

## Gestão democrática na ótica neoliberal: as ouvidorias nas IES

*Democratic management from the neoliberal perspective: the ombudsman's office in the IES*

*Gestión democrática desde la perspectiva neoliberal: la defensoría universitaria en las IES*

Hélen de Oliveira Soares Jardim <sup>1</sup>  
Universidade Federal do Pampa

Dulce Mari da Silva Voss <sup>2</sup>  
Universidade Federal do Pampa

**Resumo:** O artigo aborda a atuação das ouvidorias de três IES do Rio Grande do Sul (Brasil). Esse estudo teve como objetivo a problematização da implantação e atuação das ouvidorias e as implicações geradas pela produção de novos sentidos quanto ao princípio de gestão democrática da educação superior. Por meio de uma pesquisa documental, cujos dados foram extraídos dos portais das IES, foi analisada a configuração e o funcionamento do referido órgão em termos do caráter político assumido, as implicações geradas na democratização das decisões tomadas e as demandas que contempla efetivamente. Conclui-se que a implantação e atuação das ouvidorias modificam o sentido de gestão democrática ao efetuar-se no contexto histórico político e social neoliberal, assumindo a conotação de controle social externo, diante da reconfiguração das relações entre as universidades e as comunidades atendidas.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática. Universidade. Ouvidoria. Neoliberalismo.

**Abstract:** The article discusses the work of the ombudsman's offices of three IES of the Rio Grande do Sul (Brasil). This study aimed to problematize the implementation and performance of the ombudsman's and the implications generated by the production of new meanings regarding the principle of democratic management of higher education. Through documentary research, whose data were extracted from the portals of the IES, the configuration and functioning of the said in terms of the political character assumed, the implications generated in the democratization of the decisions taken, and the demands it effectively contemplates were analyzed. It is concluded that the implementation and performance of the ombudsman's office modify the sense of democratic management by taking place in the neoliberal political and social-historical context, assuming the connotation of external social control, given the reconfiguration of relations between universities and the communities served.

**Keywords:** Democratic Management. University. Ombudsman. Neoliberalism.

**Resumen:** El artículo discute la actuación de las defensorías universitarias de tres IES de Rio Grande do Sul (Brasil). Este estudio tuvo como objetivo problematizar la implantación y actuación de las defensorías universitarias y las implicaciones generadas por la producción de nuevos significados sobre el principio de gestión democrática de la educación universitaria. A través de una investigación documental, cuyos datos fueron

<sup>1</sup> Mestranda em Ensino. Universidade Federal do Pampa, Bagé, RS, Brasil. E-mail: [helenjardim.ms@gmail.com](mailto:helenjardim.ms@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3685209804833142>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8944-4799>.

<sup>2</sup> Professora Doutora. Universidade Federal do Pampa, Bagé, RS, Brasil. E-mail: [dulcevoos@unipampa.edu.br](mailto:dulcevoos@unipampa.edu.br); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6357471301897496>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0672-7273>.

extraídos de los portales de las IES, se analizó la configuración y funcionamiento de ese órgano cuanto al carácter político asumido, las implicaciones generadas en la democratización de las decisiones tomadas y las demandas que efectivamente contempla. Se concluye que la implantación y actuación de las defensorías universitarias modifican el sentido de la gestión democrática al darse en el contexto histórico político y social neoliberal, asumiendo la connotación de control social externo, dada la reconfiguración de las relaciones entre las universidades y las comunidades atendidas.

**Palabras clave:** Gestión democrática. Universidad. Defensoría universitaria. Neoliberalismo.

---

**Recebido em:** 24 de janeiro de 2022

**Aceito em:** 16 de março de 2022

---

## Introdução

É no bojo das reformas promovidas pelo Estado brasileiro, ao final do século XX e ao longo da primeira década do XXI, que um novo mecanismo de gestão universitária é instalado nas instituições de educação superior (IES), a ouvidoria. A política de implantação da ouvidoria universitária está respaldada pela Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN nº 9.394/96), no que concerne ao princípio de gestão democrática, alicerçando o discurso de que a democratização depende da mediação de conflitos para a efetivação do controle social e alcance da qualidade dos serviços educacionais.

A ênfase na qualidade do ensino surge como desdobramento de críticas à educação frente às altas taxas de evasão e repetência. Discurso que inaugura a política de resultados neoliberal na agenda educacional. De acordo com Foucault (2008), o neoliberalismo efetua-se via práticas de governo regulamentadas pelo princípio do livre mercado na ordem econômica global, criando mecanismos internos que buscam ajustar as relações sociais e políticas de forma que se estabeleça um equilíbrio entre as ações individuais e coletivas de modo a alcançar os resultados pretendidos sem que os recursos nas políticas sociais sejam ampliados.

Analisar a implantação e atuação das ouvidorias no contexto contemporâneo de avanço do neoliberalismo e a produção de novos sentidos quanto ao princípio de gestão democrática da educação superior é o objetivo deste estudo. O argumento defendido é o de que a implantação e atuação das ouvidorias, diante das reconfigurações políticas geradas pela nova ordem neoliberal, modifica substancialmente o sentido de gestão democrática até então voltado à participação das comunidades acadêmicas na tomada de decisões. Ao efetuar-se no contexto histórico, político e social de advento do neoliberalismo, uma ordem mundial que

passa a orientar as políticas educacionais brasileiras deflagradas pela ação do Estado, altera-se o sentido de gestão democrática, antes concebida como garantia de cidadania via participação direta ou representativa na tomada de decisões, passando essa a assumir o sentido de controle social externo, diante da reconfiguração das relações das universidades com as comunidades que atendem. Arelada ao modelo empresarial, a educação superior perde o sentido de direito social ao incorporar a lógica mercantil de prestação de serviço à população, entendida como clientela, o que justificaria o controle social sobre a gestão das universidades.

No decorrer deste texto apresenta-se a análise feita acerca do surgimento das ouvidorias como mecanismos de gestão que servem ao controle social. O estudo fundamenta-se numa pesquisa documental realizada em 2015 sobre a implantação e atuação das ouvidorias de três IES públicas da região sul-brasileira: Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Os dados foram extraídos dos portais das IES e dos documentos legais que regem o funcionamento dos referidos órgãos, as funções do Ouvidor e as demandas atendidas. Foram utilizadas diferentes fontes documentais: relatórios do ano de 2015, normatizações, notícias, formulários e gráficos disponibilizados nos sites eletrônicos nas páginas das ouvidorias das universidades pesquisadas e documentos oficiais.

Na sessão que antecede a análise dos dados, procede-se à contextualização dos processos históricos pelos quais foram promovidas reformas na educação superior em virtude das demandas produzidas pelas mudanças sociais e legais ocorridas no Brasil ao final do regime militar e durante as mobilizações em torno da nova constituinte. Cenário em que as políticas estatais efetuadas no país sofrem a influência da globalização mundial e busca inserir-se no processo de reestruturação capitalista para o atendimento das demandas do mercado.

Em prosseguimento, o estudo traz os resultados da pesquisa entremeados pelas discussões amparadas nas leituras realizadas e, ao final, as considerações suscitadas ao longo do desenvolvimento do trabalho que visam responder aos objetivos propostos.

### **A educação superior sob nova direção**

A educação superior brasileira tem sido alvo de inúmeras reformas. Desde a Constituição Federal Brasileira (CF) promulgada em 1988, respaldada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN nº 9.394/96), um dos princípios básicos das IES é a chamada gestão democrática a ser exercida por instâncias administrativas e pedagógicas representativas e participativas dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.

Segundo a CF, o fundamento democrático ampara o poder representativo do Estado de Direito, ou seja, a validação do poder estatal deve-se à prerrogativa do reconhecimento da lei e da representação da soberania popular. Logo, a soberania popular entendida como participação da sociedade em processos decisórios mais amplos de discussão pública e de democratização do próprio Estado é o que respalda o poder estatal. Democratização, também, estabelecida mediante formas alternativas e complementares do processo democrático representativo, tais como: referendos, plebiscitos e a iniciativa popular.

A nova LDBEN se constitui num texto híbrido por incorporar nela demandas que representam interesses divergentes, ou seja, o anseio popular de expansão do acesso à educação superior está atrelado a adoção de programas e políticas privatizantes que respaldam os interesses neoliberais. Assim, os sucessivos Planos Nacionais de Educação (PNE), instituídos nos períodos de 2001-2010 e 2014-2024, reduzem o caráter público da educação diante da intensificação das reformas. As políticas de expansão da oferta aliadas à avaliação dos sistemas públicos educacionais em todos os níveis da educação básica e da educação superior forçam o crescimento da produtividade em termos de resultados, sem que sejam ampliados os recursos públicos para dar conta de tais demandas. A privatização é viabilizada com a formação de consórcios entre parcerias público-privadas (HORODYNSKI-MATSUSHIGUE; HELENE, 2011).

Cabe ressaltar que a produção desses textos legais se deu num processo histórico marcado pela transição “lenta e gradual” do fim do regime de ditadura militar e abertura democrática, no qual os movimentos sociais de categorias organizadas em sindicatos, partidos políticos de oposição, entidades representativas do operariado, trabalhadores/as do campo, intelectuais, estudantes, povos indígenas, feministas, artistas, estiveram na linha de frente da resistência e da luta pela democracia e pela garantia dos direitos sociais e civis. Luta que garantiu a Lei da Anistia, a elaboração de uma nova Constituição Federal e o retorno das eleições diretas para os governos estaduais, municipais e, na sequência, para a presidência da república. Expressões emblemáticas do exercício de soberania popular efetivada pela sociedade brasileira organizada naquela época.

Porém, as políticas educacionais brasileiras promovidas pelo Estado, a partir da década de 1990, incorporam outras demandas e passam a ser gestadas sob forte influência de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Educação e da Ciência (UNESCO). Nesse sentido, o caráter da educação como bem público a ser garantido e mantido pelo Estado vai se perdendo no horizonte do imaginário social frente às políticas efetuadas pelos sucessivos governos nacionais que estão voltadas aos interesses de setores do capital privado.

A educação, sob a égide da lógica mercantilista neoliberal, passa a ser tratada como serviço a ser adquirido pela clientela no mercado educacional público e privado, cidadãos-consumidores que irão, progressivamente, também disputar as vagas de emprego no mercado de trabalho extremamente instável.

As intensas reformas nas políticas educacionais efetivadas pelos governos brasileiros, a partir de meados da década de 1990, objetivaram a expansão da oferta mediante o rompimento do caráter público da educação que caracterizava a atuação e a gestão das universidades. Com isso, as reformas neoliberais levadas a efeito pelos governos brasileiros buscaram atender às exigências do mercado capitalista, adotando novos princípios de organização, atuação e gestão fundados na lógica empresarial, quais sejam: flexibilidade, competitividade, produtividade, empreendedorismo e gerencialismo. Desse modo, busca-se adequar a formação e a atuação profissional às exigências do mercado capitalista.

Conforme Dourado, Catani e Oliveira (2004), no governo dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva, a educação superior atingiu um patamar elevado de expansão da oferta, mas com diferentes estratégias. O primeiro governo atuou no sentido de flexibilizar e diversificar as instituições de educação superior, criando centros universitários e outras unidades, instituindo o controle da gestão financeira e administrativa das IES, mediante avaliação externa da produção acadêmica e a privatização, fatores que implicaram na descaracterização do caráter público da educação. O segundo adotou a política de criação de novas universidades em regiões interioranas do país e de programas como: Programa Universidade Para Todos (PROUNI), o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), mantendo a flexibilização, os baixos investimentos e a avaliação externa.

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

Essas práticas de gestão da cultura empresarial acontecem perante a ordem biopolítica de regulação da vida e das instituições em nome dos fins considerados úteis, pautadas pela lógica da concorrência e da vigilância e que objetivam, em última instância: “[...] a competitividade, o empreendedorismo como princípios mobilizadores do auto crescimento; a lógica da responsabilização e auto responsabilização justificando o controle e a regulação [...]” (VOSS, 2012, p.40).

Também, como indicam Tenório e Andrade (2009), as políticas de avaliação das instituições de educação superior implantadas no Brasil seguem a influência da globalização econômica que transfere para os setores públicos a lógica da gestão empresarial e do neoliberalismo que atribuem ao Estado o papel de mensurar e regular desempenhos profissionais, sistemas de educação e de gestão.

Com base, nessa finalidade as universidades passam a contar com mecanismos de gestão, como é o caso da ouvidoria, que se identificam com o padrão das organizações privadas, pois:

No campo educacional, as novas diretrizes do século XX e início do século XXI têm sedimentado um novo perfil de gestão, sobretudo nas organizações universitárias, no qual está presente um conjunto de características, dentre as quais, a flexibilidade, a agilidade, a eficiência, a eficácia, a relevância e a produtividade. A universidade é vista não apenas como um centro de formação de saberes e produção de conhecimento, mas como aquela que atende aos princípios básicos da modernidade, seja no que se refere às relações de trabalho, ou à prestação de serviços à sociedade (TENÓRIO; ANDRADE, 2009, p. 3).

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

Mas, as políticas de privatização da educação também atuam de modo endógeno quando afetam e modificam a estrutura e organização das instituições públicas ao incorporarem o modelo empresarial como guia do seu funcionamento. Nesse sentido, a gestão das IES ao serem modificadas via introdução das ouvidorias incorpora tal modelo.

As primeiras ouvidorias universitárias surgiram no Canadá e nos Estados Unidos, durante a década de 1960. No Brasil, a primeira ouvidoria universitária surgiu em 1992, na Universidade Federal do Espírito Santo e, após cinco anos, foi inserida em mais seis universidades federais. A segunda foi a Universidade Federal de Brasília (1993), a terceira a Universidade Estadual de Londrina (1994), a quarta a Universidade Federal de Santa Catarina (1996), a quinta a Universidade Federal de Juiz de Fora (1996) e a sexta a Universidade Federal do Paraná (1997). Até 2012 existiam 113 ouvidorias universitárias (inclusive de hospitais universitários).

A regulamentação da atuação da ouvidoria ocorreu com a aprovação do Código de Ética do Ouvidor (ABO, 1997), e está assentada na “defesa dos direitos e valores das pessoas tomadas individualmente, como clientes, consumidores e usuários”. Esse documento foi aprovado na Assembleia Geral Extraordinária da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), realizada em Fortaleza (CE), no dia 19 de dezembro de 1997.

O Código de Ética do Ouvidor prevê a atuação da ouvidoria mediante a ideia de eficácia do Estado para melhoria de desempenhos profissionais e institucionais, apontando os seguintes princípios:

1 - Preservar e respeitar os princípios da “Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e das Constituições Estaduais; 2 - Estabelecer canais de comunicação de forma aberta, honesta e objetiva, procurando sempre facilitar e dar agilidade às informações; 4 - Atuar com agilidade e precisão; 5 - Respeitar toda e qualquer pessoa, preservando sua dignidade e identidade (ABO, 1997).

Cabe ressaltar que o cargo de Ouvidor, geralmente, é designado pelo chefe da instituição, pois não está previsto no Plano de Cargos e Salários das IES (JARDIM; VOSS, 2017).

A implantação de ouvidorias universitárias tornou-se exigência legal a partir da publicação da Portaria Ministerial/MEC nº 1.264/2008 que aprovou o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Ensino Superior pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Considera-se que a coexistência da ouvidoria, dos conselhos superiores e dos colegiados de cursos na gestão das instituições de educação superior cria uma ambiguidade no que tange a democratização das ações e tomadas de decisões, pois, mesmo que esteja prevista uma articulação entre esses órgãos, há uma dissonância quanto às formas de organização que visam a gestão democrática, uma vez que o ouvidor não é eleito, enquanto os órgãos colegiados são compostos por representantes eleitos pelos segmentos da comunidade universitária, conforme indica o Instrumento para a Avaliação externa de Instituições de Educação Superior (BRASIL, 2014).

Conforme Moraes (2010), é possível afirmar que, na atualidade, o modelo de ouvidoria vigente tem procedência nas empresas privadas e serve como um órgão de atendimento às demandas dos consumidores. Logo, é o modelo empresarial que passa a servir como base para a gestão das instituições públicas, especialmente quando se trata das universidades federais que perdem seu caráter eminentemente público ao ajustarem-se às lógicas do sistema produtivo, assumindo um caráter de serviço à disposição da população.

No entanto, há autores como Sá, Vilanova e Maciel (2004), Moraes (2010), Lyra (2011) que apontam a ouvidoria como um canal de comunicação que visa facilitar as relações entre a comunidade acadêmica e a comunidade externa, atuando como mediadora de conflitos.

Entendem que a ouvidoria mantém um relacionamento direto com a comunidade acadêmica geral e exerce um papel de garantia e reconhecimento dos direitos individuais e coletivos, de modo a fortalecer o princípio da democracia, atuando no enfraquecimento da burocracia e publicização do Estado. Para os autores citados, a ouvidoria é um órgão que atua como mediadora de conflitos e deve manter o bom senso e a harmonia organizacional, além de aperfeiçoar a qualidade do trabalho oferecido pelas instituições, à medida que, possibilita corrigir falhas, contribui para uma melhor qualidade do serviço prestado direta ou indiretamente nestes espaços, sanando descontentamentos expostos pelos indivíduos.

Segundo Lyra (2011, p. 200), “a ouvidoria pública é um mecanismo capaz de estabelecer um vínculo orgânico entre a administração pública e seus diversos públicos”. Como resultado, o controle social foi expandido sobre as instituições públicas de ensino, para garantir a fiscalização direta das atividades exercidas, a fim de verificar se atendem aos interesses comuns.

Percebe-se nos textos que os autores citados advogam a favor das ouvidorias, entendendo-as como mecanismo democrático de gestão. É possível verificar nos textos um conjunto de enunciados oriundos dos discursos empresariais, tais como: “harmonia organizacional”; “qualidade do trabalho”; “controle social”; “fiscalização direta”; “corrigir falhas”; “melhor qualidade do serviço prestado” e “sanar os descontentamentos expostos pelos indivíduos”; o que demonstra a adoção de princípios de gestão de cunho empresarial na atuação da ouvidoria nas instituições de educação superior públicas.

Na análise apresentada a seguir, em relação aos dados coletados nos documentos que embasam e prescrevem a atuação das ouvidorias, procura-se apontar enunciados discursivos e práticas de gestão que indicam sua conotação como mecanismo de controle das IES ligados à lógica neoliberal e que incidem na reconfiguração do princípio de gestão democrática da educação superior, a qual perde o sentido de participação na tomada de decisões e assume o sentido de controle social.

### **As práticas de gestão das ouvidorias**

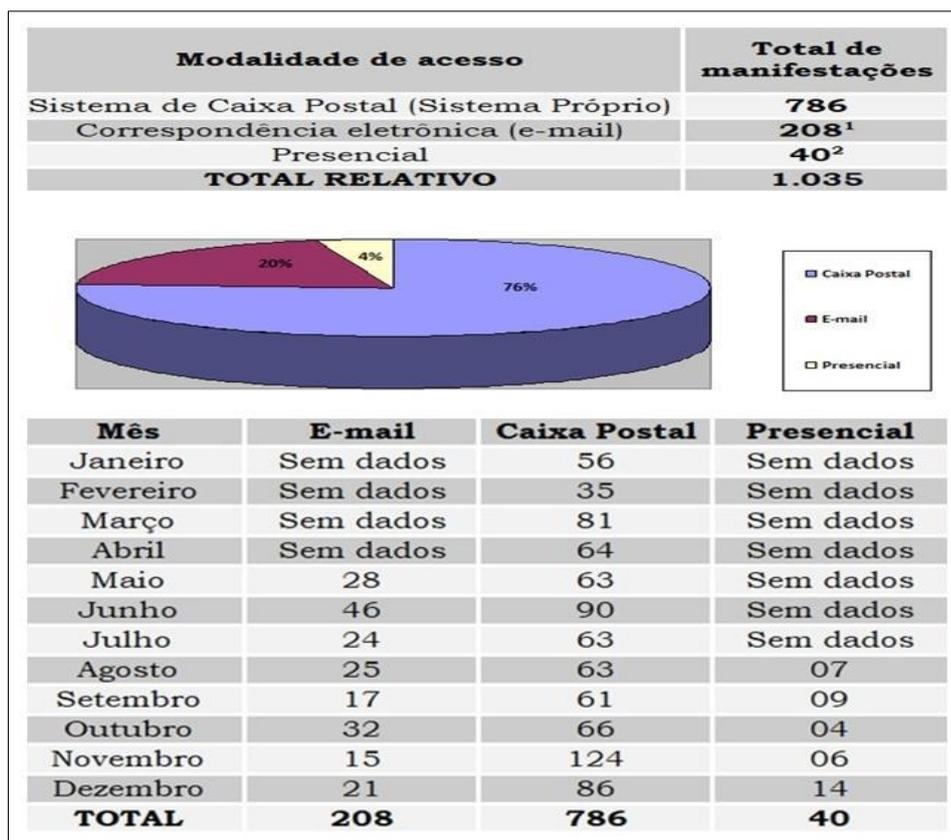
A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) foi criada no ano de 1960, sendo a segunda instituição federal de educação superior (IES) do Rio Grande do Sul (RS), localizada na cidade de Santa Maria, na região central do estado do RS.

Até o ano de 2015, a UFSM contava com dez unidades universitárias espalhadas pelo RS, além de quatro estabelecimentos de educação básica, técnica e tecnológica. Tinha cento e quinze cursos de Graduação presenciais e nove à distância, noventa e dois cursos

de pós-graduação presenciais, sendo doze de *lato sensu* – especialização e oitenta de *stricto sensu* -, cinquenta programas de mestrado e trinta de doutorado. Desse modo, a instituição tem se destacado no ensino, na extensão e na produção científico-acadêmica em âmbito regional, nacional e internacional.

Quanto a atuação da ouvidoria, no portal da UFSM constava:

Figura 1 - atendimentos prestados pela ouvidoria da UFSM no ano de 2015



Fonte: UFSM, 2013.

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

Deste modo, a ouvidoria da UFSM recebeu, durante o ano de 2015, quase 1.035 manifestações. Importante ressaltar que, segundo os registros, ainda houve 94 manifestações que permaneciam constando no Sistema de Caixa Postal, como “Em andamento”, ou seja, não foram devidamente consideradas e respondidas pelo referido setor de ouvidoria.

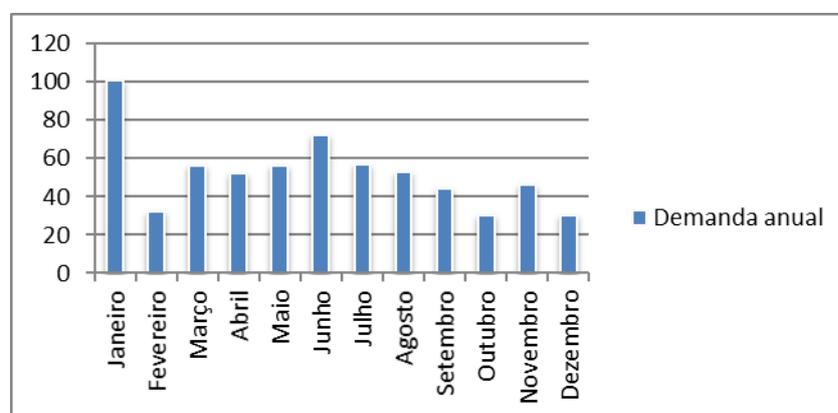
No final do segundo semestre de 2015, verificou-se um elevado acréscimo de demandas, sobretudo no mês de novembro. Segundo o relatório, não havia nenhuma razão específica para este acontecimento, o documento também mencionava a baixa procura da ouvidoria para manifestações presenciais.

Já a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), localizada na cidade de Pelotas (RS), foi criada em 1969, a partir da transformação da Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul (composta pela centenária Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Faculdade de Veterinária e a Faculdade de Ciências Domésticas) e da anexação das Faculdades de Direito e Odontologia, até então ligadas à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

No ano de 2015, a UFPEL dispunha de quatro *campi*: Campus Capão do Leão, Campus da Saúde, Campus das Ciências Sociais e o Campus Anglo, onde foi instalada a Reitoria e demais unidades administrativas. Algumas unidades estão situadas em áreas dispersas da cidade, dentre elas, a Faculdade de Odontologia, a Faculdade de Direito, o Serviço de Assistência Judiciária, o Conservatório de Música, o Centro de Artes (CA), o Centro de Desenvolvimento Tecnológico (CDTEc), o Centro das Engenharias (CEng), a Escola Superior de Educação Física (ESEF), o Museu de Arte Leopoldo Gotuzzo (MALG), o Museu de Ciências Naturais Carlos Ritter e a Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM). Quanto a oferta dos cursos, havia na época da pesquisa, noventa e oito graduações presenciais, dezessete especializações, quarenta e um programas de mestrado e dezenove de doutorado. A UFPEL também oferecia cursos à distância e coordenava quarenta e dois polos pela Universidade Aberta do Brasil (UAB).

No Relatório de Gestão da ouvidoria da UFPEL constavam apenas as demandas recebidas via correio eletrônico:

Figura 2 - atendimentos prestados em 2015 pela ouvidoria da UFPEL:



Fonte: UFPEL, 2015.

Observa-se que o mês de janeiro é indicado como o maior número de atendimentos (100). Nos demais meses do ano de 2015 os atendimentos reduziram consideravelmente, oscilando entre 50 a 60 registros. Percebe-se, assim, um decréscimo nas demandas, o que pode indicar que a comunidade não buscou o atendimento da ouvidoria de forma expressiva no decorrer daquele ano.

Diferente da UFSM e da UFPEL, a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) foi uma das IES federais criadas no âmbito da política de expansão e interiorização da oferta da educação superior e das políticas de reforma da educação superior. Um Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Educação (MEC), a UFSM e a UFPEL, viabilizou a implantação da UNIPAMPA, em 2006, e em 2008, tornou-se uma universidade autônoma. Caracteriza-se como uma universidade multicampi, distribuída em dez cidades da chamada região da campanha gaúcha: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. A sede da reitoria e as demais instâncias administrativas estão localizadas na cidade de Bagé (RS).

A ouvidoria da UNIPAMPA foi instituída através da Resolução nº 40, de 24 de novembro de 2011. Atende e recebe as manifestações da população, pessoalmente, por telefone, através do sistema virtual disponível no portal da universidade ou por e-mail. A partir de julho de 2014, os usuários dos serviços da ouvidoria passaram a ter ainda o envio de demandas através do sistema Gestão Unificado de Recursos Institucionais (GURI), no qual está disponível um módulo para atendimentos.

Segundo consta no relatório da ouvidoria da UNIPAMPA, das demandas recebidas no período de janeiro a junho de 2015, 60% dos atendimentos foram para sanar as dúvidas existentes em relação à instituição (331 atendimentos). Essas manifestações referem-se, sobretudo, a solicitação de informações e realização de questionamentos gerais sobre a Universidade, sendo os mais recorrentes relacionados ao Processo Seletivo de ingresso, transferência voluntária, reingresso, concursos públicos e, também, à assistência estudantil (moradia estudantil, restaurante universitário, bolsa permanência etc.). Os demais atendimentos referem-se a 114 como reclamações, 43 como denúncias, 18 como elogios e sugestões, 16 como comentários, 12 como críticas e 1 como opinião e agradecimento. Com isso, as reclamações representaram 34% do total das demandas e os elogios 16% do total de demandas atendidas.

Quanto aos meios de acesso para manifestação das demandas, consta no relatório da ouvidoria da UNIPAMPA que o contato através de e-mails alcançou o percentual de 45% e os demais atendimentos foram realizados por telefone, pessoalmente ou por carta.

Com base nos relatórios das três ouvidorias das IES considera-se que as práticas de gestão se concentram em receber e contabilizar reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios. Também é perceptível que as demandas recebidas pelas ouvidorias se referem mais a reclamações e denúncias do que sugestões e elogios. Assim, os relatórios de gestão apresentam dados de atendimentos prestados, indícios de uma atuação restrita a medir “o nível de satisfação dos usuários dos serviços”.

Nos documentos analisados, não foi possível observar nenhuma manifestação de articulação entre as ações das ouvidorias e as instâncias representativas dos segmentos da comunidade acadêmica, como os conselhos. Tal constatação sugere que as atuações e decisões tomadas pelas ouvidorias são desvinculadas das instâncias de maior representação participativa na gestão universitária. Vale dizer que o cargo de ouvidor é ocupado por um funcionário indicado pelas respectivas reitorias de cada universidade e que, no que concerne as demandas recebidas pelas ouvidorias, cabe exclusivamente ao ouvidor tomar as decisões que julgar cabíveis.

Cabe destacar ainda o caso da ouvidoria da UNIPAMPA que, conforme a Resolução nº 59/2013, informa a possibilidade das denúncias resultarem na abertura de procedimentos e processos administrativos disciplinares movidos contra os/as servidores/as da instituição, o que indica o caráter de vigilância, controle e punição que essa instância tende a adquirir na gestão da educação superior naquela IES.

Por fim, entende-se que mecanismos de gestão cuja atuação acontece de modo unilateral e baseado em demandas individuais, manifestadas como reclamações, denúncias, sugestões ou elogios, tendem a expressar opiniões ou descontentamentos que não refletem, necessariamente, reivindicações pautadas coletivamente.

Desse modo, pode-se afirmar que a atuação das ouvidorias universitárias analisadas apontam para a adoção de um modelo de gestão empresarial que reduz a ação dos indivíduos a uma posição de clientela, a universidade à condição de prestadora de serviço e a educação como produto de mercado e não mais como direito social de uma cidadania plena.

Com base nos estudos de Foucault, nas sociedades contemporâneas surgem novas racionalidades políticas que engendram técnicas e procedimentos de governo das condutas individuais e coletivas, as quais refletem, ao mesmo tempo, o exercício de um poder disciplinar, cujos dispositivos incidem na disciplinarização dos corpos com vistas a normalização das ações, uma vigilância constante para que cada indivíduo demonstre uma conduta condizente com as regras sociais, e de um poder que organiza a vida das populações em conjunto, chamado biopoder. Vida das populações que se converte num

objeto de governo de si e dos outros para a promoção do equilíbrio social, econômico e político, em nome da prosperidade do conjunto da sociedade (FOUCAULT, 2008).

Segundo Rose (In: SILVA, 1998) O sujeito deve ser educado e persuadido (seduzido) a entrar numa espécie de aliança entre os objetivos e ambições pessoais e objetivos ou atividades valorizadas socialmente ou institucionalmente. Os sujeitos moldam suas vidas através das escolhas que fazem na família, no trabalho, no lazer etc. O governo age à distância sobre essas escolhas, forjando uma simetria entre as tentativas dos indivíduos de atribuir sentido à sua própria vida e os valores políticos de eficiência, produtividade e ordem.

Percebe-se que a gestão das universidades realizada por meio das ouvidorias vai ao encontro dessa ordem de governo das populações que constituem as comunidades acadêmicas e o entorno social onde as universidades estão inseridas, no sentido de delegar aos indivíduos o exercício de um poder de escolha pelo qual manifesta seu contentamento ou descontentamento com o “serviço educacional”. Esse sujeito capaz de fazer escolhas atua na administração de si e dos outros, indicando o que lhe parece ser uma educação de qualidade. São manifestações de opiniões que não expressam posições construídas coletivamente pelos segmentos que compõem as comunidades acadêmicas e as organizações sociais.

Por outro lado, numa gestão democrática as demandas são expressão das reivindicações coletivas e os conflitos não possuem um caráter negativo, mas construtivo. As relações conflitivas expressam a diversidade de demandas em disputa, os consensos são construídos de forma provisória e contingente, ou seja:

[...] requer a existência da multiplicidade, da pluralidade e do conflito. Sua especificidade consiste na legitimação do conflito e na rejeição de sua eliminação por meios autoritários Sua novidade reside na compreensão da diversidade não como algo negativo que deva ser eliminado, mas, ao contrário, valorizado o que requer a presença das instituições que estabeleçam dinâmicas específicas entre consenso e dissenso. Uma democracia pluralista, portanto, concede espaço para a expressão dos interesses e valores em conflito, deixando a necessidade do consenso limitada às instituições constitutivas da ordem democrática (MARQUES, 2008, p.93).

Além disso, as práticas de gestão, que passam a incorporar um modelo empresarial, tornam ainda mais frágeis os próprios segmentos que são enredados e governados de modo disseminado e difuso, o que também fragiliza os fóruns de discussão e de tomada de decisões produzidas pelos coletivos dentro e fora das universidades.

## Conclusões

É inquestionável que a participação social corrobora para o fortalecimento da educação superior pública e democrática. Contudo, a manifestação de opiniões ou queixas, ou mesmo elogios e sugestões, não significa participação efetiva. A gestão democrática demanda que a participação coletiva aconteça em instâncias representativas que congreguem os diferentes segmentos organizados e que possam disputar legitimidade nas discussões e decisões tomadas.

Portanto, a reconfiguração da gestão universitária com a introdução das ouvidorias implica na reversão do sentido da cidadania participativa pelo viés do consumo, uma vez que os sujeitos agem individualmente como usuários de um serviço, podendo manifestar satisfação ou insatisfação com o que recebem da instituição.

No bojo das políticas neoliberais, os conflitos são entendidos como atritos de interesses que devem ser geridos de modo a eliminá-los para a garantia de crescimento dos resultados positivos, ou seja, a “satisfação dos clientes”. Logo, os conflitos deixam de ser entendidos como inerentes aos meandros da vida social, presentes também nos ambientes universitários. Diferenças passam a ser divergências de um plano consensual único em que não há lugar mais para os conflitos.

As ouvidorias servem como mecanismos de engendramento de uma nova relação entre as IES e as comunidades por elas atendidas, em que a participação na gestão passa a ser traduzida como vigilância da educação superior e do trabalho nela realizado, possibilitando a punição nos casos em que se considere as denúncias procedentes. Assim, ao aderir à lógica neoliberal, as universidades operam mudanças na gestão que alteram sentidos outrora atribuídos e preconizados nas lutas sociais pela cidadania. Instala-se uma versão de gestão democrática híbrida que mescla mecanismos de participação nas decisões, como os conselhos universitários e os colegiados de curso, presentes na organização das universidades desde sua origem, a outros de controle externo, como as ouvidorias.

Resta pensar o quão se torna incongruente a coexistência de instâncias tão dissonantes no âmbito das universidades. A introdução de novos mecanismos de gestão, cuja procedência e atuação visam não à formação e o exercício da participação social efetiva, e sim a lógica do serviço e do consumo, compromete o exercício de democratização, já que esse exige o debate plural mediante a construção representativa das múltiplas demandas sociais, acadêmicas, científicas e educacionais em instâncias coletivas.

## Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES. *Código de Ética do Ouvidor/Ombudsmán*. Fortaleza, 19 dez 1997. Portal: ABO. Disponível em: <https://www.abonacional.org.br/codigo-de-etica> . Acesso em: 19 mar. 2022.
- BALL, S. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 2005, v. 35, n. 126, p. 539-564. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988, Brasília, DF: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/). Acesso em: 20 mai. 2017.
- BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 01 CRG/OGU , promulgada em 24 de junho de 2014. Brasília, DF: 2014. In: *Relatório Ouvidoria da Universidade Federal de Santa Maria*, UFSM, Santa Maria, RS: 2015. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/ouvidoria/index.php/atividades/relatorios/>. Acesso em: 16 jun. 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Lei n. 9.394* , promulgada em 20 de dezembro de 1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 1996. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf/](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf/). Acesso em: 20 jun. 2017.
- BRASIL. *Portaria nº 1.264*, de 17 de Outubro de 2008. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Brasília, DF: 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=672-sesupport-1624-2008-pdf&category\\_slug=documentos-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=672-sesupport-1624-2008-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 22 jun. 2017.
- CATANI, A. M.; DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. Políticas Públicas e reforma da educação no Brasil: impasses e perspectivas. *Revista Pro-Posições*, 2004, v. 15, n. 3 (45), p. 91-115. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643796/14997>. Acesso em: 10 jul. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2019-0081>.
- FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica*: Curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
- HORODYNSKI-MATSUSHIGUE, L.; HELENE, O. Novo PNE não define a qualidade da educação e tem viés privatista. *Revista ADUSP*, 2011, p. 34-39. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/revistas/50/rev50.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2017.
- JARDIM, H. de O. S.; VOSS, D. M. da S. As práticas de gestão da ouvidoria: desafios para a democratização da educação superior. In: *9º Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão*, Anais SIEPE 2017, Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, 21 a 23 de novembro de 2017. Disponível em: [https://guri.unipampa.edu.br/uploads/evt/arq\\_trabalhos/12521/seer\\_12521.pdf](https://guri.unipampa.edu.br/uploads/evt/arq_trabalhos/12521/seer_12521.pdf). Acesso em: 21 mar. 2022.

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

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

MORAES, D. C. P. de; *et.al.* Ouvidorias como dispositivos de gestão participativa de políticas públicas: sua história e experiência no Pará. In: *III Congresso de Gestão Pública, Anais CONSAD 2010*, Brasília. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-ia-df>. Acesso em: 18 abr. 2017.

ROSE, N. Governando a alma: a formação do eu privado. In: SILVA, Tomaz Tadeu da. *Liberdades reguladas: a pedagogia construtivista e outras formas de governo do eu*. Petrópolis, RJ: Vozes 1998, p. 30-45.

SÁ, A.; VILANOVA, F.; MACIEL, R. *Ombudsmen, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

TENÓRIO, R. M.; ANDRADE, M. A. B. de. A avaliação da educação superior no Brasil: Desafios e Perspectivas. In: LORDÉLO, José Albertino Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia (Orgs.) *Avaliação educacional: desatando e reatando nós* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 33-55. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788523209315>.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, UFPEL. *Histórico da Universidade*, 2015. Pelotas, RS: 2015. Disponível em: <http://portal.ufpel.edu.br/historico/>. Acesso em: 10 jul. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, UFPEL. *Relatório Ouvidoria*, 2015. Pelotas, RS: 2015. Disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/ouvidoria/regimento/>. Acesso em: 10 jul. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, UFSM. *Histórico da Universidade*, 2015. Santa Maria, RS, 2015. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/frederico/index.php/institucional/historico/>. Acesso em: 02 abr. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, UFSM. *Relatório Ouvidoria*, 2015. Santa Maria, RS, 2015. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/ouvidoria/index.php/>. Acesso em: 02 abr. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, UNIPAMPA. *Resolução n. 059*, de 27 de junho de 2013. Bagé, RS: 2015. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/ouvidoria/files/2013/07/Regimento-Ouvidoria3.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, UNIPAMPA. *Resolução n. 040*, de 24 de novembro de 2011. Estabelece a instalação da ouvidoria da UNIPAMPA. Bagé, RS: 2015. Disponível em: [https://sites.unipampa.edu.br/ouvidoria/files/2012/11/Res.-40\\_2011-Instala%C3%A7%C3%A3o-da-Ouvidoria-da-UNIPAMPA1.pdf](https://sites.unipampa.edu.br/ouvidoria/files/2012/11/Res.-40_2011-Instala%C3%A7%C3%A3o-da-Ouvidoria-da-UNIPAMPA1.pdf). Acesso em: 02 abr. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, UNIPAMPA. *Relatório Ouvidoria*, 2015. Bagé, RS: 2015. Disponível em: <http://www.unipampa.edu.br/portal/ouvidoria/>. Acesso em: 02 abr. 2017.

VOSS, D. M. da S. Os movimentos de recontextualização da Política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR): um Estudo de Caso no município de Pinheiro Machado (RS). 2012, 163 f. *Tese* (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, UFPEL, Pelotas, 2012. Disponível em: [http://repositorio.ufpel.edu.br/bitstream/123456789/1676/1/Dulce%20Mari%20da%20Silva%20Voss\\_Tese.pdf](http://repositorio.ufpel.edu.br/bitstream/123456789/1676/1/Dulce%20Mari%20da%20Silva%20Voss_Tese.pdf). Acesso em: 12 jan. 2017.