhore aquele fluxo de demanda porque há uma gama de pessoas reclamando, não é uma pessoa, tem 15 demandas, então para que você sane aquele problema **nós fazemos recomendações e orientações à Administração, é o papel da Ouvidoria também. (OUV)**

A **comunicação entre os níveis de gestão** (Reitoria, Pró-Reitorias, Unidades Setoriais), como apontam os Diretores de Unidade Setoriais, também ocorrem quando o gestor precisa, por exemplo, como expõe US5, em que procurou a assessoria jurídica da Reitoria para saber tal procedimento adotar para tratamento de demandas. Para a maioria dos Diretores há uma comunicação aberta entre os níveis de gestão, no entanto, essa comunicação não é periódica para tratar especificamente sobre demandas da ouvidoria. Como mostra a fala de US3, a Direção não

consegui contato com a Pró-Reitoria, há casos em que a demanda da ouvidoria é enviada para várias Unidades da IFES, e cada Unidade responde a ouvidoria separadamente.

[...] não tenho problemas de comunicação com a gestão. [...] às vezes eu tenho problemas sim, mas não são com os gestores, e sim com as pessoas que trabalham com eles. **Às vezes é mais difícil falar com servidor que me mandou recado do que falar com o próprio Pró-Reitor.** [...] telefone, e-mail, *WhatsApp*, por *WhatsApp* é mais rápido, eles respondem. [...] é quando precisa. (US7)

Olha, eu já tentei conversar com [Pró-Reitoria X] mesmo, não tem resposta nenhuma. Porque muitas vezes a, o que que acontece? A gente, eu recebo, já aconteceu, né, um caso envolvendo aluno, recebe pela ouvidoria, vem pra mim como [Direção], que sou a parte ou vai pra Pró-Reitoria que é a parte interessada ou vai pra um curso que a parte do professor que é a parte interessada, eu não sei pra quem foi aquilo. **Uma vez eu recebi, e aí quando eu recebi uma denúncia que envolvia uma questão de um aluno, aí eu fui conversar na [Pró-Reitoria X], porque era uma caso que era comum, citava [a Unidade] e a [Pró-Reitoria X], aí eu falei “o que que aconteceu, né? Eu vou lá ver como é a resposta da pessoa”, [Pró-Reitoria X] falou “nós já respondemos”. Eu falei “tá bom, obrigada”. Então não sei, não teve, né, cada um respondeu o seu, eu não sabia que [Pró-Reitoria X] tinha recebido, e aí eu falei “bom, eu vou responder minha parte, parte que me toca, e...”** [...] Se você não tem relações de amizade com algumas pessoas, e você pensa diferente, você fica numa situação também de tratamento diferenciado. (US3)

[...] Mas assim, eu pelo menos tenho uma relação muito boa com [Reitoria], com [Pró-Reitoria], uma relação direta, sabe, né, de eu precisar falar com [Pró-Reitores] eu ligo, eu marco, eu agendo, rapidamente eu sou atendida, sabe? Então, é, essa comunicação não é problemática não. (US2)

Excelente. Excelente. Com essa nossa gestão, é, nós somos muito bem recebidos, todos os Diretores são muito bem recebidos pelas, pelas Pró-Reitorias, sempre fui muito bem atendida [...] coisa que eu nunca vi dentro de outras universidades, em outras gestões, nós nunca tivemos isso dentro das universidades, então **com essa gestão, é um, nós temos assim um campo aberto de comunicação entre Direção e Pró-Reitores** [...] além de todos os, todo os Conselhos que a gente participa que tem todo mês, né, nós temos bimestralmente nós temos as reuniões de Comissão, de Conselho, nós temos via *WhatsApp* grupos, nós temos, é, via meio telefônico, então por todos os meios nós somos atendidos. [...] **agora na questão da ouvidoria não, isso também não chega nas Pró-Reitorias e se chega nós nunca... eu não sei se é porque eu nunca tive nenhum problema tão grave, mas nunca obtive nenhum resultado dessas demandas. [Entrevistadora: existe uma comunicação aberta entre a Unidade e as Pró-Reitorias, mas essa comunicação não trata da ouvidoria, das demandas da ouvidoria.] Isso. Isso.** (US4)

[...] **o que eu já tive foram dúvidas de como proceder e eu consultei assessoria, é, jurídica da Reitoria,** e foi até aí que eu te falei até que ele orientou “faz uma reunião, é, lavra uma ata com compromisso, quase como se fosse um TAC aí, que é esse Termo de Ajustamento de Conduta, entendeu, faz essa reunião, faz, ele assina, pra não ser nem você tomar uma atitude, às vezes, de abrir uma sindicância direto, entendeu, e nem ficar um negócio solto que você só conversou e como se nada tivesse acontecido, quer dizer, a memória se apaga e não tem um registro disso”. **Então assim, isso vindo da ouvidoria uma demanda, por exemplo, que, é, que ação que eu devia tomar naquela situação? Se eu abria uma sindicância ou chamava o professor, o que que eu fazia, além de responder a ouvidoria? Entendeu? Então assim, sempre eu precisei dessa assessoria eu tive também [...]** sempre recebi toda orientação deles, né? Mas eu acho que é a única comunicação, eu nunca comuniquei com outra acho que Unidade assim, não tive um problema assim que fosse horizontal, que deveria responder junto [...] Eu tive algumas demandas de estrutura física [...] Eu respondi a ouvidoria, mas depois eu comuniquei isso à [Pró-Reitoria responsável], e daí até coloquei isso no meu relatório e

resposta, entendeu? “olha, comuniquei com a Pró-Reitoria, essa é uma área que é administrada não é [da Unidade], é uma área da, da universidade como um todo e precisa ser resolvido. E daí eles responderam, coloquei no relatório e voltei, né, e foi atendido mesmo. (US5)

Tudo é pelo sistema (SEI) [Sistema Eletrônico de Informação]. Mas, quando eu tenho problema, eu entro em contato para agendar uma reunião direto com [a Pró-Reitoria], vou lá e resolvo. Ou com [a Coordenação de área da Pró-Reitoria], do mesmo jeito. Eu nunca tive problema em relação a isso. [...] **Todos os Pró-Reitores, desde que eu cheguei na [IFES], sempre foram muito acessíveis.** (US6)

#### 4.2.7 Comunidade acadêmica e sociedade X IFES

O [des] conhecimento das pessoas sobre a ouvidoria é apontado pelos gestores. De forma geral, há uma predominância de relatos em que as pessoas não conhecem a ouvidoria. O projeto Ouvidoria Itinerante é indicado como um forma que tem ajudado a disseminar o papel da ouvidoria para a comunidade acadêmica.

[...] **acho que as pessoas não sabem não o que que é ouvidoria.** [...] acho que a questão é comunicação mesmo, é dar maior visibilidade, sabe, de uma forma que as pessoas vejam a ouvidoria não como inimigo, mas como um setor que eu posso, é, que eu serei ouvido, tá? (US2)

[...] **acho que pouquíssimos professores sabem, pouquíssimos técnicos sabem, e menos ainda alunos sabem, e a comunidade menos ainda,** aí que, que tem, vamos dizer assim, uma interface com a, com a universidade acho que quase nenhum sabe. [...] acho que é muito pouco, muito pouco sabe. (US5)

Não. Não sabem. [...] **estudante não saber a gente até pode considerar como, como algo até aceitável,** porque ele chega na Instituição ele passa um período relativamente curto em que, é, até ele saber o que que é ouvidoria ele tá próximo do final do curso, aí ele sai. Entendeu? **A sociedade em geral não sabe muito bem** a importância e, e pra quê serve realmente a ouvidoria, mas **o que me deixa assustado é que nem os docentes, nem os docentes têm muita consciência do uso da ouvidoria,** não tem, é, de como você pode usar pra manifestações de diversas formas. (PR3)

Eu acho que a **comunidade acadêmica conhece, ainda mais depois das visitas do ouvidor às Unidades Setoriais** explicando o que é a ouvidoria e como utilizá-la para servidores (professores e técnicos) e alunos. **Agora a sociedade em geral, penso que muitos conhecem, mas tem muitas pessoas que desconhecem.** (US6)

[...] “o pessoal sabe que existe?”, **deve saber, porque tem movimentos [Ouvidoria Itinerante] pra que saiba,** a hora que eu tenho um movimento desse eu estou **expandindo a possibilidade de conhecimento dessas pessoas acerca desse instrumento,** então é positivo, tá agregando. (PR1)

[...] a ouvidoria, é, muitas vezes, é, eu acho que ela, é, é mal interpretada [...] Então essa, essa **Ouvidoria Itinerante** [...] **tirou aquela imagem da ouvidoria** como alguém que quando recebia alguma coisa da ouvidoria **achava que era uma intimação** ou alguma coisa que era pra punição dele ou alguma reclamação, **que a ouvidoria iria culpar,** né, e isso **desmistificou.** [...] **a comunidade, pelo menos aqui [na Unidade], por conta desse trabalho de conscientização, é, de maneira geral ela tá acho que bem esclarecida, bem consciente.** (US1)

[...] a ouvidoria é diferente de algumas pessoas entendem e outras ouviram falar e outras nem sabem pra que serve a ouvidoria. [...] meu maior desafio foi, é, enfrentar o desconhecimento do que é a ouvidoria pras pessoas, quando eu digo pessoas até os servidores da universidade tinham muita resistência com o papel da ouvidoria, **porque não entendem o que era ouvidoria**. [...] é uma cultura brasileira das pessoas não buscarem do que se trata e nem pra quê é o papel dela, eles ouviram dizer e acreditam no que ouviram dizer e nunca busca pra saber qual que é o papel da ouvidoria. [...] a Ouvidoria Itinerante tá fazendo esse papel [...] dando palestra de convencimento, de esclarecimento do que é a Ouvidoria, até pra tentar aumentar esse fluxo de conhecimento da, da comunidade acadêmica. (OUV)

A **dificuldade de se expressar claramente**, por parte das pessoas que usam a ouvidoria, é destacada como uma problemática, como demandas em que o texto é confuso, sem clareza, sem lógica. Segundo o ouvidor, as pessoas utilizam outros meios para a realização de demandas, como pessoalmente ou por telefone, devido a essa dificuldade de escrita.

[...] como gestora aparecem muitas denúncias que não tem dados e que você não consegue saber do que que se trata. (US7)

[...] o texto era bastante confuso [...] o texto eu vi que era confuso [...] não deixava claro, era meio confuso, **então a gente tem que ficar lapidando, né, pra buscar entender o que que a pessoa quer de fato, é muito confuso algumas vezes**. [...] Eu acho que poderia ser uma coisa mais talvez mais direcionada, a própria ouvidoria filtrar mais, **eu sei que eles filtram muitas coisas que eles nem passam pra gente devido ao teor confuso, isso melhorou aqui dentro da universidade inclusive, ao teor confuso das demandas**. (US3)

[...] a pessoa que reclama ou faz uma denúncia, ela, ela descreve, né, ela descreve lá e, às vezes, não deixa claro, entende? É, é, o que que ela tá querendo, né. (US1)

[...] **observo que mesmo em uma universidade pública em que o nível cultural é um pouco maior que a, a, em outros órgãos, que as pessoas têm muita dificuldade em escrever e esclarecer o que ela tem, é, pretende falar**, ela não consegue pôr no papel aquilo que ela tá, é, o que ela tem vontade de trazer, **por isso, muitas vezes, as pessoas ligam na ouvidoria e vem pessoalmente**, que a gente reporta aquilo através de uma documentação que nós criamos pra que a pessoa escreva ou se esclareça do que ela tá pretendendo, e aquilo nós lançamos no sistema pra realmente ter uma providência. (OUV)

[...] às vezes tem gente que usa da ouvidoria sem, sem o menor... assim, fazem questionamento sem sentido, sem lógica. (PR3)

**Seguir a hierarquia**, para os gestores, é essencial. Os relatos apontam que as pessoas buscam a ouvidoria sem antes tentar contato com as instâncias responsáveis. A Ouvidoria Itinerante orienta a comunidade acadêmica a seguir a hierarquia antes de se utilizar da ouvidoria.

[...] **as pessoas pulam as etapas [...] tem uma hierarquia, e essa hierarquia tem que ser cumprida porque, às vezes, não é necessário chegar até à ouvidoria**, às vezes, a ouvidoria manda reclamações aqui pra mim que a gente nem tava sabendo, se tivesse vindo antes, sem necessidade de registrar num órgão como a ouvidoria, **nós teríamos resolvido**. Então tem muito isso. (US7)

[...] nem mandou mensagem nem nada e foi pra ouvidoria. [...] os alunos foram lá também querendo já fazer denúncia, já reclamar, né, **sendo que existem instâncias de tomada de decisão** dentro da universidade, aí **parece que a ouvidoria é o caminho pra salvação de tudo**, né? (US3)

[...] às vezes eles [alunos] **pulam essas etapas**, né, de se chegar [à Coordenação], [à Direção] da Unidade, já vai direto pra ouvidoria [...] **aí a ouvidoria traz aqui pra gente pra começar todo o processo daqui**. (US4)

[...] um aluno se sente prejudicado em alguma coisa. Lógico que, **tem que seguir o trâmite**: ele começa levando a reclamação [à Coordenação]. [A Coordenação] não resolve, então faz o quê? Vem falar com [a Direção]. Se eu não resolver, aí o caminho é a ouvidoria. Mas, **geralmente as pessoas vão direto na ouvidoria**. [...] não seria muito mais simples o aluno vir conversar comigo primeiro? [...] **Coisas corriqueiras, como reclamações de alunos, tem que seguir o trâmite na Unidade Setorial primeiramente**. [...] **viabilizaria o atendimento da ouvidoria para coisas realmente importantes**. [...] Por isso, que é interessante essa sensibilização [Ouvidoria Itinerante] no sentido do que é a ouvidoria, para se evitar que ocorram demandas desnecessárias. (US6)

[...] a Direção tá aqui, né, à disposição, de portas abertas [...] seria muito mais eficiente ele [aluno] vim, ele se dirigir à Direção diretamente pra gente tomar uma providência do que fazer o uso da ouvidoria, né? [...] Então assim, de certa forma, **essas reuniões de conscientização que a ouvidoria tem feito nas Unidades [...] um dos temas que foi abordado foi exatamente esse**. [...] **E isso ajudou muito**, porque a gente tem sentido que a demanda tem caído, **porque muitas vezes o, o aluno ao invés de ir pra ouvidoria direto, que é o que fazia antigamente, tá tendo, o aluno tá tendo maior consciência, por exemplo, e tá vindo falar com o professor, tá vindo falar com a Coordenação e tá vindo falar aqui na Direção**. (US1)

A **transparência** também é salientada pelos gestores entrevistados em duas perspectivas. A primeira, diz respeito à ouvidoria contribuir com a transparência para a sociedade, em consonância com que Lyra (2000, p. 89) expõe de que “a ouvidoria é, precisamente, um instrumento de transparência”. E a segunda, relaciona-se com a preocupação da gestão com a transparência, destacando que a IFES consta em *ranking*, em uma das primeiras posições, como sendo a mais transparente.

[...] **a ouvidoria o instrumento dela é prestar informações, né, com maior transparência, né, a todos os cidadãos**. [...] a gente tem cada, a cada ano, a cada dia que passa, e dentro da, das nossas atividades aqui, buscado, buscando, né, na verdade, é, **é fazer com que as coisas sejam mais transparentes a cada dia**. (PR2)

[...] nós somos um, uma universidade pública, né, [...] e que ela é financiada pela sociedade, né, então, é, a transformação, a cobrança e essa demanda de transformação ela tem que vim, é, a sociedade tem que nos ajudar nesse sentido. [...] se não vem essa demanda da sociedade externa dizendo “olha, nós não sabemos o que vocês fazem na universidade, vocês têm que divulgar; ah, vocês têm que prestar contas daquilo que, do dinheiro que vocês gastam, ou tem que ser transparente, é, é, enfim, prestar um bom serviço, um serviço com eficiência, é, enfim, né?” Então se a sociedade não cobra, não fiscaliza, é, o processo é mais lento, é, às vezes não acontece, né? [...] **a nossa Universidade tá de parabéns, né, porque foi considerada, [nas primeiras posições], do país [...] como sendo a mais transparente**, com melhor gestão, né? [...] **isso se deve por uma gestão transparente** [...] Então isso, é, é resultado [...] é, um esforço e um controle da sociedade externa e interna e de uma gestão eficiente interna usando essas informações pra uma melhor gestão, né? [...] o maior controle é o controle da sociedade, entendeu? [...] essas

informações tudo aberto hoje com a internet, né, acesso à informação, né, é, isso facilita que a sociedade [...] possam olhar, fiscalizar e verificar, perguntar, questionar, denunciar, e esse é o papel, né, esse é o maior controle, né? Então assim, **é a sociedade que na verdade deve ser eu acho o grande controle, mas pra isso tem que ter transparência, e essa transparência eu acho que nós tamo bem. [...] isso possibilita esse controle, né?** (US1)

[...] **nós discutimos a alimentação dos dados de transparência, né, nossas páginas são todas transparentes**, o orçamento tá ali pra quem quiser ver e discutir, né, todas as Unidades têm uma matriz que também é publicada. Então há, **há um esforço muito grande dessa gestão de dar transparência. [...] Algumas coisas sim, pela ouvidoria, né? [...] então é tudo muito transparente, nós não temos mais nenhuma queixa, zerou a queixa de falta de transparência no processo.** Isso é muito bom. (PR4)

Dessa forma, no estudo de caso de caso realizado, o **estágio de institucionalização** da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão, considerando a preposição de Tolbert e Zucker (1996), encontra-se na **habitualização**, isto é, **pré-institucionalização**. Apesar da ouvidoria da IFES apresentar melhorias ao longo do tempo, como responder a todas as demandas dentro do prazo estabelecido, iniciar trabalhos de divulgação sobre o papel da ouvidoria para a comunidade acadêmica (Ouvidoria Itinerante), como um instrumento de apoio ao controle de gestão é ainda pouco utilizada.

Neste estudo, o constructo controle de gestão refere-se à governança (gestão de riscos e controle interno) e gestão (ações de melhorias). Na IFES estudada, trabalhos iniciais foram realizados quanto ao mapeamento de riscos em algumas áreas da administração central e, pelos relatos dos entrevistados, possivelmente a ouvidoria não foi consultada sobre informações das demandas para subsidiar esses trabalhos. No nível operacional, (Unidades da Administração Setoriais), a maior parte dos gestores demonstraram desconhecimento sobre gestão de riscos e controle interno. Em relação à gestão, alguns entrevistados listaram ações de melhorias realizadas decorrentes de demandas, outros afirmaram que estas ações não ocorreram, pois receberam manifestações pontuais que não ensejaram mudanças na gestão. No entanto, as Unidades Setoriais e Pró-Reitorias nunca receberam relatórios gerenciais da ouvidoria com informações sobre as demandas. A Auditoria Interna já utilizou desses relatórios da ouvidoria para subsidiar suas ações, mas esse fornecimento de informações não foi por proatividade da ouvidoria. Não há uma comunicação periódica entre ouvidoria e níveis de gestão para tratar especificamente sobre sugestões de melhorias e falhas identificadas. E ainda, segundo discursos dos entrevistados, há pouca participação da ouvidoria nos Comitês da Instituição para apresentar informações que subsidiem a tomada de decisão estratégica. Assim, apontam Tolbert e Zucker (1996), no estágio de pré-institucionalização as ações não estão desassociadas dos atores originários da ação, ou seja, não são repetidas independente desses atores, percebe-se

que não há comportamentos padronizados por um conjunto de atores heterogêneos sobre a utilização da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão.

### 4.3 Proposições

A partir da literatura e dos resultados das entrevistas semiestruturadas com ouvidores públicos (fase exploratória), e também, com Pró-Reitores, Diretores das Unidades Setoriais, Auditor Interno e Ouvidor (estudo de caso na IFES), além da pesquisa documental e observação-participante, proposições são apresentadas no Quadro 23 para a ouvidoria se institucionalizar como efetivo instrumento de apoio ao controle de gestão na gestão universitária.

Quadro 23 – Proposições

Emissão de relatórios gerenciais para cada Unidade ou por níveis de gestão (Reitoria, Pró-Reitorias, Unidades Setoriais), por parte da ouvidoria, com informações detalhadas sobre as manifestações recebidas, como: assuntos, subassuntos, datas de recebimentos e devolutivas, tipos de manifestação, perfil dos demandantes, sugestões de melhorias, assuntos e tipos de manifestações mais demandados, opinião sobre a qualidade das devolutivas e resultados das pesquisas de satisfação dos usuários.
Possibilidade de afastamento de outras funções enquanto cumpre o mandato de ouvidor, para que possa ter disponibilidade para capacitações e ter maior atuação no apoio à gestão da Instituição.
[Alteração no fluxo de informação da ouvidoria] ouvidoria dar devolutiva para a Unidade sobre o prosseguimento da demanda, informar os gestores dos resultados da pesquisa de satisfação dos usuários.
Ouvidoria sempre encaminhar demandas para instâncias superiores (Pró-Reitorias, Secretarias Especiais, Agências) para que possam estar cientes das manifestações e possibilitar controles internos para resolução dos problemas e melhorias dos serviços (por exemplo, muitas demandas sobre didática de professores > treinamento/capacitação de metodologias ativas para docentes).
Reuniões periódicas da ouvidoria com gestores de Pró-Reitorias, Unidades Setoriais e Reitoria para tratar sobre demandas da ouvidoria, quais ações/estratégias precisam ser tomadas, para gerir riscos e avaliar potenciais impactos que envolvem à Instituição.
Maior atuação da ouvidoria nos Comitês da universidade (Comitê de Governança, por exemplo) apresentando informações sobre demandas da ouvidoria que subsidiem a tomada de decisão estratégica.
Treinamentos/capacitações para gestores sobre gestão de riscos e controles internos. E desenvolvimento de manual para que os gestores possam utilizar as informações da ouvidoria como subsídio na gestão de riscos.
Versão virtual da Ouvidoria Itinerante: fabricação de vídeos com ouvidor explicando brevemente qual o papel da ouvidoria, como se utiliza, dicas para uma boa manifestação e outras informações relevantes, como alertas sobre as consequências de denúncia caluniosa, para que os professores possam apresentar aos alunos todo início de ano letivo. Além de estar disponível no site institucional e da ouvidoria. Colagem de cartazes em lugares estratégicos, que possuem maior movimentação da comunidade acadêmica, sobre informações relevantes e sucintas sobre o que é e como utilizar a ouvidoria.

Criação de um projeto “Ouvidoria Positiva” para incentivar a cultura da manifestação positiva na comunidade acadêmica (por exemplo, para elogiar pessoas, unidades que ofereceram um bom serviço).
Colocar em locais movimentados (por exemplo, Biblioteca, Restaurante Universitário, salas de aulas) cartazes/ <i>banners</i> com indicação das ações de melhorias realizadas naquele local decorrentes de manifestações da ouvidoria, para que a comunidade acadêmica possa conhecer com maior praticidade os resultados dos trabalhos realizados pelos gestores por meio de demandas da ouvidoria, e para promover confiança em relação à ouvidoria e propiciar uma cultura de que a participação das pessoas no setor público é considerada.
Conscientização, por meio da ouvidoria itinerante ‘virtual’, sobre tentar seguir a hierarquia, e em um segundo momento, procurar ouvidoria. Desenvolver uma cultura de abertura de diálogo entre gestores (por exemplo, Coordenadores de Cursos) e acadêmicos. Pode ser que os acadêmicos buscam diretamente a ouvidoria por não observarem uma abertura de diálogo por parte dos gestores.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Especificamente para a IFES estudada, propõe-se:

Desconhecimento do gestor sobre quais ações tomar para tratar demandas e desconhecimento dos gestores sobre fluxo (Plano de Integridade) sobre as ações a serem tomadas para tratamento de demandas. **Proposição:** Divulgação para os gestores sobre fluxo (Plano de Integridade) sobre as ações a serem tomadas para tratamento de demandas.

Utilização da ouvidoria para solicitar serviços. **Proposição:** Divulgação do canal próprio informatizado da IFES para solicitação de serviços.

A ouvidoria passou a registrar os setores a quem eram direcionadas as demandas a partir de abril de 2018, anteriormente isso não era feito. No entanto, até meados do ano de 2019 a ouvidoria não possuía a informação pronta dos setores que mais receberam demandas, separados por nível de gestão, por exemplo; ou seja, a planilha em *excel* desses registros não tinha uma padronização, o que dificultava a filtragem. **Proposição:** Padronização do preenchimento da planilha em *excel* para facilitar a geração de relatórios gerenciais por Unidade ou por níveis de gestão (Reitoria, Pró-Reitorias, Unidades Setoriais). Ou ainda, desenvolvimento de um programa pela IFES que ajude a armazenar essas informações e emitir esses relatórios a qualquer momento.

Os **principais resultados** encontrados na **fase exploratória**, isto é, resultantes das entrevistas semiestruturadas com ouvidores públicos para explorar o funcionamento da ouvidoria no contexto de órgãos públicos são destacados no Quadro 24.

Quadro 24 – Principais resultados da fase exploratória (ouvidores públicos)

Ingresso na função de ouvidor	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não há formalização de exigências que abarcam igualmente todo o setor público</li> <li>▪ Experiência prévia de gestão</li> <li>▪ Nomeação ou eleição entre os interessados</li> <li>▪ Curso de Administração, Direito ou afins</li> </ul>
Habilidade e Competências	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empatia, sensibilidade, ter paciência e ouvir</li> <li>▪ Confidencialidade de dados e respeito ao sigilo de informações</li> <li>▪ Sugestão de melhorias, por meio das demandas, para aperfeiçoar o serviço público</li> </ul>
Fluxo de informação da ouvidoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ouvidoria recebe manifestação do demandante &gt; Identifica setor responsável e direciona &gt; Setor responde à ouvidoria &gt; Encaminhamento ao demandante</li> <li>▪ Distinções: avaliação da satisfação do cidadão, uso de manual durante o processo, sistema informatizado</li> </ul>

Dificuldades e Desafios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Múltiplas funções do ouvidor</li> <li>▪ Falta de sistema informatizado de ouvidoria</li> <li>▪ Estrutura enxuta de Pessoal</li> <li>▪ Transformar a linguagem técnica em linguagem cidadã</li> <li>▪ Falta de comprometimento dos setores internos</li> <li>▪ Desconhecimento das pessoas sobre a ouvidoria</li> </ul>
Ouvidoria como instrumento de apoio à gestão e governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interação da ouvidoria com representantes do público interno</li> <li>▪ Emissão anual de relatórios gerenciais</li> <li>▪ Criação de um Comitê de Diversidade</li> <li>▪ Dificuldade dos setores internos entenderem que as estatísticas da ouvidoria não só números</li> <li>▪ Controle social &gt; demandas dos cidadãos &gt; melhorias da administração pública</li> <li>▪ Muitos órgãos públicos dizem ter ouvidoria, mas, de fato, não possui</li> <li>▪ Ouvidoria pública, hoje, ainda não é reconhecida como uma estrutura de aperfeiçoamento da gestão e do serviço público</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Já no Quadro 25 constam os **principais resultados** da fase do **estudo de caso** realizado em uma IFES, por meio de entrevistas semiestruturadas com Ouvidor, Auditor Interno, Diretores de Unidades Setoriais e Pró-Reitores, além de observação-participante e pesquisa documental.

Quadro 25 – Principais resultados do estudo de caso na IFES

Formação profissional e trajetória institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 31% (4 de 13) dos entrevistados possuem formação em Ciências Sociais Aplicadas</li> <li>▪ Dos entrevistados, 77% (10 de 13) atuam como docentes na IFES</li> <li>▪ Ingresso na IFES como docentes, técnicos administrativos ou em cargos gerenciais: Pró-Reitores: mais de 20 anos; Diretores: 4 entre 5 e 10 anos e 3 há mais de 10 anos; Ouvidor: 11 anos; Auditor Interno: 11 anos</li> <li>▪ Tempo na função (em média): Pró-Reitores: 3 anos; Diretores: 5 há 3 anos, 1 há 1 ano e 1 há 6 anos; Ouvidor: há 9 anos, integralmente na função há 3 anos; Auditor Interno: há 9 anos, mas à frente na área há 5 anos</li> </ul>
Ouvidoria da IFES	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criada em 2005</li> <li>▪ Vinculada unicamente à IFES até 2011, posteriormente à Controladoria Geral da União (CGU)</li> </ul>
Função de ouvidor público	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Escolhido em razão da formação</li> <li>▪ Experiência anterior como ouvidor público</li> <li>▪ Designado pelo Reitor &gt; *Discussão sobre a atuação imparcial e isenta</li> <li>▪ Desafio: enfrentar o desconhecimento das pessoas sobre a ouvidoria</li> </ul>
Visão sobre a ouvidoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Antes era apenas algo obrigatório por Lei</li> <li>▪ Destaque da CGU empoderou as ouvidorias</li> <li>▪ Mudanças ao longo do tempo: espaço físico, titular da ouvidoria, técnicos administrativos, sistema informatizado, respostas às demandas, maior conscientização do público sobre ouvidoria</li> </ul>
Experiência com ouvidoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Razões de uso: insatisfação de produto/serviço utilizado, agilidade na resposta (possibilidade de recorrer), formalidade</li> </ul>
Ouvidoria positiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muito pouco utilizada</li> <li>▪ Diretor (US5) realiza elogios pela ouvidoria como estratégia de motivação</li> </ul>
Ouvidoria Itinerante	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projeto desenvolvido na IFES para tecer explicações à comunidade acadêmica sobre a ouvidoria</li> <li>▪ Realizado nas Unidades Setoriais, posteriormente, será aplicado nas Pró-Reitorias</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para o ouvidor, falta proatividade das Pró-Reitorias em saber o papel da ouvidoria</li> <li>▪ Todos os gestores entrevistados consideram o Projeto como muito importante e produtivo</li> <li>▪ Recebimento de elogios após a Ouvidoria Itinerante</li> </ul>
Receio de se utilizar a ouvidoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medo de ser perseguido</li> <li>▪ Pessoas se sentem inibidas</li> <li>▪ Ameaças para não utilizar a ouvidoria</li> </ul>
Preocupação do gestor em lidar com denúncia/reclamação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ficam preocupados e nervosos, acham que a ouvidoria vai punir</li> <li>▪ US3 critica o texto embutido no e-mail da ouvidoria quando encaminha uma demanda: consequências para o gestor caso não cumpra a legislação e a exposição desses dispositivos normativos</li> </ul>
Ouvidoria utilizada com má-fé	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instrumento para ameaçar, coagir, prejudicar alguém e fazer denúncias anônimas de atos não praticados pela pessoa *(artigo 339 do Código Penal – Denúncia caluniosa)</li> <li>▪ Para o Ouvidor, esse mau uso da ouvidoria tem diminuído após a Ouvidoria Itinerante</li> </ul>
Importância de estudos sobre ouvidoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para o Auditor Interno, é importante a realização de estudos envolvendo a ouvidoria e governança e a ouvidoria como meio para melhorar a administração pública</li> </ul>
Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Principal canal de controle social</li> <li>▪ Meio de ligação entre a sociedade e a administração pública</li> <li>▪ Cultura do uso da ouvidoria precisa ser ampliada para que o controle social aumente</li> </ul>
Resolução de problemas sistêmicos e frequentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Demandas da ouvidoria podem subsidiar a gestão e direcionar estratégias para resolver problemas frequentes ou sistêmicos</li> </ul>
Controle da gestão pública e melhoria dos serviços públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ouvidoria auxilia a aprimorar a gestão pública</li> <li>▪ Mecanismo para melhorar o serviço público</li> </ul>
Canal de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Canal direto para realização de manifestações</li> <li>▪ Aproxima a sociedade da gestão pública</li> <li>▪ <i>Feedback</i> do serviço prestado</li> </ul>
Combate à fraude e corrupção	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instrumento que transmite segurança para realização de denúncias</li> <li>▪ É acordado entre ouvidoria e Auditoria Interna, que esta receba como cópia denúncias sobre fraude e corrupção para realizar um acompanhamento paralelo</li> </ul>
Formalidade e segurança	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestor tem segurança para tomar providências sem ser acusado de perseguidor</li> <li>▪ Maneira formal para cobrar resposta aos responsáveis</li> </ul>
Processos e procedimentos internos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recebimento da demanda na ouvidoria &gt; envia, por <i>e-mail</i>, para a chefia da Unidade &gt; Unidade responde à ouvidoria &gt; encaminha para o demandante</li> </ul>
Ações de melhorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Infraestrutura</li> <li>▪ Editais e processos seletivos</li> <li>▪ Mediação e resolução de problemas com a comunidade acadêmica</li> <li>▪ Melhorias de fluxo de informação nos setores</li> <li>▪ Algumas Unidades não relataram ações de melhorias (questões pontuais)</li> </ul>
Recorrência do fato	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ações: alerta sobre possibilidade de abertura de sindicância, reuniões de conscientização com professores, ata de reunião com compromisso do reclamado</li> </ul>
Fragilidades da ouvidoria como apoio à gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pouca participação do ouvidor nos Comitês da IFES para apresentar visão macro sobre as demandas e propor melhorias institucionais</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unidades Setoriais e Pró-Reitorias não recebem relatórios gerenciais da ouvidoria</li> <li>▪ Gestor, após responder para a ouvidoria, não tem nenhum retorno (trabalha com o silêncio)</li> </ul>
Gestão de riscos e controle interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criação em dezembro de 2018 do Comitê de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos</li> <li>▪ Trabalho inicial com a Administração Central</li> <li>▪ Comitê publicou no 2º semestre de 2019 relatório sobre o mapeamento de riscos do macroprocesso de contratação de bens e serviços</li> <li>▪ Não há menção nesse relatório da utilização de informações da ouvidoria</li> <li>▪ A IFES como um todo não utiliza as demandas da ouvidoria para gerenciamento de riscos</li> <li>▪ Desconhecimento da maioria dos Diretores sobre o que é gestão de riscos e controles internos</li> <li>▪ Diretores conseguiram associar ao Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU)</li> </ul>
Ferramenta que alerte a necessidade de adotar controles internos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existem sistemas informatizados na IFES que contribuem para o controle interno</li> <li>▪ Alguns entrevistados, principalmente Diretores, desconhecem a existência de ferramenta específica para alertar a necessidade de controles internos</li> <li>▪ Não há o uso de informações da ouvidoria utilizada por <i>software</i> que ajudem a emitir alertas sobre a necessidade de estabelecer controles internos</li> </ul>
Comunicação entre Ouvidoria e Auditoria Interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Canais oficiais para responder demandas e para solicitar informações</li> <li>▪ Auditoria Interna solicita relatórios sobre as demandas da Ouvidoria para realizar mapeamento de suas ações em ano posterior</li> </ul>
Comunicação entre Ouvidoria e Pró-Reitorias e Unidades Setoriais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consideram como uma boa comunicação</li> <li>▪ Não há uma periodicidade definida e ocorre de maneira informal</li> <li>▪ Comunicação para tirar dúvidas, alertar ou pedir prorrogação de prazo</li> <li>▪ Não é especificamente para a ouvidoria realizar sugestões de melhorias ou apontar falhas identificadas com base nas manifestações da ouvidoria</li> </ul>
Comunicação entre Ouvidoria e Reitoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Segundo ouvidor, realiza orientação à Reitoria quando a ouvidoria detecta problemas sistêmicos</li> </ul>
Comunicação entre os níveis de gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ocorre quando o gestor precisa, por exemplo, como expõe US5, em que procurou a assessoria jurídica da Reitoria para saber qual procedimento adotar para tratamento de demandas</li> <li>▪ Para a maioria dos Diretores há uma comunicação aberta entre os níveis de gestão, no entanto, essa comunicação não é periódica para tratar especificamente sobre demandas da ouvidoria</li> <li>▪ Há casos em que a demanda da ouvidoria é enviada para várias Unidades da IFES, e cada Unidade responde a ouvidoria separadamente</li> </ul>
[Des]Conhecimento das pessoas sobre a ouvidoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Há uma predominância de relatos em que as pessoas não conhecem a ouvidoria</li> <li>▪ O projeto Ouvidoria Itinerante é indicado como um forma que tem ajudado a disseminar o papel da ouvidoria para a comunidade acadêmica</li> </ul>
Dificuldade de se expressar claramente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Destacada pelos gestores como uma problemática</li> <li>▪ Demandas em que o texto é confuso, sem clareza, sem lógica</li> <li>▪ Segundo o ouvidor, as pessoas utilizam outros meios para a realização de demandas, como pessoalmente ou por telefone, devido a essa dificuldade de escrita</li> </ul>
Seguir a hierarquia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para os gestores, é essencial seguir a hierarquia</li> <li>▪ Pessoas buscam a ouvidoria sem antes tentar contato com as instâncias responsáveis</li> <li>▪ Ouvidoria Itinerante orienta a seguir a hierarquia</li> </ul>
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ouvidoria contribui com a transparência para a sociedade</li> </ul>

- |  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A gestão da IFES preocupa-se com a transparência</li> <li>▪ A IFES consta em <i>ranking</i>, em uma das primeiras posições, como sendo a mais transparente</li> </ul> |
|--|--|

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para atingir o objetivo geral de propor a institucionalização da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão na gestão universitária, foi realizada uma pesquisa exploratória com ouvidores públicos e, posteriormente, um estudo de caso em uma IFES localizada no centro-oeste brasileiro.

Na fase exploratória, entrevistas semiestruturadas foram realizadas com 3 ouvidores públicos, para explorar o funcionamento da ouvidoria no contexto de órgãos públicos. Utilizou-se o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) proposto por Lefèvre e Lefèvre (2006) para a análise dos dados.

No estudo de caso, além de pesquisa documental e observação-participante, entrevistas semiestruturadas foram realizadas com Ouvidor, Auditor Interno, Pró-Reitores e Diretores de Unidades Setoriais. Ressalta-se que os achados sobre a ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão decorre da percepção dos participantes da pesquisa, que dentre os 16 integrantes do recorte populacional, 13 foram entrevistados.

Especificamente, no estudo de caso na IFES, objetivou-se revelar as ações gerenciais e melhorias nos processos realizadas frente às manifestações recebidas pela ouvidoria. Além disso, entender o gerenciamento de riscos e controle interno referentes ao tratamento das demandas recebidas pela ouvidoria. Para então, classificar o estágio de institucionalização em que a ouvidoria da IFES se encontrava como efetivo instrumento de apoio ao controle de gestão. A análise dos dados se deu por meio da Análise de *Template* de King (2004).

Os resultados da fase exploratória, com ouvidores públicos, indicaram que não há formalização de exigências que abarcam igualmente todo o setor público quanto à inserção na função de ouvidor público. As habilidades e competência consideradas como essenciais para a atuação de ouvidor incluem: empatia, sensibilidade, ter paciência e ouvir, manter a confidencialidade de dados, respeitar o sigilo de informações e sugerir ações de aperfeiçoamento.

Há distinções entre as ouvidorias públicas em relação ao uso de sistemas informatizados, elaboração de relatórios gerenciais, pesquisa de satisfação dos usuários da ouvidoria e uso de manual durante o processo de recebimento, devolutiva e tratamento das demandas. As dificuldades e desafios consistem em múltiplas funções do ouvidor, falta de sistema

informatizado, dificuldades dos setores internos em usar uma linguagem cidadã, desconhecimento do papel da ouvidoria por parte dos gestores e público.

Já em relação ao estudo de caso realizado em uma IFES, os resultados indicaram, pela perspectiva de Diretores de Unidades Setoriais, Pró-Reitores, Auditor Interno e Ouvidor, que a ouvidoria é vista como um instrumento importante que possibilita o controle social, resolução de problemas sistêmicos e frequentes, e melhoria do serviço público, além de ser um importante canal de comunicação entre os cidadãos e a administração pública, contribui no combate à fraude e corrupção, e envolve formalidade e segurança.

Ações de melhorias, com base nas demandas da ouvidoria, foram realizadas, como melhorias na infraestrutura, em editais e melhoria na transparência de processos. Para combater o desconhecimento das pessoas sobre a ouvidoria, um projeto de intitulado Ouvidoria Itinerante foi desenvolvido para disseminar o papel da ouvidoria e fornecer informações relevantes. Os gestores apontam que há o receio de se utilizar a ouvidoria, a ouvidoria é usada com má-fé, existe uma preocupação do gestor em lidar com reclamação/denúncia, a ouvidoria é pouco utilizada para elogios.

Em relação à gestão de riscos, a IFES iniciou trabalhos de mapeamentos de riscos em áreas da administração central. A maior parte dos gestores de nível operacional (Unidades Setoriais) demonstraram desconhecimento sobre gestão de riscos e controle interno. Algumas fragilidades sobre a atuação da ouvidoria foram identificadas, como: a não elaboração de relatórios gerenciais para as Unidades Setoriais e Pró-Reitorias, pouca participação nos Comitês da Instituição para apresentar informações que subsidiem a tomada de decisão estratégica.

O estágio de institucionalização da ouvidoria da IFES estudada encontra-se na pré-institucionalização (habitualização), pois, como apontam Tolbert e Zucker (1996), no estágio de pré-institucionalização as ações não estão desassociadas dos atores originários da ação, ou seja, não são repetidas independente desses atores. Percebe-se que não há comportamentos padronizados por um conjunto de atores heterogêneos sobre a utilização da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão.

Proposições foram apresentadas, como: emissão de relatórios gerenciais pela ouvidoria; criação de um projeto “Ouvidoria Positiva” para incentivar a cultura da manifestação positiva na comunidade acadêmica; versão virtual da Ouvidoria Itinerante; treinamentos/capacitações para gestores, principalmente Direções das Unidades Setoriais, sobre gestão de riscos e controle internos; ouvidoria sempre encaminhar demandas para instâncias superiores (Pró-Reitorias, Secretarias Especiais, Agências) para que possam estar cientes das manifestações e possibilitar controles internos para resolução dos problemas e melhorias dos serviços, entre outras.

As contribuições advindas dessa pesquisa incluem suporte à gestão universitária para utilizar a ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão, além de indicações de melhorias à instituição objeto dessa pesquisa.

Como limitações do estudo houve a impossibilidade de acesso ao conteúdo das demandas para avaliar a eficiência das devolutivas da ouvidoria da IFES aos cidadãos, devido ao volume de trabalho que seria empregado pela ouvidoria para retirar termos e informações de forma a não identificar os envolvidos. Também não foi possível a realização de entrevista com o nível estratégico, isto é, com representante da Reitoria da IFES; porém, a pesquisa documental utilizada serviu como apoio para a compreensão do estudo.

Sugere-se como agenda de pesquisas a realização de estudos longitudinais para compreender todo o processo de institucionalização de uma ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão, destacando as mudanças ocorridas ao longo do tempo. Recomenda-se também investigar a percepção da comunidade acadêmica (estudantes, técnicos administrativos e docentes) em relação à ouvidoria, para verificar o conhecimento sobre o que é e como se utiliza a ouvidoria, a satisfação dos usuários, e se a ouvidoria é vista como um instrumento de apoio para melhoria dos serviços públicos. Indica-se a realização de estudos em outras IFES para relacionar os constructos apresentados, a fim de aperfeiçoar o fluxo de informação da ouvidoria na gestão universitária.

## REFERÊNCIAS

- Abedin, N. (2010). The Ombudsman in developing democracies: the Commonwealth Caribbean experience. *International Journal of Public Sector Management*, 23(3), 221-253.
- Alvântara, A. M., & Vesce, G. E. P. (2008). *As representações sociais no discurso do sujeito coletivo no âmbito da pesquisa qualitativa*. Congresso Nacional de Educação, 8, 2208-2220.
- Alves, C. A. M., & Machado Filho, C. A. P. (2014). Os princípios de governança corporativa e a atuação das ouvidorias em instituições bancárias no Brasil. *Revista Gestão da Produção, Operações e Sistemas*, 9(2), 51-63.
- Alves, C. A. M. (2012). *As contribuições das ouvidorias para a gestão e para a governança corporativa: estudo em instituições bancárias baseado na regulamentação brasileira*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Associação Brasileira das Relações Empresa Cliente. (2015). Manual de Boas Práticas Ouvidorias Brasil. Recuperado em 07 de junho de 2019. Disponível em: <[http://abrarec.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Vs\\_pb.pdf](http://abrarec.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Vs_pb.pdf)>.
- Biagini, L. (2013). *As ouvidorias públicas nas instituições de ensino superior: a experiência da Universidade Federal de Pernambuco*. Dissertação de Mestrado em Gestão Pública, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- Boff, M. L., Beuren, I. M., & Guerreiro, R. (2008). Institucionalização de hábitos e rotinas da controladoria em empresas do estado de Santa Catarina. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 153-174.
- Brasil. (2019a). História das Ouvidorias. Recuperado em 08 de abril de 2019. Disponível em: <<http://ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>>.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 10.844, de 9 de outubro de 2018. Recuperado em 15 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184021>>.
- \_\_\_\_\_. Código Penal Brasileiro. (1940). Presidência da República. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União (2018). Manual de Ouvidoria Pública. Recuperado em 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica.pdf/view>>.

- \_\_\_\_\_. Ouvidorias.gov. (2020). *Portal do Governo Federal que visa disseminar informações sobre ouvidorias federais*. Recuperado em 07 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br>>.
- \_\_\_\_\_. Planalto. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Recuperado em 05 de fevereiro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm)>.
- \_\_\_\_\_. Planalto. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Recuperado em 05 de fevereiro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm)>.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (2014). Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Recuperado em 07 de março de 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (2018a). Referencial Básico de Gestão de Riscos. Recuperado em 10 de abril de 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>>.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (2018b). Manual de Gestão de Riscos do TCU. Recuperado em 18 de abril de 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>>.
- Burns, J., & Scapens, R. W. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research*, 11(1), 3-25.
- Burrell, G.; Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis - Elements of the Sociology of Corporate Life*.
- Cgma. (2014). *Global Management Accounting Principles: Improving Decisions and Building Successful Organizations*, 56.
- Cheung, A. B. (2009). Evaluating the Ombudsman System of Hong Kong: Towards Good Governance and Citizenship Enhancement. *Asia Pacific Law Review*, 17(1), 73-94.
- Cooper, D. R.; Schindler, P.S. (2004). *Métodos de Pesquisa em Administração*. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 7. ed. São Paulo: Bookman.
- Corralo, G. S., & Cardoso, B. L. (2018). Ouvidorias: uma nova forma de resolução de conflitos e a boa governança. *Revista Direitos Culturais*, 13(29), 157-176.
- Correa, M. V. P., & Lourenço, M. L. (2016). The constitution of the identity of professors in advanced degree courses of two higher education institutions: a study based on the relations of power and the roles in organizations. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(4). <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395145075>.

- Costa, T. M. C. (2019). *Palestra sobre Auditoria, Controle e Governança na Gestão Pública Eficiente*. I Conferência\_Sul-Mato-Grossense de Governança Pública e Combate à Corrupção. Recuperado em 07 de maio de 2019.
- Crotty, M. (1998). Introduction: the research process. In: *The foundations of social research: Meaning and perspective in the research process*. [s.l: s.n.].
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- \_\_\_\_\_. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.
- Espejo, M. M. S. B., Frezatti, F., Cruz, A. P. C., & Costa, F. (2010). Uma abordagem institucional do subjetivismo responsável na adoção das normas internacionais de contabilidade: uma análise crítico-reflexiva sobre os inibidores à convergência no Brasil. *Revista Estudos do ISCA*, 2, 1-23.
- Espejo, M. M. S. B., & Eggert, N. S. V. (2017). Why has not it worked? An empirical application of the extended Burns and Scapens' framework within the implementation of a controlling department. *Revista Contabilidade & Finanças*, 28(73), 43-60.
- Frezatti, F., Rocha, W., Nascimento, A. R., & Junqueira, E. (2009). *Controle gerencial*. São Paulo: Atlas.
- Garcia, R. G., Farias Filho, M. C., & Herreros, M. M. A. G. (2013). A institucionalização do planejamento na gestão universitária. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, 6(3), 252-268.
- Healy, J., & Walton, M. (2016). Health ombudsmen in Polycentric Regulatory Fields: England, New Zealand, and Australia. *Australian Journal of Public Administration*, 75(4), 492-505.
- Karim, S. M. T. (2018). The Ombudsman Act 1980: redressing administrative grievances in Bangladesh. *International Journal of Law and Management*, 60(1), 172-184.
- King, N. (2004). Using Templates in the Thematic Analysis of Text. In: Cassell, C.; Symon, G. (Eds.). *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. Londres: Sage Publications Ltda.
- Lage, M. C. (2011). Utilização do software NVivo em pesquisa qualitativa: uma experiência em EaD. *ETD-Educação Temática Digital*, 12(esp.), 198-226.
- Lefèvre, F., & Lefèvre, A. M. C. (2006). O sujeito coletivo que fala. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, 10(20), 517-524.
- Leles, F. A. G., Tavares Junior, F. A., & Piterman, A. (2013). Cidadania e democracia: avanços e desafios da Ouvidoria Estadual de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, 2(2), 169-181.

- Lyra, R. P. (2000). O ouvidor universitário. *Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho*, 16, 85-100.
- \_\_\_\_\_. (2009). A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *Prima Facie*, 8(15), 1-34.
- Martins, G. A., & Pelissaro, J. (2005). Sobre conceitos, definições e constructos nas Ciências Contábeis. *Revista Base Administração e Contabilidade da UNISINOS*, 2(2), 78-84.
- Medeiros, P. H. R., & Guimarães, T. A. (2006). A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, 46(4), 1-13.
- Menezes, R. (2015). *Projeto “Coleta OGU 2013”*. Relatório de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Controladoria Geral da União (CGU). Recuperado em 12 de julho de 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro\\_coleta\\_ogu\\_2013\\_web1.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_coleta_ogu_2013_web1.pdf)>.
- Meyer, B., & Meyer Junior, V. (2013). “Managerialism” na Gestão Universitária: uma análise de suas manifestações em uma instituição empresarial. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, 6(3), 01-20.
- Nassar, P., & Figueiredo, R. (1995). *O que é comunicação Empresarial*. São Paulo: Brasiliense.
- Peleias, I. R., Ehrentreich, H. P., da Silva, A. F., & Fernandes, F. C. (2017). Pesquisa sobre a percepção dos gestores de uma rede de empresas distribuidoras de um fabricante de autopeças sobre controles internos e gestão de riscos. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 7(1), 06-28.
- Pereira, R. M., Marques, H. R., de Castro, F. L., & Ferreira, M. A. M. (2015). Funções de confiança na gestão universitária: a dinâmica dos professores-gestores na Universidade Federal de Viçosa. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, 8(1), 260-281.
- Rabelo, M. C. S., & Alencar, J. L. O. (2016). *Ouvidorias públicas no contexto do novo serviço público: o caso da ouvidoria da Receita Federal do Brasil - 1ª região fiscal*. Recuperado em 30 de junho de 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9735>>. Capítulo do livro *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*, 203-214.
- Santos, A. R., da Costa, J. I. P., Burger, F., & Tezza, R. (2019). O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 630-657.
- Silva, A. H., & Fossá, M. I. T. (2015). Análise de Conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualitas Revista Eletrônica*, 16(1).
- Silva, R. C. C., Pedroso, M. C., & Zucchi, P. (2014). Ouvidorias públicas de saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde. *Revista de Saúde Pública*, 48, 134-141.

- Silva, R. P., Jesus, E. A., Ricardi, L. M., Sousa, M. F., & Mendonça, A. V. M. (2016). O pensamento dos gestores municipais sobre a ouvidoria como um potencial instrumento de gestão participativa do SUS. *Saúde em Debate*, 40, 81-94.
- Silveira, N. F. (2019). *A construção da confiança após uma mudança mandatária na gestão de uma Instituição Federal de Ensino Superior à luz dos Princípios Globais de Contabilidade Gerencial*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
- Souza, R. C. R. D., & Soares, E. (2010). Perspectivas dos Enfermeiros no prisma das demandas dos usuários em ouvidoria. *Rev. enferm. UERJ*, 411-416.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage. London, Thousand Oaks, New Delhi.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Qualitative case studies*. In: The Sage handbook of qualitative research. [s.l: s.n.].
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. *Studying Organization. Theory & Method*. London, Thousand Oaks, New Delhi, 169-184.
- Vieira, R. E. (2008). Administração pública de caráter democrático e participativo no Estado de Direito no Brasil: o Novo Serviço Público face à Constituição de 1988. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 4.
- Zamawe, F. C. (2015). The implication of using NVivo software in qualitative data analysis: Evidence-based reflections. *Malawi Medical Journal*, 27(1), 13-15.

## APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO/TCLE

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, do projeto de pesquisa “Institucionalização da Ouvidoria como Instrumento de apoio ao Controle de Gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)”, sob responsabilidade dos pesquisadores Sara Daniel da Silva, Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo, Henrique Mongelli. Este trabalho tem por objetivo propor um modelo de institucionalização da ouvidoria como um instrumento de apoio ao controle de gestão em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). A sua participação nesta pesquisa consistirá em responder a uma entrevista, com tempo médio de 45 minutos, em local reservado, que será registrada apenas em áudio, pela entrevistadora Sara Daniel da Silva. A análise das entrevistas se dará por meio da técnica de análise de discurso e análise de conteúdo. Caso sinta-se constrangido(a), fica garantido a recusa em responder, sem prejuízo algum. Informamos que sua identificação será mantida em sigilo e que o material da entrevista ficará sob guarda dos pesquisadores, durante cinco anos, sendo descartado após esse período. O benefício decorrente da pesquisa será a entrega de um relatório final aos participantes. A sua participação é totalmente voluntária e não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, não envolvendo nenhuma compensação financeira ou ressarcimento. Fica garantido a você o sigilo em torno de sua identidade, assegurando assim sua privacidade. Fica garantido também, o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências. Os pesquisadores garantem que os dados coletados serão utilizados, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa. Se você tiver alguma consideração ou dúvida, pedimos a gentileza de entrar em contato com Sara Daniel da Silva, pesquisadora responsável pela pesquisa, telefone: \_\_\_\_\_, e-mail: saradaniel266@gmail.com, ou com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFMS – localizado no prédio da Pró Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação/UFMS, Cidade Universitária, Campo Grande/MS, telefone (67) 3345-7187, e e-mail: cepconep.propp@ufms.br. Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pela pesquisadora responsável e a outra fornecida a você. Ressalta-se a garantia de absoluto sigilo das respostas dadas nas entrevistas.

Eu, \_\_\_\_\_, RG nº \_\_\_\_\_ declaro ter recebido todas as informações, aceito o convite e concordo em participar, como voluntário(a), do projeto de pesquisa acima descrito.

\_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante

\_\_\_\_\_  
Sara Daniel da Silva

## APÊNDICE B – Guia de Entrevista da Fase Exploratória (ouvidores públicos)

### Guia de Entrevista

- 1 – Qual foi o período em que iniciou a função de Ouvidor?
- 2 – Na sua opinião, quais são as suas competências e habilidades pessoais e comportamentais que são importantes para a função como Ouvidor?
- 3 – Exigiu-se alguma experiência prévia de gestão na Instituição para desempenhar a função de Ouvidor?
- 4 – Como ocorre o fluxo de informação da Ouvidoria?
- 5 – A partir do momento em que a Ouvidoria recebe uma manifestação como é o processo até a devolutiva ao cidadão? (*Quais os procedimentos internos realizados?*)
- 6 – Segue algum Manual durante o processo de recebimento e devolutiva ao cidadão?
- 7 – Existe protocolo para avaliar a eficiência das devolutivas? (*Satisfação do cidadão*)
- 8 – O(a) senhor(a) sugere ações de melhorias para os setores da Instituição com base nas manifestações recebidas pela Ouvidoria? (*Qual é o seu espaço como Ouvidor para utilizar a Ouvidoria como um instrumento de apoio à gestão e à governança?*)
- 9 – Na sua opinião, quais as falhas nos processos de recebimento, devolutiva e tratamento das demandas? (*E quais as suas sugestões de melhorias nesses processos?*)
- 10 – Como é o relacionamento entre a Ouvidoria e os setores em que são direcionadas as manifestações? (*Na sua opinião, como esses setores veem a Ouvidoria? Esses setores atribuem importância e confiança no trabalho da Ouvidoria?*)
- 11 – Na sua opinião, de que forma a Ouvidoria pode ser utilizada como um instrumento de apoio à gestão e à governança?

**Muito obrigada por sua colaboração!**

**APÊNDICE C – Matriz de Amarração de Mazzon (3 páginas)**

C – 1ª ordem	C – 2ª ordem	Objetivos específicos	Questões de Pesquisa/Variáveis observáveis	Procedimentos metodológicos
Controle de Gestão	Governança	Explorar o funcionamento da ouvidoria no contexto de órgãos públicos; (fase exploratória)	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Quais são as suas <b>competências e habilidades</b> pessoais e comportamentais que são importantes para a função de Ouvidor?</li> <li>b. Exigiu-se alguma <b>experiência prévia de gestão</b> para desempenhar a função de Ouvidor?</li> <li>c. Como ocorre o <b>fluxo de informação</b> da Ouvidoria?</li> <li>d. A partir do momento em que a Ouvidoria recebe uma manifestação como é o <b>processo</b> até a devolutiva ao cidadão? (<i>Quais os procedimentos internos realizados?</i>)</li> <li>e. Segue algum <b>manual</b> durante o processo de recebimento e devolutiva ao cidadão?</li> <li>f. Existe protocolo para avaliar a eficiência das devolutivas? (<i>Satisfação do cidadão</i>)</li> <li>g. Sugere <b>ações de melhorias</b> para os setores com base nas manifestações recebidas pela Ouvidoria? (<i>Qual é o seu espaço como Ouvidor para utilizar a Ouvidoria como um instrumento de apoio à gestão e à governança?</i>)</li> <li>h. Quais as <b>falhas nos processos</b> de recebimento, devolutiva e tratamento das demandas? (<i>E quais as sugestões de melhorias nesses processos?</i>)</li> <li>i. Como é o <b>relacionamento entre a Ouvidoria e os setores</b> em que são direcionadas as manifestações? (<i>Na sua opinião, como esses setores veem a Ouvidoria? Esses setores atribuem importância e confiança no trabalho da Ouvidoria?</i>)</li> <li>j. De que forma a Ouvidoria pode ser utilizada como um <b>instrumento de apoio à gestão e à governança?</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pesquisa bibliográfica</li> <li>2. Entrevistas semiestruturadas com ouvidores de órgãos públicos</li> <li>3. Discurso do Sujeito Coletivo</li> </ol>
		Entender o gerenciamento de riscos e controle interno referentes ao tratamento das demandas recebidas pela ouvidoria da IFES;	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Como são os <b>procedimentos internos</b> a partir do momento em que recebe uma manifestação da ouvidoria até a devolutiva ao cidadão? Segue algum <b>protocolo</b> durante esse processo?</li> <li>2. Na sua opinião, os <b>processos de recebimento, devolutiva e tratamento</b> das demandas da ouvidoria poderiam ser conduzidos de forma diferente? (<i>falhas, melhorias</i>)</li> <li>3. Como ocorre a <b>comunicação entre a ouvidoria e esta Unidade</b> em relação às <b>falhas identificadas e sugestões de melhorias</b> com base nas demandas recebidas? (<i>Como se dá essa comunicação? Em qual periodicidade? Enxerga falhas nessa comunicação? O que poderia melhorar?</i>) E quanto a <b>esta Unidade</b> e os <b>outros níveis de gestão?</b></li> <li>4. Na sua opinião, como os setores da IFES veem a Ouvidoria? (<i>Como é o relacionamento entre a ouvidoria e os setores em que são direcionadas as demandas? Esses setores atribuem importância e confiança no trabalho da ouvidoria?</i>)</li> <li>5. Qual é o seu espaço como ouvidor para <b>sugerir ações de melhorias</b> diretamente para as Unidades da Administração Setoriais? (<i>Normalmente os setores acatam as sugestões?</i>)</li> <li>6. Na sua opinião, as <b>partes interessadas</b> (estudantes, professores, servidores, comunidade) <b>conhecem o papel da ouvidoria</b> da IFES e <b>sabem como utilizá-la?</b> O que poderia melhorar?</li> </ol>	

		<p>7. Qual o <b>papel da comunidade</b> acadêmica e da sociedade para a <b>transformação</b> da instituição?</p> <p>8. Como e quando surgiu o Projeto <b>Ouvidoria Itinerante</b>? Como funciona?</p> <p>9. O que achou do Projeto Ouvidoria Itinerante? O que poderia melhorar?</p> <p>10. A IFES tem <b>Gestão de Riscos</b>? Como é o processo? <i>(A ouvidoria e esta Unidade têm alguma relação com essa gestão de riscos?)</i></p> <p>11. Na sua opinião, qual a <b>importância</b> da <b>Auditoria Interna e Gestão de Riscos</b>?</p> <p>12. A ouvidoria realizou alguma ação de melhoria a pedido da Auditoria Interna? Exemplifique.</p> <p>13. Qual a sua opinião sobre a <b>ouvidoria servir como apoio à gestão de riscos</b> da IFES? <i>(A IFES utiliza das demandas recebidas pela Ouvidoria para gerir os riscos e avaliar potenciais impactos que envolvem à Instituição?)</i></p> <p>14. Existe alguma <b>ferramenta</b> que alerte os <b>níveis de gestão</b> (Reitoria, Pró-Reitorias, Unidades Setoriais) para a <b>necessidade de adotar controles internos</b>? Como se dá essa comunicação? O que poderia ser melhorado quanto a adoção de controles internos?</p>	
	<b>Gestão</b>	<p>15. Na sua opinião, <b>o que é ouvidoria e para que serve</b>?</p> <p>16. O que faz um Ouvidor?</p> <p>17. Quais <b>desafios</b> já enfrentou e enfrenta para desempenhar a <b>função de ouvidor</b>? <i>(Já teve experiência anterior como ouvidor? Qual a sua motivação para se tornar ouvidor da IFES?)</i></p> <p>18. Quais as suas <b>competências e habilidades</b> que são importantes para a função de ouvidor? <i>(Como as desenvolveu? Recebeu algum treinamento específico?)</i></p> <p>19. Como <b>enxerga a ouvidoria</b> dessa IFES? Observou alguma <b>mudança na ouvidoria</b> no decorrer do tempo desde que está na IFES? <i>(Como era a visão sobre a ouvidoria quando ocupava outros cargos na IFES, teve alguma experiência que te marcou? Já teve contato com outras ouvidorias?)</i></p> <p>20. Como enxerga o <b>papel da ouvidoria para a gestão</b>? <i>(De que forma a ouvidoria pode apoiar os gestores no aprimoramento da prestação de serviços? De que forma pode prover informações que deem suporte aos gestores?)</i></p> <p>21. Na sua opinião, qual a <b>importância da ouvidoria</b> para a <b>gestão universitária</b>?</p> <p>22. Poderia comentar sobre as <b>ações de melhorias</b> realizadas com base nas demandas recebidas pela ouvidoria?</p> <p>23. Quais as ações de gestão (<b>modificação nos processos</b>) feitas levando em consideração as manifestações recebidas pela ouvidoria?</p> <p>24. Na sua opinião, as demandas são tratadas de forma a <b>evitar a recorrência do fato</b>? Como isso é feito?</p> <p>25. Qual a sua opinião em relação aos <b>recursos</b> (humanos, tecnológicos) <b>disponíveis</b> para a ouvidoria <b>elaborar relatórios</b> que apoiem a gestão da IFES? <i>(Esses recursos são suficientes? Quais os pontos a serem melhorados? O que poderia ser feito para aperfeiçoar esse processo de organização de dados?)</i></p>	<p>1. Pesquisa documental</p> <p>2. Entrevistas semiestruturadas com representantes da Ouvidoria, Auditoria Interna, Pró-Reitorias, Unidades da Administração Setoriais</p> <p>3. Observação direta</p> <p>4. Análise por <i>template</i></p>

<b>Teoria Institucional</b>	Classificar o estágio de institucionalização em que a ouvidoria da IFES se encontra como efetivo instrumento de apoio ao controle de gestão.	A partir das categorias emergidas, classificar o estágio de institucionalização (habitualização, sedimentação e objetificação) da ouvidoria como instrumento de apoio ao controle de gestão de acordo com a proposição de Tolbert e Zucker (1996).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pesquisa bibliográfica</li> <li>2. Relacionamento das categorias resultantes da pesquisa de campo e o processo de institucionalização</li> </ol>
<b>Proposição</b>		A integração entre a ouvidoria e os níveis de gestão quanto às ações de melhorias, gestão de riscos e controle interno são essenciais para a institucionalização da ouvidoria como uma instrumento de apoio ao controle de gestão.	

Observações: As questões dos guias de entrevistas não seguiram necessariamente essa ordem. As questões a. a j. referem-se às entrevistas da fase exploratória, realizada com ouvidores públicos. As questões 1 a 25 são referentes ao estudo de caso na IFES, sendo que as questões 4, 5, 8, 16, 17, 18 e 25 foram direcionadas exclusivamente para representante da Ouvidoria, e as questões 11 e 12 foram especificamente realizadas para representante da Auditoria Interna.