



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA NAZARÉ GONÇALVES PINHO

**A OUVIDORIA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM ENFOQUE NO MODELO ESTADUAL COMPARADO COM O
FEDERAL NO AMBITO DO PODER EXECUTIVO.**

FORTALEZA – CEARÁ
2016

MARIA NAZARÉ GONÇALVES PINHO

A OUVIDORIA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM ENFOQUE NO MODELO ESTADUAL COMPARADO COM O
FEDERAL NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

FORTALEZA – CEARÁ
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Pinho, Maria Nazaré Gonçalves.

A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública: um enfoque no modelo estadual comparado com o federal no âmbito do poder executivo [recurso eletrônico] / Maria Nazaré Gonçalves Pinho. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 95 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas..

Orientação: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior.

1. Controle Social. 2. Democracia. 3. Ouvidoria. 4. Políticas Públicas. I. Título.

MARIA NAZARÉ GONÇALVES PINHO

A OUVIDORIA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM ENFOQUE NO MODELO ESTADUAL COMPARADO COM O
FEDERAL NO AMBITO DO PODER EXECUTIVO

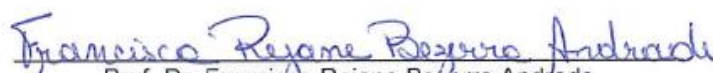
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

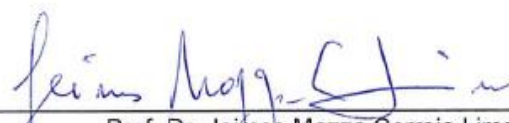
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 01/08/2016

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior
Universidade Estadual do Ceará - UECE


Prof. Dr. Francisca Rejane Bezerra Andrade
Universidade Estadual do Ceará - UECE


Prof. Dr. Jeimes Mazza Correia Lima
Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGP-CE)

“Se algum dia vocês forem surpreendidos pela injustiça ou pela ingratidão, não deixem de crer na vida, de engrandecê-la pela decência, de construí-la pelo trabalho.”

(Edson Queiroz)

AGRADECIMENTOS

A Deus por minha determinação, disposição e força de vontade.

Aos meus familiares que muito colaboraram com incentivo e parceria.

Ao meu orientador, professor Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior, pela orientação e confiança.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa, Profª. Drª Francisca Rejane Bezerra Andrade e Prof. Dr. Jeimes Mazza Correia Lima, pelas observações, questionamentos e sugestões.

Aos professores do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas.

À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE pela disponibilização das informações e apoio financeiro.

Aos colegas da CGE e em especial à: Adriana Nogueira de Oliveira, Carlos Rubens Moreira da Silva e Luanda Maria de Figueiredo Lourenço, pelas contribuições e sugestões recebidas.

RESUMO

O controle social é o direito que qualquer cidadão tem de participar do planejamento das demandas sociais, de acompanhar as políticas públicas e ações do governo. É também, a forma mais legítima de garantir que o recurso público seja de fato aplicado para atender as necessidades do cidadão. O objeto desta pesquisa é a criação de ouvidorias públicas no Brasil, que se constitui na mais nova forma de controle social, levando-se em conta que as ouvidorias têm como objetivo fundamental a interlocução entre a sociedade e os entes públicos. A ouvidoria é vista como mecanismo que possibilita a inversão de uma relação histórica conservadora entre Estado e cidadão, iniciando a transformação cultural na administração e na prestação dos serviços públicos. O objetivo da pesquisa foi compreender o processo de criação, implantação e desenvolvimento da Ouvidoria Geral no Estado do Ceará, tendo como referência a Ouvidoria Geral da União, no período de 2007/2014. A base metodológica será de aspecto qualitativo, dedutivo e descritivo, tendo como fontes de pesquisa, a CF/1988, a legislação pertinente às ouvidorias, e os relatórios e publicações nos sítios eletrônicos das referidas instituições. O referencial teórico, para apoio e aprofundamento das categorias correlatas, buscou-se nas obras de: Bobbio (2009), Bresser (1981), Franco (2007), Ferrer (2007), Holanda (1995), Rua (2009), Saravia (2006). Verificou-se que a ouvidoria geral do Estado atua de maneira semelhante ao modelo de atuação da ouvidoria geral da União, sob os pontos de vista normativos, tecnológicos e formativos. Sua função de atuar como órgão central de um sistema de ouvidorias é desempenhada também em similaridade com a União. Por ser a ouvidoria pública o órgão mais recentemente criado na estrutura administrativa pública brasileira, seu aprimoramento depende da atuação conjunta com outras instituições e com a sociedade, certamente, inúmeros desafios surgirão, mas, as ouvidorias, tanto da União como do Estado do Ceará, demonstraram compromisso e estratégias para fortalecer o mecanismo de transparência pública e controle social.

Palavras - chave: Controle Social. Democracia. Ouvidoria. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Social control is the right of any citizen to participate in the planning of social demands, to monitor public policies and government actions. It is also the most legitimate way to ensure that public funds are actually used to meet the needs of citizens. The object of this research is the creation of public ombudsmen in Brazil, which is the newest form of social control, taking into account that the ombudsmen have the fundamental objective of the dialogue between society and the public entities. The ombudsman is seen as a mechanism that enables the reversal of a conservative historical relationship between state and citizen, initiating cultural change in the administration and delivery of public services. The objective of the research was to understand the process of creation, implementation and development of the Ombudsman's Office in the State of Ceará, with reference to the Ombudsman of the Union, in the 2007/2014 period. The methodological base will be a qualitative, descriptive and deductive aspect, and as research sources, CF / 1988, the relevant legislation to ombudsmen, and reports and publications in electronic sites of those institutions. The theoretical framework to support and further development of related categories, were the works of: Bobbio (2009), Bresser (1981), Franco (2007), Ferrer (2007), Holanda (1995), Rua (2009), Saravia (2006). It was found that the overall state ombudsman acts similarly to the operating model of the general ombudsman of the Union in the points of standards, technologies and training view. Its function to act as a central body of an ombudsman system is also performed in similarity with the Union. Because the public ombudsman most recently created body in the Brazilian public administrative structure, its improvement depends on the joint efforts with other institutions and society certainly many challenges will arise, but the ombudsmen, both the Union and the State of Ceará, demonstrated commitment and strategies to strengthen the mechanism of public transparency and social control.

Key - words: Social Control. Democracy. Ombudsman. Public policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo das insatisfações recebidas no segundo semestre de 2014 na OGE.....	86
---	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Sistema Federal de Ouvidoria – e-ouv	49
Figura 2 –	Central de Atendimento Telefônico	61
Figura 3 –	Ouvidoria Móvel do Poder Executivo Estadual	62
Figura 4 –	Página de Acesso ao SOU- Sistema de Ouvidoria	66
Figura 5 –	Facebook da CGE	68
Figura 6 –	Twitter (@OuvidoriaCeara)	68
Figura 7 –	Engrenagem da ouvidoria pública	72
Figura 8 –	Competência – Responder aos cidadãos	74
Figura 9 –	Competência Reconhecer os cidadãos como sujeitos de direitos	75
Figura 10 –	Competência – Ouvir e compreender	75
Figura 11 –	Competência - Qualificar as expectativas dos cidadãos	76
Figura 12–	Competência – Demonstrar os resultados produzidos	76
Figura 13 –	PROFOCO	83
Figura 14–	Capacitações ofertadas pela CGE no período 2007- 2014	83
Figura 15 –	Demonstrativo das ouvidorias por meio de entrada	85
Figura 16 –	Símbolo do Projeto Ciranda Nacional de Ouvidorias	87

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Ouvidorias do Poder Executivo Federal - 2002 a 2014.....	50
Gráfico 2 –	Principais Canais Entrada das Manifestações - Ouvidorias Federais	51
Gráfico 3 –	Tipos de Manifestações recebidas em 2013- Ouvidorias Federais..	51
Gráfico 4 –	Público Atendido pelas Ouvidorias Federais.....	52
Gráfico 5 –	Gestão nas Ouvidorias Federais - Plano de Trabalho, Metas Anuais e Indicadores de Desempenho.....	53
Gráfico 6 –	Gestão nas Ouvidorias Federais - Avaliação dos Resultados, Pesquisa de Satisfação e Divulgação dos Relatórios de Atividades.....	54
Gráfico 7 –	Gestão nas Ouvidorias Federais- Sistema Informatizado e Integração com o Sistema de Protocolo.....	55
Gráfico 8 –	Atendimento nas Ouvidorias Federais.....	56
Gráfico 9 –	Repercussões das Ações das Ouvidorias Federais.....	57
Gráfico 10–	Principais Dificuldades Enfrentadas pelas Ouvidorias Federais.....	58
Gráfico 11–	Demandas de Ouvidoria por Grupo de Manifestações.....	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Características das Políticas Públicas.....	26
Quadro 2 –	Fases das Políticas Públicas.....	27
Quadro 3 –	Aspectos Normativos da OGU e OGE	79
Quadro 4 –	Aspecto Tecnológico da OGU e da OGE	81
Quadro 5 –	Aspecto Formativo da OGU e da OGE.....	82

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CEGE	Comitê Executivo de Governo Eletrônico
CF	Constituição Federal
CGD	Controladoria Geral Disciplinar
CGE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado
CGU	Controladoria e Ouvidoria Geral da União
DETRAN	Departamento Nacional de Transito
EC	Emenda Constitucional
ENCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
EUA	Estados Unidos da América
GTTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Minerais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Pesquisa Econômica Aplicada
ISSEC	Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará
LAI	Lei de Acesso a Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NTIC	Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGE	Ouvidoria Geral do Estado
OGU	Ouvidoria Geral da União
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCIVIL	Polícia Civil
PMCE	Polícia Militar do Ceará
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNPS	Política Nacional de Participação Social
SECON	Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral
SEDUC	Secretaria da Educação
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SESA	Secretaria da Saúde

SIS	Síntese de Indicadores Sociais
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SOMA	Secretaria da Ouvidoria Geral e do Meio Ambiente
SOU	Sistema de Ouvidoria
SSPDS	Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	POLÍTICA PÚBLICA DE OUVIDORIA	20
2.1	ESTADO MODERNO	21
2.1.1	Administração Pública.....	22
2.1.2	Políticas Públicas.....	24
2.1.3	Sociedade Brasileira, Controle e Participação Social.....	28
2.2	TRANSPARÊNCIA	36
2.2.1	Governo Eletrônico.....	38
2.2.2	Ouvidoria Pública.....	41
3	OUVIDORIA PÚBLICA - ANTECEDENTES E CRIAÇÃO	44
3.1	ANTECEDENTES	45
3.1.1	Criação da Ouvidoria Pública no Poder Executivo Federal.....	47
3.1.2	Criação da Ouvidoria Pública no Poder Executivo do Ceará.....	58
4	COMPARABILIDADE DA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO COM A OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO.....	71
4.1	CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES DE OUVIDORIA PÚBLICA	73
4.2	DESEMPENHO DA ATIVIDADE DE OUVIDORIA PÚBLICA	84
5	CONCLUSÃO	89
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

1 INTRODUÇÃO

A avaliação de quaisquer políticas públicas nasce da necessidade de se conhecerem seus pontos fortes e fracos, de sorte a manter aqueles e eliminar (ou pelo menos mitigar) esses últimos. E não é diferente para com a política pública de comunicação direta do cidadão com o gestor dos recursos públicos, ou seja, com aquele que é responsável pela prestação dos serviços para atender a população. Nesta linha, ganha justificada relevância o presente estudo comparativo, que consiste em descrever os possíveis resultados da política pública no público-alvo – qual seja da citada ferramenta de disponibilização do ato de ouvir, receber, registrar e tratar a manifestação do usuário das ações governamentais na prestação dos serviços públicos.

Este trabalho busca contribuir com o meio acadêmico, na produção de conhecimentos sobre a ouvidoria praticada no ambiente da administração pública. Considerando a escassez de informações sobre o tema, pretende-se também com o referido estudo dar visibilidade da contribuição da ouvidoria na melhoria da execução dos serviços públicos prestados a sociedade cearense. A escolha pelo tema ouvidoria decorreu da proximidade profissional no ambiente institucional, de modo a despertar o interesse em querer saber até que ponto a ouvidoria influencia na qualidade dos serviços que atendem às demandas do cidadão, entender como isso ocorre e se a mesma está desempenhando sua missão institucional conforme estabelecido em sua lei de criação e normativos subsequentes.

O objeto da investigação é a ouvidoria, seus objetivos e práticas, tal proposta comparativa tem por base as estruturas institucionais da Ouvidoria Geral do Estado do Ceará comparando com a Ouvidoria Geral da União, no qual serão abordados aspectos organizacionais e operacionais, buscando compreender seus processos de criação, implantação e desenvolvimento. Os objetivos específicos são:

- Descrever a origem e necessidade para a implantação dos mecanismos de participação social no Estado Brasileiro;
- Caracterizar a criação, implantação e desenvolvimento da política pública de Ouvidoria Geral do Ceará;

➤ Comparar a criação, implantação e desenvolvimento da Ouvidoria Geral do Ceará, com a Ouvidoria Geral da União.

Os questionamentos que se pretende responder neste estudo têm por base as seguintes perguntas:

- 1) As funções das ouvidorias públicas de fato tem relevância na participação social?
- 2) A estruturação da Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, atende aos padrões da Ouvidoria Geral da União?
- 3) Há um modelo padrão a ser seguido?
- 4) Quais as perspectivas da ouvidoria?
- 5) Que ações as ouvidorias públicas da União e do Estado desenvolvem visando prolongar sua missão no futuro?

Para subsidiar as categorias correlatas ao tema ouvidoria, buscou-se apoio e aprofundamento do assunto, nas obras dos autores: Bobbio (2009), Bresser (1981), Franco (2007), Ferrer (2007), Holanda (1995), Rua (2009), Saravia (2006). A descrição da origem e necessidade para a implantação dos mecanismos de participação social no Estado Brasileiro; a caracterização e a comparação da criação, implantação e desenvolvimento da política pública de Ouvidoria Geral do Ceará, com a Ouvidoria Geral da União, foram realizadas com base em consultas aos relatórios e livros publicados nos sítios eletrônicos das referidas instituições.

Registre-se, que tanto a OGE - Ouvidoria Geral do Estado quanto a OGU- Ouvidoria Geral da União disponibilizam em seus sítios eletrônicos, relatórios periódicos cujos conteúdos trazem informações dos respectivos órgãos, pertinentes a atividade de ouvidoria, os quais serão utilizados como base para este trabalho, de forma que, a pesquisa a realizar-se será documental, bibliográfica e descritiva. A consulta aos relatórios institucionais terá como limite àqueles publicados com dados do exercício 2014, por corresponder as últimas publicações disponíveis, até a conclusão desta dissertação. A pesquisa se enquadra como método dedutivo, que conforme conceitua Martins (2000):

Este método é definido como um conjunto de proposições particulares contidas em verdades universais. Parte da premissa antecedente (valor universal) e chega ao conseqüente conhecimento particular. (MARTINS, 2000, p. 27).

O primeiro capítulo mostra em linhas gerais a origem e os caminhos para a implantação dos mecanismos de participação da sociedade. E para melhor compreensão, serão citados os conceitos centrais das categorias relacionadas ao tema objeto da pesquisa. O primeiro tópico é iniciado com a contextualização do Estado Moderno; para entrar nas subdivisões: Administração Pública; Política Pública; no segundo tópico expõe-se a Sociedade Brasileira atual a partir de dados demográficos, o Controle e a Participação Social com subdivisão em: Transparência: Governo Eletrônico e Ouvidoria pública. As categorias estudadas pertencem ao contexto histórico do ambiente alicerce da participação social e sua concernente estruturação.

Relativamente ao segundo capítulo, o mesmo tratará da criação, implantação e desenvolvimento da política pública da Ouvidoria Geral da União e do Estado do Ceará, onde se faz uma retrospectiva histórica em relação ao instituto ouvidoria pública no Brasil, advento indiretamente viabilizado, por eventos, que contribuíram para a modernização das instituições estatais, da sociedade e da nova forma de relacionamento do cidadão. Todo avanço e velocidade na propagação das informações se deve às ferramentas digitais, frutos da tecnologia da informação, elementos propulsores da divulgação dos acontecimentos mundial e do comportamento de outras nações diante de assuntos intrínsecos ao governo e às crises decorrentes da governança. Neste capítulo, também serão identificadas e demonstradas práticas funcionais de ambas, apontando os elementos facilitadores ou dificultadores, informações que além de ampliar o conhecimento sobre o tema, poderão vir a ser utilizadas na análise estratégica da gestão social.

O terceiro capítulo apresentará o resultado da comparação dos modelos institucionais das Ouvidorias Gerais da União e do Estado do Ceará, com destaque para o seu funcionamento, visando identificar as práticas comuns em atendimento aos principais ordenamentos regulatórios, bem como a contribuição desta nova atividade estatal para a sociedade. De forma a evidenciar os resultados da atuação coordenada do órgão central de ouvidorias com suas unidades setoriais, observando

também os procedimentos que são objetos das recomendações emitidas e registradas nos relatórios das atividades.

A ouvidoria geral do Estado do Ceará atua de maneira semelhante ao modelo da ouvidoria geral da União, sob os pontos de vista normativos, tecnológicos e formativos. A sua função de atuar como órgão central de um sistema de ouvidorias é desempenhada também em similaridade com a União. Por ser a ouvidoria pública o órgão mais recentemente criado na estrutura administrativa pública brasileira, seu aprimoramento depende da sua atuação conjunta, com outras instituições e com a sociedade, decerto, inúmeros desafios surgirão, mas, as ouvidorias, tanto da União, como do Estado do Ceará, demonstraram compromisso e estratégias para fortalecer o mecanismo de transparência pública e controle social.

2 POLÍTICA PÚBLICA DE OUVIDORIA

Para uma melhor compreensão do leitor, neste capítulo serão citados os conceitos centrais das categorias relacionadas ao tema ouvidoria, que é o objeto desta pesquisa. O primeiro tópico refere-se ao Estado Moderno; com as subdivisões: Administração Pública e Política Pública. No segundo tópico expõe-se sobre a Sociedade Brasileira a partir da demografia, o Controle e a Participação Social, com subdivisão em: Transparência; Governo Eletrônico e Ouvidoria Pública. As categorias estudadas pertencem ao contexto histórico, do ambiente alicerce da participação social e sua concernente estruturação no Estado brasileiro.

A disposição dos tópicos nesta ordem tem como objetivo, facilitar o entendimento de como se iniciou o processo de envolvimento da sociedade na gestão da coisa pública, onde a figura do cidadão é fruto da democracia, regime que para alguns autores se encontra consolidado, mas, que para outros ainda está em fase de formação, já que apresenta situações nas quais é vista como uma semidemocracia, isto porque suas instituições revelam características mistas de regime democrático e de autoritarismo, situação que exige a participação de todos para o fortalecimento da democracia e da cidadania.

Ao tratar do tema ouvidoria pública, e em especial a realizada preferencialmente pela internet (conforme será oportunamente demonstrado), se faz necessária uma abordagem contextual da evolução do Estado até o alcance do instrumento de participação - ouvidoria, que é o canal de entrada das manifestações da sociedade para com o Estado. É também reconhecido como um mecanismo que possibilita a inversão de uma relação histórica conservadora, entre Estado e cidadão, introduzindo a transformação cultural na administração e na prestação dos serviços públicos. E para corroborar sobre a cultura relacional travada entre Estado e cidadão, traz-se a lume as palavras do ex ministro brasileiro Helio Beltrão, que definiu o Programa Nacional de Desburocratização como uma proposta política com fins de, através da administração pública “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”. (WAHRLICH, 1984, p. 72-87 *apud* BRESSER 2004).

Na consecução do ato administrativo de formulação das políticas públicas para o atendimento das necessidades da população, tidas como um problema público, a presença do Estado é fundamental, assim como a participação da sociedade. A seguir será abordado o Estado Moderno, ciclo estatal em que foi criada a ouvidoria para atender a determinada demanda social, ou seja, este capítulo percorrerá o caminho para o processo de criação, implantação e desenvolvimento da ouvidoria pública no Brasil.

2.1 ESTADO MODERNO

Uma das características essenciais do Estado Moderno é a soberania, instituída a partir da Paz de Westfália, que foi uma série de tratados de paz na metade do século XVII, inaugurando o moderno sistema de relações internacionais. A soberania é o poder supremo sobre determinado território, possui o sentido de supremo, o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação de espaço territorial.

O Estado Moderno é um fenômeno relativamente recente, surgido a partir do absolutismo, período em que as monarquias européias adotavam o patrimonialismo como modelo de gestão. Com o desenvolvimento do liberalismo ocorrido a partir das Revoluções Americana e Francesa no século XVIII, começa a exigência por uma administração pública racional e impessoal. Então em meados do século XIX o modelo burocrático se desenvolve.

Relativamente à organização, o Estado Moderno se constituiu na passagem dos meios reais de autoridade e administração que eram de domínio privado, para a propriedade pública, e o poder de mando que era exercido como um direito individual fosse expropriado primeiro em benefício do príncipe absoluto e depois do Estado, introduzindo a novidade de separar a esfera pública da privada.

No Brasil, as condições necessárias para a formação do Estado Nacional deu-se com a chegada da coroa portuguesa em 1808, quando a administração pública foi relativamente aparelhada. Segundo Weber (apud BOBIO 2009, pg.98) as características essenciais do Estado Moderno são: (i) ordem legal; (ii) a burocracia; (iii) a jurisdição compulsória sobre um território; (iv) a monopolização do uso legítimo da força. Modesto Florenzano (2007, p. 33), ao estudar as origens e o

desenvolvimento do Estado moderno, vê nele quatro “aparatos de poder” essenciais: “autonomia financeira, burocracia permanente remunerada pelo Estado e dele dependente, exército permanente e Igreja nacional”. No plano social, surgem as três novas classes sociais: a burguesia, os trabalhadores assalariados, e, em uma segunda fase, a classe profissional ou a tecnoburocracia. Nesse processo evolutivo a coordenação da sociedade caberá ao Estado.

Sobre o surgimento do Estado moderno, traz-se a lume a citação, do autor Bobbio:

A história do surgimento do Estado moderno é a história dessa tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário por meio da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais (BOBBIO, 2009, p.98).

Uma nação e um estado são o resultado de uma construção social e política e é sob a perspectiva da formação do estado moderno no território brasileiro, com foco no ciclo político democracia e justiça social que se desenvolverá este estudo comparativo. Sem esquecer que a nação de cada país possui estágios diferentes da forma de perceber e pensar o mundo social.

2.1.1 Administração Pública

Para falar da administração pública, primeiramente, cumpre fazer uma breve incursão sobre seus modelos teóricos que são: Patrimonialismo; Burocrático e Gerencial. O Patrimonialismo, fenômeno de longa duração tem sua origem nas sociedades patriarcais, nas quais a comunidade vivia ao redor do senhor e servia a este em troca de proteção. Modelo este que esteve presente nas monarquias européias absolutistas, nele o patrimônio público é tratado como se fosse particular, sua prática oficialmente perdurou até o ano de 1850, o que não significa dizer que o mesmo não esteja presente até hoje.

No Patrimonialismo o príncipe administrava os bens públicos como se fossem seus, já que não havia patrimônio público e sim patrimônio real, do rei. O trabalhador real mantinha uma relação pessoal de submissão, sua fidelidade não era para com o interesse público e sim para com o seu senhor. Os cargos eram considerados prebendas que significa emprego rendoso mais de pouco trabalho.

Não havia um salário fixo determinado, e no início quando ainda faziam parte da comunidade doméstica, esses trabalhadores se alimentavam na mesa do senhor e eram equipados com peças e vestimentas usadas a partir do seu guarda roupa.

No Brasil o patrimonialismo perdurou oficialmente até a década de 1930 como a forma de dominação predominante na administração pública, contudo, atualmente ainda há confusão entre o patrimônio público e o privado, principal característica deste modelo de gestão. Mas, é a partir da década de 1930, que o país passa a adotar uma administração burocrática.

O modelo Burocrático desenvolveu-se com o surgimento do capitalismo e da democracia, nele se defende a separação do público e do privado, criando limites legais para a atuação da administração pública. Este modelo entrou em declínio a partir da década de 1970, devido à crise fiscal originada nas duas crises do petróleo. Foi praticado oficialmente no período de 1850 até 1980.

A administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, como forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Porém, na medida em que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle burocrático. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: A administração pública gerencial, que é a gestão por resultados.

A administração pública gerencial foi aplicada inicialmente pelos governos Thatcher no Reino Unido e Reagan nos EUA no início dos anos 1980. O modelo prega a redução das atividades estatais e a autonomia do gestor público, bem como a mudança no foco do controle do processo, como fazia a burocracia para o resultado. No Brasil, o modelo gerencial surge em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no qual o Estado passa a ser orientado pelo princípio da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, e pela implementação de uma cultura gerencial nas organizações estatais.

Desse modo, para suprir as lacunas dos modelos anteriores, o gerencialismo propõe-se a atender a expansão das funções econômicas e sociais do

Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Porém, anote-se que os três modelos sucederam-se no tempo, mas, não deixaram de existir na medida em que o outro surgia, pois, apesar de prevalecer o gerencialismo, tanto o patrimonialismo quanto a burocracia, ainda estão presentes na gestão pública atual.

2. 1. 2 Políticas Públicas

As políticas públicas são o principal instrumento disponível ao Estado para a realização dos fins constitucionais, por meio da atuação da Administração Pública na utilização dos recursos públicos. A Carta Magna de 1988, no artigo 3º, estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses objetivos são reforçados em outros artigos da CF/1988, que ora se transcrevem:

Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:...

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

À luz do pensamento de Maria das Graças Rua (2009), as políticas públicas são de responsabilidade do Estado, que as executa por meio da “alocação imperativa de recursos” na forma de decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. É importante lembrar que os governos têm graus de liberdade para desenhar e efetivar suas políticas, podendo, então, afetar, em maior ou menor grau, tanto o desempenho econômico como a difusão do bem-estar entre

a população. Uma definição oferecida por Schmitter (*apud* RUA 2009) diz que a “política é a resolução pacífica para os conflitos”.

Enrique Saravia (2006) ao responder o que é uma política pública, assim aduz:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p, 28 e 29).

Com efeito, as políticas públicas tornam-se necessárias para atender aos direitos de segunda geração que compreendem os direitos sociais, como educação, saúde e assistência social, exigindo a atuação positiva do Estado. Como as políticas públicas, são instrumentos de concretização dos direitos previstos e garantidos nas leis, é somente com a existência de uma política pública que as pessoas poderão usufruir seus direitos sociais. Entretanto, este atendimento não se concretiza em sua totalidade, nem passivamente, pois se trata de uma relação de conflitos para o acesso à distribuição de recursos escassos, geralmente identificados como riqueza, poder e prestígio e todos os seus instrumentos.

Saravia cita Thoenig que considera que os elementos que podem caracterizar uma política pública são cinco:

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um ‘quadro geral de ação’; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores. (THOENIG *apud* SARAVIA. 2006 p.32).

As políticas públicas passam por diversos estágios, em cada um deles, os atores, os processos, as coalizões e as demandas envolvidas são diferentes. As etapas de formulação (preparação da política pública), implementação (a decisão política e sua formalização por meio de uma norma jurídica) e avaliação (apuração

do alcance dos resultados previamente estabelecidos). Conforme se verifica no quadro 1:

Quadro 1 - Características das Políticas Públicas

Classificação	Tipos	Descrição
Quanto à natureza ou grau da intervenção	Estrutural	Buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
	Conjuntural ou Emergencial	Objetivam amainar uma situação temporária, imediata.
Quanto à abrangência dos possíveis benefícios no público alvo	Universais	Para todos os cidadãos.
	Segmentais	Para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.)
	Fragmentadas	Destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.
Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários	Distributivas	Visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo.
	Redistributivas	Visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos.
	Regulatória	Visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Fonte: Políticas públicas; coletânea /Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi./Brasília: ENAP/ 2006. Elaborado pela a autora

Dando seqüência às informações conceituais tecidas sobre Políticas Públicas, apresenta-se a seguir no quadro 2 suas fases com as respectivas descrições.

Quadro 2 - Fases das Políticas Públicas

Fases	Descrição
Formação da agenda	Discussão permanente de quais temas são considerados importantes e que merecem ser objeto de políticas públicas.
Elaboração	Preparação da formulação. Envolve a identificação e delimitação do problema, a determinação das possíveis alternativas para sua solução, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.
Formulação / decisão	Envolve a escolha da alternativa de solução a ser utilizada, seguida da declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.
Implementação	Planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. É a preparação da execução.
Execução	Conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização.
Acompanhamento	Processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.
Avaliação	Consiste na mensuração e análise, <i>a posteriori</i> , dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas.

Fonte: Políticas públicas / Maria das Graças Rua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009- Elaborado pela autora.

2. 1. 3 Sociedade Brasileira, Controle e Participação Social

Como ensinou Durkheim (*apud* BRESSER, 1981), uma sociedade é um conjunto de pessoas interdependentes que forma um todo maior do que a simples soma das suas partes. No Brasil, no período colonial a grande massa da população era escrava e analfabeta, tinha-se uma economia de fase capitalista escravocrata e mercantil. Era, portanto, um produto da administração dos impérios antigos que conquistavam colônias, mas não se interessavam em transferir para elas sua cultura superior, satisfazendo-se apenas em cobrar impostos, e mantendo relativamente intocados o idioma, os costumes e as práticas produtivas da colônia.

No que tange a formação da sociedade brasileira, Sérgio Buarque (1995) em seu livro *Raízes do Brasil*, traz como questão central a busca pelo entendimento, do processo de transição sociopolítica, vivido pela sociedade brasileira nos anos 1930, identificando no conteúdo histórico daquele presente, que passado estava para ser superado e que futuro se avizinhava. Sua obra faz uso do material histórico para identificar as amarras que impedem no presente o nascimento de um futuro melhor. Nesse esteio, o autor identifica que o atraso do povo surge como conseqüências do predomínio do patriarcalismo sobre o funcionamento das instituições societárias, especialmente as estatais.

Ao examinar as concepções, instituições e formas de vida das gerações passadas, o autor o faz tendo em vista que elas ainda oprimem e influenciam a vida da sociedade contemporânea. Sérgio Buarque (1995) acreditava estar em via de ser superada, e reconstruiu fragmentos de formas de vida social, de instituições e de mentalidades, nascidas no passado, mas que ainda faziam parte da identidade nacional. Para ele, a característica principal da colonização portuguesa foi o espírito de aventura – a ânsia de prosperidade sem custo, de títulos honoríficos e de riqueza fácil. Foi este espírito que orientou a colonização e estimulou os portugueses a adaptarem-se às circunstâncias e a copiarem o que já estava feito ou as rotinas comprovadas.

Uma das teses centrais de *Raízes do Brasil*, a família patriarcal foi o elo social através do qual a tradição personalista e aventureira herdada dos colonizadores portugueses se firmou e imprimiu sua marca na sociedade como um

todo. Dentre as conseqüências do predomínio do patriarcalismo sobre o funcionamento das instituições públicas e atividades estatais, cita que o indivíduo formado em um ambiente dominado pelo patriarcalismo dificilmente conseguirá distinguir entre o domínio público e o privado. No caso do Brasil, sempre predominou não só na administração pública como em outras áreas, o modelo de relações gerado na vida doméstica - a esfera dos laços afetivos e de parentesco.

Para discorrer sobre a sociedade atual, primou-se pela sua composição, coletando dados apresentados, concernentes à demografia, extraídos do SIS/2015 – Síntese de Indicadores Sociais - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2015/IBGE, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/2014, seguindo as explanações recebidas por ocasião dos ensinamentos de Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais.

Os aspectos demográficos citados têm a finalidade de demonstrar o tamanho da população da sociedade atual brasileira, comportamento e composição segundo suas características, informações que se consideram relevantes para o conhecimento do panorama social, elemento parte na relação, Estado e Cidadão, qual seja: O público alvo das políticas públicas sociais.

Bem, segundo os dados do SIS/2015 no período dos anos de 1940 a 2014, a população brasileira aumentou quase cinco vezes e o país se tornou urbano, subindo a taxa de urbanização (de 31,3% para 85,10%). A população do Brasil aumentou de 41,2 milhões em 1940 para 202,7 milhões de habitantes no ano de 2014, e levando em consideração que o Brasil é um país essencialmente urbano, então, a demanda social pelos serviços públicos encontra-se nas cidades e regiões metropolitanas.

A pesquisa do IBGE também mostrou que nesse mesmo período, a população envelheceu, e que o país conseguiu reduzir em cinco vezes a taxa de analfabetismo e aumentar em três vezes a escolarização de crianças entre sete e catorze anos. Além disso, a agricultura e a pecuária, que em 1940 ocupavam 32,6% da população, declinaram em 2014 para 17,9%.

A partir do final da década de 1960, houve significativa redução da natalidade entre as camadas mais privilegiadas da sociedade e nas regiões mais

desenvolvidas do país. Essa situação acabou colaborando para uma importante mudança na estrutura etária da população brasileira, que aparece com um perfil mais envelhecido e o ritmo de crescimento mais baixo.

A base da pirâmide etária do Brasil mudou e deu sinais de envelhecimento para sua sociedade. O número de crianças de até 14 anos equivale a pouco mais de 25% e, no extremo oposto verifica-se um relevante aumento da população com 70 anos ou mais de idade, indicando uma melhoria na qualidade de vida dos idosos, e apontando o problema da desproporção de um número menor de jovens pra sustentar um número maior de idosos, o que em outras palavras quer dizer, um número menor de trabalhadores ativos contribuintes da seguridade social para um número maior de beneficiários inativos. Segundos os estudiosos dessa área, o crescimento do número de idosos, faz surgir um novo problema social, pois a situação irá gerar demandas de outros tipos de serviços sobre os sistemas de proteção social, os quais serão, provavelmente, dispendiosos, especialmente na saúde.

A evolução do crescimento da população brasileira foi ao cume na história nacional, pois somente no último século ela multiplicou-se por mais de dez, se no ano de 1900 residiam no Brasil cerca de 17 milhões de pessoas, atualmente a população, segundos dados do IBGE é superior a 202,7 milhões. Anote-se que em 2014, as pessoas de 0 a 29 anos de idade representam 45,7% da população, e a proporção de adultos de 30 a 59 anos de idade 40,6%, assim como a participação dos idosos de 60 anos ou mais de idade, 13,7%. Neste período a composição da população por gênero foi de 51,6% de mulheres e 48,4% de homens.

A desigualdade social no Brasil tem sido entendida nas últimas décadas, como decorrência do efetivo processo de modernização, que tomou o país a partir do início do século XIX. Mostrando que juntamente com o desenvolvimento econômico, também cresceu a miséria, as disparidades sociais – educação, renda, saúde, etc. – a flagrante concentração de renda, o desemprego, a fome que atinge milhões de brasileiros, a desnutrição, a mortalidade infantil, a baixa escolaridade, a violência, etc.

De acordo com o primeiro Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/2010) sobre a América Latina e Caribe, o Brasil tem o terceiro pior índice de desigualdade no mundo, (empatando com o Equador e perdendo para a Bolívia e Haiti) e, que apesar do aumento dos gastos sociais nos últimos dez anos, apresentou baixa mobilidade social e educacional entre gerações. Convém mencionar que o combate à desigualdade social, deixou de ser vista, apenas como responsabilidade nacional e passou a receber regulação de instituições multilaterais, como o Banco Mundial.

Mesmo com altos índices de pobreza no Brasil, o último Censo em 2014 apontou a redução da desigualdade social no país. Além do aumento de renda dos mais pobres, os dados do IBGE demonstraram também queda da mortalidade infantil e aumento da frequência escolar, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, que continuam sendo as mais pobres do país.

Pesquisas recentes mostram que os negros constituem a maioria da população desempregada e da grande massa dos que recebem salário mínimo. Além disso, são eles que compõem as altas taxas de analfabetismo e dos que vivem na miséria. Essa situação atual tem origens históricas num passado marcado pela exploração econômica e humana, cujas estratégias de dominação se materializavam das mais diversas formas, dentre elas a escravidão.

Dados oficiais, como os da ONU ou do IBGE, apontam para o fato que, nos últimos anos, o governo do Brasil se aproximou, como nunca, das pessoas mais pobres, retirando aproximadamente, 28 milhões de brasileiros da pobreza absoluta e inserindo outros 36 milhões na classe média. Mas, mesmo com todo este avanço, 16 milhões de pessoas ainda permanecem na condição de extrema pobreza.

Para falar do ponto de vista sociopolítico, sintetiza-se o entendimento de Luiz Carlos Bresser Pereira no artigo publicado na Folha de São Paulo, em agosto de 2013, no qual faz breve discussão sobre os atuais movimentos de tensão sociais, ressaltando que talvez a única alternativa que resta ao povo é a de protestar e pressionar por condições mínimas de emprego e sobrevivência, e que certo grau de conflito é inerente a qualquer democracia, mesmo às mais prósperas.

Na oportunidade o autor emitiu opinião relacionada ao pensamento democrático, citando a democracia como elemento basilar dos manifestos sociais (jornadas de junho) ao afirmar que a democracia é o regime do conflito social:

E o que diz o pensamento democrático? Afirma que o conflito social e o debate público são dois elementos constituintes das democracias modernas. Não existe democracia sem convivência com conflitos e sua solução através do compromisso ou da argumentação, ou de uma combinação de ambos. Democracia é o único regime político no qual os conflitos são considerados o princípio mesmo do seu funcionamento (BRESSER, 2013, p.19).

É através do controle social que a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar as instituições públicas.

O controle social, na perspectiva democrática contemporânea, tem suas bases na teoria de Rosseau que atribuiu ao povo o poder de controlar as ações do executivo, numa visão ideal do Estado totalmente controlado pelo povo, por ser este o real detentor da soberania e, o estado à expressão da vontade geral. O controle da sociedade sobre o estado em defesa do interesse público sobre o interesse privado nos negócios público é um bom referencial para analisar a atual realidade das políticas públicas no Brasil. (CORREIA, 2004, *apud* da SILVA, 2010 p.71).

Nesse passo, acerca do instituto do controle social tem-se que:

O controle social é uma modalidade de controle cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, individualmente, manifestando-se na participação em audiências públicas e em órgãos colegiados, tais como conselhos gestores de políticas públicas, além da utilização de instrumentos legais como as denúncias e representações dirigidas às Cortes de Contas, as ações populares etc. (SANTOS, 2002, p. 18).

O controle social pode ser considerado o maior dos controles aplicados na utilização dos recursos públicos, desde que para isso, a sociedade seja esclarecida e tenha interesse na cidadania, fortalecendo a democracia. O controle social pode ser exercido diretamente pelo cidadão ou pela sociedade organizada, e se enquadra na modalidade de controle externo, já que é praticado por alguém que não se encontra na estrutura institucional do órgão controlador.

A participação do cidadão no contexto sociopolítico é um bom indicador do desenvolvimento de um povo. Os países mais desenvolvidos tendem a ter um forte controle social, pois os cidadãos se preocupam com a aplicação das verbas públicas, o que repercute diretamente na qualidade e na consecução dos serviços públicos prestados pelo Estado.

Aqui cabe realçar que o controle social não exclui a atuação dos controles oficiais (externo e interno), nem vice-versa. Ambos são na verdade complementares e é dessa adjacência que se pode estabelecer portentoso sistema de controle das finanças estatais.

O controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público. (MILESKI *apud* LIMA, 2009, p. 19).

Mas, o que pode dificultar um pouco a afirmação do controle social, é a cultura da não participação das pessoas, por medo de perseguições no caso de denúncias, ou mesmo por desconhecimento para aqueles que seriam beneficiários potenciais das políticas assistenciais. O fato é que, a maior parte dos brasileiros vive à margem dos direitos sociais e políticos, sem saber como usufruir da cidadania, essa desinformação juntamente com a falta de educação cidadã e o despreparo da população convergem com afirmação de Di Pietro (1998) quando afirma:

Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes. (DI PIETRO, 1998, p.1,2).

A democracia participativa no Brasil foi inaugurada com a promulgação da Constituição Republicana de 1988 que instituiu diversos mecanismos de participação popular, incentivando o exercício da cidadania como recurso de controle social por meio de Conselhos Deliberativos e Audiências Públicas, entre outros. Por outro lado, fortaleceu também os organismos encarregados do controle institucional, ampliando a independência e as competências do Ministério Público e os sistemas de Tribunais de Contas.

No plano democrático, a prática da participação e do controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública, que sendo pública pertence a todos. Assim a democracia direta, que “se caracteriza pela participação direta e pessoal da

cidadania na formação dos atos de governos”, consoante definição de SILVA (2009, p. 145), é fundamental para a estruturação do Estado democrático.

Neste sentido, a participação é uma das formas de controle social, e a concepção teórica do direito pela participação é trabalhada por DIAS, segundo a qual:

No Estado Democrático de Direito, é o princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas. Deve haver, portanto, a presença do elemento popular na formação da vontade do Estado e da Administração. (DIAS, 2003, p.135).

[...]

O Estado Democrático de Direito, portanto, envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, por meio da pluralidade de idéias, culturas e etnias, da possibilidade de convivência de formas de organização e de interesses diferentes na sociedade. (DIAS, 2003, p.135).

Ante as considerações acostadas, denota-se que as informações dispostas nos Portais da Transparência, criados pela Lei nº 131/2009, permitem ao cidadão comum verificar a regularidade e o desempenho da gestão governamental (federal, estadual, municipal ou distrital), a partir de dados procedentes do orçamento, finanças e patrimônio públicos.

A esse respeito, são lapidares as palavras de Silva (2009, p. 340), *in verbis*:

A noção de transparência no âmbito governamental é cada vez mais empregada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos, em especial no que se refere à política fiscal e à capacidade contributiva. A ênfase a essa abertura constitui um dos alicerces da democracia representativa, pois incentiva o comportamento voltado para o espírito público e inibe a ação dos que se julgam donos da informação. Paralelamente, fornece informações de apoio à decisão dos administradores tanto em relação à redução de custos de monitoramento das ações como à promoção de melhorias na governança corporativa dos governos.

Desta feita, os principais mecanismos e instancias de participação social, elencados pelo Decreto Federal nº 8.243/2014, artigo 2º são:

Conselhos de Políticas Públicas: Instancia colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.

Comissões de Políticas Públicas: Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.

Audiências Públicas: Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais.

Fóruns Interconselhos: Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade.

Consultas Públicas: Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação.

Conferências Nacionais: Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.

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

Mesas de diálogo: Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos, no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.

Ambientes Virtuais de Participação Social: Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Das formas de participação social acima elencadas, verifica-se que existem diferentes formas de participação direta, algumas institucionalizadas e outras não, contudo todas são legítimas e devem ser ouvidas e respeitadas pelo Estado. Como exemplos de uma forma de participação social não institucionalizada citam-se as manifestações populares ocorridas em todo o Brasil em junho de 2013 e em março e abril de 2015. Tais manifestações ocorreram de forma espontânea, sem a observância de regramentos ou prescrições oficiais, por isso, foram manifestações do tipo não institucionalizadas.

Por outro lado, há diversos meios institucionalizados de participação direta e que são utilizadas há muito tempo, como as conferências e audiências públicas. Apesar de esses meios institucionalizados estarem em funcionamento há

muitos anos, apenas em 2014 a União no sentido de organizar as instâncias e mecanismos de participação, organizou-as mediante a edição do Decreto Federal nº. 8.243/2014.

2. 2 TRANSPARÊNCIA

O direito à informação constitui um ramo relativamente novo, que busca garantir sua autonomia em face dos direitos comunicativos: Liberdade de expressão, comunicação e de imprensa. Sua formalização internacional deu-se após a segunda Guerra Mundial, mediante a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 da Organização das Nações Unidas (ONU) ao estabelecer no artigo 19 que todas as pessoas possuem o direito à liberdade de opinião e expressão, o qual “inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Indissociável do princípio democrático o acesso à publicização administrativa se caracteriza também como um direito fundamental do cidadão, possuindo, segundo Canotilho (2002) um substrato positivo identificado como o dever estatal de possibilitar o livre acesso à informação como condição indispensável ao conhecimento, à participação e ao controle da Administração, e outro substrato negativo que garante o segredo das informações relacionadas à segurança da sociedade. Essa conclusão pode ser extraída a partir do inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna de 1988:

Art. 5[...] XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A transparência pública é um tema em destaque nos cenários nacional e internacional, isso porque permite a funcionalidade do controle social. Ou seja, é uma maneira de capacitar o cidadão e, ao mesmo tempo, fortalecer a gestão pública democrática. Os objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil preceituam que a atividade pública, tem como objetivo a realização do bem-estar dos cidadãos. O cumprimento desse objetivo, em uma sociedade desigual e complexa como a brasileira, está ligado a diversos elementos.

O primeiro deles é a importância da democracia, como regime político no qual se dá o exercício do poder que emana do povo. A democracia, portanto, é um elemento, que garante a liberdade de expressão e a participação da sociedade nas instituições políticas. Por isso, um regime democrático dificulta a propagação da corrupção, já que o Estado se encontra submetido aos olhos e ouvidos da sociedade. Para isso acontecer, a Constituição Federal de 1988, previu diversos instrumentos de controle da população sobre as contas públicas.

Democracia significa, literalmente, poder do povo. Isso não quer dizer governo pelo povo. O poder sempre se diz em última análise: não se confunde com a administração dos assuntos correntes, nem mesmo com o governo atribuído a uma pessoa ou grupo. O que distingue, entre os gregos, a democracia das outras formas de poder por eles concebidas – aristocracia e monarquia – é que nestas duas a decisão em última instância cabe a um grupo dos melhores (os aristoi, que têm a arete, isto é, a excelência de caráter) ou a um só, o rei. Na democracia, decide o demos, povo, mas isso não quer dizer que toda e qualquer medida de governo seja sua. (RIBEIRO, 2010, p.127).

Ressalte-se, que a conquista legal de instrumentos democráticos de controle e transparência pública, entendidos de maneira isolada, não é suficiente para a efetivação do controle social. Só o fato de criação das normas sobre o assunto, não resolve os problemas de cultura política e institucional, baseada ainda nas práticas patrimonialistas. Há um déficit de mecanismos democráticos e formas de educação – escolar, comunitária, familiar – para ensinar ao povo o que é cidadania e quais são os seus direitos. Essa lacuna de educação cidadã dificulta o cumprimento do compromisso do Poder Público com o controle social. A transparência se caracteriza ativa quando há a disponibilização das informações pelos órgãos e instituições e passiva quando ocorre o acesso e busca destas informações pelo cidadão.

A LRF Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, é o marco da transparência dos atos governamentais na gestão fiscal:

Art. 48 LRF – São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A lei Complementar 131/2009 estabeleceu novas regras para o art.48 da LRF 101/2000, com destaque para o inciso II do parágrafo único, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 48. [...]

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Antes mesmo da criação da Lei Complementar nº 131/2009, o Estado do Ceará já desenhava os contornos de seu futuro Portal da Transparência, mediante edição da Lei Estadual 13.875/2007, na qual se dispôs que a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) seria o órgão responsável pela manutenção desta ferramenta de controle social.

2. 2. 1 Governo Eletrônico

O século XX foi marcado pela modernização das atividades econômicas, pela evolução dos meios de comunicação e pela velocidade da informação que transformaram o mundo, antes delimitado e demarcado por fronteiras terrestres. Os benefícios do fenômeno global foram incontáveis: proporcionou o avanço da tecnologia, facilitou a circulação financeira, a troca de informações em tempo real, mais acesso a produtos e serviços e o compartilhamento de melhorias e descobertas entre países, garantindo o acesso de países em desenvolvimento, podendo ser considerado, de certo modo, um produto de justiça social.

Vive-se a sociedade informática, as novas tecnologias de informação e comunicação alcançam as relações dos indivíduos, sejam familiares e sociais, profissionais e também na gestão pública. A expansão da internet representou um dos grandes fenômenos da primeira década do século XXI, proporcionando mudanças substanciais nos processos econômicos, culturais e políticos, resultando na oferta de novos serviços a disposição do cidadão, como por exemplo, o governo eletrônico.

O Governo eletrônico caracteriza-se pela utilização de tecnologias de informação e comunicação para melhorar a gestão da informação na administração pública e aprimorar os serviços oferecidos aos cidadãos, aumentando a eficiência e

a eficácia da gestão pública, além de incrementar a transparência do setor público. O termo governo eletrônico tem foco no uso das novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade.

Na relação governo-cidadão, o principal objetivo é o desenvolvimento da cidadania, por meio da universalização de serviços públicos, promoção da transparência, abertura de canais de comunicação para sugestões e reclamações, etc. O governo eletrônico além de promover essa relação em tempo real e de forma supostamente efetiva, seria ainda, indutor de boas práticas de governança e de mudança nas estruturas de governo, proporcionando mais efetividade, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão gerencial.

O livro digital da CÂMARA DOS DEPUTADOS (2012) ao contextualizar o tema governo eletrônico, assim afirma:

As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) sempre influenciaram a evolução da sociedade e, conseqüentemente, a natureza dos governos. A imprensa, o rádio e a televisão, por exemplo, revolucionaram a forma como as pessoas se comunicavam, obtinham informação e transmitiam conhecimento. Ao mesmo passo, eles foram e continuam sendo, para os governos, meios para informar e para se comunicar com a sociedade, bem como instrumentos de propaganda. Ou seja, historicamente, conforme texto da Commonwealth (2001) eles envolveram interações sociais, econômicas e políticas, e sempre vem introduzindo novas formas de interatividade.

A internet destaca-se dentre as novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC). Ela pode, por um lado, ser uma ferramenta para a simplificação da interface entre os diversos segmentos da sociedade e o governo (e vice-versa) e, por outro, auxiliar no incremento da eficiência do setor público (FERRER e SANTOS, 2004 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS 2012, p.22).

[...] A origem do governo eletrônico (e-government) remonta a 1993, nos Estados Unidos, quando o governo lançou a “Iniciativa de Infraestrutura da Informação Nacional” (National Information Infrastructure Initiative). O objetivo desse programa era incentivar a indústria de equipamentos de tecnologia da informação e, com isso, contribuir para uma revolução informacional que mudaria o estilo de vida, as formas de trabalho e a interação entre as pessoas, além de construir uma plataforma tecnológica, “na qual indústria, governo e universidades integrariam seus sistemas de informação.” (p. 29, tradução livre).

Nesta perspectiva, segundo a obra acima citada, as novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC) podem desempenhar relevante papel:

Portanto, pode se afirmar que, no âmbito sociopolítico, o governo eletrônico situa-se, por um lado, no contexto da reforma do estado e, por outro, no advento da Sociedade da Informação. A necessidade de responder a pressões resultantes da globalização, demandas fiscais, sociedades em evolução e expectativas dos cidadãos tem gerado um contínuo processo de reforma. Tal processo, no entanto, deveria ir também ao encontro de uma ampla gama de objetivos da chamada boa governança, buscando legitimidade, legalidade, transparência, accountability, integridade, efetividade, coerência, participação e consulta (OCDE, 2003).

No Brasil, o marco inicial do processo de inserção do governo nas discussões acerca do uso das tecnologias da informação e comunicação foi a criação do programa “Sociedade da Informação”, em dezembro de 1999, com o objetivo de “viabilizar a nova geração da Internet e suas aplicações em benefício da Sociedade Brasileira”. Com tal esforço, em setembro de 2000, o Governo Federal produziu, dentre outros documentos, o chamado “Livro Verde”, que identificou o conjunto das ações estabelecidas para impulsionar a Sociedade da Informação no País, contemplando ampliação do acesso à Internet, meios de conectividade, formação de recursos humanos, incentivo à pesquisa e ao crescimento, comércio eletrônico e desenvolvimento de novas aplicações.

No ano 2000 o Governo lançou as bases para a criação de uma sociedade digital ao criar um Grupo de Trabalho Interministerial - GTTI com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Em julho de 2000, o GTTI propôs uma nova política de interação eletrônica do Governo com a sociedade apresentando um relatório preliminar GTTI Consolidado contendo um diagnóstico da situação da infraestrutura e serviços do Governo Federal, as aplicações existentes e desejadas e a situação da legislação de interação eletrônica.

Em outubro de 2000 foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), o que pode ser considerado um dos marcos do compromisso do Conselho de Governo em prol da evolução da prestação de serviços e informações ao cidadão. A gestão do governo eletrônico brasileiro é da atribuição do CEGE, presidido pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República. No Brasil, a política de governo eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: junto ao cidadão; na melhoria da sua própria gestão interna; e na integração com parceiros e fornecedores. A ouvidoria pública que se realiza

preferencialmente pela internet é um serviço oferecido na estrutura do sistema do governo eletrônico, e é sobre ela que se discorre em seguida.

2. 2. 2 Ouvidoria Pública

Nessa esteira, a Carta Magna de 1988 convocou os cidadãos a participarem da administração pública, juntando à democracia representativa a democracia participativa. A instituição de alguns mecanismos de participação popular nas decisões antes limitadas à esfera burocrática justificou sua proclamação como a “Constituição Cidadã”. Caberá conseqüentemente, neste momento, uma abordagem sobre o mecanismo de controle social, em especial, sobre a ferramenta ouvidoria, objeto deste trabalho.

Destaque-se que não havia previsão legal expressa sobre a criação das ouvidorias na Constituição Federal, nem em nenhuma lei complementar ou ordinária. Por isso, a base legal para a institucionalização de ouvidorias no poder público, é a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que alterou a redação do art. 37 da CF/88:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

O Decreto Federal nº 3.507/2000, estabeleceu as diretrizes normativas para a fixação de padrões de qualidade do atendimento prestado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundações que atendem diretamente aos cidadãos. Observou o §2º do Art. 40 do referido Decreto a obrigatoriedade da aferição do grau de satisfação dos usuários com o atendimento recebido, indicando a necessidade da criação de uma unidade administrativa ou metodologia para realizá-la.

A função de ouvidoria na Administração Pública corresponde à de ombudsman, mais usual na iniciativa privada. Seus propósitos são: receber

observações, queixas e dúvidas dos cidadãos; buscar soluções e respostas a tais comunicações; e subsidiar os gestores com dados e informações que promovam o aprimoramento das atividades e serviços públicos. Assim, a implementação de Ouvidorias Independentes se constitui em mais uma forma de controle social, na medida em que essas ouvidorias têm como objetivo fundamental servir de interlocutores entre a sociedade civil e os órgãos públicos responsáveis legais pela constatação e defesa dos direitos que, por ventura sejam violados.

Segundo Vaz (2003), o princípio básico do trabalho de um ouvidor (também conhecido como ombudsman) é o de ser um representante dos cidadãos dentro do governo, agindo de forma independente no desempenho de suas funções, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão. Atuando dessa forma, o ombudsman pode se converter em uma fonte de informações de avaliação dos serviços pelos cidadãos.

Citam-se a seguir dois conceitos sobre a ouvidoria, um na visão de Maia (2007) e o outro do órgão central de ouvidoria da união:

A ouvidoria apresenta-se como instrumento democrático de controle de avaliação da gestão pública, porque não discrimina quem dela se utiliza e permite o acompanhamento dos atos da Administração Pública, bem como a correção daqueles atos viciados. Tal fato contribui para a gestão ética, transparente, eficiente e de qualidade quanto ao serviço prestado. (MAIA, 2007, p. 49):

Neste esteio, a ouvidoria permite ao usuário dos serviços públicos sua manifestação e relato do problema ou dificuldade encontrada no momento da realização do serviço que lhe é destinado, assim, o objeto desta demanda se apresenta como uma espécie de controle, não só da qualidade, mas, inclusive da realidade do que acontece do outro lado do balcão da burocracia, ambiente em que foi planejada a política pública, ora em execução.

Ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p.8).

Nessa concepção, a Ouvidoria Pública busca a solução de conflitos extrajudiciais, por isso pode vir a ser mediadora eficaz. Não é apenas canal entre o cidadão e a administração pública, é um instrumento de participação e transparência que pode ocorrer ou interferir em qualquer fase de uma política pública. A agregação e análise das reclamações recebidas devem servir de base para dois procedimentos importantes: (1) informar a estrutura gerencial do órgão reclamado sobre a incidência de problemas, servindo como indutor de mudanças estruturais, e (2) informar ao público sobre as mudanças introduzidas na estrutura como resultado da atividade, além de formar uma base de dados para eventuais estudos de aperfeiçoamento técnico da gestão.

A ouvidoria na forma do portal eletrônico é uma ferramenta que possibilita ao usuário externo e interno interagir em tempo real com o governo sobre o fato objeto da sua demanda, exercendo assim o direito de ser ouvido pela gestão pública. É importante destacar que demandas que sejam objeto de processo judicial não devem ser remetidas a ouvidoria. A Ouvidoria Pública atua, fundamentalmente, no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania repercutam na melhoria dos serviços públicos prestados.

O capítulo seguinte terá como escopo a criação da Ouvidoria Geral do Estado do Ceará e da União, caracterizando a criação, implantação e desenvolvimento das mesmas. O objetivo é identificar e demonstrar a situação atual de ambas, apontando os elementos facilitadores, informações que além de ampliar o conhecimento sobre o tema, poderá vir a ser utilizado para a análise estratégica da gestão social.

3 OUVIDORIAS PÚBLICAS – ANTECEDENTES E CRIAÇÃO

Neste capítulo será feita uma retrospectiva histórica em relação ao instituto ouvidoria pública no Brasil, advento indiretamente viabilizado, por eventos, que contribuíram para a modernização das instituições estatais, da sociedade e da nova forma de relacionamento do cidadão. Pode se afirmar, que o evento da globalização iniciado a partir do mercantilismo praticado pelos navegadores marítimos, e que na atualidade representa o momento vivido pela sociedade no cenário mundial, viabilizou a diversos países a difusão e troca cultural, econômica e principalmente a divulgação entre os povos dos acontecimentos internacionais. A globalização é um evento muito importante na propagação da transparência governamental e para a prática do controle por meio da sociedade, que pode ser assimilada e copiada.

Assim, serão apresentados os antecedentes, a criação, implantação e desenvolvimento da Ouvidoria Geral do Estado do Ceará e da União. Informações que poderão ser utilizadas na ampliação do conhecimento sobre o tema ouvidoria pública, bem como na análise estratégica da gestão social, haja vista, que as Ouvidorias são instituições relativamente novas no Brasil e que, para se consolidar, dependem de um trabalho contínuo, consistente e de qualidade. Ouvidorias públicas são instâncias de controle e participação social, pois por meio delas os cidadãos podem manifestar-se a respeito do funcionamento do Estado, possibilitando o aprimoramento da gestão.

Também deve ser levado em conta que as ferramentas digitais frutos da tecnologia da informação são elementos propulsores na disseminação dos acontecimentos mundiais e de como se comportam outras nações diante dos assuntos relacionados ao governo e das crises decorrentes da governança. Todas essas informações contribuem e influenciam, mesmo que indiretamente, às pessoas nos temas ligados ao Estado e ao governo, o que em outros tempos não era tão evidente, considerando a ausência dos recursos e inovações tecnológicas. Destaque-se que diante da abertura obrigatória das informações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio da Lei Federal de Acesso a Informação nº 12.527/2011, estão sendo aperfeiçoadas as ferramentas digitais para facilitar o acesso das informações, com a tendência de que o público seja atendido nas

diversas formas oferecidas pela internet, feito que fomenta a prática de ouvidoria tanto para os entes públicos, quantos para os cidadãos

3.1 ANTECEDENTES

O Manual de Ouvidoria Pública - *rumo à participação*, publicado pela CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/2015, assim contextualiza o histórico da ouvidoria pública no Brasil:

Antes da Constituição de 1988:

O cargo de “ouvidor” existia no Brasil colonial, porém com um significado totalmente distinto do que possui hoje. Em 1538 foi nomeado o primeiro Ouvidor da Colônia, que era responsável por aplicar a lei da Metrópole e comunicar ao rei de Portugal o que acontecia nas terras colonizadas. O ouvidor, portanto, não auxiliava o cidadão na efetivação de seus direitos, atuando apenas como uma espécie de representante do Rei. Ainda que fosse utilizado o termo “ouvidor”, portanto, ele trazia um significado que em nada se relaciona com o trabalho desempenhado pelas ouvidorias públicas atualmente.

Em 1823, na proposta original da primeira constituição brasileira, surgiu uma idéia semelhante à instituição da ouvidoria pública. A previsão era de que cada província tivesse um “Juiz do Povo”, que seria responsável por receber manifestações dos cidadãos. Essa proposta, porém, foi enterrada quando a Constituição de 1824 foi outorgada por D. Pedro I. O tema da criação e implantação das Ouvidorias Públicas começou a ser discutido de forma mais vigorosa por volta dos anos 1960 e 1970. Mas, nesse período, o cenário político não dava margem a inovações dessa natureza, orientadas à participação e ao controle social.

Durante a década de 1980, com o início da democratização, surgiram movimentos sociais reivindicando participação social no Poder Público, a exemplo das organizações de bairro e do movimento sindical. Após um longo processo de reivindicações e lutas sociais foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que instituiu um Estado Democrático de Direito, fundamentado na realização da cidadania e na dignidade da pessoa humana, e comprometido com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

O momento anterior à Constituição Federal de 1988 houve o ensaio de criação da ouvidoria, em moldes diferentes do atual, no Brasil colônia os interesses em questão eram do colonizador, que ouvia e vigiava os colonizados, com o objetivo de resguardar os interesses de Portugal. O caminho trilhado para a criação e implantação das Ouvidorias Públicas se deparou também em determinado período com o cenário político que não dava margem a inovações orientadas à participação e ao controle social. No decorrer de mais de quatro séculos o cargo de “ouvidor” não visava proteger o cidadão na realização de seus direitos, mesmo sendo utilizado o

termo “ouvidor”, ele trazia um significado e atuação diferente do desempenhado pelas ouvidorias públicas atualmente.

Período democrático

A partir da Constituição Federal de 1988, as ouvidorias públicas se expandiram como instâncias de controle e participação social. Ao afirmar, de forma inédita, que “todo o poder emana do povo” e deve ser exercida diretamente, a Constituição promoveu a criação e a formalização de vários instrumentos capazes de viabilizar controle do Estado pela sociedade, bem como sua participação em relação às ações do Estado. Por isso, ela é considerada o principal marco normativo das ouvidorias públicas, e também dos outros mecanismos e instâncias de participação social como, por exemplo, as conferências, as audiências públicas e os conselhos de políticas públicas.

Além dessa previsão legal, o trabalho das ouvidorias está respaldado especificamente pelo artigo 37, §3º da Constituição, que diz o seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Um dos aspectos das atividades de controle diz respeito à verificação da legitimidade da utilização dos recursos públicos, ou seja, a forma como se gasta a arrecadação estatal. Pode se dizer que as atividades de controle se tornam completas com a participação social, promovida por meio das Ouvidorias Públicas.

Em 1986, o Decreto-Lei nº. 215/1986 criou a primeira Ouvidoria Pública no Brasil, na cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná. Na esfera pública federal, a primeira Ouvidoria foi do IBAMA em 1989, criada por meio da Lei nº 7.735/1989. Antes disso, porém, viu-se que o ato de atender ao cidadão, de ouvi-lo, é algo realmente novo, e que está apenas em fase inicial. A estrutura do Estado, como foi dito no capítulo anterior, comporta em sua administração um saldo do modelo de gestão patrimonial, no qual o Estado e seus bens patrimoniais, dentre eles, os recursos são tratados, como se, aos administradores pertencessem.

3.1.1 Criação da Ouvidoria Pública no Executivo Federal

As ouvidorias públicas ganham espaço no processo de redemocratização do Estado brasileiro, com a promulgação da Constituição de 1988. Desde então, o número de ouvidorias públicas tem crescido significativamente. Mas, o que é uma ouvidoria pública federal? O Decreto Federal nº 8.243/2014, ao instituir a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, no art. 2º, inciso V, assim conceitua:

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

A Lei nº 10.689/2004 ajusta a denominação de Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União, que, pelo Decreto nº 4.785/2003, tem, entre outras, a competência de coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal.

A Ouvidoria Geral da União é Integrante da estrutura do órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal (CGU), a OGU atua de forma integrada com as áreas de Correição, Auditoria, Transparência e Combate à Corrupção, alicerçando pontes entre a sociedade civil e estas áreas e ampliando o espaço do controle e da participação social no ciclo da gestão.

Uma das atribuições da Ouvidoria-Geral da União (OGU) é acompanhar, orientar e auxiliar as Ouvidorias do Poder Executivo Federal no cumprimento de sua missão institucional. A Ouvidoria Pública atua, fundamentalmente, no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem a melhoria dos serviços públicos prestados (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012).

O objetivo primordial da Ouvidoria-Geral da União é promover a Institucionalização de sistema federal de ouvidorias públicas capaz de garantir atendimento de excelência às manifestações dos cidadãos e aprimoramento constante de políticas e de serviços públicos, tendo em vista o fortalecimento da

participação social como meta e como método de realização do Estado Democrático de Direito. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012).

Do livro Ouvidorias do Poder Executivo Federal, publicado em 2013 pela CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, transcrevem-se as seguintes considerações sobre ouvidorias públicas federais:

As ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal são unidades administrativas dos ministérios e órgãos da Presidência da República e das suas entidades vinculadas, instituídas com a finalidade de assegurar aos cidadãos o direito de serem ouvidos e terem suas demandas pessoais e coletivas tratadas adequadamente no âmbito do órgão ou entidade a que pertencem. (CGU, 2013, p.28),

São, essencialmente, estruturas de mediação nas relações que os cidadãos, isoladamente ou por meio de suas instituições civis, estabelecem com o órgão/entidade pública, em busca de informações ou de apresentação de sugestões, críticas, elogios, queixas e denúncias. (CGU, 2013, p.29).

Da leitura do que acima foi exposto, depreende-se o quanto é importante o papel da ouvidoria pública, entretanto, ressalte-se que sua função não é resolver os problemas apontados nas manifestações, é mediar. Anote-se que as mudanças estruturais demandam tempo para se firmarem, e uma prática inovadora, como a de receber críticas e reclamações por parte dos usuários dos serviços públicos, não deixa de ser um grande desafio para a própria ouvidoria.

Se a ouvidoria instalada for prestar atendimento presencial, sua estruturação física precisa observar os requisitos necessários ao ambiente para este tipo de atendimento, como por exemplo, disponibilizar um guichê para atender as pessoas. Atualmente não há muitas ouvidorias que prestam esse tipo de atendimento, mas, dependendo do público-alvo, pode ser essencial. As ouvidorias que prestam atendimento presencial devem ficar próximas à entrada do prédio, em local de fácil acesso e visibilidade, devidamente sinalizado. Mas, os atendimentos de ouvidoria pública ocorrem preferencialmente por meio eletrônico, na CGU o acesso a ouvidoria federal pode ser também via sistema eletrônico e-ouv, no qual o cidadão poderá denunciar, reclamar, solicitar, sugerir, elogiar e solicitar informações, conforme figura ilustrativa 1.

Figura 1 – Sistema Federal de Ouvidoria – e-ouv



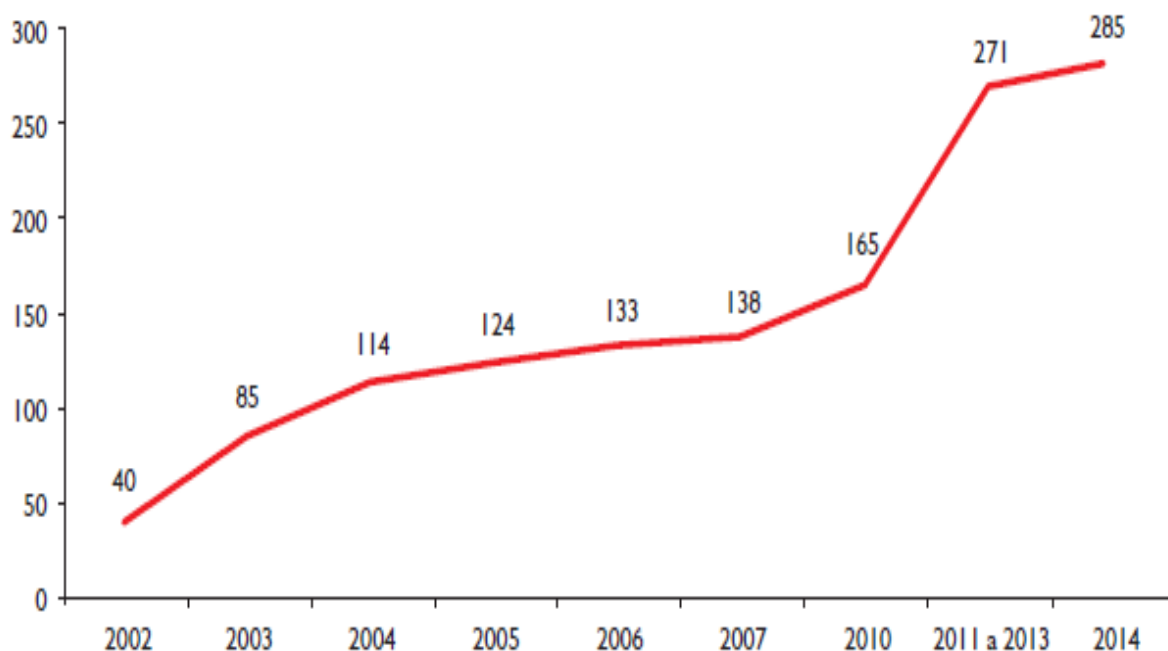
Fonte: www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/denuncia-e-manifestacoes

A implantação do sistema e-ouv atende a Instrução Normativa nº. 01/2014 da Ouvidoria Geral da União, estabeleceu que as ouvidorias públicas federais têm a obrigação de “produzir dados, informações e relatórios sobre as atividades realizadas” (art. 3º, V). A Ouvidoria Geral da União, por sua vez, tem o dever de “manter sistema informatizado que permita o recebimento e tratamento das manifestações recebidas pelas ouvidorias do Poder Executivo federal” (art. 3º, § 3º, I). Assim, a adesão ao sistema informatizado da OGU – o e-Ouv – permite que as obrigações da IN sejam cumpridas de maneira automática, já que a OGU tem acesso às informações constantes no sistema. As ouvidorias federais que não integram o e-Ouv continuam com a obrigação de repassar informações à OGU.

Foi fonte de consulta o exemplar Projeto Coleta OGU 2014, produto do trabalho realizado no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica 01/2014, celebrado entre a União, por intermédio da Controladoria Geral da União – CGU e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Cujos dados serão a seguir apresentados,

como por exemplo, a evolução das ouvidorias nos órgãos e entidades federais, no período 2002 a 2014, que aponta um total de 285 unidades de ouvidorias, conforme o gráfico 1.

Gráfico 1 - Ouvidorias do Poder Executivo Federal - 2002 a 2014

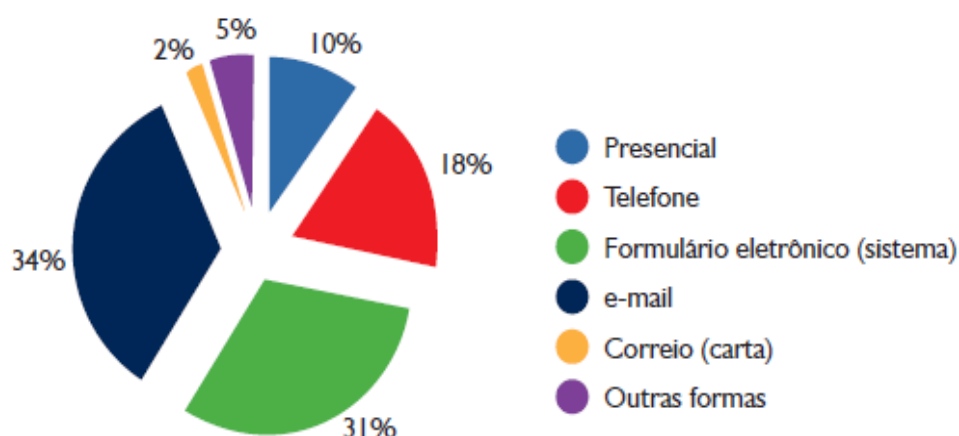


Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

As Ouvidorias Federais compreendem as Agências Reguladoras, Bancos, Comissões, Institutos e Autarquias, Empresas Públicas, Entidades de Fiscalização Profissional, Fundações, Hospitais, Instituições de Ensino, Ministérios, Organizações Militares e Presidência da República.

Com relação ao registro das demandas de ouvidoria pública no âmbito da União, as principais formas de entradas das manifestações recebidas pelas ouvidorias federais em 2013, o acesso por e-mail e pelo formulário eletrônico (sistema e-ouv) respondem juntos por 65% das demandas, seguido pelo atendimento por telefone o tridígito 162, conforme pode ser visto no gráfico 2:

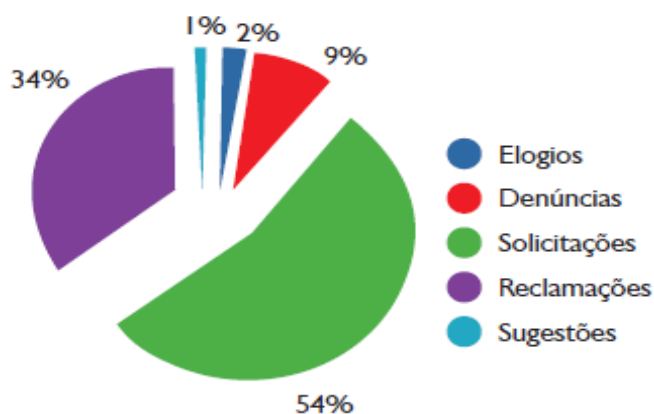
Gráfico 2 - Principais Canais Entrada das Manifestações - Ouvidorias Federais



Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

A análise da distribuição média entre os tipos de manifestações recebidas em 2013, pelas ouvidorias federais, mostra a prevalência das solicitações (54%) seguida das reclamações (34%), vide gráfico 3:

Gráfico 3 - Tipos de Manifestações recebidas em 2013- Ouvidorias Federais.

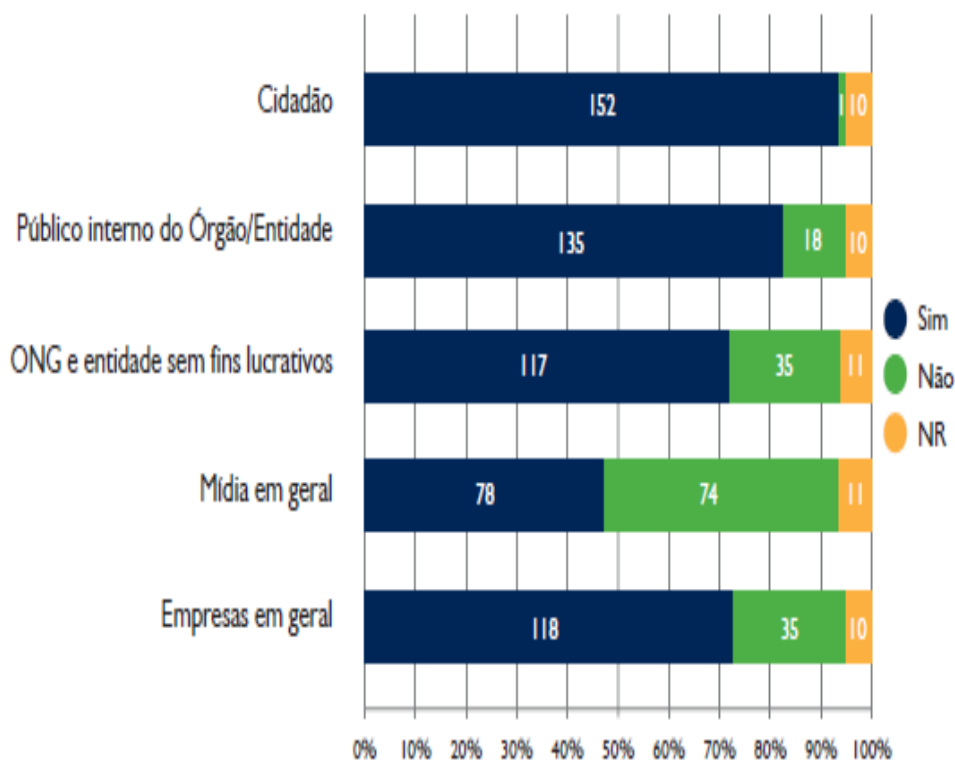


Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

Em relação ao público atendido pela OGU, o citado relatório demonstra que 93% das ouvidorias recebem demandas provenientes dos cidadãos, e 83% são dos colaboradores do respectivo órgão ou entidade. Grande parte também se volta para demandas oriundas de pessoas jurídicas: 72% recebem manifestações de

ONG e entidades sem fins lucrativos, o mesmo percentual de empresas em geral e 48% da mídia em geral. Conforme descrito no gráfico 4:

Gráfico 4 - Público Atendido pelas Ouvidorias Federais.

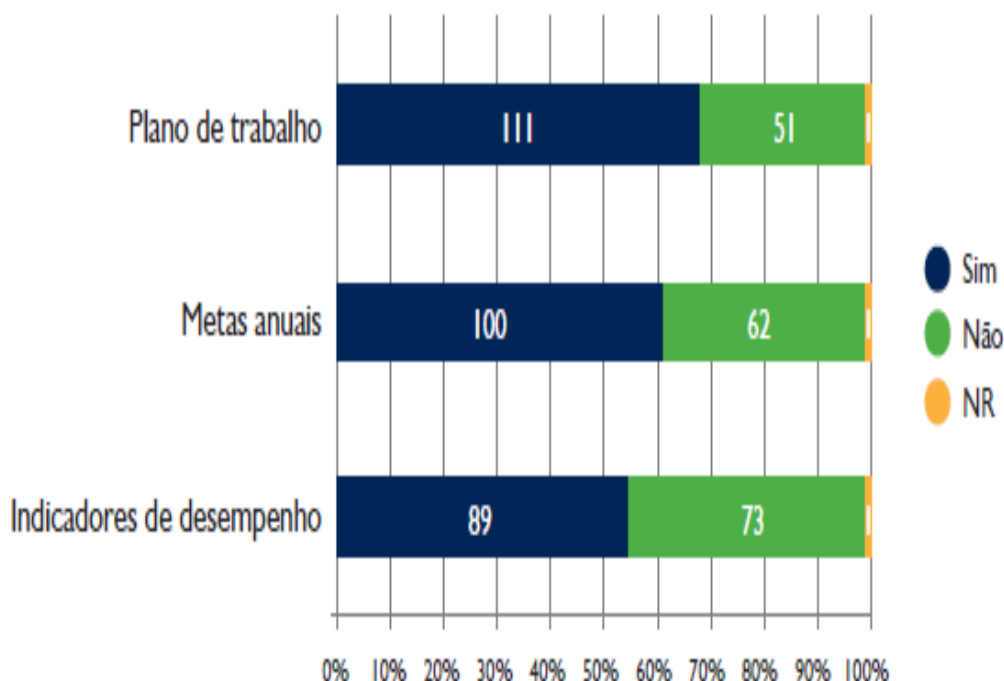


Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

A pesquisa da Ouvidoria Geral da União envolvendo as respectivas ouvidorias federais, também contemplou os planos de trabalhos, metas e indicadores de desempenho. O plano de trabalho é uma ferramenta de gestão por meio da qual se determinam as ações a serem executadas no período, com fins a obtenção dos objetivos preestabelecidos. É fundamental que tal instrumento esteja acompanhado de: (i) metas, que estabelecem e comunicam os níveis esperados de desempenho, (ii) indicadores de desempenho, que se destinam a acompanhar o alcance das metas, viabilizando a correção tempestiva de eventuais desvios. O plano de trabalho é elaborado anualmente.

Entre as ouvidorias federais, 68% possuem plano de trabalho, 61% metas anuais e, 55% indicadores de desempenho, conforme se constata nos dados de gestão no gráfico 5:

Gráfico 5 - Gestão nas Ouvidorias Federais - Plano de Trabalho, Metas Anuais e Indicadores de Desempenho.



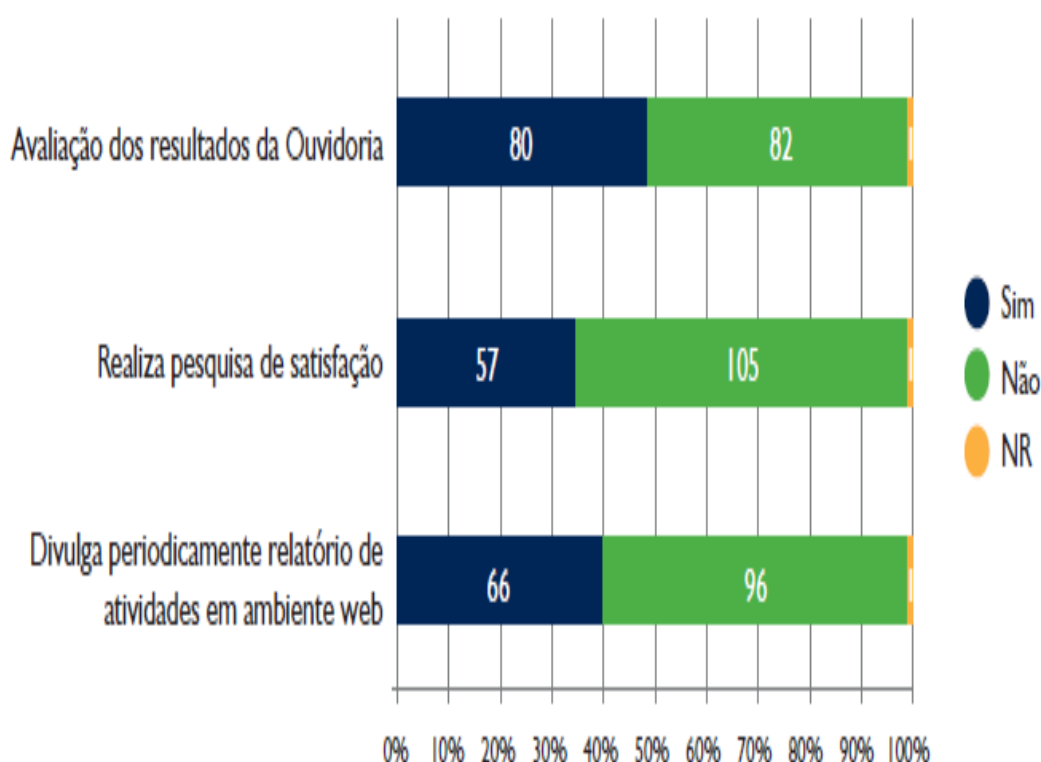
Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

As ouvidorias devem demonstrar os resultados produzidos em razão da participação social, produzindo relatórios gerenciais capazes de subsidiar a gestão pública: a participação social, entendida como a influência direta da população nos processos decisórios do Estado, só acontece de verdade se as manifestações apresentadas pela população influenciarem de alguma forma a tomada de decisões dos agentes públicos. A incorporação de uma sistemática de avaliação de resultados permite, às ouvidorias públicas, aferir o alcance do que se propôs realizar para o período considerado, além de oferecer subsídios com vistas à melhoria de suas ações no futuro.

Assim, no que se refere aos itens de Gestão: Avaliação de resultados, Pesquisa de Satisfação e Divulgação dos Relatórios de Atividades, a pesquisa revela que apenas 49% das ouvidorias federais avaliam seus resultados, 35% fazem

a pesquisa de satisfação (que busca aferir o grau de satisfação dos cidadãos quanto à atuação das ouvidorias), e 40% divulgam periodicamente seus relatórios de atividades em ambiente web, vide dados contidos no gráfico 6:

Gráfico 6 - Gestão nas Ouvidorias Federais - Avaliação dos Resultados, Pesquisa de Satisfação e Divulgação dos Relatórios de Atividades.

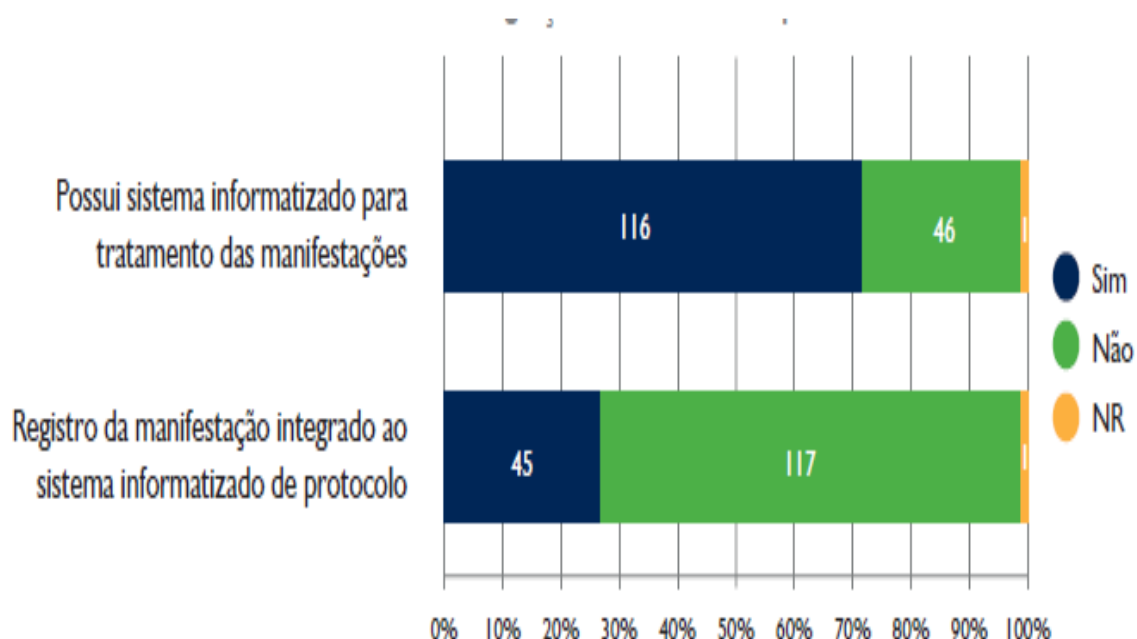


Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

São inúmeras as vantagens da adoção de um sistema informatizado para o tratamento das manifestações recebidas pelas ouvidorias públicas, dentre elas a padronização do procedimento e a imparcialidade no atendimento. Das ouvidorias federais 71% possuem sistema informatizado, deste total em 28% das ouvidorias há integração entre o registro de manifestações e o sistema informatizado de protocolo do órgão ou entidade, que ao registrar numericamente a demanda no sistema de protocolo do órgão, assegura ao usuário controle e acompanhamento sobre o mesmo, além de garantir que a mesma seguirá o tramite operacional e caso ocorra

algum imprevisto, o mesmo será registrado no respectivo processo. O quantitativo que representa esta informação, pode ser verificada no gráfico 7:

Gráfico 7 - Gestão nas Ouvidorias Federais- Sistema Informatizado e Integração com o Sistema de Protocolo.

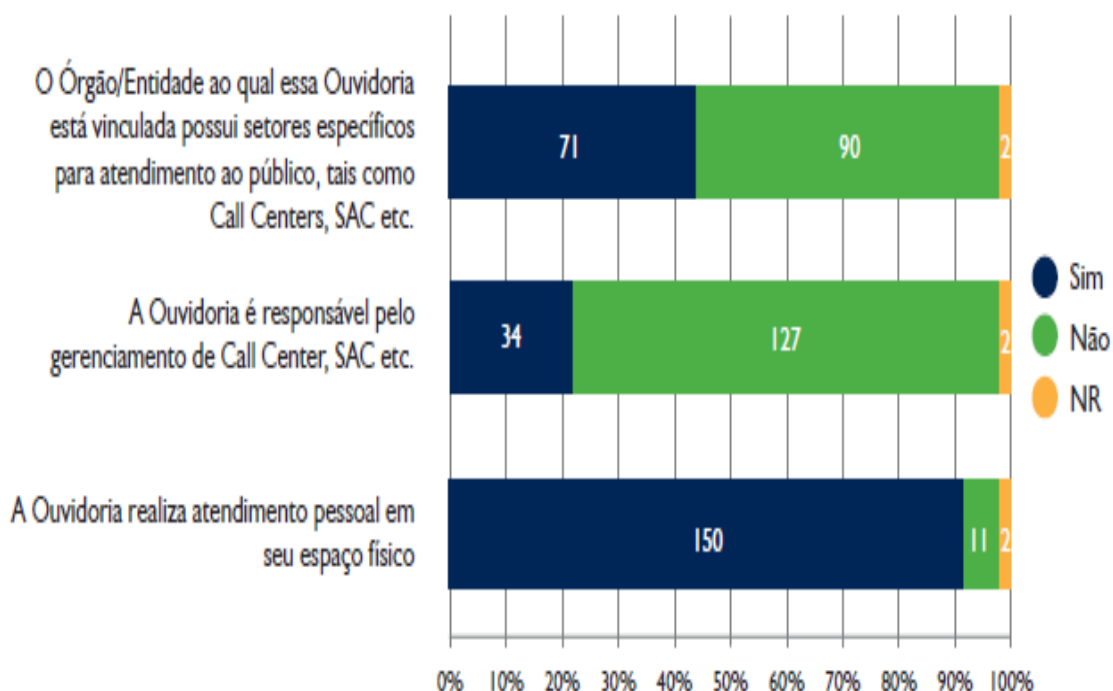


Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

No bloco concernente às questões de atendimento, levantaram-se informações sobre a existência de setores específicos de atendimento ao público nos órgãos e entidades aos quais as ouvidorias se vinculam. O atendimento na forma presencial pode ser visto como aquele que mais torna possível a inclusão social, pois permite ao cidadão que sequer conhece os ambientes virtuais, o acolhimento, a escuta e o registro da sua manifestação. Ainda que o atendimento presencial, não seja o tipo mais utilizado, ele em geral ocorre nas dependências do próprio órgão ou entidade, de preferência em espaço específico designado para essa finalidade, de forma a assegurar privacidade ao cidadão, e com a acessibilidade necessária. Os resultados da pesquisa aplicada pela ouvidoria geral da União, às ouvidorias federais, foram que 44% das ouvidorias federais possuem setores específicos de atendimento, 21% são responsáveis pela gestão do serviço, e

92% realizam atendimento em suas dependências, na forma presencial, os dados encontram-se dispostos no gráfico 8:

Gráfico 8 - Atendimento nas Ouvidorias Federais

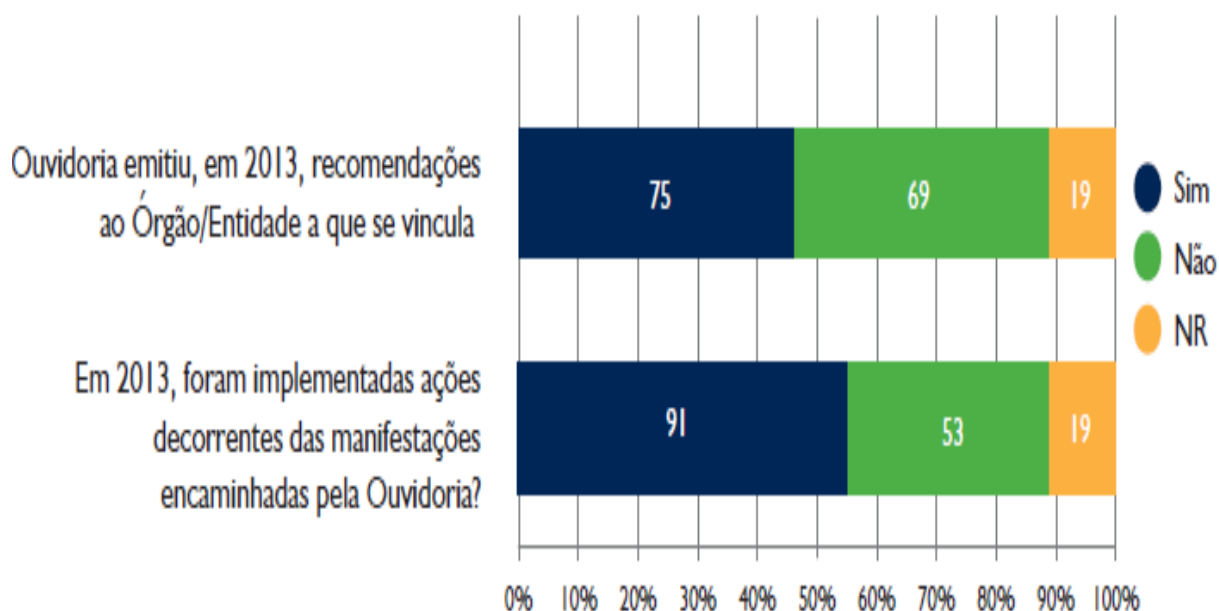


Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

A ouvidoria pública é local onde acontece a ausculta aos cidadãos, sobre a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e serviços públicos, seu papel é fundamental no aperfeiçoamento das instituições públicas e, por conseguinte da administração pública. Neste aspecto as ouvidorias desempenham papel de destaque, pois, não raras vezes, uma demanda individual aponta para uma expressão ou problema coletivo. Assim, poderá significar uma janela de oportunidade para o desencadeamento de processos que culminem no aperfeiçoamento da administração pública com benefícios para toda a coletividade. As recomendações são ações decorrentes das ouvidorias emitidas para os órgãos ou instituições que visam à resolução de problemas apontados pelo usuário do serviço público prestado. Nesta perspectiva, apontam-se as recomendações feitas por 46% das ouvidorias federais aos seus respectivos órgãos e entidades, e de

acordo com 56% das mesmas, em 2013 foram implementadas ações decorrentes das manifestações por elas encaminhadas. Ver gráfico 9.

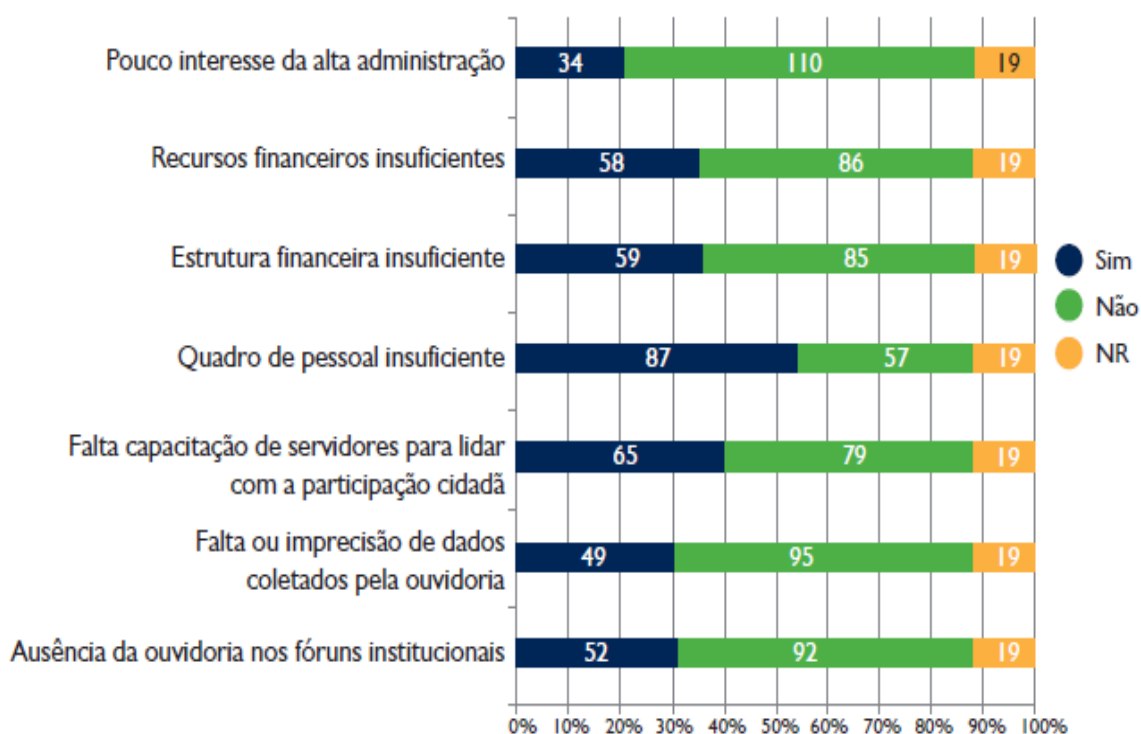
Gráfico 9 - Repercussões das Ações das Ouvidorias Federais.



Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

Aos órgãos e entidades de ouvidoria, participantes da pesquisa, a Ouvidoria Geral da União perguntou sobre as principais dificuldades encontradas na execução de suas atividades, para incentivar a participação social: 21% das ouvidorias federais indicaram a falta de interesse da alta administração para questões de ouvidoria; 36% pontuaram a insuficiência de recursos financeiros e de estrutura física. A maior parte 53% apresenta problemas relacionados com a carência no quadro de pessoal; 40% apontaram problemas relacionados à capacitação de servidores. Outra dificuldade indicada por 30% das ouvidorias federais foi a falta/ausência ou a imprecisão dos dados por elas coletados. Por fim 32% sinalizaram dificuldades decorrentes da não participação em fóruns institucionais, tais como: Conferências, Conselhos e Comissões de Políticas Públicas, estes dados estão representados a seguir no gráfico 10:

Gráfico 10 – Principais Dificuldades Enfrentadas pelas Ouvidorias Federais.



Fonte: Projeto Coleta OGU 2014

3.1.2 Criação da Ouvidoria Pública no Executivo do Ceará

No Estado do Ceará o marco inicial da ouvidoria pública no poder executivo foi a Lei estadual nº 12.686/1997, que criou a Ouvidoria Geral e o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, conforme se transcrevem os artigos:

Art. 1º - Fica criada, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Ouvidoria-Geral, órgão integrante da estrutura organizacional da Governadoria, incumbindo-lhe zelar pela observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade, atuando na defesa dos direitos e interesses individuais, individuais homogêneos, coletivos e difusos junto à Administração Pública Estadual.

O Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, parte integrante da estrutura da ouvidoria geral, estabelecido por meio da Lei estadual nº 12.686/1997, que criou a Ouvidoria Geral e o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, tem como atribuições:

[...]

Art. 6º - Fica criado o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, a ser regulamentado no prazo de 60 (sessenta) dias, vinculado à Ouvidoria-geral, presidido pelo Ouvidor-Geral e que terá por finalidade precípua gerar e fortalecer programas de apoio que visem à proteção e promoção dos direitos humanos em geral, incumbindo-lhe, ainda, a apuração da violação dos mencionados direitos.

§ 1º - O Conselho de Defesa dos Direitos Humanos terá as seguintes atribuições:

I - A difusão e a conscientização dos preceitos e dos valores étnicos, morais e políticos que envolvem a questão dos direitos humanos, quer na sua abordagem educativa, quer na sua prática direta, reclamação e queixas de violação;

II - Receber queixas, denúncias e requerimentos, verbais ou escritos, de qualquer cidadão ou entidade, que digam respeito à violação dos direitos da pessoa humana e dar-lhes o devido encaminhamento;

III - Proceder a sindicância, solicitar e acompanhar a instauração de inquérito e processos, realizar contatos e entendimentos com autoridades públicas constituídas, bem como fazer representações e denúncias apresentadas, ou que cheguem ao seu conhecimento, como também tomar as providências cabíveis ao fiel cumprimento dos objetivos a que se propõe;

IV - Cooperar e promover o intercâmbio com outras organizações estaduais, municipais, nacionais e internacionais comprometidas com a defesa dos direitos humanos;

V - Instituir e manter atualizado um centro de documentação onde sejam sistematizados dados e informações sobre as denúncias recebidas.

A Ouvidoria Geral e o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos formam a pedra angular na oitiva dos usuários dos serviços estatais no Ceará, tendo passado por alterações estruturais na consecução e fortalecimento da referida atividade, como será visto adiante.

A criação da Ouvidoria na forma inaugural foi transformada por meio da Lei Estadual nº 13.093/2001, dando seguimento a um modelo diferente daquele anteriormente criado, mas, mantendo ainda o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, conforme cita a seguir:

Art. 1º Fica criada, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Secretaria da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente, incumbindo-lhe zelar pela observância dos princípios da administração pública por parte das demais Secretarias de Estado e de suas vinculadas, com competência para promover a defesa dos direitos e interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos junto a Administração Pública e a articulação e coordenação das ações governamentais, em consonância com a Política Estadual de Meio Ambiente, competindo-lhe ainda:

I - prestar diretamente serviços de atendimento à coletividade, inclusive com a instauração de sindicâncias com vistas à apuração da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos-usuários dos serviços públicos estaduais,

inclusive encaminhando à entidade competente, para apuração, reclamações e denúncias recebidas contra concessionários e permissionários de serviços públicos delegados;

II - apurar reclamações ou denúncias, realizando inspeções e investigações, podendo os resultados contribuir na formulação de propostas de modificação de Lei, bem como em sugestões de medida disciplinar, administrativa ou judicial, por parte dos órgãos competentes;

Assim, a Ouvidoria no Estado do Ceará foi criada, com a proposta de ser o elo entre o cidadão e a administração pública estadual, por meio da Lei Estadual nº. 12.686/1997 e posteriormente transformada, mediante a Lei Estadual nº. 13.093/2001 em Secretaria da Ouvidoria Geral e do Meio Ambiente (SOMA), quando passou a acumular funções e projetos voltados ao desenvolvimento e sustentabilidade ambiental.

A partir do modelo de gestão instituído pela Lei Estadual nº. 13.875/2007, o órgão central de controle interno do Poder Executivo Estadual teve sua competência legal ampliada, abrigando as ações dos sistemas governamentais de Ouvidoria e de Transparência, passando a denominar-se Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral (SECON), pelo que se verifica do teor, da citada Lei:

[...]

Art.41. Compete à Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral: zelar pela observância dos princípios da Administração Pública;

Exercer a coordenação geral das atividades inerentes à Ouvidoria Geral do Estado; promover a articulação entre a sociedade e as ações governamentais em consonância com a política de Ouvidoria Geral do Estado; realizar atendimento ao cidadão na ausculta das demandas e na identificação das atividades ou serviços; prestar serviços de atendimento à coletividade, inclusive com a instauração de procedimentos preliminares à apuração da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos- usuários dos serviços públicos estaduais; criar mecanismos facilitadores ao registro de reclamações e críticas, podendo os resultados contribuir na formulação de políticas públicas, bem como elogios ou sugestões de medidas visando a melhoria da qualidade, a eficiência, a resolubilidade, a tempestividade e a equidade dos serviços públicos; apurar reclamações ou denúncias, realizando inspeções e investigações, podendo os resultados contribuir na formulação de propostas de modificação de lei, bem como em sugestões de medida disciplinar, administrativa ou judicial, por parte dos órgãos competentes.

Como fonte provedora de informações do gerenciamento dos recursos públicos à disposição da sociedade cearense, a Lei Estadual nº. 13.875/2007 implantou o Portal da Transparência, contribuindo diretamente no fomento ao controle social. Pois, de posse das informações disponíveis no Portal da

Transparência a população poderá manifestar-se tanto para solicitar, quanto para fornecer informações por meio do canal ouvidoria. Conforme se verifica na citação do artigo 42 da Lei Estadual nº. 13.875/2007 em epígrafe:

Art.42. Fica criado o Portal da Transparência, sob a responsabilidade da Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral, constituindo um canal disponível na internet, para que o cidadão possa acompanhar a execução financeira dos programas executados pelo Estado do Ceará.

Parágrafo único. Serão disponibilizadas informações sobre recursos públicos federais transferidos pela União, transferências de recursos públicos estaduais aos municípios e gastos realizados com pessoal, compras, contratações de obras e serviços.

Em consonância com a inclusão de sua missão adicional de ouvidoria, a Secretaria da Controladoria inaugurou em janeiro de 2008, na cidade de Canindé, a Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria, alterando o método de atendimento presencial para o remoto, ao implantar o sistema gratuito de telefonia por meio do número 155, o que possibilitou a ampliação dos serviços da Ouvidoria do Estado do Ceará.

A Central de Atendimento Telefônico 155 foi criada com a finalidade de disponibilizar ao cidadão um canal de atendimento por meio de ligação telefônica gratuita, assegurando celeridade e qualidade no atendimento. . A figura 2 ilustra informações sobre o ramal 155:

Figura 2 - Central de Atendimento Telefônico

Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria Geral do Estado (Telefone 155)

O atendimento telefônico, por meio do número 155, é feito pela Central de Atendimento da Ouvidoria, criada em janeiro de 2008, situada na cidade de Canindé. Constitui-se em um dos principais canais receptores e porta de entrada das demandas de ouvidoria de todo o Estado e vem permitindo a universalização dos serviços prestados pela Ouvidoria do Estado do Ceará.



Horário de Atendimento: segunda a sexta-feira das 8h às 20h

Telefone: 155 (ligação gratuita)

Endereço: Rua Raimundo Alconforado Nº 777, bloco B, Bairro Alto Guaramiranga, Cep 62700-000 Canindé-CE.

Fonte:

Registre-se que a Ouvidoria no Estado do Ceará, já em 2008 inovava praticando a ouvidoria itinerante, se deslocando da sua sede e indo ao encontro dos cidadãos da capital e do interior, visitando 55 municípios do estado, por meio da ouvidoria móvel em um microônibus adaptado. Possibilitando o acesso aos serviços e a ouvidoria. A figura 3 apresenta a unidade móvel de ouvidoria da CGE.

Figura 3 – Ouvidoria Móvel do Poder Executivo Estadual



Fonte: Relatório de desempenho da gestão 2007-2014 CGE

Com relação à estruturação da Ouvidoria, a Lei Estadual nº 14.306/2009, na determinação da estrutura organizacional do Poder Executivo, conferiu a Controladoria ser parte integrante da Governadoria do Estado, e suas competências conforme o artigo 15-A, concernentes a Ouvidoria são:

[...]

XVIII - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado, contribuindo para a formulação de políticas públicas;

XIX - promover a articulação entre a sociedade e as ações governamentais em consonância com a política de ouvidoria do Estado;

XX - prestar serviços de atendimento à coletividade, inclusive com a instauração de procedimentos preliminares à apuração da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos-usuários dos serviços públicos estaduais;

XXI - criar condições adequadas para o atendimento ao idoso e ao portador de necessidades especiais, contribuindo para a sua inclusão social;

XXII - criar mecanismos para facilitar o registro de reclamações, denúncias, críticas, elogios ou sugestões, devendo os resultados das correspondentes atividades de apuração contribuir na formulação de políticas públicas ou em recomendações de medida disciplinar, administrativa ou judicial por parte dos órgãos competentes;

O Decreto Estadual nº 30.474/2011, criou o Sistema de Ouvidoria – SOU ferramenta tecnológica para recepção das demandas da população, cujo sistema é disponibilizado às ouvidorias setoriais dos órgãos e entidades do poder executivo estadual, sendo a Controladoria e Ouvidoria Geral, o órgão central:

Art.1º Fica instituído o Sistema de Ouvidoria – SOU ferramenta informatizada com o objetivo de facilitar o atendimento das manifestações dos cidadãos encaminhadas à Ouvidoria, compreendendo o registro, tratamento e retorno ao cidadão.

Art.2º É obrigatória a utilização do Sistema de Ouvidoria – SOU pelas Ouvidorias Setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

§1º As Ouvidorias Setoriais que dispõem de sistemas próprios terão o prazo de 60 dias para adoção das providências para adequação tecnológica dos mesmos ao Sistema de Ouvidoria – SOU, contados a partir da data de publicação deste decreto.

§2º O acesso ao Sistema de Ouvidoria – SOU se dará por meio do sítio eletrônico www.ouvidoria.ce.gov.br.

Art.3º O Sistema de Ouvidoria – SOU será gerenciado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, na qualidade de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Estado do Ceará, a quem compete expedir os atos complementares necessários a aplicação do disposto neste decreto.

A Rede de Ouvidorias formada pelas Ouvidorias Setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual atua na recepção, apuração e resposta das manifestações apresentadas pelos cidadãos. Atuando como intermediadora dos mesmos, junto às respectivas instituições e órgãos, viabilizando um canal de comunicação, pautado nos princípios da horizontalidade e descentralização dos processos.

A Rede de Ouvidorias do Estado do Ceará é composta por 66 Ouvidorias Setoriais, distribuídas em cada órgão ou entidade do Governo do Estado. Além disso, dispõe ainda da rede interna regulamentada da Secretaria da Saúde - SESA com 55 ouvidorias distribuídas nas unidades assistenciais de saúde, nas Coordenadorias Regionais de Saúde (integrantes da estrutura organizacional da SESA), nas unidades assistenciais de saúde qualificadas como organização social e nas unidades assistenciais de saúde dos consórcios públicos.

Tratou ainda o Decreto Estadual nº 30.474/2011, ao normatizar a atividade de ouvidoria, dos prazos para a apuração das manifestações, disponibilização de

manual com orientação aos usuários do sistema, elaboração e envio do relatório semestral das ouvidorias setoriais à CGE:

Art.5º Todas as etapas do encaminhamento das manifestações deverão ser, obrigatoriamente, registradas no Sistema de Ouvidoria - SOU, devendo ser preenchidos todos os campos de acordo com a orientação contida no manual disponível no próprio sistema.

Art.6º Após o recebimento das manifestações, a Ouvidoria Setorial deverá proceder a sua apuração junto à unidade competente, observados os prazos estabelecidos neste decreto.

Art.7º O prazo máximo para a conclusão da apuração das manifestações no Sistema de Ouvidoria - SOU será de até 15 dias a contar da data da entrada da manifestação, podendo ser prorrogado pelo dirigente do órgão ou entidade por mais 15 dias, mediante justificativa circunstanciada do Ouvidor Setorial.

Parágrafo Único. Após o prazo estabelecido no caput deste artigo, a alçada de prorrogação será do Exmo. Senhor Governador do Estado.

Art.8º Até 30 dias após o encerramento do semestre, as Ouvidorias Setoriais deverão encaminhar à Controladoria e Ouvidoria Geral, relatório semestral de atividades apresentando o resultado da sua atuação e indicando sugestões e recomendações para o aprimoramento das ações governamentais.

Parágrafo Único. Os relatórios deverão vir acompanhados de pronunciamento do dirigente do órgão ou entidade, atestando ter tomado conhecimento e indicando as providências a serem adotadas para o atendimento das sugestões ou recomendações apresentadas.

Art.9º Caberá à Controladoria e Ouvidoria Geral, por meio da Coordenadoria de Gestão de Ouvidoria, a elaboração e divulgação do Relatório Semestral de Ouvidoria, a partir da consolidação das informações dos relatórios das Ouvidorias Setoriais.

Para a adequação do poder executivo estadual à LAI Lei Federal de Acesso a Informação nº 12.527/2011, foi publicada a Lei Estadual nº 15.175/2012 que define regras específicas para a implantação do disposto na Lei federal no âmbito do estado do Ceará. O artigo 12 desta Lei, a LAI Estadual 15.175/2012, encarrega a ouvidoria de receber as solicitações das informações que passaram a ser obrigatoriamente acessíveis:

Seção II

Do Acesso a Informações

Art.12. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art.1º desta Lei, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

[...]

§3º No âmbito do Poder Executivo Estadual, além dos meios previstos no §1º os pedidos de acesso à informação poderão ser dirigidos à Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria pelo telefone 155 ou por meio do Sistema de Ouvidoria – SOU, instituído pelo Decreto Estadual nº 30.474, de 29 de março de 2011, no endereço eletrônico www.ouvidoria.ce.gov.br.

Como visto acima, o artigo 12 da Lei Estadual nº 15.175/2012, ao tratar do acesso dos cidadãos às informações, estabeleceu que o Sistema de Ouvidoria – SOU será utilizado também nas demandas por acesso a informação, o que em seguida foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 30.938/2012:

[...]

Art.2º A Política de Ouvidoria do Estado do Ceará visa fomentar a participação da sociedade e o exercício do controle social, assegurando o direito à cidadania e à transparência dos serviços prestados pelo Poder Executivo Estadual, com atuação ética, equânime e isenta, por meio da escuta imparcial das partes envolvidas, preservando o direito de livre expressão e julgamento do cidadão.

Art.3º São Diretrizes do Sistema de Ouvidoria do Estado do Ceará:

I - Facilitar o acesso à Ouvidoria disponibilizando canais de atendimento para recepção e tratamento de sugestões, elogios, reclamações, críticas, denúncias, solicitações de serviços e informações afetas aos serviços públicos prestados pelos órgãos do executivo estadual;

II - Adotar modelo de gestão em rede que garanta a uniformidade de processos e procedimentos e a vinculação das ouvidorias setoriais à direção superior dos seus respectivos órgãos;

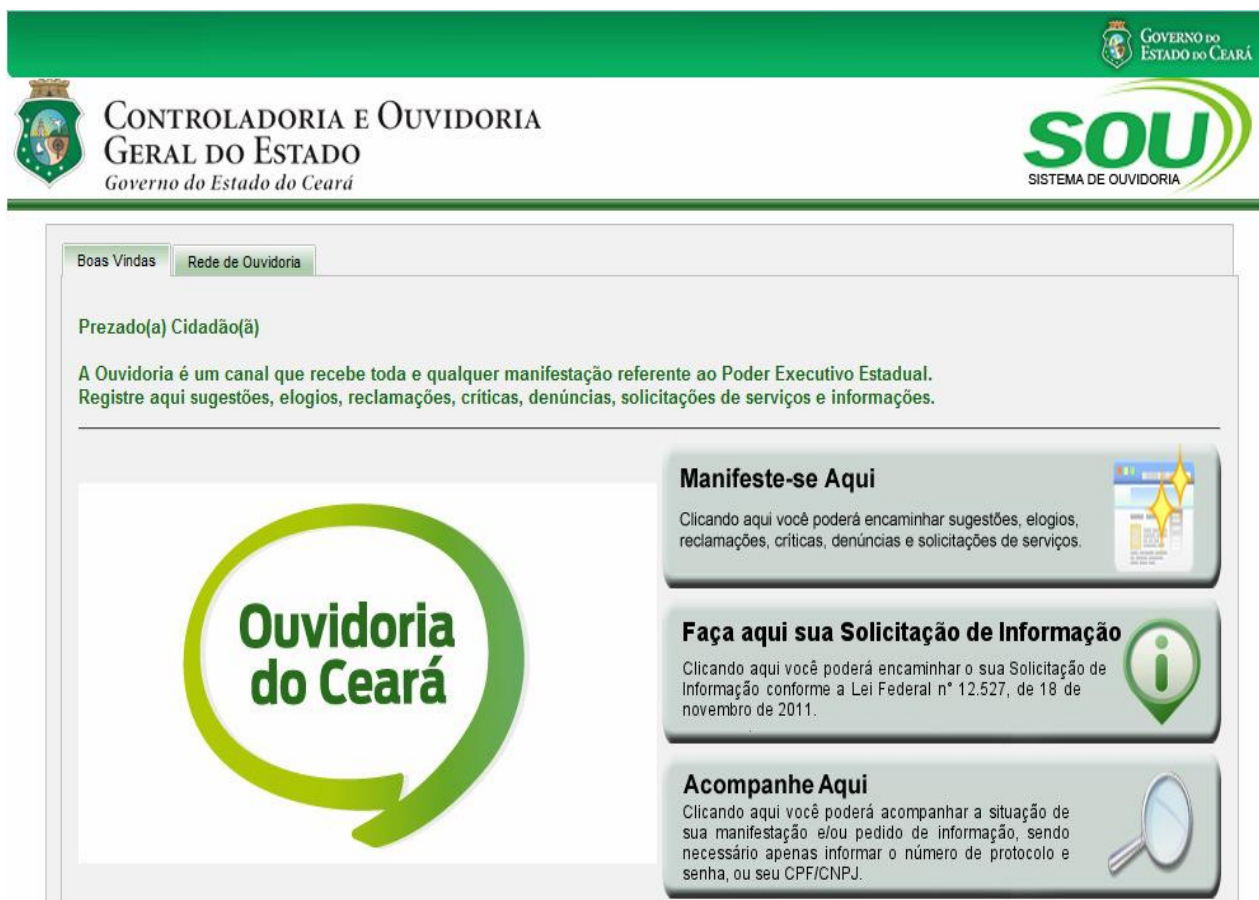
III - Disponibilizar informações e apresentar recomendações para dar suporte ao processo decisório e à formulação de novas políticas públicas.

IV - Contribuir na reformulação de produtos, serviços, procedimentos e rotinas processuais, a fim de que o cidadão seja melhor atendido, em qualidade, tempo e custo.

Ainda sobre o SOU, o Relatório de Desempenho da Gestão 2007- 2014 emitido pela CGE:

O Sistema de Ouvidoria – SOU é uma ferramenta informatizada desenvolvida para otimizar o atendimento das manifestações dos cidadãos encaminhadas à Ouvidoria, compreendendo o registro, o tratamento e o retorno ao cidadão. A utilização da ferramenta apresenta as seguintes vantagens: encaminhamento imediato da manifestação à Ouvidoria do órgão competente; o cadastro dos dados, com recurso de inclusão de anexos a manifestação; a localização das ouvidorias setoriais por meio da ferramenta Google - Maps; o acompanhamento pelo cidadão de todo o andamento da manifestação.

Figura 4 - Página de Acesso ao SOU- Sistema de Ouvidoria



Fonte: www.ouvidoria.ce.gov.br/sou

Nesse contexto, destaca-se a EC Estadual nº 75/2012 que ao estabelecer as funções de Ouvidoria, Controladoria, Auditoria e Correição como essenciais ao funcionamento das atividades de controle da Administração Pública Estadual, fortaleceu a Ouvidoria, assim dizendo, por que a incluiu na lei maior no âmbito Estadual que é a sua Constituição. Desse modo, configurando o Controle Interno da Administração Pública Estadual, dispondo sobre suas finalidades, organização e responsabilidades, conforme se transcreve:

[...]

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, nos termos do art.59, §3º da Constituição do Estado, promulga a seguinte Emenda Constitucional.

Art.1º Fica acrescido ao art.154 da Constituição Estadual o inciso XXVII, com a seguinte redação:

“Art.154....

XXVII - as atividades de controle da Administração Pública Estadual, essenciais ao seu funcionamento, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição.” (NR).

Art.2º Fica acrescido ao Título VI da Constituição Estadual o Capítulo VI e os arts.190-A, 190-B e 190-C, com a seguinte redação:

[...] DO CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

Art.190-A. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

IV - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado;

Tendo a Lei Estadual nº 15.175/2012 atribuído à Ouvidoria o atendimento aos cidadãos nas solicitações de informações estatais, no cumprimento da Lei Federal de Acesso a Informação, por meio do SOU - Sistema de Ouvidoria, isso foi regulamentado no Decreto Estadual nº 31.199/2013, que dispôs sobre o Sistema de Informações ao Cidadão:

Seção II Do Acesso a Informações

Art.12. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art.1º desta Lei, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

[...]

§3º No âmbito do Poder Executivo Estadual, além dos meios previstos no §1º os pedidos de acesso à informação poderão ser dirigidos à Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria pelo telefone 155 ou por meio do Sistema de Ouvidoria – SOU, instituído pelo Decreto Estadual nº 30.474, de 29 de março de 2011, no endereço eletrônico www.ouvidoria.ce.gov.br.

O Governo do Estado do Ceará, por meio da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - CGE disponibiliza na internet mais dois canais de atendimento para os cidadãos que necessitem fazer contato com a Ouvidoria. Seguindo uma tendência mundial, o Estado também atende sua população através do Facebook da Ouvidoria Geral do Governo do Estado do Ceará e do microblog Twitter (@ouvidoriaCeara) conforme as figuras 5 e 6:

Figura 5 - Facebook da Controladoria Geral do Estado



Fonte: www.facebook.com/ouvidoria/ceara

Figura 6 - Twitter (@OuvidoriaCeara)

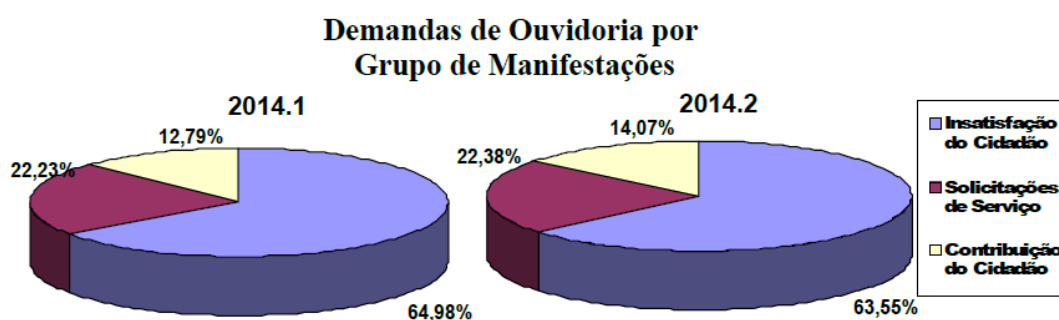


Fonte: www.ouvidoria.ce.gov.br

Ressalte-se que os canais de atendimento nas redes sociais seguem os procedimentos e as regulamentações já existentes para as demais vias de acesso à Ouvidoria. Assim, as demandas dos cidadãos que são recebidas através do Twitter ou Facebook são cadastradas no Sistema de Ouvidoria - SOU, e encaminhadas para os órgãos e entidades do governo responsáveis pelo assunto questionado.

Os dados a seguir relatados foram extraídos do Relatório de Gestão de Ouvidoria/CGE período de julho a dezembro/2014. As demandas de ouvidoria neste período são comparadas com o semestre anterior, nos quais se verificam as demandas de ouvidoria por grupos de manifestações: A insatisfação dos cidadãos (reclamação, denúncia e crítica) 63,55%, em seguida as solicitações de serviço em decorrência do atendimento a Lei de Acesso a Informação com percentual de 22,38% e as classificadas em contribuição do cidadão (elogio e sugestão) com 14,07%, conforme se verifica no gráfico 11:

Gráfico 11 – Demandas de Ouvidoria por Grupo de Manifestações



Fonte: Sistema de Ouvidoria-SOU e Relatórios SESA e ARCE

Fonte: Relatório de gestão de ouvidoria CGE 2014.2

O índice geral de satisfação do usuário da ouvidoria no segundo semestre de 2014 foi de 81%, ocasião em que os usuários avaliaram a ouvidoria como excelente, ótimo ou bom e mencionaram que recomendariam o serviço. Relativamente ao procedimento de aplicação da pesquisa de satisfação do usuário da ouvidoria, o relatório de gestão grafa que existe a necessidade de aperfeiçoamento da mesma, pois atualmente não diferencia a avaliação da política pública destinada ao cidadão, da avaliação do serviço prestado pela ouvidoria.

Da leitura do item 6 do citado relatório de gestão, observou-se as providências tomadas pelas ouvidorias setoriais para atender recomendações e sugestões para o aperfeiçoamento de políticas públicas e da própria ouvidoria. Ao tratar do índice de resolutividade das ouvidorias, os principais fatores observados para a baixa resolutividade no prazo de algumas setoriais foram: Acúmulo de funções do servidor designado ouvidor e dificuldade na sensibilização das áreas internas no fornecimento de informações.

Feita a caracterização da criação, implantação e desenvolvimento da Ouvidoria Geral do Estado e da Ouvidoria Geral da União, no capítulo seguinte apresentar-se-á o resultado da comparação no que couber.

4 COMPARABILIDADE DA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO COM A OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO

O presente capítulo trata dos resultados da pesquisa que deu origem a este estudo acadêmico, e das conclusões relacionadas com os objetivos previstos. Buscando apresentar a comparabilidade da política pública das ouvidorias na esfera estadual e federal, primou-se pelo cumprimento das funções dos elementos constitutivos nos aspectos normativos, tecnológicos e formativos, que em tese é fundamental para que a estrutura desempenhe a missão para a qual foi criada.

Trata também do desempenho da atividade “ouvir”, contemplando os padrões de atendimentos, o fluxo dos procedimentos, as avaliações por resultados, o acompanhamento das recomendações emanadas do órgão central de ouvidoria para as setoriais, e das ações estratégicas institucionais na perspectiva de fortalecimento das Ouvidorias Públicas.

Da perspectiva de que as políticas públicas são ações que o governo decide fazer ou não fazer, que produzirão efeitos específicos na vida dos cidadãos, com a finalidade de atender as demandas sociais, para a satisfação de suas necessidades, depreende-se que os atendimentos reais, das populações alvos, exigem um tratamento diferencial das subpopulações. Com isso dizer que, as demandas não são universais, não se pode generalizar uma oferta invariável para todos, com bem observou Cohen e Franco 2007:

As políticas sociais constituem um pré-requisito para que se possa produzir um crescimento econômico que facilite a competitividade autêntica, utilizando o capital humano de todas as pessoas e difundindo entre elas, equitativamente, os frutos do crescimento. Corresponde, dessa forma, a prestar atenção às mudanças demográficas que afetam a composição da população latino-americana e que apresentam demandas diferentes de acordo com a fase da transição demográfica em que se encontram cada país. (COHEN e FRANCO, 2007, p.15).

Em que pese a função da gestão de acompanhar e avaliar as políticas públicas, utilizando inclusive indicadores na medição do impacto dos programas e projetos sociais, sobre a população alvo, produtos entregues e montante de recursos gastos, as políticas sociais estão longe de alcançarem seus objetivos, o que das palavras de Cohen e franco 2007, se aduz:

As políticas sociais, tanto no passado como na atualidade, estiveram e estão longe de alcançar os seus objetivos, pois apresentam notórias deficiências na administração dos escassos recursos colocados à sua disposição, ao mesmo tempo em que mostram pouca eficácia no desenvolvimento dos produtos que geram bem estar, o que se traduz, por sua vez, em um inexpressivo efeito na situação de bem estar das pessoas às quais se destinam. (COHEN e FRANCO, 2007, p.11).

Para Cohen e Franco (2007) um modelo de gestão social orientado para melhorar o impacto externo e a eficiência interna dos programas e projetos sociais, exige que se pense não apenas no desenho das políticas públicas, mas, também em sua gestão. Ora, isso implica uma inversão em relação à forma usual de se abordar o problema, ou os principais problemas, nas diversas fases das políticas públicas, e em especial na implementação, quando ao serem detectados, os problemas podem ser analisados, quase em tempo real, com a colaboração dos beneficiários, por meio da ouvidoria pública.

Nestes moldes, a ouvidoria pública é uma política pública que ao ser criada para ouvir os cidadãos, promove a integração destes com o Estado, contribuindo de forma direta no aperfeiçoamento da gestão da administração pública. Ora, uma política com uma função inovadora como esta, deve ser monitorada para que desempenhe seu papel exitosamente e que eventuais dificuldades possam ser sanadas tempestivamente, de modo a não comprometer seu objetivo institucional. Nesta linha de raciocínio, foi que se procurou descrever, caracterizar e comparar as ouvidorias gerais do Estado do Ceará e da União.

Figura 7 – Engrenagem da ouvidoria pública



4. 1. CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES DA OUVIDORIA PÚBLICA

Contudo, uma instituição relativamente nova como a ouvidoria, para se consolidar depende de um trabalho, contínuo, consistente e de qualidade, objetivo que precisa da cooperação e atuação coordenada de todas as instituições. As ouvidorias além de instâncias de controle e de participação são também instâncias de gestão pública. O primeiro passo, para que uma entidade se firme nos seus propósitos, é cumprir com suas funções, que de acordo com o Manual de Ouvidoria Publica da CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO,2015 são:

Quais são as funções das ouvidorias públicas?

Ouvir e compreender as diferentes formas de manifestação dos cidadãos:isso significa que as ouvidorias atuam como uma espécie de tradutoras, intérpretes ou intermediadoras entre o Estado e as pessoas: as ouvidorias são, portanto, pontes, pois aproximam a Administração das pessoas. Portanto, as ouvidorias não podem ser meras repassadoras e encaminhadoras de demandas. Elas necessariamente têm de agregar valor tanto à manifestação do cidadão quanto à resposta do Estado. (CGU, 2015,p.11)

Reconhecer os cidadãos, sem qualquer distinção, como sujeitos de direitos:o princípio da impessoalidade, que rege as atividades da Administração Pública, se traduz, no âmbito das ouvidorias, na obrigatoriedade de reconhecer os cidadãos como sujeitos de direito, sem fazer dentre eles qualquer tipo de distinção. Mesmo que o cidadão faça demandas em quantidade excessiva, em tom agressivo, ou mesmo que apresente manifestação aparentemente descabida, a ouvidoria tem o dever de tentar compreendê-la e dar-lhe o melhor tratamento possível. Por outras palavras, salvo se houver disposição normativa expressa (pense por exemplo no caso do Estatuto do Idoso, que prevê tratamento preferencial a pessoas maiores de 65 anos), não deve ocorrer tratamento diferenciado aos cidadãos que buscam as ouvidorias. (CGU, 2015,p.11)

Qualificar suas expectativas de forma adequada, caracterizando situações e identificando os seus contextos, para que o Estado possa utilizá-las como oportunidades de melhoria na gestão: ouvidorias são entidades que promovem a comunicação. Sendo assim, elas são responsáveis por deixar bastante claro ao cidadão quais são seus direitos, quais são as formas adequadas de obtê-los e quais as expectativas que pode gerar sobre um caso concreto. Esta tarefa pode parecer simples, mas não é: é muito fácil, e muito freqüente que haja falhas no diálogo entre agentes da Administração (muitas vezes presos a linguagens e a códigos próprios da burocracia) e os cidadãos comuns (muitas vezes desprovidos de meios e de recursos para compreender a linguagem rebuscada de alguns agentes públicos). Assim, a função da ouvidoria, no sentido de fazer as partes se compreenderem melhor, é relevante e, também, bastante difícil de ser alcançado na prática.(CGU, 2015,p.11)

Dar tratamento adequado às demandas apresentadas pelos cidadãos:dar tratamento adequado às manifestações significa recebe-los e responde-los de acordo com um procedimento pré-estabelecido que contenha, ao menos, prazos e fluxos bem delineados. A importância de um procedimento estabelecido em um ato normativo (portaria, regimento interno, dentre

outros) se dá justamente porque as ouvidorias não podem depender da boa vontade dos gestores, dos ouvidores ou dos servidores para funcionar. É preciso que as manifestações sigam uma rotina de fluxos que se desenvolverá de maneira quase que independente das pessoas que integram a equipe da ouvidoria.(CGU, 2015,p.12)

Demonstrar os resultados produzidos em razão da participação social, produzindo relatórios gerenciais capazes de subsidiar a gestão pública: a participação social, entendida como a influência direta da população nos processos decisórios do Estado, só acontece de verdade se as manifestações apresentadas pela população influenciam de alguma forma a tomada de decisões dos agentes públicos. Isso significa que não há verdadeira participação social se as ouvidorias apenas recebem e respondem as manifestações, sem utilizar estes *inputs* para alterar processos na Administração Pública.(CGU, 2015,p.12)

O referenciado manual de ouvidoria ilustra com detalhes cada função de ouvidoria, descrevendo seus conceitos e quais habilidades e conhecimentos são necessários como requisito para seu desempenho eficiente. Descreve as competências, habilidades e conhecimentos necessários. Conforme se verifica das figuras abaixo relacionadas:

Figura 8 - Competência – Responder aos cidadãos

Competência - Responder aos cidadãos

Realizar, em conjunto com a equipe, atividades de discussão, encaminhamento e acompanhamento das manifestações dos cidadãos, visando disponibilizar respostas adequadas e tempestivas.

HABILIDADES	CONHECIMENTOS
Promover a interação entre a equipe da Ouvidoria e os órgãos parceiros; Orientar os órgãos parceiros sobre os prazos e as rotinas a serem cumpridas; Realizar o acompanhamento da resposta junto aos órgãos parceiros; Organizar e interpretar as informações colhidas nas áreas técnicas sobre assuntos de sua competência; Acompanhar as providências adotadas até a obtenção da solução necessária ao caso; Encaminhar ao cidadão resposta de qualidade e fácil compreensão; Estabelecer articulação com equipamentos sociais (postos de saúde, hospitais, Centros de Referência de Assistência Social, abrigos, creches, asilos, escolas, entre outros).	Informações normativas sobre Ouvidorias Públicas: legislação básica, cartilhas, manuais, entre outros; Conhecimento técnico sobre a instituição em que atua: legislação, hierarquia institucional, fluxos, procedimentos e rotinas; Sistemas de informação; Intersetorialidade: conceito e dinâmica; Gestão de Redes: conceito e possibilidades.

Figura 9 - Competência – Reconhecer os cidadãos como sujeitos de direitos

Competência - Reconhecer os cidadãos como sujeitos de direitos

Desenvolver ações que busquem o reconhecimento e o respeito dos cidadãos como sujeitos de direitos, visando o desenvolvimento de sua autonomia.

HABILIDADES	CONHECIMENTOS
Realizar ações que possibilitem o conhecimento, pela população, da missão e do modo de trabalho das Ouvidorias Públicas; Informar aos cidadãos quais são os órgãos que devem ser acionados, quais são suas responsabilidades e de que forma a resposta pode ser cobrada; Realizar atividades educativas; Orientar a população quanto aos seus direitos de cidadania	Conceito de direitos de cidadania; Informação, educação e comunicação: conceitos, diferenças e interdependências; Participação e mobilização social; Políticas públicas, serviços públicos e programas sociais: conceitos e critérios de inclusão.

Fonte: Manual de Ouvidoria pública- rumo ao sistema participativa

Figura 10 - Competência – Ouvir e compreender

Competência – Ouvir e compreender

Desenvolver ações de comunicação e de mediação de conflitos para o atendimento dos cidadãos no âmbito das competências das Ouvidorias Públicas.

HABILIDADES	CONHECIMENTOS
Escutar com atenção e paciência; Utilizar recursos de informação e comunicação adequados à realidade das pessoas que procuram os serviços da Ouvidoria Pública; Prevenir e mediar conflitos; Orientar os cidadãos quanto aos prazos, fluxos e ações desenvolvidas no âmbito das unidades de Ouvidoria; Verificar se o cidadão demanda cuidados especiais; Identificar a relação entre o problema apresentado pelo cidadão e suas condições de vida; Identificar situações que potencialmente possam contribuir para o agravamento ou resolução do problema apresentado.	Missão e funções das Ouvidorias Públicas; Processo de trabalho nas unidades de Ouvidoria; Conhecimento técnico sobre o segmento em que exerce atividade; Atendimento: conceito, critérios de qualidade e práticas; Informação e comunicação: conceitos, importância e práticas; Técnicas de mediação de conflitos; Ética profissional; Direitos humanos; Acessibilidade e humanização do atendimento; Condições de risco social: violência, desemprego, processos migratórios, doença, ausência de escolaridade, entre outros.

Fonte: Manual de Ouvidoria pública- rumo ao sistema participativa

Figura 11 – Competência - Qualificar as expectativas dos cidadãos**Competência - Qualificar as expectativas dos cidadãos de forma adequada**

Realizar, em conjunto com a equipe, atividades de triagem, análise crítica e registro das solicitações efetuadas pelos cidadãos no âmbito das unidades das Ouvidorias Públicas.

HABILIDADES	CONHECIMENTOS
Decodificar a expectativa do cidadão em uma solicitação clara e objetiva; Realizar ações de coleta e registro das informações fornecidas pelos cidadãos, conforme critérios estabelecidos pela unidade de Ouvidoria; Consolidar e analisar as informações obtidas por meio do atendimento ao cidadão.	Instrumentos e técnicas de registro da informação; Consolidação e análise qualitativa das informações.

Fonte: Manual de Ouvidoria pública- rumo ao sistema participativa

Figura 12 - Competência – Demonstrar os resultados produzidos**Competência - Demonstrar os resultados produzidos**

Desenvolver, em equipe, atividades de diagnóstico e elaboração de recomendações sobre os serviços prestados ao cidadão, visando à melhoria da qualidade destes serviços, ao aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e ao exercício da participação e controle social sobre a Administração Pública.

HABILIDADES	CONHECIMENTOS
Participar da elaboração de relatórios de gestão e de diagnóstico dos serviços prestados no âmbito da Ouvidoria; Sugerir medidas para o aperfeiçoamento na prestação do serviço público; Apoiar ações de transparência e prestação de contas para a Administração Pública e para a sociedade.	Conceitos de eficácia, eficiência e efetividade; Gestão de Indicadores; Estratégias de monitoramento e avaliação.

Fonte: Manual de Ouvidoria pública- rumo ao sistema participativa

Feitas as explicações acima, se passará às perguntas propostas neste estudo:

Será que a estruturação da Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, atende aos padrões da Ouvidoria Geral da União?

A forma mais adequada encontrada para apresentar a comparabilidade entre as Ouvidorias Gerais da União e do Estado foi demonstrar os elementos constitutivos da OGU para que sejam cotejados aos da OGE, postos por ordem dos aspectos normativos, tecnológicos e formativos, porém, antes, convém citar o que diz o Manual de Ouvidoria Pública – rumo ao sistema participativo da CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/2015 ao estabelecer que o Sistema de Ouvidorias é formado por três pilares: o normativo, o tecnológico e o formativo, é a partir destes aspectos que se tecem as respectivas considerações:

O aspecto normativo se materializa com a edição de instruções normativas, com a função de padronizar alguns aspectos gerais das atividades de ouvidoria. Um ponto importante do trabalho das ouvidorias, por exemplo, é a obrigatoriedade de oferecer resposta dentro do prazo de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez), estabelecida pela Instrução Normativa n. 01/2014 da OGU.(CGU, 2015,p.18)

O aspecto tecnológico do Sistema de Ouvidorias é representado pelo e-Ouv, que é o sistema informatizado por meio do qual podem ser recebidas todas as manifestações de ouvidoria dirigidas ao Poder Executivo Federal. A adesão das ouvidorias ao e-Ouv também facilita o controle de prazos e o estabelecimento de metas por parte das ouvidorias (CGU, 2015,p.19).

Por último temos o aspecto formativo do Sistema de Ouvidorias, que se consubstancia na Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco). A Profoco tem por objetivo compartilhar experiências e construir conhecimentos de maneira conjunta, tudo com a função de qualificar os ouvidores e os servidores de ouvidorias.(CGU, 2015,p.19).

Ressalte-se que a principal função da Ouvidoria Geral da União é coordenar e orientar as ouvidorias do poder executivo federal, ou seja a OGU tem por função atuar como órgão central de um sistema de ouvidorias. A atuação coordenada das ouvidorias é essencial para facilitar a interação entre elas e a padronização do serviço prestado ao cidadão. Pois, se cada uma das 285 ouvidorias do Executivo Federal escolhesse os canais, as formas e os prazos de atendimento ao cidadão, talvez algumas respondessem em cinco dias, outras em sessenta; algumas receberiam manifestações pela via eletrônica e outras não; algumas

receberiam apenas denúncias e reclamações e outras criariam suas próprias tipologias de manifestação.

No aspecto normativo, cabe a Ouvidoria Geral da União parte integrante da estrutura da Controladoria Geral da União (Decreto nº 8.109/2013, art. 14):

- a) realizar a coordenação técnica das atividades de ouvidoria no Poder Executivo federal, e sugerir a expedição de atos normativos e de orientações;
- b) receber as denúncias direcionadas à Controladoria-Geral da União e encaminhar-las, conforme a matéria, à unidade, órgão ou entidade competente;
- c) receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços;
- d) acompanhar, em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União, o cumprimento das decisões proferidas no âmbito do art. 23 do Decreto no 7.724, de 2012;
- e) promover capacitação e treinamento relacionados às atividades de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo federal;
- f) promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal;
- g) produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal; e
- h) promover formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

De maneira similar a ouvidoria Geral do Estado do Ceará, também é parte integrante da estrutura do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, e atua com base nos princípios estabelecidos na Lei Estadual nº. 13.875/2007:

Art.41. Compete à Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral: zelar pela observância dos princípios da Administração Pública;

Exercer a coordenação geral das atividades inerentes à Ouvidoria Geral do Estado;

promover a articulação entre a sociedade e as ações governamentais em consonância com a política de Ouvidoria Geral do Estado;

realizar atendimento ao cidadão na ausculta das demandas e na identificação das atividades ou serviços;

prestar serviços de atendimento à coletividade, inclusive com a instauração de procedimentos preliminares à apuração da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos- usuários dos serviços públicos estaduais;

criar mecanismos facilitadores ao registro de reclamações e críticas, podendo os resultados contribuir na formulação de políticas públicas, bem como elogios ou sugestões de medidas visando a melhoria da qualidade, a eficiência, a resolubilidade, a tempestividade e a equidade dos serviços públicos;

apurar reclamações ou denúncias, realizando inspeções e investigações, podendo os resultados contribuírem na formulação de propostas de modificação de lei, bem como em sugestões de medida disciplinar, administrativa ou judicial, por parte dos órgãos competentes.

Para demonstrar o aspecto normativo das ouvidorias geral da União e do Estado do Ceará, que é aquele que trata do procedimento da atividade de ouvidoria, impondo padrões de atendimento, como prazos para resposta às manifestações das demandas, elaboração de relatórios, estabelecimento de planos de trabalho, metas, anuais e indicadores de desempenho, apresenta-se o quadro 3:

Quadro 3- Aspectos Normativos da OGU e OGE

Ente	Normas	Descrição
Ouvidoria Geral da União- OGU	Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01/2014.	Estabelece normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e estabelece diretrizes para a reserva de identidade do denunciante.
	Instrução Normativa OGU nº 01/2014.	Promove a atuação integrada e sistêmica das Ouvidorias do Poder Executivo federal, com a finalidade de qualificar a prestação de serviços públicos e o atendimento aos cidadãos.
	Portaria CGU nº 1.567/2013.	Fica designado o Ouvidor-Geral da União para apreciação e decisão dos recursos dirigidos à Controladoria-Geral da União, observado o disposto nesta Portaria.
	Portaria CGU nº 50.253/2015.	Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias.

Ente	Normas	Descrição
Ouvidoria Geral do Estado do Ceará - OGE	Decreto Estadual nº 30.474/2011	Institui o Sistema de Ouvidoria – SOU, e dá outras providências.
	Decreto Estadual nº 30.938/2012	Regulamenta o SISTEMA DE OUVIDORIA – SOU.
	Portaria nº 35/2012	Disciplina os critérios e os procedimentos para avaliação de desempenho das ouvidorias setoriais do poder executivo estadual.
	Portaria nº 70 /2013	Disciplina os critérios e os procedimentos para avaliação de desempenho das ouvidorias setoriais do poder executivo estadual.
	Portaria nº 107/2014	Dispõe sobre a instituição da comissão permanente de apuração de denúncias recebidas pela controladoria e ouvidoria geral do Estado e dá outras providências.

Elaborado pela Autora

Tanto a OGU quanto a OGE no que tange ao aspecto tecnológico utilizam o sistema informatizado o E-OUV na OGU e o SOU na OGE, o que em tese garante um atendimento impessoal ao cidadão, haja vista, que o procedimento de atendimento por meio eletrônico é padronizado, seguindo as Diretrizes do Sistema de Ouvidoria do Estado do Ceará, definidas pelo Decreto nº. 30.938/2012:

I - Facilitar o acesso à Ouvidoria disponibilizando canais de atendimento para recepção e tratamento de sugestões, elogios, reclamações, críticas, denúncias, solicitações de serviços e informações afetas aos serviços públicos prestados pelos órgãos do executivo estadual;

II - Adotar modelo de gestão em rede que garanta a uniformidade de processos e procedimentos e a vinculação das ouvidorias setoriais à direção superior dos seus respectivos órgãos;

III - Disponibilizar informações e apresentar recomendações para dar suporte ao processo decisório e à formulação de novas políticas públicas;

IV - Contribuir na reformulação de produtos, serviços, procedimentos e rotinas processuais, a fim de que o cidadão seja melhor atendido, em qualidade, tempo e custo;

V - Atuar com profissionais devidamente qualificados, que sejam capazes de estabelecer a intermediação entre governo e sociedade.

Por sua vez, o aspecto tecnológico das duas entidades, refere-se ao sistema informatizado por meio do qual podem ser recebidas todas as manifestações de ouvidoria dirigidas ao Poder Executivo, abaixo visualizado no quadro 4:

Quadro 4 - Aspecto Tecnológico da OGU e da OGE

Ente	Tecnologia	Descrição
Ouvidoria Geral da União	Sistema E-OUV	Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv). O sistema funciona 24h, permite acompanhar o andamento de uma manifestação já cadastrada. Para utilizar o e-Ouv, não é necessário se cadastrar. Porém, quem realiza o cadastro tem acesso ao histórico das suas manifestações.
Ouvidoria Geral do Estado do Ceará	Sistema de Ouvidoria SOU	O Sistema de Ouvidoria – SOU ferramenta informatizada com o objetivo de facilitar o atendimento das manifestações dos cidadãos encaminhadas à Ouvidoria, compreendendo o registro, tratamento e retorno ao cidadão.

Elaborado pela autora

O Sistema da Ouvidoria Geral da União e-Ouv pode ser acessado diretamente pelo endereço: <https://sistema.ouvidorias.gov.br>. Também pode ser acessado através do site Ouvidorias.gov, e o acesso ao Sistema de Ouvidoria – SOU ocorre por meio do sítio eletrônico www.ouvidoria.ce.gov.br.

O aspecto formativo do Sistema de Ouvidorias na União se concretiza na Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco). A Profoco tem por objetivo compartilhar experiências e construir conhecimentos de maneira conjunta, com a função de qualificar os ouvidores e os servidores de ouvidorias. Na Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, há o Programa Permanente de Capacitação dos

servidores, para cursos de extensão, congressos, seminários e simpósios. Como exemplo, os cursos básicos de Ouvidoria e de Acesso a Informação, oferecidos pela CGE em parceria com a EGP, para os servidores que atuam recebendo demandas de ouvidoria em seus respectivos órgãos, assim como os membros dos comitês setoriais de acesso a informação, conforme se verifica no quadro 5:

Quadro 5- Aspecto Formativo da OGU e da OGE

Ente	Programa de Formação	Descrição
Ouvidoria Geral da União	PROFOCO - Política de Formação Continuada em Ouvidorias. O percurso formativo da Profoco consiste em um conjunto de disciplinas organizadas em 3 módulos temáticos: Estruturante; Ouvidoria Pública e Gestão; e Profoco Presencial	Têm por finalidade capacitar trabalhadores em ouvidorias públicas, subsidiando-os com conhecimentos específicos e práticos necessários ao atendimento de qualidade do cidadão e ao tratamento adequado das manifestações da sociedade, provocando contínua melhoria dos serviços públicos prestados.
Ouvidoria Geral do Estado do Ceará	Programa Permanente de Capacitação	Cursos de extensão, congressos, seminários e simpósios. Com a realização por meio de parcerias com outras instituições, como a Escola de Gestão Pública- EGP e Instituto Plácido Castelo- IPC

Elaborado pela autora

No aspecto formativo que é o aperfeiçoamento profissional dos servidores do quadro de ouvidoria, a OGU faz uso da Política de Formação Continuada em Ouvidorias (PROFOCO), desenvolvida pela Ouvidoria Geral da União, com a finalidade de capacitar trabalhadores em ouvidoria pública, subsidiando-os com conhecimentos específicos e práticas necessárias ao atendimento de qualidade e tratamento adequado às manifestações. A formação é realizada por intermédio de cursos, oficinas, seminários, palestras e outros eventos, na forma presencial e à distância. Conforme figura 13:

Figura 13 – PROFOCO

Fonte: Manual de ouvidoria pública- rumo ao sistema participativo

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, para atender aos requisitos de qualificação ISO 9001:2008, implantou o Programa Permanente de Capacitação dos servidores, para cursos de extensão, congressos, seminários e simpósios. Com a realização por meio de parcerias com outras instituições, como a Escola de Gestão Pública- EGP e Instituto Plácido Castelo- IPC. No período de 2007 a 2014 foram ofertadas 2.330 capacitações aos servidores estaduais do poder executivo, sendo que aos servidores da CGE foram cerca de 5.200 horas de capacitação. Vide figura 14:

Figura 14 – Capacitações ofertadas pela CGE no período 2007- 2014

VAGAS OFERTADAS	
TIPO DE CAPACITAÇÃO	2007-2014
CURSOS DE EXTENSÃO – EGP	1.197
CURSOS DE EXTENSÃO – OUTRAS INSTITUIÇÕES	825
SEMINÁRIOS E CONGRESSOS	270
PÓS-GRADUAÇÃO	38
TOTAL	2.330

(*) NÚMEROS ATUALIZADOS ATÉ 28/11/2014

Fonte: Coordenaria de Desenvolvimento Institucional

Posição: 28.11.2014

4. 2. DESEMPENHO DA ATIVIDADE DE OUVIDORIA PÚBLICA

O “como fazer” ouvidoria não consiste apenas no ato de ouvir, tem que saber ouvir, (isso no atendimento presencial ou telefônico), não influenciar o cidadão na sua manifestação, tratar igualmente e com imparcialidade e principalmente tramitar a manifestação no fluxo do desenho organizacional. Entre as ouvidorias federais, conforme demonstrado no capítulo anterior, 68% possuem plano de trabalho, 61% metas anuais e, 55% indicadores de desempenho. Acrescente-se, que esta sistemática de avaliação de resultados permite aferir o alcance do que se propôs realizar em considerado período, além de oferecer subsídios com vistas à melhoria de ações futuras.

Na Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, as manifestações de ouvidoria são atendidas conforme o fluxo dos procedimentos definidos no Sistema de Gestão da Qualidade da CGE no qual a equipe da Central de Atendimento Telefônico 155, Equipes de Monitoramento e Qualidade trabalham em articulação com a Rede de Ouvidorias para o tratamento das demandas apresentadas.

Ainda da consulta ao Relatório de Gestão de Ouvidoria/CGE período julho a dezembro/2014, seguem os tópicos que abaixo se transcrevem, com o intuito de dar transparência do que é tratado em seu conteúdo, diga-se, da pertinência dos itens em questão, com a exigência normativa para o atendimento de ouvidoria:

2 - PROVIDÊNCIAS QUANTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DE GESTÃO DE OUVIDORIA DO SEMESTRE ANTERIOR.

6. Neste capítulo são analisadas as providências tomadas pelas ouvidorias setoriais no período 2014.2 referente às recomendações apresentadas no Relatório Semestral 2014.1, nas áreas de capacitação, divulgação e reconhecimento da Ouvidoria, melhoria no atendimento e no serviço prestado, tratamento das manifestações de ouvidoria e os seus resultados no número das manifestações de ouvidoria.

7. Analisando os dados do Quadro 05 (fls.13), que possui a evolução dos números das manifestações de ouvidoria dos 10 (dez) órgãos e entidades mais demandados nos últimos 03 semestres, percebe-se que:

- Sesa: as implementações das recomendações do semestre anterior e a criação de ouvidorias em unidades da SESA contribuíram para o aumento no número de manifestações Solicitações de Serviço, Elogios e Sugestões que, juntas, apresentaram um aumento de 36%, enquanto as manifestações relacionadas à insatisfação da população (reclamação, denúncia e crítica) apresentaram uma redução de 16%;

- Cagece, CGD, SSPDS: Não apresentaram redução no registro de manifestações, se comparado com o semestre anterior, e ainda, não constam evidências de implementação das recomendações de ouvidoria para melhoria do serviço, haja vista, que as algumas demandas relacionadas à insatisfação do cidadão tiveram aumento;
- PMCE: Comparado com o semestre anterior, o número de manifestações se manteve estável, apesar do aumento verificado nas manifestações do tipo Reclamações, compensado com a redução de outros tipos, a exemplo das Críticas e das Denúncias.;
- Issec, Sefaz, Detran, Polícia Civil e Seduc: Apresentaram redução no registro de manifestações, se comparado com o semestre anterior, no entanto, não se pode associar esse decréscimo às recomendações apresentadas pelas ouvidorias, haja vista, não constarem evidências de implementação das recomendações de ouvidoria para melhoria do serviço, haja vista, que, com exceção da Seduc e Polícia Civil, algumas demandas relacionadas à insatisfação do cidadão tiveram aumento.

Observa-se do relatório em epígrafe, o zelo e o acompanhamento das recomendações geradas no relatório anterior. E, por se fazer menção a números de manifestações, traz-se este quantitativo das mesmas classificadas por tipo de entrada: 28.568, número 5,2% maior que o registrado no semestre anterior, conforme consta na figura 15:

Figura 15- Demonstrativo das ouvidorias por meio de entrada

Meio de Entrada	2014.1	2014.2	Variação
Telefone (Central 155)	10.390	12.887	+24%
Internet (Sistema SOU)	8.372	6.109	-27%
Presencial	4.182	4.624	+10%
Telefone (Sesa)	1.488	1.266	-15%
E-mail	584	299	-49%
0800 Disk Acessibilidade (Idoso e Pessoas com deficiência)	77	66	-14%
Carta	20	16	-20%
Facebook	18	119	+561%
Twitter	03	07	+133%
Caixa de Sugestão (Sesa)	2.604	2.879	+10%
Outros (Sesa)	--	116	-
Telefone (Arce)	--	165	-
Portal do Governo (Arce)	--	08	-
Balcão (Arce)	--	07	-
Total	27.153	28.568	5,21%

Fonte: Sistema SOU e Relatórios de Ouvidoria da Sesa da Arce.

Para se chegar ao demandante, não para identificá-lo, mas, para se ter idéia de que serviço público gera mais insatisfação, já que o tipo de manifestação no segundo semestre de 2014 que obteve maior percentual (63,55%) foi o de insatisfação (reclamação, denúncia e crítica), faz-se a transcrição destes números na tabela 1:

Tabela 1 - Insatisfações no segundo semestre 2014

Setorial	Crítica	Reclamação	Denúncia	Total
CAGECE	16	7.186	122	7.324
SESA	10	2.823	92	2.925
ISSEC	2	170	1	173
PMCE	35	778	393	1.206
SEFAZ	42	667	217	926
DETRAN	32	897	118	1.047
SEDUC	28	507	245	780
SSPDS	21	434	143	598
PCIVIL	11	169	276	456
CGD	7	169	288	464
TOTAL	204	13.800	1.895	15.899

Fonte: Relatório de Gestão de Ouvidoria/CGE julho a dezembro/2014 – Elaborado pela autora

Dando continuidade a abertura do tipo de manifestação “insatisfação do cidadão” em relação à setorial CAGECE E SESA, que foram as que tiveram o maior número de reclamações, transcreve-se na íntegra o teor deste item do relatório, com o objetivo de compartilhar a informação e o compromisso da ouvidoria no seu papel de mediadora entre o cidadão e o Estado, na gestão da coisa pública.

- Cagece: Representa 29,0% de todas as demandas da ouvidoria e no período teve um aumento de 38,4% no número de manifestações, apresentando aumento em todos os tipos, exceto nas críticas. As demandas com maior registro são as Reclamações com 86% de todas as demandas para aquela Companhia, as quais são relacionadas, principalmente, à demora na execução dos serviços, falta de água, conserto de vazamentos e realização de outros serviços. As Reclamações tiveram um aumento de 38,4%, enquanto as Solicitações de Informação tiveram aumento de 37,1%, já as Denúncias apresentaram um aumento de 45,2% no semestre;
- Sesa: Representa 29% de todas as demandas da ouvidoria do semestre. No ano de 2012, foi instituída a Rede de Ouvidorias da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, atualmente, conta com 55 unidades de ouvidoria, contribuindo assim, para a participação da sociedade e o crescimento no registro das demandas. Comparando com o semestre anterior, a Ouvidoria da Sesa registrou um aumento de 11,3% nas demandas, podendo associar o crescimento devido a implantação de mais unidades de ouvidoria. Apesar do crescimento do número absoluto das manifestações de ouvidoria, vale ressaltar

que houve redução no número de reclamações e crescimento nos elogios e nas solicitações de serviço;

Nos moldes de atuação da Ouvidoria Geral da união, a Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, faz parte da Controladoria Geral, órgão central de Controle Interno do poder executivo. Assim, a Coordenadoria de Fomento ao Controle Social – Cfocs/CGE, Célula de Ouvidoria – Celou/Cfocs/CGE coordena o trabalho em rede com as ouvidorias setoriais, com um ouvidor nomeado para cada setorial.

Mas, quais as perspectivas da ouvidoria? Que ações as ouvidorias desenvolvem com a visão de prolongar sua missão no futuro?

A ouvidoria geral da União com o objetivo de difundir o debate e a formulação de políticas voltadas às Ouvidorias Públicas criou o Projeto Ciranda de Ouvidorias, o que pode ser visto como uma ferramenta estratégica de gestão para o fortalecimento da ouvidoria pública. Conforme se mostra na figura a seguir:

Figura 16 - Símbolo do Projeto Ciranda Nacional de Ouvidorias



O Projeto Ciranda de Ouvidorias é uma iniciativa da Ouvidoria-Geral da União (OGU) com o objetivo de estimular e difundir o debate e a formulação de políticas voltadas às Ouvidorias Públicas. Em 2014, foram realizadas quatro Cirandas Regionais, que ocorreram em: Sergipe, Espírito Santo, Paraná e Pará. Promovidos pela OGU e pelas unidades regionais da CGU, com o apoio de parceiros estaduais, os eventos contaram com expressiva participação de ouvidorias públicas e de órgãos públicos de controle interno. Como fechamento desse processo, a Ciranda Nacional visa a debater as instruções e diretrizes para o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal; apresentar o Portal ouvidorias.gov; e mostrar o novo Sistema Eletrônico que será disponibilizado às ouvidorias para a gestão das manifestações.

Fonte: www.cgu.gov.br

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado participa do projeto de criação da Rede Ouvir no Ceará, o objetivo da rede é consolidar a parceria, a cooperação mútua e articulação de esforços entre ouvidorias do Estado, visando estimular a criação de ouvidorias públicas municipais e o compartilhamento das manifestações registradas pelos cidadãos, fortalecendo, a transparência pública e o controle social. A importância de se estabelecer uma rede é interligar e fazer a articulação política, jurídica e de trabalho entre todas as ouvidorias existentes no estado. Assim, o cidadão ao buscar a Rede Ouvir, automaticamente, terá acesso a todas as ouvidorias do Estado para a resolução do seu problema. Com isso, haverá um retorno mais rápido para ele.

5 CONCLUSÃO

A razão deste estudo foi compreender o processo de criação, implantação e desenvolvimento da ouvidoria geral no Estado do Ceará, tendo como referência a ouvidoria geral da União. Para entender esta política pública e sua contribuição na transformação/adaptação da realidade, foram consultados relatórios de desempenho, manuais e publicações gerais atinentes ao tema ouvidoria pública, disponíveis nos sítios eletrônicos da Controladoria Geral da União e da Controladoria Geral do Estado do Ceará.

Por ocasião da descrição da origem e necessidade para a implantação dos mecanismos de participação social no Estado Brasileiro, foi trazido a lume, dentre as categorias relacionadas ao tema, dados demográficos da sociedade contemporânea do país, o olhar sobre este conjunto de indivíduos, foi para mostrar quem são os potenciais usuários dos serviços públicos, que dependem das políticas públicas. Ressalte-se que para erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, no caso, de 16 milhões de pessoas que estão na condição de extrema pobreza, é necessário que os escassos recursos sejam aplicados dentro dos princípios da economicidade e da eficiência.

Escassos no sentido de que o poder público não tem domínio sobre a receita, ela depende dos contribuintes, de quem paga, a gestão incide na realização das despesas públicas. Mas, o ônus maior da sociedade é o da corrupção, já que seu montante, é imensurável, por se desconhecer as fontes financeiras, não há como contabilizar seu total real, só se conta o que se consegue flagrar e ressarcir aos cofres públicos. Para Jorge Hage Sobrinho, ex-ministro chefe da Controladoria Geral da União, em seu artigo publicado no ENCLA/2013:

A corrupção, em particular, além de transgressão ética e moral, compromete substancialmente a execução das políticas públicas e a prestação de serviços ao cidadão, impacta negativamente o desenvolvimento econômico e social, leva a perdas de produtividade, agrava a desigualdade social, além de outros inúmeros efeitos deletérios. (SOBRINHO, 2013, p.11)

Ainda, com relação à caracterização e comparação da criação, implantação e desenvolvimento da política pública de Ouvidoria Geral do Ceará em paralelo à Ouvidoria Geral da União, seguem-se as conclusões relacionadas nos parágrafos seguintes:

No âmbito da União, as ouvidorias federais até o exercício 2014 totalizavam 285 unidades, no Estado do Ceará são 66 Ouvidorias Setoriais, mais 55 ouvidorias distribuídas nas unidades assistenciais de saúde, nas Coordenadorias Regionais de Saúde (integrantes da estrutura organizacional da SESA). A OGU e a OGE atuam linearmente tanto em termos normativos como operacionais. A gestão é descentralizada, com a coordenação do órgão central, periodicamente são elaborados e divulgados relatórios das atividades, avaliados os resultados da ouvidoria, são realizadas pesquisas de satisfação, metas anuais e indicadores de desempenho fazem parte dos trabalhos, é feito o acompanhamento das recomendações emitidas para as secretarias, no caso da ouvidoria estadual e para as setoriais no federal.

A ouvidoria geral do estado do Ceará atua de maneira semelhante ao modelo da ouvidoria geral da União, nesta o atendimento predominante é por meio do sistema eletrônico e-ouv enquanto naquela é pelo telefone 155. Constatou-se também, que nas duas instituições e respectivas unidades operacionais coordenadas, há em suas dependências espaço físico para atender ao cidadão na forma presencial. É prática comum, registrarem em seus relatórios periódicos, as principais dificuldades encontradas pelas setoriais para o incentivo da participação social, observou-se ainda, que as boas práticas de ouvidoria, são divulgadas ao público externo, por seminários, fóruns estaduais, e publicações nos concernentes sítios eletrônicos institucionais.

Mesmo que as ouvidorias gerais, estadual e federal atuem coerentemente com suas atribuições, com base neste estudo, sugere-se que para atender na essência o disposto no decreto federal 8.243/2014 art. 2º V: “As ouvidorias públicas são unidades de controle [...] com vistas ao aprimoramento da gestão pública”, é de suma importância que seja criado um banco de dados para registros das manifestações, para futuros diagnósticos dos problemas da administração pública, e principalmente, que essas informações, sejam utilizadas para novos desenhos ou arranjos de políticas públicas, tão adequadas quanto possível for aos problemas da sociedade.

As demandas da atividade de ouvidoria recaem sobre a fase de execução da prestação dos serviços públicos, ou seja, interação com o órgão prestador dos serviços e com o usuário insatisfeito com este serviço, seja a qualidade, ausência, negação, conforme sua competência editada em lei. Desta feita, as ouvidorias públicas influenciam apenas no nível operacional caracterizando grosso modo, um canal para a resolução de problemas, entretanto as informações que são recebidas podem ser utilizadas para outros níveis da administração pública, além do nível operacional.

Isso fará com que no nível tático e ou estratégico da administração, a utilização dessas informações contribuam com melhorias nas fases de Políticas Públicas: Formulação (as demandas por novos serviços); na Implementação (sugestões de melhorias recebidas dos usuários); Avaliação (as reclamações dos cidadãos).

Dada a importância da ouvidoria pública e sua contribuição de inovação na cultura institucional, por possibilitar a comunicação com os cidadãos, almeja-se que seu papel não se limite apenas à intermediação destes com o Estado. Desta nova atividade, a de ouvir, surgirá diversos modos e possibilidades, para o fortalecimento da democracia, bem como a de se tornar um mecanismo relevante no combate à corrupção, mal que subtrai os recursos públicos e aumenta as desigualdades sociais

Por fim, por ser a ouvidoria pública o órgão mais recentemente criado na estrutura administrativa pública brasileira, seu aprimoramento depende da atuação conjunta com outras instituições e com a sociedade, decerto muitos desafios surgirão, mas, as ouvidorias, tanto da União como do Estado do Ceará, conforme apreendido neste estudo, demonstraram compromisso e estratégias para fortalecer o mecanismo de transparência pública e controle social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 11^a. Edição brasileira. Editora paz e Terra. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto de Alexandre de Moraes. 32. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Decreto nº 8.243** de 23 de maio de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em 17/10/2015.

_____. **Decreto nº 8.109** de 17 de setembro de 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm. Acesso em 17/10/2015.

_____. **Decreto nº 4.785** de 21 de julho de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4785.htm. Acesso em 11/11/2015.

_____. **Decreto nº 3.507** de 13 de junho de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3507.htm. Acesso em 02/12/2015.

_____. **Lei Complementar Nº 101** de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Senado Federal, 2000.

_____. **Lei Complementar nº. 131** de 27 de maio de 2009. Brasília, em 27 de maio de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

_____. **Lei nº 12.527** de 18 de novembro de 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 08/01/2015.

-----**CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO; OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012. Disponível no sítio www.cgu.gov.br/ouvidoria.

-----**Manual de Ouvidoria Pública: rumo ao sistema participativo**. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2015. Disponível no sítio www.cgu.gov.br/ouvidoria.

-----**Ouvidorias do Poder Executivo Federal: rumo ao sistema participativo**. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2014. Disponível no sítio www.cgu.gov.br/ouvidoria.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos. **Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública**. In: BIRDEMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org). Economia do Setor Público do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos. **Democracia é Conflito**. Folha de São Paulo em 31/08/2003. Disponível em: www.bresserpereira.org.br/Articles/2003/03.08.31.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 6ª Ed. 2002.

Câmara dos Deputados. **Portais de governo: uma avaliação na Câmara dos Deputados** / [recurso eletrônico]. – Brasília:, Edições Câmara, 2012. 210 p.– (Serie colóquios de excelência; n. 3).

CEARÁ. **Decreto nº. 30.938** de 10 de julho de 2012. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano IV nº 132 Fortaleza, 12 de julho de 2012..

_____. **Decreto nº. 30.474** de 29 de março de 2011. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano III nº 061 Fortaleza, 30 de março de 2011.

_____.Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Relatório de Gestão de Ouvidoria**. Disponível em <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/ouvidoria/relatorios-de-ouvidoria>. Acesso em 15/01/2016.

-----**Relatório de Desempenho da Gestão 2007- 2014/CGE**. Disponível em <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/publicações/relatórios-anuais>. Acesso em 21/04/2016.

_____.**Decreto nº 31.199** de 30 de abril de 2013. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano V nº 080 Fortaleza, 02 de maio de 2013.

_____.**EC Estadual nº 75/2012** de 20 de dezembro de 2012. Altera dispositivos da Constituição Estadual.Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano IV nº 244 Fortaleza, 27 de dezembro de 2012.

_____.**Lei nº 12.686**, de 14 de maio de 1997. Disponível em <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis97/12686.htm>.Acesso em 17/10/2015.

_____.**Lei nº 15.175** de 28 de junho de 2012. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano IV nº 131 Fortaleza, 11 de julho de 2012.

_____.**Lei nº 14.306** de 02 de março de 2009. Diário Oficial do Estado, Série 3 Ano I nº 042 Fortaleza 05 de março de 2009.

_____.**Lei nº 13.093** de 08 de janeiro de 2001. Diário Oficial do Estado, Série 2 Ano IV nº 006 Fortaleza 09 de janeiro de 2001.

_____. **Lei nº. 13.875** de 07 de fevereiro de 2007. . Diário Oficial do Estado, Série 2 Ano X nº 027 Fortaleza 07 de fevereiro de 2007.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Gestão Social como obter eficiência e impacto nas Políticas Sociais**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2007.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo. Atlas. 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** 14ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Cidadão e sua defesa. A “Res pública” e sua defesa**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional – Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 de março, 1998. Disponível em: http://www.mp.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/PIETRO.PDF Acesso em 30 mai. 2016.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública. **Políticas públicas**. Coletânea – Volume 1 Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. Disponível em <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em 22/03/2015.

FERRER, Flôrência. **Gestão pública eficiente**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FLORENZANO, Modesto. **Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente**, Lua Nova n.71, 2007.

GOMES, Romeu. Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: Minayo, Maria Cecília de Sousa (Org.) **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade: 14ª Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria, Jurisprudência e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MARTINS, Gilberto de Andrade, LINTZ, Alexandre. **Guia para Elaboração de Monografias e Trabalhos de Conclusão de Curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

MILESKI, Helio Saul. **Novas Regras para a Gestão e a Transparência Fiscal – Lei De Responsabilidade Fiscal**. Revista Interesse Público, Ano 2, n. 7, jul/set, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social**: o alto custo da vida pública no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**: Módulo Básico. Programa Nacional de Formação em Administração Pública - PNAP. UAB/CAPEs. Brasília: 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau**: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro. Rocco, 2002.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Jaqueline Maria Cavalcante da. Controle Social das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Controle-** Tribunal de Contas do Estado do Ceará- Vol VIII- nº 1- Setembro/2010.

SIS - Síntese de indicadores sociais: **uma análise das condições de vida da população brasileira**: 2015 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 137p. - (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, ISSN 1516-3296; n. 35.

SOBRINHO, Jorge Hage. **10 anos de Organização do Estado Brasileiro Contra o Crime Organizado**, Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro-ENCLA/2013, Edição comemorativa - Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

VAZ, José Carlos. **Limites e Possibilidades do Uso de Portais Municipais para Promoção da Cidadania: A Construção de um Modelo de Análise e Avaliação**. FGV/EAESP- São Paulo, 2003. Artigo.