

A Ouvidoria Como Mecanismo de Participação na Administração Pública:

um enfoque no modelo Estadual comparado com o Federal no âmbito do Poder Executivo.

Maria Nazaré Gonçalves Pinho

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE

Antonio Germano Magalhães Junior

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC

Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UECE

Resumo

O controle social é o direito que qualquer cidadão tem de participar do planejamento das demandas sociais, de acompanhar as políticas públicas e as ações do governo. É também, a forma mais legítima de garantir que o recurso público seja de fato aplicado no atendimento das necessidades do cidadão. O objeto desta pesquisa é a criação de ouvidorias públicas no Brasil, que se constitui na mais nova forma de controle social, considerando-se que as ouvidorias têm como objetivo fundamental a interlocução entre a sociedade e os entes públicos. A ouvidoria é vista como mecanismo que possibilita a inversão de uma relação histórica conservadora entre Estado e cidadão, iniciando a transformação cultural na administração e na prestação dos serviços públicos. O objetivo da pesquisa foi compreender o processo de criação, implantação e desenvolvimento da Ouvidoria Geral no Estado do Ceará, tendo como referência a Ouvidoria Geral da União, no período de 2007/2014. Constatou-se que a Ouvidoria Geral do Estado atua de maneira semelhante ao modelo de atuação da Ouvidoria Geral da União, sob os pontos de vista normativos, tecnológicos e formativos. Sua função de atuar como órgão central de um sistema de ouvidorias é desempenhada também em similaridade com a União.

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

Abstract

Social control is the right that every citizen has to participate in the planning of social demands, to follow public policies and government actions. It is also the most legitimate way of ensuring that the public resource is actually applied in meeting the needs of the citizen. The object of this research is the creation of public ombudsmen in Brazil, which constitutes the newest form of social control, considering that the ombudsman's main objective is the interlocution between society and public entities. The ombudsman's office is seen as a mechanism that allows the reversal of a conservative historical relationship between the State and the citizen, initiating the cultural transformation in the administration and the provision of public services. The objective of the research was to understand the process of creation, implementation and development of the General Ombudsman's Office in the State of Ceará, with reference to the General Ombudsman's Office of the Union, in the period 2007/2014. It was found that the Ombudsman's Office acts in a similar way to the model of the General Ombudsman's Office, from the normative, technological and formative points of view. Its function of acting as the central organ of a system of ombudsmen is also performed in similarity with the Union.

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

Introdução

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

A escolha pelo tema ouvidoria decorreu da proximidade profissional no ambiente institucional, de modo a despertar o interesse em querer saber até que ponto a ouvidoria influencia na qualidade dos serviços que atendem às demandas do cidadão, entender como isso ocorre e se a mesma está desempenhando sua missão institucional conforme estabelecido em sua lei de criação e normativos subsequentes.

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

- Comparar a criação, implantação e desenvolvimento da Ouvidoria Geral do Ceará, com a Ouvidoria Geral da União, ambas pertencentes ao Poder Executivo.

O questionamento que se pretende responder neste estudo tem por base a seguinte pergunta:

- A estruturação da Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, atende aos padrões da Ouvidoria Geral da União?

Tanto a OGE - Ouvidoria Geral do Estado quanto a OGU- Ouvidoria Geral da União disponibilizam em seus sítios eletrônicos, relatórios periódicos cujos conteúdos trazem informações dos respectivos órgãos, pertinentes a atividade de ouvidoria, que foram utilizados neste trabalho, de forma que se realizou a pesquisa documental, bibliográfica e descritiva. A consulta aos relatórios institucionais limitou-se àqueles publicados com dados do exercício 2014, por corresponder as últimas publicações disponíveis, até a conclusão deste artigo. A pesquisa se enquadra como método dedutivo, que conforme conceitua Martins (2000):

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

Ouvidoria Pública

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

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

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

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

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

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

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

A função de ouvidoria na Administração Pública corresponde à de ombudsman, mais usual na iniciativa privada. Seus propósitos são: receber observações, queixas e dúvidas dos cidadãos; buscar soluções e respostas a tais comunicações; e subsidiar os gestores com dados e informações que promovam o aprimoramento das atividades e serviços públicos. Assim, a implementação de Ouvidorias Independentes se constitui em mais uma forma de controle social, na medida em que essas ouvidorias têm como objetivo fundamental servir de interlocutores entre a sociedade civil e

os órgãos públicos responsáveis legais pela constatação e defesa dos direitos que, por ventura sejam violados.

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

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

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

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

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

Ouvidoria Pública Federal no Poder Executivo

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

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

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

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

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

O objetivo primordial da Ouvidoria-Geral da União é promover a Institucionalização de sistema federal de ouvidorias públicas capaz de garantir atendimento de excelência às manifestações dos cidadãos e aprimoramento constante de políticas e de serviços públicos, tendo em vista o fortalecimento da participação social como meta e como método de realização do Estado Democrático de Direito. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012).

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

As ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal são unidades administrativas dos ministérios e órgãos da Presidência da República e das suas entidades vinculadas, instituídas com a finalidade de assegurar aos cidadãos o direito de

serem ouvidos e terem suas demandas pessoais e coletivas tratadas adequadamente no âmbito do órgão ou entidade a que pertencem. (CGU, 2013, p.28),

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

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

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

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

Ouvidoria Pública Estadual no Poder Executivo

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

Art. 1º - Fica criada, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Ouvidoria-Geral, órgão integrante da estrutura organizacional da Governadoria, incumbindo-lhe zelar pela observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, morali-

dade, economicidade e publicidade, atuando na defesa dos direitos e interesses individuais, individuais homogêneos, coletivos e difusos junto à Administração Pública Estadual.

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

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

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

[...]

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

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

Em consonância com a inclusão de sua missão adicional de ouvidoria, a Secretaria da Controladoria inaugurou em janeiro de 2008, na cidade de Canindé, a Central de Atendimento

Telefônico da Ouvidoria, alterando o método de atendimento presencial para o remoto, ao implantar o sistema gratuito de telefonia por meio do número 155, o que possibilitou a ampliação dos serviços da Ouvidoria do Estado do Ceará.

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

Comparabilidade da Ouvidoria Geral do Estado com a Ouvidoria Geral da União

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

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

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

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

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

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

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

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

Cumprimento das Funções da Ouvidoria Pública

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

A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública: um enfoque no modelo Estadual comparado com o Federal no âmbito do Poder Executivo.

Ouvir e compreender as diferentes formas de manifestação dos cidadãos;

Reconhecer os cidadãos, sem qualquer distinção, como sujeitos de direitos;

Qualificar suas expectativas de forma adequada, caracterizando situações e identificando os seus contextos, para que o Estado possa utilizá-las como oportunidades de melhoria na gestão;

Dar tratamento adequado às demandas apresentadas pelos cidadãos;

Demonstrar os resultados produzidos em razão da participação social, produzindo relatórios gerenciais capazes de subsidiar a gestão pública.

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

A forma mais adequada encontrada para apresentar a comparabilidade entre as Ouvidorias Gerais da União e do Estado foi demonstrar os elementos constitutivos da OGU para que sejam cotejados aos da OGE, postos por ordem dos aspectos normativos, tecnológicos e formativos, porém, antes, convém citar o que diz o Manual de Ouvidoria Pública – rumo ao sistema participativo da CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/2015 ao estabelecer que o Sistema de Ouvidorias compõe-se de três pilares: Normativo, Tecnológico e Formativo, conforme a transcrição a seguir:

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

O aspecto tecnológico do Sistema de Ouvidorias é representado pelo e-Ouv, que é o sistema informatizado por meio do qual podem ser recebidas todas as manifestações de ouvidoria dirigidas ao Poder Executivo Federal. A adesão das ouvidorias ao e-Ouv também facilita o controle de prazos e o estabelecimento de metas por parte das ouvidorias (CGU, 2015, p.19). O aspecto formativo do Sistema de Ouvidorias, que se consubstancia na Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco). A Profoco tem por objetivo compartilhar experiências e construir conhecimentos de maneira conjunta, tudo com a função de qualificar os ouvidores e os servidores de ouvidorias. (CGU, 2015, p.19).

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

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

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

A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública: um enfoque no modelo Estadual comparado com o Federal no âmbito do Poder Executivo.

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

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

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

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

realizar atendimento ao cidadão na ausculta das demandas e na identificação das atividades ou serviços; prestar serviços de atendimento à coletividade, inclusive com a instauração de procedimentos preliminares à apuração da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos- usuários dos serviços públicos estaduais;

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

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

O “como fazer” ouvidoria não consiste apenas no ato de ouvir, tem que saber ouvir, não influenciar o cidadão na sua manifestação, tratar igualmente e com imparcialidade e principalmente tramitar a manifestação no fluxo do desenho organizacional. Na Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, as manifestações de ouvidoria são atendidas conforme o fluxo dos procedimentos definidos no Sistema de Gestão da Qualidade da CGE no qual a equipe da Central de Atendimento Telefônico 155, Equipes de Monitoramento e Qualidade trabalham em articulação com a Rede de Ouvidorias para o tratamento das demandas apresentadas.

Para demonstrar o aspecto normativo das ouvidorias geral da União e do Estado do Ceará, que é aquele que trata do procedimento da atividade de ouvidoria, impondo padrões de atendimento, como prazos para resposta às manifestações das demandas, elaboração de relatórios,

estabelecimento de planos de trabalho, metas, anuais e indicadores de desempenho, apresenta-se o quadro 1:

Quadro 1 - Aspectos Normativos da OGU e OGE

Ente	Normas	Descrição
Ouvidoria Geral da União - OGU	Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01/2014.	Estabelece normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e estabelece diretrizes para a reserva de identidade do denunciante.
	Instrução Normativa OGU nº 01/2014.	Promove a atuação integrada e sistêmica das Ouvidorias do Poder Executivo federal, com a finalidade de qualificar a prestação de serviços públicos e o atendimento aos cidadãos.
	Portaria CGU nº 1.567/2013.	Fica designado o Ouvidor-Geral da União para apreciação e decisão dos recursos dirigidos à Controladoria-Geral da União, observado o disposto nesta Portaria.
	Portaria CGU nº 50.253/2015.	Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias.
Ouvidoria Geral do Estado do Ceará - OGE	Decreto Estadual nº 30.474/2011	Institui o Sistema de Ouvidoria – SOU, e dá outras providências.
	Decreto Estadual nº 30.938/2012	Regulamenta o SISTEMA DE OUVIDORIA – SOU.
	Portaria nº 35/2012	Disciplina os critérios e os procedimentos para avaliação de desempenho das ouvidorias setoriais do poder executivo estadual.
	Portaria nº 70 /2013	Disciplina os critérios e os procedimentos para avaliação de desempenho das ouvidorias setoriais do poder executivo estadual.
	Portaria nº 107/2014	Dispõe sobre a instituição da comissão permanente de apuração de denúncias recebidas pela controladoria e ouvidoria geral do Estado e dá outras providências.

1. Elaborado pela autora.

A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública: um enfoque no modelo Estadual comparado com o Federal no âmbito do Poder Executivo.

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

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

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

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

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

Por sua vez, o aspecto tecnológico das duas entidades, refere-se ao sistema informatizado por meio do qual podem ser recebidas todas as manifestações de ouvidoria dirigidas ao Poder Executivo, abaixo visualizado no quadro 2:

Quadro 2 - Aspecto Tecnológico da OGU e da OGE

Ente	Tecnologia	Descrição
	Sistema E-OUV	Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv). O sistema funciona 24h, permite acompanhar o andamento de uma manifestação já cadastrada. Para utilizar o e-Ouv, não é necessário se cadastrar. Porém, quem realiza o cadastro tem acesso ao histórico das suas manifestações.

Ouvidoria Geral do Estado do Ceará	Sistema de Ouvidoria SOU	O Sistema de Ouvidoria – SOU ferramenta informatizada com o objetivo de facilitar o atendimento das manifestações dos cidadãos encaminhadas à Ouvidoria, compreendendo o registro, tratamento e retorno ao cidadão.
---	--------------------------	---

1. Elaborado pela autora.

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

Com relação ao aspecto formativo do Sistema de Ouvidorias na União se concretiza na Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco). A Profoco tem por objetivo compartilhar experiências e construir conhecimentos de maneira conjunta, com a função de qualificar os ouvidores e os servidores de ouvidorias. Na Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, há o Programa Permanente de Capacitação dos servidores, para cursos de extensão, congressos, seminários e simpósios. Como por exemplo, os cursos básicos de Ouvidoria e de Acesso a Informação, oferecidos pela CGE em parceria com a EGP, para os servidores que atuam recebendo demandas de ouvidoria em seus respectivos órgãos, assim como os membros dos comitês setoriais de acesso a informação, conforme se verifica no quadro 3:

Quadro 3 - Aspecto Formativo da OGU e da OGE

	Programa de Formação	Descrição
Ouvidoria Geral da União	PROFOCO - Política de Formação Continuada em Ouvidorias. O percurso formativo da Profoco consiste em um conjunto de disciplinas organizadas em 3 módulos temáticos: Estruturante; Ouvidoria Pública e Gestão; e Profoco Presencial	Têm por finalidade capacitar trabalhadores em ouvidorias públicas, subsidiando-os com conhecimentos específicos e práticos necessários ao atendimento de qualidade do cidadão e ao tratamento adequado das manifestações da sociedade, provocando contínua melhoria dos serviços públicos prestados

Ouvidoria Geral do Estado do Ceará	Programa Permanente de Capacitação	Cursos de extensão, congressos, seminários e simpósios. Com a realização por meio de parcerias com outras instituições, como a Escola de Gestão Pública- EGP e Instituto Plácido Castelo- IPC
------------------------------------	------------------------------------	---

1. Elaborado pela autora.

Conclusão

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

O zelo com a aplicação dos recursos públicos por parte dos gestores, que é a realização das despesas públicas, deve ser controlado e acompanhado mediante o uso da transparência. Isso, para evitar o ônus maior da sociedade que é a corrupção, maior no sentido de que seu montante, é imensurável, por se desconhecer as fontes financeiras, não há como contabilizar seu total real, só se conta o que se consegue flagrar e ressarcir aos cofres públicos. Para Jorge Hage Sobrinho, ex-ministro chefe da Controladoria Geral da União, em seu artigo publicado no ENCLA/2013:

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

No âmbito da União, as ouvidorias federais até o exercício 2014 totalizavam 285 unidades, no Estado do Ceará são 66 Ouvidorias Setoriais, mais 55 ouvidorias distribuídas nas unidades assistenciais de saúde, nas Coordenadorias Regionais de Saúde (integrantes da estrutura organizacional da SESA). A OGU e a OGE atuam linearmente tanto em termos normativos como operacionais. A gestão é descentralizada, com a coordenação do órgão central, periodicamente são

elaborados e divulgados relatórios das atividades, avaliados os resultados da ouvidoria, são realizadas pesquisas de satisfação, metas anuais e indicadores de desempenho fazem parte dos trabalhos, é feito o acompanhamento das recomendações emitidas para as secretarias, no caso da ouvidoria estadual e para as setoriais no federal.

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

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

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

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

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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