



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

ROSSANA MARIA GUERRA LUDUEÑA

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

FORTALEZA – CEARÁ

2017

ROSSANA MARIA GUERRA LUDUEÑA

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO
NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

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 à obtenção do título de mestre em Políticas Públicas. Área de Concentração: Gestão Pública.

Orientador: Prof. PhD. Paulo César de Sousa Batista,

FORTALEZA – CEARÁ

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Ludueña, Rossana Maria Guerra.

Avaliação do Desempenho da Ouvidoria como Instrumento de Gestão no Governo do Estado do Ceará [recurso eletrônico] / Rossana Maria Guerra Ludueña. - 2017.

1 CD-ROM: il.; 4 ½ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 134 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, 2017.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Ph.D. Paulo César de Sousa Batista.

1. Controle social. 2. Ouvidoria. 3. Gestão pública. 4. Avaliação de política pública. 5. Eficácia dos serviços públicos. I. Título.

ROSSANA MARIA GUERRA LUDUEÑA

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

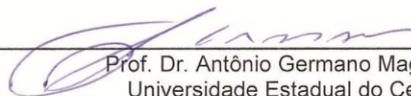
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e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

Aprovada em: 08/01/2017

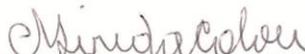
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Paulo César de Sousa Batista (orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



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



Profª. Drª. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça
Universidade de Fortaleza – UNIFOR



Prof. Dr. Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Dedico todo o esforço deste trabalho às pessoas que fazem a diferença em minha vida: meus pais, Francisco Peixoto Guerra e Dedier; meu esposo Pablo Hector Ludueña Osuna; meus filhos Talita e Daniel Ludueña; e minha tia Maria Peixoto Guerra.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a Deus e Nossa Senhora, pela oportunidade que reservaram para mim, permitindo a realização deste mestrado.

À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), representada por seus dirigentes (Secretário titular, adjunto e executivo), pelo incentivo à vida acadêmica de seus colaboradores, e em especial ao apoio a mim dispensado.

Meus sinceros agradecimentos ao Coordenador da área de Fomento ao Controle Social da CGE, Gestor e equipe da Célula de Ouvidoria da CGE, por contribuírem com informações relevantes para a pesquisa.

Também aos colegas da CGE, em especial Mário Jorge e Dimona, pelo incentivo e colaboração no meu ingresso ao mestrado, assim como à Coordenadora da área de Controle Interno Preventivo da CGE, pelo apoio e compreensão nos momentos de sufoco do mestrado.

Da mesma forma, aos ouvidores da 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); e Polícia Civil do Estado do Ceará (PCCE), por aceitarem participar das entrevistas, contribuindo com informações relevantes.

Aos meus colegas de turma do mestrado, pelo convívio e incentivo, em especial à Ana Beatriz, Dimona e Fabiana.

Também ao meu professor e orientador, Paulo César de Sousa Batista, pelo enorme apoio e contribuição no desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus pais, Guerra e Dedier, pela compreensão nos momentos em que eu não estava disponível. Especialmente ao meu pai, eterno incentivador de meus estudos e responsável por minhas conquistas.

Ao meu esposo Pablo, pela compreensão e busca de resiliência nos momentos em que eu me dedicava aos estudos, sem disponibilidade para ajudá-lo na luta diária.

E, enfim, aos meus filhos queridos, Talita e Daniel, agradeço de coração a compreensão, o apoio às tarefas caseiras, e por entenderem e respeitarem meus momentos de concentração.

RESUMO

O objetivo desta investigação é avaliar a contribuição da Ouvidoria como instrumento de apoio à gestão do Governo do Ceará, no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2015, na prestação de serviço público de qualidade. Metodologicamente, a pesquisa é qualitativa, tendo como estratégia a realização de um estudo de caso da Ouvidoria Pública Estadual, de caráter descritivo e avaliativo. Como parte dos estudos, foram realizadas pesquisa documental e entrevistas com representantes do órgão central de ouvidoria do Estado e amostra de 10 unidades setoriais de ouvidoria, escolhidas por concentrarem o maior número de reclamações ou manifestações dos cidadãos. Os resultados revelam um sistema de Ouvidoria não eficaz, em virtude da pouca utilização de suas informações pelos gestores dos órgãos setoriais, de apresentar um índice reduzido de registros de mudanças internas, da não participação da ouvidoria no planejamento do Governo do Estado e o não alcance de suas metas. Contudo, observou-se que ocorreu evolução no processo de capacitação desse serviço, uma vez que a ouvidoria atua dentro de um modelo de gestão em rede, oferece canais de atendimento satisfatórios, possui processo automatizado de atendimento ao usuário, disponibiliza relatórios de gestão de todos os órgãos setoriais do Estado e tem a abertura do Governo para a participação popular no controle dos serviços como oportunidade a aproveitar.

Palavras-chave: Controle social. Ouvidoria. Gestão pública. Avaliação de política pública. Eficácia dos serviços públicos.

ABSTRACT

The objective of this investigation is to evaluate the contribution of the Ombudsman's Office as a tool to support the management of the Government of Ceará, from January 2007 to December 2015, in the provision of quality public service. Methodologically, the research is qualitative, having as strategy the accomplishment of a case study of the State Public Ombudsman, with descriptive and evaluative character. As part of the studies, documentary research and interviews with representatives of the State's central ombudsman's office and a sample of 10 ombudsman's sectoral units were carried out, chosen for concentrating the greatest number of complaints or demonstrations of citizens. The results reveal an ineffective Ombudsman system, due to the low use of its information by the managers of the sectoral organs, to present a reduced index of records of internal changes, the non-participation of the Ombudsman in the planning of the State Government and the lack of scope of your goals. However, it was observed that there was evolution in the process of qualification of this service, since the ombudsman acts within a network management model, offers satisfactory service channels, has an automated process of customer service, provides management reports for all the sectoral organs of the State and has the opening of the Government for popular participation in the control of services as an opportunity to take advantage.

Keywords: Social control. Ombudsman. Public administration. Evaluation of public policy. Effectiveness of public services.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Proposta para sistema de ouvidorias públicas	25
Figura 2 – Resumo da metodologia da pesquisa	50
Figura 3 – Fluxo do sistema de ouvidoria do estado do Ceará	86
Figura 4 – Quantidade de manifestações de ouvidoria por região de planejamento	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Categorias e subcategorias por tipo de pesquisa	47
Quadro 2 –	Histórico de mudanças do Sistema de Ouvidoria do Ceará	58
Quadro 3 –	Novas categorias e subcategorias de análise	61
Quadro 4 –	Caracterização dos respondentes	63
Quadro 5 –	Demandas de ouvidoria por grupo e tipo de manifestação	100
Quadro 6 –	Quantidade dos Órgãos/Entidades Setoriais mais demandados por grupo de manifestação	101
Quadro 7 –	Estações de ouvidoria por região de planejamento	108
Quadro 8 –	Manifestações por meio de entrada – Evolução 2012 a 2013	110
Quadro 9 –	Manifestações por meio de entrada – Evolução 2014 a 2015	111
Quadro 10 –	Tempo médio de resposta das manifestações registradas no SOU.....	112
Quadro 11 –	Cumprimento do prazo e tempo médio de resposta das ouvidorias setoriais mais demandadas em 2015	113
Quadro 12 –	Resultado do acompanhamento do índice de manifestações procedentes de ouvidoria respondidas no prazo de 2012 a 2015	114
Quadro 13 –	Resultado do acompanhamento do Índice de Satisfação do Usuário com o Atendimento da Ouvidoria de 2012 a 2015.....	116
Quadro 14 –	Resultado da pesquisa de satisfação das Ouvidorias Setoriais mais demandadas em 2014 e 2015	116
Quadro 15 –	Resultado do acompanhamento do Índice de Atendimento às recomendações de Ouvidoria – 2012 a 2013	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Manifestações de Ouvidoria – Evolução anual de 2011 a 2015	99
Gráfico 2 – Quantidade dos Órgãos/Entidades Setoriais mais demandados por grupo de manifestação	104
Gráfico 3 – Manifestações por órgão Ceará da gestão por resultados	105
Gráfico 4 – Manifestações por órgão – Ceará Pacífico	106

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO	17
2.1	CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA OUVIDORIA	17
2.2	A EVOLUÇÃO DO CONCEITO E DO PAPEL DA OUVIDORIA	20
2.3	A ESTRUTURA E O PROCESSO DE TRABALHO DA OUVIDORIA	23
2.3.1	Estrutura e requisitos para atuação	24
2.3.2	Utilizando gestão por processos e a tecnologia da informação	27
2.4	EXPERIÊNCIAS DE ATUAÇÃO DA OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL	29
2.4.1	Estudo de caso de ouvidoria em um hospital público no Brasil	29
2.4.2	Exemplos de desempenho da ouvidoria em entes e entidades públicas	30
2.4.3	Estudo de caso de ouvidoria municipal de saúde de um município em Minas Gerais	33
2.4.4	Atuação da ouvidoria na Secretaria Municipal de Saúde do Recife	35
2.4.5	Atuação da ouvidoria na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	36
2.4.6	Experiência de ouvidoria na Universidade Federal do Espírito Santo	37
2.4.7	Modelos de avaliação de ouvidoria utilizados por órgãos públicos	38
2.5	CATEGORIAS PARA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DO GOVERNO DO ESTADO	38
3	METODOLOGIA	41
3.1	CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO	41
3.1.1	Quanto à natureza e à abordagem	41
3.1.2	Quanto aos objetivos	42
3.1.3	Quanto ao método utilizado	43
3.2	COLETA DOS DADOS	44
3.2.1	A pesquisa de dados secundários	44
3.2.2	A pesquisa de dados primários	45
3.2.3	O universo e a amostra da pesquisa	45
3.3	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	46
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	50
4.1	ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA OUVIDORIA DO ESTADO	50
4.1.1	Política, finalidades e competências da Ouvidoria Pública Federal	51
4.1.2	Modelo do sistema de ouvidoria do estado do Ceará	53

4.2.1	Caracterização dos respondentes da pesquisa	62
4.2.2	Qualificação e perfil do ouvidor	64
4.2.2.1	Critérios utilizados para a escolha do ouvidor	64
4.2.2.2	Capacitação e desenvolvimento do ouvidor.....	65
4.2.2.3	Avaliação do desempenho do ouvidor.....	66
4.2.3	Divulgação e canais de atendimento	67
4.2.3.1	Divulgação da ouvidoria no estado	67
4.2.3.2	Canais de atendimento da ouvidoria mais acessados pelo usuário-cidadão	69
4.2.4	Governança	70
4.2.4.1	Finalidade da ouvidoria nas visões do ouvidor e do Órgão Central de Ouvidoria.....	71
4.2.4.2	Relacionamento do ouvidor com a alta gestão e demais gestores da instituição	73
4.2.4.3	Influência da posição hierárquica e estrutura da ouvidoria em suas atividades.....	77
4.2.4.4	Estímulo à articulação do ouvidor com outras ouvidorias públicas e privadas	79
4.2.4.5	Fragilidades e vantagens do Sistema de Ouvidoria do Estado na visão do ouvidor e do Órgão Central de Ouvidoria.....	80
4.2.4.6	Monitoramento e avaliação de indicadores e metas de ouvidoria.....	83
4.2.5	Processo de atendimento às manifestações de ouvidoria	84
4.2.6	Tratamento e destino da informação gerada a partir das manifestações	86
4.2.6.1	Relatórios e Recomendações para subsidiar processos internos e formação de políticas públicas	86
4.2.6.2	Consistência e contribuição dos relatórios de gestão de ouvidoria	88
4.2.6.3	Apoio do ouvidor geral e do governador ao Sistema de Ouvidoria	90
4.2.6.4	Atuação do Sistema de Informação da Ouvidoria.....	91
4.2.7	Atendimento às recomendações da ouvidoria pelos órgãos/entidades	92
4.2.7.1	Evidências de mudanças realizadas pelos órgãos setoriais frente às recomendações e denúncias recebidas	92
4.2.7.2	Dificuldades para a não implementação das recomendações de ouvidoria pelos órgãos/entidades setoriais	96
4.2.8	Resultado do serviço da ouvidoria em números	97
4.2.8.1	Evolução da procura pela ouvidoria	98
4.2.8.2	Demandas de ouvidoria por grupo e tipo de manifestação	99
4.2.8.3	Manifestações Classificadas de Acordo com o Programa de Governo “7 Cearás”	103
4.2.8.4	Manifestações de Ouvidoria por Macrorregião de Planejamento	106
4.2.8.5	Manifestações por meio de entrada	109

4.2.8.6	Cumprimento do prazo regulamentar e tempo médio de resposta por Ouvidoria Setorial.....	112
4.2.8.7	Resultado do monitoramento de metas de ouvidoria.....	113
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
	REFERÊNCIAS	124
	APÊNDICES.....	130
	APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA A SER FEITA COM ATORES DA REDE DE OUVIDORIAS DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES DO ESTADO.....	131
	ANEXOS.....	133
	ANEXO A – ORGANOGRAMA DE CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL.....	135

1 INTRODUÇÃO

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

De acordo com Nassif (2009), ouvidor do governo de Minas Gerais, os grupos sociais vêm pressionando a administração pública a criar mais instrumentos de participação e controle de seus atos. Vieira e Lima (2011, p. 619) relatam, por sua vez, que os governantes precisam ouvir os reclames do povo, as demandas sociais, pois é para esse atendimento que eles foram dotados do poder de governar. Esse poder não é exclusivo do gestor público, visto que, em um processo democrático, toda a sociedade é responsável pela administração pública. Em particular. A ouvidoria, então, mostra-se como importante ferramenta de estímulo à cidadania e ao controle da sociedade civil sobre as ações públicas.

Com a Constituição de 1988, a participação do cidadão sai do discurso e torna-se realidade para os movimentos sociais, e o cidadão passa a fazer parte do cenário político como personagem importante para a construção da sua realidade. De fato, o Artigo 37 da Emenda Constitucional 19/1998 estende ao cidadão a tarefa de participar do controle dos atos do Poder Público, tornando as reclamações do cidadão uma forma legítima de participar na fiscalização da atuação da Administração Pública. É o que retrata Zé Ramalho em sua música “Admirável Gado Novo”, quando fala “[...] esperam nova possibilidade de verem esse mundo se acabar” (RAMALHO, 1979).

A autora menciona a necessidade de se criar mecanismos que estimulem a participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos, 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 e que estejam em consonância com as políticas públicas, além de atuar como instrumento de controle social. Para isso, a Ouvidoria deve constituir-se em via de comunicação e participação da sociedade na administração pública.

O interesse da autora pelo tema está associado a investigar o retorno dos esforços da ouvidoria para o Governo do Estado do Ceará, uma vez que atuou como ouvidora da Empresa Pública de Tecnologia da Informação do Estado do Ceará – ETICE – por três anos, no período

de 2011 a 2013. Nesse período pôde conhecer amiúde a importância e a estrutura da Ouvidoria do Governo, assim como suas deficiências e limitações.

No curso dessa experiência, a autora realizou pesquisa exploratória para identificar se havia algum tipo de estudo que mensurasse a eficácia da ação da Ouvidoria no cumprimento dos seus objetivos legais. Contudo, a autora não conseguiu identificar, no âmbito do Governo do Estado do Ceará, estudos de avaliação com esse propósito ou com objetivo assemelhado. Feitas essas considerações, e tendo em conta a importância dessa instituição para o aprimoramento da gestão do Governo, a Ouvidoria foi adotada como objeto de pesquisa.

Por essa razão, decidiu a autora orientar sua pesquisa pela pergunta de qual tem sido a contribuição da Ouvidoria para a gestão no Governo do Estado do Ceará na melhoria do serviço público. O trabalho assume, assim, a natureza de uma pesquisa avaliativa, baseada em pesquisa documental e pesquisa de campo. O princípio avaliativo que preside a investigação é o da eficácia, o que conduz ao objetivo geral de avaliar a contribuição da Ouvidoria como instrumento de apoio à Gestão do Governo do Ceará no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2015, no intuito de prestar um serviço público de qualidade.

Para tanto, os objetivos específicos do trabalho podem ser definidos como se segue:

- a) Descrever os elementos estruturantes da Ouvidoria do Governo do Ceará à luz da legislação estadual e federal;
- b) Conhecer a prática da Ouvidoria no Estado do Ceará a partir de aspectos voltados à contribuição para a gestão pública;
- c) Identificar a discrepância entre a lei e a prática da Ouvidoria, permitindo avaliar, a partir delas, o desempenho da Ouvidoria do Estado.

Metodologicamente, o presente trabalho é um estudo de caso da experiência da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará. O trabalho dissertativo está estruturado em três capítulos, antecedidos de Introdução e seguidos das Considerações Finais e Referências Bibliográficas. O primeiro capítulo aborda o referencial teórico sobre a Ouvidoria como instrumento de participação popular e de melhoria da gestão, além de analisar experiências relevantes nos estados brasileiros. Para compor esse referencial, foi feito um levantamento bibliográfico em base eletrônica de artigos e também nos sítios da Ouvidoria-Geral da União (OGU) e da Controladoria Geral da União (CGU), além de outros sítios com abordagem voltada para Controle Social, Gestão Pública e Ouvidoria, com enfoque na Ouvidoria Pública. Foram

encontradas poucas publicações a respeito do assunto, porém suficientes para subsidiar a pesquisa, principalmente no que tange à gestão da administração pública.

No segundo capítulo, é descrita a Metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho. Estão descritos neste capítulo a natureza da pesquisa, os métodos de investigação, o local, as fontes de dados, os instrumentos de coleta e procedimentos para análise e tratamento dos dados coletados.

O terceiro capítulo apresenta e interpreta os resultados da pesquisa, avaliando a contribuição oferecida pela ouvidoria à gestão do Governo e os resultados gerados, a partir dessa contribuição, para a Administração no atendimento das necessidades da população e na promoção do desenvolvimento do Estado do Ceará.

A autora espera que o resultado dessa pesquisa possa contribuir para a melhoria de atuação da ouvidoria no Governo do Estado do Ceará. Espera-se ainda que os resultados do trabalho demonstrem a importância da ouvidoria para a gestão pública e contribua para incentivar outras pesquisas investigatórias sobre a atuação e as contribuições dessa instituição no exercício da cidadania e na melhoria da gestão pública.

2 A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Neste capítulo, a autora descreve o conceito, as características, a importância, o papel e a evolução da ouvidoria pública. Relata, também, experiências de atuação e modelos de desempenho de ouvidorias em instituições públicas no Brasil, no papel de instrumento de controle social e da gestão pública. Ainda nesse capítulo, a autora busca conhecer a estrutura, o processo e os requisitos exigidos para o funcionamento de uma Ouvidoria, o grau de autonomia do ouvidor e a gestão das informações, entendendo a contribuição das ouvidorias para a gestão e melhoria do serviço público. A mesma autora descreve também as categorias iniciais utilizadas para análise da experiência do Governo do Estado em Ouvidoria.

2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA OUVIDORIA

Segundo Vismona (2011), desde 1985, com a redemocratização, a sociedade brasileira tem se organizado, reivindicando seus direitos e questionando práticas abusivas dos governantes que fogem do interesse comum.

A Constituição de 1988 não só previa a possibilidade de a sociedade participar efetivamente da gestão pública, mas também assegurava o direito de reclamação relativo ao serviço público prestado. Dentro desse contexto, Di Pietro afirma que:

Embora o controle seja uma atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular. (DI PIETRO, 2009, p. 725).

A Constituição de 1988, com a Emenda Constitucional nº 19, em seu artigo 37, garante à sociedade a prática do Controle Social:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao 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 do governo, observado o disposto no art. 5º, X, XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (CGA, 2013, p. 15; BRASIL, 1998).

Segundo Moraes *et al.* (2009, 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.*, 2009, 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. Para ajudar a sociedade no exercício desse controle, foram criados alguns instrumentos que garantem a participação popular nas decisões da administração pública; são eles: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (federais, estaduais e municipais) nas áreas de saúde, educação e outros; o Orçamento Participativo; a Audiência Pública; as Organizações não governamentais (ONGs); Partidos políticos e Sindicatos. Os conselhos estão representados tanto pelos gestores públicos e empresários como por usuários de um determinado serviço. Para ilustrar estas afirmações existe um vídeo de título *O olho do cidadão – conselho e controle social* (CGU, 2014) publicado na internet pela Controladoria Geral da União e pela organização não governamental Avante.

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 da reforma sanitária, o sistema de saúde universal, participativo e de qualidade. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi produto disso. Para reforçar essa afirmação foram publicados vídeos na internet como: *A contribuição das ouvidorias para o fortalecimento do SUS e afirmação do controle social*, gravado por Jander Torres (2010), e *GESTOR – ouvidoria e fortalecimento do SUS* (2012), gravado por Wagner Fulgêncio, com depoimentos sobre o fortalecimento do SUS pela participação popular.

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), 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 da sua atuação e corrigi-los, incentivando a prática da responsabilização. Nesse cenário, surge um cidadão bem mais exigente, mais participativo, com uma melhor consciência política e buscando maior qualidade de vida. Nassif 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. (NASSIF, 2009, p. 52).

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.

A ouvidoria estreita a distância entre o cidadão e as organizações públicas. Moraes *et al.* define 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 organização. Nesse caso, a ouvidoria difere da atuação de um serviço de atendimento, pois pode tratar as manifestações com maior acuidade. (MORAES *et al.*, 2009, p. 11).

A Ouvidoria-Geral da União 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. (OGU, 2012, p. 12)

Dessa forma, a Ouvidoria tem a responsabilidade de analisar as manifestações recebidas da sociedade, e esses dados servirem de base para informar o 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 (*apud* PEREZ; BARREIRO; PASSONE, 2011) reconhecem a ouvidoria como um canal privilegiado de informação e comunicação direta com a população. As

recomendações vindas da ouvidoria em forma de dados e relatórios gerenciais auxiliam os administradores no planejamento de novas ações para aperfeiçoar os serviços existentes, influenciando novas decisões.

Afirma Vismona (*apud* PEREZ; BARREIRO; PASSONE, 2011, p. 36) que o ouvidor não é um delator que só faz críticas, “[...] é um interlocutor com informações privilegiadas, manifestadas pelo consumidor/usuário, que, ao apresentá-las – identificando sua motivação – propicia a oportunidade de equacionar os erros e problemas advindos e preveni-los”.

2.2 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO E DO PAPEL DA OUVIDORIA

A cronologia dos aspectos históricos da ouvidoria no Brasil e no mundo já foi comentada por diversos autores em suas literaturas, mas cabem aqui comentários sobre a fase da abertura democrática no país. Segundo Oliveira (2005), a democratização da sociedade brasileira impôs um novo relacionamento entre o cidadão e o Estado, para o qual os quadros da Administração não estavam preparados. Depois de vinte anos de ditadura e considerando a permanência de muitos servidores desse período, mesmo depois da promulgação da Constituição de 1988, é compreensível que essa etapa de reformulação de hábitos e procedimentos acontecesse de forma gradual. Silva, Bianco e Vancini (2011) comentam que essa nova situação não apenas propiciou, mas também estimulou discussões e iniciativas para que começassem a existir canais de comunicação entre a Sociedade e o Estado. Segundo Cardoso (2010), surgem os Conselhos, Audiência Pública e o Orçamento Participativo, já mencionados anteriormente, no intuito de permitir à sociedade influenciar nas decisões do governo.

Segundo relatos de Amaral Filho (1993, p. 129), em 1986, período da Nova República, o presidente Sarney criou, por decreto, o Conselho de Defesa dos Direitos do Cidadão – CODICI –, vinculado à Presidência da República, com o fim de “[...] proteger o indivíduo contra erros, omissões ou abusos de autoridades administrativas, mediante petição de qualquer cidadão”. Vismona (*apud* PEREZ; BARREIRO; PASSONE, 2011, p. 33) afirma que “[...] a promulgação do Código de Defesa do Consumidor em 1990 foi um marco na instituição da Ouvidoria no Brasil, pelo incentivo que teve na sua disseminação” em instituições públicas e privadas. Mas o CODICI não seguia a proposta de instituir um órgão semelhante ao *Ombudsman*. Lyra (2000) comenta que não houve definição de requisitos de elegibilidade, permitindo a participação em partidos políticos, por exemplo. Além disso, o Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria só era encaminhado ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da

União após a censura do Presidente da República. Nesse mesmo ano, a prefeitura da cidade de Curitiba/PR, pelo prefeito Roberto Requião, criou a primeira Ouvidoria Pública do País.

Em 1991, segundo Lyra (2004, p. 05), foi criada a Ouvidoria-Geral do estado do Paraná como órgão de governo, com o ouvidor geral exercendo a função de “[...] Secretário Especial, com prerrogativas de Secretário de Estado”. Dentre as principais características, relata Lyra (2004), era um modelo criado de cima para baixo, sem a participação de colegiado da instituição; ouvidor nomeado pela autoridade fiscalizada; e atuação da ouvidoria voltada para a busca da eficácia e modernização administrativa.

A Ouvidoria-Geral da República nasceu em 1992, na estrutura do Ministério da Justiça, com novas atribuições. Nessa época, surgiu uma mobilização de setores da sociedade e um novo modelo de ouvidoria de baixo para cima, com mandato certo e independência perante o órgão fiscalizado.

Nesse período surgiram também as primeiras Ouvidorias Universitárias Brasileiras. Lyra (2000, p. 126-127) relata que, no Brasil, a primeira Ouvidoria Universitária foi criada na Universidade Federal do Espírito Santo – UFES –, em 1992, seguida da Universidade de Brasília – UNB –, em 1993. Hoje, o ouvidor, envolvido nos acontecimentos da universidade, age como crítico interno e investiga as questões recebidas; consolida relatórios e pareceres sobre o resultado das investigações e sugere mudanças em procedimentos, normas e rotinas. A maioria é eleita pelo reitor e designada por portaria. Já no Ceará, a primeira ouvidoria universitária começou na Universidade Estadual do Ceará (UECE), em 1997; e em 2003, na Universidade Federal do Ceará (UFC). Na Uece, já houve designação com mandato de dois anos. O mesmo ocorre nas universidades da Paraíba e Juiz de Fora. Ainda que não tenham alcançado a autonomia plena, as experiências exitosas das Ouvidorias nas Instituições de Ensino Superior (IES) são reconhecidas. Lyra (2000) ainda afirma que uma das maiores dificuldades e resistências para implantar ouvidorias nas universidades ainda é o autoritarismo populista de alguns reitores, que insistem não precisar de ouvidoria, pois sempre estão abertos às reclamações e às críticas.

No ano de 1995, com a fundação da Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombusman* – ABO –, começou-se a estimular o conhecimento e a implantação da Ouvidoria nas empresas privadas e na administração pública.

A Emenda Constitucional de 1998 veio, por sua vez, disciplinar “[...] as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, bem como o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.” (CGU, 2012, p. 11).

A Ouvidoria aos poucos está sendo incorporada pelo poder executivo brasileiro como parte da administração, e estimulando a participação do cidadão, inclusive no conhecimento da atividade administrativa. Aos poucos, segundo Vismona (2011), a Ouvidoria foi fazendo parte da estrutura organizacional de instituições na iniciativa privada (área financeira, de seguros, de serviços como rodovias, energia elétrica, telefonia, portos, aeroportos) e na administração pública direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios, no Poder Judiciário, Legislativo e no Ministério Público.

O Estado de São Paulo, em 1999, conforme São Paulo (1999a), promulgou a lei de proteção ao usuário do serviço público e determinou a criação de ouvidorias em todos os órgãos estaduais. Oliveira afirma que

A consolidação do sistema de ouvidores e seu principal marco no aspecto legal, foi a iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 10.294, de 1999, denominada 'Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos do Estado de São Paulo' que, além de consagrar a exigência de um sistema de recepção de reclamações, através de decreto regulamentador estabeleceu a obrigatoriedade da instalação de ouvidorias em todas as Secretarias de Estado, nas entidades da administração indireta e nas concessionárias de estradas e de energia elétrica. (OLIVEIRA, 2005).

Oliveira (2005) lembra que, de toda a trajetória vivida pela Ouvidoria no Brasil, dois marcos históricos são importantes serem lembrados: o nascimento da primeira Ouvidoria Pública no Brasil, na cidade de Curitiba, em 1986; e a criação da Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman* (ABO) em 1995. O autor afirma que, a partir da experiência de Curitiba, foi constituído um modelo de ouvidoria reproduzido em diversas ouvidorias brasileiras. Primeiro, segundo Oliveira (2005), por ter sido mantida a figura do Ouvidor Geral do Estado, criada em 1991, no plano institucional, assumindo funções de Secretário de Estado, com descrição de suas novas atribuições; depois pela criação de um sistema de ouvidores denominado "Ouvidores da Casa", onde o ouvidor-geral gerenciava uma rede instalada em todos os órgãos da administração direta e indireta, gerenciando as ouvidorias setoriais, cada uma em sua área específica, prática adotada por outros estados e municípios. No Brasil, a Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman* – ABO –, assim como outras entidades, congrega ouvidores em todo o mundo com o objetivo de preservar e defender a instituição da ouvidoria e seus profissionais, além de promover troca de experiências no assunto.

Comenta Oliveira (2005) que a Prefeitura do Rio de Janeiro adotou também o mesmo modelo, sem a existência de um Ouvidor Geral, mas com uma coordenadoria de controle da rede de ouvidores.

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”. O papel da ouvidoria não é apenas servir de canal. O tratamento das manifestações recebidas é útil para informar o gestor do órgão onde atua sobre incidências de problemas, instigando mudanças estruturais, além de informar à sociedade mudanças ocorridas decorrentes do resultado de sua atuação.

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

Vismona (2011) relata sobre uma limitação da autonomia no âmbito das ouvidorias públicas, que é a questão de a ouvidoria ser organizada, controlada e ter o ouvidor escolhido pela instituição em que atua. O ouvidor acaba passando por inúmeras interferências e limitações em sua função, sujeitando-se à lógica do funcionamento da instituição pública. O mesmo autor afirma que, mesmo na administração pública, com toda a determinação legal de implantar ouvidorias (Lei 10.294/1999 e decreto que a regulamenta), há dirigentes que desconhecem os propósitos desta, não dando o apoio necessário às suas atividades e até prejudicando seus resultados. Muitos gestores interpretam a ouvidoria como sendo somente focada no cidadão, fora da lógica da administração, representando, assim, uma ameaça para esta.

A maioria das ouvidorias públicas brasileiras tem como característica principal serem “[...] órgãos integrantes da Administração, sejam elas do Executivo, Legislativo ou do Judiciário, exercendo as suas ações de modo individual, como um Ouvidor, ou então como um sistema ou rede” (LYRA, 2000, p. 50). Oliveira afirma que o detentor da função de ouvidor atua com pouca autonomia em relação às demais autoridades, e, na maioria das vezes, é um detentor de cargo em comissão, sem garantia de mandato. A eficiência da ouvidoria acaba dependendo da competência e do comprometimento do profissional ouvidor.

2.3 A ESTRUTURA E O PROCESSO DE TRABALHO DA OUVIDORIA

Neste tópico, a autora aborda requisitos e procedimentos utilizados para a atuação da ouvidoria, descritos por autores em instituições públicas, onde a Gestão por processos e a tecnologia da informação são utilizadas.

2.3.1 Estrutura e requisitos para atuação

Vismona (2011) 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 *apud* PEREZ; BARREIRO; PASSONE, 2011, p. 36).

O conceito de autonomia, segundo Cardoso, Alcântara e Lima Neto (2012) vem sendo debatido desde a época dos antigos filósofos, como Kant, que procurava explicar autonomia por meio do esclarecimento e da liberdade, afirmando que a liberdade era uma condição para a autonomia. Diante disso, a autonomia das ouvidorias estaria baseada em atos normativos, com as atribuições e os mecanismos de escolha do ouvidor bem definidos. Os mecanismos seriam por votação, indicação, decisão interna ou externa etc.

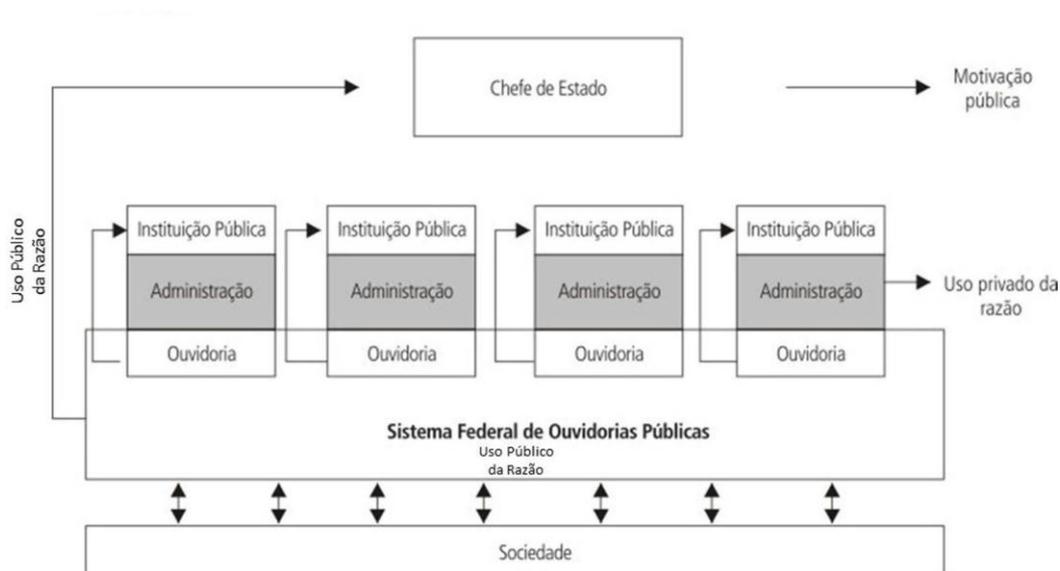
Para explicar a autonomia da ouvidoria, Cardoso, Alcântara e Lima Neto (2012) falam sobre a relação entre o uso privado e o uso público da razão, a partir dos estudos de Kant. Os autores explicam que o uso privado da razão ocorre quando se quer atingir objetivos de forma objetiva, sem muitos questionamentos. Prevalece o imediatismo dos objetivos em curto prazo, para conseguir cumprir com eficiência suas atribuições; já o uso público da razão se resume em uma reflexão crítica dos propósitos e ações das instituições públicas, refletindo sobre os motivos, meios e efeitos para as ações, a médio e longo prazo. Nesse momento, segundo Cardoso, Alcântara e Lima Neto (2012), entram as ouvidorias contribuindo para a abertura de um espaço permanente de uso público da razão sobre o uso privado na administração pública.

Segundo Cardoso, Alcântara e Lima Neto (2012, p. 07-10), as instituições foram criadas para servir o bem público, mas não têm tempo de realizar a reflexão e autoavaliação próprias do uso público da razão. Esse é o papel das ouvidorias públicas, mediadoras entre gestores públicos e cidadãos, de limitar e provocar reflexões ao imediatismo sempre presente no funcionamento das instituições do Estado. Como exemplo, os autores mencionam a falta de autonomia das ouvidorias do poder público federal, onde a maior parte dos ouvidores é indicada e nomeada pelo dirigente máximo das instituições em que atuam. Isso, no mínimo, gera uma contradição em que “[...] o controlado não deveria definir seu controlador”, e reforça que a

escolha do ouvidor deve ocorrer de forma independente dos poderes dos gestores das instituições.

Os autores também relatam sobre a atuação isolada da ouvidoria pública, sem interagir com ouvidorias de outras instituições e setores da sociedade. Seria como transformar o potencial do uso público da razão em um uso privado, uma vez que a ouvidoria só conheceria a realidade da instituição em que atua. Cardoso, Alcântara e Lima Neto (2012) sugerem uma atuação mais integrada das ouvidorias públicas federais mediante a implantação de um “Sistema Federal de Ouvidorias Públicas”, conforme mostra a Figura 01. Consiste na criação de um espaço para troca de informações e acompanhamento sistemático das atividades de cada ouvidoria. Algumas iniciativas para essa realidade, no âmbito federal, já estão em curso, por exemplo, a elaboração de cartilha orientando a implantação de uma ouvidoria; a criação da Casoteca de Ouvidorias Públicas; Curso de formação para ouvidores; e a “Faladoria”, que é um fórum virtual para debates e interação de ouvidores de todo o país. Para reforçar, foi publicado um vídeo na internet pela TVNBR referindo-se ao Sistema Integrado de Ouvidorias Federal (TVNBR, 2014).

Figura 1 – Proposta para sistema de ouvidorias públicas



Fonte: Cardoso, Alcântara e Lima Neto (2012, p. 11).

Lyra (2004) relata que alguns requisitos são necessários para a autonomia do ouvidor. O primeiro deles é a relação de poder entre o ouvidor e a instituição em que ele atua, em ser designado para um mandato certo e nomeado por um colegiado independente; depois, a

garantia, em ato normativo, que o dirigente da instituição fiscalizada responda, em prazo curto, à interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade; outro requisito é o sigilo do reclamante para evitar prejuízos junto ao reclamado, mas tem que ser conhecido pelo ouvidor. Algumas ouvidorias do Estado e municípios de São Paulo adotam essa prática, assim como as ouvidorias universitárias.

As ouvidorias precisam ter acesso a banco de dados, de cadastro e processos para terem informações suficientes que lhes permitam atuar na fiscalização e no monitoramento. Então a ouvidoria precisa, além de receber informações, ter normas que obriguem o órgão fiscalizado a publicar os relatórios e pareceres da ouvidoria.

Outro requisito importante, segundo Lyra (2004), é a autonomia financeira, com orçamento e gestão própria de recursos necessários ao seu funcionamento. Também é necessário que as normas que regem o funcionamento das ouvidorias garantam que o dirigente máximo da instituição forneça recursos materiais e humanos necessários ao bom funcionamento da ouvidoria em sua instituição. Da mesma forma, é necessário permitir ao ouvidor que ele possa solicitar a realização de sindicâncias e processos administrativos na instituição, caso detecte alguma irregularidade.

Lyra (2004) propõe algumas características essenciais para o ouvidor. Primeiro, o ouvidor não deve exercer simultaneamente sua função com outro cargo na administração. Além disso, a impessoalidade facilita a resolubilidade das investigações.

Segundo, cabe a um ouvidor exercitar a persuasão, usando de sua habilidade, competência técnica e senso de justiça em prol dos direitos dos cidadãos.

Terceiro, o ouvidor deve estar desvinculado de poder institucional. Lyra (2004) faz críticas aos ouvidores assessores ou dirigentes da instituição em que atuam. Dessa forma, estão mais comprometidos com a defesa dos interesses da administração do que com a indução de mudanças e a investigação de denúncias. Não agem como representantes da sociedade, mas sim do governo a que servem, até justificando as falhas da administração.

Quarta característica: o ouvidor, “[...] a partir de sua investidura no cargo, deve desvincular-se de quaisquer atividades político-partidárias” (LYRA, 2004, p. 11), para ter a credibilidade do cidadão nos seus serviços.

Como quinta característica, uma ouvidoria deve ter mandato e atribuições específicas. Muitas vezes o serviço de ouvidoria é confundido com o de uma Central de Atendimento. Isso acontece quando o ouvidor recebe as queixas e apenas “[...] repassa ao seu superior hierárquico na instituição”, sugerindo algumas melhorias, mas sem se responsabilizar por elas. Uma ouvidoria deve ter “[...] mandato certo, escolhido com a participação da sociedade

ou pelo colegiado máximo da instituição em que atua e cujas atribuições garantam a autonomia inerente às necessidades de seu cargo” (LYRA, 2004, p. 11).

2.3.2 Utilizando gestão por processos e a tecnologia da informação

Uma ouvidoria mal implementada pode gerar consequências indesejáveis para os dirigentes e clientes, acarretando desvalorização, descrédito e até ônus para a organização. Machado, Duarte e Silva (apud PEREZ; BARREIRO; PASSONE, 2011) sugerem para a implementação adequada de uma ouvidoria, que seja utilizado o método de mapeamento de processos, por meio de três fases: *Preparação, Funcionamento e Avaliação/ajustes*. A atuação da Ouvidoria como instrumento de gestão está voltada à melhoria e gestão dos processos da organização.

A *fase de preparação* é o momento de delimitar sua abrangência e seus limites corporativos de atuação, onde se envolve a alta administração, mapeiam-se os processos da organização, prepara-se a equipe de ouvidoria e a infraestrutura, incluindo o tratamento das informações e da comunicação.

A *fase de funcionamento*, afirmam os autores, é formada de três macroprocessos: a) do *tratamento das manifestações*, definindo fluxo do recebimento, registro, análise e classificação, encaminhamentos, respostas e arquivamento das manifestações. É nesta fase em que se utiliza o sistema informatizado automatizando os fluxos de atuação da Ouvidoria. A atividade de Encaminhamentos está relacionada às interações com as áreas internas responsáveis pela busca de solução e de subsídios para as respostas. É o momento de revisão de procedimentos, correção de erros e a melhoria de serviços; b) do *apoio à gestão da qualidade*, quando a ouvidoria apoia a gestão estratégica da organização e a avaliação das atividades desenvolvidas por esta, produzindo relatórios quantitativos e qualitativos, realiza análise crítica e recomenda melhorias de caráter propositivo. É nessa atividade que o ouvidor procura fazer com que o dirigente máximo considere e implemente as recomendações sugeridas; e c) ao *processo de avaliação e de controle*, onde se avalia a satisfação da atuação da ouvidoria pelos usuários e se efetua o monitoramento das atividades da Ouvidoria por meio de indicadores de qualidade, baseados nas melhorias sugeridas para os processos organizacionais, por exemplo.

A *fase de Avaliação e Ajustes* refere-se a uma avaliação crítica sobre o modelo definido na fase de preparação após um período de prática de atuação da Ouvidoria. É realizada a análise dos resultados das atividades, de informações colhidas junto à equipe da Ouvidoria, aos clientes internos e aos clientes externos. O resultado dessa avaliação deve ser apresentado e

validado junto à alta administração. Nessa fase, ocorre a análise de procedimentos e fluxos dos processos, a partir da avaliação da equipe de Ouvidoria, a fim de identificar desconexões passíveis de melhoria; ocorre a percepção das áreas internas da instituição sobre o trabalho realizado pela ouvidoria; é identificada a satisfação dos usuários externos sobre a atuação da ouvidoria; são identificados os resultados concretos sobre o que foi recomendado pela ouvidoria; e é proposto a elaboração de relatórios ou documento final com críticas e eventuais ajustes com as respectivas justificativas. Tal documento deverá ser analisado e validado pela alta administração.

Para ilustrar, Machado, Duarte e Silva (*apud* PEREZ; BARREIRO; PASSONE, 2011) descrevem um modelo de Ouvidoria Pública criado em 1999, por ocasião da promulgação da Lei Estadual nº 10.294/99, segundo São Paulo (1999a), a Lei de Proteção e Defesa do Usuário dos Serviços Públicos. Essa lei definiu a atuação das Ouvidorias no campo de controle da prestação dos serviços públicos, de forma que, nesse modelo, as Ouvidorias estão ligadas à alta administração da organização e devem atuar com independência e autonomia. A ouvidoria localiza-se na capital paulista, funciona com uma equipe de sete pessoas e o acesso pelo usuário é feito por meio de atendimento presencial, telefônico e eletrônico. Possui uma Rede de Ouvidorias funcionando sob sua gestão e um sistema informatizado, que auxilia no andamento dos processos e no tratamento e classificação das manifestações para apoiar a gestão da qualidade dos serviços prestados pela organização. Segundo Machado, Duarte e Silva (*apud* PEREZ; BARREIRO; PASSONE, 2011), de acordo com as pesquisas realizadas desde 2006, esses serviços obtiveram uma média de satisfação de 80%. Relatam, ainda, que o que faz a ouvidoria atuar como órgão de apoio à gestão da organização e, também, uma ferramenta da democracia, é o fato de desempenhar um duplo papel: o de atender às necessidades da organização ao mesmo tempo em que atende às demandas da sociedade, promovendo, assim, a possibilidade de participação dos cidadãos.

Diante dos avanços tecnológicos e da pressão da sociedade pelo acesso e celeridade das informações, a administração pública tenta adequar-se à inovação tecnológica. Segundo Oliveira (2005), a internet colaborou como uma facilitadora da democracia participativa, e o correio eletrônico (e-mail) ampliou a voz do cidadão quando da criação da Cidadania on-line.

Procurando modernizar-se, o Governo Federal começou a fazer uso da tecnologia da informação, disponibilizando serviços via internet ao cidadão. O primeiro passo foi implementar a tramitação de documentos de forma eletrônica. Por determinação do Decreto nº 3.585, de setembro de 2000, as exposições de motivos dirigidas ao presidente da república, os projetos de lei, as medidas provisórias e os decretos seriam encaminhados de forma eletrônica. Depois criou

o Governo Eletrônico, com o objetivo de, até 2002, universalizar o acesso digital aos serviços públicos. Sendo assim, serviços como certidões negativas, pesquisas de situação fiscal, solicitação de parcelamento e quitações de dívidas junto à Receita Federal, pedidos de emissão de passaportes, consultas de FGTS, licitações, dentre outros, e informações do tipo listas de fornecedores, atualização de dados cadastrais, cálculo do tempo para aposentadoria, lista de medicamentos genéricos, condições das estradas do país, bolsas culturais, consultas processuais, bibliotecas virtuais e diários oficiais podem ser acessados via internet.

A Emenda Constitucional n.º 19, de junho de 1998, que alterou o teor do art. 37 da Constituição Federal, colaborou com a evolução do acesso à informação na obtenção rápida de resultados (OLIVEIRA, 2005). Nesse contexto, a Ouvidoria fez uso desses recursos, tornando as instituições públicas mais abertas e acessíveis à população dentro de sua área específica de atuação, e auxiliou o governo a aplicar os conceitos de transparência, de prestação de contas e de gestão participativa.

2.4 EXPERIÊNCIAS DE ATUAÇÃO DA OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL

Este subcapítulo descreve experiências de ouvidorias públicas em estados do país, inclusive dos modelos de avaliação de ouvidorias de órgãos públicos.

2.4.1 Estudo de caso de ouvidoria em um hospital público no Brasil

Gois, Lacerda e Souza (*apud* PEREZ; BARREIRO; PASSONE, 2011, p. 191-196) relatam um estudo de caso que comprova a atuação proativa da área de ouvidoria em um hospital público no Brasil, não denominado pelos autores. O caso refere-se a “[...] uma queixa de um usuário que não conseguia agendar exames de ultrassonografia realizados pela área de radiologia”. O problema chegou até a ouvidoria e as recomendações apontavam que o sistema de telefonia não era suficiente para as demandas de atendimento e agendamento. O hospital adquiriu nova central telefônica. As reclamações foram reduzidas por um período, mas logo voltaram a aumentar. Foram então realizadas melhorias nos agendamentos das solicitações. Mas novos relatórios da ouvidoria mostraram que apenas 20% das demandas eram atendidas e as demandas maiores concentravam-se nos pedidos de exames de ultrassonografia. Algumas áreas de saúde mais demandadas montaram um sistema de triagem e instalaram protocolos de atendimento, priorizando casos graves que necessitavam mais do exame. As medidas reduziram o montante de demandas. Mas o problema ainda persistia, quando foi percebida a falta de oferta

de exames radiológicos e gerais para uma grande demanda de atendimentos. Observou-se que os médicos especialistas em ultrassonografias estavam trabalhando no máximo de suas funções, não havendo possibilidade de criar novos horários para atendimento. Além disso, não havia aparelhos para suprir as demandas. A partir desse cenário, a ouvidoria do hospital resolveu reunir ouvidores de alguns hospitais locais e responsáveis da Secretaria municipal de Saúde e do Estado também. Essa articulação resultou a cessão de um aparelho de um hospital particular e de um médico de outro hospital público para suprir boa parte das demandas, graças à ação da ouvidoria.

Em resumo, esse caso revela a importância de o serviço de ouvidoria não se restringir a apenas responder às manifestações dos usuários-cidadãos do serviço público, mas proativamente articular outras ações para alcançar a solução e a consequente satisfação dos usuários no menor espaço de tempo.

2.4.2 Exemplos de desempenho da ouvidoria em entes e entidades públicas

Segundo o manual de orientações da Corregedoria Geral da Administração (2013) de São Paulo (1999b), o Estado de São Paulo teve as ouvidorias de seus órgãos criadas em 1999 e regulamentadas no mesmo ano por meio do Decreto 44.074, de 1º de julho de 1999. As ouvidorias integram uma rede de atendimento ao cidadão por meio do portal www.ouvidorias.sp.gov.br, que interagem também com o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e o Fale Conosco.

Segundo relatos da Corregedoria Geral da Administração (2013), a Ouvidoria-Geral do Estado foi criada e vinculada à Corregedoria Geral da Administração (CGA), da Secretaria da Casa Civil, por meio do Decreto nº 57.500, de 08 de novembro de 2011, conforme São Paulo (2011). Os canais de atendimento utilizados são presencial, por telefone, email, carta ou por qualquer outro meio que viabilize o contato com a administração pública. As manifestações chegam à ouvidoria como reclamações, críticas, elogios ou sugestões. “São analisadas e encaminhadas, ou transformadas em propostas de ações com consequências concretas, identificando pontos críticos do órgão, recomendando modificações, correções, prioridades, inovações” (CGA, 2013, p. 09). A ouvidoria trabalha com todas as unidades dos órgãos e demais ouvidorias das redes.

Quanto à designação do ouvidor, deve ser formalizada e a ouvidoria fazer parte da estrutura organizacional do órgão, por um período de um (01) ano, permitida sua recondução

(CGA, 2013). O ouvidor reportar-se diretamente ao dirigente máximo do órgão no exercício de suas funções.

Sobre a Gestão da Informação, a Corregedoria Geral da Administração utiliza um Sistema Informatizado para melhor administrar as demandas dos usuários cidadãos:

Todas as manifestações recebidas pela Ouvidoria são registradas no Sistema de Registro e Informação das Ouvidorias, pois além do controle estatístico e da análise qualitativa, os dados farão parte dos relatórios que irão subsidiar decisões e a adoção de medidas para a adequada prestação do serviço público (CGA, 2013, p. 11).

Os relatórios devem ser elaborados preferencialmente por mês e encaminhados aos dirigentes contendo informações e recomendações que colaborem com a gestão do órgão.

Outro exemplo é a Ouvidoria-Geral do município de Criciúma, no Estado de Santa Catarina. Segundo relatos da monografia de Silva (2010), esta foi criada em Dezembro de 1994, com o mandato do ouvidor de dois anos, mediante eleição direta. Atualmente a equipe é composta por seis funcionários, em constante capacitação e monitorados pelo ouvidor. A forma de atendimento ao cidadão é via fone e via internet, no sítio da prefeitura, tipo um “fale conosco”. Utiliza sistema informatizado para registrar e gerenciar as informações recebidas do cidadão ou usuário interno. A partir daí, são encaminhadas para as unidades da instituição responsáveis pelo atendimento, e retornam à ouvidoria no prazo máximo de 48 horas.

Em junho de 2010 foi realizado um estudo sobre a atuação da ouvidoria do município de Criciúma, no aprimoramento do Sistema Municipal de Saúde. Os resultados do estudo confirmaram que a ouvidoria pôde auxiliar com informações no aprimoramento do serviço. A ouvidoria permitiu identificar pontos cruciais, como demora na conclusão das ocorrências; unidades com ausência de atendimento médico; falhas de comunicação entre usuários do serviço e as unidades de saúde; demora no atendimento e falhas na distribuição dos remédios.

Um terceiro exemplo é o do Município de Itaboraí, localizado na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Segundo pesquisa realizada por Esteves *et al.* (2014), a Ouvidoria-Geral do Município de Itaboraí (OGMI) foi criada em dezembro de 2004, subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito, entrando em funcionamento em janeiro de 2009. Segundo relatos de Esteves *et al.* (2014), o acesso à ouvidoria pelo cidadão é por meio de atendimento presencial, linhas telefônicas e pelo site www.prefeituraitaboraí.com. Neste sítio o usuário tem acesso ao Sistema de Ouvidoria, onde pode realizar sua manifestação, gerando número de protocolo e senha, para em seguida acompanhar suas demandas *on-line*. As demandas obedecem às determinações quanto ao sigilo, em específico aos dados pessoais do reclamante.

Cada secretaria do município possui dois atendentes setoriais que são responsáveis em dar encaminhamento às demandas abertas *on-line* pelo usuário no sistema, e respondê-las no prazo de até dez dias. A implantação do Sistema de Ouvidoria fez com que a procura pelo serviço de ouvidoria aumentasse, visto que o usuário cidadão não precisava se deslocar para demonstrar sua insatisfação, crítica, denúncia, sugestão e outros. O Sistema forçou um maior comprometimento dos gestores das secretarias em responder às demandas encaminhadas a eles para retorno à ouvidoria. Segundo pesquisa realizada pelos autores, a ouvidoria é procurada pela maioria como primeira instância, ao passo que o correto deve ser em última instância, deixando o setor de atendimento cumprir o seu papel. Esteves *et al.* (2014) afirma que a “[...] não pode ser vista como ameaça ou como um órgão que cause incômodo a alguns gestores, mas sim como uma ferramenta gerencial, que por meio das atividades desenvolvidas promova a imagem da instituição perante o cidadão” (ESTEVES *et al.*, 2014, p. 20).

Um quarto exemplo é o da Ouvidoria-Geral do Estado do Espírito Santo. Conforme relata o *Manual de atuação da ouvidoria-geral do governo do estado do Espírito Santo* (2015), a Ouvidoria encontra-se como unidade dentro da estrutura organizacional da Secretaria do Estado de Controle e Transparência – SECONT –, subordinada à Subsecretaria de Estado de Integridade Governamental e Empresarial – SUBINT.

Funciona com um órgão central de ouvidoria (responsável pelas diretrizes e monitoramento) e ouvidorias setoriais nos órgãos e entidades do poder executivo do Estado. Em nível operacional, funciona como canal de comunicação; em nível estratégico, atua como apoio gerencial, articulada com o controle interno. As atividades de ouvidoria são realizadas por meio da Rede de Ouvidoria Estadual, que é composta pela Ouvidoria-Geral do Estado (OGE), seis unidades de ouvidoria – formalmente instituídas por meio de normativos legais, e que se encontram instaladas na estrutura dos órgãos e entidades do poder executivo estadual – e representantes de ouvidorias designados pelos órgãos e entidades da administração direta, autarquias e fundações. Os meios de acesso do cidadão à ouvidoria são o telefone gratuito, aplicativo “Fiscal Cidadão ES”, acessível por dispositivos móveis, e-mail, site www.ouvidoria.es.gov.br, presencial e por correspondência. As respostas das manifestações à ouvidoria devem ocorrer no prazo de 15 dias.

Compete à Ouvidoria Geral elaborar e divulgar Relatório de Atividades Semestral, com informações obtidas do banco de dados do Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública, ferramenta utilizada para receber as manifestações *on-line* do cidadão e permitir que este visualize e acompanhe o andamento de sua demanda, além realizar a gestão das informações. O relatório é entregue ao dirigente máximo da SECONT.

As manifestações recebidas são classificadas antes de serem encaminhadas aos órgãos responsáveis pela resposta. A classificação ajuda na geração de estatísticas e análise das informações gerenciais, e indica o tipo de manifestação, que pode ser: denúncia normal e de corrupção, reclamação, elogio, sugestão, informações simples e solicitação de acesso à informação. Existe um tratamento específico para cada tipo de manifestação. Cada ouvidor da rede envia um relatório de apuração de cada manifestação para a Ouvidoria Geral. Existe diligência para apuração de certas manifestações, solicitada pela Ouvidoria Geral, que só pode ser realizada por um auditor do estado, integrante da equipe de ouvidoria geral do quadro da SECONT.

2.4.3 Estudo de caso de ouvidoria municipal de saúde de um município em Minas Gerais

O estudo, desenvolvido por Silva, Pedroso e Zucchi (2014), ocorreu em uma ouvidoria de saúde localizada em um município do Estado de Minas Gerais, de maio a agosto de 2010, e teve como objetivo analisar o papel da ouvidoria e sua contribuição para a gestão da saúde pública, na visão de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e de conselheiros municipais de saúde. Foram realizadas entrevistas com uma amostra de dois grupos: o primeiro grupo com 44 usuários do SUS, que acessaram a ouvidoria para registrar suas manifestações relacionadas ao funcionamento do sistema de saúde no município; e o segundo grupo de 20 pessoas, constituído de Conselheiros do Conselho Municipal de Saúde, representantes da sociedade civil, trabalhadores e gestores da área da saúde (responsáveis pelo planejamento e acompanhamento das políticas de saúde). O primeiro grupo, interessado na qualidade do serviço oferecido pelo SUS, e o segundo grupo na condição de intervenientes do sistema.

As entrevistas abordaram várias questões, dentre elas: os elementos que qualificam o funcionamento da ouvidoria como ferramenta de gestão; e as propostas de ações para o aprimoramento da gestão democrática na saúde pública.

Segundo Silva, Pedroso e Zucchi (2014), o município estudado vem estruturando seu sistema de saúde desde 1990, por meio da Secretaria Municipal de Saúde. O município trabalha com a Estratégia Saúde da Família (ESF) como elemento organizador das ações de saúde, provendo 100% de cobertura populacional no período do estudo. O município também é precursor no campo do controle social, e realizou a primeira Conferência Municipal de Saúde em 1996, ano em que foi instalado o Conselho Municipal de Saúde.

A Ouvidoria Municipal de Saúde foi implantada em 2009, funcionando com uma ouvidora e duas atendentes, responsáveis pelo atendimento direto ao cidadão. Segundo Silva,

Pedroso e Zucchi (2014), o projeto da pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de São Paulo (CEP – EPM/UNIFESP), Parecer 1.353/08. O Conselho de Saúde e a Ouvidoria integram a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Saúde e atuam como mecanismos de controle social da política pública de saúde.

Como resultado dos estudos, usuários e conselheiros atribuíram como principais funções da ouvidoria: resolver necessidades de saúde dos usuários, acolhendo e ajudando a solucionar problemas de saúde; ouvir e levar informação sobre o funcionamento do Sistema Único de Saúde às pessoas – a informação foi enfatizada pelos conselheiros de saúde como instrumento de poder e de acesso aos direitos dos usuários do Sistema Único de Saúde; efetivação da política de saúde e na mediação entre o Conselho de Saúde, os cidadãos e os gestores do sistema municipal de saúde. As atividades de receber e apurar denúncias e reclamações; e de receber sugestões e elogios ficaram em segundo plano.

A participação da sociedade no campo da saúde pública é algo legítimo, constitucional. Nessa pesquisa, a atuação da ouvidoria foi vista como instrumento para aprimorar a gestão democrática. Os entrevistados destacaram a função da ouvidoria de acolher e ouvir as demandas, buscando o equilíbrio entre o cidadão e os serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde.

Os usuários também atribuíram à ouvidoria a função de fiscalizar o funcionamento da política de saúde. Os conselheiros de saúde destacaram a elaboração de relatórios gerenciais de ouvidoria importantes para subsidiar a tomada de decisão pela gestão e auxiliar o Conselho de Saúde em seu papel fiscalizador. Essas afirmações vão ao encontro de pensamentos de autores como Veras (2005), que defende que os gestores devem atuar em parceria com a Ouvidoria no gerenciamento dos serviços de saúde; do Ministério da Saúde, quando reforça a ideia de ter a ouvidoria como ferramenta de gestão e como instrumento de visibilidade do Estado; também em consonância com o artigo 37 da Constituição Federal, conforme Brasil (1998), em que destaca a participação do cidadão na fiscalização e controle de políticas públicas, apesar da posição hierárquica que assumem os ouvidores limitá-los nas suas atuações. Mas existem desafios a serem superados para que as ouvidorias contribuam para a execução das políticas de saúde e representem os cidadãos na garantia do direito à saúde.

Os conselheiros atribuíram à Ouvidoria caráter executivo. Ao contrário, a literatura revela que uma Ouvidoria atua apenas recomendando adequações necessárias à administração pública. A própria Ouvidoria-Geral da União relata que o ouvidor não tem poder para determinar a reformulação de decisões, apenas de argumentação.

Os resultados revelam que as demandas reportadas à ouvidoria indicam dificuldade de acesso às ações e aos serviços de saúde. Foi identificada a necessidade de aprimoramento das seguintes atividades: oferecer subsídios, por meio de relatórios gerenciais, para o acompanhamento da qualidade e resolubilidade da assistência em saúde; promover a articulação com conselhos de saúde; promover a divulgação de informações sobre o funcionamento do sistema de saúde; e acompanhar a execução de ações para a correção de eventuais irregularidades identificadas no desenvolvimento da política de saúde.

2.4.4 Atuação da ouvidoria na Secretaria Municipal de Saúde do Recife

Similar ao estudo de caso anterior, trata-se de um estudo de caso realizado por Silva (2007) na Secretaria Municipal de Saúde em Recife sobre o funcionamento da Ouvidoria, a fim de identificar a contribuição que o serviço de Ouvidoria oferece para a gestão da saúde pública da cidade, destacando fatores imprescindíveis para o seu funcionamento em uma organização.

Foram entrevistados nesta pesquisa a Ouvidora da Secretaria Municipal de Saúde do Recife e o Coordenador Geral de pesquisas e demandas do Departamento de Ouvidoria Geral do SUS (DOGES). Como resultado, alguns pontos foram destacados para o funcionamento da ouvidoria:

- a) A criação de um Sistema de Informação, importante para agilizar os trabalhos de Ouvidorias, Auditorias e outros serviços, melhorando a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. No que se refere ao âmbito da saúde, é quase impossível pensar na implantação de uma Ouvidoria sem a utilização dos recursos de informação. Segundo Silva (2007, p. 19), os sistemas de informação surgiram nas organizações em virtude da evolução tecnológica aliada à necessidade de compartilhar informação e agilidade na tomada de decisão, em função da competitividade. Matsuda (2007 *apud* SILVA, 2007, p. 19) conceitua que “[...] sistemas de informação são processos administrativos que envolvem processos menores que interagem entre si”. Nos sistemas de informação os processos organizacionais são automatizados, dando apoio ao processo decisório e permitindo a implementação de novas estratégias organizacionais;
- b) Organização e padronização do fluxo de encaminhamentos das manifestações, a fim de dar agilidade às respostas das manifestações;

- c) Conhecimento das atividades, processos da organização, missão e visão pela equipe de ouvidoria, auxiliando na resolubilidade dos problemas das manifestações que chegam à instituição;
- d) Estreita relação com os demais setores da instituição, a fim de dar celeridade às respostas das manifestações e fornecer a informação correta sobre os serviços prestados, adotando um atendimento mais humanizado;
- e) Investimento na capacitação da equipe de ouvidoria;
- f) Investimento no Marketing da ouvidoria, divulgando o trabalho ao cidadão, para efetivar a gestão participativa pelo controle social.

2.4.5 Atuação da ouvidoria na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA

Segundo o Ministério da Saúde (2014), a Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – procura contribuir para o aperfeiçoamento do processo de trabalho da agência. Para alcançar esse resultado, são necessárias a autonomia e a eficiência da ouvidoria. Para isso, foi regulamentada em decreto e no regimento interno a participação ativa da ouvidoria nas reuniões da Diretoria Colegiada.

Ouvidoria exerce seu papel contribuindo para estreitar o diálogo entre o cidadão e a Anvisa, promovendo a consciência crítica e ampliando o entendimento da vigilância sanitária perante a sociedade, fazendo com que a Anvisa realize uma gestão democrática de seus serviços. Além disso, a ouvidoria atua realizando três macroações:

- a) Constituição da **Rede Nacional de Ouvidorias em Vigilância Sanitária**, articulada ao Sistema Nacional de Ouvidorias do SUS, no intuito de agilizar as respostas às manifestações do cidadão, além de aproximar a ouvidoria da Anvisa das demais ouvidorias públicas do país no campo da saúde;
- b) Instituição do **Projeto Diálogos para a Gestão**, que, segundo o relatório da Ouvidoria de 2013, tem como objetivo promover anualmente debates de temas relevantes e discussões, visando à melhoria dos processos internos e da relação de trabalho da Agência, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e das demais ouvidorias do país; e
- c) **Defesa do Consumidor/Cidadão**, que consiste na publicação trimestral de boletins esclarecendo a diferença entre as irregularidades e a exigência legal. Em 2013 foram publicadas quatro edições abordando os temas: Segurança do

Paciente; Álcool Gel; Suplementos Alimentares; Alimentos *Light* e *Diet*. O objetivo é de estimular a divulgação dos direitos da população. Com isso, a Anvisa e a Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon – realizam um trabalho de prevenção, educação e formação.

Outra ação é a publicação mensal do Boletim da Ouvidoria, em parceria com a área de Comunicação da Anvisa, com informações de utilidade pública, regras e serviços da empresa.

2.4.6 Experiência de ouvidoria na Universidade Federal do Espírito Santo

Segundo relatos de Alves (2014), a ouvidoria da Universidade Federal do Espírito Santo é regulamentada pelo seu regimento interno, aprovado pela resolução nº 15/2008, do Conselho Universitário. Segundo o regimento da Universidade Federal do Espírito Santo (2008), a ouvidoria é um órgão de assessoramento da Reitoria e tem o objetivo de contribuir para o desenvolvimento institucional, atuando como canal de comunicação entre os órgãos superiores da universidade e os usuários da comunidade universitária e sociedade. Compete a ela receber e responder às manifestações agindo como mediadora. Quanto à autonomia, a ouvidoria possui plena autonomia funcional no âmbito administrativo, e as unidades são obrigadas a auxiliá-la no que for preciso. O ouvidor-geral é designado pelo Magnífico Reitor e legitimado pelo Conselho Universitário, formado por docentes e dirigentes de cargo superior; porém, para exonerá-lo, basta a decisão do Reitor. É designado para uma jornada de 40 horas semanais.

O prazo para a ouvidoria responder ao demandante é de até cinco (5) dias, a partir do recebimento da demanda. Mas não foi fixado o prazo de retorno do dirigente ao ouvidor. Isso vai de encontro ao que orienta Lyra (2004) ao afirmar que o dirigente teria a obrigação de responder em um curto prazo às solicitações do ouvidor, sob pena de responsabilidade.

A Ouvidoria é formada por um ouvidor e dois assistentes. Alves (2014, p. 44) defende que “[...] a ouvidoria não possui poderes para transigir, somente para propor diálogo com os envolvidos”. O serviço de ouvidoria possui um fluxo de recebimento e tratamento das informações bem definido. Mas quando uma manifestação não tem um desfecho satisfatório, existe a possibilidade “[...] de abertura de um procedimento administrativo ou judicial”, se for o caso. Não possui a sistemática de emitir Relatório Anual de Atividades para o reitor.

2.4.7 Modelos de avaliação de ouvidoria utilizados por órgãos públicos

São escassas as referências na literatura sobre modelos e experiências de avaliação da gestão pública e, em especial da atuação e resultados da ouvidoria. Exceção a esse padrão são as abordagens de Trentini (2006 *apud* SOUZA, 2010) e CGU (2013).

Trentini (2006, p. 105 *apud* SOUZA, 2010) avaliou o trabalho da ouvidoria como ferramenta de apoio ao aprimoramento dos serviços e a qualidade dos cuidados de enfermagem. O método do estudo sugerido por ele foi o modelo de Pesquisa Convergente Assistencial (PCA), com abordagem qualitativa e quantitativa. Nesse modelo, identifica-se o que se quer avaliar (fase de negociação); depois se descreve todo o contexto atual e detalham-se todas as partes do fenômeno para fins de reflexão e análise. Na fase de reflexão, o pesquisador analisa as informações e reflete sobre elas. É feita uma síntese do material produzido. Os resultados mostram a realidade do serviço com seus pontos fortes e fracos, gerando alternativas a serem implementadas para o melhoramento dos serviços. A pesquisa foi realizada no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia, no Rio de Janeiro. Para a coleta de dados foram analisados 3.895 processos de demandas com registro na ouvidoria no ano de 2009, e entrevistados 31 profissionais de enfermagem. Para a análise dos dados qualitativos foi utilizada a análise de conteúdo, buscando a complementaridade entre palavras e números.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), em articulação com a Ouvidoria Geral da União, elaborou um modelo de avaliação para a Ouvidoria, produzindo o *Guia de orientação para a gestão de ouvidorias*. O método foi elaborado a partir de boas práticas em gestão de ouvidorias públicas, a partir do instrumento de avaliação da excelência da gestão pública, do Programa Gespública, e tem o objetivo de auxiliar o gestor na implantação de melhorias na administração da ouvidoria de sua instituição. Segundo CGU (2013, p. 43-44), o modelo consiste em avaliar os itens: governança, estratégia e planos, público-alvo, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados institucionais.

2.5 CATEGORIAS PARA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DO GOVERNO DO ESTADO

Para atender aos objetivos do trabalho, a autora identificou, a partir do referencial teórico, as categorias e subcategorias de análise para orientar as fases de coleta e análise das informações coletadas pela pesquisa documental e pelas entrevistas. A autora informa as fontes de referência para cada categoria.

a) QUALIFICAÇÃO E PERFIL DO OUVIDOR

Referência: Lyra (2004) e CGU (2013)

- i. Critérios utilizados para a escolha do ouvidor
- ii. Avaliação do desempenho do ouvidor
- iii. Capacitação e desenvolvimento do ouvidor

b) DIVULGAÇÃO E ACESSO AOS CANAIS DE COMUNICAÇÃO

Referência: CGU (2013)

- i. Divulgação da Ouvidoria no Estado
- ii. Canais de atendimento da Ouvidoria mais acessados pelo usuário-cidadão

c) GOVERNANÇA

Referência: Cardoso, Alcântara e Lima Neto (2012); Vismona (2011 *apud* Perez; Barreiro; Passone, 2011) e CGU (2013).

- i. Finalidade, competências, políticas e diretrizes da Ouvidoria conforme a Legislação
- ii. Finalidade da Ouvidoria na visão do ouvidor
- iii. Influência da posição hierárquica da ouvidoria em suas atividades
- iv. Relacionamento do Ouvidor com a alta gestão e participação nas definições de metas e estratégias da instituição
- v. Estímulo à articulação do ouvidor com outras ouvidorias públicas e privadas
- vi. Fragilidades e vantagens do Sistema de Ouvidoria do Estado na visão do Ouvidor
- vii. Monitoramento e avaliação de indicadores e metas de ouvidoria

d) PROCESSO DE ATENDIMENTO ÀS MANIFESTAÇÕES DE OUVIDORIA

Referência: Machado, Duarte e Silva (2011 *apud* Perez; Barreiro; Passone, 2011)

- i. Fluxo do Processo
- ii. Acompanhamento gerencial das manifestações pela equipe de monitoramento do Órgão Central de Ouvidoria

e) TRATAMENTO E DESTINO DA INFORMAÇÃO GERADA A PARTIR DAS MANIFESTAÇÕES

Referência: Pinto (2011), Oliveira (2005) e CGU (2013).

- i. Geração de informações e recomendações (relatórios) para subsidiar processos internos e formação de políticas públicas

- ii. Forma de encaminhamento das recomendações e Denúncias aos Órgãos Setoriais
 - iii. Consistência dos relatórios expedidos com recomendações e denúncias pela CGE
 - iv. Atuação do Sistema de Informação da Ouvidoria
- f) ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA OUVIDORIA PELOS ÓRGÃOS/ENTIDADES

Referência: CGU (2013).

- i. Evidências de mudanças realizadas pelos Órgãos Setoriais frente às recomendações e denúncias recebidas
 - ii. Acompanhamento pelo ouvidor do órgão setorial dessas mudanças implementadas
- g) RESULTADOS DO SERVIÇO DA OUVIDORIA EM NÚMEROS

Referência: CGU (2013).

- i. Evolução da procura pela Ouvidoria, com quantitativo de órgãos mais demandados
- ii. Quantitativo de manifestações por tipo, assunto e outras classificações
- iii. Resultado do monitoramento de metas de Ouvidoria

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo é descrita a metodologia a ser utilizada na pesquisa, contemplando a classificação do estudo, o universo, a amostra e o local da pesquisa, instrumentos e procedimentos utilizados para coleta, análise e tratamento dos dados.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa é classificada conforme sua natureza, abordagem, objetivos e método utilizado.

3.1.1 Quanto à natureza e à abordagem

Tomando como base a classificação apresentada em Gil (2002) e Silva e Menezes (2001), a pesquisa pode ser considerada aplicada quanto à sua natureza, por se constituir na utilização de teoria para a compreensão de um fenômeno prático da vida real.

É ainda um estudo de caso singular e descritivo, por “[...] descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação” (GIL, 2010, p. 54) e por se referir à atuação do sistema de ouvidoria específico do Governo do Estado do Ceará, compreendendo a unidade central desse serviço e as suas unidades setoriais.

Além disso, o Estudo de Caso é uma estratégia de pesquisa que permite ao pesquisador conhecer o objeto de seu estudo de forma mais ampla e detalhada. Yin (2001) afirma que, durante muito tempo, essa estratégia de pesquisa foi utilizada apenas para estudos de natureza exploratória, por ser considerada pouco rigorosa. Na atualidade, porém, e ainda de acordo com esse autor, é o método “[...] mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos” (IBIDEM, 2001, p. 32).

Yin (2001) defende que definir as questões voltadas para “como” e “porquê” estimulam o uso de estudos de caso. Para Gil (2002, p. 54), é papel do estudo de caso proporcionar uma visão global do problema e identificar fatores que o influenciam ou são influenciados por ele. Relata ainda esse último autor que, mesmo sendo um método flexível e muito utilizado em Ciências Sociais, muitas objeções são feitas à sua aplicação, como a falta de procedimentos metodológicos rígidos, o que, segundo os críticos, permitiria vieses que acabariam por comprometer a qualidade dos resultados. Daí a necessidade de o pesquisador ser mais cuidadoso tanto no planejamento quanto na coleta e análise dos dados. Nada obstante essas

limitações, o método do estudo de caso é utilizado como estratégia de pesquisa em campos como a administração pública e os estudos organizacionais e gerenciais.

Trata-se também de uma abordagem qualitativa, pois permite “[...] entender e interpretar os fenômenos a partir de uma análise ricamente descritiva” (HOLANDA, 2006, p. 269) e mais completa possível, em virtude de buscar as inter-relações entre fatores organizacionais, humanos, técnicos e culturais para explicar o funcionamento de um sistema.

Por essas características, as informações necessárias ao estudo de caso nem sempre podem ser coletadas pelo método quantitativo, uma vez que a “[...] pesquisa qualitativa sempre exige ‘trabalho de campo’ e, em conseqüência, a participação e o envolvimento direto do pesquisador com a realidade, a dinâmica e o pessoal do programa” (HOLANDA, 2006, p. 280).

3.1.2 Quanto aos objetivos

Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa 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”. Ao final de uma pesquisa descritiva, a realidade pesquisada deve ser conhecida a partir da apresentação e da análise das informações coletadas.

Uma pesquisa descritiva pode assumir a forma de um estudo de caso, descrito como “[...] a natureza, ocorrência ou seqüência dos fenômenos que caracterizam uma realidade social” (HOLANDA, 2006, p. 288).

Ainda a respeito da abordagem de Estudo de Caso, a pesquisa se constitui de uma avaliação de desempenho – ou avaliação *ex-post*. O critério de avaliação utilizado é o da eficácia, de sorte a investigar a contribuição da Ouvidoria para a gestão do Governo do Estado.

Segundo Cavalcanti (2003, p. 16), o governo e seus gestores já tomaram consciência da importância da avaliação como instrumento que produz informações relevantes para o aperfeiçoamento das ações de governo. A referida autora enfatiza que “[...] a avaliação de políticas públicas e de programas governamentais é, hoje, uma preocupação de qualquer governo que está sintonizado com as questões de efetividade, eficiência e *accountability* em suas ações implementadas”. Reforça que as verdadeiras avaliações são as que subsidiam a tomada de decisão – uma vez que atuam em um campo conhecido – e ajudam a resolver problemas dos gestores que estão à frente de políticas, projetos ou ações. Werneck (1996 *apud* CAVALCANTI, 2003) enfatiza que avaliar permite confrontar a situação atual com a ideal, verificando o

distanciamento dos objetivos inicialmente propostos e as possíveis alternativas para corrigir os rumos, quando necessário.

Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 62) acrescentam que “[...] a eficácia corresponde ao resultado de um processo, entretanto contempla também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução dos objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano, programa ou projeto originalmente exposto”. Motta (1990, *apud* GOMES, 2009) e Holanda (2006) adotam o mesmo conceito de eficácia. O primeiro defende a eficácia como alcance de resultados e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade. O segundo autor entende que a eficácia “busca aferir em que medida as atividades desenvolvidas produziram os efeitos ou resultados previstos” (HOLANDA, 2006, p. 296).

3.1.3 Quanto ao método utilizado

Quanto ao método, o trabalho é um estudo de campo onde o próprio pesquisador realiza a investigação, no intuito de se inteirar e conhecer o objeto pesquisado. Pelo fato de ser desenvolvido no próprio local em que ocorrem os fenômenos, o estudo de campo apresenta a vantagem de seus resultados serem mais fidedignos. Nada obstante isso, o estudo de campo pode se submeter ao “[...] risco de subjetivismo na análise e interpretação dos resultados da pesquisa”, devido ao grande envolvimento do pesquisador.

A autora investigou métodos utilizados por outros pesquisadores em Estudos de Casos para avaliar o desempenho do instituto da Ouvidoria como instrumento de gestão em instituições públicas. Poucas publicações foram encontradas sobre o assunto. Uma das contribuições relevantes é de Trentini (2006 *apud* SOUZA, 2010), cujo modelo sugerido foi o de Pesquisa Convergente Assistencial (PCA), com abordagem qualitativa e quantitativa. Também foi identificado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), em articulação com a Ouvidoria-Geral da União, segundo CGU (2013), um modelo de avaliação baseado nos itens: governança, estratégia e planos, público-alvo, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados institucionais. A partir dessas experiências, a autora definiu um modelo voltado para o alcance de metas ou produtos preestabelecidos. O método consiste em avaliar os índices estabelecidos para as metas do Sistema de Ouvidoria do Estado e o quantitativo das práticas de ouvidoria realizadas (baseadas nas categorias finais).

3.2 COLETA DOS DADOS

Os dados coletados são referentes ao período de janeiro de 2007 a dezembro de 2015. A escolha desta data para o início da pesquisa foi em virtude da implantação do novo modelo de gestão do poder executivo do Estado, com a publicação da Lei Estadual 13.875 de 07 de fevereiro de 2007, que na época vinculou a Ouvidoria-Geral à Secretaria de Controladoria do Estado – SECON.

Gil (2010, p. 120) afirma que o elemento mais importante da fase de delineamento da pesquisa é a coleta de dados, e que “[...] na maioria dos estudos de caso bem conduzidos, a coleta de dados é feita mediante entrevistas, observação e análise de documentos”.

Neste caso, a coleta foi realizada em duas etapas: a primeira por meio do uso de dados secundários (documentos publicados, relatórios, etc.); e a segunda pela coleta de dados primários (entrevistas, questionários etc.), conforme descritos a seguir.

3.2.1 A pesquisa de dados secundários

Na coleta de dados, segundo Yin (2001), as evidências para um estudo de caso podem vir de fontes distintas, como documentos, registros em arquivo, além de entrevistas, observação direta e outros. “O uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes. Devido ao seu valor global, os documentos desempenham um papel óbvio em qualquer coleta de dados, ao realizar estudos de caso” (YIN, 2001, p. 109).

No caso específico deste trabalho, a pesquisa foi realizada conforme os instrumentos e procedimentos adequados para a coleta dos dados. Inicialmente foram levantadas informações legais como leis, decretos e portarias, para identificar o propósito da ouvidoria geral, suas competências, diretrizes, políticas para atuação junto à Rede de Ouvidoria do Estado, ou seja, o modelo de funcionamento da Ouvidoria do Estado. Também foram utilizados os relatórios consolidados de ouvidoria existentes no site da CGE (Relatórios Semestrais de 2012 a 2015 e Relatório de Gestão 2015), memória em arquivos, Base de dados do Sistema de Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará (intitulado SOU), dissertações publicadas na internet, conteúdo de sítios institucionais das ouvidorias setoriais do Governo do Ceará, para identificar, na prática, como atua a Ouvidoria do Estado, conhecendo as formas de contribuição da ouvidoria para a gestão do Estado, dentro das categorias discriminadas nesta metodologia.

3.2.2 A pesquisa de dados primários

Nesta pesquisa, a técnica utilizada foi entrevista, com o objetivo de complementar a pesquisa documental no que tange à percepção dos sujeitos da pesquisa dentro de categorias escolhidas, com o intuito também de identificar, na prática, como atua a Ouvidoria do Estado, conhecendo as formas de contribuição da ouvidoria para a gestão do Estado. A amostra, os instrumentos e os procedimentos são descritos a seguir.

Yin reforça que “[...] uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso são as entrevistas” (YIN, 2001, p. 112). Segundo Marconi e Lakatos (2010), a técnica da entrevista estruturada permite que o entrevistador siga um roteiro com perguntas previamente estabelecidas e aplicadas, de preferência com pessoas selecionadas, uma vez que oferece a vantagem de obter informações que não se encontram nos documentos, além de serem significativas e precisas. Uma limitação da entrevista é referente ao entrevistado, o qual pode reter dados importantes, temendo que sua identidade seja revelada.

3.2.3 O universo e a amostra da pesquisa

O universo da pesquisa por meio das entrevistas são os integrantes da Rede de Ouvidoria do Estado, que abrange os ouvidores dos 66 órgãos/entidades setoriais do Poder Executivo do Estado do Ceará; e o Órgão Central de Ouvidoria do Estado, representado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE).

Do universo de integrantes dos 66 órgãos e entidades setoriais, a autora selecionou uma amostra de 10 órgãos para investigação, por representarem 80% das manifestações da sociedade, com maior incidência de demandas do serviço de Ouvidoria, presencial, via sistema e via e-mail. Esses órgãos são: 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); e Polícia Civil do Estado do Ceará (PCCE).

Dentre os respondentes do Órgão Central de Ouvidoria, encontram-se: o Secretário titular da pasta, o Secretário Adjunto e o Secretário Executivo, os gestores da Célula de Ouvidoria e da Célula de Acesso à Informação (este último atuando como ouvidor substituto da CGE), o Coordenador da Coordenadoria de Fomento ao Controle Social – na qual as Células de

Ouvidoria e de Acesso à Informação estão inseridas – uma assistente técnica da Célula de Ouvidoria, duas técnicas da equipe de Monitoramento e três (03) técnicas da equipe de Qualidade, ambas também da Célula de Ouvidoria.

O instrumento utilizado para a coleta de dados por entrevista foi um questionário com perguntas semiestruturadas (Apêndice A desta dissertação). As entrevistas foram aplicadas, de forma presencial, junto a 22 (vinte e dois) respondentes.

Nessa pesquisa, o Órgão Central de Ouvidoria do Estado, localizado na CGE, é o órgão de atividades estratégicas na ouvidoria, ao passo que os órgãos setoriais que compõem a Rede de Ouvidorias executam as atividades de ouvidoria de forma tática e operacional, porque lidam diretamente com o atendimento direto ao cidadão ou demandante.

3.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A análise dos dados foi feita com recursos à técnica de Análise de Conteúdo. Vergara (2005) afirma ser essa técnica utilizada para tratamento dos dados cujo objetivo é mostrar aprofundadamente tudo sobre determinado tema.

Segundo Bardin (1977 *apud* VERGARA, 2005, p. 18), “[...] a análise de conteúdo compreende três etapas básicas: (a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos dados e interpretação”. A pré-análise compreende a leitura e seleção do material coletado, bem como a definição dos procedimentos a serem seguidos, como definição de categorias de análise, por exemplo. No caso específico, foram elaboradas as categorias e subcategorias iniciais com base no referencial teórico, no intuito de atender aos objetivos da pesquisa. As categorias e subcategorias são apresentadas abaixo, classificadas por tipo de pesquisa.

A exploração do material caracteriza-se pela descrição dos dados dos documentos e dos dados primários coletados na entrevista, dentro das categorias pré-definidas. Houve classificação da qualidade das respostas (se boas ou evasivas), organizaram-se os dados em tabelas do editor de texto Word e elaboraram-se gráficos em planilha eletrônica do Excel da Microsoft Office; e foram redefinidas as subcategorias.

Quadro 1 – Categorias e subcategorias por tipo de pesquisa

Categorias	Instrumento de Pesquisa	
	Documentos	Entrevista
1. QUALIFICAÇÃO E PERFIL DO OUVIDOR		
a) Critérios utilizados para a escolha do ouvidor	X	X
b) Avaliação do desempenho do ouvidor	X	X
c) Capacitação e desenvolvimento do ouvidor	X	X
2. DIVULGAÇÃO E ACESSO AOS CANAIS DE COMUNICAÇÃO		
a) Divulgação da Ouvidoria no Estado		X
b) Canais de Atendimento da Ouvidoria mais acessados pelo usuário-cidadão	X	X
3. GOVERNANÇA		
a) Finalidade, competências, políticas e diretrizes da Ouvidoria conforme a Legislação	X	
b) Finalidade da ouvidoria na visão do ouvidor		X
c) Influência da posição hierárquica da ouvidoria em suas atividades	X	X
d) Relacionamento do ouvidor com a alta gestão e participação nas definições de metas e estratégias da instituição		X
e) Estímulo à articulação do ouvidor com outras ouvidorias públicas e privadas		X
f) Fragilidades e vantagens do sistema de ouvidoria do Estado na visão do Ouvidor e do Órgão Central de Ouvidoria		X
g) Monitoramento e avaliação de indicadores e metas de ouvidoria	X	X
4. PROCESSO DE ATENDIMENTO ÀS MANIFESTAÇÕES DE OUVIDORIA		
a) Fluxo do processo	X	
b) Acompanhamento gerencial das manifestações pela equipe de monitoramento do Órgão Central de Ouvidoria	X	
5. TRATAMENTO E DESTINO DA INFORMAÇÃO GERADA A PARTIR DAS MANIFESTAÇÕES		
a) Geração de informações e recomendações (relatórios) para subsidiar processos internos e formação de políticas públicas	X	
b) Forma de encaminhamento das recomendações e denúncias aos órgãos setoriais	X	X
c) Consistência dos relatórios expedidos com recomendações e denúncias pela CGE	X	X
d) Atuação do sistema de informação da ouvidoria	X	
6. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA OUVIDORIA PELOS ÓRGÃOS/ENTIDADES		
a) Evidências de mudanças realizadas pelos órgãos setoriais frente às recomendações e denúncias recebidas	X	
b) Acompanhamento pelo ouvidor do órgão setorial dessas mudanças implementadas		X
7. RESULTADOS DO SERVIÇO DA OUVIDORIA EM NÚMEROS		
a) Evolução da procura pela Ouvidoria, com quantitativo de órgãos mais demandados	X	
b) Quantitativo de manifestações por tipo, assunto e outras classificações	X	
c) Resultado do monitoramento de metas de ouvidoria	X	

Fonte: Elaborado pela autora.

Richardson (1989, p. 184) afirma que “[...] toda análise de conteúdo deve basear-se em uma definição precisa dos objetivos da pesquisa”; uma das características e essência da Análise de Conteúdo é descobrir a mensagem transmitida pelas informações coletadas. Caregnato e Mutti (2006) esclarecem de modo mais aprofundado a natureza dessa técnica, afirmando que nesta “[...] o texto é um meio de expressão do sujeito onde o analista busca categorizar as unidades de texto (palavras ou frases) que se repetem, inferindo uma expressão que as representem” (IBIDEM, 2006, p. 682). Segundo Moraes (1999), a “[...] categorização é um procedimento de agrupar dados considerando a parte comum existente entre eles. Classifica-se por semelhança ou analogia, segundo critérios previamente estabelecidos ou definidos no processo”. (IBIDEM, 1999, p. 08). Ainda de acordo com esse autor, a categorização pode ser explicada como:

[...] uma operação de classificação dos elementos de uma mensagem seguindo determinados critérios. Ela facilita a análise da informação, mas deve fundamentar-se numa definição precisa do problema, dos objetivos e dos elementos utilizados na análise de conteúdo. (IBIDEM, 1999, p. 09)

Quanto à estratégia de análise e de interpretação qualitativa, foi escolhida a técnica de emparelhamento. Esta técnica “[...] diz respeito à associação dos resultados ao referencial teórico utilizado, procedendo-se à comparação” (VERGARA, 2005, p. 19).

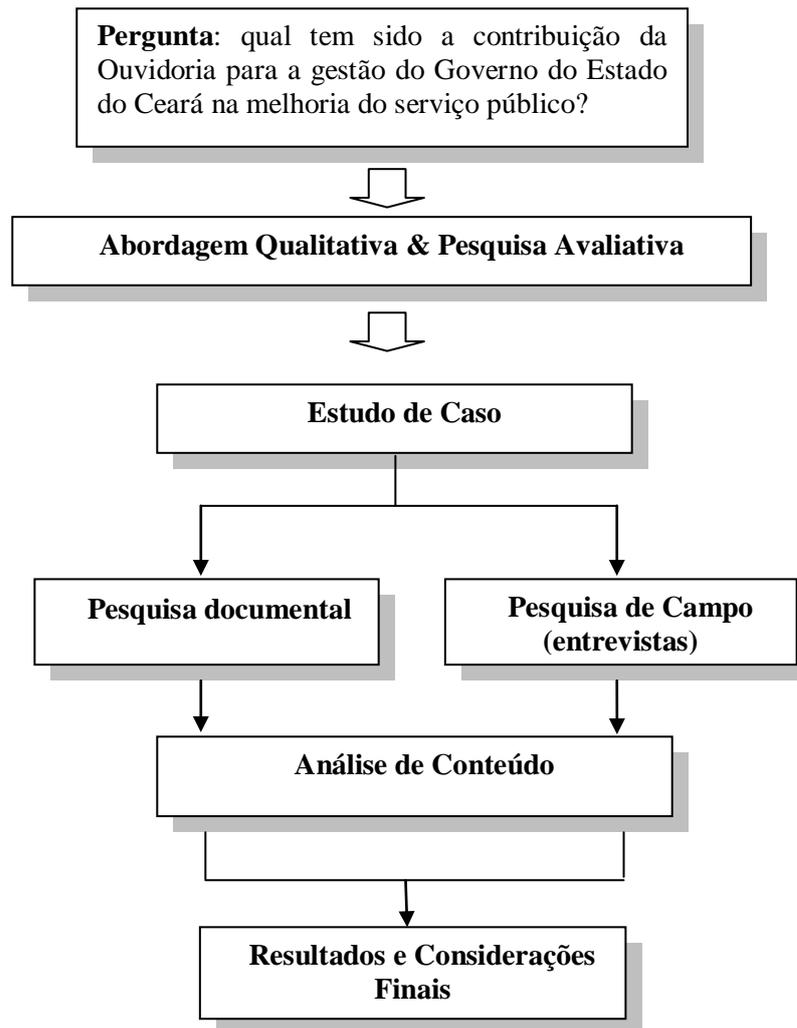
A interpretação da pesquisa compreendeu as conclusões geradas a partir da análise das respostas dos respondentes e dos dados dos documentos, confrontadas com o modelo proposto de ouvidoria para o Estado, onde se compararam os objetivos e as diretrizes estabelecidas por lei com a prática vivenciada e observando o desempenho.

Dessa forma, o delineamento da pesquisa sintetiza-se nas seguintes etapas:

- a) Definição da grade de categorias, sendo que no caso do estudo foi utilizada a Grade Mista, em que a pesquisadora determina preliminarmente as categorias pertinentes ao objeto da pesquisa, podendo admitir inclusão, exclusão ou alteração de categorias, de acordo com o andamento da análise;
- b) Definição das categorias e subcategorias iniciais de análise (palavras, frases e textos);
- c) Esquematização da coleta de dados por meio de dados secundários e dados primários (entrevista), baseado nas categorias e subcategorias iniciais;

- d) Coleta e transcrição dos dados secundários, a partir da análise de legislação específica, de relatórios consolidados, de banco de dados do Sistema Informatizado de Ouvidoria e sites institucionais do Governo do Estado;
- e) Definição do roteiro para entrevistas – no caso, o roteiro foi produzido após a coleta dos dados secundários, com o intuito de complementar o material coletado;
- f) Realização de teste preliminar do roteiro da entrevista com amostras de integrantes do Órgão Central de Ouvidoria e da Rede de Ouvidoria, para, segundo Marconi e Lakatos (2010), verificar possíveis erros e permitir reformulá-lo, a fim de garantir resultados consistentes;
- g) Ajuste do roteiro e realização das entrevistas (feitas com gestor e equipe técnica do Órgão Central de Ouvidoria e Amostra de ouvidores da Rede de Ouvidoria do Estado) e transcrição dos dados coletados;
- h) Aplicação de técnicas de análise do conteúdo para os dados primários; e análise descritiva para os dados secundários, a fim de realizar uma pesquisa avaliativa com foco na eficácia;
- i) Redefinição de categorias e subcategorias;
- j) Interpretação dos dados e elaboração das considerações finais.

A metodologia utilizada na dissertação pode ser sintetizada no seguinte gráfico:

Figura 2 – Resumo da metodologia da pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo, a autora apresenta os resultados da análise e interpretação dos dados coletados, referentes à pesquisa documental e de campo do Sistema de Ouvidoria do Estado do Ceará.

Inicialmente, serão apresentados os elementos estruturantes da Ouvidoria do Estado, à luz da legislação estadual e federal, para em seguida apresentar o resultado da análise da atuação da Ouvidoria do Estado no período pesquisado.

4.1 ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA OUVIDORIA DO ESTADO

A seguir, é descrita a política traçada pela Controladoria Geral da União – CGU – para as Ouvidorias públicas federais e analisada a legislação que rege o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo do Estado do Ceará. Um breve histórico do arcabouço legal e institucional da Ouvidoria-Geral do Ceará é feito, desde a sua criação até a última norma publicada em 2014, para apresentar o modelo a ser seguido pelos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado.

4.1.1 Política, finalidades e competências da Ouvidoria Pública Federal

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal – MPOG (2013) –, a ouvidoria é “[...] uma estrutura criada pela Administração Pública para cumprir o comando constitucional dado aos órgãos e entidades públicas de atuarem de forma aberta e transparente, mediante uma gestão participativa, sujeita ao controle social”. (MPOG, 2013, p. 10).

Ainda segundo esse Ministério, a Ouvidoria Pública tem a função de permitir que o cidadão se relacione diretamente com os órgãos e as entidades públicas, solicitando informações, fazendo reclamações, queixas, sugestões e denúncias sobre a prestação dos serviços públicos e o desempenho institucional. Para isso, foram traçadas as seguintes competências:

- a) Receber, examinar e encaminhar as manifestações dos cidadãos às unidades administrativas competentes do órgão ou entidade;
- b) Acompanhar o fluxo da resposta às demandas dentro do prazo estabelecido;
- c) Manter o demandante informado sobre o andamento e o resultado de suas demandas;

- d) Manter a alta direção do órgão ou entidade a par do descumprimento de prazos;
- e) Encaminhar aos órgãos de controle e correição as denúncias e reclamações sobre dirigentes, servidores ou serviços prestados;
- f) Efetuar a Gestão das informações recebidas, produzindo relatórios “[...] com dados gerenciais, indicadores, estatísticas e análises técnicas sobre o desempenho do órgão ou entidade”, principalmente com relação a oportunidades de melhoria e inovação em processos e procedimentos institucionais;
- g) Produzir relatórios periódicos;
- h) Informar e sensibilizar o cidadão para a prática da participação e o controle social do serviço oferecido pela Administração Pública;
- i) Participar das reuniões de decisão superior “[...] com direito à voz e sem direito a voto”.

Para o exercício das competências acima, particularmente com respeito àquelas relacionadas a informações sobre acompanhamento das respostas aos reclamantes e produção de relatórios, foi definido que as ouvidorias devem ter uma posição organizacional que lhe permita o acesso aos centros principais de decisão das organizações públicas. O Ministério (MPOG) tem um posicionamento claro a respeito, conforme a transcrição a seguir: “[...] 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” (MPOG, 2013, p. 25).

Ainda para atender às competências acima, o perfil para o cargo de Ouvidor do Poder Executivo, principalmente para sensibilizar o cidadão para a prática da participação e o controle social e gerir as informações de ouvidoria, é de técnico-político, onde são exigidas “[...] competências e habilidades pessoais e comportamentais que envolvam capacidade de liderança, de articulação, coordenação, mediação de conflitos e outras.” (MPOG, 2013, p. 27-28).

Quanto às Diretrizes da Ouvidoria Pública, a organização e o funcionamento da unidade de ouvidoria ocorrem baseados nas seguintes diretrizes, descritas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (2013, p. 38):

- a) Zelo pela celeridade e qualidade das respostas às demandas dos seus usuários;

- b) Discrição no trato das informações recebidas de seus usuários e sigilo da identidade destes, quando o interessado solicitar a preservação de sua identidade;
- c) Defesa da ética e da transparência nas relações entre a Administração Pública e os cidadãos;
- d) Atuação coordenada, integrada e horizontal entre as unidades de ouvidoria;
- e) Preservação assegurada dos aspectos éticos, de privacidade e confidencialidade em todas as etapas de processamento das demandas recebidas de seus usuários.

Segundo a Controladoria-Geral da União – CGU (2012) –, o efetivo funcionamento das ouvidorias depende de sua integração sistêmica. É preciso que se relacionem de forma continuada e em rede, presencial ou virtualmente, “[...] visando compartilhar conhecimentos, aprender e gerar inovações no trabalho das ouvidorias” (CGU, 2012, p. 08).

4.1.2 Modelo do sistema de ouvidoria do estado do Ceará

A partir da análise dos documentos e da legislação pertinentes, o modelo de ouvidoria vigente no governo do Ceará pode ser descrito por meio dos elementos: perfil do ouvidor, diretrizes, objetivos, estrutura organizacional, competências e o sistema informatizado, descritos a seguir.

a) Perfil do ouvidor

Quanto ao perfil exigido para a função de ouvidor, estão:

- i. Ter conhecimento sobre a estrutura e política da instituição em que trabalha, sobre governança corporativa, informática, com habilidade de mediação de conflitos e de articulação para tratar com o Órgão Central de Ouvidoria, e que atue com ética;
- ii. Ser designado por ato formal pelo dirigente máximo do órgão ou entidade estadual, a ser divulgado no Diário Oficial do Estado;
- iii. Recomendável que seja subordinado à Direção Superior do Órgão/Entidade e, preferencialmente, seja servidor de cargo efetivo, devendo ser ocupante de cargo comissionado.

b) Diretrizes

Dentre as diretrizes voltadas para as atividades de ouvidoria, foram definidas as seguintes:

- i. Determinar a função de Ouvidoria como uma das atividades essenciais de controle da Administração Pública Estadual;
- ii. Disponibilizar canais de atendimento para recepção e tratamento de sugestões, elogios, reclamações, críticas, denúncias e solicitações de serviços ao cidadão;
- iii. 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;
- iv. Disponibilizar informações e apresentar recomendações para dar suporte ao processo decisório e à formulação de novas políticas públicas.
- v. Contribuir para melhoria de procedimentos e rotinas processuais, a fim de que o cidadão seja melhor atendido, em qualidade, tempo e custo;
- vi. Atuar com profissionais da equipe de ouvidoria qualificados, capazes de intermediar governo e sociedade, fazendo com que a ouvidoria cumpra com o seu papel;
- vii. Expedir orientações e recomendações aos órgãos setoriais, em forma de ações saneadoras de fragilidades, em resposta às manifestações registradas. A inobservância sem justificativa dessas orientações e recomendações, pelos órgãos setoriais do Poder Executivo, ensejará consequências de natureza administrativa, não disciplinares, na forma do regulamento. O Governador, por sugestão do Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral, pode conferir efeito normativo às referidas orientações e recomendações, devendo sua íntegra ser publicada do Diário Oficial do Estado. O descumprimento sem justificativa dessas orientações e recomendações de efeito normativo, pelos mesmos órgãos setoriais, constituirá “ilícito administrativo” e será apurado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE.

c) Objetivos

Os principais objetivos são sintetizados em:

- i. Atuar de forma integrada junto às Ouvidorias Setoriais e com os demais Sistemas de Governo, buscando respostas para as demandas do cidadão;
- ii. Contribuir para a melhoria do serviço público estadual e a satisfação do cidadão;

- iii. Padronizar e sistematizar os prazos e procedimentos para as Ouvidorias Setoriais;
- iv. Subsidiar o planejamento de políticas públicas, a partir das manifestações registradas;
- v. Disponibilizar canais gratuitos de atendimento ao cidadão, como telefone, internet e presencial, visando à celeridade na recepção e registro das manifestações;
- vi. Realizar ações de educação social, viabilizando o exercício da cidadania.

d) Estrutura organizacional

A Estrutura Organizacional criada para o funcionamento do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual é formada pelas: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE –; Ouvidorias Setoriais integrantes da Rede de Ouvidorias; e Ouvidoria da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD –, esta última localizada na Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDS).

As atividades do Órgão Central de Ouvidoria da CGE são realizadas pela Célula de Ouvidoria, subordinada à Coordenadoria de Fomento ao Controle Social, acompanhadas das Células de Transparência e Ética e a Célula de Acesso à Informação.

A Rede de Ouvidorias, composta pelas Ouvidorias Setoriais dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual, a quem cabe apurar e responder às manifestações apresentadas pelos cidadãos, sob coordenação e orientação da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. O Sistema permite aos órgãos e entidades terem redes internas de ouvidorias, desde que se subordinem às diretrizes técnicas e normativas traçadas pelo Órgão Central de Ouvidoria da CGE.

Foi criada a “[...] Comissão Permanente de Apuração de Denúncias” para apurar as denúncias recebidas pela CGE, por meio dos canais de acesso disponibilizados ao cidadão, provenientes de outros poderes e de órgãos que compõem a governadoria, nos termos da Lei 13.875/2007, e aquelas contra titulares e ouvidores dos órgãos setoriais do Poder Executivo. As denúncias que envolvam servidores do Sistema de Segurança Pública submetidos à Lei Complementar n. 98/2011 serão encaminhadas à Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD”. As demais denúncias devem ser apuradas pelas ouvidorias setoriais do Poder Executivo.

e) Competências

As competências, a seguir, referem-se às atividades de Ouvidoria dentro do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo do Estado. Compete ao Órgão Central de Ouvidoria da CGE:

- i. Disponibilizar canais gratuitos de atendimento ao cidadão, visando assegurar a participação do cidadão e da sociedade civil organizada, utilizando recursos telefônicos, da rede mundial de computadores e presencial, de modo a viabilizar com celeridade a recepção e o registro das manifestações apresentadas;
- ii. Promover a capacitação, o acompanhamento, monitoramento e a avaliação dos Ouvidores do Poder Executivo Estadual;
- iii. Registrar denúncias recebidas pela CGE por meio dos canais disponibilizados ao cidadão, e encaminhá-las à Ouvidoria da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD; à Comissão Permanente de Apuração de Denúncias e aos órgãos setoriais do Poder Executivo para apuração;
- iv. Consolidar e divulgar as informações e recomendações dos relatórios semestrais enviados pelas Ouvidorias Setoriais;
- v. Apresentar ao Secretário relatórios gerenciais, oriundos dos órgãos setoriais, para análise e providências;
- vi. Criar mecanismos para facilitar o registro de reclamações, denúncias, críticas, elogios ou sugestões, devendo os resultados das correspondentes atividades de apuração contribuírem na formulação de políticas públicas ou em recomendações de medida disciplinar, administrativa ou judicial por parte dos órgãos competentes.

Compete às ouvidorias setoriais integrantes da rede de ouvidorias:

- i. Atuar na apuração e resposta das manifestações apresentadas pelos cidadãos, sob coordenação e orientação da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado;
- ii. Atuar na apuração de denúncias encaminhadas pelo Órgão Central de Ouvidoria da CGE;
- iii. Enviar à CGE “[...] relatório semestral de atividades apresentando o resultado da sua atuação e indicando sugestões e recomendações para o aprimoramento das ações governamentais”. Deverá constar nos relatórios o pronunciamento do dirigente máximo fazendo, com que este esteja ciente das informações e recomendações feitas pelo Ouvidor.

Compete ao Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral:

- i. Assessorar o governador e colaborar com outros secretários de estado em assuntos de competência do órgão de que é titular;
- ii. Participar e, quando for o caso, promover reuniões de coordenação no âmbito da CGE ou entre Secretários Adjuntos de Estado, em assuntos que envolvam articulação intersetorial.

Compete à Ouvidoria da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD –, segundo Ceará (2014, p. 06), apurar as denúncias encaminhadas pelo Órgão Central de Ouvidoria da CGE que envolvam servidores do Sistema de Segurança Pública, submetidos à Lei Complementar n. 98/2011.

Compete à Comissão Permanente de Apuração de Denúncias, segundo Ceará (2014, p. 06), registrar as denúncias no Sistema de Ouvidoria – SOU –; apurar as denúncias; “[...] apresentar relatório circunstanciado, depois de concluída a apuração”; fornecer resposta ao demandante; e informar o resultado da apuração ao Gabinete do Governador, quando a denúncia envolver titular; e ao titular do órgão, quando envolver ouvidor setorial.

f) Sistema Informatizado de Ouvidoria

Quanto ao Sistema Informatizado de Ouvidoria (SOU), deve compreender o registro, o tratamento e retorno das manifestações ao cidadão. Deve ser utilizado por todas as Ouvidorias Setoriais dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado, inclusive as que possuem sistemas próprios. Determina que o acesso deve ser feito pelo sítio eletrônico *www.ouvidoria.ce.gov.br*.

O sistema deve conter o registro das etapas de encaminhamento das manifestações, devidamente apuradas junto às áreas competentes do órgão setorial, no prazo máximo de 15 dias, contadas do registro da manifestação, podendo ser prorrogado pelo dirigente do órgão ou entidade por mais 15 dias, mediante justificativa circunstanciada do Ouvidor Setorial. Passado esse prazo, caberá ao Governador do Estado prorrogar o prazo.

As denúncias, de acordo com Ceará (2014), que chegam à CGE pelos canais de acesso disponíveis ao cidadão, devem ser registradas também no SOU e classificadas como sigilosas. Devem ser apuradas no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do registro no Sistema de Ouvidoria, podendo ser prorrogado por igual período pelo dirigente do órgão ou entidade.

No Quadro 02, a seguir, é descrito o histórico do arcabouço legal e institucional da Ouvidoria–Geral do Ceará, retratando as mudanças ocorridas desde a sua criação.

Quadro 2 – Histórico de mudanças do Sistema de Ouvidoria do Ceará

(continua)

Legislação	Referência	Mudanças
Lei Estadual nº 12.686, de 14/05/1997	Ceará (1997)	A Ouvidoria Geral do Estado do Ceará foi criada, no âmbito do Poder Executivo, como órgão integrante da estrutura da Governadoria. Dirigida pelo Ouvidor-Geral, nomeado e exonerado pelo Governador do Estado, com remuneração de Secretário de Estado. Com a função de zelar pela observância dos “[...] princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade”, atuando em defesa dos direitos e interesses da sociedade junto à Administração Pública Estadual
Lei ordinária estadual nº 13.875 (07/02/2007)	Ceará (2007a)	A Ouvidoria-Geral passa a atuar dentro do Órgão da Controladoria, com a criação da Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – SECON. A Lei altera o Modelo de Gestão do Governo do Estado, onde adota, dentre outras premissas, a participação e a Gestão por Resultados.
Decreto Estadual nº 28.832 (08/08/2007)	Ceará (2007b)	A Ouvidoria Geral passa a exercer suas atividades como Coordenadoria na estrutura organizacional da SECON, funcionando com duas células: Célula de Atendimento ao Cidadão e Célula de Apuração e Encaminhamento. A Célula de Atendimento ao Cidadão, responsável em atender, acompanhar e dar retorno em tempo hábil às manifestações registradas; encaminhar, à Célula de Apuração e Encaminhamento, demandas que precisam de diligências e averiguações; e “[...] elaborar relatórios gerenciais com dados quantitativos e qualitativos para acompanhamento e estatísticas”. A Célula de Apuração e Encaminhamento, por sua vez, é responsável por solicitar auditorias para apurar as denúncias; e “[...] elaborar relatórios conclusivos das apurações e recomendações de melhoria a serem enviadas para o Secretário. Dentre as principais competências, encontram-se: elaborar, planejar e coordenar as ações de atendimento ao cidadão em todas as modalidades; desenvolver e implantar projetos que visam à melhoria da qualidade, eficiência, resolubilidade, tempestividade e equidade dos serviços públicos; desenvolver ações de consolidação e fortalecimento de Ouvidoria; aprovar e apresentar ao Secretário relatórios gerenciais, oriundos das células, para análise e providências; promover capacitação, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos Ouvidores do Poder Executivo Estadual; e acompanhar e monitorar as ouvidorias setoriais componentes da Rede de Ouvidores, avaliando atuação e desempenho.
Lei Estadual nº 14.306 de 02/03/2009	Ceará (2009a)	A Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (SECON) altera sua denominação para Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado (CGE), passando a integrar a estrutura administrativa da Governadoria. A direção superior fica a cargo do Controlador e Ouvidor-geral, e as atividades de Ouvidoria continuam sendo executadas em nível de coordenadoria, assessorada agora por três células: Célula de Atendimento de Ouvidoria, Célula de Apuração de Ouvidoria e Célula de Gestão da Rede de Ouvidorias. Concede à CGE expedir recomendações aos órgãos e às entidades da Administração Estadual, e, por sugestão do Controlador e Ouvidor-Geral do Estado, o Governador pode conferir à recomendação efeito normativo em relação aos órgãos e às entidades da Administração Estadual, com publicação no Diário Oficial do Estado. O descumprimento injustificado das referidas recomendações constituirá ato ilícito administrativo e será encaminhado à Procuradoria Geral do Estado – PGE – para apuração de responsabilidade.
Decreto Estadual nº 29.730 de 07/05/2009	Ceará (2009b)	Cria 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.

Quadro 3 – Histórico de mudanças do Sistema de Ouvidoria do Ceará

(continua)

Decreto Estadual nº 30.474 de 29/03/2011	Ceará (2011)	<p>O ouvidor deve ser designado por ato formal pelo dirigente máximo do órgão ou entidade estadual, a ser divulgado no Diário Oficial do Estado. Cria o Sistema de Ouvidoria – SOU – obrigatório para as Ouvidorias Setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, inclusive as que possuem sistemas próprios. Determina que o acesso deve ser feito pelo sítio eletrônico www.ouvidoria.ce.gov.br.</p> <p>A Ouvidoria Setorial deve apurar os fatos junto às áreas competentes no prazo máximo de 15 dias, contadas do registro da manifestação, podendo ser prorrogado pelo dirigente do órgão ou entidade por mais 15 dias, mediante justificativa circunstanciada do Ouvidor Setorial.</p> <p>Define que o Ouvidor Setorial deve enviar à CGE relatório semestral de atividades apresentando o resultado da sua atuação e indicando sugestões e recomendações para o aprimoramento das ações governamentais. Deve constar nos relatórios o pronunciamento do dirigente máximo, fazendo com que este esteja ciente das informações e recomendações feitas pelo Ouvidor. Cabe à Controladoria e Ouvidoria-Geral – CGE –, por meio da Coordenadoria da Ouvidoria Geral, consolidar e divulgar as informações e recomendações dos relatórios semestrais enviados pelas Ouvidorias Setoriais.</p>
Decreto nº 30.938, de 10/07/2012	Ceará (2012a)	<p>Definidas novas políticas, estrutura, diretrizes e procedimentos para o Sistema de Ouvidoria do Ceará, com políticas voltadas para a participação da sociedade e ao exercício do Controle Social.</p> <p>Nova estrutura formada pelas: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE –; Ouvidoria da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD –; e Ouvidorias Setoriais integrantes da Rede de Ouvidorias.</p> <p>Cria a Rede de Ouvidorias, composta pelas Ouvidorias Setoriais dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual.</p> <p>As Diretrizes: disponibilização de novos canais de atendimento para receber e tratar as manifestações e informações afetas aos serviços públicos prestados pelos órgãos do executivo estadual; adoção de 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; disponibilização de informações e apresentação de recomendações para dar suporte ao processo decisório e à formulação de novas políticas públicas; atuar com profissionais devidamente qualificados, que sejam capazes de estabelecer a intermediação entre governo e sociedade.</p> <p>Novos objetivos de ouvidoria, como: amplo acesso do ouvidor às informações necessárias ao exercício de sua função; atuar de forma integrada junto às Ouvidorias Setoriais e com os demais Sistemas de Governo, buscando respostas para as demandas do cidadão; contribuir para a melhoria do serviço público estadual e a satisfação do cidadão; sistematizar os prazos e procedimentos de atuação das Ouvidorias Setoriais; subsidiar o planejamento de políticas públicas a partir das manifestações registradas; e realizar ações de educação social, viabilizando o exercício da cidadania. Para garantir o bom funcionamento da Ouvidoria, a CGE deverá disponibilizar canais gratuitos de atendimento ao cidadão, como telefone, internet e presencial, visando à celeridade na recepção e no registro das manifestações.</p> <p>Cabe aos gestores dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual garantirem que o ouvidor setorial seja subordinado à Direção Superior do Órgão/Entidade e, preferencialmente, servidor de cargo efetivo e ocupante de cargo comissionado; e fornecer a infraestrutura e apoio necessário ao bom funcionamento da Ouvidoria Setorial.</p> <p>As manifestações consistem nas demandas apresentadas pelos cidadãos, compreendendo sugestões, elogios, reclamações, críticas, denúncias, solicitações de serviços e acesso a informações.</p>

Quadro 4 – Histórico de mudanças do Sistema de Ouvidoria do Ceará

(conclusão)

Emenda Constitucional Nº75, de 20/12/ 2012	Ceará (2012b)	Acresce ao art. 154 da Constituição Estadual, o inciso XXVII, estabelecendo que “[...] as atividades de controle da Administração Pública Estadual, essenciais ao seu funcionamento, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição”.
Lei Estadual nº 15.360 de 04/06/2013	Ceará (2013a)	<p>O cargo de dirigente máximo da CGE passa a ser de Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral.</p> <p>A CGE acresce às suas competências a atividade de disponibilizar instrumentos de ouvidoria, de transparência e de acesso à informação, visando assegurar a participação do cidadão e da sociedade civil organizada.</p> <p>A CGE pode expedir orientações e recomendações aos órgãos setoriais, em forma de ações saneadoras de fragilidades, em resposta às manifestações registradas. Acrescenta que a inobservância sem justificativa, pelos órgãos setoriais do Poder Executivo, dessas orientações e recomendações “[...] ensejará consequências de natureza administrativa, não disciplinares, na forma do regulamento” e permite ao Governador, por sugestão do Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral, conferir efeito normativo às referidas orientações e recomendações, devendo sua íntegra ser publicada do Diário Oficial do Estado. Torna a afirmar que o descumprimento sem justificativa, pelos órgãos setoriais do Poder Executivo, dessas orientações e recomendações de efeito normativo constituirá “ilícito administrativo” e será apurado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE.</p>
Decreto Estadual nº 31.238 de 25/06/2013	Ceará (2013b)	<p>As atividades de ouvidoria passam a ser realizadas na estrutura organizacional em nível de célula, e não mais como coordenadoria. Assim, a Célula de Ouvidoria fica subordinada à Coordenadoria de Fomento ao Controle Social, acompanhadas das Células de Transparência e Ética e à Célula de Acesso à Informação.</p> <p>É de competência do Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral, assessorar o Governador e colaborar com outros Secretários de Estado em assuntos de competência do órgão de que é titular; e promover reuniões de coordenação no âmbito da CGE ou entre Secretários Adjuntos de Estado, em assuntos que envolvam articulação intersetorial.</p>
Portaria nº 107/2014 de 13/08/2014	Ceará (2014)	<p>Criada a Comissão Permanente de Apuração de Denúncias para apurar as denúncias recebidas pela CGE, por meio dos canais de acessos disponibilizados ao cidadão. Compete à Comissão apurar “[...] denúncias provenientes de outros Poderes e de órgãos que compõem a governadoria, nos termos da Lei 13.875/2007” e aquelas contra titulares e ouvidores dos órgãos setoriais do Poder Executivo.</p> <p>Denúncias envolvendo servidores do Sistema de Segurança Pública, submetidos à Lei Complementar n. 98/2011, serão encaminhadas à Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD. As demais denúncias são apuradas pela Ouvidoria Setorial do Órgão ou Entidade correspondente.</p> <p>Também afirma que os membros da Comissão poderão sugerir à Direção Superior da CGE o encaminhamento do resultado da apuração da denúncia à Coordenadoria de Auditoria Interna para aprofundar a análise sobre o assunto demandado, por meio de atividade específica de auditoria.</p>

4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS DE ATUAÇÃO POR CATEGORIA

A análise apresentada neste subcapítulo baseia-se nas informações coletadas por meio de pesquisa documental e das entrevistas com os integrantes do sistema de ouvidoria, conforme detalhado na metodologia deste trabalho.

As informações coletadas são transcritas e descritas conforme as categorias de análise definidas. De acordo com o princípio da Grade Mista, foram identificadas novas subcategorias temáticas de análise ou alterações nessas categorias. Como exemplo, a subcategoria da Governança: “Finalidade, competências, políticas e diretrizes da Ouvidoria conforme Legislação” ganhou destaque como tópico 4.1.2, descrevendo o Modelo do Sistema de Ouvidoria do Estado, e as subcategorias da categoria “Processo de Atendimento às Manifestações de Ouvidoria” juntaram-se em uma só.

Em função dessas mudanças, as categorias e subcategorias passaram a ter a configuração do Quadro 3, servindo de orientação para a análise e apresentação dos resultados que seguem.

Quadro 5 – Novas categorias e subcategorias de análise

(continua)

Categorias/Subcategorias de análise
1. QUALIFICAÇÃO E PERFIL DO OUVIDOR
a) Critérios utilizados para a escolha do ouvidor
b) Avaliação do desempenho do ouvidor
c) Capacitação e desenvolvimento do ouvidor
2. DIVULGAÇÃO E ACESSO AOS CANAIS DE ATENDIMENTO
a) Divulgação da Ouvidoria no Estado
b) Canais de atendimento da ouvidoria mais acessados pelo usuário-cidadão
3. GOVERNANÇA
a) Finalidade da ouvidoria nas visões do ouvidor e do órgão central de ouvidoria
b) Relacionamento do ouvidor com a alta gestão e demais gestores da instituição
c) Influência da posição hierárquica e estrutura da ouvidoria em suas atividades
d) Estímulo à articulação do ouvidor com outras ouvidorias públicas e privadas
e) Fragilidades e vantagens do sistema de ouvidoria do estado na visão do ouvidor e do órgão central de ouvidoria
f) Monitoramento e avaliação de indicadores e metas de ouvidoria
4. PROCESSO DE ATENDIMENTO ÀS MANIFESTAÇÕES DE OUVIDORIA
5. TRATAMENTO E DESTINO DA INFORMAÇÃO GERADA A PARTIR DAS MANIFESTAÇÕES
a) Relatórios e recomendações para subsidiar processos internos e formação de políticas públicas
b) Consistência e contribuição dos relatórios de gestão de ouvidoria

Quadro 3 – Novas categorias e subcategorias de análise

(continuação)

c) Apoio do ouvidor geral e do governador ao sistema de ouvidoria
d) Atuação do sistema de informação da ouvidoria
6. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA OUVIDORIA PELOS ÓRGÃOS/ENTIDADES
a) Evidências de mudanças realizadas pelos órgãos setoriais frente às recomendações e denúncias recebidas
b) Dificuldades para a não implementação das recomendações de ouvidoria pelos órgãos/entidades setoriais
7. RESULTADOS DO SERVIÇO DA OUVIDORIA EM NÚMEROS
a) Evolução da procura pela ouvidoria
b) Demandas de ouvidoria por grupo e tipo de manifestação
c) Manifestações classificadas de acordo com o programa de governo “7 Cearás”
d) Manifestações de ouvidoria por macrorregião de planejamento
e) Manifestações por meio de entrada
f) Cumprimento do prazo regulamentar e tempo médio de resposta por ouvidoria setorial
g) Resultado do monitoramento de metas de ouvidoria

4.2.1 Caracterização dos respondentes da pesquisa

No intuito de colher dados sobre o funcionamento e processo de ouvidoria, desde o atendimento, acompanhamento, tratamento e destino das informações advindas das manifestações, assim como as mudanças internas realizadas a partir das recomendações de ouvidoria, fez-se necessário envolver atores do órgão central de ouvidoria, dentre eles, gestores e equipe de ouvidoria e gestão máxima da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, e os ouvidores da rede estadual de ouvidoria, concentrada nas 10 (dez) principais ouvidorias setoriais mais demandadas.

Os 22 entrevistados foram classificados pela função, instituição e área que estavam lotados, e tempo de trabalho no desempenho das atividades de Ouvidoria. A caracterização dos respondentes encontra-se no quadro seguinte.

A aplicação das entrevistas ocorreu individual e presencialmente no próprio local de atuação dos respondentes. Foi feita uma entrevista experimental com duas pessoas do órgão Central e um ouvidor da setorial, onde foi necessária a adaptação de algumas questões. O mesmo roteiro foi utilizado para abordagem de todos os respondentes, considerando que algumas questões seriam dirimidas de acordo com a função e atuação específica de cada um. Os ouvidores setoriais foram contatados previamente às entrevistas por meio dos telefones da Rede de Ouvidoria expostos no site da CGE.

Quadro 6 – Caracterização dos respondentes

Qtde.	Função	Órgão/ Entidade	Área em que se encontra	Tempo na Ouvidoria (anos)
01	Secretário Titular	CGE	Gabinete	1,5
01	Secretário Adjunto	CGE	Gabinete	8
01	Secretário Executivo	CGE	Gabinete	7
01	Coordenador	CGE	Coordenadoria de Fomento ao Controle Social	3
01	Gestor	CGE	Célula de Ouvidoria	8
01	Gestor	CGE	Célula de Acesso à Informação	2
01	Assessora técnica	CGE	Célula de Ouvidoria	2,5
02	Técnica	CGE	Equipe de Monitoramento da Célula de Ouvidoria	Média de 9
03	Técnica	CGE	Equipe de Qualidade da Célula de Ouvidoria	Média de 7
01	Ouvidor	SESA*	Ouvidoria	8 meses
01	Ouvidor	SEDUC	Ouvidoria	9
01	Ouvidor	SEFAZ	Ouvidoria	3
01	Ouvidor	SSPDS	Ouvidoria	5
01	Ouvidor	SEPLAG	Ouvidoria	11
01	Ouvidor	CAGECE*	Ouvidoria	2
01	Ouvidor	DETRAN	Ouvidoria	2
01	Ouvidor	ISSEC	Ouvidoria	4
01	Ouvidor	P. MILITAR	Ouvidoria	4
01	Ouvidor	P. CIVIL	Ouvidoria	9

Fonte: Elaborado pela autora.¹

Ao serem contatados, todos os respondentes demonstraram aceitação e presteza em participar da pesquisa. Todas as entrevistas ocorreram no mês de dezembro de 2016, e foram gravadas com o consentimento dos respondentes. Os entrevistados não foram identificados tanto para que fosse preservada a neutralidade na pesquisa como para resguardar o sigilo das informações por eles fornecidas.

¹Considerando que a ouvidora atual da Sesa assumiu cerca de 8 meses, a entrevista contou com a participação da ouvidora substituta com o tempo de 9 anos na área de ouvidoria. Da mesma forma, na ouvidoria da Cagece, por ter a ouvidora apenas 2 anos na ocupação, participou da entrevista a ouvidora substituta, com 9 anos na área.

4.2.2 Qualificação e perfil do ouvidor

Neste tópico, a autora aborda a forma de escolha do ouvidor para atuar no órgão setorial, como ocorre sua capacitação e desenvolvimento, e como é avaliado pelo Órgão Central de Ouvidoria.

4.2.2.1 Critérios utilizados para a escolha do ouvidor

De acordo com o modelo que reza a legislação, o ouvidor da setorial deve ser efetivo e designado pelo dirigente máximo para atuar no órgão/entidade por meio de Portaria e responder diretamente ao Gestor titular do órgão ou ao Gestor de uma área de assessoria da instituição. De acordo com o Decreto Estadual nº 30.938/2012, o perfil exigido para a função de ouvidor, a ser exercida nos órgãos setoriais, consiste no conhecimento sobre a estrutura e política da instituição em que trabalha, sobre governança corporativa, informática, com habilidade de mediação de conflitos e de articulação para tratar com o Órgão Central de Ouvidoria, e que atue com ética.

Os respondentes do Órgão Central de Ouvidoria e os ouvidores foram indagados sobre o critério de escolha do ouvidor utilizado pela instituição em que atua. Segundo o articulador da Coordenadoria de Fomento ao Controle Social da CGE (CFOCS), a célula de Ouvidoria orienta os Dirigentes dos Órgãos e Entidades da Rede de Ouvidoria que a indicação do ouvidor deve-se basear no perfil exigido no decreto regulamentado para o fim. Embora seja de livre nomeação, há um perfil com características e funções que o ouvidor deve exercer. Cabe ao Dirigente do Órgão conhecer essas atribuições e funções e proceder à escolha do ouvidor atendendo a esse perfil. A CGE não efetua nenhuma validação em cima dessa indicação. Segundo o gestor da Célula de Ouvidoria/CGE, existe um acompanhamento dos ouvidores da Rede ao longo de suas atividades desde o momento de sua escolha, sendo apoiado no aprimoramento de sua atuação.

Foi unânime a opinião dos ouvidores entrevistados em afirmar que a escolha do ouvidor era por indicação do Dirigente Máximo do Órgão Setorial à CGE. No caso específico da Sesa, que dispõe de uma sub-rede 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, a escolha dos ouvidores é feita por processo

seletivo pela área de ouvidoria, indicados pelos gestores das unidades, com etapas de avaliação, entrevista e treinamento.

Os critérios utilizados variam um pouco entre órgãos setoriais, embora todos tenham sido escolhidos pelo perfil sugerido no decreto. Na Secretaria da Fazenda (Sefaz), foram usados como critérios de escolha: ser servidor da casa com experiência em gestão e relacionamento com pessoas, interesse e disponibilidade para assumir novos desafios; Na SSPDS, o ouvidor foi escolhido pelo Secretário Executivo por meio de entrevistas e apresentação de relatórios internos; na Cagece, a indicação ocorreu após avaliação do currículo pelas áreas de comunicação e Assistência Social; na Seduc, não houve critérios e o ouvidor não tinha experiência na área de ouvidoria.

4.2.2.2 Capacitação e desenvolvimento do ouvidor

Indagados sobre a participação do Órgão Central de Ouvidoria no desenvolvimento do ouvidor, auxiliando no desempenho de suas atividades, a equipe da Coordenadoria de Fomento ao Controle Social da CGE (CFOCS) enumerou algumas ações da CGE voltadas para o desenvolvimento do ouvidor. São elas: cursos preparatórios (para ouvidores iniciantes) e avançados voltados para as atividades de ouvidoria; cursos para elaboração de relatórios de ouvidoria; palestras; reuniões técnicas; além de encontros bimestrais intersetoriais de ouvidores. Esse encontro acontece juntamente com os profissionais de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – responsáveis por prestar informações requisitadas pelo Cidadão – abordando boas práticas, orientações relacionadas a prazos e qualidade das respostas detectadas pelas equipes de monitoramento e da qualidade da Célula de Ouvidoria da CGE; orientações via ofício, e-mail geral e contatos telefônicos dados por todos os atores do Órgão Central; visitas às ouvidorias e divulgação de encontros e congressos nacionais de ouvidoria ocorridos anualmente aos ouvidores da Rede.

Da mesma forma, o gestor da Célula de Ouvidoria/CGE afirma que, além de promover esses eventos, o Órgão Central de Ouvidoria se coloca à disposição das ouvidorias setoriais no auxílio a dificuldades pontuais detectadas pelo Órgão Central ou manifestadas pelo ouvidor.

Foi unânime a afirmação de todos os ouvidores entrevistados de que a CGE apoia o desenvolvimento do ouvidor na capacitação básica e avançada da Ouvidoria, informando sobre o papel e as atividades do ouvidor. Confirmaram a realização de oficinas de qualificação e reuniões bimestrais com a Rede de Ouvidoria; compartilhando informações pertinentes ao

Sistema de Ouvidoria; destaques de experiências na área de ouvidoria e ações inovadoras de órgãos setoriais da Rede; principalmente na orientação das respostas. A Cagece acrescenta que os encontros bimestrais trazem informação, mas não trazem experiências de fora e nem casos de sucesso. Sugeriu que a CGE capacitasse equipes nas setoriais para tratamento de denúncias.

O corpo técnico da Célula de Ouvidoria/CGE sugere que a capacitação dada aos ouvidores tenha uma carga horária mais extensa e que o ouvidor menos preparado tenha um plano de acompanhamento diferenciado.

4.2.2.3 Avaliação do desempenho do ouvidor

O Órgão Central de Ouvidoria avalia, anualmente, o desempenho das ouvidorias setoriais nos quesitos: resolubilidade das manifestações (prazo de resposta); o cumprimento do prazo do envio do relatório semestral para a CGE; e o grau de proatividade com propostas de ações inovadoras. As ouvidorias concorrem a um prêmio de melhor desempenho. O resultado da avaliação é publicado no Diário Oficial do Estado, por meio de portaria, além de ser disponibilizado no site institucional da CGE.

A autora indagou à equipe do Órgão Central de Ouvidoria como avaliava, de fato, o ouvidor do Órgão Setorial no sentido de estar preparado para o atendimento ao usuário-cidadão, com relação à resposta às manifestações e à proatividade na resolução de problemas.

Considerando a totalidade de 66 ouvidorias até o ano de 2015, 80% dos respondentes – dentre ouvidores e membros do Órgão Central de Ouvidoria – afirmam que os ouvidores se encontram preparados para assumir a Ouvidoria em suas instituições. Na opinião do Coordenador da área de Fomento ao Controle Social da CGE (CFOCS), as ouvidorias de grande e médio porte – considerando o quantitativo do quadro funcional de efetivos e terceirizados – têm condições de dedicarem-se mais às atividades de ouvidoria. Já as de pequeno porte, em que o ouvidor não é exclusivo e acumula atividades de seu cargo, torna-se difícil o desempenho. O coordenador afirma que “[...] hoje o ouvidor é capacitado para realizar trabalho voltado para a melhoria da gestão, mas pelo acúmulo de atividades, acaba por não realizar a função de ouvidor a contento”. Acrescenta ainda nessa linha: “[...] consegue dar retorno aquele ouvidor com experiência em gestão e que tem um olhar voltado para melhoria de processos, e que consegue se dedicar de forma individual às respostas das manifestações”. Acrescenta também a necessidade de se produzir um Manual de Orientação ao Ouvidor, com o fim de auxiliá-lo nas atividades, uma vez que detalharia e direcionava melhor a forma de atuação do ouvidor.

Da mesma forma, o articulador da CFOCS informa que, pela existência de muitas ouvidorias, não se pode unificar o nível de preparo dos ouvidores, pois a rede possui ouvidores recém-nomeados nas atividades, ainda passando por capacitações, e ouvidores experientes que, ainda sim, apresentam deficiências, sendo necessária a intervenção com capacitação e auxílio do Órgão Central de Ouvidoria. O preparo depende do tempo de permanência do ouvidor na ocupação. O Secretário titular e Ouvidor Geral/CGE concordam com a afirmação, e acrescenta que o “[...] ouvidor no âmbito do poder executivo do Ceará, não possui nível homogêneo, há sempre dispersões”. Na opinião do Gestor da Célula de Ouvidoria/CGE, a maioria dos ouvidores não se encontra preparada para assumir a Ouvidoria em suas instituições, pois acabam priorizando as atividades inerentes às funções de seus cargos. Já na opinião da equipe da Célula de Ouvidoria/CGE, o ouvidor se encontra preparado, em nível básico, para atuar nas ouvidorias setoriais, mas que existem ouvidores mais preparados que outros.

4.2.3 Divulgação e canais de atendimento

Aqui a autora descreve como ocorre a divulgação da ouvidoria e de seus resultados, bem como a atuação dos canais de atendimento.

4.2.3.1 Divulgação da ouvidoria no Estado

Tanto os ouvidores quanto a equipe do Órgão Central de Ouvidoria foram questionados sobre as ações do Governo do Estado para divulgação do serviço de ouvidoria aos usuários, no sentido de serem adequadas para estimular o acesso por estes ao mesmo tempo em que foram colhidas sugestões para melhorar a eficácia dessa divulgação.

Quase todos os respondentes, dentre ouvidores e Órgão Central de Ouvidoria, admitiram que a divulgação da Ouvidoria para a sociedade não é eficaz. O Coordenador da CFOCS/CGE afirmou que a divulgação do instituto ouvidoria e de seus canais de atendimento depende da parceria com a Casa Civil (principalmente a confecção de material como cartazes e *folders*). Segundo o coordenador, atualmente a divulgação da ouvidoria do Estado está limitada à Assessoria de Comunicação da CGE por meio de redes sociais, matérias em *sites*, *releases* e a palestras realizadas por ouvidores voluntários aos alunos de escolas públicas de ensino médio da capital e do interior, pelo programa de Educação Social junto à Secretaria da Educação – Seduc. Acrescentou que “[...] falta mais apoio do governo para uma divulgação tanto do serviço quanto dos trabalhos realizados pela ouvidoria”. Comenta que chegou a solicitar às ouvidorias setoriais

que se articulassem com as Assessorias de Comunicação de suas instituições para que enviassem matérias para a CGE, para veiculá-las no Facebook. Essa ação não surtiu efeito. A divulgação teria maior efeito se as ouvidorias setoriais atuassem mais junto à área de Comunicação de sua Setorial e se a Casa Civil entendesse a ouvidoria como política do governo e não específica da CGE.

Já na visão do secretário titular, as estatísticas de aumento a cada ano de manifestações evidenciadas tanto no Sistema de Ouvidoria – SOU – quanto no Portal de Transparência e no Sistema de Informações ao Cidadão – SIC – mostram que a divulgação está satisfatória.

O articulador da CFOCS reconhece que a divulgação não ocorre na forma ideal e concorda com as afirmações do coordenador. Comenta que o Órgão Central não possui estratégias ou plano de comunicação em mídia e rádios para a ouvidoria, e houve um projeto para confecção de cartazes e folders para colocação em locais de atendimento, pela Casa Civil, mas não obteve êxito. O governo alega pouco recurso financeiro para o projeto. Citou também um projeto de capacitar a sociedade em ouvidoria e controle social por meio de encartes em jornal em forma de curso.

A Assessora Técnica da Célula de Ouvidoria lamentou sobre a dependência do Órgão Central e das Ouvidorias Setoriais às ações de divulgação da Casa Civil, com dificuldades para confecção de panfletos e cartazes. Entrevistados da Célula de Ouvidoria mencionaram que desde 2008 a Ouvidoria divulga seus serviços ao cidadão por meio do *Caminhão do Cidadão* – unidade móvel da Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado (Sejus) para emissão de RG e CPF na capital e interiores; e em 2015, junto à *Tenda da Cidadania* – oferecendo consultas médicas, vacinações, ações de prevenção à dengue, orientação sobre alimentação saudável, educação ambiental, emissão de documentos e atuação de unidade móvel da Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas. Sugere que o Governo deveria investir em mídias como TV, rádio e *outdoors* para a divulgação da Ouvidoria, atingindo municípios do interior, inclusive divulgação em ônibus intermunicipais. Informaram que veem dificuldade do usuário em utilizar o Twitter para se expressar.

A ouvidora da Seduc atribui a responsabilidade de divulgação da Ouvidoria toda ao Órgão Central. Informa que foi programado, junto à Casa Civil, a confecção de *banners* de Ouvidoria para colocação nas 709 escolas (capital e interior do Estado) e de adesivos informando o Canal 155 para colocação nos veículos, e não foi realizado pelos motivos descritos anteriormente.

Segundo a ouvidora da Sefaz, a Ouvidoria Geral é divulgada no site de todos os Órgãos/entidades setoriais do Estado, mas ainda é precária. Afirmou que a Sefaz depende da CGE para fazer divulgação ao cidadão. A ouvidora sugeriu a utilização de meios de comunicação como TV e rádio, além de maior participação da Casa Civil nesse trabalho com a confecção de cartazes para exposição nos postos de atendimento ao cidadão. Acrescentou que está concluindo internamente a divulgação da ouvidoria nas unidades da Sefaz da área metropolitana de Fortaleza, juntamente com as áreas da Corregedoria e Comissão de Ética, no chamado *Sistema Ético*. A meta é chegar aos interiores. Segundo a ouvidora, entende-se que o servidor precisa conhecer o que faz a ouvidoria de sua instituição, para depois ela ser divulgada ao cidadão. Há uma instrução normativa da Sefaz instituindo que as denúncias feitas contra servidores devem ser direcionadas primeiramente à Ouvidoria, e depois seguir para a Corregedoria ou Comissão de Ética.

O Gestor da Célula de Ouvidoria/CGE e a ouvidora da Cagece mencionaram sobre o contrato assinado pela CGE para implantar o *Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão*, que prevê a interligação, por meio de uma única interface, dos atuais Sistemas de Ouvidoria, Acesso à informação e Transparência do Estado do Ceará, garantindo mais facilidade e agilidade no uso das ferramentas pelo cidadão. A ouvidora da Cagece também sugere a elaboração de um plano de comunicação, pela CGE, para divulgação com campanhas publicitárias na mídia (TV e rádio).

4.2.3.2 Canais de atendimento da ouvidoria mais acessados pelo usuário-cidadão

A Central de Atendimento telefônico realiza atendimentos gratuitamente por meio do ramal 155 e 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, permitindo a universalização dos serviços prestados pela Ouvidoria do Estado do Ceará. Funciona de segunda a sexta-feira, de 8h às 20h, com uma equipe de 17 profissionais terceirizados. Suas atividades se concentram em:

- gerenciar a Central de Atendimento Telefônico;
- atender, registrar e encaminhar à Rede de Controle Social as manifestações de ouvidoria e as solicitações de informação apresentadas pelo cidadão e pela sociedade civil organizada à Central de Atendimento Telefônico;

- dar retorno aos cidadãos sobre as manifestações de ouvidoria e as solicitações de informação registradas, quando o cidadão indica o meio telefônico para resposta; e
- aplicar pesquisa de satisfação ao final dos atendimentos.

Além do atendimento telefônico 155, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE – disponibiliza outros canais gratuitos de atendimento ao cidadão, como o e-mail: ouvidoria.geral@cge.ce.gov.br; Sistema de Ouvidoria (SOU), acessado via Rede Mundial de Computadores (internet); atendimento presencial e por correspondência; de modo a viabilizar a recepção e o registro das manifestações, tais como: sugestões, elogios, reclamações, críticas, denúncias, solicitações de serviços e informações pertinentes ao Poder Executivo Estadual. O canal 0800 (Disk Acessibilidade) é destinado ao público idoso e às pessoas com deficiência, funcionava independente até 2014, na estrutura da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) e foi absorvido pela Central de Atendimento 155. Seguindo uma tendência mundial, o Estado também atende sua população por meio das redes sociais, as quais são compostas pelo microblog Twitter (@OuvidoriaCeara); Facebook/ouvidoriaCeara e o “Reclame Aqui” da Ouvidoria Geral do Ceará. Os canais de atendimento nas redes sociais seguem os procedimentos e as regulamentações já existentes para as demais vias de acesso à Ouvidoria. As demandas dos cidadãos que forem recebidas por meio do Twitter ou Facebook são cadastradas por técnicos da Célula de Ouvidoria da CGE no Sistema de Ouvidoria – SOU –, e são encaminhadas para os órgãos e entidades do governo responsáveis pelo assunto em questão. O atendimento presencial pode ser buscado na sede da CGE ou em qualquer órgão ou entidade do Poder Executivo Estadual. Os canais de atendimento hoje são divulgados, dentre outras formas, por meio do Programa de Educação Social, realizando palestras de Cidadania em escolas públicas de ensino médio em Fortaleza, desde o ano de 2013, utilizando ouvidores voluntários como facilitadores.

A maioria das ouvidorias setoriais da amostra possui e-mail e ramal telefônico institucional para atendimento. A Sesa recebe manifestações pelo SOU/CGE (via internet) e pelo Sistema OUVIDOR SUS do Ministério da Saúde. A Cagece, por sua vez, trabalha também com outros canais de atendimento, como telefone e e-mail institucional da própria Cagece (além dos existentes na Ouvidoria Geral); o Sistema *consumidor.gov* (do órgão de defesa do consumidor – PROCON); e o Sistema de Protocolo Único da prefeitura de Fortaleza. A Cagece é monitorada pela agência ARCE (via sistema interno), Agência reguladora da Cagece – ACFOR – (via

sistema de protocolo único), PROCON-CE (via Consumidor.gov) e a CGE (via SOU). A Polícia Civil possui os ramais 190, 181 (teledenúncia), além do 155. Ambos ramais atendem denúncias.

Com relação à eficácia dos Canais de Atendimento ao cidadão da Ouvidoria, todos os ouvidores concordaram que os Canais de Atendimento ao cidadão da Ouvidoria em vigor atendem e são eficazes. Houve muitos elogios para o Canal 155, que foi ponderado pelo Gestor da Célula de Ouvidoria sobre a necessidade de melhoria nesse canal. Afirmou: “[...] encontra-se com estrutura deficiente, o quadro de pessoal tem reduzido e é pouco o orçamento para mantê-lo. Isso diminui a capacidade de atendimento às manifestações, perdendo-se informações e credibilidade neste serviço”. Já o articulador da CFOCS sugere ampliação de mais canais para utilização de *smartphones*, seguindo tendências do mercado. Afirmou que os canais Facebook e Twitter têm pouca amplitude no interior.

A estatística da quantidade de manifestações pelos canais de atendimento se encontra, a seguir, no tópico 4.2.8, referente a Resultados do Serviço da Ouvidoria em Números.

4.2.4 Governança

Esse tópico trata da finalidade da ouvidoria na visão do ouvidor e da equipe do órgão central de ouvidoria, do relacionamento do ouvidor com a alta gestão e demais gestores da instituição, posição hierárquica e estrutura da ouvidoria, estímulo à articulação do ouvidor com outras ouvidorias públicas e privadas, fragilidades e vantagens do sistema de ouvidoria do Estado e o monitoramento da qualidade.

4.2.4.1 Finalidade da ouvidoria nas visões do ouvidor e do Órgão Central de Ouvidoria

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, o planejamento e na relação do poder público com o cidadão”. Associa a ouvidoria ao tripé: Ouvidoria, Portal da Transparência e Sistema de Informação ao Cidadão (SIC). 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 deste governo, e que o modelo desenhado em rede e os canais de atendimento para a ouvidoria propiciam essa atuação.

O Secretário Adjunto da CGE expôs a mesma certeza de ver a ouvidoria do Estado como instrumento de Controle e Governança, não só pelo fato de ter sido regulamentada em

decreto como função de controle dentro do Sistema do Controle Interno, mas por ser uma via de diálogo entre o governo e a sociedade, trazendo denúncias, insatisfações e até sugestões de melhoria. Afirma: “[...] hoje vejo o instituto da Ouvidoria com mais credibilidade ao fazer parte da Controladoria do Estado, colaborando como indutor da melhoria dos processos. Da mesma forma, vejo que o controle interno ganhou muito tendo como parceira a Ouvidoria”.

Segundo o Coordenador da CFOCS/CGE, a atuação da Ouvidoria é recente na questão do aprimoramento da gestão e ainda tem um caminho longo a ser percorrido. Acrescenta que, no Brasil, nesse contexto voltado para a gestão, a Ouvidoria na iniciativa privada teve início na década de 1980, e no serviço público começou a ser criada no final da década de 1990. Considerando que o instituto existe em outros países desde o século XVIII, ainda é algo muito novo no Brasil. A Ouvidoria no Estado do Ceará foi instituída em maio de 1997, pela Lei nº 12.686/1997, “[...] e tentou se firmar, de maneira desordenada, para em seguida juntar-se à Secretaria do Meio Ambiente SOMA”. A partir de 2007, quando passou a fazer parte da Controladoria, começou a criar a estrutura, os canais, as ferramentas de controle e a administrar **melhor o receber, o tramitar e o responder**, que, segundo o coordenador: “[...] *essas atividades continuam sendo um grande problema para muitas ouvidorias públicas de outros estados brasileiros, principalmente de prefeituras das próprias capitais*”; também a partir dessa época, o passo seguinte foi melhorar a qualidade das respostas às manifestações feitas pelo cidadão. Ainda na visão do coordenador, a partir de 2013, o governo deu um olhar mais macro para a ouvidoria, trabalhando melhor suas informações; aprimorando o Sistema não somente para atender bem, mas para trabalhar as causas e levar informações para apoiar no planejamento; e traduzindo as manifestações para a melhoria dos processos. Portanto, a Ouvidoria do Estado encontra-se em processo de construção.

Para o Articulador da CFOCS e a equipe da célula de ouvidoria, as ouvidorias setoriais possuem realidades distintas, mas a criação de uma comissão exclusiva para tratamento das denúncias valorizou muito os trabalhos da ouvidoria perante os gestores das setoriais.

Os ouvidores concordaram que o ouvidor tem a função de mediador e facilitador –de um lado o cidadão/contribuinte do Estado, e de outro, o Estado representado pela Setorial –, cabendo à ouvidoria fazer com que se alcance o melhor resultado de forma pacífica, imparcial e justa para ambas as partes. A Ouvidoria permite ao Estado observar como o cidadão vê os serviços oferecidos. Cabe a ela apurar e responder manifestações, e trabalhar para a melhoria do serviço que a instituição presta e dos processos internos.

A ouvidora da Sefaz concorda com o coordenador da CFOCS quando afirma que a Ouvidoria iniciou no Estado sem muita identidade, realizava ações como Caminhão do Cidadão,

Ilhas Digitais e outras atividades voltadas ao meio ambiente, enquanto era Secretária de Ouvidoria e Meio Ambiente (SOMA). “[...] Hoje a Ouvidoria evoluiu no sentido de estar voltada para a ausculta à sociedade, que é o propósito de uma ouvidoria” – afirma a ouvidora da Sefaz. Evidencia-se isso nas regras e regulamentações do Governo.

4.2.4.2 Relacionamento do ouvidor com a alta gestão e demais gestores da instituição

A autora ouviu dos respondentes se a alta gestão e demais gestores da instituição compreendem a função da ouvidoria e aceitam as recomendações sugeridas. Indagou também sobre a participação do ouvidor em reuniões estratégicas e nas definições de metas da instituição.

Segundo o Coordenador da CFOCS, desde o relatório de gestão de 2014 que a CGE orienta aos ouvidores que incluam as práticas inovadoras. De 2014 para 2015, cresceu em dobro o registro de boas práticas, mostrando o início de aceitação por parte dos gestores da instituição. Cita o exemplo da Sefaz, com o registro de muitas denúncias relacionadas a servidores com atuação indevida na fiscalização e liberação de selo da Sefaz para os garrafrões de água mineral. As liberações eram feitas manualmente e estavam beneficiando os empresários. A Ouvidoria da Sefaz, devido às articulações junto ao gestor dessa área, conseguiu que esse processo fosse automatizado, diminuindo a interação humana e abrindo processo administrativo disciplinar para aqueles servidores.

Considerando ser a atuação do ouvidor junto à gestão maior da instituição um fator importante que pode contribuir para a eficácia das atividades da ouvidoria, o Órgão Central de Ouvidoria/CGE solicita, no relatório semestral de ouvidoria, informações dos ouvidores dos Órgãos/Entidades Setoriais sobre: assento em comitê executivo/gestor; elaboração de relatórios periódicos endereçados à alta gestão, contendo recomendações e informações estratégicas para a tomada de decisão, enfim, registrando evidências de sua participação junto à gestão.

Com base no Relatório de Gestão de 2015, 44 ouvidorias setoriais responderam que possuem atuação junto à respectiva gestão. Pouco mais de 66% das Setoriais veem suas ouvidorias como ferramenta de gestão. Esse quantitativo teve crescimento de 15% comparado às informações obtidas no relatório do segundo semestre de 2014. No relatório é informado também as Ouvidorias Setoriais que não possuem atuação junto à gestão maior do órgão ou entidade.

O gestor da Célula de Ouvidoria reconhece que os gestores ainda não internalizaram o propósito da ouvidoria. Essa percepção também é compartilhada pela ouvidora da Seplag: “[...]”

infelizmente, na visão de muitos gestores da rede, a Ouvidoria existe principalmente para defender a instituição. Suas atividades são vistas sem prioridade”.

O Secretário e Ouvidor Geral da CGE afirma que o modelo estabelece que a ouvidoria deve estar ligada à gestão superior, mas reconhece que isso não garante a aceitabilidade da ouvidoria como parceira da instituição. Comentou que houve Dirigente de Órgão Setorial que entendeu o Relatório de Gestão contendo recomendações enviadas para sua instituição como instrumento de repreensão, e não como sinalização de fragilidades recorrentes que estão tornando o cliente dele insatisfeito. Então o Dirigente foi orientado sobre a abordagem e o objetivo dessas recomendações. Enfatizou que é um processo construtivo, e cabe ao ouvidor também a capacidade de interagir dentro da instituição.

O Coordenador da CFOCS percebe (sem estatísticas) que, no geral, dirigentes e gestores das setoriais não se apropriam do resultado do trabalho da Ouvidoria. Mas acrescenta que já houve mudanças em termos de melhoria da comunicação da Ouvidoria com o cidadão e como política de melhoria na gestão. A CGE tem contribuído para essas mudanças mediante palestras de sensibilização com ouvidores, gestores e público interno das ouvidorias setoriais, informando sobre o funcionamento da Ouvidoria e oportunidades de ganho com os trabalhos realizados por ela; também com a realização de reuniões pontuais com dirigentes e gestores das áreas, solicitadas pelos próprios ouvidores, para tratar de desconexões observadas tanto pelo Órgão Central como pelos próprios ouvidores. Acrescenta: “[...] o ouvidor deve ser incisivo em transmitir as manifestações para os gestores de sua instituição e não esperar o reconhecimento dos mesmos pelo seu trabalho”. Afirma que a participação do ouvidor junto aos Comitês Executivos dos Órgãos vem crescendo. Com isso, “[...] vê-se uma porta se abrindo para a ouvidoria, mas é preciso que o ouvidor aproveite a oportunidade e faça seu papel, procurando falar a linguagem do dirigente. Da mesma forma, deve elaborar os relatórios com uma linguagem voltada aos serviços, à satisfação ou insatisfação do cidadão, ou seja, próxima ao que o dirigente quer ouvir”. Comenta ainda: “[...] a posição hierárquica da ouvidoria como assessoria já é regulamentada. Aos poucos está ganhando assento nos comitês executivos com a alta gestão, então cabe aos ouvidores aproveitar a situação favorável”.

Na opinião do corpo técnico da Célula de Ouvidoria/CGE, os gestores dos Órgãos Setoriais têm aceitabilidade diferente. Observam isso nos prazos das respostas e na interação dos ouvidores com a equipe de ouvidoria. Acrescenta uma técnica que “[...] houve muita evolução no serviço de ouvidoria, como divulgação, regulamentação do acompanhamento das manifestações, aumento da credibilidade por parte do cidadão e adaptação do SOU para o anonimato do cidadão.

Todos os respondentes ouvidores compartilharam da afirmação de que têm abertura junto à Gestão Máxima para apresentar informações da Ouvidoria. A ouvidora da Sefaz afirma ter receptividade pelos Dirigentes e Gestores das áreas da Sefaz, inclusive nas respostas às manifestações e na participação no comitê executivo da instituição. Acrescentou também que adota a prática de semanalmente apresentar ao dirigente as manifestações mais críticas na íntegra e vê o interesse do dirigente em receber as críticas e sugestões dadas pelo cidadão. Também encaminha trimestralmente para os gestores de cada unidade/área um relatório com medidas a serem tomadas em cima das manifestações recebidas, com o aval do dirigente máximo. Afirma, ainda, a pretensão do Governo do Estado de aumentar a participação do cidadão. Uma das medidas do pacote do governo em 2016 para aprovação foi criar um conselho para ouvir a sociedade civil organizada.

A ouvidora do ISSEC informou que elabora e encaminha relatório mensal com dados de manifestações dos pacientes para o superintendente tomar conhecimento, e que muitas ações são realizadas e apoiadas pela ouvidoria.

Ouvidores da SSPDS e Cagece afirmam que têm comunicação aberta com o secretário adjunto, além do apoio para participar dos eventos e congressos de ouvidoria. Participa do Comitê Gestor da instituição, abordando assuntos qualitativos junto aos gestores. Afirma a ouvidora da Cagece que, devido à cultura de atender bem o cidadão, os gestores da companhia são abertos para responder as manifestações, tendo casos raros de atraso nas respostas. Ouvidor tem autonomia para solucionar problemas junto aos gestores. As informações da ouvidoria são utilizadas para fins de planejamento estratégico do órgão. A superintendência eventualmente solicita informações da ouvidoria sobre assuntos pontuais. A ouvidoria participa de avaliação mensal de resultados da ouvidoria com a sua equipe e com a superintendência (na qual pertence) e demais gerências subordinadas à mesma superintendência. A ouvidoria participa também de Avaliação Quadrimestral de Resultados da Companhia.

No Detran, o ouvidor afirma que os gestores compreendem a função da ouvidoria, mas não abraçam ainda a ideia de parceria. Isso é notado com a morosidade das respostas. Mas admite que a ouvidoria hoje é vista com novo olhar, pois já perceberam a importância que o cidadão dá à ouvidoria devido ao aumento da procura pela ouvidoria a cada ano. Fala que interage bem com o superintendente e os diretores na obtenção de respostas às manifestações, porém não participa de comitês executivos ou reuniões de assuntos estratégicos. Afirma que comunica verbalmente as incidências de reclamações e as resoluções de problemas pela ouvidoria ao superintendente, mesmo em encontros informais.

A Polícia Civil afirma que o gabinete entende a importância da ouvidoria e até busca informações e proatividade na ouvidoria para solução de problemas pontuais. O ouvidor se coloca em posição proativa e tem abertura para participar de comitês executivos.

Na Polícia Militar (PM), a ouvidora relata que tem abertura para relatar as manifestações ao comandante geral, e ele tem conhecimento das necessidades, porém a rigidez dos procedimentos internos da polícia (pelo fato de ser vinculada à SSPDS) e a falta de orçamento para realizar necessidades internas não permitem atender às recomendações. Daí os constantes casos de reincidências de manifestações e de recomendações sem ações concretas. Relata também que a ouvidoria da PM está focada mais em deixar o usuário cidadão bem informado sobre o serviço da polícia. Assim mesmo, afirma: “[...] conseguimos reduzir muitas reclamações voltadas para *intensificação de policiamento e poluição sonora* com informação do procedimento correto de como solicitá-las. Manifestações como *intensificação de policiamento* e outras que dependem de viaturas e efetivo não consegue atingir a satisfação do usuário porque a instituição não possui infraestrutura excelente para atendê-lo”. Comentou sobre a ideia que está sendo implementada, aproveitando o ingresso dos novos tenentes, do Whatsapp Setorial, permitindo todas as unidades de comando registrarem suas manifestações. Comentou também sobre a ação da CGE em implementar o Comitê de acompanhamento de Fragilidades em cada Setorial, onde as fragilidades recomendadas pela ouvidoria seriam sanadas com maior rigidez.

A ouvidora da Sesa participa de Comitê Executivo e eventualmente leva problemas pontuais dependendo da gravidade, em forma de relatório.

A ouvidora da Seduc afirma que participa do Comitê Executivo, realizado com a Gestão Máxima e os coordenadores de todas as CREDES (Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação) e do Comitê Seduc/Sede, realizado com a Gestão Máxima e os coordenadores da sede. Falou que discute reclamações e recomendações nessas reuniões, onde a maioria é relacionada ao mau atendimento, e que já foram realizados vários treinamentos nesse sentido, auxiliados pela Escola de Gestão Pública (EGP) e a CGE. Informou também sobre a existência de grupos no WhatsApp dos membros do Comitê Executivo e dos membros do Comitê Seduc/Sede. Nesses grupos são tratados problemas cotidianos e solicitações de providências entre coordenadorias. Assim, todo o corpo gerencial toma conhecimento do que ocorre na instituição, inclusive a ouvidoria.

4.2.4.3 Influência da posição hierárquica e estrutura da ouvidoria em suas atividades

A autora procurou ver se a posição hierárquica da ouvidoria no Órgão/Entidade Setorial influenciava na autonomia de sua atuação e na obtenção de seus propósitos.

A Ouvidoria Pública do Estado do Ceará hoje é administrada pelo órgão da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE –, por meio da Célula de Ouvidoria, subordinada à Coordenadoria de Fomento ao Controle Social, acompanhada das Células de Transparência e Ética, da Célula de Acesso à Informação e à Central de Atendimento 155, conforme demonstra o organograma presente no Anexo A deste documento. Fazendo parte das atividades de controle da administração pública, as atividades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo do Estado são realizadas pelo *Órgão Central de Ouvidoria* por meio das equipes de Monitoramento e Qualidade da Célula de Ouvidoria/CGE; pela *Rede de Ouvidorias*; e pela *Central de Atendimento telefônico 155*. A equipe de monitoramento é responsável pelo monitoramento dos prazos de respostas das manifestações e redirecionamento de manifestações/denúncias para ouvidorias setoriais, enquanto a equipe de Qualidade é responsável pela análise e validação das respostas às manifestações dos ouvidores para os usuários/cidadãos.

A Célula de Ouvidoria funciona com uma equipe de 09 pessoas terceirizadas realizando as seguintes atividades:

- a) gerenciar a Rede de Ouvidorias Setoriais, orientando, realizando reuniões de nivelamento, oferecendo cursos e reuniões nos órgãos;
- b) monitorar o processo de designação dos ouvidores setoriais;
- c) monitorar as manifestações apresentadas em mídias sociais, registrando-as e encaminhando-as à Rede de Ouvidorias Setoriais;
- d) monitorar a apuração e o retorno pelas ouvidorias setoriais das manifestações registradas pelos cidadãos e sociedade civil organizada, observando os prazos da legislação vigente e a qualidade da resposta apresentada;
- e) dar suporte técnico à Rede de Ouvidorias Setoriais nas suas estruturas orgânicas, processos e procedimentos, visando a padronização organizacional;
- f) realizar ações descentralizadas de ouvidoria como instrumentos complementares de acesso do cidadão;
- g) realizar a triagem, no Sistema de Ouvidoria (SOU), das manifestações tipificadas como denúncia, visando encaminhamento para apuração;

h) avaliar o resultado da pesquisa de satisfação ao final dos atendimentos.

A Rede de Ouvidorias do Estado é composta por 66 Ouvidorias Setoriais, distribuídas em cada órgão ou entidade do Governo do Estado, exercendo a função de intermediadora dos cidadãos junto às instituições em que atuam, viabilizando um canal de comunicação. 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. Cabe aos ouvidores da rede:

- a) atender, registrar e apurar as manifestações apresentadas pelo cidadão e pela sociedade civil organizada, nos instrumentos de ouvidoria disponibilizados;
- b) assegurar o cumprimento dos prazos para encaminhamento e atendimento das manifestações apresentadas pelo cidadão e pela sociedade civil organizada;
- c) atuar como agente mediador de conflitos organizacionais, visando soluções céleres e tempestivas;
- d) assegurar o caráter de sigilo, discricção e fidedignidade das manifestações e das informações sob sua responsabilidade;
- e) participar das reuniões da Rede de Ouvidorias Setoriais e demais projetos e ações de ouvidoria;
- f) propor sugestões à melhoria da qualidade da gestão do órgão ou entidade com base nas manifestações apresentadas pelo cidadão e pela sociedade civil organizada.

A Seduc, em virtude de seu tamanho, adota a estratégia de eleger representantes da Ouvidoria em cada coordenadoria da Sede, nas Credes (Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação) e na Sefor (Superintendência da Escolas Estaduais de Fortaleza), para viabilizar as respostas aos usuários cidadãos.

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 Máximo, ou Adjunto, ou Secretário Executivo. Na Cagece, apesar de estar como assessoria no seu organograma, funciona em nível de gerência, abaixo de Superintendência. A ouvidoria da Sefaz funciona como Coordenadoria

junto à área de Comunicação; o Detran funciona também junto à área de comunicação. Foi unânime a opinião dos ouvidores em afirmar que a posição hierárquica em que se encontram favorece e viabiliza a realização das atividades da ouvidoria dentro da instituição. “[...] Essa posição facilita muito o diálogo com o dirigente máximo da instituição” – comenta a ouvidora da Sefaz.

Quanto à estrutura física e de equipe de trabalho, os ouvidores afirmaram da existência de ouvidorias que atuam com estrutura aquém da necessária. Essa condição influencia no cumprimento do prazo das respostas das manifestações ao usuário cidadão, além de inviabilizar atendimentos presenciais.

O articulador da Coordenadoria CFOCS/CGE afirma que a ouvidoria geral é fortalecida pelo fato de se encontrar na Governadoria (como assessoria direta do Governador). O Secretário e Ouvidor Geral da CGE afirmou ter desenvolvido novo decreto para 2016, valorizando ouvidorias setoriais do tipo 2 e, ou seja, acima de 300 manifestações recebidas ao ano, determinando a presença da ouvidoria no organograma da instituição em nível de Assessoria da Alta Gestão.

A ouvidora da Sefaz fala sobre a posição ocupada pelo Órgão Central de Ouvidoria junto ao Órgão de Controle interno do Governo. Para ela, foi válida essa combinação, pois valorizou o instituto da ouvidoria, realizando alguns avanços em seus propósitos no sentido de corroborar para o controle interno, aperfeiçoando os processos internos da instituição, e, assim, colaborando com a gestão.

4.2.4.4 Estímulo à articulação do ouvidor com outras ouvidorias públicas e privadas

Os entrevistados foram indagados sobre como avaliam a contribuição do Órgão Central de Ouvidoria na articulação dos ouvidores da Rede de Ouvidoria com outras ouvidorias públicas e privadas, no sentido de compartilhar experiências.

Comenta o coordenador da CFOCS que a CGE convidou as ouvidorias setoriais para exporem suas boas práticas nos encontros bimestrais da rede de ouvidores, propiciando a troca de experiência no ambiente da rede. Ainda nesse evento, a CGE leva informações do que está se discutindo na Ouvidoria Geral da União (OGU), congressos nacionais e outros.

Segundo o gestor da Célula de Ouvidoria da CGE, referindo-se à integração de sistemas de ouvidoria, mencionou que a CGE, consciente de grande quantidade de informação que perde, iniciou algumas frentes: negociação para integrar o Sistema Federal Ouvidor SUS com o Sistema SOU; por iniciativa do Governo do Estado, iniciou o processo de construção da

Rede Ouvir com o objetivo de integrar ouvidorias do poder executivo a ouvidorias de outros poderes legislativo e judiciário, além das prefeituras; projeto de reestruturar o sistema de ouvidoria atual SOU para integrar as informações e relatórios das secretarias com suas vinculadas. Ele afirma que “[...] hoje a SSPDS não consegue ver as informações de suas vinculadas: Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros”.

Segundo relatos da ouvidora da Sefaz, a CGE abre espaço nas reuniões bimestrais realizadas com os ouvidores da Rede para expôr ações realizadas por outras ouvidorias de Estados do Brasil. Além disso, mostra-se aberta a auxiliar a ouvidoria setorial em suas dificuldades. Outra atuação importante da CGE é o acompanhamento do desempenho das ouvidorias, onde é informado ao dirigente do órgão setorial o que deve ser feito para a ouvidoria funcionar a contento.

Comenta a ouvidora da Seduc que houve intercâmbio de ouvidores para conhecer a Central de Teletendimento 155 em Canindé, e essa ação enriqueceu as atividades e aproximou mais os ouvidores. Sugere ao Órgão Central manter essa prática com os novos ouvidores que integram a cada ano a rede.

Quanto à promoção de interação com outras ouvidorias fora da rede, a maioria dos ouvidores afirma ainda não haver essa troca de experiência. Da mesma forma, nos encontros bimestrais de ouvidores, lamentam não ter pauta para fala dos ouvidores apresentarem suas desconexões.

4.2.4.5 Fragilidades e vantagens do Sistema de Ouvidoria do Estado na visão do ouvidor e do Órgão Central de Ouvidoria

Os entrevistados foram questionados sobre o que consideravam aspectos positivos e negativos encontrados no Sistema atual de Ouvidoria do Estado, e apresentaram algumas sugestões.

O Secretário e Ouvidor Geral da CGE identificou como aspecto positivo para a ouvidoria o Modelo de atuação em Rede, não existente em outros estados do país e elogiado por estes. Como aspecto negativo, apresenta a falta de uniformidade no entendimento do propósito da ouvidoria por parte dos gestores dos Órgãos e das Entidades Setoriais. Segundo ele, “[...] precisa-se caminhar mais para se ter um Sistema de Ouvidoria do Estado e não apenas de Governo”.

Já o Gestor da Célula de Ouvidoria/CGE considera aspectos positivos: Perfil de coordenador do Órgão Central de Ouvidoria, as Ouvidorias Setoriais respeitam a forma como a

CGE age na condução dos trabalhos de ouvidoria; o Modelo de Gestão da Ouvidoria em Rede, pois facilita os trabalhos de acompanhamento e coordenação; e a posição da Ouvidoria em nível de Governadoria, em condições de intervir no processo de implementação das recomendações. Como aspecto negativo: Gestores e servidores – desde o dirigente ao menor nível da instituição – ainda não reconhecem a ouvidoria como parceira. Precisam desmistificar a função da ouvidoria de apenas receber e responder manifestações.

O Articulador da CFOCS vê como aspectos positivos: a ouvidoria funcionar em rede, existindo ouvidor em todos os órgãos do Estado, e as respostas às manifestações poderem ser compartilhadas, por exemplo, por três órgãos ao mesmo tempo. Já como aspectos negativos, afirma que “[...] a Ouvidoria é frágil no fornecimento de informações para subsidiar políticas públicas. Não há ação após o envio de recomendações pelo Órgão Central para aproveitamento das informações pró-planejamento. Ideal seria que a CGE tivesse um sistema de informação Gerencial que alimentasse o processo de planejamento do Estado. Também abrir essas informações ao conhecimento da população mediante o Portal da Transparência. Isso ampliaria o recebimento de mais sugestões, inclusive de Organizações Sociais”.

Para o coordenador da CFOCS/CGE, são aspectos positivos: a atuação em Rede como um diferencial, tendo a visão do todo, pelo fato de ter ouvidoria em todos os órgãos do Estado. Comenta que a própria União e alguns Estados com prefeituras da capital não possuem essa estrutura. Algumas dessas prefeituras já procuraram a CGE para conhecer o modelo e implantá-lo em suas instituições. Além disso, o Sistema de Ouvidoria (SOU) é utilizado por todas as ouvidorias da rede. Afirma ser a falta de êxito na divulgação um aspecto negativo muito forte, que para ser feita a contento deve-se pensar antes em estruturar melhor os canais de atendimento para receber uma maior demanda, a iniciar pelo Canal de Atendimento 155, que recebe 60% das demandas e hoje atua com quadro reduzido de pessoas. Outro é o acúmulo de função de seus cargos de carreira e ouvidoria pelos ouvidores nas setoriais.

A assessora técnica da Célula de Ouvidoria, como aspectos positivos, vê a ouvidoria como um meio de trazer o cidadão mais próximo do governo; uma forma de humanizar o serviço público; a seriedade do trabalho da equipe de monitoramento no redirecionamento das manifestações e no monitoramento de prazos das respostas pelas setoriais; e a seriedade da equipe de Qualidade no desempenho de suas tarefas. Todas as respostas dos ouvidores passam pelo crivo dessa equipe. Como aspecto negativo, vê a necessidade de o Sistema SOU ser adaptado com rotinas de encaminhamento de manifestações aos órgãos para evitar operacionalização manual desnecessária.

O corpo técnico da Célula de Ouvidoria/CGE descreve como aspectos positivos: população mais participativa, evidenciada pelo crescente aumento de demandas para ouvidoria; reconhecimento do serviço de ouvidoria pelo cidadão por meio de elogio, após ter sua demanda atendida; Programa de Educação Social nas Escolas; e ter uma ferramenta que permite ao usuário cidadão se manifestar no anonimato ou com sigilo. Já como fragilidades: respostas evasivas dadas pelos ouvidores das setoriais. Uma técnica observou que “[...] para corrigir isso está sendo feito trabalho de acompanhamento junto ao ouvidor, mediante contatos telefônicos e registro de ocorrência para o órgão via SOU”; o atraso na resposta das demandas; a falta de compromisso por parte de alguns ouvidores; divulgação ainda muito deficiente; e denúncias feitas a dirigentes, gestores de unidades e até ouvidores das setoriais, sem providências de impunidade.

Para a ouvidora da Sefaz, um aspecto positivo é o modelo em rede da ouvidoria. Aspectos negativos ela considera: explicações superficiais nos encontros bimestrais da rede de ouvidores promovidos pela CGE. Deveria ter encontro semestral para discutir assuntos mais específicos e carentes de mudanças que afetam o serviço da ouvidoria.

Para a ouvidora da Seplag, o aspecto positivo é a Central de Atendimento 155; e como negativo apontou o fato de o Dirigente Máximo não enxergar a ouvidoria ainda como parceira.

A ouvidora da SSPDS considera como aspecto positivo o governo ser voltado à participação do cidadão. Já como aspecto negativo, apontou a existência de ouvidores ainda sem remuneração e tendo que se dedicar 100% à ouvidoria. Sugeriu à CGE padronizar e regulamentar a remuneração do ouvidor no Estado, assim como regulamentou a estrutura.

Na opinião da ouvidora da Cagece, a Ouvidoria Geral mostra-se eficiente, mas é preciso mostrar resultados. Sugere mais divulgação do serviço da Ouvidoria pela CGE. Como aspecto positivo, aponta o resgate da credibilidade dos próprios ouvidores que compõem a rede e dos usuários que utilizam o serviço.

Na opinião do ouvidor do Detran, um aspecto positivo é o acompanhamento eficaz da qualidade das respostas dadas pela equipe de qualidade da Célula de Ouvidoria/CGE. Enumera como fragilidades: o encaminhamento equivocado de manifestações para órgãos setoriais, cabendo ao Órgão Central realizar triagem mais minuciosa de demandas antes de encaminhá-las; e infraestrutura ainda precária para atendimento.

Quanto à Polícia Civil, o aspecto positivo é o próprio Sistema de Ouvidoria muito eficiente. Afirma que o que impede de ser melhorado são os entraves do governo. Aspectos negativos: falta mais integração entre os ouvidores da rede de ouvidoria; encontros bimestrais

não produtivos, havendo necessidade de discussões sobre problemas cotidianos que afetam os trabalhos de ouvidoria.

Quanto à Polícia Militar (PM), um aspecto positivo é a demonstração da satisfação do cidadão quando atendida sua manifestação; aspectos negativos: CGE deveria atuar com mais força junto ao governador sobre as recomendações reincidentes que ficam sem providências.

Na Seduc, aspecto positivo é ter sistema automatizado utilizado por todos os ouvidores da rede e permitindo registro pelo próprio usuário cidadão; aspectos negativos: CGE, enquanto Órgão Central, deveria cobrar mais a alguns gestores as condições mínimas de infraestrutura (física e de pessoas) para a atuação da ouvidoria; e também dar mais atenção às queixas e proposições apresentadas pelos próprios ouvidores para melhorar os serviços e a atuação da própria Ouvidoria.

No ISSEC, aspectos positivos são: ter o elogio do cidadão; apoio e capacitações recebidos pelo Órgão Central da CGE. Aspectos negativos: descaso de gestores de unidades com relação ao serviço da ouvidoria.

4.2.4.6 Monitoramento e avaliação de indicadores e metas de ouvidoria

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) obteve a certificação ISO 9001:2008 em 2011, com o seguinte escopo: Auditoria, Acompanhamento da Gestão, Ouvidoria, Ações Estratégicas, Assessoramento e Suporte Administrativo. Implantou o Sistema de Gestão da Qualidade da CGE em 2009 e possui uma área voltada ao monitoramento de metas das áreas da instituição. Em 2014, foi auditada pelo Instituto Falcão Bauer da Qualidade (IFBQ), onde conseguiu a recertificação relativa a todas as áreas avaliadas: Atividades de Auditoria Interna, Controle Interno Preventivo, Fomento ao Controle Social, Ações Estratégicas, Tecnologia da Informação e Comunicação, Assessoramento e Suporte Administrativo, sendo o certificado válido para o período de 15 de dezembro de 2014 a 14 de dezembro de 2017.

Foram identificados três indicadores de desempenho para medir a qualidade do serviço da Ouvidoria. São eles: a) Índice de manifestações procedentes de ouvidoria respondidas no prazo – onde os dados são extraídos do sistema SOU; b) Índice de satisfação do usuário com o atendimento da ouvidoria – onde os dados são informados pelo usuário ao receber a resposta via sistema – a pesquisa não é obrigatória; e c) Índice de atendimento das recomendações de Ouvidoria (pelos órgãos setoriais) – onde são acompanhadas as ações feitas pelos órgãos e entidades setoriais em cumprimento às recomendações sugeridas pela CGE. Este último índice deixou de ser acompanhado desde o ano de 2014, pelo fato de o ouvidor ter ingerência sobre a

implementação de algumas recomendações, cabendo a responsabilidade do índice mais à Gestão Superior do Órgão Setorial. Os indicadores são monitorados trimestralmente pela equipe de Controle da Qualidade/CGE, e os resultados são publicados no Painel do Controle da Qualidade localizado no site institucional da CGE. O resultado desse monitoramento encontra-se no tópico 4.2.8.7, em resultado do monitoramento de metas da ouvidoria.

O Coordenador da CFOCS afirmou que, independentemente da equipe de Controle da Qualidade/CGE, acompanha mensalmente o resultado desses indicadores no intuito de ser proativo junto aos órgãos setoriais. Relata algumas realizações, como capacitações, elaboração de FAQs e melhoria no *layout* do sistema SOU, as quais foram consequências desse monitoramento que buscou a melhoria dos índices.

4.2.5 Processo de atendimento às manifestações de ouvidoria

A Ouvidoria é procurada como instância recursal – não como instância primária – quando evidenciada a ineficácia de algum serviço, produto ou atendimento no âmbito da administração pública.

Atendendo às diretrizes contidas no Decreto nº 30.938/2012, o registro da manifestação obedece ao fluxo descrito na *Figura 3*. O cidadão envia a manifestação mediante os canais disponibilizados pela Ouvidoria do Estado; ao registrar manifestação na internet, via SOU, o usuário recebe e-mail automático do sistema com protocolo e senha para acompanhamento da demanda; se a manifestação for via telefone 155, a central atende, registra e classifica a demanda no sistema SOU; se for enviada por e-mail ao órgão setorial ou feita pessoalmente (presencial), o ouvidor da setorial registra e classifica a manifestação no SOU; se a manifestação for enviada por redes sociais, Reclame Aqui ou e-mail institucional, cabe ao Órgão Central de Ouvidoria registrar no SOU.

A identificação do cidadão solicitante é importante para a ouvidoria manter contato na busca de informações. Mas o cidadão pode ficar no anonimato, desde que a manifestação possua elementos que subsidiem a apuração/atendimento da demanda. O Sistema SOU se encontra adaptado para receber manifestações anônimas.

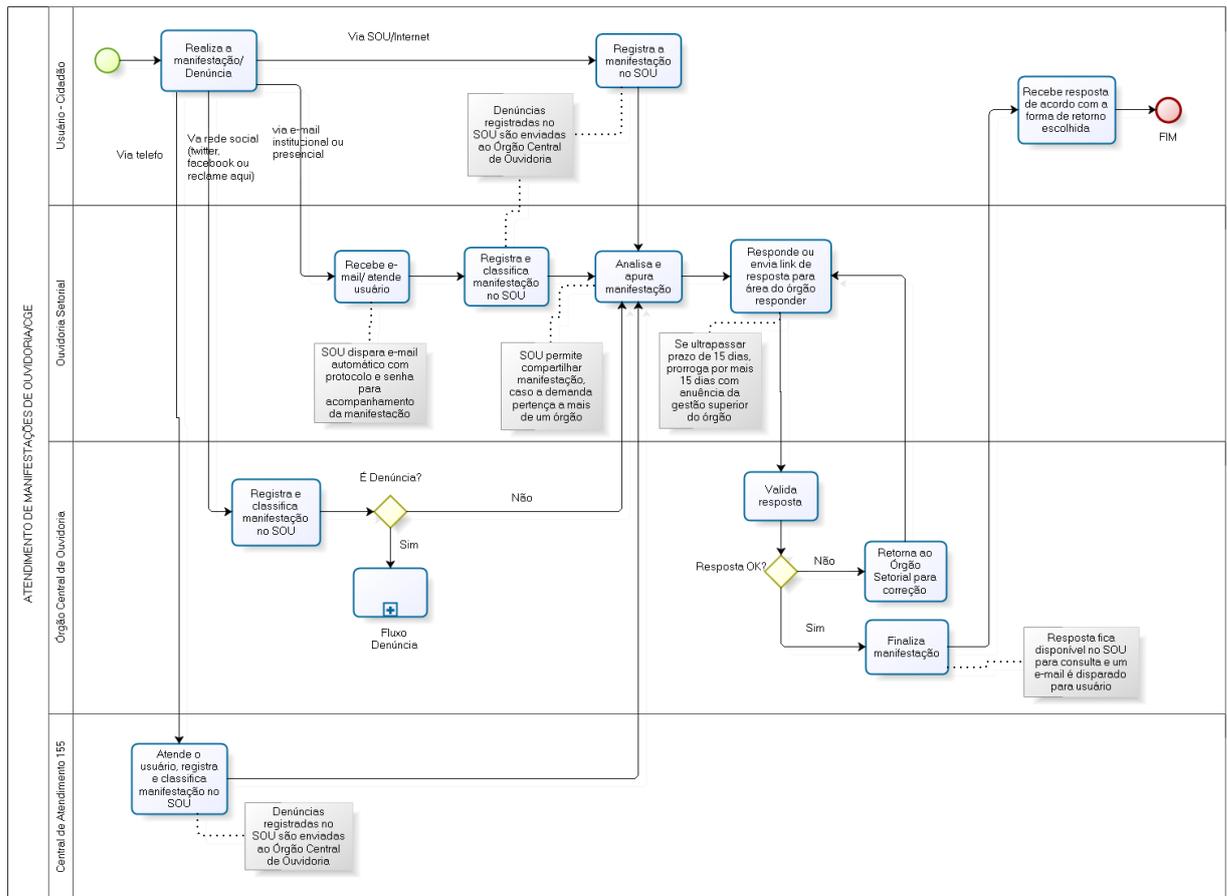
De acordo com o Decreto nº 30.474/2011, em Ceará (2011), o prazo para resposta das manifestações de Ouvidoria é de até 15 dias, podendo ser prorrogado por igual período com a anuência do gestor do órgão setorial. A partir do momento em que o sistema gera protocolo e senha, a contagem do prazo se inicia, considerando data e horário. Após o registro da manifestação, esta 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 de denúncias definidos na Portaria nº 107/2014 (CEARÁ, 2014). O SOU permite que um órgão compartilhe a mesma demanda com outro órgão, fazendo com que esse órgão contribua também com a resposta. O SOU 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 a CGE. A mesma resposta passa por uma análise e validação da CGE 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 compreende manifestações respondidas ao usuário no prazo estabelecido e com conteúdo das respostas válido. O conteúdo passa por uma validação pela Equipe de Qualidade da Ouvidoria antes de ser encaminhado ao usuário-cidadão. A equipe se comunica com os ouvidores da Rede de Ouvidoria para esclarecimentos relacionados às manifestações.

O Secretário e Ouvidor Geral da CGE afirmou, em sua entrevista, que as manifestações de ouvidoria (principalmente as denúncias) muitas vezes são encaminhadas para apreciação da área de auditoria e de controle interno preventivo para adoção de providências.

Figura 3 – Fluxo do sistema de ouvidoria do estado do Ceará



Fonte: Elaborado pela autora.

4.2.6 Tratamento e destino da informação gerada a partir das manifestações

Aqui são abordados o destino da informação, a emissão de relatórios e recomendações geradas, a importância dessas informações para a gestão, o sistema informatizado da ouvidoria e a participação do Secretário geral e do Governador no destino dessa informação.

4.2.6.1 Relatórios e Recomendações para subsidiar processos internos e formação de políticas públicas

Aqui a autora descreve como são tratadas as informações da ouvidoria e as formas de encaminhamento das recomendações aos Gestores dos Órgãos Setoriais.

As Ouvidorias Setoriais fornecem Relatórios Semestrais de Ouvidoria desde o ano de 2011, com dados e estatísticas a partir das manifestações, atendendo às diretrizes contidas nos Decretos de n. 30.474/2011 (CEARÁ, 2011) e 30.938/2012 (CEARÁ, 2012a). Esses dados são consolidados pelo Órgão Central de Ouvidoria/CGE em Relatórios Semestrais e no Relatório de Gestão de Ouvidoria (anual), contendo informações sobre: demandas por meios de entrada; quantidade de manifestações por grupo e tipos de manifestações; manifestações classificadas de acordo com os eixos dos programas de governo e por temas de programas; quantidade de manifestações por macrorregiões; tempo médio de resposta das manifestações; órgãos mais demandados; satisfação do usuário; ações inovadoras feitas pelas setoriais; além de informar como se dá a participação do ouvidor junto ao gestor maior do órgão/entidade em que atua, se em comitês executivos, em decisões e planejamentos ou outra forma de participação na gestão.

Também são apresentadas recomendações dadas pelos ouvidores e pela CGE, para serem providenciadas pelos Órgãos/Entidades Setoriais, no intuito de atender às recomendações. Em paralelo, a CGE encaminha, para cada órgão/entidade, um ofício com as mesmas recomendações e solicita resposta destes sobre as ações realizadas. Os resultados dessas ações são informados no relatório do semestre seguinte. Os relatórios semestrais e de gestão, consolidados, são disponibilizados no site institucional da CGE para consulta. Os quantitativos desses resultados são apresentados no tópico 4.2.7.1, em *Evidências de Mudanças*.

Com relação às denúncias, de acordo com a Portaria nº107/2014, a CGE criou um Comitê de Apuração Permanente de Denúncias que se reúne, eventualmente para analisar as denúncias relacionadas aos dirigentes, ouvidores e serviço público em geral do poder executivo do Estado, colhendo elementos que justifiquem a apuração. O Comitê emite um relatório de tratamento para cada denúncia. A CGE encaminha relatório sobre denúncia envolvendo serviço público, gestores e ouvidor para o Dirigente máximo do Órgão Setorial, solicitando providências sobre as ações tomadas. O Comitê decide se denúncias sobre serviços públicos são encaminhadas ou não para apuração da área de Auditoria da CGE. Denúncias relativas ao Gestor titular do órgão são apuradas e uma cópia do relatório é enviada ao Governador do Estado. Segundo entrevista feita com o Gerente da Célula de Ouvidoria, poucos gestores titulares dos órgãos/entidades respondem aos ofícios.

De acordo com o Secretário e Ouvidor Geral da CGE, a partir do Relatório de Gestão de 2015 foi exigido aos Órgãos Setoriais classificarem as manifestações nos 7 pilares do governo, traduzidos nos 7 Cearás. Afirma que também são encaminhados Relatórios aos Órgãos Setoriais para tratamento de problemas específicos detectados pela Ouvidoria. Afirma que quer dar às recomendações de ouvidoria feitas aos Órgãos Setoriais o mesmo tratamento dado às

recomendações de auditoria – “[...] uma recomendação de ouvidoria deverá ser corrigida da mesma forma que uma recomendação de Auditoria” – comentou o Secretário e Ouvidor Geral. Para que isso se concretize, a CGE está aprimorando a ferramenta denominada *Plano de Ação para Sanar Fragilidades (PASF)* para acompanhar as recomendações feitas pela Ouvidoria. O sistema será alimentado por uma área específica do órgão/entidade setorial.

O Secretário afirma que está em processo de negociação com a Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag) para que o PPA receba a influência da base de dados das informações de Ouvidoria. Afirmou: “[...] para elaborar o PPA, o governo realiza audiências públicas com a sociedade. Então, os dados de ouvidoria caracterizariam audiências públicas permanentes e precisas”.

O Gestor da Célula de Ouvidoria reconhece que o acompanhamento pelo Órgão Central de Ouvidoria das recomendações feitas aos órgãos é um pouco frágil. As recomendações são encaminhadas ao Dirigente máximo por ofício, ao mesmo tempo em que é solicitado o retorno da mesma forma. O resultado desse processo não foi eficaz em virtude de os órgãos não encaminharem evidências de tratamento. Afirma: “[...] houve casos da CGE recomendar uma coisa e os órgãos responderem algo totalmente diferente do recomendado. Segundo ele, a CGE em 2015 decidiu catalogar as recomendações enviadas pelos ouvidores e encaminhá-las aos órgãos setoriais por meio do sistema, já utilizado pela área de Auditoria da CGE, chamado Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF –, onde cada órgão deverá apontar um plano de ação para as fragilidades apontadas pela ouvidoria. Dessa forma, nenhuma recomendação seria perdida. Essa medida ainda aguarda por adaptações do sistema para receber a ouvidoria. Faltam recursos financeiros para proceder com a adaptação”.

Outros ouvidores comentaram outras formas de encaminhamento interno de informações. A Cagece informou que fornece relatório bimestral sobre as principais demandas para a diretoria, gerências implicadas nas manifestações e gerente da Gestão de Atendimento.

A Polícia Civil diz encaminhar suas recomendações e manifestações internas para gabinete e unidades por ofício protocolado, com íntegra da manifestação anexada. Existe a cultura de papel e a dificuldade de provimento de internet, impedindo acessos dos delegados a e-mails.

4.2.6.2 Consistência e contribuição dos relatórios de gestão de ouvidoria

Os entrevistados foram questionados sobre como avaliavam a contribuição dos Relatórios de Gestão emitidos pelo Órgão Central de Ouvidoria/CGE com relação aos itens: (a)

eficácia do processo de planejamento de políticas públicas; (b) implementação de ações de melhoria do atendimento aos usuários; e (c) melhoria da qualidade dos serviços públicos.

O Secretário e Ouvidor Geral/CGE afirma que o relatório contribui, informando o resumo do que ocorreu durante o ano. Já o Gestor da Célula da Ouvidoria afirma que a contribuição dos relatórios para o planejamento é de extrema importância, porém hoje não é utilizado porque falta integração com o Órgão de Planejamento e de Governadoria do Estado, em aproveitar as informações existentes na ouvidoria para subsidiar o planejamento das políticas públicas e orçamento. Houve melhoria do relatório de gestão em apresentar informações (originadas das manifestações) por eixos do plano de governo (7 Cearás). Por exemplo, na área de educação, associar quanto o Estado investiu em escolas profissionalizantes à quantidade de reclamações sobre o resultado desse investimento, levantando as desconexões. A ideia é tentar aproximar o ouvidor da rede de planejamento do Estado.

O Gestor da Célula de Ouvidoria citou várias contribuições proporcionadas a partir das informações de ouvidoria evidenciadas nos Relatórios de Gestão. Como exemplo, citou a informação de insatisfação no atendimento prestado pelo órgão devido à má conduta do servidor; na catalogação das manifestações evidenciou-se a recomendação de humanizar e qualificar o servidor público para o atendimento adequado ao usuário-cidadão; e observou-se também a diferenciação de um serviço público prestado na capital e no interior. Como exemplo, cita inúmeras reclamações, evidenciando o serviço de emissão de CNH mais ágil na capital do que no interior do Estado. Outra evidência que se observa é o grande número de queixas relativas ao atraso na prestação de serviço da Cagece, feita por empresas contratadas pela companhia. As recomendações de ouvidoria são no sentido de que a setorial avalie a prestação desses serviços e tome providências para minimizar o problema, e assim impactar na melhoria do serviço. O relatório também permite visualizar casos de setoriais que recebem normalmente até 300 manifestações ao mês, de repente se encontram dentro das dez mais demandadas devido ao aumento de reclamações para um determinado serviço. Ele se referiu ao caso da Secretaria das Cidades, que mostra no relatório a causa de reclamações sobre o atraso do benefício do governo para o Programa Aluguel Social – quantia dada às famílias em processo de desapropriação – ocasionada por suspensão de recursos para o programa. A ouvidoria contribuiu para a celeridade da solução. Acrescentou que o que se precisa é dar publicidade aos relatórios de ouvidoria ao cidadão. E essa ação se concretizará com a implantação do Sistema de Relacionamento que o governo contratou em 2016, já mencionado anteriormente.

O Articulador da CFOCS afirma ainda não enxergar a eficácia do relatório para o planejamento em virtude das visões diferentes dos Gestores dos Órgãos Setoriais. Afirma ainda:

“[...] Precisa-se avançar para chegar até a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado – Seplag”. O entrevistado relata, ainda, que os relatórios contribuem pouco para melhorar a qualidade do serviço público, por não haver visão sistêmica dos órgãos estratégicos: “[...] estamos apostando em mais transparência das informações de ouvidoria com o contrato assinado pela CGE para implantação do *Sistema Público de Relacionamento*”.

Os 10 ouvidores e o corpo técnico da Célula de Ouvidoria/CGE afirmaram ser muito boa a contribuição dos relatórios, porém apenas 04 órgãos setoriais admitiram utilizá-lo como subsídio ao planejamento e à implementação de ações de melhoria no atendimento ao usuário e do serviço público. A ouvidora da Sefaz afirma não visualizar ainda as informações de ouvidoria subsidiando o planejamento do governo e afirma: “[...] ainda estamos caminhando lentamente nesse processo”.

A ouvidoria da SSPDS acha que o relatório deveria explorar mais qualitativamente os assuntos, detalhando as causas. Afirmou que os relatórios hoje são voltados para as informações quantitativas.

4.2.6.3 Apoio do ouvidor geral e do governador ao Sistema de Ouvidoria

Todos os respondentes foram questionados sobre a participação atual do secretário-chefe e ouvidor-geral da CGE na exigência do cumprimento das recomendações descritas nos Relatórios de Ouvidoria e de Tratamento de Denúncias encaminhados às Setoriais.

A grande maioria não soube opinar a respeito, mas alguns teceram algumas considerações. Foi o caso da ouvidora da Sefaz, que afirma que o Ouvidor Geral age intempestivamente: “[...] ele dá prazos e cobra por eles, e isso é positivo para a condução dos trabalhos”. Observa o secretário titular exigente no cumprimento de respostas às recomendações reincidentes de relatórios anteriores.

O gestor da Célula de Ouvidoria afirma que o secretário e ouvidor geral da CGE apoia e viabiliza todos os despachos encaminhados aos órgãos/entidades setoriais.

O secretário e ouvidor geral da CGE afirma: “[...] a exemplo do Órgão de Controle Interno, as recomendações, quando não conseguem ser cumpridas, a justificativa do não cumprimento é aceita pela CGE, mas nunca é aceita a negligência do cumprimento a uma recomendação feita pela CGE”. Comenta: “[...] faz-se necessário criar a cultura de reconhecimento da função da ouvidoria para o servidor público desde o nível mais simples até o dirigente máximo”.

Da mesma forma, todos foram questionados sobre o apoio do Governador do Estado do Ceará às atividades do Órgão Central de Ouvidoria, especificamente no cumprimento das recomendações pelos Órgãos Setoriais. A grande maioria também não soube opinar a respeito, mas houve algumas considerações, a exemplo do gestor da Célula de Ouvidoria ao afirmar: “[...] o Órgão Central de Ouvidoria chega a provocar a participação do Governador, mas até agora não recebeu *feedback*”.

O secretário e ouvidor geral da CGE afirma que o governador menciona sempre em seus discursos a importância dos órgãos de controle e de ouvidoria, e se mostra aberto a ouvir reclamações e críticas ao seu governo. Também presenciou o governador divulgando os canais de ouvidoria do Estado. Essa mesma afirmação foi feita pelas ouvidoras da Sefaz e Polícia Militar. Comenta ainda o secretário: “[...] houve casos pontuais que foram submetidos a apreciação do governador para serem respondidos pelo próprio”. Relatórios de Gestão são entregues ao governador, mas não existe uma sistemática de tratamento ou aproveitamento deste pelo gabinete.

A ouvidora do ISSEC informa não sentir apoio do governador para as recomendações da ouvidoria, uma vez que espera há alguns anos uma solução, por parte do governador, para o plano de saúde dos servidores.

Os atores do Órgão Central de Ouvidoria foram indagados sobre a existência de algum procedimento formal a ser aplicado aos Órgãos/entidades setoriais, nos casos de descumprimento das recomendações. Segundo o Secretário da Controladoria e Ouvidor Geral da CGE, não existe essa prática pela CGE. Cabe a cada Órgão/entidade Setorial a apuração de responsabilidade e instauração de sindicâncias. Existe a Corregedoria do Estado, atualmente localizada na Procuradoria Geral do Estado (PGE). Comenta o secretário que o que “[...] a CGE programa ainda fazer é enviar ao governador um *ranking* com critérios pontuados para os órgãos”.

4.2.6.4 Atuação do Sistema de Informação da Ouvidoria

Referindo-se ao Sistema de Ouvidoria – SOU, instituído pelo Decreto nº. 30.474/2011, conforme Ceará (2011), 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. Segundo informação disponível no site da CGE, a utilização da ferramenta apresenta as seguintes vantagens: permite dar encaminhamento imediato da manifestação à ouvidoria do órgão competente; facilita o cadastro

dos dados; possui recurso de inclusão de anexos na manifestação; apresenta a localização das ouvidorias setoriais por meio da ferramenta *Google Maps*; possibilita o acompanhamento de todo o andamento da manifestação, além de permitir a complementação de informações na manifestação. O SOU também contempla o módulo do Sistema de Informação ao Cidadão – SIC –, utilizado para registro e atendimento das solicitações de informação, com recursos e procedimentos em conformidade com a Lei de Acesso à Informação. No site www.ouvidoria.ce.gov.br o cidadão acessa o Sistema de Ouvidoria – SOU – para registrar sua manifestação.

Os Ouvidores da Rede de Ouvidoria da Sesa acessam o Sistema OUVIDOR SUS apenas para visualizar as manifestações, mas registram as respostas e novas manifestações manualmente, mediante formulário padrão da Ouvidoria da Sesa. A Sesa criou o sistema OUVWEB para atender as especificidades que o SOU não atendia. Nele classificam e tipificam as manifestações.

O secretário e ouvidor geral/CGE informou que em dezembro de 2016 foi assinado um protocolo de intenções para criar a *Rede Ouvir Ceará*, integrando os sistemas de ouvidorias de outros poderes ao SOU. Assim, manifestações recebidas no SOU referentes a outros poderes serão encaminhadas automaticamente para as ouvidorias responsáveis e não se perderão.

4.2.7 Atendimento às recomendações da ouvidoria pelos órgãos/entidades

Aqui são evidenciadas mudanças internas realizadas nos órgãos setoriais pela atuação dos ouvidores e as razões pelas quais muitas recomendações não são efetivadas.

4.2.7.1 Evidências de mudanças realizadas pelos órgãos setoriais frente às recomendações e denúncias recebidas

O Órgão Central de Ouvidoria, desde 2011, consolida Relatórios Gerenciais de Ouvidoria a partir dos relatórios apresentados, semestralmente, pelas Ouvidorias dos Órgãos/Entidades Setoriais e também dos relatórios disponibilizados no Sistema de Ouvidoria (SOU). Neles são relatadas recomendações e evidências de mudanças ocorridas a partir das providências tomadas pelos Órgãos/Entidades Setoriais em cumprimento às recomendações, com o objetivo de aprimorar o serviço público e o planejamento de políticas públicas oferecidas à sociedade. A partir de julho de 2014, esses relatórios vêm sendo consolidados anualmente como *Relatório de gestão de ouvidoria*. Aqui são apresentadas as providências tomadas no ano

de 2015, a partir deste relatório, pelos 10 órgãos e entidades que mais receberam manifestações de ouvidoria, frente às recomendações feitas no relatório do ano anterior (2014). A seguir, exemplos de recomendações da Sesa, Sefaz e SSPDS:

- a) Sesa: Melhorar a articulação entre a gestão de pessoas e o processo de agendamento e realização de procedimentos nas unidades assistenciais da Sesa. Apresentar as necessidades de melhorias na dinâmica interna de trabalho, com a reestruturação dos fluxos de informações, normas e rotinas, para garantir maior agilidade e eficiência nos serviços;
- b) Sefaz: Implementar o sistema de cupom eletrônico para dinamizar o processamento dos documentos fiscais da Campanha Sua Nota Vale Dinheiro, bem como agilizar o pagamento dos créditos dos participantes;
- c) SSPDS: otimizar e aumentar o policiamento ostensivo com ações estratégicas, investimento no treinamento e aparelhagem de maior potencial ofensivo; analisar periodicamente os relatórios do sistema de comunicação da Ciops e das viaturas, a fim de corrigir problemas técnicos; capacitar agentes de segurança civis e militares, visando humanizar a atuação junto à população.

As providências tomadas por esses órgãos (*Sefaz*, *Sesa* e *SSPDS*) foram as seguintes:

- a) Sesa – As ações implementadas pela Ouvidoria da Sesa foram relacionadas à ampliação da rede de assistência à saúde com a construção de unidades de saúde. Na área da gestão, as demandas relacionadas à estrutura e ao funcionamento foram encaminhadas às áreas administrativas das unidades para aprimoramento e melhoria das instalações das unidades.
- b) Sefaz – Ações de implementação do Sistema de Cupom Eletrônico (DANFE), no ano de 2015, contribuindo para a diminuição na quantidade de manifestações relacionadas ao Programa Sua Nota Vale Dinheiro.
- c) SSPDS – As ações implementadas pela Ouvidoria da SSPDS foram relacionadas ao aumento do policiamento ostensivo/preventivo; reforço nas ações integradas na área de segurança pública no Ceará com o cumprimento das metas estabelecidas; aumento de abordagens e autuações pelo Batalhão de Policiamento do Meio Ambiente nas ocorrências de poluição sonora; melhoria nos atendimentos da

Ciops (tecnológica, pessoal, capacitação, política de segurança), bem como redução na fila de espera, o que impactou na redução do tempo de atendimento das ocorrências; implementações e melhorias nos sistemas tecnológicos de monitoramento e ações de segurança pública; continuidade das ações do Programa em Defesa da Vida em todo o Estado do Ceará por meio de Áreas Integradas de Segurança (AISs); continuidade nas ações de meritocracia para o alcance da meta de redução de crimes; intensificação em ações estratégicas nas grandes operações; Pacto por um Ceará Pacífico apresenta novas diretrizes no combate às drogas e prevenção à violência com a redução no índice de crimes violentos, e o programa "Crack, é possível vencer" registra queda de 27% em mortes violentas nas comunidades atendidas. Percebe-se que as manifestações relacionadas à insatisfação do cidadão tiveram redução nos registros, o que pode estar associado à implementação das recomendações, implicando em queda de 18% no número de reclamações, denúncias e críticas apresentadas em 2015, se comparado com 2014.

O gestor da Célula de Ouvidoria/CGE comentou que setoriais com mais experiência, como a Secretaria da Saúde (Sesa) e Secretaria da Fazenda (Sefaz), sempre apresentam suas recomendações associadas a resultados. Menciona um exemplo da Sesa, reclamações sobre agendamento de procedimentos cancelados devido ao profissional estar de férias. Resultou que foram integrados o Sistema de Agendamento com o Sistema de Pessoal, reduzindo com isso o número de reclamações na ouvidoria.

As providências citadas por *Cagece, Detran, Issec, Polícia Civil, Polícia Militar, Seduc e Seplag* não chegaram a ser descritas no Relatório de Gestão de 2015. Foi mencionado que trouxeram impacto ou chegaram a mitigar os problemas afetos às manifestações de ouvidoria mais recorrentes nesses Órgãos e Entidades em 2014.

Alguns ouvidores se posicionaram e avaliaram a aceitação de suas recomendações pelos gestores e o impacto que têm promovido na melhoria dos serviços, e apontaram exemplos de melhorias nos serviços a partir de sugestões resultantes do processo de Ouvidoria.

Na Sefaz, o programa “Sua nota vale dinheiro” foi assunto de maior índice de reclamações durante muito tempo no ano de 2014. Foram aplicadas ações, motivadas pela atuação da ouvidoria, para sanar os problemas, reduzindo drasticamente o índice de reclamações. Uma área de grande incidência de reclamações foi a de Consultoria Tributária. As informações

da ouvidoria possibilitaram algumas transformações, como inclusão de pessoas com melhor perfil e mudanças de gestão e procedimentos, reduzindo o índice de reclamações.

Na Polícia Militar (PMCE), a ouvidora citou soluções sobre pensão alimentícia; e esclarecimentos ao cidadão sobre como proceder quando há poluição sonora, objeto de grande quantidade de reclamações.

Na Cagece, foi implantado o fluxo de apuração de denúncias como melhoria, para dar mais transparência ao cidadão. Outra ação para dar celeridade ao fluxo de respostas entre as áreas da companhia foi a implantação de facilitadores em cada unidade de negócio. É enviado a cada bimestre um Relatório de Gestão de Ouvidoria aos gestores por e-mail, com assuntos mais demandados e estatísticas de tempo de respostas e quantidade de demandas por unidade, no intuito de auxiliar nas atividades internas dos gestores.

No Detran, o ouvidor relata sobre a grande quantidade de denúncias concentradas na área de exames, relacionadas à postura do avaliador na avaliação do candidato na prova prática de direção. A ação da ouvidoria resultou na implantação do serviço de monitoramento, feito por empresa licitada, que consiste na adaptação do veículo com áudio e vídeo, e monitoramento do por profissionais durante a realização do exame, respaldando tanto o candidato quanto o avaliador. Essa ação já se encontra em fase de experiência. Relata, ainda, casos de demandas reincidentes no interior, cujo atendimento da recomendação foi com demissão de funcionários.

Na Polícia Civil, o ouvidor relata que, em virtude de ação da ouvidoria, as soluções muitas vezes ocorrem em articulação direta do ouvidor com os colaboradores e gestores das áreas implicadas, sem ações planejadas, devido ao alto dinamismo da instituição. Exemplo de êxito foi uma melhoria no *sistema S25*, que permite registro instantâneo de ocorrência de roubo de veículo de um boletim de ocorrência feito nos finais de semana nas delegacias de polícia. Antes, a informação do veículo roubado só era registrada na segunda-feira subsequente, tornando o processo moroso. Outra ação da ouvidoria foi a instalação de totens na instituição para registro de Boletins de Ocorrência, dando agilidade ao processo. Outra ação foi referente à realocação de delegados nas delegacias, em virtude de reclamações dos cidadãos.

No ISSEC, a ouvidora relata situação crítica de problemas relacionados à liberação de exames, os quais foram solucionados por meio de uma articulação entre as informações da ouvidoria e a empresa autorizadora de exames; outra ação foi a implantação do sistema SISWEB pela área de auditoria da instituição, que, por meio de Cartão Magnético de Saúde do Issec, fez com que pacientes do interior tivessem prioridade no atendimento.

A ouvidora da Seduc mencionou o caso do Setor de Documentação Escolar – que trata de documentação de escolas extintas – alvo de muitas reclamações pelo fato de o setor se encontrar sempre fechado para atendimento fora do horário estabelecido. Pela articulação da ouvidoria, foi criado um *link* na página da Seduc para solicitação de documento e o usuário apenas viria ao Setor para recebimento. Além disso, aproveitando a reforma da estrutura física da Seduc, por provocação da ouvidoria, o Setor foi alocado ao lado da ouvidoria e com local adequado para atendimento. Ainda sim, o horário foi restabelecido para o atendimento e o responsável pelo mau procedimento foi afastado da unidade.

4.2.7.2 Dificuldades para a não implementação das recomendações de ouvidoria pelos órgãos/entidades setoriais

A autora observou nos relatórios pouco retorno dos órgãos/entidades sobre ações para o cumprimento de recomendações, e questionou tanto a equipe do Órgão Central quanto os ouvidores sobre a razão do não cumprimento desse item.

Na visão do gestor da Célula de Ouvidoria, por um lado falta destreza de alguns ouvidores na elaboração de recomendações para as demandas recebidas; por outro lado, há ouvidores que encaminham as recomendações, mas não depende deles a implementação das ações para cumprir o que fora recomendado. Também muitas recomendações são repetidas (reincidentes) nos relatórios subsequentes por não serem cumpridas pelos Órgãos/Entidades setoriais.

O articulador da CFOCS/CGE acredita que uma das dificuldades seja a falta de acompanhamento *a posteriori* do Órgão Central, pois não existem critérios estabelecidos para a cobrança do retorno das recomendações encaminhadas aos Gestores Máximos dos Órgãos/Entidades Setoriais. Uma forma de minimizar essas dificuldades seria encaminhar as recomendações via sistema PASF, já mencionado anteriormente.

O ouvidor do Detran comenta que nem sempre é rápido o processo de atendimento, pois precisa da ação do Governo para acontecer, e este realiza suas ações por meio de empresas licitadas – um processo lento para ser reiniciado.

O ouvidor da Polícia Civil fala que os relatórios são encaminhados para a CGE sem as considerações do Delegado Geral, pois este não tem como priorizar e atender às recomendações dadas pela ouvidoria devido ao trabalho dinâmico e atribulado na Polícia. A maioria das providências é tomada sem ser mencionada no relatório.

Na Polícia Militar, o grande empecilho do não cumprimento às recomendações é a dificuldade no cumprimento do prazo de respostas por conta da falta de disponibilidade dos membros da equipe de ouvidoria, devido ao acúmulo da função do seu cargo de policial militar – participando de operações e realizando procedimentos administrativos – e a função da ouvidoria. Também a natureza da instituição é obedecer a uma hierarquia rígida, não tendo abertura para agir. Além disso, as atividades são muito dinâmicas.

No ISSEC, a ouvidora afirma que muitas vezes não consegue respostas às recomendações porque não possui orçamento para atender as demandas de pacientes na solicitação de liberação de exames. Informa que as reincidências de recomendações não solucionadas ocorrem a cada ano.

Também foram questionados sobre o conhecimento de algum procedimento de penalidade pela CGE nos casos de não cumprimento.

Segundo o Coordenador da CFOCS, penalidade não existe, e sim a responsabilização do gestor pelo não cumprimento da recomendação. Existem ações de inspeção e fiscalização interna que são iniciadas a partir das manifestações de ouvidoria; e processos de sindicância que originam Processos Administrativos Disciplinares. Processos de correção não são gerenciados pela CGE, e portanto não se toma conhecimento do desfecho. Foram unânimes as respostas dadas pelos ouvidores sobre o desconhecimento de procedimentos a esse respeito.

4.2.8 Resultado do serviço da ouvidoria em números

Aqui são apresentados os resultados das atividades das Ouvidorias dos Órgãos/Entidades Setoriais do Poder Executivo Estadual, referente à evolução da procura pela ouvidoria, com quantitativo de órgãos/entidades mais demandados; quantitativo de manifestações por tipo, assunto e outras classificações; e resultados do monitoramento de metas da Ouvidoria do Estado. Os dados foram extraídos dos Relatórios Semestrais de Ouvidoria, emitidos desde 2011, e do Relatório Anual de Gestão de Ouvidoria, cuja elaboração teve início no ano de 2015. Os respectivos relatórios estão disponibilizados no site da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE. Os resultados aqui descritos mostram a forma como a Ouvidoria pode contribuir, auxiliando a gestão com informações manifestadas pela sociedade, que podem traduzir ou não a eficácia da prestação do serviço público.

As 66 Ouvidorias Setoriais que compõem a Rede Estadual de Ouvidoria são divididas em três tipos, considerando a quantidade de manifestações recebidas em cada exercício. Dessa forma, as ouvidorias que receberam até 300 manifestações no ano são

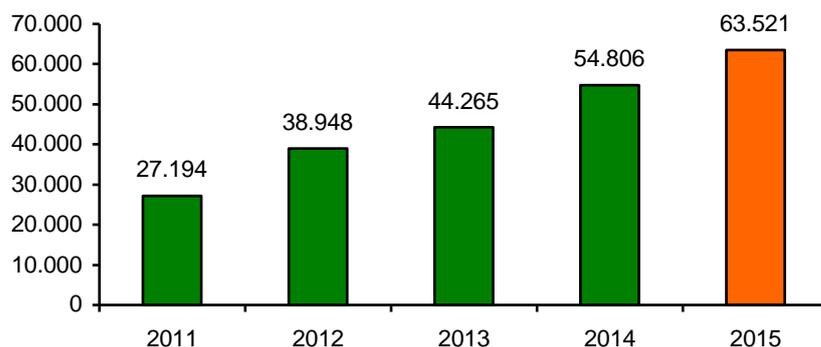
classificadas como Tipo 01, as ouvidorias que receberam entre 301 e 1.000 manifestações no ano são classificadas como Tipo 02, e as ouvidorias que receberam mais de 1.000 manifestações no ano estão classificadas como Tipo 03.

Apenas dez (10) Ouvidorias compõem o grupo do Tipo 3 nos anos de 2014 e 2015, e, sendo responsáveis por apurar 87% do total de manifestações de Ouvidoria registradas no Estado. São as Ouvidorias dos Órgãos: Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece); Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag); Secretaria da Saúde do Estado (Sesa); Polícia Militar do Ceará (PMCE); Polícia Civil do Ceará (PCCE); Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS); Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz); Secretaria da Educação do Ceará (Seduc); Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará (ISSEC) e Departamento Estadual de Trânsito (Detran).

Vale ressaltar que, para esta pesquisa, a análise qualitativa se restringirá às dez setoriais mais representativas da Rede de Ouvidoria (que tiveram mais de 1.000 manifestações durante o ano – do tipo 3). A análise quantitativa abordará as manifestações recebidas por todas as 66 Ouvidorias Setoriais que fazem parte da Rede de Ouvidoria Estadual.

4.2.8.1 Evolução da procura pela ouvidoria

Aqui são apresentadas as quantidades de manifestações feitas à Ouvidoria desde o ano de 2011. A fonte é o Sistema de Ouvidoria – SOU – e dados dos relatórios das Ouvidorias Setoriais: SESA, Arce e Cagece. Foram deduzidas do Sistema SOU as manifestações incompletas, invalidadas e de competência de outras esferas (como exemplo, prefeituras), de outros Poderes, Entes e da iniciativa privada.

Gráfico 1 – Manifestações de Ouvidoria – Evolução anual de 2011 a 2015

Fonte: Sistema de Ouvidoria – SOU – e Relatórios das Ouvidorias Setoriais de 2011 a 2015 (Sesa, Arce e Cagece)²

O gráfico acima constata a procura da Sociedade pela Ouvidoria, onde mostra que a quantidade de manifestações de ouvidoria dobrou entre os anos de 2011 e 2014. Em 2015, observa-se ainda um crescimento de 15,9% em relação a 2014. O aumento da procura pela ouvidoria retrata a valorização deste instituto pela sociedade, como oportunidade para dizer o que precisa e espera dos governantes.

4.2.8.2 Demandas de ouvidoria por grupo e tipo de manifestação

Aqui são apresentadas as quantidades de manifestações tipificadas desde o ano de 2012. Foram agrupadas para melhor interpretação dos resultados da seguinte forma: *insatisfação do cidadão* quanto ao serviço público oferecido, concentrando reclamações, críticas e denúncias; *contribuição para a melhoria do serviço público*, contemplando sugestões e elogios; e *solicitação de serviço*.

² Foram deduzidas do Sistema de Ouvidoria – SOU – as manifestações incompletas, invalidadas e de competência de outros Poderes, Entes e da iniciativa privada: 2011 – 111 manifestações; 2012 – 358 Manifestações; 2013 – 852 manifestações; 2014 – 911 manifestações; e 2015 – 1.566 manifestações.

Quadro 7 – Demandas de ouvidoria por grupo e tipo de manifestação

Tipificação	2012	2013	2014	2015	Variação 2014/2015
Insatisfação do cidadão			34.830 (63,5%)	39.836 (62,7%)	a 14,3%
Reclamação	13.107	18.446	29.544	33.674	a 13,9%
Denúncia	6.326	6.967	4.459	5.312	a 19%
Crítica	958	1140	827	850	a 3%
Solicitação de serviço	4410	5895	12.225 (22,3%)	13.866 (21,8%)	a 13,4%
Contribuição do cidadão			7.751 (14,1%)	9.819 (15,4%)	a 26,6%
Elogio	694	957	6.410	8.228	a 28,3%
Sugestão	1.582	1.038	1.341	1.591	a 18,5%
Total	27.077	34.443	54.806	63.521	a 15,9%

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

O quadro mostra a preocupação da Ouvidoria com o tipo de manifestação demandada. A insatisfação do cidadão-usuário da ouvidoria corresponde a mais de 60% das manifestações registradas em todos os anos analisados, principalmente nos anos 2014 e 2015, com um aumento significativo.

Analisando por tipo de manifestação, o quadro mostra que as reclamações lideram as demandas de ouvidoria, em uma média de 50% das manifestações registradas ao longo do período analisado. Houve um crescimento significativo das reclamações em 62% em 2014 com relação a 2013, com variação à maior de 13,9% em 2015. Já as denúncias foram contabilizadas desde 2012 com 23,4% do total das demandas. Foi observado um aumento em 2013 e uma queda brusca de 64% em 2014. Isso fez com que a CGE desse uma maior atenção a esse tipo de demanda, criando o Comitê de Apuração Permanente de Denúncias neste mesmo ano. As críticas mostraram crescimento de 2012 a 2013, mas reduziram nos anos seguintes.

Um ponto positivo é observado quanto à contribuição do cidadão nas manifestações de ouvidoria, referente às manifestações de elogios ao Serviço Público do Estado. Apresentam um aumento significativo em 2014, com um resultado seis vezes maior que os apresentados nos anos anteriores, seguindo com uma variação positiva de 28,3% em 2015. Isso evidencia a satisfação do cidadão-usuário com relação ao serviço público oferecido pelos (ou por alguns) Órgãos do Estado e que os procedimentos seguidos por estes estão no rumo certo, devendo ser seguidos pelos demais. As sugestões representam uma média de 3% das manifestações

registradas. Não foram observados nas entrevistas ou documentos esforços para a melhoria desse índice.

As Solicitações de Serviço apresentam-se como demandas que deveriam ter sido solucionadas pelas vias normais de atendimento e não foram, restando a esperança para o cidadão-usuário de estas serem solucionadas pela Ouvidoria. No quadro anterior, a solicitação de serviço se apresenta com uma média de 22% do total das manifestações registradas nos dois últimos anos. Um resultado expressivo que merece ser observado mais amiúde nos órgãos/entidades setoriais de concentração desse resultado.

No quadro a seguir, a análise se restringirá aos dez (10) Órgãos Setoriais do tipo 3 (mencionado anteriormente). O quantitativo de demandas será apresentado por órgão, distribuídos por grupos de manifestação (conforme mencionado no item anterior), com a variação percentual nos anos de 2014 e 2015.

Quadro 8 – Quantidade dos Órgãos/Entidades Setoriais mais demandados por grupo de manifestação

Órgão	Ano	Contribuição do cidadão	Solicitação de serviço	Insatisfação do cidadão	Total	Variação 2014/2015
CAGECE	2015	546	3.171	16.085	19.802	38,5%
	2014	141	1.527	12.620	14.288	
SESA	2015	7.749	4.765	7.157	19.671	34,4%
	2014	6.115	3.004	5.513	14.632	
PMCE	2015	284	821	2.520	3.625	4,80%
	2014	278	795	2.386	3.459	
SEFAZ	2015	68	670	2.496	3.234	0,81%
	2014	84	641	2.483	3.208	
DETRAN	2015	108	715	2.361	3.184	7,71%
	2014	96	594	2.266	2.956	
SEDUC	2015	119	494	2.303	2.916	23,04%
	2014	115	444	1.811	2.370	
ISSEC	2015	72	1.251	547	1.870	- 47,59%
	2014	55	3.207	306	3.568	
POLÍCIA CIVIL	2015	70	176	1.241	1.487	15,90%
	2014	65	107	1.111	1.283	
SSPDS	2015	128	189	943	1.260	- 11,27%
	2014	117	151	1.152	1.420	
SEPLAG	2015	44	307	669	1.020	46,34%
	2014	44	254	399	697	

Fonte: Sistema de Ouvidoria SOU, Relatórios Semestrais de Ouvidoria e Relatórios da Sesa e Cagece dos anos 2014 e 2015.

Analisando por grupo de manifestação, é ressaltado aqui o crescimento das demandas relacionadas à Seplag, Cagece, Sesa e Seduc, as quais apresentaram o maior índice de aumento nos registros.

De acordo com os números anteriores, analisando as demandas de 2014 e 2015, a Companhia de Água e Esgotos do Ceará – Cagece – e a Secretaria da Saúde do Estado – Sesa – lideram juntas 60% do total de 87% das demandas de Ouvidoria do Estado (atribuídas ao grupo de Tipo 3).

Os Órgãos e as Entidades que apresentaram crescimento expressivo de demandas em 2015 com relação a 2014 foram: Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado (Seplag), com variação de 46,34%; em seguida Cagece, com variação de 38,5%; Sesa, 34,4%; e Secretaria da Educação do Estado (Seduc), com variação de 23,04%.

O aumento das demandas na Seplag em 2015 se deu em virtude do crescimento das manifestações do tipo Reclamação, que teve variação de 80,8%, as quais estão relacionadas ao Projeto de Identidade Funcional, e devido ao aumento de demandas relacionadas à Tramitação de Processo SPU, Transporte de Funcionários e Insatisfação com a Resposta da Instituição.

Na Seduc, o maior percentual de aumento ocorreu nas manifestações dos tipos Crítica (63,9%), Denúncia (35,1%) e Reclamação (20,9%), as quais estão relacionadas à Conduta Inadequada de Servidor, Irregularidades Administrativas em Escola/Crede, Irregularidades em Licitação, Atraso/Falta de Pagamento de Pessoal, Falta de Estrutura em Escola, Descumprimento do Prazo de Resposta e Falta de Merenda Escolar.

Com relação à *Insatisfação do Cidadão*, a Cagece lidera com 88% do total de demandas atribuídas a ela. As demandas com maior número de registros são as Reclamações, com 79% de todas as demandas daquela Companhia, e são atribuídas à demora na execução dos serviços, falta de água, conserto de vazamentos e realização de outros serviços (rede de esgoto, pavimentação e faturamento da conta). Em seguida está a Secretaria da Saúde do Estado (Sesa), cujo crescimento das demandas é atribuído à implantação da Rede de Ouvidorias da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, que atualmente conta com 55 unidades de ouvidoria.

Da mesma forma quanto à *Contribuição do Cidadão*, a Sesa aparece liderando em quantidade de demandas referentes a Sugestões e Elogios, com 41,8% das demandas atribuídas a ela em 2014, diminuindo o percentual em 2% em 2015. Evidencia a satisfação do cidadão-usuário pelo serviço público oferecido por esta Secretaria.

Já o grupo de *Solicitação de Serviço* teve Cagece, Sesa e o Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará (ISSEC) como órgãos de maior demanda no assunto em 2014, com crescimento dessas demandas em 2015. As demandas da Cagece concentram 16% e estão

relacionadas à solicitação de conserto de vazamento e de desobstrução da rede de esgoto, bem como outros serviços relacionados a dúvidas e orientações.

A CGE deveria concentrar suas recomendações e solicitar providências de melhoria para os serviços desses dez órgãos, focando nos assuntos e temas mais demandados. Para interpretar melhor esses dados, com vistas a utilizá-los como subsídio em políticas públicas, as manifestações foram classificadas de acordo com os eixos governamentais (programas de governo) que serão abordados nos itens seguintes.

4.2.8.3 Manifestações Classificadas de Acordo com o Programa de Governo “7 Cearás”

O Plano Plurianual – PPA – é o instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública do Estado do Ceará para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

Aqui serão abordadas manifestações registradas apenas no Sistema SOU por programas do governo atual (Eixos Governamentais “7 Cearás”), conforme o PPA de 2016 – 2020. A ideia de organizar os dados da Ouvidoria dessa forma é para auxiliar os gestores na tomada de decisões estratégicas, tendo a participação da sociedade. Então as manifestações estão distribuídas por programas do governo, pelas Políticas Públicas (por meio dos temas), associadas aos tipos de manifestação, assuntos das demandas e aos seus órgãos gestores.

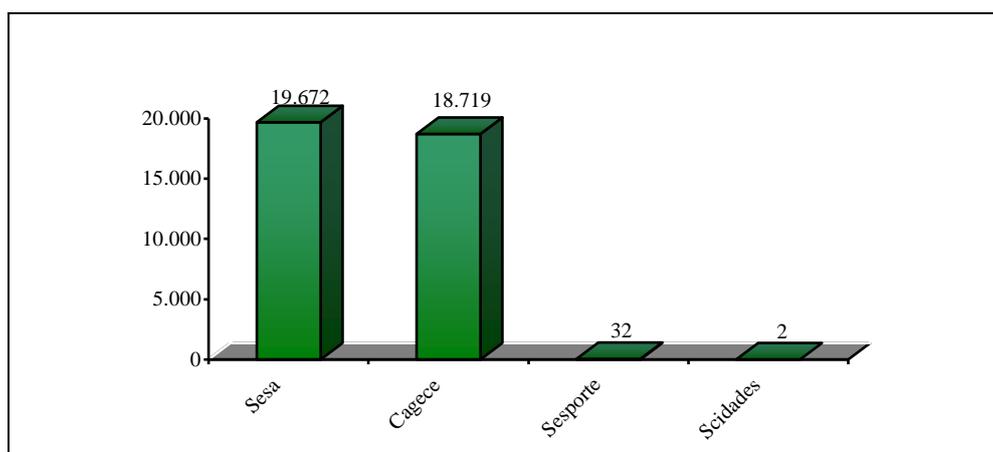
Das manifestações do SOU, o volume está concentrado nos eixos governamentais Ceará Saudável (correspondendo a 57,98% das manifestações do SOU), Gestão Democrática por Resultados (correspondendo a 23,68%) e Ceará Pacífico (9,01%). Esses eixos correspondem a 90,67% de todas as demandas, indicando boa representatividade nas áreas de Administração, Saúde e Segurança Pública, respectivamente.

a) Ceará Saudável

O Eixo Governamental Ceará Saudável concentra 57,8% (em um total de 38.423) das manifestações de ouvidoria, ficando em 1º lugar no número de manifestações de ouvidoria em 2015. Trata-se de importante diretriz que contempla três temas estratégicos, interligados e articulados com os demais: *Saúde, Esporte e Lazer* e *Saneamento Básico*. Os temas estratégicos com maior volume de demandas são relacionados a Saneamento Básico e Saúde, representando 98,1% e 3,8% desse eixo, respectivamente. No tocante aos assuntos mais demandados, percebe-se que todos estão bem associados ao tema Saneamento Básico, como exemplo, reclamações

sobre a demora na execução dos serviços da Cagece (CAGECE); reclamações à SESA sobre problemas nos serviços ou procedimentos realizados; sobre a Estrutura Física/Funcionamento/Pessoal/Financeira da Sesa e Problemas na acessibilidade aos serviços relacionados à regulação.

Gráfico 2 – Quantidade dos órgãos/entidades setoriais mais demandados por grupo de manifestação



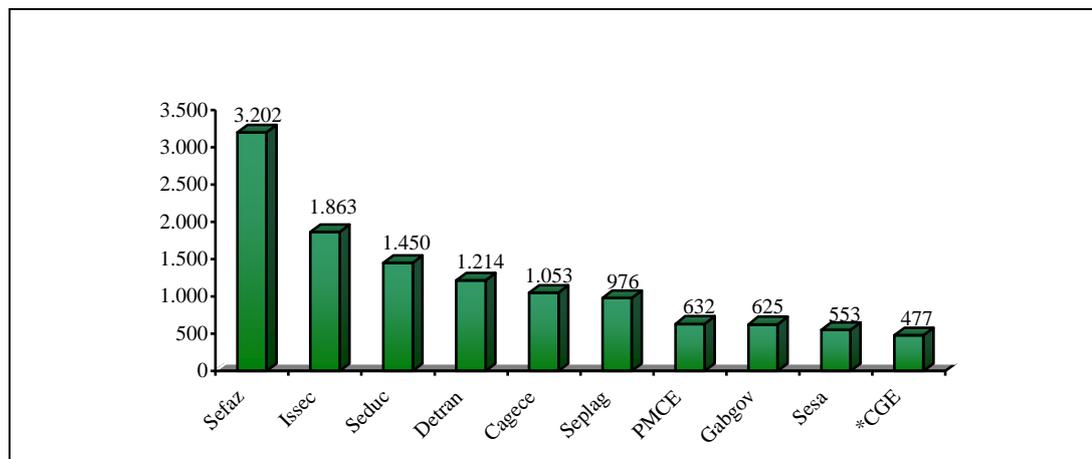
Fonte: Sistema de Ouvidoria – SOU – e Relatórios da CAGECE e SESA.

b) Ceará da gestão democrática por resultados

O Eixo Governamental Ceará da Gestão Democrática por Resultados concentra 23,1% dos registros (totalizando 15.802 manifestações). É o segundo em concentração das manifestações de ouvidoria. Tem como política principal a garantia do crescimento constante, equilíbrio financeiro, fiscal e orçamentário e redução persistente das desigualdades. Os órgãos mais demandados no Eixo foram *Sefaz, Issec, Seduc, Detran, Cagece, Seplag, PMCE, Gabgov, CGE* e *Sesa*. Todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual participam desse Eixo.

Os temas mais abordados foram Administração Geral (com um total de 12.360 manifestações); Gestão Fiscal (com 2.746 manifestações); Transparência, Controle e Participação Social (com 466); e Planejamento e Orçamento (com 119). O índice maior é de Reclamações (45,2%), seguido de solicitação de serviços (26%) e Denúncias (17,03%). Assim, os assuntos mais demandados referem-se a reclamações sobre o Programa Sua Nota Vale Dinheiro (*SEFAZ*), Solicitação do serviço de Autorização de Procedimentos do Issec (*ISSEC*) e denúncias sobre a Conduta Inadequada de Servidor.

Gráfico 3 – Manifestações por órgão Ceará da gestão por resultados



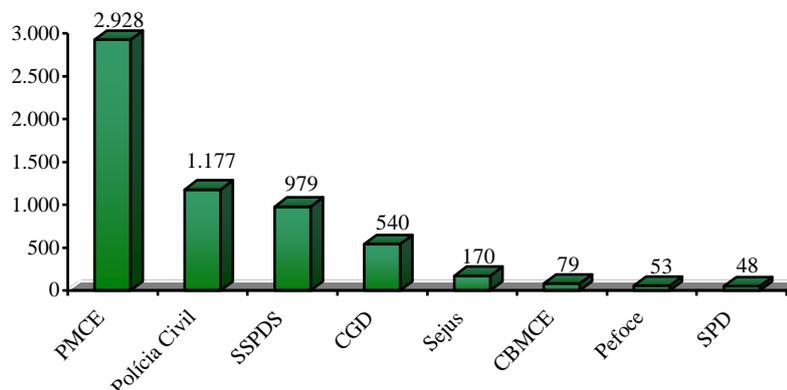
Fonte: Sistema de Ouvidoria – SOU.

c) Ceará Pacífico

O eixo Ceará Pacífico concentra 9% dos registros (totalizando 5.974 manifestações). Terceiro em concentração das manifestações de ouvidoria, define-se a partir da concepção de que uma sociedade justa e pacífica, com convivência e segurança cidadã, se traduz em uma sociedade pacificadora e pacificada. Compreendendo as múltiplas causalidades da violência e da criminalidade, as diretrizes contemplam aspectos da *Segurança Pública* (5.756 manifestações), da *Justiça e Cidadania* (170 manifestações) e da *Política sobre Drogas* (apenas 48). O índice maior é de Reclamações (38,9%), seguido de Denúncias (34,4%) e solicitação de serviços (16,8%).

Órgãos demandados para este eixo, conforme gráfico seguinte:

Gráfico 4 – Manifestações por Órgão – Ceará Pacífico



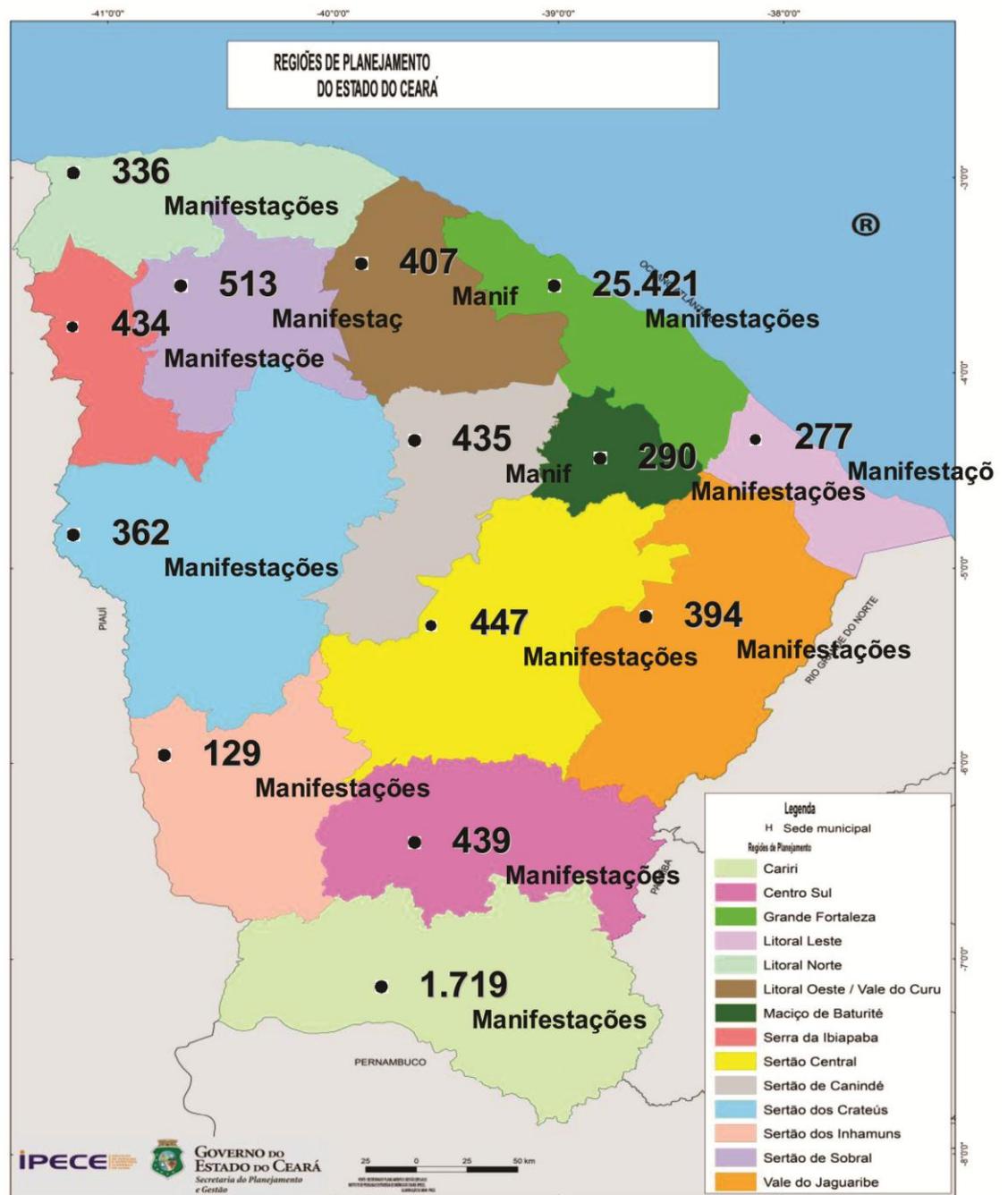
Fonte: Sistema de Ouvidoria – SOU.

Os assuntos mais demandados são relacionados a Denúncias de Conduta Inadequada de Policiais/Servidores, seguido de solicitação de Intensificação de Policiamento (*SSPDS* e *PMCE*), e reclamações relacionadas ao Não Atendimento a Ocorrências e Demora no atendimento (*SSPDS*, *PMCE* e *CBMCE*).

4.2.8.4 Manifestações de Ouvidoria por Macrorregião de Planejamento

Com base nos registros do Sistema SOU, podemos observar, na **Figura 4** e no **Quadro 7** a seguir, demandas de ouvidoria por macrorregião do Estado e a representatividade da respectiva população nas demandas. Esses dados são possíveis devido ao preenchimento no sistema do campo Endereço pelo usuário.

Figura 4 – Quantidade de manifestações de ouvidoria por região de planejamento



Fonte: IPECE (2015).

Quadro 7 – Estações de ouvidoria por região de planejamento

(continua)

Macrorregião de Planejamento/Outros	Quantidade de Manifestações 2014 vs. População da Região de Planejamento (%) ³	Quantidade de Manifestações 2015 vs. População da Região de Planejamento (%) ⁴	Percentual do Meio de Entrada Utilizado por População/Região de Planejamento em 2015 ⁵
Grande Fortaleza	21.307 0,5%	25.421 0,6%	Telefone: 74,1% Internet: 21,0% Outros: 4,7%
Cariri	2.627 0,3%	1.719 0,2%	Telefone: 50,0% Internet: 47,2% Outros: 2,7%
Sertão de Sobral	368 0,08%	513 0,1%	Internet: 58,2% Telefone: 38,6% Outros: 3,1%
Sertão Central	368 0,09%	447 0,1%	Internet: 57,4% Telefone: 40% Outros: 2,5%
Centro Sul	346 0,09%	439 0,1%	Internet: 61,5% Telefone: 35,3% Outros: 3,5%
Sertão de Canindé	307 0,1%	435 0,2%	Telefone: 77,2% Internet: 21,6% Outros: 1,5%
Serra da Ibiapaba	413 0,1%	434 0,1%	Telefone: 56,4% Internet: 41,7% Outros: 1,8%
Litoral Oeste/Vale do Curu	434 0,1%	407 0,1%	Telefone: 64,8% Internet: 33,4% Outros: 1,6%
Vale do Jaguaribe	450 0,1%	394 0,1%	Internet: 67,5% Telefone: 30,9% Outros: 1,5%
Sertão de Crateús	267 0,08%	362 0,1%	Internet: 45,0% Telefone: 35,6% Outros: 9,1%
Litoral Norte	209 0,05%	336 0,08%	Internet: 44% Telefone: 31% Outros: 15,1%
Maciço de Baturité	279 0,1%	290 0,1%	Telefone: 64,8% Internet: 33,4% Outros: 1,6%

Fonte: elaborada pela autora

³ Classificação a partir do mapa de regiões de planejamento do Estado do Ceará (Lei Complementar nº. 154/2015 – DOE 22/10/2015) e Sistema de Ouvidoria – SOU.

⁴ Percentual obtido a partir do Quociente do total de demandas registradas pela estimativa da população residente/região em 2015.1 (Dados IPECE).

⁵ Percentual obtido a partir do Quociente do total de demandas registradas pela estimativa da população residente/região em 2015.1 (Dados IPECE).

Quadro 7 – Estações de ouvidoria por região de planejamento

(continuação)

Litoral Leste	215 0,1%	277 0,1%	Telefone: 59,6% Internet: 36,8% Outros: 3,5%
Sertão dos Inhamuns	103 0,08%	129 0,09%	Telefone: 54,3% Internet: 37,2% Outros: 8,5%
Outros Estados	560 1,4%	585 1,4%	Internet: 92,3% Telefone: 3,6% Outros: 4,1%
Não Informado	14.206 35,7%	14.885 35,6%	Internet: 47,5% Telefone: 40,2% Outros: 12,3%

Fonte: elaborada pela autora

Os números acima apresentados mostram que o maior volume de manifestações é proveniente da Grande Fortaleza, a maioria concentrada na capital, no que se refere ao quantitativo de manifestações, e ao percentual da população que procura a ouvidoria. 80% das demandas são oriundas da Grande Fortaleza, o que demonstra que o público da ouvidoria no Estado é predominantemente de cidadãos da Capital e entorno. A segunda região com mais participação na ouvidoria, tanto na quantidade de demanda como no percentual da população local que a utilizou, é o Cariri, seguido do Sertão de Canindé (o que pode ser explicado pela Central de Atendimento 155 estar localizada no município de Canindé e, naturalmente, o conhecimento da população sobre a ferramenta para contato com a Ouvidoria). Pode-se observar também que o canal de atendimento mais utilizado é o telefone e o sistema SOU (internet).

Todos esses números denotam que se faz necessária uma divulgação maior tanto do instituto da ouvidoria como nos canais de contato junto à população do interior do Estado, de forma a incentivar a participação maior desse público.

4.2.8.5 Manifestações por meio de entrada

Aqui é informada a quantidade de demandas de ouvidoria por meios/canais de atendimento. Apesar de o Art. 2º, do Decreto Estadual nº. 30.474/2011, prever que todas as Ouvidorias Setoriais devem utilizar o SOU para o registro das suas manifestações, as Ouvidorias

da Sesa, da Arce e da Cagece, em virtude de legislações específicas e procedimentos internos, ainda utilizam sistemas próprios, quais sejam da *Sesa*: Sistema Ouvidor SUS; da *Arce*: Sistema de Ouvidoria da *Arce* SOA (Transporte, Gás Canalizado e Saneamento); e *Cagece*: Sistema de Gestão de Ouvidoria (SGO), representando cerca de 33,4% de todas as manifestações recebidas pelo Poder Executivo Estadual, o que denota a necessidade de integração do SOU com essas ferramentas, de forma a proporcionar a uniformidade do processo de apuração e a disponibilização de dados unificados para o acompanhamento quantitativo e qualitativo de todas as demandas de ouvidoria. Somente em 2014 os relatórios de ouvidoria apresentaram dados com as demandas desses sistemas distintamente.

Quadro 8 – Manifestações por Meio de Entrada – Evolução 2012 a 2013

Meio de Entrada	2012	2013	Variação
Internet	23.607	27.259	↑ 13,8%
Telefone ⁶	18.640	23.917	↑ 28,3%
Presencial	385	1.013	↑ 163%
Disk Acessibilidade (Idoso e Pessoas com deficiência) CGE ¹	158	883	↑ 459%
Autoatendimento	74	-	-
E-mail	481	377	↓ 21%
Carta	28	41	↑ 46,4%
Fax	02	-	-
Twitter	39	10	↓ 74,4%
Facebook	19	147	↑ 673,6%
Total	43.796	53.665	

Fonte: Relatórios semestrais de ouvidoria de 2012 e 2013.

Foi observado que a procura pela ouvidoria de 2012 para 2013 evoluiu bastante pelas vias do Facebook, seguida do 0800 Disk Acessibilidade e de forma presencial, apesar de a maioria das manifestações ocorrerem via internet, onde se registra a manifestação diretamente no Sistema SOU, e por telefone, reforçado pela Central de Atendimento 155. Isso mostra ao Órgão Central de Ouvidoria onde deverá concentrar os esforços na divulgação e qual o público.

⁶ A Central de Atendimento 155 foi implantada somente em 2013.

Quadro 9 – Manifestações por meio de entrada – Evolução 2014 a 2015

Sistema	Meio de Entrada	2014	2015	Varição
Sistema de Ouvidoria SOU	Telefone (Central 155)	23.163	25.952	↑ 12%
	Internet (Sistema SOU)	13.512	13.253	↑ 1,9%
	Presencial (Diversos)	2.290	1.373	↓ 40%
	Redes sociais ⁷ (CGE)	136	517	↑ 280,1%
	E-mail (Diversos)	501	407	↓ 18,7%
	Carta (Diversos)	35	128	↑ 265,7%
	Governo Itinerante (Diversos e CGE)	--	98	--
	0800 Disk Acessibilidade (Idoso e Pessoas com deficiência) CGE*	141	02	↓ 98,5%
Ouvidoria do SUS/OuvWeb	Sesa (Presencial, Caixa de Sugestão/Coletora, Telefone, E-mail, OuvidorSUS, Outros)	14.642	18.261	↑ 24,37%
Sistema de Ouvidoria da Arce – SOU	Arce (Telefone, E-mail, Balcão, Portal e Carta)	386	293	↓ 24%
Sistema de Gestão de Ouvidoria SGO	Cagece (Procon, Caixa de Sugestão, Arce, Afcor, Portal, Telefone)	--	3.237	--
	Total	54.806	63.521	↑ 15,9

Fonte: Sistema SOU e Relatórios de Ouvidoria da Sesa da Arce. O meio de entrada Disk Acessibilidade foi desativado no início do ano de 2015.

Analisando 2014 para 2015, observa-se que a Central de Atendimento 155 consolidou-se como o principal meio de entrada da ouvidoria, seguida da internet e pela forma presencial, meio de entrada ainda muito forte nas demandas da Sesa, já que esta possui atualmente uma sub-rede contando com 55 unidades de ouvidoria, apesar de apresentar uma tendência de queda. Já os atendimentos pelas redes sociais (Facebook e Twitter, por exemplo) apontam um aumento crescente no registro das manifestações, apesar de ainda pouco utilizados pelos usuários.

⁷ As ferramentas que integram as Redes Sociais são Facebook, Twitter e Reclame Aqui.

4.2.8.6 Cumprimento do prazo regulamentar e tempo médio de resposta por Ouvidoria Setorial

Aqui é apresentado o tempo de resposta às manifestações de ouvidoria registradas no Sistema SOU dos anos de 2014 e 2015. O prazo regulamentar considerado para a conclusão da manifestação contempla o prazo utilizado para apuração pela Setorial (15 dias), com possibilidade de prorrogação por igual período, acrescido do tempo que a CGE utiliza para validar e consolidar a resposta antes de encaminhar ao usuário-cidadão. As manifestações registradas em outros sistemas, como o da Cagece e da Sesa, não foram considerados, pois a CGE não possui gestão sobre os dados, fato que não permite que se possa verificar se o prazo regulamentar foi atendido, bem como a quantidade de dias utilizada para a conclusão da apuração.

Quadro 9 – Tempo médio de resposta das manifestações registradas no SOU

Situação	2014	2015
Manifestações respondidas no prazo	91,3%	86,2%
Manifestações respondidas fora do prazo	8,2%	11,9%
Manifestações não concluídas	0,3%	1,6%

Fonte: Sistema de Ouvidoria SOU (2015).

Assim, o tempo médio de resposta no ano de 2015 foi de 12 dias, enquanto no ano de 2014 foi de 10 dias.

No quadro seguinte, temos o percentual de cumprimento do prazo de resposta, o tempo médio de resposta em dias, bem como a quantidade de manifestações recebidas no ano de 2015 para os 10 órgãos de maior demanda.

Quadro 10 – Cumprimento do prazo e tempo médio de resposta das ouvidorias setoriais mais demandadas em 2015

ÓRGÃO	ÍNDICE DE CUMPRIMENTO DO PRAZO DE RESPOSTA	TEMPO MÉDIO DE RESPOSTA	TOTAL DE MANIFESTAÇÕES
ISSEC	100,0%	05 dias	1.870
CAGECE	99,8%	10 dias	16.565
SEFAZ	99,4%	04 dias	3.234
SSPDS	99,4%	15 dias	1.260
POLÍCIA CIVIL	98,3%	07 dias	1.487
PMCE	88,6%	15 dias	3.625
SEPLAG	82,8%	14 dias	1.020
DETRAN	82,7%	11 dias	3.184
SESA	69,5%	30 dias	1.410
SEDUC	53,0%	23 dias	2.916

Fonte: Sistema de Ouvidoria SOU (2015).

Segundo os dados anteriores, as Ouvidorias que obtiveram o melhor índice de cumprimento do prazo de resposta foram Issec, Cagece, Sefaz, SSPDS e Polícia Civil. As Ouvidorias Setoriais que apresentaram os menores índices foram principalmente Seduc e Sesa.

Os principais fatores observados para o baixo índice de cumprimento do prazo de resposta em algumas setoriais foram: problema sazonal ocorrido no início do ano em virtude da mudança de gestão e exoneração de ouvidores que atuavam nas ouvidorias.

4.2.8.7 Resultado do monitoramento de metas de ouvidoria

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) obteve a certificação ISO 9001:2008 em 2011, com o seguinte escopo: Auditoria, Acompanhamento da Gestão, Ouvidoria, Ações Estratégicas, Assessoramento e Suporte Administrativo. Implantou o Sistema de Gestão da Qualidade da CGE em 2009 e possui uma área voltada ao monitoramento de metas das áreas da instituição. Em 2014, foi auditada pelo Instituto Falcão Bauer da Qualidade (IFBQ), onde conseguiu a recertificação relativa a todas as áreas avaliadas: Atividades de Auditoria Interna, Controle Interno Preventivo, Fomento ao Controle Social, Ações Estratégicas, Tecnologia da Informação e Comunicação, Assessoramento e Suporte Administrativo, sendo o certificado válido para o período de 15 de dezembro de 2014 a 14 de dezembro de 2017.

Foram identificados três indicadores de desempenho para medir a qualidade do serviço da Ouvidoria. São eles: a) Índice de manifestações procedentes de ouvidoria respondidas no prazo – onde os dados são extraídos do sistema SOU; b) Índice de satisfação do usuário com o atendimento da ouvidoria – onde os dados são informados pelo usuário ao receber a resposta via sistema – a pesquisa não é obrigatória; e c) Índice de atendimento das recomendações de Ouvidoria (pelos órgãos setoriais) – onde são acompanhadas as ações feitas pelos órgãos e entidades setoriais em cumprimento às recomendações sugeridas pela CGE. Os indicadores são monitorados trimestralmente e os resultados são publicados no Painel do Controle da Qualidade, localizado no site institucional da CGE. A seguir, o resultado dos índices:

a) Índice de manifestações procedentes de ouvidoria respondidas no prazo

O cálculo do Índice é feito por meio do total de manifestações de ouvidoria respondidas no prazo regulamentar em relação ao total de manifestações recebidas. O resultado mostrado no quadro a seguir foi extraído do Painel do Controle da Qualidade, localizado no site institucional da CGE.

Quadro 11 – Resultado do acompanhamento do índice de manifestações procedentes de ouvidoria respondidas no prazo de 2012 a 2015

Ano	Meta	Resultado
2012	Responder no prazo 85% das manifestações registradas até dezembro/2012.	92,27%
2013	Responder no prazo 100% das manifestações registradas até dezembro/2013.	89,15%
2014	Responder no prazo 100% das manifestações registradas até dezembro.	91,39%
2015	Responder no prazo 93% das manifestações registradas até dezembro.	89,13%

Fonte: Painel de controle da qualidade do site institucional da CGE.

Segundo os dados anteriores, a Ouvidoria não tem alcançado suas metas neste índice desde 2013. Não foi identificado nenhum trabalho de avaliação e ação neste sentido.

b) Índice de satisfação do usuário com o atendimento da ouvidoria

Da mesma forma que o item anterior, a CGE mede o Índice de Satisfação do Usuário com o Atendimento da Ouvidoria – onde os dados são informados a partir das pesquisas de satisfação respondidas pelos cidadãos ao receber a respectiva resposta via sistema SOU. A pesquisa não é obrigatória e mede o grau de satisfação dos usuários quanto aos serviços prestados pelas ouvidorias setoriais, por meio da aplicação de um questionário com as variáveis: Quanto ao conhecimento da Ouvidoria; Presteza no Atendimento; Qualidade da Resposta; e Recomendação da Ouvidoria a outras pessoas. Nela o usuário deve preencher “sim” ou “não” para os conceitos excelente, ótimo, bom, regular e péssimo. O cálculo do Índice é medido pelo somatório dos itens avaliados com conceito excelente, ótimo e bom, com opção “Sim”, com relação ao total de itens avaliados, segundo o painel do controle da qualidade do site institucional da CGE.

Nos quadros a seguir serão apresentados o resultado do Índice de Satisfação do Usuário com o Atendimento da Ouvidoria desde 2012 e o resultado das pesquisas de satisfação por Órgãos/Entidades mais demandados dos anos de 2014 e 2015. Dos resultados apurados no Sistema de Ouvidoria SOU no ano de 2015:

- Quanto ao conhecimento da Ouvidoria – 56,6% dos usuários que responderam a pesquisa informaram que tomaram conhecimento da ouvidoria por meio da Internet.
- Presteza no Atendimento – 79,4% dos usuários que responderam a pesquisa avaliaram como excelente, ótimo e bom.
- Qualidade da Resposta – 72,2% dos usuários que responderam a pesquisa avaliaram como excelente, ótimo e bom.
- Recomendação da Ouvidoria a outras pessoas – 84,2% dos usuários que responderam a pesquisa informaram que recomendariam a ouvidoria.

Quadro 12 – Resultado do acompanhamento do Índice de Satisfação do Usuário com o Atendimento da Ouvidoria de 2012 a 2015

Ano	Meta	Resultado
2012	80% de satisfação do usuário entre os conceitos “Bom e Ótimo” até dezembro/2012.	85,89%
2013	85% de satisfação do usuário entre os conceitos “Bom e Ótimo” até dezembro/2013.	83%
2014	85% de satisfação do usuário entre os conceitos “Bom e Ótimo” até dezembro.	82%
2015	85% de satisfação do usuário entre os conceitos “Bom e Ótimo” até dezembro.	78,66%

Fonte: Painel de controle da qualidade do site institucional da CGE.

O quadro mostra que desde 2013 a Ouvidoria não vem alcançando suas metas de satisfação do usuário, com uma baixa considerável em 2015. Não foi identificada avaliação pela Equipe de Qualidade ou ação do Órgão Central de Ouvidoria no sentido de aumentar o percentual de satisfação quanto aos serviços de Ouvidoria.

Quadro 13 – Resultado da pesquisa de satisfação das Ouvidorias Setoriais mais demandadas em 2014 e 2015

Ouvidoria Setorial	Índice de Satisfação 2014	Índice de Satisfação 2015	Total de usuários que responderam à pesquisa de satisfação (amostra)	
			2014	2015
POLÍCIA CIVIL	83,7%	88,8%	88	110
SEPLAG	83,5%	87,4%	97	106
CAGECE	87,5%	87,0%	688	720
SSPDS	62,2%	80,3%	45	83
PMCE	83,6%	79,0%	144	187
DETRAN	79,7%	76,7%	388	322
SEDUC	83,4%	76,2%	242	253
SEFAZ	79,6%	73,5%	515	383
ISSEC	82,5%	68,6%	48	69
SESA	71,8%	61,6%	110	99

Fonte: Sistema de Ouvidoria SOU.

No ano de 2015, apenas 7,2% dos cidadãos que registraram manifestações optaram por responder à pesquisa de satisfação, correspondendo a 3.217 usuários. Os órgãos com maior número de usuários que responderam à pesquisa foram Cagece, Sefaz, Detran, Seduc e PMCE, com a amostra superior a 150 usuários.

As Ouvidorias Setoriais que tiveram os melhores índices de satisfação no ano de 2015 foram Cagece, Polícia Civil e Seplag, as quais apresentaram índice de satisfação superior a 85%. As Ouvidorias Setoriais que apresentaram os menores índices foram Sesa, Issec e Sefaz, com índices abaixo de 75%.

b) Índice de Atendimento das recomendações de Ouvidoria

Este indicador foi criado para acompanhar as metas de Atendimento às Recomendações de Ouvidoria pelos Órgãos/Entidades Setoriais. É medido trimestralmente e tem o objetivo de acompanhar ações decorrentes das recomendações presentes no Relatório de Gestão de Ouvidoria. O cálculo do Índice é feito por meio da quantidade de recomendações atendidas/respondidas em relação ao total de recomendações emitidas pela CGE. Segue o resultado das metas relacionadas para este índice no quadro seguinte, extraído do Painel do Controle da Qualidade, no site institucional da CGE.

Quadro 14 – Resultado do acompanhamento do Índice de Atendimento às recomendações de Ouvidoria – 2012 a 2013

Ano	Meta	Resultado
2012	50% das recomendações atendidas pelas setoriais até dezembro/2012.	52,94%
2013	50% das recomendações atendidas pelas setoriais até dezembro/2013.	95%
2014	Não houve registro.	-
2015	Não houve registro.	-

Fonte: Painel de controle da qualidade do site institucional da CGE.

Segundo os dados acima, a Ouvidoria vinha alcançando suas metas neste índice ao longo dos anos. A partir de 2014 este indicador deixou de ser acompanhado desde o ano de 2014, pelo fato de o ouvidor ter ingerência sobre a implementação de algumas recomendações, cabendo a responsabilidade do índice mais à Gestão Superior do Órgão Setorial. Não foi identificado nenhum trabalho de avaliação e ação neste sentido.

Segundo o Gestor da Célula de Ouvidoria/CGE, algumas dificuldades foram identificadas e sanadas a partir do monitoramento mensal das metas de ouvidoria. Algumas

ações foram realizadas pelo Órgão Central de Ouvidoria, como: participação de técnicos da CGE em Comitês Executivos da Seduc, mostrando a importância de responder no prazo e com mais qualidade da resposta; também a realização de dois treinamentos provocados pela CGE aos gestores das CREDES e às Coordenadorias da sede da Seduc.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Referindo-se ao objetivo principal desta pesquisa, os resultados refletem, no geral, um sistema de Ouvidoria não eficaz, no sentido de que o produto de seu trabalho não tem sido utilizado pelos gestores dos órgãos setoriais para a melhoria dos serviços e para evitar a repetição de reclamações e a continuidade da insatisfação dos cidadãos. Esse resultado foi obtido após avaliar os índices estabelecidos para as metas do Sistema de Ouvidoria do Estado e o quantitativo das práticas de ouvidoria realizadas (baseadas nas categorias finais).

Quanto ao propósito de “[...] contribuir para a melhoria do serviço público, subsídio para o planejamento de políticas públicas e satisfação do cidadão”, observa-se que o atendimento às recomendações de ouvidoria pelos Órgãos Setoriais é um forte indicador de eficácia para a ouvidoria. Para tanto, a autora relata o repasse de poucos gestores dessa informação ao Órgão Central de Ouvidoria e identifica razões para a falta desse retorno, concentradas de um lado, na falta de recursos financeiros e de apoio do Governo para realizar melhorias no serviço público; e de outro, a falta de acompanhamento pré-estabelecido pelo Órgão Central de Ouvidoria na cobrança de retorno de ações para cumprimento das recomendações. Mesmo assim, a ouvidoria vem contribuindo para mudanças internas dos órgãos setoriais, em virtude da proatividade de seus ouvidores.

Quanto ao primeiro objetivo específico, foram identificados como principais elementos estruturantes dos serviços de ouvidoria para o Estado: “[...] Atuar com profissionais da equipe de ouvidoria qualificados”; “[...] Atuar de forma integrada junto às Ouvidorias Setoriais”; “[...] Contribuir para a melhoria do serviço público”; “[...] Padronizar e sistematizar os prazos e procedimentos”; “[...] Disponibilizar canais gratuitos de atendimento ao cidadão”; “[...] Disponibilizar informações e apresentar recomendações para dar suporte ao processo decisório”; e “[...] Subsidiar o planejamento de políticas públicas”.

Como segundo objetivo específico, foram descritas, a seguir, as práticas de ouvidoria voltadas para a consecução dos propósitos estabelecidos. Atendendo ao propósito de “[...] Atuar com profissionais da equipe de ouvidoria qualificados”, os resultados mostram ouvidores setoriais com diferentes níveis de capacidade, uns com experiência, outros recém-ingressados na ouvidoria pública; uns com dedicação exclusiva, outros tendo de conciliar as atividades de ouvidoria com as atribuições do cargo de carreira; uns com e outros sem o perfil adequado, consequências de indicações fora do perfil exigido. Além disso, observou-se pouca eficácia nos encontros bimestrais de ouvidoria, com pouca riqueza nas explanações, tornando-se pouco produtivos e sem espaço para os ouvidores se manifestarem. Mesmo diante destas constatações,

o Órgão Central de Ouvidoria garante capacitação e programa de acompanhamento para os ouvidores setoriais que, no geral, encontram-se preparados e respondendo ao modelo exigido.

Quanto ao propósito de “[...] Disponibilizar canais gratuitos de atendimento ao cidadão”, os canais oferecidos pelo sistema atual de ouvidoria, descritos neste documento, chegam a atender ao modelo, pois segundo os respondentes, são disponibilizados ao cidadão gratuitamente. Porém deixa a desejar ao cidadão do interior do Estado. E quanto à divulgação da ouvidoria para a sociedade, o Governo encontra-se deficiente nesse aspecto, não cumprindo os seus propósitos, de acordo com os relatos neste documento.

Com relação à governança, no que tange os propósitos de: “[...] Determinar a função de ouvidoria como controle da administração pública” e “[...] Atuar de forma integrada junto às Ouvidorias Setoriais”, a função de ouvidoria, embora assumindo atividade de controle, dentro das competências da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), ainda não possui autonomia para atuar como parceira junto à gestão. A ouvidoria funciona hoje dentro de um Modelo de Gestão em Rede (Rede de Ouvidorias), com ouvidorias presentes em todos os Órgãos e Entidades do Poder Executivo, monitoradas e apoiadas pelo Órgão Central de Ouvidoria. O modelo é considerado como referência para muitos Estados do Brasil. Quanto à estrutura e posição hierárquica, a ouvidoria tem algo favorável: a CGE, órgão central de ouvidoria, encontra-se como órgão de assessoria do governador, e as ouvidorias setoriais, como assessorias dos dirigentes máximos dos órgãos/entidades, com abertura para participar de comitês estratégicos. A CGE acompanha as metas de ouvidoria a partir de índices relacionados à satisfação do cidadão, cumprimento de prazo de resposta ao cidadão e atendimento de recomendações pelos Órgãos Setoriais. O não alcance de bons resultados para esses índices nesses últimos anos, representa a causa principal da não eficácia da ouvidoria para a gestão do Governo do estado.

Para o atendimento do propósito de “[...] Padronizar e sistematizar os prazos e procedimentos”, o processo de atendimento aos usuários de ouvidoria funciona dentro de um fluxo padronizado e sistematizado, mediante o Sistema Integrado de Ouvidoria (SOU), permitindo registro e acompanhamento das manifestações, além de armazenamento das informações em base de dados. Apresenta tratamento diferenciado para denúncias. Evidencia-se presença de monitoramento tanto nos prazos quanto na qualidade das respostas às manifestações.

Quanto à “[...] Disponibilizar informações e apresentar recomendações para dar suporte ao processo decisório”, o sistema de ouvidoria elabora Relatórios de Gestão de Ouvidoria com informações fornecidas pelas ouvidorias setoriais, úteis para auxílio à gestão, na melhoria dos processos internos, para a qualidade do serviço público e no planejamento e

elaboração de políticas públicas para o Governo. Porém poucos órgãos utilizam as informações de ouvidoria para processos decisórios e não há cobrança ou incentivo do Governo para essa ação.

Quanto ao propósito de “[...] contribuir para a melhoria do serviço público, subsídio para o planejamento de políticas públicas e satisfação do cidadão”, observa-se que o atendimento às recomendações de ouvidoria pelos Órgãos Setoriais é um forte indicador de eficácia para a ouvidoria. Para tanto, a autora relata o repasse de poucos gestores dessa informação ao Órgão Central de Ouvidoria e identifica razões para a falta desse retorno, concentradas de um lado, na falta de recursos financeiros e de apoio do Governo para realizar melhorias no serviço público; e de outro, a falta de acompanhamento pré-estabelecido pelo Órgão Central de Ouvidoria na cobrança de retorno de ações para cumprimento das recomendações. Mesmo assim, a ouvidoria vem contribuindo para mudanças internas dos órgãos setoriais, em virtude da proatividade de seus ouvidores.

Quanto a discrepância entre o modelo previsto em lei e a prática da Ouvidoria, último objetivo específico do trabalho, foram identificadas algumas como: divergências entre o discurso do Governador e o seu apoio na prática à ouvidoria. O Governo há anos não autoriza recursos para a Casa Civil apoiar os órgãos setoriais na divulgação da Ouvidoria. No entanto, o Governador divulga e orienta o cidadão a utilizar o serviço da ouvidoria em seus discursos; Algumas ouvidorias setoriais funcionam com estrutura aquém da necessária, indo de encontro às competências dos dirigentes dos órgãos setoriais; Da mesma forma, algumas ouvidorias setoriais não têm assento nos comitês executivos e reuniões de planejamento; Foram identificados poucos órgãos utilizando as informações de ouvidoria para seus processos decisórios, sem nenhum incentivo por parte do Governador ou secretário da CGE para tal ação. Tais discrepâncias culminam para a falta de reconhecimento da Ouvidoria como parceira na gestão, no planejamento, na elaboração e na implementação das políticas públicas estaduais e a ausência de iniciativas sistemáticas da Ouvidoria para promover o cumprimento das recomendações de ouvidoria pelos órgãos setoriais.

Diante disso, foram apresentadas algumas recomendações no intuito de solucionar as discrepâncias identificadas: com relação ao perfil do ouvidor, sugere-se que a CGE defina melhor o perfil e as competências para o ouvidor, que ela própria realize a escolha dos ouvidores da rede de ouvidoria, sugeridos pelos dirigentes dos órgãos setoriais, que a mesma defina e regulamente padrões de aceitabilidade para atuação do ouvidor, reavalie formas de monitoramento do desempenho do ouvidor ao longo de sua vida funcional, não deixando a forma de atuação a seu critério, a fim de garantir que as atividades de ouvidoria sejam feitas por

profissional qualificado para a função; Com relação à capacitação, sugere-se uma avaliação por parte do Órgão Central de Ouvidoria sobre a realização dos eventos envolvendo a rede de ouvidores, considerando os aspectos de integração, experiências de outras ouvidorias e, principalmente, espaço para ausculta dos ouvidores da rede; Com relação à divulgação, sugere que o Órgão Central de Ouvidoria elabore um programa de divulgação mais eficaz do serviço de ouvidoria nos municípios do Estado; Com relação à estrutura hierárquica, é preciso que o Órgão Central de Ouvidoria trabalhe tanto para garantir o entendimento pelo dirigente do órgão setorial do papel da ouvidoria como parceira na gestão – uma vez que ela traz informação importante de seus “clientes” para a melhoria dos serviços da instituição – como para dar poder ao ouvidor para exigir o cumprimento de suas recomendações; Com relação à estrutura física para o funcionamento de uma ouvidoria, sugere-se que o Órgão Central de Ouvidoria crie mecanismos para obrigar o gestor do órgão setorial a garantir que a ouvidoria trabalhe com a estrutura básica necessária; Com relação ao atendimento às recomendações de ouvidoria pelos dirigentes, sugere-se que o Órgão Central de Ouvidoria defina estratégia para que os gestores dos órgãos setoriais cumpram as recomendações de ouvidoria, utilizando o sistema *Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF*, incluindo etapas de monitoramento e exigência de penalidade para o não cumprimento, uma vez que o Controlador e Ouvidor-Geral da CGE possui poder de articulação com secretários adjuntos dos outros órgãos – conforme reza o Decreto Estadual nº 31.238, de 25/06/2013, e poder para exigir o retorno das recomendações, como lhe confere a Lei nº 15.360 de 04/06/2013. O resultado dessas recomendações deve ser divulgado no site institucional da CGE ou no Portal da Transparência. Por fim, a autora recomenda que o Governo adote estratégia para aproximar tanto as ouvidorias setoriais das áreas de planejamento de seus órgãos/entidades, quanto aproximar o Órgão Central de Ouvidoria dos órgãos estratégicos de planejamento e gestão do Governo do Estado, de forma a participar do processo de planejamento do Estado, apoiada pelos Órgãos Estratégicos do Governo.

Algumas limitações foram encontradas ao longo da investigação pela autora, que confundiram o entendimento no momento da análise. Por exemplo, dificuldades ao comparar informações dos Relatórios de Gestão entre os anos, em virtude de aprimoramentos realizados nestes, a cada ano, pelo Órgão Central de Ouvidoria, quando incluía ou desmembrava classificações dos dados. Esse fato dificultou uma avaliação sobre alguns temas. Da mesma forma, com relação aos quantitativos de demandas: em um determinado ano, o relatório considerava os dados de todas as manifestações recebidas, incluindo demandas de outras esferas, como prefeitura de Fortaleza, e outros poderes, como o judiciário; e nos anos seguintes foram consideradas as demandas deduzidas dessas fontes. Inclusive as manifestações da Cagece

passaram a ser acompanhadas pela CGE a partir de agosto de 2015. Outra limitação que comprometeu um pouco a qualidade dos dados coletados foi o ingresso recente de novos ouvidores na Rede de Ouvidoria da amostra pesquisada. A carência foi suprida com a participação de auxiliares mais experientes no momento da entrevista.

Os avanços realizados no período de 2007 a 2015, e aqui relatados, revelam uma ouvidoria em processo evolutivo para se capacitar a oferecer contribuição à gestão do Governo do Estado, uma vez que atua dentro de um modelo de gestão em rede, oferece canais de atendimento satisfatórios, possui processo de atendimento ao usuário automatizado, disponibiliza relatórios de gestão de todos os órgãos setoriais do Estado, possui oportunidades como a abertura do Governo para a participação popular no controle dos serviços.

Por fim, podem ser indicados como oportunidades para novas pesquisas nesse campo, a natureza e a eficácia de estratégias para promover o uso dos resultados da Ouvidoria para a melhoria da gestão e dos serviços públicos; o desenvolvimento de metodologias para a avaliação da prática da Ouvidoria e práticas para a melhoria da eficiência e para a capacitação do sistema para desempenhar seu papel.

REFERÊNCIAS

ALVES, Juliana Cruz. **O instituto da ouvidoria como instrumento para a melhoria da gestão pública universitária**: estudo de caso da ouvidoria geral da Universidade Federal do Espírito Santo. 2014, 117f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da UFES. Vitória-ES, 2014.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **O ombudsman e o controle da administração**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993. 302p.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia para avaliação de políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2001. 96 p.

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Emenda Constitucional n. 19, de junho de 1998, alterando o art. 37. Brasília: Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 04 jul. 2016.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Texto para Discussão n. 1480. Brasília: IPEA, 2010.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; ALCANTARA, Elton Luiz da Costa; LIMA NETO, Fernando Cardoso. Ouvidoria pública e governança democrática. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v.5, n. 23, Ano 2012, p. 27-38.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. **Pesquisa qualitativa**: análise de discurso *versus* análise de conteúdo. 2006, 25f. Artigo (Graduação em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Florianópolis, 2006.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Construção de indicadores para avaliação do programa de parcerias**: estudo do caso Enap/Fundaj (1996 a 2002). 2003, 149f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Formação e Desenvolvimento Profissional da Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2003.

CEARÁ. Secretaria de Justiça. **Portaria nº 107/2014, 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, CE, ago. 2014.

_____. Secretaria de Justiça. Lei Estadual nº 15.360, de 04 de junho de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão do Poder Executivo. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, Ce, jun. 2013.

_____. Secretaria de Justiça. Decreto Estadual nº 31.238, de 25 de junho de 2013. Altera a estrutura organizacional, aprova o regulamento e dispõe sobre a alocação e a denominação dos cargos de direção e assessoramento da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza-CE, jul. 2013.

_____. Secretaria de Justiça. 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-CE: 12 jul. 2012.

_____. Secretaria de Justiça. Emenda Constitucional n. 75, de 20 de dezembro de 2012. Altera dispositivos da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado do Ceará**. Fortaleza-CE, 27 dez. 2012.

_____. Secretaria de Justiça. 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-CE, mar. 2011.

_____. Secretaria de Justiça. Lei Ordinária Estadual nº 14.306, de 02 de março de 2009. Altera dispositivos da Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza-CE, mar. 2009.

_____. Secretaria de Justiça. Decreto Estadual nº 29.730, de 07 de maio de 2009. Dispõe sobre a competência, a estrutura organizacional e a denominação dos cargos de direção e assessoramento superior da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza-CE, mai. 2009.

_____. Secretaria de Justiça. Lei Ordinária Estadual nº 13.875, de 07 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-CE, fev. 2007.

_____. Secretaria de Justiça. Decreto Estadual nº 28.832, de 08 de agosto de 2007. Aprova o regulamento da Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral – Secon. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza-CE, ago. 2007.

_____. Secretaria de Justiça. Decreto nº 27.583, de 08 de outubro de 2004. 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-CE, fev. 2007.

_____. Secretaria de Justiça. Lei Estadual nº 12.686, de 14 de maio de 1997. Cria a Ouvidoria-Geral e o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza-CE:14 maio 1997.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Ouvidoria Geral da União. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. 2013. p. 41-55. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. Ouvidoria Geral da União. **O olho do cidadão** – conselho e controle social. Controladoria-Geral da União (CGU) e organização não governamental Avante – Educação e Mobilização Social. Brasília, 2014. Vídeo – duração: 11min01seg. Disponível em: <<http://ambiente.educacao.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Ouvidoria Geral da União. **Controle social:** orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília-DF, 2012. (Coleção Olho Vivo no Dinheiro Público).

CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO. Ouvidoria no Governo do Estado de São Paulo. **Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo**. 2013. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Disponível em: <www.corregedoria.sp.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2017.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. Dicionário da Educação Profissional em Saúde. **Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz, 2009. Disponível em: <<http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ESTEVES, Yohans de Oliveira *et al.* O papel da ouvidoria na gestão pública: o caso da ouvidoria municipal de Itaboraí/RJ. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 10., 2014, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2014.

GESTOR. Ouvidoria e fortalecimento do SUS. In: FULGÊNCIO, W. **Minas Gerais-MG, 09 de agosto de 2012**. 2h23min. Gravação de vídeo. Disponível em: <<http://canalminassaude.com.br>>. Acesso em: 16 out. 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOIS, Antonio Luiz de; LACERDA, Luiz Fernando Foz de; SOUZA, Sérgio Gomes de. A atuação proativa de ouvidoria em um hospital público. In: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Orgs.). **Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas: Unicamp, 2011. p. 187-197.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187f. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Manual de atuação da ouvidoria geral do Estado**. Secretaria de Estado de Controle e Transparência. Subsecretaria de Estado de Integridade Governamental e Empresarial. Vitória-ES, dez. 2015. Disponível em: <www.ouvidoria.es.gov.br>. Acesso em: 30 fev. 2017.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Avaliação de programas** – conceito básicos sobre avaliação “ex post”. Fortaleza: ABC, 2006. 370 p.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira**. Paraíba: UFPB, 2004. 30 p.

_____. **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2000.

MACHADO, José De Ambrosio Pinheiro; DUARTE, Silvio; SILVA, Vera Lucia Rodrigues da. A implementação de ouvidorias públicas e privadas: modelo de gestão por processos. In: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Orgs.). **Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas-SP: Unicamp, 2011, p. 145-166.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório da Ouvidoria 2013**. Brasília, 2014, p. 89. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/cfb6460046061318b4aab47ffa9843d8/relatorio_ouvidoria_14.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 13 abr. 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Guia de orientação para a gestão de ouvidorias**. Brasília-DF, 2013.

MORAES, Diana Coeli Paes de; FERLA, Alcindo Antonio; CRUZ, Amanda Pereira de Carvalho; LEMOS, Flavia da Silveira. Ouvidorias como dispositivos de gestão participativa de políticas públicas: sua história e experiência no Pará. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2009, Belém, **Anais...** Belém: CONSAD, 2009.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 07-32, 1999.

NASSIF, Gustavo Costa. As ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, v. 73, n. 4, Ano XXVII, p. 45-60, out./nov./dez., 2009.

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO. Controladoria-Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed. Revisada e atualizada. Brasília, DF, 2012.

OLIVEIRA, João Elias. Ouvidoria pública brasileira: evolução de um modelo único. In: VISMONA, Edson. (Org.) **A Ouvidoria brasileira**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, 2005.186p.

PINTO, Eliana. A Ouvidoria como instrumento de controle social. **Revista TCMRJ do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVIII. n. 46, p. 31-36, jan. 2011.

RAMALHO, Zé. **Admirável gado novo**. Rio de Janeiro, jan.1979. Álbum Zé Ramalho 2 – a peleja do diabo com o dono do céu, faixa 2. 4min 53 s. LP, CD (reed. 2003). Disponível em: <<http://musica.com.br/artistas/ze-ramalho/m/vida-de-gado/letra.html>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas S.A., 1989, 287p.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999. **Dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo e dá outras providências**. São Paulo: Assessoria Técnico – Legislativa, 1999. Disponível em: <http://www.corregedoria.sp.gov.br/adm/App_Cadastro/Uploads/Visualizar.aspx?id=75>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. Decreto nº 44.074, de 1º de julho de 1999. Regulamenta a composição e estabelece competências das Ouvidorias de Serviços Públicos instituídas pela Lei nº 10294, de 20/04/1999. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo-SP, Seção 1, vol. 109, n. 124, de 02 de julho de 1999b, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=8021>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. Decreto nº 57.500, de 8 de novembro de 2011. Reorganiza a Corregedoria Geral da Administração, institui o Sistema Estadual de Controladoria e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 121, n. 211, p. 01, de 09 de novembro de 2011 e republicado no volume 121, n. 214, seção 1, p. 01, em 12 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=163924>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

SILVA, Edna Lúcia da Silva; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2001.

SILVA, Edson Ferreira da; BIANCO, Juliana Eloisa; VANCINI, Sonia Maria. A implementação de ouvidorias nas instituições financeiras. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Orgs.). **Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas: UNICAMP, 2011, p. 135-143.

SILVA, Fernando Halinski da. (org.). **Ouvidoria: um estudo junto à secretaria municipal de saúde do Recife**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a conclusão do curso superior em Gestão de Marketing da Faculdade Boa Viagem. Recife: FBV, 2007. p. 30.

SILVA, Rita de Cássia Costa da; PEDROSO, Marcelo Caldeira; ZUCCHI, Paola. Ouvidorias públicas de saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 48, n. 01, fev./2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-8910.2014048004734>>. Acesso em: 13 out. 2016.

SILVA, Rodnei Locatelli da. **Análise sobre a utilização da ouvidoria como ferramenta de aprimoramento do serviço público no sistema municipal de saúde de Criciúma**. Criciúma-RJ, 2010.

SOUZA, Raquel Costa Rodrigues de. **A ouvidoria como instrumento de avaliação e melhoria da qualidade dos cuidados de enfermagem**. 2010, 102f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) - Escola de Enfermagem Alfredo Pinto, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

TORRES, J. M. **A contribuição das ouvidorias para o fortalecimento do SUS e afirmação do controle social**. Sobral, CE, nov. 2010. 46min08seg. Gravação de vídeo. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=Md-eLltv2RU>. Acesso em: 16 out. 2014.

TVNBR. **Sistema integrado de ouvidorias deve ficar pronto até final do ano.** Vídeo enviado por TVNBR. Brasília, mar. 2013. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=eobxnwftoLM>. Acesso em: 16 out. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Conselho universitário.** Anexo da Resolução nº 15/2008. Regimento Interno da Ouvidoria Geral da UFES. Disponível em: <http://www2.daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/anexo_i_15_08.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2016.

VERAS, Mirella Maria Soares. **A satisfação dos usuários do SUS com o serviço de ouvidoria em saúde de Fortaleza-CE.** 2005, 98 f. Mestrado (Dissertação de Mestrado), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, Evaneide Dutra; LIMA, Hermano Machado Ferreira. 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-CE, v.5. n.2, p. 616-638, mai./ago. 2011.

VISMONA, Edson Luiz. A evolução das ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, José Roberto Ruz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric. (Orgs.). **Construindo a ouvidoria no Brasil:** avanços e perspectivas. Campinas: UNICAMP, 2011. p. 29-42.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Roteiro para entrevista a ser feita com atores da rede de ouvidorias dos órgãos/entidades do estado

PARTE 0 – CARACTERIZAÇÃO DO RESPONDENTE

OCUPAÇÃO

- () Ouvidor – Órgão/Entidade: _____
- () Coordenador - Área: Coordenadoria de Fomento ao Controle Social/CGE
- () Gestor - Área: Célula de Ouvidoria/ CGE
- () Outra ocupação: _____ – Área: Célula de Ouvidoria
- () Secretário Adjunto – Área: Secretaria Adjunta/CGE
- () Secretário Executivo – Área: Secretaria Executiva/CGE

QUANTIDADE DE TEMPO NA OCUPAÇÃO: _____ Ano (s)

PARTE I – PERFIL DO OUVIDOR

1. Quais critérios foram utilizados para a escolha do ouvidor em sua instituição?
2. Como você avalia o ouvidor do Órgão Setorial no sentido de estar preparado para o atendimento ao usuário-cidadão (com relação à resposta às manifestações e resolução de problemas)?
 - a) () nada preparado; b) () pouco preparado; c) () preparado; d) () bastante preparado; e) () Não sabe opinar.
3. De que forma o Órgão Central de Ouvidoria investe no desenvolvimento do ouvidor, ajudando no desempenho de suas atividades?

PARTE II – DIVULGAÇÃO E ACESSO AOS CANAIS DE ATENDIMENTO

4. Você conhece as ações para divulgação do serviço de ouvidoria? Em caso positivo, considera-as adequadas para estimular o acesso à Ouvidoria pelos usuários? Justifique sua resposta. Em caso negativo, você teria sugestões a fazer para melhorar a eficácia dessa divulgação?
5. Como avalia a eficácia dos canais de atendimento ao cidadão da Ouvidoria. Você teria sugestões a fazer para a eficácia desses canais?

PARTE III – GOVERNANÇA

6. Na sua opinião, qual a função da Ouvidoria na sua instituição?

7. Você considera que essa compreensão é compartilhada pela alta gestão e demais gestores da instituição? Em caso negativo, que tipo de divergência identifica e que prejuízo pode trazer à prática da Ouvidoria?
8. Tem o ouvidor participado da definição da estratégia e dos objetivos e metas institucionais do Órgão/Entidade ao qual pertence? No caso negativo, justifique sua resposta? No caso positivo, como se dá o processo de participação do ouvidor nessas decisões?
9. Dê sua opinião sobre a influência da posição hierárquica da Ouvidoria (do órgão/entidade e na CGE) na autonomia para realizar suas atividades e na obtenção dos propósitos do serviço.
10. Pode descrever as sugestões de melhoria que têm sido sugeridas pela Ouvidoria aos Gestores?
11. Como avalia a aceitação dessas sugestões pelos Gestores e o impacto que têm promovido na melhoria dos serviços?
12. Pode apontar exemplos de melhorias que tenham sido introduzidas nos serviços a partir de sugestões resultantes do processo de Ouvidoria?
13. Como avalia a atuação do Órgão Central de Ouvidoria na articulação entre as ouvidorias da Rede de Ouvidoria, e delas com outras ouvidorias públicas ou privadas, do seu setor de atuação?
14. A CGE, por meio da área de Controle da Qualidade, monitora metas de ouvidoria relacionadas às: Manifestações recebidas no prazo, Satisfação do usuário-cidadão com o atendimento da Ouvidoria e Atendimento às recomendações de ouvidoria pelos Órgãos Setoriais. A CGE avalia os resultados desses índices? Se a resposta for positiva, como são tratados os resultados dessa avaliação? (ESPECÍFICA AO COORDENADOR E GESTOR - ÓRGÃO CENTRAL).
15. Por que o “Índice de Atendimento às Recomendações de Ouvidoria pelos Órgãos Setoriais” não é mais acompanhado desde os últimos 2 anos pela CGE? (ESPECÍFICA AO COORDENADOR E GESTOR - ÓRGÃO CENTRAL).

PARTE IV – TRATAMENTO E DESTINO DA INFORMAÇÃO GERADA A PARTIR DAS MANIFESTAÇÕES

Marque com X, na letra adequada, o grau de contribuição atual dos relatórios do Órgão Central de Ouvidoria/ CGE para os itens indicados:

16. Eficácia do processo de planejamento de políticas públicas
 - a) () sem contribuição; b) () pouca contribuição; c) () razoável contribuição;

- d) () muito boa contribuição; e) () excelente contribuição.
17. Implementação de ações de melhoria do atendimento aos usuários
- a) () sem contribuição; b) () pouca contribuição; c) () razoável contribuição;
d) () muito boa contribuição; e) () excelente contribuição.
18. Melhoria da qualidade dos serviços públicos
- a) () sem contribuição; b) () pouca contribuição; c) () razoável contribuição;
d) () muito boa contribuição; e) () excelente contribuição.
19. Como você avalia a participação atual do Secretário chefe e Ouvidor-Geral/CGE na exigência do cumprimento das recomendações descritas nos Relatórios de Ouvidoria e de Tratamento de Denúncias?
- a) () nenhuma participação; b) () pouca participação; c) () razoável participação;
d) () muita participação; e) () Não sabe opinar.
20. Como você avalia o apoio atual do Governador do Estado do Ceará às atividades do Órgão Central de Ouvidoria, especificamente no cumprimento das recomendações pelos Órgãos Setoriais?
- a) () nenhuma participação; b) () pouca participação; c) () razoável participação;
d) () muita participação; e) () Não sabe opinar.
21. Existe algum procedimento formal a ser aplicado aos Órgãos/entidades setoriais, nos casos de descumprimento das recomendações?

PARTE V – ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DE OUVIDORIA PELOS ÓRGÃOS/ENTIDADES

22. Nos relatórios consolidados pela CGE, são feitas recomendações para os Órgãos/Entidades adotarem providências para implementá-las. Observou-se pouco retorno dos mesmos Órgãos/Entidades sobre o assunto. A que se atribui o não cumprimento desse item (aos gestores dos Órgãos/Entidades Setoriais, ao ouvidor ou a outros impedimentos)?
23. Na sua opinião, que aspectos positivos e negativos identifica no Sistema atual de Ouvidoria do Estado?
24. Que sugestões você daria para remover esses aspectos negativos?

ANEXO

ANEXO A – Organograma de controladoria e ouvidoria geral

Organograma Controladoria e Ouvidoria Geral

Direção Superior

Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral
Secretário Adjunto da Controladoria e Ouvidoria Geral

Gerência Superior

Secretaria Executiva

Ouvidoria

Órgãos de Assessoramento

Assessoria de Desenvolvimento Institucional
Assessoria Jurídica
Assessoria de Gestão da Qualidade
Assessoria de Comunicação

Órgãos de Execução Programática

Coordenadoria de Ações Estratégicas
 Célula de Inovação e Harmonização do Controle
 Célula de Monitoramento da Gestão para Resultados de Gestão Fiscal
 Célula de Informações de Controle
Coordenadoria de Controle Interno Preventivo
 Célula de Gerenciamento de Riscos
 Célula de Monitoramento dos Controles Internos
 Célula de Orientação Técnica e Normativa
Coordenadoria de Fomento ao Controle Social
 Célula de Ouvidoria
 Célula de Transparência e Ética
 Célula Central de Atendimento 155
 Célula de Acesso à Informação
Coordenadoria de Auditoria Interna Governamental
 Célula de Auditoria de Regularidade da Gestão
 Célula de Auditorias Especializadas
 Célula de Auditoria de Obras Públicas
 Célula de Auditoria de Desempenho e de Processos

Órgãos de Execução Instrumental

Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação
Coordenadoria Administrativo-Financeira
 Célula de Gestão Financeira
 Célula de Logística e Patrimônio
 Célula de Gestão de Pessoas