

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

HERALDO DE BARROS  
RICARDO AUGUSTO KADOUAKI  
RONY CACHOLA DE CARVALHO

ACOMPANHAMENTO DAS OUVIDORIAS DO GOVERNO DO ESTADO  
DE SÃO PAULO

SÃO PAULO  
2011

HERALDO DE BARROS  
RICARDO AUGUSTO KADOUAKI  
RONY CACHOLA DE CARVALHO

ACOMPANHAMENTO DAS OUVIDORIAS DO GOVERNO DO ESTADO  
DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo da  
Fundação Getúlio Vargas como requisito para  
obtenção do título de Mestre em Gestão e  
Políticas Públicas

Campo do Conhecimento:  
Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

SÃO PAULO  
2011

Barros, Heraldo de.

Acompanhamento das Ouvidorias do Governo do Estado de São Paulo / Heraldo de Barros, Ricardo Augusto Kadouaki, Rony Cachola de Carvalho. - 2011.

72 f.

Orientador: Claudio Gonçalves Couto.

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. São Paulo (Estado). Secretaria de Gestão Pública - Relatórios. 2. Ombudsman. 3. Administração pública – Participação do cidadão. 4. Defensores públicos. I. Barros, Heraldo de. II. Kadouaki, Ricardo Augusto. III. Carvalho, Rony Cachola de. IV. Couto, Claudio Gonçalves. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351.941

HERALDO DE BARROS  
RICARDO AUGUSTO KADOUAKI  
RONY CACHOLA DE CARVALHO

ACOMPANHAMENTO DAS OUVIDORIAS DO GOVERNO DO ESTADO  
DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

Data de aprovação: 30/08/2011

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Claudio Gonçalves Couto (orientador)  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira  
FGV-EAESP

---

Profa. Dra. Luciana Gross Cunha  
FGV-EDESP

---

Profa. Dra. Cibele Franzese  
FGV-EAESP  
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA /  
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

## RESUMO

Trabalho elaborado de acordo com o termo de referência acordado entre FGV e Secretaria de Gestão Pública, cujo objetivo é analisar e propor melhorias ao relatório semestral das Ouvidorias Públicas do Estado de São Paulo.

O relatório semestral é uma compilação das informações de todas as ouvidorias de todos os órgãos públicos estaduais, contempla as reclamações e manifestações recebidas por cada um dos órgãos e é elaborado pela Secretaria de Gestão Pública (SGP). O trabalho contempla a análise do relatório e dos processos relacionados à sua elaboração. Procurou-se entender: o papel institucional das Ouvidorias Públicas como representantes do cidadão, apesar da falta de independência frente aos Poder Executivo; os tipos de análise feitos no relatório semestral, que contemplam apresentações e comparações quantitativas que não consideram as realidades de órgãos e períodos distintos; o fluxo da informação, desde a manifestação do cidadão até a confecção do relatório, com diferentes e pouco integrados canais de entrada, sistema de TI subutilizado, e alta incidência de cidadãos que utilizam a ouvidoria como fonte de informação; os ouvidores, coordenados informalmente pela SGP e com percepções diferentes de sua função.

A partir da análise, foram feitas sugestões para a Secretaria de Gestão Pública melhorar relatório semestral das ouvidorias, envolvendo uma melhor forma da apresentação das informações, a padronização de formas de contato, o incentivo à participação, a orientação por meio dos sites institucionais do Governo do Estado, a melhoria dos sistemas de TI, de coordenação e de governança.

Palavras-chave: ouvidoria, governança, controle público, participação pública.

## **ABSTRACT**

Dissertation elaborated according to the term of reference made by FGV and the Public Management Secretariat of the São Paulo State Government (SGP), whose objective is to analyze and propose improvements to the semiannual report of São Paulo's "state ombudsmen".

The semiannual report is a compilation of all the São Paulo's "state ombudsmen" information, made by SGP. The dissertation analyzes the report and the processes that regard its elaboration. Therefore, it aimed the understanding of: the "state ombudsmen" institutional role, despite their lack of independence; the types of analysis on it, with quantitative comparisons that doesn't consider different realities; the information flow, from the moment the citizen makes his manifest to the delivery of the report, considering the different channels; IT system underutilized; misinterpretation of the "ombudsmen" role, informally coordinated by the SGP.

After the analysis, improvement suggestions have been made, regarding issues such as: presentation, standards, participation, communication, IT system and governance.

Keywords: ombudsman, governance, public control, public participation.

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 - Comparativo entre Ombudsman e Ouvidoria pública	18
Quadro 2 – Conjunto 1 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	32
Quadro 3 – Conjunto 2 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	34
Quadro 4 – Conjunto 3 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	39
Quadro 5 – Conjunto 4 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	41
Quadro 6 – Conjunto 5 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	42
Quadro 7 – Conjunto 6 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	52
Quadro 8 – Conjunto 7 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	53
Quadro 9 – Conjunto 8 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	54
Quadro 10 – Conjunto 9 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	55
Quadro 11 – Conjunto de 10 Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	55
Quadro 12 – Conjunto 11 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	57
Quadro 13 – Conjunto 12 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública	59

## Lista de Figuras

Figura 1 – Desenho simplificado do Fluxo de Informação desde o evento que pode ocasionar a manifestação até a confecção do Relatório Semestral	25
Figura 2 - Representação hipotética da melhoria da satisfação do usuário concomitantemente ao aumento de reclamações.	30
Figura 3 - Situação hipotética na qual a melhoria de um serviço A afeta a percepção dos cidadãos em relação aos serviços B e C.	31
Figura 4 – Parte da página web exibida ao usuário após clicar na opção Fale Conosco no sítio da ARSESP.	35
Figura 5 – Parte da página web exibida ao usuário após clicar caso deseje entrar em contato por e-mail no sítio da ARSESP	36
Figura 6 – Números relativos da evolução de Solicitações de Informação, Reclamações e Total Geral das manifestações entre o 2º. Semestre de 2004 e 2º. Semestre de 2010. (Dados do 2º semestre de 2004 considerados iguais a 1)	36
Figura 7 – Extrato da página inicial do sítio da FAPESP	38
Figura 8– Extrato da página exibida ao usuário na página de acesso a Ouvidoria da FAPESP	38
Figura 9 – Página inicial do sítio Portal das Ouvidorias do Governo do Estado de São Paulo	43
Figura 10 – Busca de Ouvidorias por Secretaria	43
Figura 11 – Lista das Secretarias existentes no Portal de Ouvidorias	44
Figura 12 – Lista de órgãos subordinados à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho mostradas no Portal das Ouvidorias	44
Figura 13 – Tela mostrada para que o cidadão faça sua manifestação à Ouvidoria da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho - Sede	45
Figura 14 – Página mostrada ao usuário no caso de manifestações à Ouvidoria da Pinacoteca.	46
Figura 15 – Lista de órgãos subordinados à Secretaria do Desenvolvimento mostrada no Portal das Ouvidorias	47
Figura 16 – Página de erro mostrada no Portal das Ouvidorias para qualquer uma das opções Por Temas, Por Órgão ou De A a Z.	47
Figura 17 – Página Inicial do Portal do Cidadão do Governo do Estado de São Paulo	48
Figura 18 – Lista das Secretarias mostradas na página de Serviços do Portal do Cidadão	49
Figura 19 – Lista de órgãos subordinados à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho	49
Figura 20 – Parte da página de serviços executados pela Sede da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho mostrando o serviço de Ouvidoria ao final	50
Figura 21 – Página mostrada ao clicar no serviço de Ouvidoria	51
Figura 22 – Página de erro exibida ao tentar clicar na página da Ouvidoria	51
Figura 23 – Exemplo de um Painel ou Dashboard, onde todas as informações relevantes ficam disponíveis para o monitoramento ou tomada de decisão.	57
Figura 24 – Exemplo de um Painel ou Dashboard	58

## Sumário

1. Introdução	11
1.1. Considerações sobre o Termo de Referência	12
1.2. Considerações sobre o Relatório Semestral	12
1.3. Considerações sobre as entrevistas com as Ouvidorias	12
2. Antecedentes	13
2.1. O Estado Moderno	14
2.2. Ombudsman	14
2.3. A ouvidoria pública brasileira	17
3. As Ouvidorias Públicas do Estado de São Paulo	20
3.1. Competências	20
3.2. Formato do relatório semestral	21
3.3. O Ouvidor	21
3.4. Direitos do cidadão	22
4. Diagnóstico e recomendações	23
4.1. Fluxo de Informação	24
4.2. A Materialização da Vontade	26
4.3. Incentivo à Manifestação	33
4.4. Manifestação x Solicitação de Informação	34
4.5. Descrédito como fator desmotivador	39
4.6. Dificuldade de se Manifestar como fator desmotivador	41
4.7. As Manifestações x Número de Usuários x Perfil dos Usuários	52
4.8. Consistência e Integridade	53
4.9. Estatísticas de meio de manifestação	55
4.10. Oportunidade e Acessibilidade	56
4.11. Envolvimento e Aproximação	58
5. Conclusão	59
5.1. Formato do Relatório	60
5.2. Ferramentas	61
5.3. Governança	62
5.4. O relatório semestral e a política de ouvidorias públicas	63
Referências	65
ANEXOS	68
Anexo A – Termo de Referência	68

Anexo B – Roteiro para Entrevista	70
Anexo C – Relação de entrevistados	71

## **1. Introdução**

Este estudo consiste no trabalho final do curso de mestrado profissional em Gestão e Políticas Públicas, em que o grupo de alunos abordou o acompanhamento das Ouvidorias do Governo do Estado de São Paulo.

O trabalho atende ao Termo de Referência acordado entre a FGV e a Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo (SGP), que identificava a situação problema e estabelecia objetivos ao estudo. De acordo com o termo, a Secretaria, responsável pela elaboração do relatório semestral de acompanhamento das Ouvidorias Públicas dos órgãos estaduais, deseja aperfeiçoar os mecanismos de elaboração do relatório, de modo que seja um efetivo instrumento de gestão.

Desse modo, ainda de acordo com o Termo de Referência, o grupo teve como objetivo propor uma sistemática de trabalho para a SGP para uma efetiva atuação no acompanhamento das Ouvidorias Públicas, considerando uma proposta de estruturação do trabalho e de canais de comunicação da Secretaria, uma proposta de sistemática de encaminhamento, monitoramento das sugestões e providências, e sua revisão periódica.

Para a realização deste trabalho, foram realizadas entrevistas com ouvidores públicos de órgãos da administração direta e indireta do Governo do Estado de São Paulo, o Ouvidor-Geral da União, profissionais da SGP envolvidos com a elaboração do relatório semestral e profissionais ligados indiretamente às Ouvidorias. Além disso, foram analisados relatórios produzidos pela SGP, pelas ouvidorias e por outros órgãos do Governo, sites oficiais de canais de comunicação entre governo e cidadão, redes sociais, além de bibliografia sobre o assunto.

O trabalho divide-se em três partes: O referencial teórico para a elaboração do trabalho, o diagnóstico, que explica como são as Ouvidorias Públicas paulistas, a forma como o cidadão interage com elas, a opinião dos próprios ouvidores e o relatório semestral, e finalmente, as proposições para a Secretaria de Gestão Pública.

## **1.1.Considerações sobre o Termo de Referência**

Apesar do Termo de Referência ressaltar a necessidade de se fazer proposições não óbvias, esta atividade pode não ser tão óbvia; o que é óbvio para alguns pode ser considerado obscuro ou pouco importante para outros.

Optou-se por incluir nesta análise todas as sugestões que foram consideradas importantes e/ou necessárias para que os objetivos propostos pelo Termo de Referência sejam de fato atingidos.

Optou-se também por não classificar as sugestões apresentadas em medidas de curto, médio e longo prazo, uma vez que a oportunidade de implementação, eventualmente afetada por fatores técnicos e políticos, pode ser avaliada pela Secretaria de Gestão Pública.

O Anexo A contém as partes relevantes do Termo de Referência, no qual a realização deste trabalho se baseou.

## **1.2.Considerações sobre o Relatório Semestral**

O presente trabalho tem como objeto de estudo o Relatório Semestral das ouvidorias públicas do Governo do Estado de São Paulo. Entretanto, pelo fato de ser um relatório confidencial e a partir do comprometimento dos autores com a Secretaria de Gestão Pública em não divulgá-lo, não há neste trabalho nenhuma transcrição literal de seu texto.

Para que fosse possível ilustrar as observações e recomendações quanto a seu conteúdo, foram elaboradas descrições genéricas e abrangentes, suficientes para que se compreendam os argumentos aqui presentes.

## **1.3.Considerações sobre as entrevistas com as Ouvidorias**

Para a compreensão do contexto o qual o Relatório Semestral estava inserido, seria fundamental entender as Ouvidorias. Assim, foi feita uma seleção que permitisse uma amostragem que representasse a variedade de órgãos e serviços existentes na estrutura pública estadual, de acordo com os critérios:

- **Número de Manifestações:** Ouvidorias com as maiores, as menores e com grau intermediário de quantidades de manifestações.
- **Áreas de Atuação:** Ouvidorias de Secretarias com distintas formas de atividade: transporte, educação, saúde, segurança pública, energia, saneamento, etc.
- **Atendimento ao Público:** Ouvidorias de órgãos que fazem tanto atendimento direto ao cidadão quanto as de órgãos de área meio.
- **Regimes Diferentes:** Ouvidorias de órgãos da administração direta, de economia mista, concessionárias e agências reguladoras.

Procurou-se estabelecer contato com a maior quantidade possível de ouvidorias, por todos os meios disponibilizados para contato, sendo que foi explicado a cada uma delas o intuito do trabalho. A receptividade foi variada, muitas das Ouvidorias se colocaram à disposição, entretanto, algumas não puderam participar. O Anexo C contém a relação das Ouvidorias e pessoas com as quais conseguimos conversar e também aquelas que infelizmente não conseguimos conversar.

Como complemento ao desenvolvimento do trabalho e também com o objetivo de tentar olhar para o problema sobre outro ângulo, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) também fez parte das ouvidorias entrevistadas. Nesta entrevista foi possível identificar questões semelhantes, na relação entre a OGU e as ouvidorias de órgãos do governo federal, às enfrentadas pela SGP com as ouvidorias estaduais.

Foi garantido a todos os Ouvidores o direito ao anonimato e explicitado que não seria possível ligar um fato diretamente a uma Ouvidoria específica.

## **2. Antecedentes**

Ao se estudar as ouvidorias públicas é necessário compreender o surgimento do conceito na Administração Pública no mundo e no Brasil e seu potencial de adaptação. Dessa forma, remete-se inicialmente ao conceito de ombudsman, as suas diferentes interpretações e a tentativa de adaptação no Brasil sob a forma da ouvidoria pública.

## 2.1.O Estado Moderno

O surgimento do Estado Moderno se dá como produto de uma intensa divisão de trabalho e da ascensão do capitalismo. No decorrer dos séculos, o Estado Moderno passou por inúmeras mudanças passando por regimes autoritários até alcançar a democracia.

A evolução do Estado Moderno pode ser segmentada em quatro fases: “i) a conquista dos direitos civis através da revolução liberal; ii) os direitos políticos conquistados pela revolução democrática; iii) os direitos sociais com a revolução social; e iv) direitos republicanos com a revolução republicana.” (BRESSER-PEREIRA, 2009)

Verifica-se que, em cada um desses momentos evolutivos a sociedade civil foi aos poucos conquistando maior influência (poder político) sobre os governos<sup>1</sup>.

Na grande maioria dos Estados democráticos, existem inúmeros mecanismos de controle social, isto é, procedimentos e processos que se prestam a exigir do gestor público a responsabilidade e *accountability* de seus atos enquanto governante, visando à proteção, num sentido mais amplo, do erário público, dos direitos individuais.

Mandados de segurança, ação popular, mandados de injunção, *habeas data*, petições genéricas para acesso a informações sobre atos de gestão, constituição de instituições sem fins lucrativos com o objetivo de fiscalizar os governantes e inclusive, formatos institucionais como as ouvidorias, além do Ministério Público e órgãos fiscalizadores externos como os tribunais de contas, hoje se prestam como mecanismos de controle.

Neste cenário, e mirando o foco do presente trabalho, podem-se identificar as Ouvidorias do Estado de São Paulo como mecanismos de controle do Estado pela sociedade.

## 2.2.Ombudsman

De acordo com Tácito (1988), o primeiro ombudsman surgiu na Suécia em 1810. Eleito pelo Parlamento sueco, o comissário de justiça (*justitieombudsman*) tinha a função de supervisionar a observância das leis e regulamentos pelos servidores públicos e juízes.

---

<sup>1</sup> Sobre este assunto ver (Bresser Pereira, 2009, pag. 32).

O sistema foi transferido e adaptado a diversas outras nações. “[...] foi tal a derivação do ombudsman aos mais diversos países e às mais variadas línguas, que a tarefa de tentar oferecer uma definição unívoca do mesmo é praticamente impossível.” (BEZERRA, 2010, p.46).

[...] supõe uma dificuldade adicional compreender sob uma mesma acepção um ombudsman configurado em países com distintos sistemas de governo ou cujas formas de estado não coincidam. As particularidades de cada ordenamento jurídico tornam muito difícil uma referência unitária acerca do instituto. (BEZERRA, 2010, p.46).

Entretanto, para fins de comparação com o modelo de ouvidorias públicas do Estado de São Paulo, será analisado o modelo sueco original, do qual derivaram todos os demais.

O ombudsman é “um instituto de direito administrativo de natureza unipessoal e não-contenciosa, funcionalmente autônomo e formalmente vinculado ao Legislativo, destinado ao controle da administração, e nessa condição, voltado para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão” (GOMES, 1987, p.1). Ele “acompanha e fiscaliza a regularidade da administração [...], apreciando queixas que lhe são encaminhadas ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos.” (TÁCITO, 1988, p.18).

De acordo com o capítulo 13, artigo 6 da Constituição da Suécia (*Regeringsformen* ou *Instrument of Government*), o ombudsman “deve supervisionar a aplicação de leis e outras regulações no serviço público” (SUÉCIA, 1975, tradução nossa).

Os seus poderes são limitados, sem “competência anulatória, disciplinar ou criminal” (TÁCITO, 1988, p.18), ou seja, a atuação do ombudsman é qualificada como uma “magistratura de persuasão” (GOMES, 1987, p.1), pois a sua advertência “contribui, expressivamente, para a contenção dos abusos do poder administrativo.” (TÁCITO, 1988, p.18). Entretanto, a fiscalização do ombudsman recai “sobre todos os órgãos e agentes da administração” (GOMES, 1987, p.2).

Desse modo, o ombudsman representa um sistema de defesa de direitos ameaçados pelo Estado.

Uma das características básicas da instituição é sua postura de guardião dos direitos dos cidadãos da administração pública. [...] É absolutamente indissociável da figura do ombudsman sua proteção aos cidadãos frente ao poder do Estado, fato explícito em todas as legislações de países que contam com esse instituto. (GOMES, 1987, p.3).

A pessoa que ocupa a posição de Ombudsman deve ter “elevados atributos pessoais, como notável saber, ilibada reputação, reconhecida solvência moral, espírito público, reconhecido senso de justiça e equidade” (GOMES, 1987, p.1). Trata-se de função de “autoridade e prestígio, conferindo-lhe singular importância e força moral que caracteriza suas intervenções junto ao poder público.” (GOMES, 1987, p.1).

A autonomia funcional do ombudsman é requisito imprescindível e, para que sua atuação seja eficaz, ele não poderá estar sob a influência de autoridades ou sujeito a mandato imperativo de qualquer espécie. Deverá, ainda, ter garantias de inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos e mandato determinado. (GOMES, 1987, p.2)

O primeiro simpósio latino-americano do ombudsman<sup>2</sup> já estabelecia que o titular da instituição

deve gozar da mais ampla independência funcional e política [...] deve contar com a plena disponibilidade dos meios materiais e jurídicos adequados para o seu desempenho, o acesso total e irrestrito às fontes de investigação que considere pertinentes, a autonomia orçamentária para a designação de pessoal e a necessária capacidade de ação” (apud GOMES, 1987, p.2, tradução nossa).

De acordo com o capítulo 8, artigo 11 da Lei do Parlamento Sueco (*Riksdagsordningen* ou *The Riksdag Act*), os *ombudsmen* (quatro, um ombudsman-chefe e três ombudsmen) são eleitos individualmente pelo parlamento (*Sveriges Riksdag*) com mandato de quatro anos. Eles podem ser destituídos do cargo pelo parlamento, a partir da iniciativa de um comitê (*Committee on the Constitution*), em um procedimento “que se desenvolve em várias etapas, buscando evitar que um determinado partido político imponha algum nome.” (BEZERRA, 2010, p.48). Para evitar interferências no desempenho da função, de acordo com o capítulo 8, artigo 5 da Lei do Parlamento Sueco, a remuneração do ombudsman é definida por um conselho de três membros, eleitos pelo *Riksdag*, que têm mandato dos mesmos quatro anos dos *ombudsmen*.

---

<sup>2</sup> SIMPOSIO LATINOAMERICANO DEL OMBUDSMAN, 1º, 1985, Buenos Aires.

### **2.3.A ouvidoria pública brasileira**

O conceito do defensor do povo, que fiscaliza a administração pública defendendo direitos do cidadão, só passou a fazer sentido com o fim do regime autoritário no Brasil. Manoel Camargo e Gomes, ombudsman da primeira experiência brasileira, no Município de Curitiba, retrata, em artigo de 1987, o contexto da época:

Os efeitos gerados no seio da administração pública do Brasil pelo regime autoritário e de tendência tecnocrática vigente nas últimas décadas, a complexificação e a multiplicação de instrumentos de intervenção do Estado na sociedade, as limitações dos atuais meios institucionais de proteção aos direitos do cidadão e as deficiências dos atuais meios de controle dos atos administrativos tiveram como corolário, de um lado, a neutralização dos direitos de cidadania e, de outro, a falta de eficiência e credibilidade da administração pública brasileira. Ao mesmo tempo em que ocorreu um cerceamento fatídico do direito de defesa do indivíduo diante do Estado, processou-se um vigoroso estrangulamento do acesso do cidadão ao controle e avaliação da gestão pública provocando a asfixia do próprio aparelho administrativo. (GOMES, 1987, p.20)

Assim, a sociedade brasileira passou a amadurecer a ideia do ombudsman com o início da democracia, nos anos 80.

A reversão deste processo, abrindo espaços para o cidadão exercer seu direito de avaliação e controle da gestão pública, denunciando e representando contra erros e injustiça praticados pelo Estado, é necessária não só para o resgate dos direitos de cidadania, como também para a oxigenação, o aprimoramento e a humanização dos serviços administrativos. (GOMES, 1987, p.21)

De acordo com Bezerra (2010), algumas vozes solitárias tentaram, em vão, inserir a discussão do ombudsman na administração pública brasileira por meio de projetos de lei no período dos anos 80, principalmente durante a Assembleia Constituinte: Da Câmara dos Deputados, duas de 1981, uma para a criação de uma Procuradoria Geral do Povo e outra que propunha uma Procuradoria Geral do Poder Legislativo; Outra em 1984, que tentou a instituição de uma Procuradoria Popular. Do Senado, em 1983, houve a proposta do ombudsman como solução para a corrupção, e, em 1984, a Ouvidoria Geral. Em 1986, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos) propôs a instituição de um Defensor do Povo, que seria nomeado pela Câmara dos Deputados, com poderes de proteção das pessoas prejudicadas por atos abusivos de autoridades. Nenhuma teve sucesso.

Havia outros interesses em jogo, e é que o então Procurador Geral da República, Sepúlveda Pertence, que era um dos integrantes da Comissão Afonso Arinos, conseguiu influenciar os trabalhos da Constituinte através de um coeso lobby formado pelos membros do Ministério Público. Através da Carta de Curitiba, documento que apresentava as reivindicações da categoria profissional à Assembléia Nacional Constituinte, os promotores de todo o país pediam, entre outras coisas, a absorção, pelo Ministério Público, da função de ombudsman – sugerida pelo Anteprojeto Afonso Arinos<sup>3</sup> (SILVA, 2007 apud BEZERRA, 2010, p.63)

Desse modo, promulgada a Constituição Federal de 1988, a função do ombudsman fora assumida pelo Ministério Público.

Em paralelo, a partir da década de 80, foram surgindo na administração pública brasileira organismos aos quais os cidadãos podem dirigir-se para fazer reclamações acerca de má administração: as ouvidorias públicas.

A quantidade e diversidade destas ouvidorias – desenhadas em conformidade com o gosto de cada Administração pública, sem responder aos essenciais critérios definidores do conceito de ombudsman – torna difícil sua categorização como ombudsman. (BEZERRA, 2010, p.69)

As principais diferenças entre o ombudsman e a ouvidoria pública são demonstradas no Quadro 1:

	Ombudsman	Ouvidoria pública
Composição	Uma única pessoa na administração (ou grupo subordinado ao Ombudsman-chefe, no caso sueco)	Em diversos entes da federação e órgãos públicos
Independência	Eleito pelo Legislativo, com mandato e orçamento próprio. Destituído somente pelo parlamento, a partir da iniciativa de um comitê, em procedimento de várias etapas	Pode ser Subordinado ao chefe do Executivo, Ministério Público e/ou à liderança da instituição
Marco Legal	Estabelecido na constituição	Não há previsão na Constituição. Estabelecida por lei, decreto, portaria ou delegação do gestor.

Quadro 1 - Comparativo entre Ombudsman e Ouvidoria pública

Fonte: SUÉCIA, 1975; BEZERRA, 2010. Elaboração própria

<sup>3</sup> SILVA, Carlos Bruno Ferreira da. Defensor do povo: contribuições do modelo peruano e do instituto romano do tribunate da plebe. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 30, pp.146-155, jan./jun. 2007.

Importante ressaltar que o termo “ouvidoria” é utilizado desde os tempos do Brasil-Colônia. Entretanto, representa conceito diferente do aplicado atualmente.

No Brasil-Colônia, a figura marcante do Ouvidor Geral tinha por função a aplicação da lei da metrópole [...]. Ciente de acontecimentos na Colônia, o Ouvidor-Geral limitava-se a reportá-los ao titular do poder, de acordo com os interesses da Coroa, não exercendo a representação do cidadão diante de um órgão público. (GABRA; ROSSI, 2007, p.21)

Apesar de manter o mesmo nome, o conceito da ouvidoria pública brasileira muda de oposto, de forma idiossincrática: de representante do rei, passa a ser, atualmente, representante do povo. Assim, a ouvidoria pública é

uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Funciona como um canal de comunicação direto entre o cidadão e o Estado, permitindo que o cidadão com suas críticas e sugestões, colabore para a melhoria do serviço prestado pelo governo de qualquer esfera. [...] A ouvidoria tem por propósito conhecer o grau de satisfação do usuário de serviço público; buscar soluções para as questões levantadas; **oferecer informações gerenciais e sugestões ao dirigente do órgão, visando o aprimoramento da prestação do serviço** (CGU, 2009, p.6, grifo nosso).

De acordo com a Controladoria-Geral da União,

Há vários modelos e iniciativas de implementação ou ouvidorias na administração pública brasileira: ouvidorias formalmente constituídas por lei, por decreto, por portaria ou simplesmente atuando a partir da delegação do gestor. (CGU, 2009, p.2).

Desse modo, cada administração, no limite, decide como será a sua ouvidoria.

Há ouvidores públicos com mandato previamente definido; outros nomeados para cargos formalmente criados, ou apenas designados para o exercício da função; escolhidos por meio de consulta popular ou por órgãos de representação da sociedade por indicação ou designação de autoridade.

Diante das diferenças e especificidade de cada instituição, as ouvidorias vêm definindo suas próprias competências e prerrogativas, estabelecendo maneiras diferentes de agir e se institucionalizar, com o objetivo de se constituírem em órgãos de defesa dos interesses do cidadão junto às unidades às quais se vinculam. (CGU, 2009, p.2).

### 3. As Ouvidorias Públicas do Estado de São Paulo

Em 1999, a Lei Estadual nº 10.294/99 estabeleceu a defesa dos usuários de serviços públicos do Estado de São Paulo, criando, para isso, as ouvidorias públicas que passaram a integrar a estrutura da Administração:

Artigo 8º - O usuário tem direito ao controle adequado do serviço.

§ 1º - Para assegurar o direito a que se refere este artigo, serão instituídas em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos no Estado de São Paulo:

a) Ouvidorias [...] (SÃO PAULO, 1999)

#### 3.1. Competências

De acordo com o art. 9º da Lei 10.294/99, a ação das Ouvidorias se pauta no recebimento de sugestões, reclamações ou denúncias apresentadas pelos usuários de serviços públicos do Estado de São Paulo, que devem providenciar o encaminhamento dessas informações às autoridades competentes, visando uma maior efetividade dos serviços disponibilizados para a população, a preservação dos direitos dos usuários de serviços públicos e a repressão a atos de improbidade e ilícitos administrativos:

Artigo 9º - Compete à Ouvidoria avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à Comissão de Ética, visando à:

I - melhoria dos serviços públicos;

II - correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos;

III - apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos;

IV - prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei;

V - proteção dos direitos dos usuários;

VI - garantia da qualidade dos serviços prestados.

Parágrafo único - **As Ouvidorias apresentarão à autoridade superior, que encaminhará ao Governador, relatório semestral de suas atividades, acompanhado de sugestões para o aprimoramento do serviço público.** (SÃO PAULO, 1999, grifo nosso)

Além disso, fica como incumbência das Ouvidorias a emissão de relatório semestral contendo as atividades realizadas e sugestões para o aprimoramento do serviço público.

O relatório semestral começa a ser elaborado a partir da edição do Decreto 49.067 de 22 de Outubro de 2004, que estabelece que cada Ouvidoria deverá apresentá-lo aos respectivos superiores imediatos, visando a melhoria dos serviços públicos disponibilizados à população.

Os superiores imediatos providenciarão a remessa dos relatórios aos seus respectivos Secretários e Procuradores Gerais que, por sua vez, os encaminham ao Secretário responsável pela consolidação de seu conteúdo. Esta Secretaria remeterá o relatório consolidado ao Governador, incluindo sugestões e indicações de providências. O formato dos relatórios expedidos pelas Ouvidorias deve seguir a estrutura apresentada no sistema informatizado de rede apresentado no Decreto 50.656/06.

O Decreto 51.561 de 2007 estabelece que a Secretaria de Gestão Pública tem a competência de consolidação de todos os relatórios expedidos pela Ouvidoria e remetê-lo ao Governador do Estado. Anteriormente a atividade pertencia à Casa Civil.

### **3.2.Formato do relatório semestral**

Tanto o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 10.294/99, citado anteriormente, quanto o art. 1º do Decreto nº 49.067/04 instruem que as Ouvidorias, ao expedirem os relatórios semestrais, deverão elaborá-los acompanhados de sugestões para o aprimoramento do serviço público.

Artigo 1º - Para os fins do disposto no parágrafo único do artigo 9º da Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, as Ouvidorias deverão apresentar, aos respectivos superiores imediatos, relatórios semestrais de suas atividades, acompanhados de sugestões para aprimoramento do serviço público, elaborados de maneira simples e concisa. (SÃO PAULO, 2004)

### **3.3.O Ouvidor**

As competências e prerrogativas do ouvidor são estabelecidas no art. 1º do Decreto 44.074/99:

Artigo 1º - Compete aos ouvidores do serviço público:

II - agilizar a remessa de informações de interesse do usuário ao seu destinatário;

VI - identificar problemas no atendimento do usuário;

VII - sugerir soluções de problemas identificados ao dirigente do órgão em que atue;

VIII - propor a correção de erros, omissões ou abusos cometidos no atendimento ao usuário;

X - estimular a participação do cidadão na fiscalização e planejamento dos serviços públicos;

XI - estimular o órgão em que atue a explicar e informar ao usuário sobre os procedimentos adotados até a prestação do serviço. (SÃO PAULO, 1999)

O artigo 2º do mesmo decreto estabelece que o ouvidor é subordinado ao dirigente do órgão:

Artigo 2º - O Ouvidor deve reportar-se diretamente ao dirigente do órgão no exercício de suas funções e atuar em parceria com os agentes públicos a fim de promover a qualidade do serviço, a busca e a menção da eficiência e da austeridade administrativa.

§ 1º - O Ouvidor apresentará relatórios semestrais ao dirigente do órgão em que atua, sem prejuízo dos relatórios parciais que se fizerem necessários.

§ 2º - O Ouvidor manterá permanentemente atualizadas as informações e estatísticas referentes às suas atividades, constantes de aplicativos que serão disponibilizados na Rede Executiva do Governo. (SÃO PAULO, 1999)

### **3.4.Direitos do cidadão**

O art. 3º da Lei nº 10.294/99, estabelece direitos básicos do usuário de serviço público: direito à informação; direito à qualidade na prestação de serviços e o controle adequado do serviço público.

Artigo 3º - São direitos básicos do usuário: [...]

III - o controle adequado do serviço público. (SÃO PAULO, 1999)

O art. 8º da Lei estabelece a forma pela qual o usuário do serviço público alcançará o resguardo de seus direitos e exercerá um controle social dos serviços públicos disponibilizados será através das Ouvidorias Públicas.

Artigo 8º - O usuário tem direito ao controle adequado do serviço.

§ 1º - Para assegurar o direito a que se refere este artigo, serão instituídas em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos no Estado de São Paulo:

a) Ouvidorias (SÃO PAULO, 1999)

Estabelecidas as ouvidorias públicas do Estado de São Paulo, a partir desse ponto, analisaremos, seu trabalho, a forma como as manifestações de cidadãos são registradas, compiladas e encaminhadas ao Governador do Estado.

#### **4. Diagnóstico e recomendações**

Considerando a situação problema “Como tornar o Relatório Síntese Semestral um efetivo instrumento de tomada de decisão?”, sua solução passa por ações relacionadas à Tecnologia da Informação, à Administração e até à Psicologia, ou “Decisões de alta qualidade exigem informações de alta qualidade” (Laudon, 2010, pág. 460), ou seja, informações de baixa qualidade ou não confiáveis podem levar, e muitas vezes levam, à tomada de decisões de baixa qualidade e até mesmo a decisões equivocadas.

Transformar o Relatório Semestral em um efetivo instrumento de gestão passa por garantir que as informações utilizadas para sua confecção sejam de alta qualidade. Dentro deste contexto pode-se dizer que várias coisas podem afetar as informações e comprometer as decisões. Ainda segundo Laudon (2010, pág. 460), as principais dimensões que afetam a qualidade das decisões são:

- **Acurácia**
- **Integridade**
- **Consistência**
- **Compleitude**
- **Validade**
- **Oportunidade**
- **Acessibilidade**

Partindo deste princípio, é fundamental garantir que as informações geradas e/ou transformadas durante o processo de manifestação do cidadão até a confecção final do Relatório Semestral estejam alinhadas com as dimensões citadas.

## 4.1. Fluxo de Informação

O ponto principal para a compreensão da abordagem é a visão que o Relatório Semestral não pode ser encarado como um relatório, mas como o resultado de um processo de produção complexo que deve ter todas as suas etapas analisadas.

A existência de qualquer vício ou problema significativo durante esse processo pode comprometer o valor do Relatório Semestral como instrumento de gestão. Dessa forma, é necessário que nossa análise comece com a compreensão de como as Ouvidorias funcionam e como as manifestações são feitas.

A figura 1 representa de forma simplificada o processo que culmina com o Relatório Final. É possível observar no topo da figura a existência de serviços diferentes, prestados por diferentes órgãos, que podem gerar uma série de eventos. No contexto atual, evento é qualquer ocorrência dentro de um determinado serviço com capacidade de influenciar um cidadão. São exemplos de eventos:

- Funcionamento inadequado ou falha do serviço
- Funcionamento muito além ou aquém da expectativa do usuário
- Oportunidades de melhorias
- Descaso por parte de atendentes

Esses eventos têm o potencial de influenciar um determinado cidadão a se manifestar, que pode acontecer após a avaliação de uma série de fatores: i) se sua manifestação vai ser ouvida; ii) se é fácil ou difícil se manifestar; iii) seu estado de espírito.

Se decidir se manifestar, a manifestação é captada pela Ouvidoria destino e tratada de acordo com seus procedimentos particulares.

Periodicamente as Ouvidorias geram os relatórios que são enviados à Secretaria de Gestão Pública com as informações necessárias para a confecção do Relatório Semestral.



Figura 1 – Desenho simplificado do Fluxo de Informação desde o evento que pode ocasionar a manifestação até a confecção do Relatório Semestral

Fonte: Elaboração própria

As entrevistas realizadas com as Ouvidorias mostraram que elas executam, em muitos momentos, procedimentos significativamente diferentes para manifestações semelhantes. (Representados pelas diferentes cores, tamanhos e formatos). As manifestações semelhantes em Ouvidorias diferentes são:

- Captadas de formas diferentes
- Processadas de formas diferentes
- Atendidas de formas diferentes
- Incluídas em Relatórios com formatos diferentes
- Finalmente agrupadas “uniformemente” no Relatório Semestral

É importante ressaltar que é compreensível que cada Ouvidoria tem suas peculiaridades relacionadas ao seu público ou ao serviço de seu órgão e não é possível padronizar esse funcionamento. Necessidades especiais de funcionamento não só são desejáveis, como importantes para o melhor atendimento de seus públicos específicos.

Entretanto, ações podem ser tomadas para que manifestações semelhantes sejam tratadas da mesma forma. Essas ações facilitariam a vida do cidadão e também permitiriam que os resultados das Ouvidorias fossem comparados e compreendidos de forma mais adequada.

#### **4.2.A Materialização da Vontade**

Para garantir que os dados apresentados no Relatório Semestral reflitam de fato a realidade, é preciso identificar se todas as manifestações são captadas, ou seja, se a vontade do cidadão em se manifestar realmente foi materializada em uma manifestação.

As manifestações poderão ser utilizadas como instrumento efetivo de gestão se a grande maioria dos cidadãos interessados de fato se manifestar. O objetivo não é somente aumentar a quantidade, mas garantir que seja captada uma amplitude de manifestações que represente as várias clivagens de cidadãos.

Qualquer tipo de viés no processo que incentive ou permita que somente pessoas com acesso a um computador façam sua manifestação, por exemplo, pode segregar o público que fará manifestações, levando à conclusões precipitadas sobre a opinião de seu público.

Um ponto importante que deve ser analisado é o processo de materialização de uma manifestação. Para estabelecer um modelo simplificado para análise, é necessário identificar os principais fatores que podem influenciar a decisão de um determinado cidadão de se manifestar após ele ter sido influenciado por um evento. Uma vez afetado pelo evento, é possível afirmar que existem fatores que podem influenciar positivamente e negativamente a possibilidade do cidadão se manifestar. É possível intuitivamente citar os seguintes fatores que influenciam a decisão de se manifestar:

- **Vontade Inicial** – A vontade inicial ou importância seria a necessidade do cidadão em se manifestar. No caso de uma crítica ou denúncia, por exemplo, maior será a necessidade de manifestação quanto maior ou mais grave for a mesma. No caso do Metrô, por exemplo, a vontade ou necessidade de reclamação de superlotação seria maior que a vontade de reclamação sobre a limpeza inadequada de uma estação. Esse fator influencia positivamente.
- **Descrédito** – O descrédito seria a desconfiança do cidadão se sua manifestação será levada a sério ou se algo pode realmente ser feito em relação a ela. Ou seja, se ele acha que nada vai ser feito em relação à sua manifestação, seu descrédito é alto. Se ele confia que alguém dará prosseguimento, o descrédito é zero. Esse fator é sempre “numericamente” positivo ou zero.
- **Dificuldade** – Este fator mede as dificuldades existentes para o cidadão fazer sua manifestação. O valor numérico deste fator é sempre positivo já que sempre existe a necessidade de algum esforço por parte do cidadão para que a manifestação seja feita.
- **Estado de Espírito** – Este fator representa o estado de espírito em que o cidadão se encontra no momento em que surge o impulso inicial para a manifestação. Este fator não está simplesmente relacionado ao humor e representa mais a fragilidade emocional que está associada ao cidadão no momento em que usa o serviço. Em média, por exemplo, o estado de espírito de alguém que vai visitar o Zoológico é mais positivo do que de alguém que vai a um hospital por motivo de doença. Ou seja, este fator pode influenciar positivamente ou negativamente.

A tendência ou desejo de um cidadão específico em fazer uma manifestação poderia, então, ser então representada de forma simplificada e intuitiva pela seguinte fórmula ou equação:

$$\begin{pmatrix} \text{Vontade} \\ \text{Final de} \\ \text{Manifestação} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \text{Vontade} \\ \text{Inicial de} \\ \text{Manifestação} \end{pmatrix} - \begin{pmatrix} \text{Descrédito} \\ \text{que algo} \\ \text{será feito} \end{pmatrix} - \begin{pmatrix} \text{Dificuldade} \\ \text{de se} \\ \text{Manifestar} \end{pmatrix} \pm \begin{pmatrix} \text{"Estado} \\ \text{de} \\ \text{Espírito"} \end{pmatrix} \quad (1)$$

Equação 1 – Representação matemática simplificada da Vontade Final de Manifestação de um cidadão e dos componentes que a influenciam

Após a ocorrência de um evento que estimule o cidadão a se manifestar, o fator **Vontade Inicial de Manifestação** passa a ter um valor positivo, ou seja, ele tem inicialmente vontade de se manifestar.

Logo em seguida ele pode pensar se sua manifestação vai ou não ser levada a sério ou se vai ter algum efeito prático. Se ele tiver algum **Descrédito** em relação a como sua manifestação será encarada, diminui “numericamente” sua vontade de se manifestar.

Da mesma forma, se tiver qualquer **Dificuldade de se Manifestar**, sua vontade de se manifestar pode ser novamente diminuída numericamente.

E dependendo de seu **Estado de Espírito**, ou fragilidade, sua vontade de manifestação pode aumentar ou diminuir.

Se sua **Vontade Final de Manifestação** ainda for positiva, o cidadão se manifesta; se for negativa ou zero, não.

Assim, o cidadão somente fará sua manifestação se os fatores desestimulantes forem menores que sua vontade inicial de se manifestar. Quanto maiores os fatores desestimulantes, menor o número de cidadãos que se manifestará.

É importante observar que o Governo não tem como influenciar significativamente tanto a **Vontade Inicial de Manifestação** como o **Estado de Espírito** do usuário. Por outro lado, tanto do **Descrédito** como a **Dificuldade de se Manifestar** estão diretamente subordinados a sua esfera de influência.

O modelo apresentado pela Equação 1 não tem a pretensão de ser o início de uma grande discussão sobre a teoria da escolha. Ele está sendo apresentado para permitir uma discussão sobre o efeito que as diferenças entre os tratamentos dados pelas Ouvidorias ao cidadão e os

diferentes perfis dos próprios cidadãos usuários podem afetar os mecanismos de manifestação.

Voltando ao caso do Metrô, alguém poderia argumentar que a possibilidade do cidadão reclamar sobre a superlotação é menor do que reclamar sobre a limpeza, já que no primeiro caso o problema não pode ser resolvido rapidamente em função da necessidade de muito tempo e de grandes investimentos.

Isso é verdade, mas não porque a *Vontade Inicial de Manifestação* é menor no caso da superlotação e sim porque o *Descrédito* de que algo possa, ou vá ser feito, é muito grande.

Partindo da Equação 1, ou do raciocínio apresentado, fica fácil observar que serviços diferentes que atendem cidadãos diferentes com necessidades diferentes e que oferecem meios de manifestação diferentes acabarão influenciando diferentemente o desejo do cidadão de se manifestar. A principal consequência deste fato é que ele poderá ocasionar valores *quantitativos diferentes para situações semelhantes* ou *valores quantitativos semelhantes para situações diferentes*.

A menos que as condições sejam muito semelhantes entre os serviços ou órgãos, comparações quantitativas possuem validade e aplicabilidade muito limitadas.

É possível analisar um exemplo de dois cidadãos “muito parecidos” que estão, no momento, em duas situações bem diferentes. O primeiro está visitando a Pinacoteca durante suas férias e o segundo está desempregado e sendo atendido em um Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT):

- Quem tem maior probabilidade de reclamar de um problema de limpeza, por exemplo?
- Qual o “Estado de Espírito” de cada um?
- Será que a percepção do direito de se manifestar é a mesma?
- O que é mais importante para cada um deles?

O questionamento apresentado no exemplo deve deixar evidente a possibilidade de distorção de reclamações em diversas situações. Ao extrapolar a situação hipotética para serviços mais amplos e complexos, a distorção pode ser agravada.

Uma consequência apresentada pela Equação 1 é que um órgão que passe a se preocupar em melhorar a qualidade do seu serviço pode ver o número de reclamações aumentar ao invés de

diminuir. Isso porque uma das medidas que o órgão pode adotar é a melhora na captação da opinião dos cidadãos o que poderá ocasionar um aumento nas manifestações e até nas reclamações.

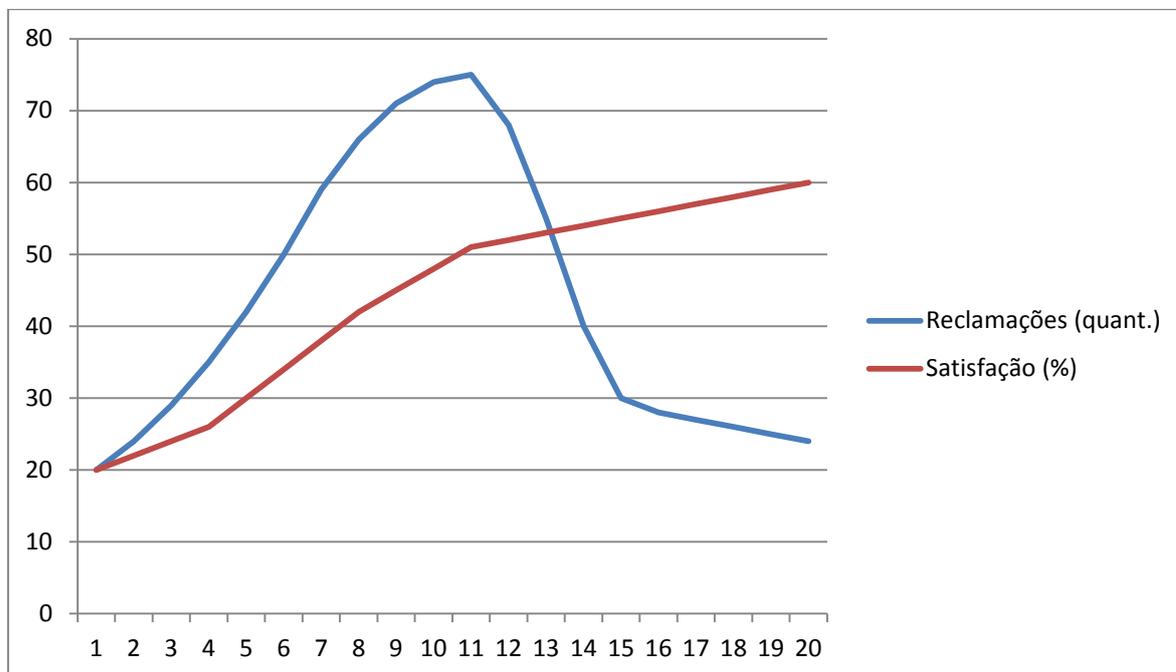


Figura 2 - Representação hipotética da melhoria da satisfação do usuário concomitantemente ao aumento de reclamações.

Fonte: Elaboração própria

O aumento do número de manifestações, principalmente reclamações, pode ocorrer no cenário descrito acima, inclusive de forma concomitante com um aumento da Satisfação do Usuário em relação ao serviço.

Na Figura 2, é mostrada uma possível representação desta situação no decorrer do tempo: mesmo com um aumento significativo na qualidade do serviço e na porcentagem de usuários satisfeitos, o número de reclamações é superior ao do início do processo de melhoria.

A conclusão é que comparações quantitativas entre períodos diferentes de um mesmo serviço também podem possuir validade e aplicabilidade limitadas em situações específicas.

Ainda no exemplo descrito acima, alguém que fizesse unicamente uma comparação quantitativa de reclamações entre os períodos 1 e 11 poderia chegar a conclusão que o serviço piorou. Este pode não ser o caso.

Outro ponto importante é que a percepção de qualidade pode também influenciar a vontade do cidadão de se manifestar. Ele pode passar a reclamar de um serviço, do qual antes não reclamava, quando, depois de entrar em contato com outro serviço de melhor qualidade, percebe que na verdade o primeiro não era tão bom assim.

Nesta situação, a melhoria no serviço prestado por um órgão pode afetar a percepção dos usuários desse serviço em relação a outros serviços prestados por outros órgãos do governo. Isso faria com que a melhora em um serviço público acabasse por afetar indiretamente o valor quantitativo de manifestações em outros órgãos não relacionados diretamente ao primeiro, mas que possuíssem um mesmo subconjunto de usuários.

A Figura 3 representa um exemplo da situação descrita acima. No exemplo, supõe-se que os Serviços A, B e C possuem um subconjunto significativamente grande de usuários comuns e que as condições de prestação dos Serviços B e C não são alteradas durante todo o período e que somente o Serviço A está sofrendo mudanças com o objetivo de melhoria para o cidadão.

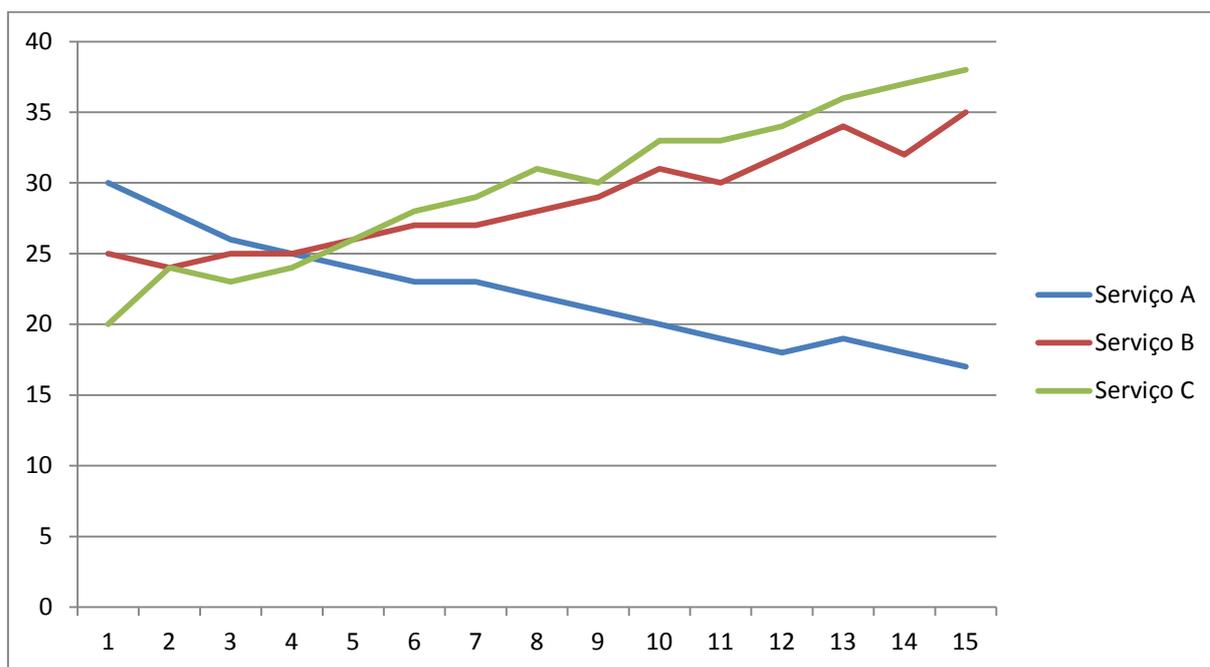


Figura 3 - Situação hipotética na qual a melhoria de um serviço A afeta a percepção dos cidadãos em relação aos serviços B e C.

Fonte: Elaboração própria

Influenciados pelas mudanças no Serviço A, os usuários que também utilizam os Serviços B e C passam a ter sua percepção alterada e com isso passam a reclamar mais, o que poderia ocasionar mais um erro de interpretação.

O Relatório Semestral apresenta atualmente um grande destaque para a comparação entre valores quantitativos de Ouvidorias de órgãos com realidades extremamente diferentes como também entre semestres diferentes de um mesmo órgão. Como mostrado acima essas comparações podem não ter significância.

Outro equívoco está relacionado ao uso de porcentagens para comparar o aumento ou diminuição do número de manifestações de um mesmo órgão quando os valores envolvidos são muito pequenos.

O texto do Relatório Semestral ressalta que na Secretaria de Direitos das Pessoas com Deficiência ocorreu um aumento de 900% no número de manifestações, sem fazer referência aos números envolvidos. Colocada desta forma, o leitor pode ser levado a acreditar que ocorreu um “grande aumento” e que talvez haja necessidade de contratação de pessoal e investimento em infraestrutura.

Na verdade a quantidade de manifestações no 1º. Semestre de 2009 foi de uma e no 1º. Semestre de 2010 a quantidade foi de dez, ou seja, ocorreram apenas nove manifestações a mais. Apesar de matematicamente estar correta, a informação passada induz a uma ideia equivocada.

<b>Sugestões</b>
No formato final do Relatório Semestral é necessário cautela com a apresentação excessivamente quantitativa em relação às manifestações.
A comparação dessas quantidades entre órgãos também deve ser evitada ou feita com cuidado.
Cuidado especial deve ser tomado com porcentagens de forma geral ou quando são apresentadas sem o contexto específico. Alterações percentuais comparativas entre números de diferentes magnitudes podem não ter significado algum.
O modo de apresentação atual pode induzir a interpretações equivocadas.

Quadro 2 – Conjunto 1 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

### **4.3.Incentivo à Manifestação**

O incentivo ao cidadão a fazer manifestações reforça a apropriação do serviço pela população, fazendo dele, de fato, público e oferecendo reais oportunidades aos gestores em compreender as necessidades de seus usuários, o que permite o conseqüente aperfeiçoamento dos serviços prestados.

Esse incentivo acabaria por refletir diretamente no Relatório Semestral já que a tendência seria um aumento da participação do cidadão, com opiniões mais variadas e provavelmente mais representativas.

Para que seja garantida a participação de todos os interessados nesse processo de aperfeiçoamento, com o envio de reclamações e sugestões relevantes para o gestor, há necessidade de uma ampla divulgação sobre a Ouvidoria dentro da esfera de atuação de cada órgão ou de forma unificada pelo Governo Estadual. Alguns pontos devem ser ressaltados para garantir a compreensão mais ampla possível:

- Quais são os direitos do cidadão?
- O que é a Ouvidoria e qual o seu papel?
- O que não é papel da Ouvidoria?
- Como a participação do cidadão ajuda a Ouvidoria a propor mudanças?

Apesar de ampla, o custo dessa divulgação não precisa ser alto. A distribuição de cartilhas e a colocação de cartazes padronizados em alguns pontos estratégicos, aliados à divulgação nos próprios sítios dos órgãos poderiam atingir resultados expressivos sem investimentos vultosos.

Vários dos ouvidores manifestaram durante as entrevistas que os cidadãos que entram em contato nem sempre tem uma ideia clara ou entendem o papel de uma ouvidoria.

Apesar de parecer que este tópico não está relacionado ao Relatório Semestral, ele está diretamente ligado ao início da discussão quando a acurácia foi mencionada. No texto de Laudon (2010) o sentido do termo Acurácia está fortemente ligado à representação da realidade e é justamente este um dos objetivos do Relatório.

<b>Sugestões</b>
<p>A adoção de iniciativas coordenadas para o incentivo da manifestação do cidadão tende a captar uma gama mais ampla de manifestações que reflitam melhor a diversidade dos usuários o que ocasionaria uma melhor aproximação da realidade.</p> <p>Essa melhor aproximação da realidade seria refletida no Relatório Semestral permitindo seu melhor uso como instrumento de gestão.</p>
<p>Juntamente com essas iniciativas seria desejável a divulgação sobre o papel das Ouvidorias como canal de manifestação do cidadão.</p>

Quadro 3 – Conjunto 2 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

#### **4.4. Manifestação x Solicitação de Informação**

O incentivo à manifestação dos cidadãos, descrito no item anterior, deve ser acompanhado de um esclarecimento sobre a quem o cidadão deve recorrer para a obtenção de informações.

É perceptível nos números apresentados no Relatório Semestral a grande quantidade de manifestações feitas às Ouvidorias associadas a solicitações de informação. Este uso desvirtua parcialmente o papel das ouvidorias, conforme também apontado no Relatório de Pré-Diagnóstico da SGP.

Na opinião da grande maioria dos ouvidores entrevistados, esta situação não é encarada propriamente como um problema. Eles encaram com certa naturalidade este papel de provedor de informação.

Observa-se, no entanto, que a opinião é mais forte em locais onde não existe um serviço de atendimento ao usuário bem desenvolvido ou onde os papéis não estão claramente delimitados. Nestes casos, é compreensível a naturalidade com que esta situação é encarada por estas Ouvidorias.

Diferentemente da opinião manifestada no Relatório de Pré-Diagnóstico da SGP não é possível afirmar que, necessariamente, o cidadão usuário enxerga cada vez mais a Ouvidoria como canal de solicitação de informação.

Observando os sítios das Secretarias e órgãos a elas associados é possível encontrar casos onde não há uma distinção clara entre os locais de Solicitação de Informação e de Ouvidoria. Ou seja, pode não ser um caso de preferência do cidadão e sim de falta de outra opção ou falta da devida orientação.

O caso da Agência Reguladora de Saneamento e Energia, ARSESP, é um destes casos. Na página inicial de seu sítio ([www.arsesp.sp.gov.br](http://www.arsesp.sp.gov.br)) existe um link para Fale Conosco e nenhum para Ouvidoria. Clicando em Fale Conosco, o usuário visualiza uma nova página. Parte de seu conteúdo é mostrada na Figura 4 abaixo.

Preenchendo o formulário ele vai para onde? Para Ouvidoria ou para o Setor de Atendimento ao Usuário?



**Fale Conosco**

Dúvidas ou reclamações sobre os serviços de energia elétrica, gás canalizado ou saneamento básico? Ligue primeiro para a concessionária. Caso a situação não seja resolvida ou você não fique satisfeito com a resposta, entre em contato com o Serviço de Atendimento ao Usuário da Arsesp.

**- Por telefone:**

Energia Elétrica: 0800 055 5591  
Gás Canalizado: 0800 770 0427  
Saneamento Básico: 0800 771 6883

**- Por e-mail [clique aqui](#)**

**Para outros assuntos (comentários, sugestões ou críticas), preencha os campos abaixo:**

Nome:

E-mail:

Telefone:

Empresa:

Observações:

**ENVIAR**

Figura 4 – Parte da página web exibida ao usuário após clicar na opção Fale Conosco no sítio da ARSESP.

Se o usuário optar pela manifestação por e-mail, a página da Ouvidoria é exibida conforme mostrado na Figura 5 abaixo.

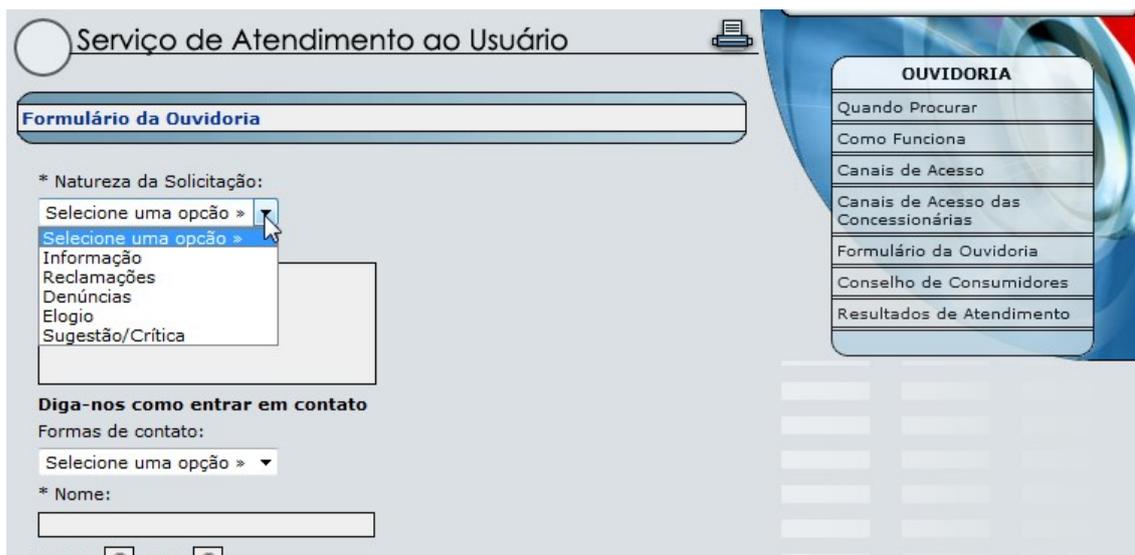


Figura 5 – Parte da página web exibida ao usuário após clicar caso deseja entrar em contato por e-mail no sítio da ARSESP

Retomando a discussão sobre o crescimento das solicitações de informação, o gráfico mostrado na Figura 6 exibe a evolução relativa dos números Total de Manifestações, Total de Reclamações e Total de Solicitações de Informação por semestre tomando como base o 2º. Semestre de 2004 (Números neste semestre considerados iguais a 1) Os dados foram retirados do Relatório de Pré-Diagnóstico.

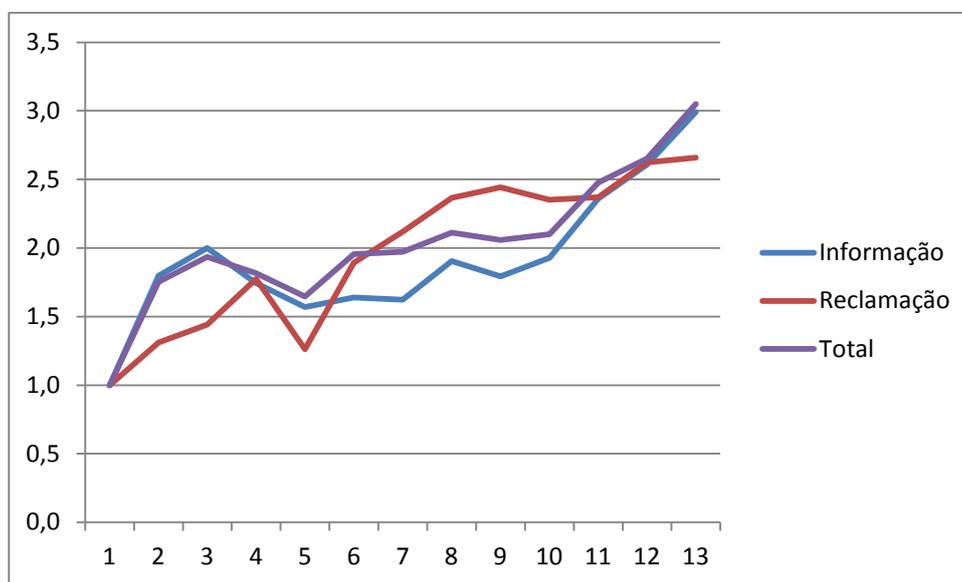


Figura 6 – Números relativos da evolução de Solicitações de Informação, Reclamações e Total Geral das manifestações entre o 2º. Semestre de 2004 e 2º. Semestre de 2010. (Dados do 2º semestre de 2004 considerados iguais a 1)

Fonte: Secretaria de Gestão Pública, Relatório de Pré-Diagnóstico. Elaboração própria

O gráfico mostra um crescimento proporcional semelhante entre as solicitações de informação e as reclamações durante um longo período, tendo ocorrido uma aceleração apenas no último semestre. Há necessidade de analisar os dados do próximo Relatório Semestral para a confirmação ou não desta tendência.

De qualquer forma, este grande volume de solicitações de informação apontam para as seguintes possíveis causas:

- **Dificuldade de obtenção de informações, de modo geral, nos órgãos públicos do Estado** – Concordando de forma ampla com o Relatório de Pré-Diagnóstico.
- **Dificuldade de obtenção de informações específicas nos sítios dos órgãos públicos** – Sítios com navegação difícil, formatação confusa e com pouca atualização.
- **Comodismo** – Segundo alguns dos ouvidores entrevistados algumas pessoas fazem isso sabendo que este é um caminho “mais fácil, rápido e confiável” para obter as informações que precisam. Como fomos lembrados, talvez os caminhos normais sejam difíceis.

Na entrevista com o Ouvidor da FAPESP foi relatada uma experiência em relação ao problema de grande número de solicitações de informação. Na análise feita da instituição, um dos principais problemas que causavam o excesso de solicitações de informação era o desenho do sítio e o outro a falta de instruções claras para o cidadão sobre o papel da Ouvidoria. Partindo dessa análise duas medidas foram tomadas:

- Mudança no desenho do sítio, na qual o link para a Ouvidoria foi trocado de posição e colocado após os links que contém as informações relevantes para o cidadão.
- Instruções mais detalhadas de quando procurar a Ouvidoria

Na Figura 7 é mostrada uma parte do sítio atual da FAPESP ([www.fapesp.br](http://www.fapesp.br)), onde o link da Ouvidoria pode ser visto a direita e abaixo de todos os outros links que contém as informações necessárias e importantes ao cidadão.

Públicos	Atividades e serviços	Quem somos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assessores</li> <li>• Bolsistas</li> <li>• Candidatos a Auxílios</li> <li>• Candidatos a Bolsas</li> <li>• Dirigentes de instituições de pesquisa</li> <li>• Fornecedores</li> <li>• Jornalistas</li> <li>• Pesquisadores</li> <li>• Público geral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agência FAPESP</li> <li>• Agilis</li> <li>• Auxílios</li> <li>• Biblioteca Virtual</li> <li>• Bolsas</li> <li>• Chamadas de propostas</li> <li>• Convênios e acordos de cooperação</li> <li>• Equipamentos multiusuários</li> <li>• Eventos</li> <li>• FAPESP na Mídia</li> <li>• Importação</li> <li>• Oportunidades</li> <li>• Projetos Apoiados pela FAPESP</li> <li>• Programas</li> <li>• Publicações e exposições</li> <li>• Revista Pesquisa FAPESP</li> <li>• SAGe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre a FAPESP</li> <li>• Conselhos e diretores</li> <li>• Coordenações</li> <li>• Sistemática de Análise</li> <li>• Estatísticas e balanços</li> <li>• Portarias e editais</li> <li>• Linha do Tempo</li> <li>• Licitações e Pregões</li> <li>• Localização</li> <li>• Pontos de Apoio</li> <li>• Converse com a FAPESP</li> <li>• Ouvidoria</li> </ul>

Figura 7 – Extrato da página inicial do sítio da FAPESP

Caso o cidadão clique no link da Ouvidoria, a mensagem abaixo é exibida chamando a atenção para o uso que a FAPESP espera que ele faça dos canais de comunicação (Figura 8).

## Ouvidoria

A Ouvidoria da FAPESP ([ouvidoria@fapesp.br](mailto:ouvidoria@fapesp.br)) recebe sugestões, reclamações e denúncias de cidadãos que se consideram não atendidos de forma satisfatória pelos canais usuais de comunicação com a instituição.

Para solicitar informações em geral sobre o funcionamento da FAPESP, informações sobre o andamento de processos, esclarecimentos sobre a operação do SAGe e providências administrativas não utilize este canal: utilize os demais canais do serviço [Converse com a FAPESP](#).

Figura 8– Extrato da página exibida ao usuário na página de acesso a Ouvidoria da FAPESP

Com essas medidas simples o número de manifestações semestrais encaminhadas a Ouvidoria FAPESP caiu mais de 90%. O número de pedidos de informação para a Ouvidoria caiu para praticamente zero e as reclamações também caíram, já que muitas delas eram causadas pela falta de compreensão de regras claramente explicadas nos outros links.

Uma das observações feitas no Relatório Semestral, por exemplo, é que a maioria das solicitações de informação feitas para CESP no período referia-se a concurso público. Esse tipo de ocorrência aponta para duas possibilidades: ou a informação necessária não estava disponível em um local de fácil acesso ou a informação estava disponível e não era completa.

<b>Sugestões</b>
<p>Orientação para os órgãos e Ouvidorias sobre a padronização de papéis relacionados ao fornecimento de informações.</p> <p>A desvirtuação do papel das Ouvidorias como provedor de informações acaba por aumentar significativamente os números de manifestações o que pode causar erros de interpretação nas quantidades apresentadas no Relatório Semestral.</p>
<p>Orientação para uma abordagem pró ativa das Ouvidorias, junto aos responsáveis pelos sítios, para a diminuição das solicitações de informação. Ou seja, a cada aumento excessivo de solicitações de informação sobre um assunto específico, uma análise poderia ser feita para tentar tratar o assunto.</p>
<p>Padronização do desenho da página inicial dos sítios do Governo Estadual em relação aos links de informações e Ouvidorias e suas nomenclaturas.</p>

Quadro 4 – Conjunto 3 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

#### **4.5.Descrédito como fator desmotivador**

Uma vez analisadas as iniciativas para incentivar o cidadão a se manifestar devemos analisar os outros elementos que fazem parte da Equação 1.

O primeiro fator desmotivador em nossa opinião é o ***Descrédito*** do cidadão em relação se alguma ação será tomada referente a sua manifestação.

Alguns ouvidores manifestaram a crença de que os cidadãos não acreditam amplamente na ação de ouvidorias de uma forma geral. Parte desta crença vem de experiências vividas em suas ouvidorias nas quais vários dos cidadãos se mostraram surpreendidos com o retorno, com o acompanhamento e com a solução de seus problemas. Ou seja, os cidadãos muitas vezes reclamam sem acreditar que algo será feito de fato.

Esse descrédito muitas vezes não está associado diretamente ao Órgão ou a Ouvidoria do órgão, mas ao governo de forma geral, independentemente da esfera. Alguns dos ouvidores entrevistados manifestaram confiança em suas próprias ouvidorias, mas certo descrédito ou desconfiança com relação ao funcionamento de outras.

Baseado na manifestação dos cidadãos, espera-se que os Ouvidores elaborem sugestões de ações para a organização e que essas ações sejam, sempre que possível, implementadas para a melhoria do serviço prestado.

Algumas perguntas que poderiam surgir daí são:

- Quantos cidadãos vão achar que a ação foi resultado de manifestações de outros cidadãos?
- Quantos cidadãos vão achar que a ação foi apenas resultado da boa administração do órgão? Se isso for verdade, ele não precisa se manifestar já que eventualmente outros problemas também serão resolvidos da mesma forma.
- Quantos cidadãos vão achar que a ação foi equivocada e que ele, como cidadão deveria ter sido consultado?

A aplicação somente da *ação*, pode diminuir a vontade ou a necessidade de manifestação de outros cidadãos. A *ação*, isoladamente, não causou envolvimento, apropriação e nem diminuição do eventual descrédito existente dos cidadãos que não se manifestaram. A *informação* complementa a *ação* e trata o mal do descrédito.

Três tipos distintos de informação deveriam obrigatoriamente ser divulgados para que o sucesso seja atingido:

- **As informações com os resultados quantitativos das manifestações feitas à Ouvidoria do órgão** – Mostram que a Ouvidoria funciona, que recebe manifestações e que se preocupa em divulgá-las.
- **Pesquisa de satisfação dos usuários** – Mostra a preocupação do órgão em ouvir os usuários com o intuito de aumentar a qualidade do serviço.
- **Resultados específicos alcançados com ajuda das manifestações dos cidadãos** – Sempre que uma ação for implementada como resultado de manifestações isso deve ser divulgado. Essa divulgação pode ser feita em cartazes, no sítio do órgão ou na página da ouvidoria. Esse tipo de ação reforça o interesse de manifestações futuras já que mostra efeitos práticos alcançados pelos cidadãos.

Iniciativas deste tipo são escassas. Menção especial deve ser feita à postura da Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública que considera a divulgação de sua ação como fundamental nesse processo de diminuição do descrédito.

<b>Sugestões</b>
Orientação para os órgãos e Ouvidorias sobre a importância da publicação de seus resultados em seus sítios como fator motivador, gerador de crédito e de transparência.
Na impossibilidade das Ouvidorias publicarem, ou terem interesse de publicar, seus resultados, o próprio Governo Estadual poderia fazê-lo, já que recebe os relatórios intermediários de todas as Ouvidorias.
O Governo Estadual deveria estudar a possibilidade de também divulgar parte do Relatório Semestral, reforçando a posição não só do próprio Governo do Estado diretamente como de todas as Ouvidorias indiretamente.

Quadro 5 – Conjunto 4 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

#### **4.6. Dificuldade de se Manifestar como fator desmotivador**

O outro grande fator desmotivador é a dificuldade encontrada pelo cidadão para conseguir se manifestar. Para essa análise, os cidadãos com interesse em se manifestar foram divididos em dois grupos distintos.

O primeiro grupo é formado pelos cidadãos que têm interesse inicial de se manifestar diretamente à Ouvidoria do órgão responsável pelo serviço em questão. Neste caso, supõe-se que o cidadão conhece o sítio do órgão ou tem algum tipo de informação de como proceder descrito em cartilhas, cartazes ou similares. Nesse caso, o cidadão precisa que as informações sobre os possíveis meios de contato estejam divulgados e que, a partir dessas possibilidades, ele escolha o meio mais conveniente de expressão. Entretanto, não há padronização nos meios de contato aceitos por cada Ouvidoria.

Não é possível afirmar que as Ouvidorias devam aceitar todos os meios de contato possíveis, mas a limitação injustificada de meios de manifestação naturais aos usuários acaba afetando a percepção do cidadão em relação ao comprometimento da Ouvidoria ou órgão em questão.

A utilização do contato telefônico ainda é um dos meios mais naturais de manifestação. Além disso, em muitos casos, uma reclamação escrita suficientemente clara não é uma tarefa fácil de ser feita e muitas vezes difícil de ser compreendida.

Várias ouvidorias disponibilizam diversos possíveis meios de contato:

- Endereço da Ouvidoria (para carta ou presencial)
- Telefone (algumas com secretária eletrônica 24 horas)
- FAX
- E-mail
- Redes Sociais

Por outro lado, algumas somente aceitam e-mail, não existindo em seus sítios nenhuma informação sobre endereço ou telefone. Em outra Ouvidoria, o número de telefone de contato mostrado no sítio não existe.

<b>Sugestões</b>
Ação do Governo para padronizar um conjunto mínimo de meios de contato para toda Ouvidoria. Esse conjunto mínimo deve ser suficientemente abrangente para permitir a participação efetiva dos cidadãos interessados em se manifestar.
Orientação para as Ouvidorias sobre a importância de meios de contato alternativos para captar diferentes grupos de cidadãos e para o aumento da credibilidade.

Quadro 6 – Conjunto 5 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

O segundo grupo é formado pelos cidadãos que optam por se manifestar pela Internet, procurando informação sobre ouvidoria ou indo diretamente ao Portal das Ouvidorias. As análises a seguir foram feitas no dia 3 de agosto de 2011.

A página do Portal da Ouvidoria do Governo do Estado de São Paulo é mostrada de acordo com a Figura 9.



Figura 9 – Página inicial do sítio Portal das Ouvidorias do Governo do Estado de São Paulo

A primeira dificuldade que o cidadão tem é conseguir achar a Ouvidoria correta. Caso opte por buscar a Ouvidoria pela opção Registro da Manifestação por Ouvidoria a seguinte tela é mostrada:

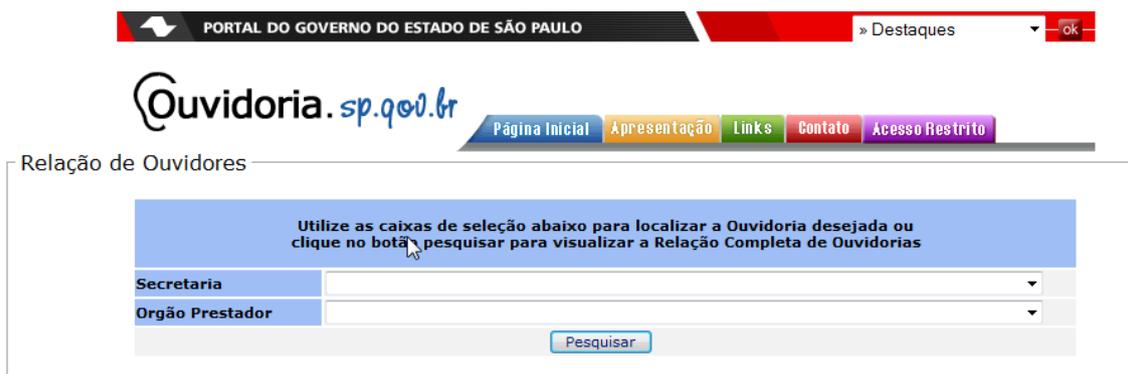


Figura 10 – Busca de Ouvidorias por Secretaria

Em um caso hipotético, o cidadão que quer dirigir sua manifestação para os casos do PAT e da Pinacoteca deve saber a qual secretaria esses órgãos estão vinculados. Ao clicar na lista de Secretarias, o usuário pode deduzir que a Secretaria associada ao PAT é a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho.

**Utilize as caixas de seleção abaixo para localizar a Ouvidoria desejada ou clique no botão pesquisar para visualizar a Relação Completa de Ouvidorias**

<b>Secretaria</b>	Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos
<b>Orgão Prestador</b>	Concessionária Privada de Serviços Públicos Defensoria Pública do Estado de São Paulo Gabinete do Governador Procuradoria Geral do Estado Secretaria da Administração Penitenciária Secretaria da Agricultura e Abastecimento Secretaria da Cultura Secretaria da Educação Secretaria da Fazenda Secretaria da Habitação Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania Secretaria da Segurança Pública Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social Secretaria de Comunicação Secretaria de Desenvolvimento Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano Secretaria de Economia e Planejamento Secretaria de Ensino Superior Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo Secretaria de Estado da Saúde Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência Secretaria de Gestão Pública Secretaria de Relações Institucionais Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos <b>Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho</b> Secretaria do Meio Ambiente Secretaria dos Transportes Secretaria dos Transportes Metropolitanos Secretaria Estadual de Energia Tribunal de Justiça

Figura 11 – Lista das Secretarias existentes no Portal de Ouvidorias

Clicando nessa opção uma nova tela é mostrada com a lista dos órgãos subordinados a esta secretaria. Neste caso, o cidadão deduz que a Ouvidoria certa é a da Sede e faz sua seleção.

**Utilize as caixas de seleção abaixo para localizar a Ouvidoria desejada ou clique no botão pesquisar para visualizar a Relação Completa de Ouvidorias**

<b>Secretaria</b>	Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho
<b>Orgão Prestador</b>	Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho - Sede Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades - Sutaco

Figura 12 – Lista de órgãos subordinados à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho mostradas no Portal das Ouvidorias

Após fazer a seleção e clicar em pesquisar a seguinte tela é mostrada:



Caro cidadão, este espaço é reservado para que você possa fazer a sua sugestão ou reclamação. Os campos abaixo são de preenchimento obrigatório. Preencha-os de maneira cuidadosa para que a sua manifestação tenha um encaminhamento adequado.

Os símbolos ⓘ contêm explicações sobre o preenchimento do campo em questão

**A sua manifestação é sigilosa ?**  Sim  Não ⓘ

**Assunto**  ⓘ

**Utilize o campo abaixo para descrever a sua manifestação** ⓘ **5000 Caracteres restantes**

 Para prosseguir com o processo de **registro da sua manifestação** é necessário que você digite o texto que está desenhado abaixo e clique no botão Prosseguir.

Figura 13 – Tela mostrada para que o cidadão faça sua manifestação à Ouvidoria da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho - Sede

O usuário então preenche sua manifestação e, se quiser se identificar outros dados serão solicitados em páginas subsequentes. Ao final do processo ele recebe seu número de protocolo para consulta futura sobre o andamento de sua manifestação.

O Exemplo da Pinacoteca é bem semelhante ao apresentado acima até o cidadão clicar na opção Pesquisar. Outra tela, diferente da anteriormente exibida é mostrada:



Figura 14 – Página mostrada ao usuário no caso de manifestações à Ouvidoria da Pinacoteca.

Caso opte por se manifestar, o cidadão não consegue se manifestar de forma anônima e não recebe o mesmo tipo de protocolo do exemplo anterior.

Outros casos difíceis são os da USP, UNESP, UNICAMP, além de outras instituições ligadas à ciência e tecnologia. Se o cidadão sabe a qual secretaria a USP está subordinada atualmente, ele irá direto para a Secretaria de Desenvolvimento, conforme mostrado abaixo.

Utilize as caixas de seleção abaixo para localizar a Ouvidoria desejada ou clique no botão pesquisar para visualizar a Relação Completa de Ouvidorias

Secretaria	Secretaria de Desenvolvimento
Orgão Prestador	
	Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza - Ceeteps
	Coordenadoria de Ciência e Tecnologia
	Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares - Ipen
	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S/A - IPT
	Secretaria de Desenvolvimento - Sede

Figura 15 – Lista de órgãos subordinados à Secretaria do Desenvolvimento mostrada no Portal das Ouvidorias

Mas ela não aparece na lista de órgãos subordinados a Secretaria do Desenvolvimento. A USP está erroneamente classificada no sistema como subordinada à Secretaria do Ensino Superior, órgão que não existe mais há vários meses. Fica perceptível a falta de atualização das informações.

O usuário poderia utilizar como alternativa, para qualquer um dos casos apresentados acima, as opções disponíveis no Portal das Ouvidorias no item Serviços, ou seja, procurar Por Temas, Por Órgão, ou De A a Z. Nestes casos, em qualquer dessas alternativas a seguinte página de erro é mostrada:

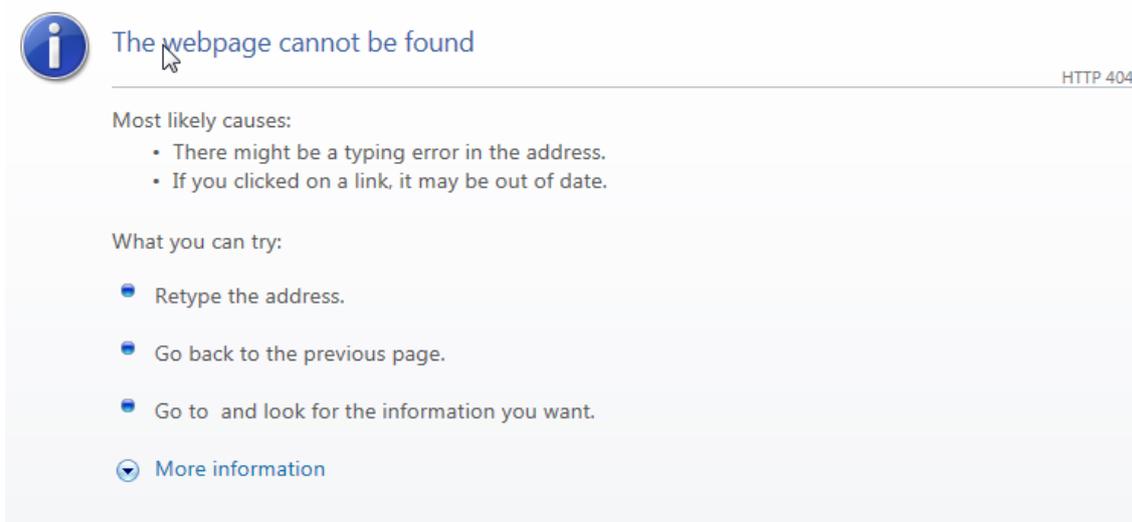


Figura 16 – Página de erro mostrada no Portal das Ouvidorias para qualquer uma das opções Por Temas, Por Órgão ou De A a Z.

Outro caminho que poderia seguir seria clicar, ainda abaixo de Serviços, no link Cidadão.SP e ser direcionado para a seguinte página:

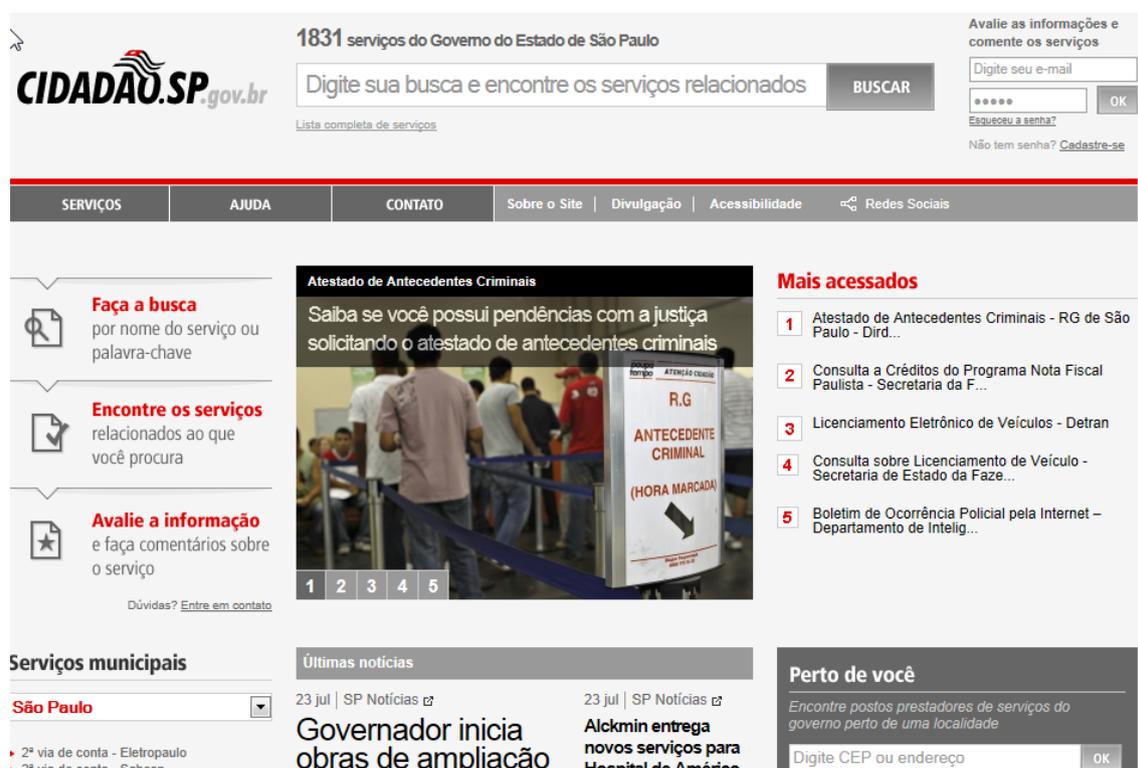


Figura 17 – Página Inicial do Portal do Cidadão do Governo do Estado de São Paulo

A página principal deste sítio possui uma boa estruturação e permite que o usuário perceba imediatamente pontos relevantes e onde deve buscar as informações que precisa.

Tentando a opção Serviços, o usuário é direcionado a uma página onde são mostradas várias opções de busca: por serviço, por órgão, em ordem alfabética e por evento.

O desenho apresentado permite que se faça uma escolha direta de qual método deseja utilizar para encontrar o serviço ou, no nosso caso, uma Ouvidoria específica. Apesar das facilidades apresentadas nesta página, a tarefa de tentar achar o contato das ouvidorias poderia ser muito melhorada. Utilizando-se os mesmos exemplos usados anteriormente do PAT e da Pinacoteca, é possível encontrar:

## por Órgão do Governo

- ▶ [Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano](#)
- ▶ [Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#)
- ▶ [Casa Civil](#)
- ▶ [Concessionária Privada de Serviços Públicos](#)
- ▶ [Defensoria Pública do Estado de São Paulo](#)
- ▶ [Gabinete do Governador](#)
- ▶ [Procuradoria Geral do Estado](#)
- ▶ [Secretaria da Administração Penitenciária](#)
- ▶ [Secretaria da Agricultura e Abastecimento](#)
- ▶ [Secretaria de Desenvolvimento Social](#)
- ▶ [Secretaria de Comunicação](#)
- ▶ [Secretaria da Cultura](#)
- ▶ [Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia](#)
- ▶ [Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência](#)
- ▶ [Secretaria da Educação](#)
- ▶ [Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho](#)
- ▶ [Secretaria Estadual de Energia](#)
- ▶ [Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude](#)
- ▶ [Secretaria de Estado da Saúde](#)
- ▶ [Secretaria da Fazenda](#)
- ▶ [Secretaria de Gestão Pública](#)
- ▶ [Secretaria da Habitação](#)
- ▶ [Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania](#)
- ▶ [Secretaria Estadual de Logística e Transportes](#)
- ▶ [Secretaria do Meio Ambiente](#)
- ▶ [Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional](#)
- ▶ [Secretaria de Relações Institucionais](#)
- ▶ [Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos](#)
- ▶ [Secretaria da Segurança Pública](#)
- ▶ [Secretaria dos Transportes Metropolitanos](#)
- ▶ [Secretaria de Turismo](#)
- ▶ [Tribunal de Justiça](#)

Figura 18 – Lista das Secretarias mostradas na página de Serviços do Portal do Cidadão

Abaixo da opção Órgão de Governo, é possível encontrar a Secretaria do Emprego. Clicando nessa opção é mostrada a página abaixo.

[Início](#) » [Serviços](#) » por Órgão de Governo

+ - Tamanho do Texto  Imprimir

## Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho

*Foram encontrados 2 órgãos subordinados*

- ▶ **Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho - Sede**

---

- ▶ **Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades - Sutaco**

+ - Tamanho do Texto  Imprimir

Figura 19 – Lista de órgãos subordinados à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho

Clicando no link da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho– Sede uma nova página é mostrada listando os vários serviços prestados pelo órgão. Os serviços não são mostrados em ordem alfabética e a Ouvidoria não é a primeira, mas a sétima, ao final da página:

The screenshot shows a web page with a list of services. The first service is titled "Ouvidoria - Secretária de Emprego e Relações do Trabalho - Sede" and is described as a service that receives criticisms, suggestions, denunciations, compliments, and information requests. The second service is "Intermediação de Vagas de Trabalho - Programa Emprega São Paulo - Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho", which offers free job placement between candidates and employers in São Paulo. The page includes a search bar, navigation links for "RS" and "WEB", and social media sharing options.

Serviços de Ouvidoria RS WEB

▶ **Ouvidoria - Secretária de Emprego e Relações do Trabalho - Sede**  
... que recebe críticas, sugestões, denúncias, elogios e solicitação de informações que serão acompanhadas pelo Ouvidor, imbuído da função de ...  
☆☆☆☆☆

Trabalho e desemprego RS WEB poupo tempo

▶ **Intermediação de Vagas de Trabalho - Programa Emprega São Paulo - Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho**  
Oferece intermediação gratuita entre candidatos residentes e empregadores que disponibilizarem vagas de emprego no Estado de São Paulo.  
Ao candidato à ...  
☆☆☆☆☆

+ - Tamanho do Texto Imprimir

Compartilhe: Email Delicious Digg Facebook Bookmarks Twitter

Figura 20 – Parte da página de serviços executados pela Sede da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho mostrando o serviço de Ouvidoria ao final

A seguinte página é mostrada ao se optar pela opção Ouvidoria:

# Ouvidoria - Secretária de Emprego e Relações do Trabalho - Sede

**RS WEB**

A Ouvidoria tem como proposta, a constante melhoria dos serviços oferecidos aos cidadãos e, nesse sentido, contribui para que estes estejam de acordo com as necessidades de quem os utiliza. Funciona como um canal aberto que recebe críticas, sugestões, denúncias, elogios e solicitação de informações que serão acompanhadas pelo Ouvidor, imbuído da função de facilitar as ações dos serviços públicos, observados os princípios éticos da legalidade, legitimidade, moralidade, probidade, imparcialidade e publicidade, previstos na Constituição Federal.

 <a href="http://www.emplo.sp.gov.br/ouvidoria">http://www.emplo.sp.gov.br/ouvidoria</a>	Prestação do serviço
 <a href="mailto:rasimoes@sp.gov.br">rasimoes@sp.gov.br</a> ou <a href="mailto:ouvidoria@emplo.sp.gov.br">ouvidoria@emplo.sp.gov.br</a>	Informação e Prestação do serviço
 08007707133	Informação sobre o serviço

Figura 21 – Página mostrada ao clicar no serviço de Ouvidoria

Clicando no link da ouvidoria para fazer sua manifestação, o usuário recebe a seguinte mensagem de erro:



The screenshot shows the top navigation bar of the website with the title "SECRETARIA DE EMPREGO E RELAÇÕES DO TRABALHO". Below the navigation bar, a sidebar menu on the left contains links for "Últimas Notícias", "Ofertas de Emprego", "Fotos", "Vídeos", "Áudio", and "Cadastre-se". The main content area displays a "Página não encontrada" (Page not found) message with the text: "Desculpas, mas a página solicitada não pôde ser encontrado. Talvez a pesquisa vai ajudar." The top right corner features a search bar and social media icons for "Últimos" and "Da os".

Figura 22 – Página de erro exibida ao tentar clicar na página da Ouvidoria

Usando o mesmo caminho para a Ouvidoria da Secretaria de Saúde e procurando a opção correta, a sede aparece somente na 99ª posição dos serviços, nove páginas depois da inicial.

A procura por uma Ouvidoria específica pode ser difícil e desestimulante, principalmente porque os itens também não são mostrados em ordem alfabética. Em um caso como a da Secretaria da Saúde não é fácil procurar um item específico entre 132 itens fora de ordem.

É necessário que os problemas sejam enfrentados, pois são fatores desmotivadores no processo de manifestação do cidadão e que comprometem o processo de Valorização das Ouvidorias, afetando, ainda, a credibilidade dos dados que são apresentados no Relatório Semestral.

Segundo o modelo apresentado, esses fatores desmotivadores diminuem com as quantidades de manifestações de algumas ouvidorias. Entretanto, não se sabe o grau com que esses problemas afetam os números finais.

<b>Sugestões</b>
Análise e adequação das deficiências de navegação apontadas.
Adequação e integração entre sítios diferentes: Portal das Ouvidorias, Portal do Cidadão e sítios dos Órgãos e Ouvidorias.
Criação de uma política de atualização regular dos sítios para evitar os erros de conteúdo demonstrados.
Posicionamento do link das Ouvidorias de forma padrão e com instruções para seu uso adequado.

Quadro 7 – Conjunto 6 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

#### **4.7.As Manifestações x Número de Usuários x Perfil dos Usuários**

Outro ponto que distorce significativamente as informações quantitativas mostradas no relatório é o fato de que, em muitos lugares, existem comparações que tratam os dados de duas secretarias ou órgãos diferentes como se fossem numericamente comparáveis.

Afirmações como “as três Secretarias que mais concentraram manifestações foram” ou “Dentre as Secretarias analisadas, apenas 9 possuem representatividade acima de 1 % em números absolutos de manifestações” tendem a induzir o leitor ao erro.

Não é possível fazer comparações quantitativas diretas de qualquer espécie entre serviços com quantidades e perfis de usuários diferentes como ocorre entre as ouvidorias das diferentes secretarias e órgãos. O perfil dos usuários também precisa ser levado em consideração, já que diferentes perfis acabam por gerar comportamentos diferenciados nas manifestações.

Sugestões
A adoção de indicadores proporcionais, como a relação entre a quantidade de manifestações e o número de usuários de um serviço, poderia permitir uma melhor comparação entre diferentes Ouvidorias.
O mapeamento do perfil dos usuários deve ser incluído, já que perfis de usuários diferentes podem afetar a qualidade e a quantidade de manifestações.

Quadro 8 – Conjunto 7 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

## 4.8. Consistência e Integridade

Foi identificada a falta de padronização no registro quantitativo das manifestações. Grande parte dos ouvidores entrevistados confirmou que nem todas as manifestações não eram registradas, em situações como:

- **Solicitações de informação por telefone** – Principalmente em situações de pico.
- **Atendimentos pessoais** – Principalmente em situações que exigem atendimento de apoio emocional
- **Intervenções Operacionais** – atendimentos telefônicos que exigem intervenções operacionais, quando, por exemplo, o ouvidor assume a tarefa de preencher corretamente o cadastro de um usuário, corrigindo o trabalho feito por outro setor do órgão.

- **Manifestações cujo destino deveria ser outra Ouvidoria** – Ligações telefônicas, e-mails ou atendimentos pessoais destinados a outras Ouvidorias. Alguns ouvidores fazem o atendimento, indicam o caminho a seguir, mas sem contabilizar como manifestação.

Adicionalmente, nem todos os ouvidores adotam padrão único para classificar as manifestações. Os tipos adotados pela Secretaria de Gestão Pública no relatório semestral são:

- Reclamação
- Sugestão
- Elogio
- Denúncia
- Solicitação de Informação
- Expressão Livre

Entretanto, caso um cidadão faça uma manifestação que contenha mais de um dos tipos de classificação, os ouvidores a classificam de formas distintas.

<b>Sugestões</b>
Orientação para as Ouvidorias quanto a importância no registro completo e correto das manifestações.
Padronização nos mecanismos de contagem adotados pelas Ouvidorias.

Quadro 9 – Conjunto 8 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

A falta de padronização no registro das informações ocorre também em âmbito qualitativo. Foi possível observar que quanto maior o prestígio na instituição, maior a atenção dada pelos ouvidores a aspectos qualitativos dos relatórios. Os relatórios gerados pelas Ouvidorias sem a devida preocupação com informações qualitativas acabam refletindo negativamente no resultado final das informações qualitativas contidas no Relatório Semestral.

<b>Sugestões</b>
Elaboração de instruções mais detalhadas para a elaboração do relatório. Isso ajudará a melhorar a qualidade dos relatórios enviados pelas Ouvidorias pouco valorizadas por

seus próprios órgãos.
A cada rodada do Relatório Semestral, analisar as deficiências apresentadas nos relatórios entregues pelas Ouvidorias e usar essas informações para aperfeiçoar o Manual de Instruções.
O formato padrão do Relatório a ser enviado pelas ouvidorias deve conter uma estrutura que obrigue a indicação de quais ações foram tomadas para cada grupo de manifestações. Isso ajuda a aumentar a transparência das ações corretivas tomadas pelo órgão em função das manifestações.

Quadro 10 – Conjunto 9 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

#### **4.9. Estatísticas de meio de manifestação**

A elaboração de estatísticas por meio de contato e tipo de manifestação não é explorada no relatório semestral. Devido à incorporação da Internet no dia-a-dia da sociedade, certamente existe a tendência crescimento da quantidade de manifestações feitas via internet e, adicionalmente, por redes sociais.

Se houver a devida preparação quanto à padronização e atualização dos sítios, conforme já apontado, as informações serão mais facilmente encontradas pelas pessoas que usam a internet e, dessa forma, provavelmente as ligações telefônicas e as solicitações de informação diminuirão.

Outra consequência é que a identificação antecipada desse tipo de tendência permite que os sistemas de informação, onde as manifestações são preenchidas, passem a solicitar mais detalhes que melhorem a qualidade das informações captadas.

<b>Sugestões</b>
Estatísticas que separem os tipos de manifestações por meio de contato utilizado.
Inclusão de mecanismos que captem manifestações através do uso de redes sociais.

Quadro 11 – Conjunto de 10 Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

#### 4.10. Oportunidade e Acessibilidade

Para aumentar a eficiência do Relatório Semestral, a periodicidade de sua geração poderia ser menor. Apesar do período longo de geração não invalidá-lo como instrumento de avaliação, sua eficiência como ferramenta de gestão é prejudicada.

Uma manifestação ou conjunto de manifestações que foram resultado de uma falha grave de um serviço em determinado dia do ano poderão demorar mais de seis meses para serem refletidos no Relatório Semestral.

Decorrido tanto tempo, essas informações podem ter simplesmente perdido parte de sua importância, ou pior, o gestor pode ter perdido uma oportunidade ou janela de ação que não pode mais ser recuperada.

Sem prejuízo para a exigência formal da geração de um relatório semestral, há necessidade de mudança no formato, no meio de alimentação das informações e nas tecnologias utilizadas.

A geração com intervalos significativamente menores permitiriam também a possibilidade de uso do relatório como instrumento de monitoramento.

<b>Sugestões</b>
As informações das Ouvidorias podem passar gradativamente a serem atualizadas diretamente em um sistema único central. Essa atualização do Relatório passaria de semestral, a trimestral, mensal, semanal, diária até ser completamente <i>on-line</i> .
Nesse sistema seriam obrigatoriamente incluídas as informações qualitativas e as quantitativas.
Com a migração dos meios de comunicação os dados quantitativos seriam gerados cada vez mais de forma automática permitindo um grau de detalhamento muito maior.
Grupos de manifestações poderiam ser facilmente desmembrados pelos gestores em subgrupos cada vez menores, de acordo com a granularidade desejada. Esse desmembramento poderia chegar até a uma manifestação específica.
Sistemas de monitoramento poderiam detectar aumentos anormais de manifestações em questão de minutos o que permitiria uma eventual intervenção rápida do gestor.

A atualização em intervalos menores e a inclusão de mais informações qualitativas permitiriam que os gestores tivessem a mesma visão dos dados que a do Governador, o que criaria uma visão compartilhada dos problemas e transformaria o sistema em um verdadeiro instrumento de gestão interno e externo à organização.

Deveria ser criado um painel ou *dashboard* que contivesse uma visão geral de cada serviço prestado, as manifestações associadas a ele, índice de satisfação dos usuários e eventos associados ao serviço que facilitariam a tomada de decisão.

A automação definitiva deste sistema dispensaria completamente a existência da confecção do relatório como é feito hoje. Ele sempre estaria pronto e teria sempre a informação mais atual disponível.

Quadro 12 – Conjunto 11 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

Abaixo seguem alguns exemplos visuais das sugestões:

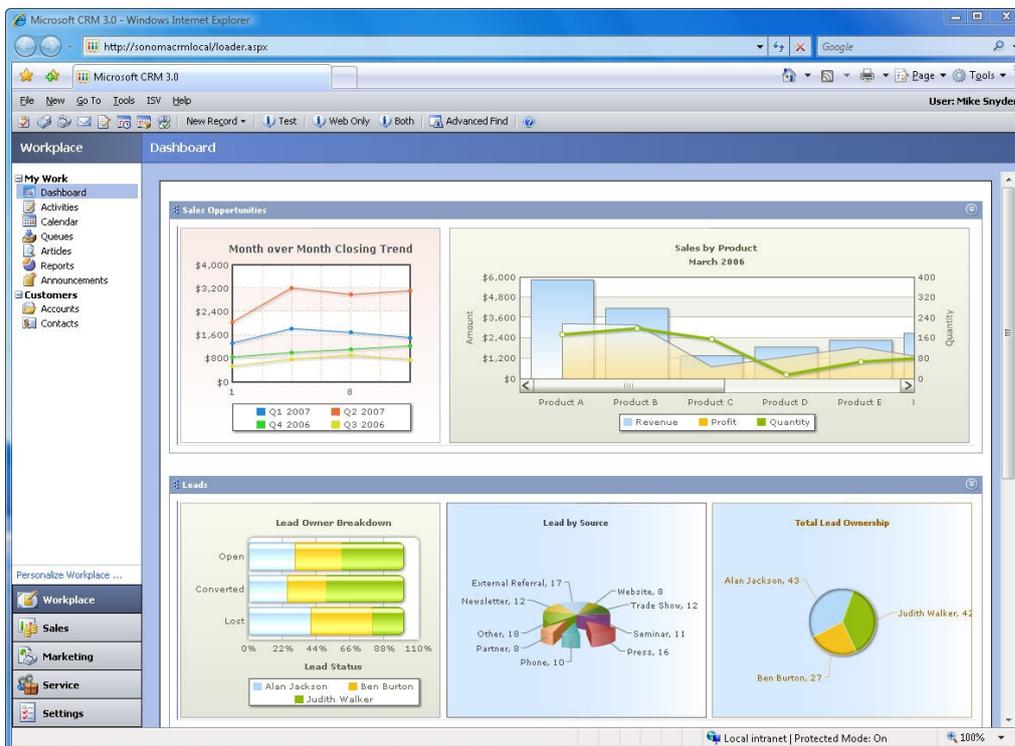


Figura 23 – Exemplo de um Painel ou Dashboard, onde todas as informações relevantes ficam disponíveis para o monitoramento ou tomada de decisão.

Fonte: Imagem de divulgação retirada do sítio da Microsoft, [www.microsoft.com](http://www.microsoft.com).

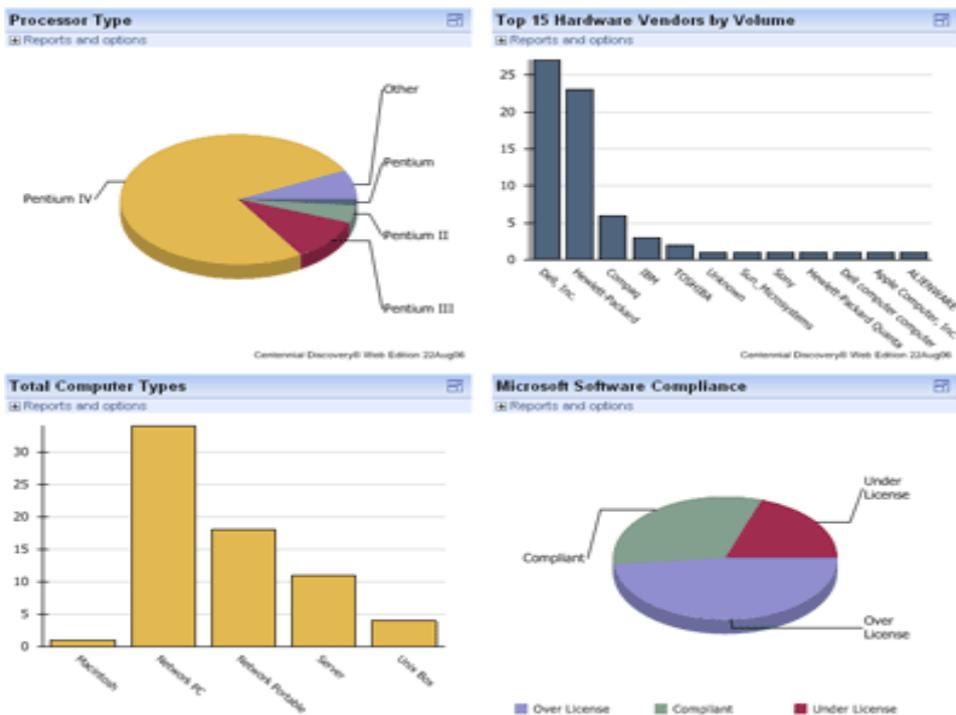


Figura 24 – Exemplo de um Painel ou Dashboard

Fonte: Imagem de divulgação do sítio da FrontRange, [www.frontrange.com](http://www.frontrange.com).

#### 4.11. Envolvimento e Aproximação

A maioria dos entrevistados manifestou a existência de um distanciamento muito grande entre a Secretaria de Gestão e suas Ouvidorias. Para os ouvidores, poderia haver mais retorno sobre o conteúdo final do Relatório Semestral. Muitos desconhecem a motivação da existência deste relatório ou como ele é usado pelo Governo.

Sugestões
Reuniões periódicas regulares com os Ouvidores e SGP
Levantamento de problemas comuns enfrentados pelas Ouvidorias e realização de trabalho conjunto para sua solução.
Orientação aos Ouvidores sobre as dificuldades que a SGP enfrenta em relação aos relatórios intermediários enviados.
Treinamento para garantir padronização de procedimentos e funcionamento das Ouvidorias sem comprometer suas peculiaridades.
Fórum de discussão sobre problemas e sugestões de solução onde todos os Ouvidores pudessem se beneficiar.

Criação de rede de comunicação que engajassem todos os Ouvidores para uma ação conjunta em prol da valorização das Ouvidorias.
--

Criação de métricas comuns que permitissem a avaliação das ouvidorias segundo as mesmas regras e ótica.
---

Quadro 13 – Conjunto 12 de Sugestões à Secretaria de Gestão Pública

Fonte: Elaboração própria

## 5. Conclusão

O Relatório Semestral, elaborado pela Secretaria de Gestão Pública e enviado ao Governador do Estado, é uma compilação dos relatórios das ouvidorias públicas estaduais. Com o objetivo de torná-lo uma ferramenta de gestão mais efetiva no subsídio à avaliação de políticas públicas estaduais, analisou-se não somente o documento, mas todo o sistema envolvido.

Desse modo, foram entrevistados oito ouvidores públicos de órgãos estaduais, oito pessoas ligadas de alguma forma às ouvidorias e, para conhecer experiência externas à do Governo de São Paulo, o Ouvidor-Geral da União. Além disso, foram analisados documentos da Secretaria de Gestão Pública e de ouvidorias e recorreu-se à bibliografia ligada ao tema.

Foi possível identificar proposições de melhorias, não apenas no relatório semestral, mas nas questões estruturais, de ferramentas e de governança envolvidas na sua confecção.

O modelo paulista de ouvidoria pública tem diferenças em relação ao ombudsman sueco. Se por um lado, foi criado com o intuito de defender o cidadão contra erros da Administração Pública, similar ao modelo original da Suécia, por outro, os mecanismos criados para seu funcionamento são diferentes. A principal diferença do ombudsman em relação à ouvidoria pública é a ausência de independência frente ao poder executivo.

O modelo é exclusividade não só paulista, mas brasileiro, e tem suas origens no período da Assembleia Constituinte, em que se discutiu a criação do ombudsman, mas, no texto constitucional, sua função ficou sob a responsabilidade do Ministério Público. Mesmo sem estarem presentes na Constituição, as ouvidorias públicas foram sendo criadas em diversos

órgãos das administrações federal, estaduais e municipais por meio de leis, decretos ou mesmo determinações, sem o status de constar no texto constitucional.

O modelo adotado no Estado de São Paulo é similar ao de diversos órgãos públicos do país. Foi estabelecido por Lei Estadual, em 1999, que determinou a criação de ouvidorias em todos os órgãos da administração pública. Determinou também que a Secretaria de Gestão Pública elaborasse, semestralmente, um relatório contendo a compilação das manifestações das ouvidorias do Estado, a ser enviado ao Governador.

Tal relatório, como a própria SGP reconhece, poderia ser mais efetivo no subsídio às políticas públicas estaduais e ao processo de tomada de decisão do governador.

### **5.1.Formato do Relatório**

O relatório semestral apresenta um capítulo para cada Secretaria de Estado, em que é apresentada a quantidade de manifestações por tipo e um breve comentário. Órgãos vinculados são inseridos nos capítulos das secretarias correspondentes (Ex: Ouvidorias da CPTM, EMTU e Metrô são analisadas no capítulo da Secretaria de Transportes Metropolitanos). As manifestações são divididas em sete tipos e classificadas tecnicamente em seis categorias. Os tipos e classificações são estáticos. Entretanto, o ouvidor de cada órgão pode criar a sua lista de classificação de temas de manifestações. A tipologia apresenta falhas e poderia ser revista para que o relatório pudesse traduzir melhor as manifestações dos cidadãos. Essa revisão poderia contar com profissionais de Ciência da Informação e com a participação dos ouvidores. A lista estática de tipos e classificações poderia ser mais adaptada aos objetivos do relatório e ser uma ferramenta de gestão e de subsídio às políticas públicas. As classificações feitas pelos ouvidores, apesar de adaptadas à realidade de cada órgão, devem também atender aos objetivos do relatório, de modo a facilitar a organização das informações e à sua análise.

O relatório conta com um capítulo-síntese, que apresenta, comparativamente, um quadro com o total de manifestações, por tipo e por secretaria. Entretanto, não é considerada a quantidade de órgãos vinculados, os tipos de serviços prestados por cada secretaria, a quantidade de atendimentos ou o tamanho das secretarias. Da forma como são trabalhados, compromete-se a efetividade das comparações. Os dados poderiam ser apresentados por meio de indicadores

que levam tais fatores em consideração (Ex: quantidade de manifestações por funcionário), analisando-se órgãos por tipos de atividades (Ex: órgãos que prestam serviços sociais), por tipo de atendimento (Ex: direto/indireto, atividade fim/meio, etc.) ou por programas de governo (Ex: manifestações ligadas ao programa Via Rápida Emprego, que envolve uma série de secretarias e órgãos vinculados).

A análise qualitativa precisa ser mais aprofundada, principalmente em relação às reclamações de usuários de serviços públicos.

## **5.2.Ferramentas**

O sistema de TI das ouvidorias foi analisado superficialmente para os fins deste trabalho. Entretanto, pelo que foi percebido, houve polêmica. Por um lado, durante as entrevistas com os ouvidores, foi possível identificar fatores como dificuldade de manuseio, ausência de possibilidade de inserção de novas classificações para atender as especificidades dos órgãos, etc. Entretanto, por outro lado, ao acompanharmos o manuseio do sistema de ouvidorias na Secretaria de Gestão Pública, não foi possível identificar o motivo de críticas ao sistema, que funciona de forma satisfatória e permite grau razoável de adaptação às necessidades de cada ouvidoria. Desse modo, é possível inferir que há necessidade de maior orientação aos ouvidores quanto ao manuseio do sistema para potencializar as funções da ferramenta. Da mesma forma, a falta de informações faz com que alguns dos órgãos busquem soluções caseiras, utilizando outros sistemas. A elaboração do relatório semestral poderia ser mais rápida e as informações poderiam ser mais acuradas se todos os ouvidores utilizassem o mesmo sistema de TI, de forma adequada.

Com o atual estágio de desenvolvimento da Tecnologia da Informação, uma nova solução que integrasse totalmente todas as ouvidorias em um único sistema já é uma tarefa factível e desejável. Essa integração total, conforme já exposto, causaria uma grande revolução no formato, na qualidade dos dados e no seu uso como ferramenta de gestão. Com a integração proposta, novas manifestações seriam detectadas em minutos e a ação do gestor poderia ser imediata.

### 5.3. Governança

A elaboração do relatório semestral fica a cargo de uma equipe de três pessoas da SGP, feita com base no acesso ao sistema de TI de ouvidorias e nos relatórios enviados pelos ouvidores de cada secretaria. Por sua vez, os ouvidores das secretarias fazem os seus relatórios com base naqueles recebidos pelos ouvidores dos órgãos vinculados, quando é o caso. Uma reunião periódica entre as equipes da SGP e os ouvidores para a elaboração conjunta do relatório enriqueceria o documento.

Nem todos os ouvidores respeitam os prazos ou mesmo enviam as informações de seus órgãos à Secretaria de Gestão Pública, prejudicando a legitimidade do relatório semestral. Algum tipo de governança sobre os ouvidores (na forma de uma Ouvidoria-Geral ou poder de sanção) poderia reduzir essas ocorrências.

Os ouvidores normalmente respondem ao dirigente máximo do órgão no qual trabalham, sem mandato, garantias de execução orçamentária ou estabilidade no cargo. Desse modo, é possível inferir que a efetividade de uma ouvidoria depende do grau de priorização ao tema dado pela liderança do órgão.

Nem sempre um ouvidor pode se sentir confortável em relatar à SGP certos tipos de ocorrências em seus órgãos. Dessa forma, a falta de independência do ouvidor pode resultar em relatórios que não traduzem fielmente as manifestações dos usuários.

Um sistema de TI mais automatizado e uniforme em todo o Estado, que repassaria a informação do usuário diretamente à SGP poderia resolver essa questão. Da mesma forma, a centralização da função em uma Ouvidoria Geral também poderia funcionar nesse sentido. Soluções politicamente delicadas no sentido do aumento da independência do ouvidor poderiam ser adotadas, como é o caso da ouvidoria da segurança pública, que é subordinada a um comitê formado pela sociedade civil, ou até mesmo um ombudsman *stricto sensu*, escolhido pela Assembleia Legislativa.

A maior parte das manifestações dos usuários relatada pelos ouvidores corresponde a solicitação de informação. Tal fato ocorre praticamente em todos os órgãos do Estado, interferindo não só na função do relatório semestral como ferramenta de gestão, como na própria qualidade do trabalho do ouvidor. É possível inferir que o cidadão não conhece ao certo a função de uma ouvidoria ou, ainda, que o cidadão não encontre informações em

outros canais de comunicação satisfatórios. Seria necessário um esforço de comunicação dirigido à população, explicando o papel da ouvidoria. Em paralelo, seria necessário definir e explicar melhor quais os canais existentes em cada órgão para a solicitação de informações.

Há uma grande quantidade de portas de entrada para manifestações dos cidadãos: Pela Internet, há o site do Governo do Estado, o site das Ouvidorias, os sites de cada um dos órgãos do Estado e os perfis institucionais nas redes sociais. O cidadão deve continuar acessando as ouvidorias das formas mais diversas possíveis: quanto mais, melhor. Entretanto, para uma melhor organização da informação, deveria haver maior convergência nas ferramentas.

Por fim, uma maior transparência das informações poderia estimular um maior controle social quanto aos problemas apontados nas ouvidorias, fazendo com que não só as atividades do Estado sejam mais eficientes, mas que o próprio relatório seja aprimorado, com atuação mais detalhada dos ouvidores e maior acurácia quanto às informações.

#### **5.4.O relatório semestral e a política de ouvidorias públicas**

A reflexão sobre a melhoria do relatório semestral como ferramenta de gestão para dirigentes públicos e de subsidio a avaliação de políticas públicas é indissociável da política do Estado do São Paulo para suas ouvidorias públicas.

Considerando os pontos levantados neste trabalho, é necessário retomar a discussão do papel do relatório semestral, e, de forma mais ampla, das ouvidorias públicas.

A capilaridade das ouvidorias, presentes em todos os órgãos públicos paulistas, interligadas por um sistema executivo de TI e cujas informações são compiladas e encaminhadas ao governador, consiste em política de governo de valorização dos direitos do usuário do serviço público. Entretanto, a falta de coordenação e integração dos diversos órgãos da administração paulista, elemento chave para seu funcionamento e fator talvez encontrado não somente na política de governo para as ouvidorias, acaba comprometendo a efetivação da política.

A forma como o relatório semestral está estruturado e o fluxo do processo no qual se baseia comprometem seu papel como instrumento de gestão. As informações do relatório agrupam

elementos distintos e comparam desempenho de órgãos diferentes. Faltam, conforme estabelece do art. 1º do Decreto nº 49.067/04, sugestões mais qualificadas para aprimoramento do serviço público. Além disso, é defasado, elaborado com periodicidade longa, e baseado em informações pouco confiáveis. Não há publicização e nem devolutiva para os ouvidores, o que prejudica sua credibilidade.

Assim, questiona-se a efetividade não só do papel do relatório semestral, mas a das ouvidorias. As diferentes interpretações dos ouvidores quanto a seus objetivos, os seus diferentes graus de espaço institucional, a falta de independência, a falta de orientação e metodologia para o trabalho e a dificuldade de coordenação da política de ouvidorias acabam comprometendo a efetivação das competências das ouvidorias, conforme o art. 9º da Lei 10.294/99.

Considerada a complexidade do cenário, questiona-se o papel do relatório semestral e das ouvidorias. Entretanto, considerados os pontos mencionados e efetivada a política de ouvidorias, o relatório semestral pode transformar-se em efetiva ferramenta de avaliação de políticas públicas, dado seu potencial em reconhecer a percepção dos cidadãos, em especial as negativas, quanto a todos os serviços prestados pelo governo paulista. Construído adequadamente, o relatório é uma rica ferramenta para a análise da percepção dos usuários dos serviços públicos.

Vive-se atualmente a sociedade da informação, com cada vez mais possibilidade de expressão e de troca de informações de forma colaborativa, em especial com a dinamização da Internet, por meio das ferramentas da web 2.0. O próprio Governo do Estado de São Paulo vem promovendo iniciativas inovadoras em linha com as novas demandas da sociedade, como por exemplo, com a disponibilização de dados públicos em seu site (Projeto Governo Aberto) ou com a sua presença institucional em redes sociais na Internet.

Fica a impressão que trabalhar as informações advindas de seu sistema de ouvidorias públicas é um próximo passo. Elas poderiam não só subsidiar a avaliação de políticas públicas estaduais, mas em ser uma rica ferramenta de controle social. Assim, priorizar a atenção às demandas e reclamações dos cidadãos quanto aos serviços públicos paulistas faz-se importante e presente na agenda pública do Estado de São Paulo.

## Referências

BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n.36, p. 46 a 73 Jan./Jun. 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). 36ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Tradução: Maria Cristina Godoy. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CGU. *Orientações para implantação de unidade de ouvidoria*. 5ª edição. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades da Ouvidoria-Geral da União*. Brasília, 2010, 26p.

EUROPEAN OMBUDSMAN. *Annual Report 2010*. França, 2010, 79p.

\_\_\_\_\_. *Código europeu de boa conduta administrativa*. Bélgica, 2005, 24p.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 1º semestre de 2000.

GABRA, Sandra, M. M.; ROSSI, Denise de Bona. *Ouvidoria Pública no Estado do Rio de Janeiro*, 2007, 108f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Administração Pública – CIPAD), Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. A institucionalização do ombudsman no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 167, p.1-21, Jan./Mar. 1987.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 2010. 273p.

LAUDON, Kenneth C.; Laudon, Jane P. Management Information Systems, Twelfth Edition, New Jersey, 2010. 558 p.

SÃO PAULO (Estado). Decreto 44.074, de 1 de Julho de 1999. Regulamenta a composição e estabelece competência das Ouvidorias de Serviços Públicos, instituídas pela Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/168193/decreto-44074-99-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 02 jul. 2011

\_\_\_\_\_. Decreto 49.067, de 22 de Outubro de 2004. Disciplina o envio dos relatórios semestrais das Ouvidorias. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 23 out. 2004. Seção I, p.1.

\_\_\_\_\_. Decreto 50.656, de 30 de Março de 2006. Institui e organiza o Sistema Informatizado da Rede de Ouvidorias do Estado de São Paulo, regulamenta o envio dos relatórios semestrais das ouvidorias e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 31 mar. 2006. Seção I, p.8.

\_\_\_\_\_. Decreto 51.561, de 12 de Fevereiro de 2007. Dispõe sobre a transferência para a Secretaria de Gestão Pública das providências, afetas à Casa Civil, relativas ao Sistema Informatizado da Rede de Ouvidorias do Estado de São Paulo e ao envio dos relatórios semestrais dessas unidades e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 13 fev. 2007. Seção I, p.1.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/168360/lei-10294-99-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 02 jul. 2011

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão Pública. *Manual do Sistema das Ouvidorias*. São Paulo, 2011, 48p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão Pública. *Relatório 1 - Pré-diagnóstico do relatório semestral da rede de ouvidorias*. São Paulo, 2011. 55p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão Pública. *Relatório semestral das ouvidorias do Estado - 1º semestre de 2010*. São Paulo, 2010, 137p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Saúde. *Relatório de ouvidoria da Secretaria de Estado da Saúde – Período: 2º semestre de 2010*. São Paulo, 2010, 21p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Segurança Pública. *Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo: 15 anos de ouvidoria da polícia 1995-2010*. São Paulo, 2010, 62p.

SILVA, Carlos Bruno Ferreira da. Defensor do povo: contribuições do modelo peruano e do instituto romano do tribinato da plebe. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 30, pp.146-155, jan./jun. 2007.

SUÉCIA. Riksdagsordningen / The Riksdag Act, 1974. Disponível em: <[http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_6429.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6429.aspx)>. Acesso em: 15 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Regeringsformen / Instrument of Government, 1974. Disponível em: <[http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_6307.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6307.aspx)> Acesso em: 15 jul. 2011.

TÁCITO, Caio. Ombudsman - O defensor do povo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 171, p.15-25, Jan./Mar. 1988.

THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew Alan. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, 1995. 402p.

## **ANEXOS**

### **Anexo A – Termo de Referência**

Segue abaixo transcrição parcial do conteúdo do Termo de Referência fornecido ao grupo para o desenvolvimento da dissertação:

#### **MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2011**

##### **Organização: Secretaria de Gestão do Governo do Estado de São Paulo Acompanhamento das Ouvidorias estaduais**

#### **Antecedentes**

Nos últimos anos, foram criadas cerca de 200 Ouvidorias nas organizações estaduais paulistas – nas entidades da administração direta, indireta e fundacional e nas concessionárias de serviço público do Estado de São Paulo. Seus propósitos são de se constituir em canal de comunicação com os usuários e fornecer informações gerenciais que sirvam à melhoria dos serviços prestados.

As Ouvidorias estão integradas a um Sistema Informatizado da Rede de Ouvidorias, por meio do qual elaboram relatórios semestrais de suas atividades a partir da extração de dados estatísticos.

Cabe à Secretaria Estadual de Gestão a elaboração de relatório semestral de acompanhamento das Ouvidorias, para encaminhamento ao Governador. Tal relatório deve conter síntese das sugestões e pareceres recebidos de todas as Ouvidorias, acompanhados de observações e indicações de providências, visando à melhoria da gestão e dos serviços públicos do estado de São Paulo.

#### **Situação problema**

A Secretaria de Gestão quer aperfeiçoar os mecanismos de elaboração do relatório síntese semestral a ser encaminhado ao Governador, de modo que seja um efetivo instrumento de gestão e não apenas uma peça formal. Como fazer isso? Como estruturar o trabalho para que a Secretaria de Gestão possa agregar valor à atuação das Ouvidorias, por meio da elaboração de tais relatórios?

#### **Objetivos**

O propósito do projeto é propor sistemática de trabalho para a Secretaria Estadual de Gestão de São Paulo, para que torne efetiva sua atuação no acompanhamento das ouvidorias paulistas.

Especificamente, a equipe deve cobrir os seguintes pontos:

- Proposta de estruturação do trabalho na Secretaria de Gestão e de canais de interlocução entre a Secretaria e as Ouvidorias paulistas.
- Proposta de sistemática de encaminhamento e monitoramento das sugestões e providências, e sua revisão periódica.

#### **Abordagem**

Análise dos relatórios anteriores. Revisão de canais de contato entre Secretaria de Gestão e Ouvidorias paulistas.

Proposição de medidas não óbvias que possam incrementar as ações da Secretaria de Gestão junto às Ouvidorias, com resultados positivos para os serviços prestados pela administração pública paulista e concessionárias de serviços públicos no estado de São Paulo.

### **Metodologia**

A ser definida pela equipe.

## **Anexo B – Roteiro para Entrevista**

As perguntas abaixo foram utilizadas para guiar as entrevistas com as Ouvidorias. Elas nunca foram feitas em ordem sequencial e eram usadas muitas vezes como estímulo para o diálogo.

- 1) Perfil do Ouvidor
  - a. Tempo da função
  - b. Formação
- 2) Execução da função de Ouvidor
  - a. Principais dificuldades
  - b. Tamanho da Equipe
- 3) Ouvidoria x Secretaria de Gestão
  - a. Houve treinamento?
  - b. Foi entregue algum material que ajudasse a função?
  - c. Houve necessidade de pedir ajuda alguma vez?
- 4) Trabalho da Ouvidoria
  - a. Quais os meios de contato aceitos?
  - b. Número de manifestações atuais?
  - c. Todas as manifestações são registradas?
- 5) Relatório
  - a. Qual o formato enviado?
  - b. O modelo é adequado?
  - c. Existe retorno por parte da Secretaria de Gestão?
  - d. Esse relatório reflete os problemas enfrentados?
  - e. Alguém externo conseguiria perceber os problemas através dele?
- 6) Outros
  - a. As pessoas que se manifestam entendem o papel da Ouvidoria?
  - b. As pessoas reclamam da Ouvidoria por não terem resolvido seus problemas?
- 7) Oportunidades de Melhorias
  - a. Aberto a sugestões
  - b. Se a periodicidade para envio das informações fosse menor ajudaria ou atrapalharia problema?

## **Anexo C – Relação de entrevistados**

### **Ouvidorias Estaduais**

- **FAPESP:** Fernando Dias Menezes de Almeida (Ouvidor)
- **Hospital das Clínicas:** Claudia Regina Haponczuk de Lemos (Ouvidora e Coordenadora da rede de ouvidorias das entidades vinculadas ao Hospital das Clínicas)
- **SABESP:** Celso Bizzarro Júnior (Analista de Relações com Clientes, representando a Ouvidora Maria Cristina Mariz Masagão)
- **Secretaria dos Direitos das Pessoas com Deficiência:** Juliana Rodrigues de França Rios (Ouvidora)
- **Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho:** Sueli Viana da Silva (Ouvidora) e Salete Cordeiro dos Santos (Assistente)
- **Secretaria de Gestão Pública:** Fabíola Mellado de Queiroz (Ouvidora)
- **Secretaria da Saúde:** Elza Ferreira Lobo (Ouvidora)
- **Secretaria de Segurança Pública:** Luiz Gonzaga Dantas (Ouvidor)

### **Ouvidoria Geral da União**

- Ouvidor-Geral: José Eduardo Elias Romão

### **Secretaria de Gestão Pública**

- Responsável pela organização do relatório semestral: Fabíola Mellado Queiroz
- Equipe do projeto de valorização das ouvidorias: Rodrigo Romeiro; Daniele Silva; Danilo; Andréa Munhoz; Leandro Siqueira
- Assessora de Gabinete, representando a Secretária-Adjunta Cibele Francese: Melissa Godoy

Biblioteca Virtual de São Paulo (Responsável pelo “fale conosco” dos sites do Governo do Estado de São Paulo e de diversas secretarias e órgãos estaduais):

- Coordenadora: Regina Fazioli
- Assessora: Juliana Santiago

### **Ouvidorias contatadas, mas com as quais não conseguimos conversar**

- ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
- Bandeirante Energia S/A
- CPTM
- EMTU
- Metro
- Secretaria da Educação
- Secretaria Estadual de Energia
- Secretaria do Meio Ambiente
- UNESP
- USP