Proposta de intervenção para melhoria do serviço de Ouvidoria da Universidade Federal Fluminense – UFF

Relatório técnico apresentado pela mestranda Raquel Zimermann ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente André Cantareli da Silva, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Volta Redonda

2022

Resumo

A Constituição Federal de 1988 garantiu uma série de direitos fundamentais aos cidadãos para realizar o controle e a fiscalização dos agentes a fim de verificar a existência de desvios no curso pretendido para a gestão do negócio. Assim, fornecendo meios de avaliação e controle da gestão pública, a governança passou a ter o papel de nortear as ações implementadas pelos administradores, fazendo com que o interesse público prevaleça frente ao interesse individual. É esse contexto que as ouvidorias encontram espaço para se desenvolver, apresentando-se como uma instituição que atua como interlocutora entre os cidadãos e a Administração Pública, auxiliando as relações entre o Estado e os cidadãos com o objetivo de promover uma melhoria constante nos serviços prestados. Considerando que a governança pública tem por objetivo garantir que as políticas públicas e a prestação dos serviços à sociedade estejam alinhadas aos interesses dos cidadãos, a presente pesquisa foi norteada pela seguinte questão: Pode a Ouvidoria Pública de uma Instituição de Ensino Superior funcionar como mecanismo de governança e *accountability*? No desenvolvimento da pesquisa, foram analisados os Relatórios de Gestão da UFF, os relatórios divulgados na página virtual da Ouvidoria da Universidade Federal Fluminense e os dados fornecidos pelo Painel Resolveu? (página virtual do Governo Federal que reúne informações sobre as manifestações de ouvidoria) relativos aos anos de 2017 e 2020, a fim de levantar o perfil dos manifestantes, quais as principais demandas recebidas pela Ouvidoria da Universidade e determinar o percentual de demandas atendidas. Ao término da pesquisa, foi possível identificar que a Ouvidoria da Universidade Federal Fluminense carece de melhorias em alguns aspectos. Destarte, a proposta de intervenção aqui realizada apresenta medidas que poderão contribuir com o aprimoramento do setor e garantir que o serviço de Ouvidoria da UFF funcione como mecanismo de governança e *accountability* para a Instituição.

Contexto e/ou organização e/ou setor da proposta de intervenção

A Universidade Federal Fluminense (UFF), cuja sede está localizada no município de Niterói, é uma autarquia federal de regime especial criada pela Lei 3.848, de 18 de dezembro de 1960. A UFF possui 25 Institutos, 10 Faculdades e 6 Escolas, somando 41 Unidades de Ensino; além de 1 Colégio de Educação Básica, distribuídos pelo Estado do Rio de Janeiro e conta com 3.543 docentes, 4.662 servidores técnico-administrativos e 40.487 discentes matriculados em Cursos de Graduação presenciais e 16.131 discentes em Cursos de Graduação EAD. (UFF, 2020)

A Ouvidoria da Universidade Federal Fluminense, foi criada em 25 de abril de 2012 com a aprovação do Regimento Interno do órgão pelo Conselho Universitário da UFF e surgiu com a posposta de ser autônoma e independente, tendo por missão de promover a garantia dos direitos dos cidadãos, buscando ouvir a comunidade interna e externa, além de promover um engajamento de todos os cidadãos com as demandas da instituição, fortalecendo assim a cidadania, os direitos humanos e, por conseguinte, consolidando a democracia. A Ouvidoria da UFF é um órgão suplementar de gestão subordinado diretamente ao Gabinete do Reitor e figura como um dos principais elos de ligação entre a UFF, a Comunidade Acadêmica e público externo (UFF, c2021).

Assim, a relevância desta proposta reside em que esta pode vir a contribuir não só para ampliar o alcance da Ouvidoria da Universidade Federal Fluminense junto à comunidade acadêmica e ao público externo à Universidade, como também para a melhoria dos serviços prestados pelo órgão com vistas a uma gestão universitária responsiva e transparente.

Público-alvo da proposta

Gestores da Instituição, principalmente os diretamente ligados ao serviço de Ouvidoria da Universidade Federal Fluminense, Docentes, Técnico-Administrativos e Discentes da Universidade Federal Fluminense e público externo interessado nos serviços ofertados pala Instituição de Ensino.

Descrição da situação-problema

No contexto da Nova Gestão Pública, vários atores sociais passaram a ter voz ativa nas tomadas de decisões e, cabendo ao Estado suprir e garantir as necessidades dos cidadãos, a governança pública se firmou como a opção mais eficiente colocada à disposição da sociedade para a avaliação das ações, criação de estratégias, e melhoria do controle exercido (CÓSSIO, 2018).

Movimentos em defesa os direitos dos civis em áreas como saúde e assistência social, bem como o surgimento de instâncias de participação popular como os Conselhos, orçamento participativo e conferências nacionais, começaram a ganhar espaço ao mesmo tempo em que o controle social com base em um modelo de gestão no qual a sociedade estaria inserida nos programas de governo e seria responsável por fiscalizá-los a fim de garantir o cumprimento dos projetos de interesse da nação (PAES DE PAULA, 2005).

No entanto, devido à dificuldade de acompanhar as ações do gestor público, o cidadão não consegue ter a certeza de que as ações empreendidas são de fato a melhor escolha para o uso dos recursos públicos. Fontes Filho (2008) destaca que a assimetria de informações está relacionada ao fato de o agente ter mais informações do que o principal quanto as atividades desenvolvidas, possibilitando ao agente adquirir benefícios adicionais dissonantes da vontade do principal.

Destarte, a Constituição Federal de 1988 garantiu uma série de direitos fundamentais aos cidadãos para realizar o controle e a fiscalização dos agentes a fim de verificar a existência de desvios no curso pretendido para a gestão do negócio.

Com a promulgação da Lei 13.460/2017, a qual dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, as Ouvidorias Públicas no Brasil ganharam destaque. A Lei em questão determina que a Ouvidoria deve funcionar como um órgão auxiliar na gestão dos processos administrativos, haja vista que por meio das manifestações recebidas pelo órgão é possível identificar quais os pontos que precisam ser aprimorados pela organização (BRASIL, 2017).

Ante o exposto, observou-se a necessidade de verificar se a Ouvidoria Pública da Universidade Federal Fluminense atua como mecanismo de *accountability* e governança e como um instrumento auxiliar de gestão na Universidade, contribuindo, dessa forma, com a melhoria dos processos e com a melhoria na prestação de serviços públicos pela Universidade, bem como fortalecendo a participação democrática.

Objetivos da proposta de intervenção

A proposta de intervenção anexa a este estudo busca ampliar a divulgação do serviço de ouvidoria à comunidade acadêmica, de modo a explicar sua funcionalidade e importância no auxílio à gestão universitária. Buscar-se á também, propor melhorias ao órgão, principalmente no que diz respeito aos conteúdos necessários para a elaboração dos relatórios de gestão da Ouvidoria de acordo com o que recomenda a legislação em vigor.

Diagnóstico e análise da situação-problema

Considerando os dados obtidos com a pesquisa, nota-se que o fluxo de retorno ao cidadão no que diz respeito às manifestações registradas na Ouvidoria da Universidade apresenta falhas em seu processo, haja vista a quantidade de pessoas que se dizem insatisfeitas com o serviço e também daquelas que informam não ter conseguido solução para a demanda apresentada à Ouvidoria da Universidade Federal Fluminense por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.

Como não há uma divulgação do serviço de Ouvidoria da UFF que abarque toda a estrutura da Universidade Federal Fluminense, a existência do órgão e sua importância são ignoradas por grande parte da Comunidade Acadêmica; por conseguinte, tanto servidores e discentes quanto o público externo à Universidade, muitas vezes deixam de registrar suas manifestações em relação à UFF por falta de conhecimento das funcionalidades da Ouvidoria e dos benefícios que podem ser alcançados com esse serviço.

Nos relatórios apresentados pela Ouvidoria, bem como nas percepções fornecidas como resposta à pergunta aberta do questionário aplicado à Comunidade Acadêmica, tem-se que o retorno sobre a manifestação registrada pelo cidadão ainda não ocorre de maneira coordenada por parte da Ouvidoria da UFF e que o serviço carece de melhoria em seus processos.

Neste sentido, a proposta de intervenção aqui apresentada busca ampliar a divulgação do serviço de ouvidoria à comunidade acadêmica, de modo a explicar sua funcionalidade e importância no auxílio à gestão universitária. Buscar-se á também, propor melhorias ao órgão, principalmente no que diz respeito aos conteúdos necessários para a elaboração dos relatórios de gestão da Ouvidoria de acordo com o que recomenda a legislação em vigor.

A perspectiva é que nos próximos anos, com o avanço da redemocratização e da tecnologia, o número de cidadãos atendidos pelos mecanismos eletrônicos de acesso à informação, como as ouvidorias, cresça cada vez mais, favorecendo assim a transparência, a eficiência dos serviços prestados e o estreitamento das relações entre Estado e Sociedade.

Proposta de intervenção

A análise dos resultados da pesquisa evidenciou a necessidade de se realizar ajustes na Ouvidoria da Universidade Federal Fluminense, de modo a reestruturar o órgão a fim de que este passe a atuar como um instrumento auxiliar de gestão na Universidade, contribuindo, dessa forma, com a melhoria dos processos e com a melhoria na prestação de serviços públicos pela Universidade, bem como fortalecendo a participação democrática.

Por conseguinte, a proposta de intervenção elaborada apresenta algumas recomendações de melhorias a serem postas em prática, a fim de que a Ouvidoria seja ferramenta de governança e accountability para os gestores da UFF. Destarte, recomenda-se:

a) Reformular a página da Ouvidoria da Instituição, criando uma página para o órgão com o domínio "ouvidoria.uff.br", na qual as informações sejam ofertadas de forma clara e precisa aos usuários e que estes encontrem com facilidade todas as informações necessárias sobre as funcionalidades do serviço de ouvidoria e trâmites necessários para o registro de manifestações; criar *links* de fácil visualização para acesso ao Regimento Interno do órgão; à equipe de trabalho da Ouvidoria e para as demais informações essenciais ao serviço de ouvidoria; bem como manter a página constantemente atualizada.

b) Criar ações e estratégias para divulgar o serviço de ouvidoria para a comunidade acadêmica, principalmente nas Unidades de Ensino descentralizadas da UFF.

c) Acompanhar continuamente os atos normativos a fim de verificar atualizações acerca das obrigações e diretrizes de funcionamento das Ouvidorias Públicas.

d) Definir a equipe de trabalho e os servidores que serão responsáveis pelos processos de trabalho da ouvidoria e fornecer oportunidade de capacitação conforme prevê a Portaria 2.301, de 16 de setembro de 2020:

> Art. 1º Fica instituído o Programa de Formação Continuada em Ouvidoria - PROFOCO, com vistas a criar capacidades relacionadas à participação, proteção, defesa dos direitos do usuário de serviços públicos e ao acesso à informação para agentes que atuam em atividades de ouvidoria, por meio de ações de capacitação, tais como:
> I - cursos, treinamentos, oficinas e seminários;
> II - certificação em ouvidoria pública;
> III - pós-graduação em ouvidoria pública;
> IV - formação de multiplicadores; e
> V - atividades de extensão universitária, mediante instrumento específico.

> [...]
> § 3º As unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal - SISOUV adotarão as medidas necessárias para incluir as ações de capacitação oferecidas no âmbito do PROFOCO nos Planos de Desenvolvimento de Pessoas dos órgãos ou entidades a que estejam vinculadas (BRASIL, 2020).

e) Apresentar anualmente o Relatório de Gestão da Ouvidoria de acordo com o expresso na Lei 13.460, de 26 de junho de 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 (BRASIL, 2017).

f) Zelar pelo cumprimento dos prazos de respostas para as manifestações recebidas pela Ouvidoria e para os pedidos de acesso à informação.

Ressalta-se que todas as recomendações podem ser implantadas de imediato, no entanto para o desenvolvimento das ações, é necessário o envolvimento e disponibilidade dos Gestores da UFF e de diversos setores da Universidade, dentre os quais a Superintendência de Tecnologia da Informação e a Superintendência de Comunicação Social terão papéis essenciais.

A proposta de intervenção desenvolvida tem o objetivo de corrigir as falhas observadas no momento da análise dos dados da pesquisa para que, dessa forma, seja possível aprimorar o serviço prestado pela Ouvidoria da UFF e, consequentemente, o processo gerencial da Universidade.

Responsáveis pela proposta de intervenção e data

Raquel Zimermann

Mestranda em Administração Pública

Servidora Técnico-Administrativa da UFF

E-mail: raquel_zimermann@id.uff.br

André Cantareli da Silva (Prof. Orientador)

Pós-Doutorando em Sistemas de Gestão Sustentável pela Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense

Servidor Docente da UFF

E-mail: andrecantareli@id.uff.br

Data de elaboração: 10 de janeiro de 2022.

Referências

CÓSSIO, M. de F. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**, v. 41, n. 1, p. 66-73, 2018. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/29528. Acesso em 18 nov. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em 05 dez. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Portaria 2.031, de 16 de setembro de 2020**. Regulamenta o inciso IX do art. 12 do Anexo I do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, e estabelece normas para o Programa de Formação Continuada em Ouvidoria - PROFOCO. 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.031-de-16-de-setembro-de-2020-278927847. Acesso em 12 nov. 2021

FONTES FILHO, J. R. **Teoria da agência**: revisão teórica. FGV/EBAPE, mar. 2008, mimeo.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/HqKgvKNRxhMmCyxK7jbJz8g/?lang=pt. Acesso em 18 nov. 2021.

UFF - Universidade Federal Fluminense. **Ouvidoria**. Niterói, RJ: UFF, c2021. Disponível em: http://www.uff.br/?q=grupo/ouvidoria. Acesso em: 05 de dez. 2021.

UFF - Universidade Federal Fluminense. **Relatório de Gestão Integrado 2020**. Niterói, RJ: UFF, 2020. Disponível em: https://app.uff.br/transparencia. Acesso em 06 jan. 2022.