

Estrutura, modelo e resultados da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará

Structure, model and results of the Ombudsman's Office of the
Government of Ceará State

Rossana Maria Guerra Ludueña¹
Paulo César de Sousa Batista²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivos descrever a estrutura e o modelo da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará, apresentar as medidas adotadas para a implantação e o avanço gradual do sistema e avaliar os benefícios da atuação da ouvidoria para a gestão pública. Para atingir esses objetivos, foi descrita a estrutura da ouvidoria à luz da legislação específica e com base na experiência do governo do Ceará. As ouvidorias são importantes ferramentas à disposição dos cidadãos e do estado para facilitar a construção de uma administração que atenda com qualidade aos anseios da sociedade. Metodologicamente, a pesquisa é qualitativa e quantitativa, tendo como estratégia a realização de um estudo de caso de caráter descritivo. Foram aplicadas as técnicas de pesquisa documental, realizadas entrevistas presenciais e aplicados questionários a uma amostra de 32 respondentes, sendo os dados coletados averiguados com

1 Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Analista de Gestão de Tecnologia da Informação da Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (Etice). E-mail: rossanaludueña@gmail.com

2 PhD em Economia pela University of Illinois, Estados Unidos. Membro efetivo do Programa de Pós-Graduação em Administração da Uece. Membro efetivo do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Uece. E-mail: batista.pcs@gmail.com

o recurso da análise de conteúdo. Os resultados revelaram um sistema estruturalmente preparado para permitir que o cidadão participe da administração do serviço público de ouvidoria estruturado, que atua dentro de um modelo de gestão em rede, com canais de atendimento satisfatórios e processo automatizado de assistência ao usuário. A pesquisa revelou, contudo, ser incipiente a contribuição do sistema para a melhoria da gestão por dificuldades na divulgação dos relatórios, diferenças nas posturas dos gestores quanto ao uso das informações e deficiências no sistema de acompanhamento e avaliação de sua eficácia. O potencial de melhoria dessa contribuição é concreto, particularmente devido à adoção de inovações tecnológicas e ao empenho do governo na efetividade do sistema.

Palavras-Chave: Controle Social. Ouvidoria. Gestão Pública.

ABSTRACT

This study aims to describe the structure and model of the Ombudsman's Office of the Ceará State, to present the measures adopted for the implementation and gradual progress of the system, and to evaluate the benefits of the ombudsman's performance for public management. To achieve these objectives, the structure of the State's ombudsman's office was described in light of the specific legislation and based on the experience of the government of Ceará. Ombudsmen are important tools available to citizens and the State to facilitate the process of building an administration that meets the needs of society with quality. Methodologically, the research is qualitative and quantitative, having as strategy the accomplishment of a case study of descriptive character. Documental research techniques and face-to-face interviews were carried out and questionnaires were applied to a sample of 32 respondents, and the data col-

lected were analyzed using Content Analysis. The results revealed a structurally prepared ombudsman system to allow citizens to participate in the administration of the public ombudsman service, which operates within a networked management model, with satisfactory service channels and an automated user service process. The research, however, revealed to be incipient concerning the contribution of the system to the improvement of the management due to difficulties in disclosure of reports, differences in managers' attitudes regarding the use of information and deficiencies in the system for monitoring and evaluating the effectiveness of the system. The potential for improving this contribution is concrete, particularly due to the adoption of technological innovations and the commitment of the Government to the effectiveness of the system.

Keywords: Social Control. Ombudsman. Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

O aprofundamento da democracia no Brasil tem exigido dos órgãos e entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade.

De acordo com Nassif (2009, p. 45), ouvidor do governo de Minas Gerais, os grupos sociais vêm pressionando a administração a criar mais instrumentos de participação e de controle dos atos públicos.

Segundo Vieira e Lima (2011, p. 619), os governantes "precisam ouvir atentamente os reclames do povo, as demandas sociais, pois é para esse atendimento que eles foram dotados do poder de governar". Os autores afirmam ainda que esse poder

não é exclusivo do gestor público, visto que, num processo democrático, toda a sociedade é responsável pela administração pública. Em particular, a ouvidoria é vista por eles como importante ferramenta de estímulo à cidadania e ao controle da sociedade civil sobre as ações públicas.

Esses autores realçam ainda que, com a Constituição de 1988, a “participação do cidadão sai do discurso e torna-se realidade para os movimentos sociais” e esse cidadão passa a fazer parte do cenário político como personagem importante para a construção da sua realidade (VIEIRA; LIMA, 2011, p. 626).

Vismona (2011, p. 29) reforça a necessidade de que sejam criados instrumentos que modernizem o Estado, estimulando a participação da sociedade na fiscalização do uso de recursos públicos e no combate ao desperdício e à corrupção, garantindo transparência ao exercício do poder público. Essa prática, chamada de controle social, segundo Nassif (2009), deve ser considerada na atual administração pública.

A ouvidoria apresenta-se como um desses instrumentos, com o propósito de apoiar os gestores públicos na missão de oferecer serviços que atendam às demandas da sociedade, em consonância com as políticas públicas, além de atuar como instrumento de controle social. Alguns autores realçam o papel da ouvidoria como parceira do gestor dentro da organização.

No Decreto Estadual nº 30.938, de 10 de julho de 2012 (CEARÁ, 2012a), foram definidas novas políticas para a ouvidoria do governo do estado, voltadas para a participação da sociedade e o exercício do controle social, iniciando uma experiência cuja análise e avaliação será útil a outros entes públicos envolvidos na melhoria dos serviços de ouvidoria.

Diante disso, os autores deste trabalho elegeram como

objetivos da pesquisa descrever a estrutura e o modelo da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará, apresentar as medidas adotadas para a implantação e o avanço gradual do sistema e avaliar os benefícios da atuação da ouvidoria para a gestão pública. Metodologicamente, a pesquisa tem natureza mista, qualitativa e quantitativa. Como estratégia, foi realizado um estudo de caso da experiência de concepção e da implantação do Sistema de Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará (SOU), com recurso a técnicas de pesquisa documental e a realização de entrevistas presenciais e aplicação de questionários. A amostra da pesquisa compreende 32 respondentes, ouvidores, técnicos e gestores das unidades setoriais e do órgão central dessa ouvidoria. O tratamento e a interpretação das informações coletadas foram feitos recorrendo à análise de conteúdo, segundo Bardin (1977, p. 117 apud Vergara, 2005, p. 18).

O SOU é composto pelo órgão central, inserido na Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado (CGE), e pela rede de ouvidoria do governo, formada pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado.

Para o cumprimento dos objetivos, o artigo está estruturada nesta introdução e nas conclusões, além das seções de referencial teórico e análise de documentos, de aspectos metodológicos e da apresentação e análise do estudo de caso.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E ANÁLISE DOCUMENTAL

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) não só previa a possibilidade de a sociedade participar efetivamente da gestão pública, mas também assegurava o direito de reclamação rela-

tivo ao serviço público prestado.

Segundo Moraes et al. (2010, p. 24), o controle social é um termo utilizado em políticas públicas como uma “forma de participação democrática nos processos de gestão das instituições/organizações no Brasil”. Afirma, ainda, que “o controle social se caracteriza pela participação da sociedade nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas” (MORAES et al., 2010, p. 24).

Na definição de Pinto (2011, p. 32), “o Controle Social dos atos da administração é aquele realizado individualmente ou coletivamente pela comunidade” por meio de instrumentos colocados à sua disposição. Afirma que o cidadão não tem obrigação de fiscalizar ou controlar, mas tem de acompanhar algo que foi decidido em conjunto com os órgãos públicos.

Correia (2009), no site *Dicionário da Educação Profissional em Saúde*, da Fundação Oswaldo Cruz, comenta que a área de saúde foi pioneira nesse processo de participação social quando, no final da década de 1970, conseguiu realizar, por meio do movimento de reforma sanitária, o sistema de saúde universal, participativo e de qualidade. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi produto disso.

Nesse contexto, surge a ouvidoria que, segundo Pinto (2011, p. 35), “deve-se constituir também órgão de controle para propiciar uma gestão pública focada no desejo da população”, aproximando o cidadão da administração pública e atuando como instrumento de controle social.

Na opinião de Oliveira (2005, p. 45), a ouvidoria brasileira, mesmo diante de diferenças culturais e regionais, é hoje um canal de diálogo com a população; uma porta aberta para a participação popular, uma vez que ouve as reivindicações e

suas recomendações oferecem oportunidades de melhoria do serviço público. É por meio da ouvidoria que o cidadão se manifesta, reclamando da má administração e dos abusos da função pública, propondo a prática de novas ações pelo governo. A partir disso, a administração pública pode identificar pontos críticos de sua atuação e corrigi-los, incentivando a prática da responsabilização. Nesse cenário, surge um cidadão bem mais exigente, mais participativo, com melhor consciência política e buscando maior qualidade de vida. Nassif (2009, p. 52) reforça esse entendimento quando afirma:

Dos instrumentos voltados para a consensualidade na administração pública, as Ouvidorias Públicas merecem um especial destaque, pois o instituto possibilita o amadurecimento das relações entre o cidadão e o Estado, aprimora a democracia participativa e legitima as decisões uma vez que os envolvidos participam do processo decisório da administração, permitindo uma controlabilidade difusa realizada por uma sociedade civil atuante.

Reforça ainda o mesmo autor que as ouvidorias públicas assumem funções de mediação e vigilância, assegurando o cumprimento das leis e dos direitos da sociedade, por persuasão e esclarecimento das autoridades administrativas (NASSIF, 2009).

A ouvidoria estreita a distância entre o cidadão e as organizações públicas. Moraes et al. (2009, p. 11) definem ouvidoria como

um canal de atendimento legítimo ao cidadão, em segunda instância, neutro e imparcial, que atende com equidade manifestações de situações recorrentes que não foram solucionadas de forma satisfatória pelos canais competentes de atendimento da orga-

nização. Nesse caso, a ouvidoria difere da atuação de um serviço de atendimento, pois pode tratar as manifestações com maior acuidade.

A Ouvidoria-Geral da Controladoria-Geral da União comenta que

A qualidade dos serviços prestados pela administração se aperfeiçoa com a atuação da ouvidoria, uma vez que ela auxilia na identificação de pontos a serem aprimorados e contribui, dessa forma, para a melhoria dos procedimentos e dos processos administrativos. [...] O ouvidor atua também em defesa da administração, procurando subsidiar o atendimento de reivindicações de funcionários, exercendo um controle preventivo e corretivo de arbitrariedades ou de negligências, de problemas interpessoais ou, ainda, de abuso de poder das chefias. (BRASIL, 2012a, p. 12)

Dessa forma, a ouvidoria tem a responsabilidade de analisar as manifestações recebidas da sociedade, e esses dados servem de base para informar ao dirigente maior do órgão a existência de problemas e propor recomendações. Dessas recomendações, podem ser sugeridas melhorias nos processos internos da instituição e até mudanças estruturais.

Gois, Lacerda e Souza (2011, p. 187) reconhecem a ouvidoria como um canal privilegiado de informação e comunicação direta com a população. As recomendações vindas dela em forma de dados e relatórios gerenciais auxiliam os administradores no planejamento de novas ações para aperfeiçoar os serviços existentes, influenciando novas decisões.

A ouvidoria aos poucos está sendo incorporada pelo Poder Executivo brasileiro como parte da administração e estimu-

lando a participação do cidadão, inclusive no conhecimento da atividade administrativa. Aos poucos, segundo Vismona (2011, p. 29), a ouvidoria foi fazendo parte da estrutura organizacional de instituições na iniciativa privada (áreas financeira, de seguros e de serviços como rodovias, energia elétrica, telefonia, portos e aeroportos) e na administração pública direta e indireta da União, dos estados e dos municípios, no Poder Judiciário, Legislativo e no Ministério Público.

A ouvidoria, segundo Pinto (2011, p. 35), tem o propósito de “oferecer informações gerenciais e sugestões ao dirigente do órgão, visando o aprimoramento da prestação de serviço público”, seu papel não é apenas servir de canal. O tratamento das manifestações recebidas é útil para informar o gestor do órgão no qual atua sobre incidências de problemas, instigando mudanças estruturais, além de informar à sociedade a respeito de mudanças decorrentes do resultado de sua atuação.

Mesmo diante das constatações do papel da ouvidoria, Souza (2010, p. 14) acrescenta que a participação dos usuários na utilização desse setor tem sido muito pequena e sua finalidade pouco percebida. Comenta Oliveira (2005, p. 45) que as ouvidorias ainda são carentes de adequada estrutura operacional, melhor descrição de suas responsabilidades e competências, instrumento legal de constituição, melhor definição de sua posição hierárquica e de seu papel nesta hierarquia, poder maior para exigir o cumprimento de suas recomendações, adequada capacitação e qualificação de seus profissionais e têm limitada exposição pública.

Com relação à estrutura da ouvidoria, Vismona (2011, p. 29) afirma que uma ouvidoria deve ser instalada de modo estratégico na instituição, com atribuições claras e bem definidas,

apoiada pela alta administração, de forma a garantir sua independência para apresentar sugestões e tendo autonomia para verificar as causas das manifestações apresentadas pelo cidadão. Reforça ainda o autor que “uma ouvidoria bem estruturada, com o respaldo da alta administração, com a independência para apresentar suas sugestões e autonomia em verificar as causas das reclamações apresentadas, é um ótimo suporte para auxiliar na melhoria da qualidade de serviços” (VISMONA, 2011, p. 36).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Quanto à natureza e à abordagem do trabalho, trata-se de uma pesquisa qualitativa e descritiva. Segundo Gil (2002, p. 42), as “pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Os dados foram coletados inicialmente por meio de pesquisa documental e bibliográfica, as dissertações disponíveis na internet e os conteúdos de sítios institucionais das ouvidorias setoriais do governo do Ceará.

Posteriormente, foi realizada a fase de pesquisa de campo. O universo dessa pesquisa é formado pelos gestores, ouvidores e técnicos da rede de ouvidoria do estado, que abrange 66 órgãos/entidades setoriais do executivo cearense e o órgão central de ouvidoria do estado, localizado na CGE.

Desse total, foi selecionada uma amostra de 32 respondentes, sendo 22 do órgão central e 10 ouvidores de órgãos selecionados do estado, porque concentravam 80% das manifestações da sociedade em todos os canais disponíveis. Os ór-

gãos selecionados foram: Secretaria da Saúde do Estado (Sesa), Secretaria da Educação (Seduc), Secretaria da Fazenda do Estado (Sefaz), Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), Polícia Militar do Estado do Ceará (PMCE), Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará (Issec), Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), Departamento Estadual de Trânsito (Detran-CE) e Polícia Civil do Estado do Ceará (PCCE).

Dentre os respondentes do órgão central de ouvidoria encontram-se: o titular da pasta, o secretário-adjunto e o secretário-executivo, os gestores da Célula de Ouvidoria e da Célula de Acesso à Informação, o titular da Coordenadoria de Fomento ao Controle Social (Cfocs) – na qual as células de Ouvidoria e de Acesso à Informação estão inseridas – e mais seis técnicas da ouvidoria.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevista com auxílio de questionários semi-estruturados. Eles foram elaborados com base em categorias pré-estabelecidas a partir da análise bibliográfica e documental e em linha com a orientação da análise de conteúdo. Essas categorias são:

- a) qualificação e perfil do ouvidor;
- b) divulgação e canais de atendimento;
- c) estrutura e posição hierárquica da ouvidoria na organização do governo e nos órgãos setoriais, relacionamento com a alta gestão e participação no planejamento da instituição;
- d) processo de atendimento às manifestações de ouvidoria; e
- e) tratamento e destino da informação gerada a partir das manifestações.

Os dados coletados são referentes ao período de janeiro de 2007 a dezembro de 2015, no qual ocorreu a implantação do novo modelo de gestão do executivo cearense, com a publicação da Lei Estadual nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007 (CEARÁ, 2007), que, na época, vinculou a Ouvidoria-Geral à Secretaria de Controladoria do Estado (Secon).

A análise dos dados foi feita também com recursos à técnica de análise de conteúdo. Vergara (2005, p. 19) afirma ser essa técnica utilizada para tratamento dos dados cujo objetivo é mostrar com profundidade tudo sobre determinado tema. A modalidade de análise escolhida foi a fechada, com pré-seleção das categorias.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA OUVI-DORIA DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Os resultados apresentados a seguir baseiam-se nas informações coletadas por meio de pesquisa documental e das entrevistas com os integrantes do SOU, compreendendo as categorias de análise detalhadas na metodologia deste trabalho.

4.1 Qualificação e perfil do ouvidor

Relatam Machado, Duarte e Silva (2011, p. 145) que a atuação da ouvidoria como órgão de apoio à gestão da organização e ferramenta da democracia ao promover a participação dos cidadãos no governo, decorre do seu duplo papel “de atender às necessidades da organização, ao mesmo tempo em que

atende às demandas da sociedade”.

No governo do Ceará, de acordo com o modelo do decreto 30.938/2012 (CEARÁ, 2012a), o ouvidor do órgão setorial deve ser efetivo, designado pelo dirigente do órgão/entidade e responder diretamente ao gestor titular do órgão ou ao gestor de uma área de assessoria da instituição.

O perfil exigido para a função de ouvidor nos órgãos setoriais compreende a atuação com ética, o conhecimento sobre a estrutura e a política da instituição, a governança corporativa e a informática, além da habilidade de mediar conflitos e da articulação no trato com usuários do serviço público e integrantes dos outros órgãos da administração.

Quanto ao critério de escolha do ouvidor, os respondentes da pesquisa indicaram que os dirigentes dos órgãos e entidades da rede de ouvidoria são orientados a indicar o profissional que atenda ao perfil exigido no decreto 30.938/2012, sem que para isso seja necessária a validação pela CGE. Contudo, os ouvidores designados têm sua atuação avaliada pela Célula de Ouvidoria da CGE, segundo declarou o gestor dessa unidade. Ainda a respeito da escolha, foi unânime a opinião dos entrevistados em considerar adequada que a indicação do ouvidor à CGE seja feita pelo dirigente do órgão setorial. No caso específico da Sesa, que dispõe de uma sub-rede com 55 ouvidorias distribuídas nas unidades de saúde, a escolha dos profissionais é feita pela área de ouvidoria, iniciando-se pela indicação dos gestores dessas unidades, por meio de processo seletivo com etapas de avaliação, entrevista e treinamento.

Quanto à qualificação, 80% dos respondentes afirmaram que os ouvidores são preparados para o exercício de suas atividades nos órgãos setoriais e na unidade central de ouvidoria. Na

opinião do coordenador da Cfocs/CGE, as ouvidorias de grande e médio porte – considerando o quantitativo do quadro funcional de efetivos e terceirizados – dedicam-se mais às atividades da área. Já as de pequeno porte, em que o ouvidor não é exclusivo e acumula outras atividades, torna-se difícil o desempenho.

A equipe da Cfocs enumerou algumas ações da CGE voltadas para o desenvolvimento do ouvidor. São elas: cursos preparatórios (para ouvidores iniciantes) e avançados, cursos para elaboração de relatórios de ouvidoria, palestras, reuniões técnicas e encontros bimestrais intersetoriais de ouvidores. Ainda assim, há a sistemática de capacitar os ouvidores que ingressam na rede e de monitorar sua atuação na ouvidoria setorial pelo órgão central.

4.2 Divulgação e canais de atendimento

O titular da Cfocs/CGE afirmou que a divulgação do instituto de ouvidoria e de seus canais de atendimento depende da parceria com a Casa Civil do governo do estado (principalmente a confecção de material como cartazes e *folders*), e está limitada à Assessoria de Comunicação da CGE por intermédio de redes sociais, matérias em sites e jornais e de palestras realizadas por ouvidores voluntários com alunos de escolas públicas de ensino médio da capital e do interior, no âmbito do programa de educação social da Seduc. O governo alega poucos recursos financeiros para o projeto. Quase todos os respondentes, dentre ouvidores e integrantes do órgão central de ouvidoria, admitiram que a divulgação da ouvidoria para a sociedade não é eficaz. A divulgação teria maior efeito se as ouvidorias setoriais atuassem mais com suas áreas de comunicação e se a Casa

Civil reconhecesse a ouvidoria como política de governo e não como um setor específico da CGE.

A ouvidora da Seduc sugere mais pró-atividade por parte do órgão central da CGE na divulgação da ouvidoria.

O gestor da Célula de Ouvidoria da CGE ressaltou a implantação do Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão pela coordenadoria, que permitirá a interligação, por meio de uma única interface, dos atuais sistemas de ouvidoria, acesso à informação e transparência do estado do Ceará, e garantirá maior facilidade e agilidade no uso das ferramentas pelo cidadão.

Os canais de atendimento do SOU são compostos por:

- a) central de atendimento telefônico, que realiza atendimento gratuitamente pelo ramal 155 e por retornos relacionados à ouvidoria e acesso à informação – criada em janeiro de 2008 e 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;
- b) e-mail – ouvidoria.geral@cge.ce.gov.br;
- c) acesso pela internet;
- d) atendimento presencial e por correspondência, de modo a viabilizar a recepção e o registro de manifestações como: sugestões, elogios, reclamações, críticas, denúncias, solicitações de serviços e informações pertinentes ao poder executivo estadual;
- e) redes sociais, compostas pelo *microblog* Twitter (@OuvidoriaCeara) e Facebook (/ouvidoriaCeara);
- e f) o Reclame Aqui da Ouvidoria-Geral do Ceará.

As demandas dos cidadãos que forem recebidas por Twitter ou Facebook são cadastradas por técnicos da Célula de Ouvidoria da CGE no SOU e encaminhadas para os órgãos e entidades do governo responsáveis pelo assunto. O atendimento presencial pode ser buscado na sede da CGE ou em qualquer

órgão ou entidade do Poder Executivo estadual.

Na visão dos respondentes, a limitada divulgação das atividades da ouvidoria, dos canais de atendimento e dos resultados do trabalho ainda é fator limitante para o bom desempenho do serviço.

4.3 Estrutura e posição hierárquica da ouvidoria

A ouvidoria é organizada sob a forma de célula e fortalecida pelo fato de se encontrar na Governadoria, como assessoria direta do Governador. É parte integrante da CGE, sendo subordinada à Cfocs, com as células de Transparência e Ética, de Acesso à Informação e com a central de atendimento 155. A ouvidoria faz, portanto, parte das atividades de controle da administração pública, de acordo com a Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012 (CEARÁ, 2012b).

Esse posicionamento da ouvidoria na estrutura organizacional do órgão/entidade atende ao que é recomendado a nível federal, pois “o posicionamento adequado e satisfatório da ouvidoria, dentro da estrutura organizacional do órgão/entidade, é como unidade de assistência direta e imediata ao titular do órgão/entidade, ou estrutura de nível equivalente” (BRASIL, 2013, p. 25).

As atividades do SOU são realizadas pelo órgão central de ouvidoria, por meio das equipes de monitoramento e qualidade da Célula de Ouvidoria da CGE, pela rede de ouvidorias e pela central de atendimento telefônico 155. A equipe de monitoramento é responsável por supervisionar prazos de respostas das manifestações e pelo redirecionamento de manifestações/denúncias para ouvidorias setoriais. A equipe de qualidade é

responsável pela análise e validação das respostas dos ouvidores aos usuários/cidadãos.

Diante dessas informações, observa-se que a ouvidoria do estado do Ceará atende também a orientação de que deve se integrar sistemicamente com outros órgãos da administração pública. De fato, segundo a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2012b, p. 8), para o efetivo funcionamento das ouvidorias, elas precisam se relacionar de forma continuada e em rede, presencial ou virtualmente, com outros órgãos e cidadãos, “visando compartilhar conhecimentos, aprender e gerar inovações no trabalho das ouvidorias”.

A propósito, mencione-se que a rede de ouvidorias do estado é composta por 66 ouvidorias setoriais, distribuídas em cada órgão ou entidade do governo, exercendo a função de intermediadora dos cidadãos nas instituições em que atuam. Além disso, dispõe ainda da rede interna regulamentada da Sesa, que conta com 55 ouvidorias distribuídas nas unidades assistenciais de saúde, nas coordenadorias regionais de saúde e nas unidades assistenciais de saúde qualificadas como organização social e de consórcios públicos.

O secretário e ouvidor-geral da CGE vê o instituto da ouvidoria como uma ferramenta de controle interno e, como tal, tem a função de auxiliar a gestão e o planejamento na relação do poder público com o cidadão. Segundo ele, “a ouvidoria dentro do processo de transparência é o instrumento que conversa com o cidadão, diferente dos outros dois que apenas têm a função de informar”. Observou que a participação e a transparência fazem parte dos propósitos do governo, e que o modelo desenhado em rede e os canais de atendimento para a ouvidoria propiciam essa atuação.

A CGE orienta que as ouvidorias setoriais estejam localizadas em nível de assessoria do dirigente máximo. De fato, foi observado que a maioria das ouvidorias da amostra se encontra como assessoria direta, seja do dirigente principal, do adjunto, ou do secretário-executivo. Essa posição facilita muito o diálogo com o dirigente máximo da instituição. Mas alguns órgãos setoriais, como a Cagece, o Detran-CE e a Sefaz, têm suas ouvidorias ligadas à área de comunicação e os resultados indicam que essa associação vem trazendo bons resultados.

Quanto à estrutura física e de equipe de trabalho, observou-se que algumas ouvidorias atuam com estrutura aquém da necessária. Essa deficiência influencia no cumprimento do prazo das respostas de manifestações ao usuário/cidadão, além de inviabilizar atendimentos presenciais.

Segundo o coordenador da Cfocs/CGE, é recente a atuação da ouvidoria contribuindo para a gestão. Na iniciativa privada, teve início na década de 1980 e, no serviço público, no final da década de 1990. A ouvidoria no estado do Ceará foi instituída em maio de 1997. A partir de 2007, quando passou a fazer parte da controladoria, a ouvidoria começou a implantar sua estrutura, os canais de comunicação, e as ferramentas de controle e a administrar melhor o recebimento, a tramitação e as respostas às manifestações dos cidadãos. A partir de 2013, e ainda conforme o coordenador da Cfocs/CGE, os governantes passaram a dar mais atenção aos serviços de ouvidoria, trabalhando melhor as informações do sistema, aprimorando-o para trabalhar as causas e oferecer informações para apoiar o planejamento e contribuir para a melhoria dos processos. Portanto, a ouvidoria do estado encontra-se em processo de construção.

Quanto ao relacionamento do ouvidor com o alto esca-

lão e demais gestores da instituição, incluindo a aceitação das recomendações que são sugeridas, depoimentos dos ouvidores nos relatórios de gestão demonstram uma maior aceitação da ouvidoria por parte dos responsáveis pela instituição. Cita-se o exemplo da Sefaz, com o registro de muitas denúncias relacionadas a servidores com atuação indevida na fiscalização e liberação do selo da secretaria para os garrafões de água mineral. As liberações eram feitas manualmente e estavam beneficiando os empresários, passando a ser automatizadas a partir de manifestações intermediadas pela ouvidoria.

O coordenador da Cfocs acrescenta que já houve melhoria na comunicação da ouvidoria com o cidadão e avanços na contribuição de melhoria à gestão. A CGE tem colaborado com essas mudanças por intermédio de palestras de sensibilização com ouvidores, gestores e público interno das setoriais, informando sobre o funcionamento da ouvidoria e oportunidades de ganho com os trabalhos realizados por ela.

Todos os respondentes ouvidores compartilharam da afirmação de que têm abertura na gestão das unidades para apresentar informações da ouvidoria. A maioria tem assento nos comitês executivos, mas ainda não abraçam a ideia de parceria.

A aceitabilidade da ouvidoria por parte dos dirigentes dos órgãos/entidades setoriais tem evoluído, para o que tem contribuído a posição da Ouvidoria-Geral no organograma da governadoria, assessorando diretamente o governador, e a atuação sistemática do órgão central no monitoramento das atividades. Com isso, a Ouvidoria-Geral se mostra com maior força, além de atuar como órgão de atividade de controle da administração pública no estado do Ceará.

4.4 Processo de atendimento às manifestações de ouvidoria

Dentre as diretrizes descritas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013, p. 38) para a gestão de ouvidorias no Poder Executivo federal estão: a) o zelo pela celeridade e qualidade das respostas às demandas dos seus usuários; b) a discrição no trato das informações recebidas de seus usuários e sigilo de sua identidade, quando o interessado solicitar sua preservação; c) a atuação coordenada, integrada e horizontal entre as unidades de ouvidoria; e d) assegurar a preservação dos aspectos éticos de privacidade e confidencialidade em todas as etapas de processamento das demandas recebidas de seus usuários.

Atendendo às diretrizes contidas no decreto 30.938/2012 (CEARÁ, 2012a), o processo de atendimento se inicia quando o cidadão (usuário) envia a manifestação pelos canais disponibilizados pela Ouvidoria do Estado. Ao registrar manifestação na internet, pelo SOU, o usuário recebe um e-mail automático do sistema com protocolo e senha para acompanhamento da demanda. Se a manifestação for pelo telefone, a central atende, registra e classifica a demanda no SOU. Se for enviada por e-mail ao órgão setorial ou feita pessoalmente (presencial), o ouvidor da setorial registra e classifica a manifestação no sistema. Se a manifestação for enviada por redes sociais, Reclame Aqui ou e-mail institucional, cabe ao órgão central de ouvidoria registrar no SOU. O sistema encontra-se adaptado para receber manifestações anônimas.

De acordo com o decreto 30.474/2011 (CEARÁ, 2011), o prazo para resposta das manifestações de ouvidoria é de até 15 dias, podendo ser prorrogado por igual período com a anuên-

cia do gestor do órgão setorial. A partir do momento em que o sistema gera protocolo e senha, a contagem do prazo se inicia, considerando data e horário. Após o registro da manifestação, ela é encaminhada diretamente à ouvidoria do órgão referente à solicitação, exceto as denúncias, que passam por uma pré-análise da equipe de monitoramento da Célula de Ouvidoria da CGE para depois serem encaminhadas ao destino, obedecendo os casos definidos na portaria 107/2014 (CEARÁ, 2014). O SOU permite que um órgão compartilhe a mesma demanda com outro, fazendo com que o último contribua também com a resposta. O sistema permite transferir manifestações para os gestores das áreas do órgão/entidade responderem; a resposta então é repassada ao ouvidor para melhoramento e, em seguida, encaminhada à CGE. A mesma resposta passa por uma análise e validação da controladoria e, depois de validada, é encaminhada ao cidadão. Caso as respostas não estejam claras ou não atendam às orientações da CGE, são devolvidas às ouvidorias setoriais para que realizem as alterações necessárias. Nos casos de descumprimento do prazo de resposta, a CGE articula com a gestão superior dos órgãos e entidades a prorrogação do prazo, com vistas a garantir o atendimento no prazo estabelecido.

Os prazos das manifestações e a qualidade das respostas fornecidas pelas ouvidorias setoriais são acompanhados pela equipe de monitoramento da Célula de Ouvidoria da CGE. Esses critérios são chamados de **resolubilidade das manifestações**, que compreendem manifestações respondidas ao usuário no prazo estabelecido e com conteúdo da resposta válido. O conteúdo passa por validação da equipe de qualidade da ouvidoria antes de ser encaminhado ao usuário-cidadão; a equipe se comunica com os ouvidores da rede de ouvidoria para es-

clarecimentos relacionados às manifestações. As manifestações (principalmente as denúncias) muitas vezes são encaminhadas para apreciação da área de auditoria e de controle interno preventivo da CGE para adoção de providências.

O processo de atendimento das manifestações atende aos propósitos da ouvidoria. Adotando um modelo de gestão em rede, o sistema atual do Ceará caminha à frente de modelos existentes em outros estados do país, uma vez que garante a uniformidade de processos e procedimentos e a vinculação das setoriais à direção superior de seus respectivos órgãos. O SOU utiliza ferramenta automatizada com o fluxo do processo de atendimento, permitindo o monitoramento pelo órgão central de ouvidoria da CGE, e atende aos princípios da celeridade e da padronização.

4.5 Tratamento e destino da informação gerada a partir das manifestações

As ouvidorias setoriais fornecem relatórios semestrais desde o ano de 2011, com dados e estatísticas produzidos a partir das manifestações, atendendo às diretrizes contidas nos decretos 30.474/2011 (CEARÁ, 2011) e 30.938/2012 (CEARÁ, 2012a). Esses dados são consolidados pelo órgão central de ouvidoria da CGE em relatórios anuais de gestão de ouvidoria com informações sobre demandas por meios de entrada, quantidade de manifestações por grupo e tipo, manifestações classificadas de acordo com os eixos e temas dos programas de governo, quantidade de manifestações por macrorregiões, tempo médio de resposta, órgãos mais demandados, satisfação do usuário e ações inovadoras feitas pelas setoriais com informações sobre a participação do ouvidor na gestão (em decisões e no planeja-

mento, em comitê executivos etc.). Também são apresentadas recomendações dos ouvidores e da CGE aos órgãos/entidades setoriais, com solicitação de resposta das iniciativas implementadas. Os resultados dessas ações são informados no relatório do semestre seguinte. Os relatórios semestrais e de gestão consolidados são disponibilizados no site da CGE.

Com relação às denúncias e de acordo com a portaria 107/2014 (CEARÁ, 2014), a CGE criou um comitê de apuração permanente de denúncias que se reúne, eventualmente, para analisar as denúncias relacionadas aos dirigentes, ouvidores e servidores públicos do executivo estadual. O comitê emite um relatório de tratamento para cada denúncia que é encaminhada pela CGE ao dirigente máximo do órgão setorial, para que se tome providências. O grupo ainda decide se as denúncias sobre serviços públicos são encaminhadas para apuração pela auditoria da CGE. Denúncias relativas ao titular do órgão setorial são apuradas pelo comitê e registradas em relatório que é enviado ao governador do estado.

De acordo com o ouvidor geral da CGE, a intenção é dar às recomendações da ouvidoria o mesmo tratamento conferido às da auditoria. Para que isso se concretize, a controladoria está aprimorando a ferramenta denominada Plano de Ação para Sanar Fragilidades (Pasf). Esse sistema será alimentado pelo órgão/entidade setorial e permitirá a integração com a base de dados das informações de ouvidoria.

Os relatórios de gestão da área, segundo o gestor da célula da ouvidoria, possuem informações que podem contribuir para o planejamento e processo decisório das instituições do governo. Porém, hoje não são adequadamente utilizados porque falta integração com o órgão de planejamento e com a governadoria

do estado, para que as informações sejam utilizadas a fim de subsidiar o planejamento das políticas públicas e o orçamento.

Esse respondente indicou, adicionalmente, que a contribuição da auditoria poderia ser ainda mais efetiva se fosse dada mais publicidade aos relatórios de ouvidoria ao cidadão. Esse objetivo, porém, se concretizará com o **Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão**, em processo de implantação desde 2016.

Diante da pressão da sociedade pelo acesso mais rápido às informações, a administração instituiu o SOU pelo decreto 30.474/2011 (CEARÁ, 2011). Trata-se de uma ferramenta informatizada desenvolvida para otimizar o atendimento das manifestações dos cidadãos encaminhadas à ouvidoria, compreendendo o registro, o tratamento e a resposta ao cidadão.³ Segundo o coordenador da Cfocs na CGE, a utilização da ferramenta apresenta as seguintes vantagens: permite o encaminhamento imediato da manifestação à ouvidoria do órgão competente, facilita o cadastro dos dados, permite a inclusão de anexos na manifestação, apresenta a localização das ouvidorias setoriais por meio da ferramenta Google Maps e possibilita o acompanhamento de todo o andamento da manifestação, além de permitir a complementação de informações. O cidadão acessa o SOU para registrar sua manifestação.

Paralelamente a essa inovação, e por iniciativa do governo do estado, foi assinado em dezembro de 2016 um protocolo de intenções para criar a Rede Ouvir Ceará, integrando ao SOU os sistemas de ouvidorias de unidades de outros poderes estaduais.

Vale salientar a inexistência de cobrança de penalidades para os órgãos setoriais no descumprimento das recomendações da ouvidoria. Segundo o coordenador da Cfocs, embora

3 A ferramenta pode ser acessada no endereço eletrônico <<https://www.ouvidoria.ce.gov.br>>.

elas não existam, há a responsabilização do gestor pelo não cumprimento das recomendações do órgão central de ouvidoria. Ações de inspeção e fiscalização internas ocorrem a partir das manifestações de ouvidoria, e sindicâncias que originam processos administrativos disciplinares podem ser instauradas.

A CGE monitora trimestralmente e avalia indicadores e metas de ouvidoria por meio de sua equipe de controle de qualidade, sendo os resultados publicados no painel do controle da qualidade de seu site institucional.

Três indicadores de desempenho para medir a qualidade do serviço de ouvidoria são comumente utilizados: a) índice de manifestações de ouvidoria respondidas no prazo, com dados extraídos do SOU; b) índice de satisfação do usuário com o atendimento da ouvidoria, com dados informados por ele ao receber a resposta pelo sistema; e c) índice de atendimento das recomendações de ouvidoria pelos órgãos setoriais, com informações obtidas pelo acompanhamento das ações dos órgãos e entidades setoriais em cumprimento às recomendações sugeridas pela CGE. O monitoramento desses indicadores tem resultado em ações preventivas quanto aos problemas identificados.

5 CONCLUSÕES

O resultado da investigação revelou que o governo do Ceará optou pela implantação de um modelo de ouvidoria em rede, com recurso a um moderno sistema automatizado para relacionamento com o cidadão e monitoramento das manifestações e suas respostas e com equipe de profissionais de qualificação adequada, embora, pela pesquisa, em número conside-

rado ainda insuficiente.

Como parte do SOU, estão implantados um órgão central de ouvidoria com atribuições associadas ao controle público, além de unidades setoriais descentralizadas. O órgão central está vinculado à governadoria, o que atribui à ouvidoria uma posição organizacional de prestígio e poder para o exercício de suas funções, em linha com a legislação e com as recomendações dos modelos teóricos de ouvidoria presentes na literatura da área. Apesar dessas condições relativamente favoráveis, foi possível identificar que a estrutura implantada ainda não consegue realizar todo seu potencial de contribuição nos papéis de intermediar a relação governo-cidadão, conferir maior participação do cidadão no governo e contribuir para a melhoria da gestão e da prestação de serviços públicos – particularmente estes dois últimos assuntos.

Dentre as razões identificadas para essas deficiências estão as diferenças de aceitação e de compreensão do papel da ouvidoria por gestores e técnicos; a falta de utilização das informações dos relatórios da ouvidoria para a introdução de melhorias sistêmicas e de processos, em lugar de apenas resolver ou dar uma explicação para situações específicas de insatisfação do cidadão; e a falta de financiamento para projetos relevantes da área, em particular para melhoria de processos, educação permanente dos profissionais, divulgação das iniciativas e difusão da filosofia e do papel da ouvidoria em uma democracia.

Da avaliação que foi feita sobre o SOU, tendo em conta essas considerações, são feitas as recomendações a seguir para o aperfeiçoamento do sistema e para a melhoria de sua eficácia:

- 1) conferir maior influência ao órgão central e às ouvidoria

rias setoriais na definição do perfil e na escolha de ouvidores;

2) aperfeiçoar os procedimentos para a atuação dos ouvidores;

3) realizar a avaliação sistemática e o replanejamento das iniciativas de qualificação dos ouvidores e gestores;

4) redefinir o monitoramento e a avaliação da atuação da ouvidoria e dos ouvidores, com introdução de indicadores de desempenho;

5) realizar, pelo órgão central de ouvidoria, ações mais proativas nos órgãos setoriais e na governadoria para mais adequado aproveitamento das informações dos relatórios da área;

6) promover regularmente pesquisa com os cidadãos para identificar a satisfação com os serviços da ouvidoria e identificar sugestões de melhoria;

7) elaborar e executar programa de divulgação mais eficaz dos serviços de ouvidoria, com ênfase nas organizações com atuação nos municípios do estado;

8) promover o uso sistemático do Pasf, com base nas informações dos relatórios da ouvidoria, para promover a introdução de mudanças na qualidade dos serviços públicos;

9) realizar diagnóstico e adotar medidas para a melhoria das condições de funcionamento da rede de ouvidores em Fortaleza e, em particular, no interior do estado;

10) promover maior aproximação entre o órgão central de ouvidoria e os órgãos estratégicos de planejamento e gestão do governo, de forma a viabilizar maior participação da área nas iniciativas de planejamento e gestão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out 1988. Disponível em: < <https://bit.ly/1bIJ9XW> > . Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria**: rumo ao sistema participativo. 5. ed. rev. e atual. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2012a. (Coleção OGU).

_____. Controladoria-Geral da União. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2012b. (Coleção Olho Vivo). Disponível em: < <https://bit.ly/1GP02Di> > . Acesso em: 1 ago. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de orientação para a gestão de ouvidorias**. Brasília, DF: 2013.

CEARÁ. Lei Ordinária Estadual nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 7 fev. 2007. Série 2, ano 10. n. 27, p. 1-7.

_____. Decreto Estadual nº 30.474, de 29 de março de 2011. Institui o sistema de ouvidoria – SOU, e dá outras providências.

Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 30 mar. 2011. Série 3, ano III, nº 61, p. 1.

_____. Decreto Estadual nº 30.938, de 10 de julho de 2012. Regulamenta o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 12 jul. 2012a. Série 3, ano IV, n. 132, caderno único, p. 1.

_____. Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012. Altera dispositivos da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 27 dez. 2012b. Série 3, ano IV, n. 244, p. 214.

_____. Portaria nº 107, de 13 de agosto de 2014. Dispõe sobre a instituição da Comissão Permanente de Apuração de Denúncias recebidas pela controladoria e Ouvidoria Geral do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 21 ago. 2014. Série 3, ano VI, n. 154, p. 6.

CORREIA, M. V. C. Controle social. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2HduhJo>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOIS, A. L.; LACERDA, L. F. F.; SOUZA, S. G. A atuação proativa de ouvidoria em um hospital público. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (Orgs.). **Construindo a ou-**

vidoria no Brasil: avanços e perspectivas. Campinas: Ed. Unicamp, 2011. p. 187-197.

MACHADO, J. A. P.; DUARTE, S.; SILVA, V. L. R. A implementação de ouvidorias públicas e privadas: modelo de gestão por processos. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (Orgs.). **Construindo a ouvidoria no Brasil:** avanços e perspectivas. Campinas: Unicamp; Ouvidoria, 2011. p. 145-166.

MORAES, D. C. P. et al. Ouvidorias como dispositivos de gestão participativa de políticas públicas: sua história e experiência no Pará. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, Brasília, DF, 2010. **Anais...** Brasília, DF: Consad, 2010.

NASSIF, G. C. As ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 73, n. 4, p. 45-60, out.-dez. 2009.

OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria pública brasileira: evolução de um modelo único. In: VISMONA, E. (Org.). **A ouvidoria brasileira.** São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. p. 45-54.

PINTO, E. A ouvidoria como instrumento de controle social. **Revista TCMRJ**, Rio de Janeiro, ano XXVIII, n. 46, p. 31-36, jan. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2GQgRn6>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

SOUZA, R. C. R. **A ouvidoria como instrumento de avaliação**

e melhoria da qualidade dos cuidados de enfermagem. 2010. 102 f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Escola de Enfermagem Alfredo Pinto, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, E. D.; LIMA, H. M. F. Cidadania e controle social: a ouvidoria como instrumento de controle e participação na administração pública. **Revista do Mestrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 2, maio/ago. 2011, p. 616-638.

VISMONA, E. L. A evolução das ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (Orgs.). **Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas.** Campinas: Unicamp; Ouvidoria, 2011. p. 29-42.

Recebido: 23/02/2018

Aprovado: 27/03/2018