

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE GESTÃO E DE OUVIDORIA
DO ESTADO DE GOIÁS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE
PROMOÇÃO DE ACCOUNTABILITY**

MARCEL LUCCA CORDEIRO MAGALHÃES

Brasília-DF, 2021

MARCEL LUCCA CORDEIRO MAGALHÃES

UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE GESTÃO DE OUVIDORIA E DO ESTADO DE GOIÁS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DE *ACCOUNTABILITY*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Pedro Lucas de Moura Palotti

Brasília-DF 2021

MARCEL LUCCA CORDEIRO MAGALHÃES

UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE GESTÃO DE OUVIDORIA E DO ESTADO DE GOIÁS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DE *ACCOUNTABILITY*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 21 / 12 / 2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti - Orientador

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Profa. Dra. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

M189u Magalhães, Marcel Lucca Cordeiro
Uma análise do sistema de gestão de ouvidoria e do estado de Goiás como política pública de promoção de Accountability / Marcel Lucca Cordeiro Magalhães. – Brasília: IDP, 2021.

131 p.: il. Color.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti.

1. Ouvidoria. 2. Accountability. 3. Participação social. 4. Política pública. 5. Sistema de gestão. I. Título.

CDD: 320.6

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



idp





DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família, pelo apoio incondicional em toda a jornada, como sempre foi do feitio deles.



AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, meu Criador e Salvador, que tem cuidado da minha vida em tudo desde o início, preparando o caminho que eu trilharia e aqui, mais uma vez, guardando os meus passos.

Agradeço a toda a minha família, pelo amor e apoio demonstrados durante esse período. Agradeço, em especial, à minha mãe, por ser a minha inspiração profissional e a maior incentivadora da minha capacitação e do meu aperfeiçoamento; e à minha esposa, por seu constante auxílio e suporte, e por ser a minha primeira revisora, trazendo grandes contribuições aos meus textos.

Um agradecimento especial ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Palotti, por acreditar no meu projeto e por dispor do seu tempo para me guiar nessa jornada. Sou muito grato pelas suas valiosas contribuições, professor, e peço que o Senhor abençoe e guarde você e a sua família. Agradeço ao Rafael Lins pelo auxílio na condução na pesquisa e suas valiosas contribuições.

Agradeço também à equipe da CGE-GO, em especial, ao Superintendente de Governo Aberto, Bruno Rolim, e ao Superintendente de Participação Cidadã, Danilo Carvalho, por serem parceiros e por abrirem as portas para esse projeto.

Finalmente, sou grato também a todos os ouvidores que me auxiliaram nesse projeto, por se disporem a participar desse estudo e pela atuação que têm desenvolvido nas ouvidorias. Espero que essa obra possa enriquecer o trabalho desempenhado em prol dos cidadãos brasileiros.

*“Nem todos que vagueiam
estão perdidos.”*

J.R.R.R Tolkien

RESUMO

Este trabalho visa verificar de quais formas o Sistema de Gestão de Ouvidoria do Estado de Goiás – SGOe, que é a plataforma utilizada para o recebimento e para o tratamento das demandas enviadas pelos cidadãos para as ouvidorias setoriais do estado, tem contribuído para o processo de *accountability*. Com esse objetivo, almeja-se responder a seguinte pergunta “De quais formas o Sistema de Gestão de Ouvidoria do Estado de Goiás foi uma política pública de promoção de *accountability*?”. As ouvidorias são uma importante ferramenta para possibilitar o exercício do *accountability* pelos cidadãos – seja pelo fornecimento de informações, seja pela provocação das instituições que têm o poder de controlar e de sancionar. Elas são instrumentos da participação cidadã, permitindo a solicitação de serviços públicos, a reclamação sobre a sua prestação e a denúncia de irregularidades. Com o intuito de compreender de qual forma o SGOe (como política pública) tem contribuído para esse processo, realizaram-se diversas análises. Comparou-se o perfil dos usuários com o perfil dos habitantes do estado de Goiás para identificar grupos que podem possuir maior acesso à plataforma. Aplicou-se uma metodologia de tópicos sobre as manifestações realizadas pelos cidadãos, com o objetivo de comparar esses assuntos com os assuntos das categorias utilizadas pelo sistema. Além disso, os ouvidores responderam um questionário sobre os perfis das ouvidorias em que trabalhavam e sobre a natureza dos problemas levados às ouvidorias pelos cidadãos. Ao final, encontraram-se indicativos de que pessoas com maior nível de escolaridade representam uma parcela maior dos usuários do sistema; que as ouvidorias apresentam um baixo nível de vinculação política, mas um alto nível de vinculação institucional; e que as informações das classificações selecionadas nas manifestações condizem com os assuntos descritos pelos usuários.

Palavras-chaves: Ouvidoria; *Accountability*; participação social; política pública; sistema de gestão

ABSTRACT

This Project aims to validate the State of Goiás Ombudsman Management System of the State of Goiás (SGOe) for the government accountability process. SGOe is a platform utilized to receive the requests sent by the citizens and issue it to the corresponding state Ombudsman. Therefore, the main question to be answered will be: “as a public policy, how the SGOe promoted accountability?”. The Ombudsman is an important accountability process mechanism to the citizens – because it either provides information, or it provokes the control institutions that can establish sanctions. The Ombudsman is also an instrument of social participation, by allowing public service requests, complaints about the public facilities and irregularities claims. With the purpose of understanding in which ways the SGOe, as public policy, has contributed to this process, several analyses were done. The profiles of the users of the system and of the habitants of the state of Goiás were compared, to identify which groups, have more access to the platform. It has been applied a topic methodology over the requests of the citizens, to compare it with the topics of the selected subjects used by the system. Further on the analyses, the Ombudsman answered questionnaires about the Ombudsman profiles and the nature of the problems brought to them by the citizens. At the end, indicatives were found that people with a higher level of education represented a bigger portion of the users of the system. The Ombudsman presented a low level of political binding but a high level of institutional binding. Also, the subjects selected by the users corresponded to the ones of the information they provided.

Keywords: Ombudsman; Accountability; Social Participation; Public Policy; Management System

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Correlação entre os tópicos

.....78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Aspectos Analisados

17

Quadro 2

Tipos de Problemas de ouvidoria segundo Da Costa

25

Quadro 3

Formas e tipos de manifestação

26

Quadro 4

Dimensões Analisadas

41

Quadro 5

Grau de atuação da ouvidoria nos diferentes tipos de problemas

44

Quadro 6

Hipóteses, Testes e Achados Empíricos

83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Total de reclamantes

64

Tabela 2

Distribuição do número de reclamantes (maiores de idade) por cor/raça

65

Tabela 3

Distribuição do número de reclamantes (maiores de idade) segundo a escolaridade

67

Tabela 4

Distribuição do número de reclamantes (maiores de 20 anos) segundo o município de residência

68

Tabela 5

Tipos de manifestação

72

Tabela 6

Classificações mais frequentes

73

Tabela 7

Subclassificações mais frequentes

74

Tabela 8

Tópicos mais frequentes

75

Tabela 9

Presença das classificações nos tópicos

76

Tabela 10

Presença das subclassificações nos tópicos

77

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Contextualização do tema	16
1.2	Problema de pesquisa	17
1.3	Objetivo geral	18
1.4	Objetivos específicos	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1	Ouvidoria	20
2.1.1	Características	22
2.1.2	Demandas de Ouvidorias	24
2.1.3	Efetividade	26
2.1.4	Estudos de caso no Brasil	27
2.2	<i>Accountability</i>	30
2.2.1	Tipologias	32
2.2.2	Evolução do Conceito	35
2.3	Hipóteses	38
3	METODOLOGIA	41
3.1	Estrutura	42
3.2	Perfil das Demandas	44
3.3	Perfil dos Usuários	45
4	RESULTADOS	48
4.1	Estrutura	48
4.1.1	Estrutura de Pessoal	48
4.1.2	Capacidade de atuação	49
4.1.3	Vinculação do poder institucional	51
4.1.4	Vinculação Político Partidária	52
4.1.5	Mandato e atribuições Específicas	52
4.2	Perfil das Demandas	56
4.3	Perfil dos Usuários	64
4.3.1	Análise Perfil dos Usuários	69
4.4	Conteúdos das Demandas	75
4.4.1	Análise do Conteúdos das Demandas	79
4.5	Considerações Finais	83
5	CONCLUSÕES	89
	Referências	92
	Apêndices	97



1

INTRODUÇÃO

Uma democracia representativa se caracteriza pela eleição de agentes políticos, os quais serão responsáveis por agir em prol dos interesses do povo; e é através do voto popular que é garantida a legitimidade necessária para que os representantes ajam em nome dos cidadãos.

Verifica-se, contudo, que, mesmo havendo a autonomia para a eleição de representantes, não é possível garantir aos cidadãos que os seus representantes escolhidos efetivamente trabalharão para concretizar aquilo que eles desejam; inclusive, o que se tem constatado no Brasil é justamente o contrário.

Nesse sentido, existe uma falta de disposição da sociedade para com a atividade política devido ao comportamento dos agentes políticos que têm buscado interesses particulares em detrimento do interesse coletivo (QUEIROZ, 2014). O povo se sente alienado daqueles que eles mesmos escolheram, de modo que há um distanciamento cada vez maior entre Estado e população. Sendo assim, cabe ao Estado a iniciativa de mitigar esse distanciamento e de elaborar medidas que fortaleçam essa relação (KIERECZ, 2016).

A *accountability* visa justamente facilitar essa prestação de contas, estabelecendo mecanismos que permitam ao cidadão julgar se a atuação do Estado tem buscado garantir os seus interesses. A forma mais comum de *accountability* é a possibilidade de os cidadãos reavaliarem as suas escolhas políticas a cada 4 anos. Entretanto, uma atuação mais próxima entre a população e o Estado pode ocorrer nos intervalos desse período; e assim surge a participação social.

A participação social tem sido estimulada e buscada de várias formas. Com a evolução da administração pública (que passou a olhar para os indivíduos sob a ótica de clientes) e com a Constituição de 1988, os cidadãos agora são chamados a não somente usufruírem dos serviços públicos, como também a participarem do processo de elaboração e de implementação desses serviços.

Conforme Silva a participação social traz os seguintes benefícios:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. (Silva, 2005, p. 375).

Assim, várias formas têm surgido para permitir essa participação e elas podem ser identificadas nos mais diversos setores da administração (pode-se ressaltar experiências como as leis de iniciativa popular e o orçamento participativo).

O surgimento dessas novas possibilidades de atuação da população, em conjunto com o Estado, tem sido potencializado pelo desenvolvimento de novas tecnologias.

As novas tecnologias possibilitaram a criação de diversas novas formas de interação entre os cidadãos e o Estado e, tendo o cuidado de não alienar aqueles que não têm acesso aos recursos necessários para a utilização dos serviços, podem ser extremamente benéficas.

Dentre as novas tecnologias, destaca-se o acesso à informação. Através de um computador ou mesmo de um smartphone, dezenas de informações sobre a atuação estatal ficam disponíveis a qualquer um no chamado processo de transparência passiva.

Seja o funcionamento de serviços, a aplicação de recursos orçamentários, o acompanhamento de processos judiciais ou mesmo a transmissão do processo legislativo, o cidadão pode se informar com uma facilidade nunca vista antes.

É evidente, porém, que essas tecnologias não têm permitido ao cidadão apenas figurar no polo passivo; mais do que nunca ele tem se tornado um participante das políticas públicas, seja acessando serviços oferecidos, fazendo pedidos de informação ou fazendo manifestações à Ouvidoria.

Assim, as Ouvidorias têm aproveitado a digitalização dos serviços públicos para se tornar mais acessível aos cidadãos e às suas necessidades. Além disso, a praticidade dos sistemas de Ouvidoria virtual tem se demonstrado uma grande ferramenta para os gestores pela possibilidade de acompanhamento e de avaliação das demandas realizadas.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

O Sistema de Gestão de Ouvidoria do Estado de Goiás - SGOe é a ferramenta de integração utilizada para unir os membros do Sistema Estadual de Ouvidorias de Goiás. Por meio dele, a Superintendência da Ouvidoria Geral repassa as demandas oferecidas pelo cidadão para as Ouvidorias Especializadas de cada órgão ou entidade para que eles ofereçam uma resposta adequada.

A ferramenta apresenta-se como uma excelente opção devido à sua ampla acessibilidade, oferecendo a possibilidade de registro das demandas através da internet, do telefone ou presencialmente em qualquer ouvidoria. A população vem aderindo ao uso da plataforma e somente no ano de 2019 foram registradas 30 mil manifestações dos mais diversos tipos (CGE-GO, 2021).

As demandas podem variar quanto ao tipo (reclamação, solicitação, elogio, informação, denúncia, sugestão, lei de acesso à informação, outros) e quanto ao assunto. Para fazer uma manifestação, os usuários são cadastrados no sistema e registram a sua demanda. Assim, o acompanhamento será realizado por meio do site do sistema, além de haver o devido encaminhamento de cada resposta ao e-mail do cidadão.

As Ouvidorias Especializadas recebem as demandas pelo sistema e, caso a demanda não trate de um assunto de sua competência, ela poderá ser reencaminhada; caso contrário, as Ouvidorias terão um prazo de 30 dias para resposta.

O SGOe também permite que o próprio cidadão faça a avaliação dos serviços prestados pela ouvidoria. Depois de receber a resposta, o cidadão poderá avaliar a sua satisfação com a ouvidoria, com o sistema, com a resposta e com o atendimento. Além disso, em alguns tipos de demandas, ele poderá dizer se a questão foi resolvida ou não.

Dessa forma, por ser uma ferramenta para estabelecer o diálogo entre o cidadão e os órgãos e entidades da administração pública de Goiás, e para permitir que o cidadão avalie os serviços oferecidos, o SGOe é uma política pública de enorme impacto e que oferece vários aspectos para avaliação.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A Ouvidoria é uma das primeiras instâncias a qual o cidadão pode recorrer quando tem alguma demanda relativa à atuação estatal. Especialmente, pela sua acessibilidade, ela é uma excelente alternativa para aqueles que desejam levar as suas questões à administração pública. Em virtude disso, os seus serviços têm sido amplamente difundidos e o seu uso estimulado para promover a prática da *accountability*.

No estado de Goiás, para acompanhar essa tendência, foi desenvolvido o SGOe, o qual busca estimular a atuação das ouvidorias, facilitando o acesso e fortalecendo o controle sobre as manifestações. O SGOe tem sido amplamente utilizado, chegando a ter 57 mil manifestações registradas no período de 2018 a 2019.

Realizadas as devidas considerações, o problema da presente pesquisa consiste em analisar: “De quais formas o Sistema de Gestão de Ouvidoria do Estado de Goiás foi uma política pública de promoção de *accountability*?”.

Para responder essa pergunta, serão avaliados diferentes aspectos do sistema e das ouvidorias que fazem parte do Sistema Estadual de Ouvidorias de Goiás, considerando tanto aspectos internos quanto externos da política pública.

Quadro 1 – Aspectos Analisados

Dimensões Analisadas	Categorias
Dimensão Interna	Estrutura
Dimensão Externa	Perfil do Usuário
	Perfil das Demandas
	Conteúdo das Demandas

Fonte: Elaboração do Autor

1.3 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral do presente estudo é:

- Avaliar o desempenho do SGOe como política pública de promoção de *accountability* social.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos do presente estudo são:

- Demonstrar a importância de *accountability* social dentro das modalidades de *accountability* vertical;
- Comparar o perfil dos usuários do sistema SGOe com o perfil da população do estado de Goiás;
- Definir o perfil das ouvidorias que compõem o sistema;
- Definir o perfil das manifestações que chegam às ouvidorias;
- Aplicar uma técnica de processamento de linguagem natural nos conteúdos das manifestações para verificar os tópicos mais frequentes e identificar se existe uma relação entre eles e os assuntos mais frequentes;
- Propor possíveis melhorias à política pública.



2

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 OUVIDORIA

Apesar de figurar entre os mecanismos de controle social mais recentes na experiência brasileira, a Ouvidoria tem os seus primórdios na Suécia, no início do séc. XIX, com a figura do *Ombudsman*, o representante do rei (Estado, instituições e democracia). Com a evolução e com a consolidação do modelo, foi realizada uma repartição das funções dos *Ombudsman* em três pessoas, de modo que um fosse responsável pelas matérias judiciais e militares, outro pelas matérias cíveis e outro pelas matérias relativas ao bem-estar do cidadão.

A partir da Suécia, o instituto foi se expandindo para outros países, mas a sua chegada na América Latina foi tardia, na medida em que o contexto apenas se tornou propício para a sua implementação após os países passarem pelo processo de redemocratização.

No Brasil, não foi diferente, até existiram algumas tentativas de implementar iniciativas de ouvidorias durante o regime militar; porém, foi somente com o declínio desse regime, na década de 80, que começaram a surgir as primeiras experiências com ouvidoria.

A primeira ouvidoria no Brasil foi a do município de Curitiba, a qual foi criada em 1986 para auxiliar a administração pública na fiscalização interna e na defesa dos direitos individuais e coletivos (TÁCITO, 1988), seu modelo, entretanto, ainda era limitado.

A Constituição de 1988 foi de extrema importância para criar o cenário institucional que permitiu o desenvolvimento das ouvidorias públicas, através do arcabouço de princípios e de valores democráticos que ela estabeleceu (CARDOSO, 2010), estimulando, em especial, a participação social.

Assim, apesar de não instituir diretamente as ouvidorias públicas, a Constituição estabelece em seu art. 37, § 3º, inciso I, que:

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

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

A partir desse trecho, pode-se constatar que as ouvidorias nasceram para suprir a necessidade de uma instituição que permitisse ao cidadão um acesso direto à Administração no que tange à avaliação dos serviços públicos prestados.

Rubens Pinto Lyra (2004) apresenta importantes contribuições para a caracterização das ouvidorias. Conforme explica o autor, a ouvidoria:

“(…) se apresenta como um autêntico instrumento da democracia participativa, na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração. Este, através da ouvidoria, ganha voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, dessarte, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo” (p.3)

Nesse sentido, a ouvidoria é um dos aliados do cidadão na sua busca por influência e por relevância no contexto de tomada de decisões dos órgãos estatais. Segundo Lyra (2004), a ouvidoria pretende colocar os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência como pilares dos serviços públicos. Além disso, a ouvidoria deve possuir “*caráter unipessoal, informalidade de procedimentos e autonomia*” (p.22), o que permite uma atuação efetiva perante o órgão fiscalizado.

Para Cardoso et. al (2013), as ouvidorias surgem “como espaço democrático que permite aos novos atores sociais exercerem o controle social do Estado, o que implica transparência pública, melhoria da gestão da coisa pública, garantia de direitos e reparação de danos” (p.2-3). Ressalta-se, assim, que a ouvidoria pretende não só permitir o controle social, mas também possibilitar que esse controle forneça subsídios que capacitem o Estado a aperfeiçoar os serviços públicos.

A Controladoria Geral da União enfatiza o papel de interlocução das ouvidorias ao determinar que a:

“Ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o

Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados.” (CGU, 2012, p.7)

É necessário evidenciar também que o papel da ouvidoria é restrito, não possuindo poder deliberativo. Ela pode atuar como mediadora, fazer sugestões e recomendações, não tendo, contudo, a capacidade de decidir (SILVA, PEDROSO, ZUCHI 2016). Isso, entretanto, não diminui a sua importância no papel de interlocutora entre a sociedade e a Administração.

2.1.1 Características

Uma das características essenciais da ouvidoria é a sua autonomia. Cardoso (2010) é categórico ao afirmar que:

“Sem autonomia a ouvidoria não se transforma em instrumento de mudança. Limita-se a eficácia da participação do usuário dos serviços públicos na administração e, conseqüentemente, a cidadania. Não se contribui com o fortalecimento da democracia, que evita que a ética deixe de ser esvoaçante e sem pouso. Sem autonomia não há ouvidoria.” (p.26)

Lyra (2009) ressalta que a ouvidoria deve gozar de autonomia política, de autonomia administrativa, e, quando possível, até mesmo de autonomia financeira. Outro aspecto importante é o sigilo dos reclamantes, para que eles tenham a garantia de segurança ao prestarem as devidas queixas à atuação estatal.

Apesar de sua importância, a autonomia das ouvidorias é limitada no Brasil. Um estudo conduzido por Cardoso et. Al. (2016) constatou que a maioria das ouvidorias não contam com autonomia técnica, nem com autonomia política, de modo que, muitas vezes, a nomeação do seu ouvidor é realizada por procedimentos internos, dessa forma, limitando sua atuação independente.

Além da autonomia, a disponibilização de informações de forma ágil e o livre acesso aos bancos de dados relevantes do órgão são características essenciais para o encaminhamento eficiente das demandas da ouvidoria. Entretanto, a assimetria de informações entre a administração e o cidadão muitas vezes o impede de formular suas manifestações de forma que permita ao ouvidor uma atuação eficaz na solução dos problemas apresentados.

Lyra (2004) elenca os elementos que caracterizam o funcionamento de uma ouvidoria ideal, sendo eles: 1) a unipessoalidade; 2) a magistratura da persuasão; 3) a desvinculação do poder institucional; 4) a desvinculação político partidária; 5) mandato e atribuições específicas. É relevante explicar o significado de cada um deles.

A unipessoalidade significa que a ouvidoria não pode funcionar em forma de órgão colegiado. A centralização do ouvidor em uma pessoa permite que seus processos sejam mais ágeis e estabelece uma figura de confiança acessível à população.

A magistratura da persuasão quer dizer que o ouvidor não possui poderes administrativos, legislativos ou judiciários e nem mesmo é capaz de atuar coercitivamente. Ele tem poder para realizar a apuração e para propor medidas a serem tomadas.

Já o elemento da desvinculação do poder institucional, como previamente mencionado, nem sempre está presente, mas esse aspecto é importante para assegurar a impessoalidade e a isenção do ouvidor, pois a subordinação da ouvidoria ao gestor que ela fiscaliza pode dificultar o processo de investigação e de proposição de mudanças.

Da mesma forma, o estabelecimento de qualquer vínculo político partidário compromete a credibilidade do ouvidor, pois associa o ouvidor com uma determinada agenda política e dificulta o seu relacionamento com os mais diversos atores políticos.

Sobre o último elemento, apesar de raro no contexto brasileiro, Lyra também defende que cabe ao ouvidor um mandato certo através de uma escolha feita pela sociedade, além de outras garantias para exercer a sua função com segurança.

A avaliação da presença dos elementos elencados por Lyra nas ouvidorias que compõem o Sistema Estadual de Ouvidorias de Goiás possibilita um aprofundamento na dimensão interna das ouvidorias, no que diz respeito à estrutura e ao arcabouço jurídico.

2.1.2 Demandas de Ouvidoria

É relevante ressaltar, ainda, que, mesmo com o uso diversificado das ouvidorias no Brasil, é possível identificar tendências nas demandas feitas pela sociedade. Da Costa (1998) divide os problemas levados pelos cidadãos às ouvidorias em problemas de ordem: 1) estrutural; 2) processual; 3) comunicacional; 4) cultural; e 5) política.

Os problemas de natureza estrutural são aqueles relativos à incapacidade da administração de prover os serviços para todos por insuficiência de recursos ou de capacidade instalada. A atuação da ouvidoria quanto à solução desses problemas é limitada.

Já os problemas de natureza processual ocorrem quando os processos da organização estão mal estruturados ou não permitem alcançar a satisfação dos clientes e o oferecimento de serviços de qualidade. Nesse caso, a ouvidoria pode servir como uma forma de reorientar os objetivos da organização ou de encontrar as eventuais distorções nos processos que tenham levado a resultados indesejados.

Os problemas de natureza comunicacional são aqueles sobre os quais está fundamentada a criação das ouvidorias. Os cidadãos muitas vezes não sabem expressar as suas demandas e a administração tem dificuldade em distinguir as suas necessidades. Cabe, então, à ouvidoria facilitar essa comunicação, compreendendo as necessidades do cidadão e explicando-as da melhor forma.

Problemas de natureza cultural são aqueles gerados por divergências nas noções de cidadania, de direitos e de equidade. Nesse caso, cabe à ouvidoria promover a educação tanto do Estado quanto da sociedade para melhorar o seu relacionamento.

Diferentemente, os problemas de natureza política são aqueles relacionados à efetivação dos direitos dos cidadãos. Esse é um processo lento e contínuo, mas, nesse contexto, caberá à ouvidoria ser a voz do cidadão dentro da administração para que ela, cada vez mais, garanta esses direitos.

É válido ressaltar que as demandas levadas à ouvidoria, em sua maioria, não se enquadram em apenas uma dessas categorias. Os problemas são complexos e podem envolver diversas falhas.

Quadro 2 – Tipos de Problemas de Ouvidoria segundo Da Costa (1998)	
Tipo de problema	Definição
estrutural	insuficiência de recursos ou de capacidade instalada
processual	processos mal estruturados
comunicacional	cidadãos não sabem expressar as suas demandas e a administração tem dificuldade em distinguir as suas necessidades
cultural	divergências nas noções de cidadania, de direitos e de equidade
política	efetivação dos direitos dos cidadãos

Fonte: elaboração do autor

A divisão proposta por Da Costa (1998) ajuda os gestores a compreender a natureza do problema e discernir quais medidas eles podem tomar; a aplicação dessa classificação às manifestações do SGOe permite analisar o aspecto da dimensão externa do SGOe.

Essa divisão, entretanto, não é propícia para ser utilizada por um sistema, uma vez que o cidadão, ao fazer a sua manifestação, na maioria das vezes, não tem conhecimento sobre a natureza dos problemas que levaram à sua demanda. Além disso, muitas vezes nem mesmo a ouvidoria pode definir a categoria antes de uma apuração.

Dessa forma, não é razoável utilizar essa classificação em um sistema de registro de manifestações de ouvidoria. No SGOe, as manifestações são classificadas da seguinte forma (CGE-GO, 2021):

Quadro 3: Formas e tipos de manifestação

Formas e tipos de manifestação por meio da ouvidoria		
Forma de comunicação	Tipo	Definição
Manifestação	Sugestão	Proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal
	Elogio	Demonstração, reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido
	Solicitação	Requerimento de adoção de providência por parte da Administração. Deve conter, necessariamente, um requerimento de atendimento ou serviço, podendo se referir a uma solicitação material ou não
	Reclamação	Demonstração de insatisfação relativa a serviço público
	Denúncia	Comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo
	Informação	Demanda que tenha por objeto um dado ou informação

Fonte: CGE-GO (2021)

2.1.3 Efetividade

De fato, é um grande desafio mensurar a efetividade do serviço prestado pelas ouvidorias. Inclusive, segundo Romão (2016, p. 188), “a efetividade de uma instituição do Estado Democrático de Direito se mede tanto pelos resultados que produz em atendimento às necessidades e aos direitos das pessoas quanto pela qualidade de seu funcionamento ou pelo modo por meio do qual produz resultados.”

Dessa forma, uma importante categorização para a avaliação das práticas de ouvidoria foi proposta por Gomes (2006). Ele definiu duas categorias com diferentes dimensões: 1) função; e 2) racionalidade.

Dentre às funções, Gomes destaca que a ouvidoria tem uma função teleológica, na qual o seu papel é exercer o controle do Estado

e auxiliar o cidadão na defesa de seus direitos. A ouvidoria também possui uma função positiva através do impacto causado na estrutura social, seja no contexto dos cidadãos ou no contexto da instituição. A última dimensão funcional é a mecânica, a qual exprime se a ouvidoria apenas atua pontualmente (sem poder vinculativo) ou se ela serve de elo entre o cidadão e o núcleo de decisão política, possuindo poderes vinculativos.

Já na categoria da racionalidade, existem ouvidorias com uma atuação mais formal, fiscalizando as relações contratuais e legais; e existem ouvidorias com uma atuação mais material, ou seja, focadas na busca por equidade social e orientada por valores.

Cardoso (2010) desenvolve o estudo realizado por Gomes com a adição de duas categorias: 1) estrutura; e 2) sistema. Na categoria da estrutura, a ouvidoria pode ter uma tendência burocrática/mecanicista, a qual dificulta o processamento eficiente das demandas dos cidadãos; ou pode ter uma estrutura orgânica, na qual as reclamações são rapidamente levadas ao núcleo decisório da organização.

De outra forma, a categoria de sistema busca retratar as relações da ouvidoria com o ambiente externo. As ouvidorias podem atuar de forma reativa, ou seja, somente quando provocadas e após o dano social; ou de forma proativa, apresentando propostas ao núcleo decisório para que o governo atenda de uma melhor forma a população.

Tendo em vista que, no presente trabalho, trata-se de um sistema de Ouvidoria, os insumos gerados pelas pesquisas de satisfação e de resolubilidade irão trazer contribuições com o intuito de avaliar a interação da sociedade com as ouvidorias e não tanto o aspecto institucional e estrutural. Dessa maneira, dar-se-á prioridade ao estudo da dimensão teleológica e analisar-se-á se a ouvidoria tem atuado materialmente.

2.1.4 Estudos de casos no Brasil

Apesar de ser um instituto recente, existem alguns estudos sobre as ouvidorias no Brasil. Menezes e Cardoso (2016) conduziram um trabalho sobre a ouvidoria do IPEA, no qual realizaram uma análise do ciclo de vida organizacional da ouvidoria e da sua efetividade utilizando

as concepções propostas por Gomes (2006). O estudo constatou que o processo de institucionalização da ouvidoria foi crucial para que ela tivesse a autonomia necessária para o bom desempenho das suas atividades.

Campos (2016) analisou a ouvidoria do serviço florestal brasileiro. Um dos recursos utilizados para a análise foi a pesquisa de satisfação, a qual permitiu conhecer a percepção do próprio usuário da ouvidoria sobre o seu funcionamento, focando em aspectos relacionados à clareza, à velocidade de resposta e à recomendação do serviço de ouvidoria. Foi realizada também uma análise sobre a estrutura, a atuação e o histórico da ouvidoria.

Outro trabalho interessante foi o conduzido por Menezes (2016), no qual foram apresentados os dados do projeto Coleta OGU 2014. O projeto consistiu em uma pesquisa com 163 ouvidorias de órgãos e de entidades do Executivo Federal. Dentre alguns dados relevantes, destaca-se a predominância das solicitações (54%) e das reclamações (34%) como os tipos de manifestações mais recebidos pelas ouvidorias.

Outro ponto importante é a prevalência das tecnologias da informação e comunicação (TICs) como canais de entrada das manifestações de ouvidoria, com 34% das demandas sendo feitas por e-mail e 31% por formulários eletrônicos. Mesmo com esse destaque, 28% das ouvidorias ainda não apresentavam um sistema eletrônico para o recebimento e para o tratamento das informações.

Um estudo semelhante ao aqui proposto foi realizado por Ludueña (2017), no qual foi feita uma pesquisa qualitativa e descritiva sobre o sistema da Ouvidoria do Estado do Ceará. Na pesquisa realizada com os membros do órgão central de ouvidoria e dos ouvidores das principais ouvidorias que compõem o sistema, foram abordadas tanto questões procedimentais (canais de atendimento e o fluxo das manifestações de ouvidoria), como também questões estruturais (formato da ouvidoria, sua hierarquia na organização da qual ela faz parte e o perfil do ouvidor).

Assim, foi constatado que o sistema representa uma solução adequada para a recepção, para o monitoramento e para a resposta das manifestações realizadas pelos cidadãos. Contudo, o aumento da participação do cidadão e a melhoria da gestão e da prestação dos

serviços públicos gerados pelo sistema ainda é algo pequeno comparado ao que pode ser realizado.

O estudo termina com algumas recomendações para melhorar a eficácia da ouvidoria, dentre as quais se destacam: 1) uma atuação mais proativa da Ouvidoria do Estado ao promover os relatórios gerados para a tomada de decisão dos órgãos setoriais; 2) uma reformulação do monitoramento e da avaliação das ouvidorias com o uso de indicadores de desempenho; e 3) a realização de pesquisas de satisfação com os usuários do sistema para encontrar possíveis formas de aperfeiçoar a atuação da ouvidoria.

Silva (2014) conduziu um estudo com uma ouvidoria da Secretária de Saúde de um município de Minas Gerais, por meio de entrevistas estruturadas feitas com dois grupos, um que consistia nos usuários que registraram manifestações na ouvidoria e outro composto pelos conselheiros do SUS municipal, foi identificada.

Para o grupo de usuários entrevistados, o papel da ouvidoria consiste em ouvir necessidades e buscar soluções para as manifestações realizadas, fazendo a mediação entre o usuário e o sistema de saúde, e prestar informações. O grupo de conselheiros destacou, além das funções já citadas, a produção de relatórios gerenciais para auxiliar os gestores na tomada de decisão e os conselheiros na fiscalização dos serviços.

Peixoto *et al.* (2013) realizou trabalho semelhante entrevistando usuários e funcionários de uma ouvidoria de uma instituição geriátrica do SUS (Sistema Único de Saúde) no qual indagou sobre os motivos da busca pelo serviço de ouvidoria e as expectativas sobre os serviços prestados.

Os usuários, então, elencaram os seguintes problemas como os maiores motivos para recorrer à ouvidoria: mau atendimento; desorganização da instituição (que gera longas esperas e dificuldade para agendar consultas); e desconfiança sobre as informações prestadas. Por outro lado, os funcionários destacaram como maior motivo a insuficiência na oferta dos serviços para suprir as demandas da população.

Em relação às expectativas, os usuários expressaram confiança nas informações fornecidas pela ouvidoria e indicaram que esperavam

que a sua manifestação dificultasse a reincidência do problema. Para os funcionários, os usuários possuem a expectativa de que o seu problema será rapidamente resolvido ao procurarem a ouvidoria devido a uma visão incorreta de que a ouvidoria possui poder deliberativo na instituição. Contudo, os funcionários também constataram que, ao explicarem a função da ouvidoria de forma cortês, os usuários ficavam satisfeitos mesmo que a sua demanda não fosse resolvida.

Ademais, tratando especificamente das requisições da Lei de Acesso à Informação (LAI), o estudo conduzido por Perucci (2019) analisou se o instrumento foi utilizado de forma equilibrada pelos habitantes de diversas regiões e de diversos graus de instrução. Perucci (2019) constatou que os habitantes das regiões mais vulneráveis e/ou com menor grau de instrução não estão exercendo corretamente o controle social através das requisições da LAI, reforçando as desigualdades sociais já existentes.

É interessante aplicar essa abordagem no presente estudo, de modo a verificar se o perfil dos usuários que utilizam o SGOe condiz com os perfis dos usuários residentes no Estado de Goiás, trabalhando, dessa forma, um aspecto da dimensão externa do SGOe.

2.2 ACCOUNTABILITY

O conceito de *accountability*, devido à sua importância para o funcionamento das democracias modernas, é amplamente discutido na literatura, de forma que diferentes abordagens podem ser utilizadas em sua análise.

O termo não traduz um conceito estático (PINHO, SACRAMENTO, 2009), evoluindo constantemente para se adaptar aos diferentes contextos. Nesse sentido, a *accountability* nasce para que os regimes democráticos assegurem a primazia do interesse público e, segundo Pinho, a *accountability* “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva” (PINHO & SACRAMENTO, 2008, p. 2).

Olsen (2017), porém, diz que a *accountability* é um mecanismo institucional por meio do qual os cidadãos podem controlar e influenciar os seus representantes. Segundo essa concepção, não basta a existência do mecanismo, é necessário que a população faça uso dos meios de controle para que a *accountability* ocorra. Assim, o desenvolvimento dessa prática muitas vezes precisa ser estimulado ao longo do tempo para superar as barreiras culturais que as novas democracias (nas quais a cultura de controle e de prestação de contas ainda não está estabelecida) enfrentam para que a *accountability* possa ser instituída.

Outro fator imprescindível para a participação do cidadão nesse processo é a qualidade da informação que é fornecida. Conforme explica Rocha:

“a participação para ser efetiva demanda informações precisas e confiáveis que permitam ao cidadão construir um quadro referencial da atuação do governo e, a partir daí, atuar no sentido de exigir que os representantes expliquem as suas ações, mudem sua forma de agir ou mesmo alterem os objetivos das políticas.”

Desenvolvendo essa ideia, Filgueiras (2011) propõe que a *accountability* seja vista através da perspectiva da política da publicidade. A perspectiva da publicidade parte do problema *principal-agent*, em que o *agent* recebe do *principal* o poder para atuar de forma que atenda aos seus interesses. Entretanto, a assimetria da informação entre o *agent* e o *principal* muitas vezes impede que essa atuação ocorra de forma efetiva.

A política da publicidade propõe que essa assimetria seja resolvida com algo além de transparência. Conforme Filgueiras, “*A publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolha e decisões públicas*” (p.84).

Nesse sentido, para o autor, *accountability* pressupõe a justificação pública da atuação do Estado, a participação da sociedade no processo de formação da vontade das políticas públicas e a necessidade de que todo esse processo seja regido de forma transparente.

O presente trabalho, assim, propõe-se a abordar essas questões, em primeiro lugar, verificando a qualidade das informações prestadas pelo SGOe. Através do sistema, os cidadãos podem ver a quantidade de manifestações recebidas por cada órgão e entidade e os assuntos mais demandados, oferecendo subsídio para questionar a atuação estatal.

A comparação dos assuntos mais demandados com a análise sobre o conteúdo das manifestações possibilita verificar se o sistema tem fornecido informações confiáveis aos gestores para a tomada de decisão na elaboração das políticas públicas; contribuindo, assim, para a análise da dimensão externa do sistema.

Além disso, a manifestação permite ao cidadão questionar, expor a sua opinião e solicitar providências, de modo que o ouvidor deverá fornecer uma resposta com as ações tomadas pelo gestor e os seus motivos, trabalhando para dirimir a assimetria de informação encontrada no problema *principal-agent* (informando tanto ao gestor sobre os desejos da população, como também à população sobre as motivações das decisões do gestor).

É relevante também a discussão sobre a importância da possibilidade de sanção para que ocorra a *accountability*. Existe uma linha que defende a necessidade de que o ator a quem o agente *accountable* presta conta tenha a capacidade de estabelecer sanções diretas para que ocorra uma relação de *accountability* (KEOHANE, GRANT, 2009).

Por outro lado, Mainwaring e Welna (2013) defendem que, apesar de ser um fator necessário, a possibilidade de sanção nessas relações pode ocorrer de forma indireta, na medida em que o órgão que identifica o comportamento que deve ser sancionado transmite a informação para uma instituição com capacidade de sancionar o agente *accountable*.

A atuação das Ouvidorias que integram o sistema estudado não gera sanções diretas, por meio dela, porém, é possível que sejam feitas denúncias, gerando a provocação dos órgãos competentes (tanto no âmbito do controle externo quanto no interno) para que haja a apuração dos fatos e a possibilidade de sanções indiretas.

2.2.1 Tipologias

A tipologia clássica estabelecida por O'Donnell (1994) é útil para diferenciar as diferentes formas de aplicação da *accountability*, sendo possível identificar duas dimensões de *accountability*: a vertical e a horizontal.

Na dimensão horizontal, *accountability* ocorre através da instituição legal de meios de controle intra-estatais. Esse controle é percebido quando um agente tem o dever de prestar informações a outro agente competente, o qual, em determinados casos, poderá aplicar sanções. Outro aspecto relevante é que, ao dar publicidade às informações obtidas no processo de *accountability*, as instituições possibilitam que a população participe desse processo também.

Um exemplo evidente de rede de *accountability* horizontal é o modelo de separação de poderes, pois os poderes ficam responsáveis por fiscalizar e por controlar uns aos outros no conhecido sistema de freios e contrapesos. Outras formas de *accountability* horizontal proeminentes na legislação brasileira são o controle pelos tribunais de contas sobre a execução orçamentária e a instauração de processos pelo Ministério Público.

De diferente modo, a dimensão vertical de *accountability* trata da prestação de contas exigida pela sociedade civil. Nesse sentido, são os próprios cidadãos que realizam o monitoramento e que aplicam as sanções, ainda que por meios fornecidos pelo Estado.

O exemplo mais comum é a *accountability* vertical eleitoral, na qual o cidadão sanciona, por meio do voto, a escolha dos seus representantes. É necessário ressaltar a importância do fornecimento de informações acuradas para que os eleitores exerçam essa modalidade de *accountability*.

De grande relevância para esse trabalho é a *accountability* vertical social (não eleitoral), o qual, conforme Robl Filho (2012), consiste na atuação dos cidadãos e da imprensa para sancionar a atuação dos agentes estatais, sejam eles eleitos ou não.

A forma inicial de sanção encontrada nesse mecanismo é a exposição pública dos agentes estatais quando as suas ações ou as suas omissões são contrárias aos interesses da sociedade. Essa exposição pública pode ser de forma branda ou severa, possibilitando

futuramente a sanção na *accountability* vertical eleitoral através da não eleição de representantes.

Outra forma de sanção na *accountability* vertical não eleitoral é a denúncia. Percebe-se que esse mecanismo se alinha à *accountability* horizontal, no sentido de que a sociedade provoca os agentes competentes para exercerem as suas funções fiscalizadoras e sancionadoras.

O SGOe é a ferramenta que potencializa a prática de *accountability* vertical social no estado de Goiás, facilitando o acesso do cidadão, que pode realizar suas manifestações pela internet, por telefone ou presencialmente. Ademais, ele dá a segurança ao cidadão de que a sua demanda será encaminhada ao órgão ou à entidade competente para tratar do assunto e que ele receberá uma resposta dentro de um prazo razoável.

O sistema proporciona também um canal seguro para que os cidadãos realizem denúncias, permitindo que o denunciante não se identifique e garantindo que as suas demandas serão tratadas e analisadas da forma correta, o que às vezes servirá de gatilho para que outras entidades pratiquem o *accountability* horizontal.

É evidente, portanto, que as diferentes dimensões de *accountability* propostas por O'Donnel são complementares; e a boa prática de uma dimensão potencializa a eficácia da outra.

De modo diferente ao proposto por O'Donnel, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (2006) propõe uma tipologia em que a *accountability* se manifesta através da responsabilização gerada por cinco maneiras diferentes de controle:

- a) responsabilização por controles clássicos;
- b) responsabilização por controle parlamentar;
- c) responsabilização pela introdução da lógica dos resultados;
- d) responsabilização por meio de competição administrada; e
- e) responsabilização por meio de controle social.

O controle clássico é aquele baseado nas normas administrativas e judiciais que regem o campo de atuação dos administradores, permitindo a aplicação de punições caso eles deixem de cumprir essas

regras. O controle centraliza a análise da conformidade dos processos com as regras. Em contraponto, o controle parlamentar é realizado pelos políticos, os quais são os geradores das políticas públicas e atuam na fiscalização.

Já o controle por resultados estabelece metas e indicadores para mensurar os resultados das ações dos gestores, fornecendo-lhes a autonomia necessária na implementação para que eles possam ser mais eficazes. Devido a essa autonomia, os processos saem do foco da *accountability* e essa forma de controle pode ser aferida até mesmo pela sociedade civil.

Essa é uma forma de responsabilização interessante para exercer o controle sobre a ouvidoria, estabelecendo-se metas para os níveis de satisfação informado pelos cidadãos sobre os serviços prestados pela ouvidoria e controlando-se a sua atuação através de indicadores de tempo de resposta e de resolubilidade de demandas.

De forma semelhante ao controle por resultados, o controle por competição administrada possui o foco voltado aos resultados obtidos. Porém, nesse caso, existe uma contratualização entre aquele que presta o serviço público e o órgão fiscalizador.

Finalmente, o controle social é aquele realizado pela população e pelas organizações civis sobre as políticas públicas, de modo a extrapolar o controle político eleitoral. O SGOe entra nessa forma de responsabilização como um instrumento que fomenta o controle social dando subsídios e meios para a prática.

2.2.2 Evolução do conceito

Seguindo a análise sobre a evolução do conceito de *accountability* proposto por Pinho (2009), Rocha (2011) propõe que a *accountability* assume diferentes características sob os variados modelos da administração pública.

Os modelos utilizados na análise de Rocha(2011) são o modelo da Administração Pública Tradicional, o modelo da Nova Gestão Pública e o modelo do Novo Serviço Público, os quais, de forma resumida, são distinguíveis respectivamente: 1) pelo seu caráter de divisão das decisões políticas, de responsabilidade dos representantes eleitos, da

execução das políticas públicas, de responsabilidade dos administradores; 2) pelo seu foco no controle dos resultados e não dos processos e na mudança de perspectiva sobre o cidadão que agora passa a ser um cliente; e 3) pelo seu foco nos valores democráticos e não somente no resultado, de modo que a forma como o gestor atua é tão importante quanto o que ele alcança.

Segundo o mesmo autor, a forma que a *accountability* assume na Administração Pública Tradicional é uma forma hierarquizada em virtude da divisão entre decisão e entre execução das políticas.

Os agentes políticos recebem tanto a *accountability* vertical quanto o horizontal, porém, os agentes públicos não eleitos, devido ao seu caráter de meros implementadores das políticas públicas, submetem-se apenas a uma análise de conformidade (feita pelo controle externo) das suas ações com o que foi estabelecido pelos agentes políticos.

É necessário fazer algumas ressalvas quanto à aplicação desse modelo na prática, haja vista que os problemas envolvendo políticas públicas, na maioria das vezes, possuem natureza complexa e tornam necessária a tomada de decisão por parte do implementador das políticas públicas (das quais ele mesmo deve prestar conta). Além disso, o foco fica no controle do processo e não do resultado em si, o qual é de suma importância para a população.

No contexto da Nova Gestão Pública, as decisões tomadas pelo administrador são consideradas como de caráter político. Em razão da sua função de implementar as políticas públicas, o administrador tem contato direto com os cidadãos, tornando-se o mais capacitado para atender as suas necessidades. Nesse sentido, o administrador deve possuir um bom grau de autonomia para decidir quando estiver diante das diversas situações apresentadas.

É válido ressaltar que a ouvidoria é um instrumento muito útil nessa mudança de perspectiva sobre o cidadão. Agora, tratado como um cliente, o cidadão tem voz e acesso direto à administração e, mesmo que a sua demanda não seja levada à frente, ela gera uma resposta, aumentando o seu envolvimento.

Dessa forma, a referida participação é importante também porque agora o agente público não eleito não é um mero implementador da política pública e sim um tomador de decisão. As manifestações de ouvidoria permitem que o administrador tenha mais subsídios para as suas decisões e que o cidadão estabeleça uma relação de *accountability* com ele.

Nesse modelo, portanto, a *accountability* não pode ser aferida estritamente pelo cumprimento da lei, é necessário estabelecer metas e controles externos para aferir o desempenho do administrador. Uma alternativa comum para o estabelecimento desse controle são o uso dos contratos baseados em desempenho e as avaliações de desempenho.

Algumas críticas precisam ser feitas ao conceito de *accountability* na Nova Gestão Pública, pois, apesar de buscar evitar a rigidez nas ações do administrador, a discricionariedade na tomada de decisões dificulta o controle de legalidade das decisões.

Przeworski (1998) expõe que o relacionamento entre os burocratas e os políticos na nova gestão pública funciona como um relacionamento *principal-agent*, no qual os burocratas são os *agents* com a responsabilidade de implementar a política pública e com interesses próprios e informações quanto aos custos e benefícios de suas ações que são de difícil fiscalização por parte dos políticos.

A Nova Gestão Pública, ao colocar os cidadãos como consumidores, potencializa o relacionamento destes com os administradores que agora tem contato direto com seus implementadores da política para demonstrar seus interesses. Sendo assim, os burocratas se submetem a uma nova relação de subordinação agora com os cidadãos (KETTLE, 1998).

Existe então a possibilidade de um conflito entre as exigências dos cidadãos e dos governantes, situação na qual os gestores enfrentarão um dilema entre atender os desejos dos cidadãos ou seguir as diretrizes dadas pelos governantes. Além disso, os gestores passam a se tornar os responsáveis por solucionar os problemas públicos aos olhos da população, enfraquecendo a relação dos políticos com seus eleitores.

Outro ponto que deve ser destacado é que uma metodologia focada em resultados gera controvérsias em relação a quais resultados devem ser alcançados e sobre a razoabilidade dos meios para os alcançar, pois a definição desses padrões advém de uma interpretação dos órgãos de controles sobre o interesse público.

Por isso, constata-se que o modelo não prevê como estabelecer a responsabilização de *accountability* social de agentes não eleitos. Conforme Abrucio (1998), nesse modelo há uma dificuldade em se estabelecer quem é o responsável pela prestação do serviço público, o que faz ser difícil tornar a Administração como um todo *accountable* perante o cidadão.

De certa forma, o conceito do Novo Serviço Público responde algumas dessas questões. O modelo preza pela atuação democrática da administração, cabendo também ao servidor servir ao interesse público de forma ética e responsável. O controle sobre os resultados é mantido, porém, é necessário um controle mais abrangente.

Dessa maneira, no paradigma do Novo Serviço Público, a *accountability* assume uma forma multifacetada, uma vez que, além de medir a eficácia das ações tomadas pelos servidores, analisa-se se a forma como eles atuam condiz com as expectativas dos cidadãos. O modelo combina os modelos anteriores ao colocar tanto o processo quanto os resultados como alvos da *accountability*, trazendo os valores democráticos para o cerne do controle.

É de se esperar, porém, que um aumento na amplitude traga algumas dificuldades para a implementação de *accountability*. Em especial, é uma tarefa árdua definir se os agentes estão agindo de acordo com os princípios desejados e puni-los quando eles se desviam desses valores; e o referido modelo não prevê uma solução.

Persiste também a questão já ressaltada na análise do modelo da Nova Gestão Pública da ausência de mecanismos através dos quais os agentes públicos não eleitos sejam *accountables*. Evidencia-se, portanto, a importância do bom funcionamento do instituto da ouvidoria nesse contexto, pois ele mitiga essa ausência de *accountability*, podendo até mesmo gerar sanções indiretas através da provocação dos responsáveis pelo controle interno ou externo.

2.3 HIPÓTESES

As hipóteses do presente estudo são:

- O sistema é usado apenas por uma parcela específica da população e não consegue abranger as diferentes camadas da sociedade(H1);
- As ouvidorias que compõem o sistema não têm um perfil que potencializa a sua atuação(H2);
- As manifestações que chegam na ouvidoria são, em sua maioria, problemas nos quais a sua atuação é restrita(H3);
- Os tópicos gerados sobre o conteúdo das demandas mostram assuntos diversos daqueles selecionados pelos usuários do sistema(H4);

A hipótese H1 visa compreender se o fenômeno identificado por Perucci (2019) ocorre também no SGOe. Perucci constatou que usuários habitantes de municípios com índices maiores de vulnerabilidade ou com menor escolaridade não têm utilizado o sistema E-SIC de forma adequada. Nesse sentido, a hipótese busca identificar se o SGOe está privilegiando algumas parcelas da sociedade em detrimento de outras.

Para identificar o perfil das ouvidorias e o seu grau de autonomia, usar-se-á como base os elementos que Lyra (2004) defende como os mais importantes para um bom funcionamento de uma ouvidoria. Assim, poder-se-á identificar se o perfil das ouvidorias é um possível fator que prejudica a sua atuação junto ao sistema (H2).

A hipótese H3 se baseia na classificação de Da Costa (1998), a qual diferencia as demandas de ouvidoria com relação à natureza do problema enfrentado. Ao se classificar as demandas, será possível identificar o grau de atuação possível da ouvidoria diante do problema e de que forma ela pode atuar.

No SGOe, cada manifestação possui um assunto selecionado pelo usuário e um texto redigido por ele. A hipótese H4 investiga se existe uma relação entre os textos e os assuntos, para isso, utilizar-se-á uma técnica de aprendizado de máquina (BLEI, 2012) para encontrar os tópicos mais frequentes nas manifestações.



3

METODOLOGIA

O trabalho se propõe a fazer uma análise descritiva, a qual consiste na apresentação de dados e de informações de uma população ou de um fenômeno (Moresi, 2003). Realizar-se-á tanto uma análise qualitativa, com a descrição do sistema, quanto quantitativa, com a análise e tratamento de dados do sistema e a aplicação de uma survey.

A fase inicial consistirá em uma revisão bibliográfica sobre ouvidoria, descrevendo-se suas características, as pesquisas já realizadas e o quadro no cenário nacional. Em sequência, abordar-se-á a *accountability*, analisando-se as suas formas e as suas nuances, com um foco especial na *accountability* social, que é a forma evidenciada pelo instituto da ouvidoria.

Posteriormente, realizar-se-á a descrição do funcionamento do SGOe, mostrando-se o fluxo que as manifestações percorrem, os diferentes órgãos e entidades que utilizam o sistema, as informações necessárias para o cadastro das manifestações, dentre outros aspectos. O trabalho elencará os assuntos mais recorrentes nas manifestações.

Em seguida será feita uma análise do sistema dividindo-se em quatro categorias que englobam aspectos tanto internos quanto externos do sistema.

Quadro 4: Dimensões Analisadas	
Dimensões Analisadas	Categorias
Dimensão Interna	Estrutura
Dimensão Externa	Perfil das Demandas
	Perfil dos Usuários
	Conteúdo das Demandas

Fonte: Elaboração do Autor

3.1 ESTRUTURA

Para analisar a estrututabelara, realizar-se-á uma survey com os ouvidores das ouvidorias setoriais do sistema e aplicar-se-á um questionário. O questionário busca verificar em que medida os elementos elencados por Lira (2004) – como aqueles que compõem uma ouvidoria que funcione bem e que tenha autonomia – estão presentes nas ouvidorias do sistema.

Os critérios são divididos da seguinte forma: 1) unipessoalidade; 2) magistratura da persuasão; 3) desvinculação do poder institucional; 4) desvinculação político partidária; 5) mandato e atribuições específicas. A partir da definição de cada um desses elementos, elaborou-se uma série de perguntas para os ouvidores.

Com o intuito de facilitar a compreensão dos ouvidores, os referidos critérios foram respectivamente renomeados nos questionários para: 1) estrutura de pessoal; 2) a capacidade de atuação; 3) vinculação do poder institucional; 4) vinculação político partidária; 5) mandato e atribuições específicas. Em especial, nos critérios 3 e 4, retirou-se o prefixo para não enviesar as respostas dos ouvidores.

Para a elaboração das perguntas, houve a consulta de questionários da literatura, contudo, não foram encontrados questionários específicos que lidassem com ouvidorias.

Realizou-se uma busca por questionários que trabalhavam aspectos de autonomia, mas a sua replicação foi de difícil adaptação, uma vez que eles, em sua maioria, lidavam com aspectos que não se aplicam à ouvidoria, como por exemplo alocação orçamentária ou relações de subordinação entre órgãos (Verhoest et. al. , 2011).

Um questionário que serviu de inspiração para trechos deste questionário foi o questionário implementado por Gouveia et. Al. (2014), em especial, as partes do bloco III, as quais tratam da atuação profissional e, dessa forma, auxiliaram na elaboração das questões que tratavam da autonomia da atuação das ouvidorias.

A ferramenta utilizada para aplicação o questionário foi o *surveymonkey*, ele permite que os ouvidores acessem o questionário de forma remota e anônima, além de consolidar os dados com as

respostas. Os ouvidores receberam uma mensagem com as orientações para o preenchimento do questionário. Ele foi encaminhado para os 48 ouvidores das ouvidorias setoriais e para o ouvidor geral.

3.2 PERFIL DAS DEMANDAS

Em um segundo momento, o questionário buscará identificar quais são, na percepção dos ouvidores, os tipos de problemas mais frequentes nas manifestações que chegam à ouvidoria. Para a definição dos tipos de problemas, utilizar-se-á a classificação proposta por Da Costa (1998).

A classificação divide os problemas em problemas de natureza: 1) estrutural; 2) processual; 3) comunicacional; 4) cultural; 5) política. Destrinchou-se, então, cada natureza em diversos fatores e questionou-se a frequência com que os ouvidores percebiam a presença desses fatores nas demandas que chegavam nas suas ouvidorias.

Por fim, o último bloco do questionário solicitou que os ouvidores ordenassem os 5 diferentes tipos de problema em ordem de frequência.

Após a elaboração do questionário, ele foi submetido a ouvidores e ex-ouvidores que não fazem parte do sistema de ouvidoria de Goiás para que eles pudessem indicar possíveis alterações e analisar se alguns pontos necessitavam de mais esclarecimentos. O questionário também foi submetido à aprovação da Ouvidoria Geral antes de ser aplicado.

O propósito do questionário é que devido aos diferentes graus de atuação para a superação dos diversos desafios apresentados à ouvidoria, identificar quais problemas são mais frequentemente encaminhados às ouvidorias permite uma melhor compreensão dos indicadores de resolubilidade e satisfação, que são importantes fatores nas avaliações das ouvidorias. Um nível baixo do indicador de resolubilidade, com uma presença de problemas com alta possibilidade de intervenção da ouvidoria, significa que pode ocorrer uma melhora nos serviços prestados pela ouvidoria, de forma a atender as necessidades da população.

Por outro lado, um baixo índice de resolubilidade das demandas, com a predominância de problemas com baixa possibilidade de intervenção, significa que dificilmente a atuação da ouvidoria impactará a prestação dos serviços públicos. Nesses casos, o papel que a ouvidoria poderá desempenhar é o de fornecer informações que os gestores possam utilizar nos processos de alocação de recursos.

Sendo assim, essa análise é de extrema importância para direcionar a atuação das ouvidorias setoriais.

Quadro 5 – Grau de atuação da ouvidoria nos diferentes tipos de problemas

Tipo de problema	Possibilidade de Intervenção da Ouvidoria
Estrutural	Baixa
Processual	Alta
Comunicacional	Alta
Cultural	Média
Político	Média

Fonte: Elaboração do Autor

3.3 PERFIL DOS USUÁRIOS

O estudo também se propõe a fazer um comparativo entre os perfis dos usuários com o da população do estado para verificar se o sistema está sendo utilizado de forma homogênea pelos diversos estratos da população do estado de Goiás, promovendo a *accountability* para cidadãos com diferentes características socioeconômicas.

Assim, extrair-se-á dos sistemas informações relativas à escolaridade, à cor/raça, à faixa etária e ao município de residência dos usuários registrados no período de 2018-2019, as quais serão tabeladas e comparadas com os dados da população.

Os dados de comparação foram retirados da PNAD Contínua 2018, com exceção da população dos municípios que foi retirada da Estimativa de população do IBGE em 2018. Não foram utilizados os dados dos menores de 18 anos da base da PNAD Contínua pois essa faixa etária faz pouco uso do sistema.

Cabe ressaltar que o SGOe consiste em uma ferramenta digital, de modo que a maior parte das suas manifestações são registradas via internet. Assim, deve-se analisar se ele não funciona como uma política propagadora das desigualdades sociais, uma vez que, mesmo com o crescente uso da internet, ela ainda é de difícil acesso a algumas parcelas da população.

Dessa forma, uma discrepância entre os dados dos níveis de escolaridade dos manifestantes com os da população pode ser um indício que o uso do sistema está segregando a participação social e potencializando as desigualdades das parcelas mais privilegiadas da sociedade.

Por outro lado, a discrepância em relação aos dados da faixa etária que utiliza a plataforma pode sinalizar que a plataforma não é acessível às pessoas de maior idade, as quais possuem uma maior dificuldade em fazer uso de recursos digitais.

3.4 CONTEÚDO DAS DEMANDAS

Finalmente, realizar-se-á uma análise para identificar os tópicos mais frequentes nos textos das manifestações realizadas. Para isso, utilizar-se-á a modelagem probabilística de tópico, a qual consiste em métodos de aprendizado de máquina para identificar assuntos mais importantes no corpo de um texto (BIANCHINI, 2018).

O método utilizado será o STM (*Structural Topic Model*) é um popular modelo de tópicos não supervisionados, ou seja, modelo em que o resultado não é conhecido. Esse modelo propõe automaticamente uma classificação das palavras significantes dividido em conjuntos de tópicos a partir dos documentos/textos analisados (Roberts et al., 2019). A implementação do STM foi realizada na linguagem R usando o pacote STM do *software* R versão 4.0.2.

Essa metodologia se baseia no princípio de que os textos analisados possuem um ou vários tópicos, que estão associados a um conjunto de palavras provenientes de um certo vocabulário e representam um tema. Devido aos textos das manifestações dos usuários do sistema, abordarem assuntos específicos relativos à sua reclamação, denúncia ou outro tipo de manifestação, é válido o uso da metodologia para identificar os tópicos.

O modelo utilizado necessita que seja especificado o número de tópicos que serão gerados, para auxiliar nessa decisão foram utilizadas métricas como o *heldout likelihood*, *semantic coherence* e *residual dispersion* para identificar como as mudanças no número de tópicos iria impactar o modelo (ver Roberts et. Al. 2019; Mimmo et al., 2011; Taddy, 2012).

Para a obtenção de melhores resultados os textos das manifestações também tiveram que receber um tratamento, sendo retiradas palavras que não contribuem para a obtenção do tópico de um texto, como advérbios, conjunções, preposições e pronomes. Também foram retirados nomes de pessoas, cidades, URLs e números.

Como produto, o STM gera uma tabela que possui nas linhas as palavras que compõem o tópico e nas colunas os tópicos gerados. Dessa forma, é possível verificar a incidência de cada tópico nas manifestações dos usuários.

Com esse resultado, verificar-se-á se existe uma correlação entre os assuntos selecionados pelos cidadãos ao registrar a demanda. O reconhecimento desses assuntos é de suma importância, uma vez que permitirá que os gestores identifiquem as áreas em que a população mais tem necessitado do auxílio da ouvidoria e que, por isso, figuram como possíveis áreas para a intervenção do Estado através de políticas públicas.

Ademais, uma divergência entre os assuntos listados no sistema e os tópicos gerados pelo LDA pode sinalizar uma má categorização dos assuntos pelo sistema ou até mesmo a má utilização do sistema pelos cidadãos, o que dificultaria a utilização do sistema como subsídio para o desenho de políticas públicas.



4

4

RESULTADOS

4.1 ESTRUTURA

Evidenciou-se que, dentre os 49 ouvidores que receberam o questionário, 31 optaram por participar. É importante lembrar, antes de expor e de analisar os dados dos questionários, que ele retrata a percepção que os ouvidores têm das ouvidorias, da sua instituição e das diferentes demandas que eles recebem por parte dos cidadãos. Portanto, as respostas estão sujeitas aos vieses e às opiniões dos ouvidores. Contudo, a percepção deles é de grande relevância, considerando o seu papel no atendimento das demandas e no funcionamento do SGOe. O questionário está disponível no Apêndice A.

4.1.1 Estrutura de pessoal

Quando questionados sobre como ocorria o funcionamento de sua ouvidoria, se havia um grupo colegiado de ouvidores ou se existia um ouvidor principal, 28 pessoas afirmaram que existia um ouvidor principal e 3 afirmaram que a ouvidoria funcionava de forma colegiada.

Sobre a composição da ouvidoria, 14 ouvidores informaram que não tinham uma equipe de apoio para exercer as funções de ouvidor. Ademais, 24 afirmaram que além de exercer o cargo de ouvidor também exerciam outros cargos na organização.

Assim, verifica-se que a maioria das ouvidorias apresenta a unipessoalidade defendida por Lyra (2004), segundo a qual haverá a presença de um ouvidor como figura que estará diante da população como um mediador para as suas demandas em relação à administração.

Contudo, ao se analisar detidamente, percebeu-se que quase metade dos ouvidores carecem de uma equipe que facilite as suas ações, o que representa um desafio menor em comparação com o contexto de muitos ouvidores que ainda precisam exercer outras atribuições na sua organização, gerando uma possível sobrecarga.

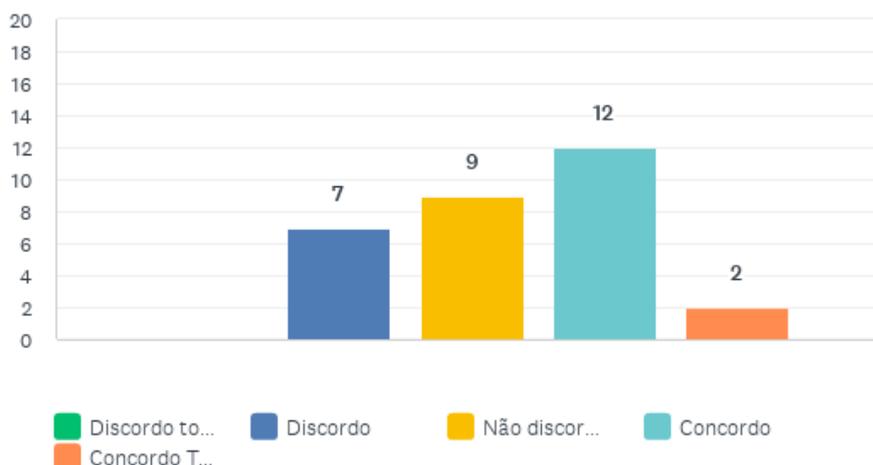
Nesse sentido, uma ação que pode ser tomada para auxiliar na atuação das ouvidorias do sistema e estimular as organizações das quais as ouvidorias setoriais fazem parte é fortalecer as suas equipes e dar exclusividade aos ouvidores para exercerem suas atribuições.

Essa não é uma tarefa simples, haja vista que a disposição dos recursos financeiros e humanos de uma organização consiste em um dos maiores desafios que os gestores públicos têm de enfrentar. Entretanto, caso eles estejam conscientes de que a ouvidoria pode contribuir na parte de melhoria dos processos organizacionais e na redução dos problemas enfrentados, os gestores estarão mais dispostos a privilegiar a estrutura das ouvidorias.

4.1.2 Capacidade de atuação

Com relação à capacidade de atuação das ouvidorias, quando questionados se a ouvidoria era capaz de requerer a instauração de sindicâncias administrativas, 16 ouvidores responderam que eles não tinham esse poder, enquanto 14 responderam que tinha.

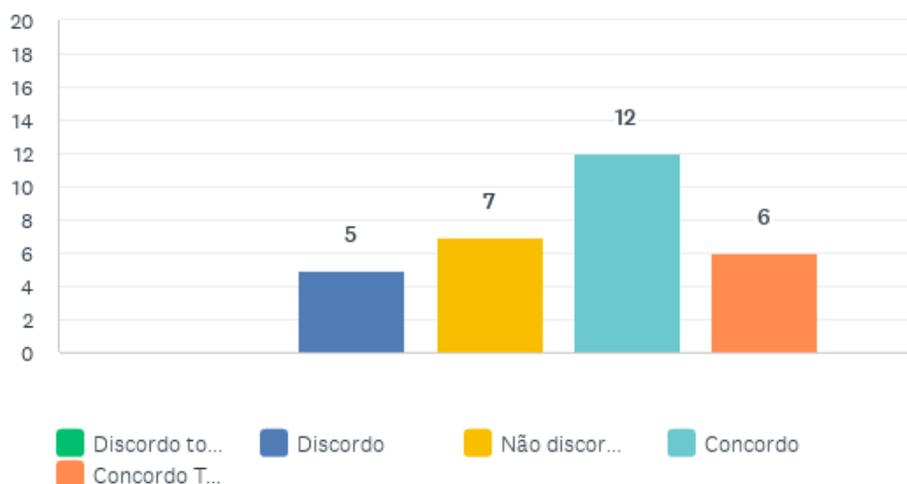
Gráfico 1 – A sua ouvidoria possui poderes para apurar possíveis ilegalidades na sua instituição



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Acerca da capacidade de apurar possíveis irregularidades, percebe-se que é comum tanto a presença de ouvidores que acreditam que a sua ouvidoria tem viabilidade para apurar ilegalidades na instituição quanto daqueles que acreditam que a sua atuação é restrita nesse aspecto.

Gráfico 2 – A sua ouvidoria possui poderes para propor mudanças na sua organização



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Já em relação a propor mudanças na organização, os ouvidores identificaram suas ouvidorias com uma maior capacidade do que no quesito ilegalidades, com uma quantidade menor escolhendo as opções discordo e não discordo nem concordo.

Aqui é possível perceber uma maior autonomia para os ouvidores em atuar de forma propositiva (enxergando possíveis melhorias para a organização e expondo essas ideias para os gestores) do que de forma investigativa.

Porém, é preocupante, em certa medida, o fato de haver um grupo de ouvidores que não se enxerga capaz de atuar tanto na apuração de irregularidades quanto na proposição de medidas para melhorar a organização.

Conforme proposto por Cardoso et. Al. (2010), uma ouvidoria deve ser autônoma o suficiente a ponto de propor mudanças para a sua organização e permitir que os cidadãos exerçam de forma eficaz a participação social.

A magistratura da persuasão proposta por Lyra (2004) defende que não cabe às ouvidorias possuir poderes administrativos, legislativos ou judiciários, de modo que elas não devem ter poderes para atuar de forma coercitiva. É necessário, contudo, que elas tenham o poder de provocar a organização a atuar dessa forma.

4.1.3 Vinculação do poder institucional

No questionário, a respeito do vinculado com a instituição que atuam, 26 dos 31 respondentes se manifestaram como servidores do órgão em que atuam como ouvidor. Desses 26 ouvidores, 5 também fazem parte da direção da Instituição.

No que se refere à forma de designação dos ouvidores, somente um não foi designado pelo gestor da organização da qual a ouvidoria faz parte.

Percebe-se que existe um forte vínculo dos ouvidores com a instituição que atuam, dessa forma, é provável que ocorram conflitos de interesses devido à subordinação que o ouvidor tem em relação ao gestor que o indicou. A investigação de irregularidades e a própria proposição de mudanças podem indispor o ouvidor com os gestores, sendo assim, é possível que haja um receio do ouvidor em tomar essas medidas.

Além disso, eventualmente, o ouvidor poderá ter que apurar fatos contra colegas que ele já estabeleceu laços e que, após se encerrar o seu período como ouvidor, ele terá que continuar a trabalhar junto.

Evidencia-se, porém, que esse forte vínculo institucional não é uma realidade isolada das ouvidorias do estado de Goiás. Conforme estudo conduzido por Cardoso et al. (2016), a maioria das ouvidorias não possui autonomia técnica e o processo de escolha dos ouvidores é um procedimento interno, o que limita a atuação das ouvidorias.

Ademais, o fato de o ouvidor ser servidor do órgão em que atua traz alguns benefícios. Por meio do conhecimento que ele tem da instituição, ele poderá atuar de forma a trazer informações gerências de maior relevância para os gestores da organização. Ele, de antemão, poderá identificar possíveis gargalos nos processos e irregularidades na organização e (conjuntamente com as informações oferecidas pelos cidadãos nas suas manifestações) poderá atuar de forma assertiva para resolver os problemas.

4.1.4 Vinclação Político Partidária

A vinculação político partidária foi o critério no qual os ouvidores se adequaram da melhor forma aos conceitos propostos por Lyra (2004). Apenas um ouvidor respondeu que era vinculado a algum partido político.

Sobre as suas equipes, os ouvidores responderam que 25 não possuíam nenhum membro vinculado a partido político e 6 não souberam informar.

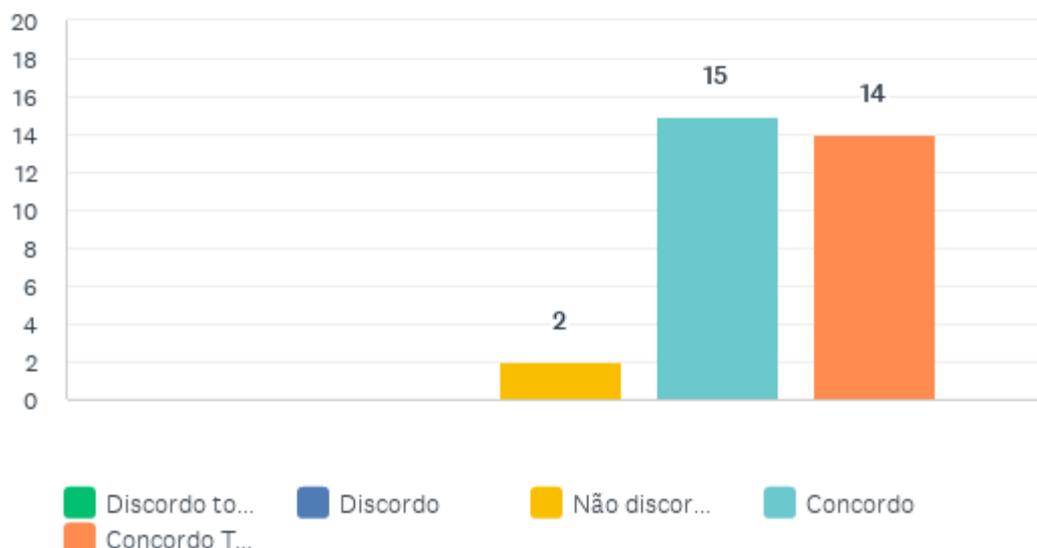
Desse modo, as ouvidorias passam credibilidade à população de que não estão comprometidas com nenhuma agenda política e que podem ter bom trânsito em meio aos diversos atores políticos que se relacionam com a sua organização.

4.1.5 Mandato e atribuições específicas

Dentre os ouvidores, apenas 5 possuem mandato certo para exercer as funções de ouvidor. Não houve a participação da sociedade na escolha do ouvidor em nenhum caso e, em 3 ocasiões, um órgão colegiado participou do processo de escolha do ouvidor.

Novamente, assevera-se que a questão do processo de escolha dos ouvidores é um processo direto realizado pelo gestor da organização e sem a participação da sociedade. A escolha por órgão colegiado representa um pequeno avanço para propiciar independência aos ouvidores, na medida em que eles não se sentem devedores de uma pessoa específica.

Gráfico 3 – Os setores da organização, quando requisitados para prestar informações de sua atuação, respondem às solicitações

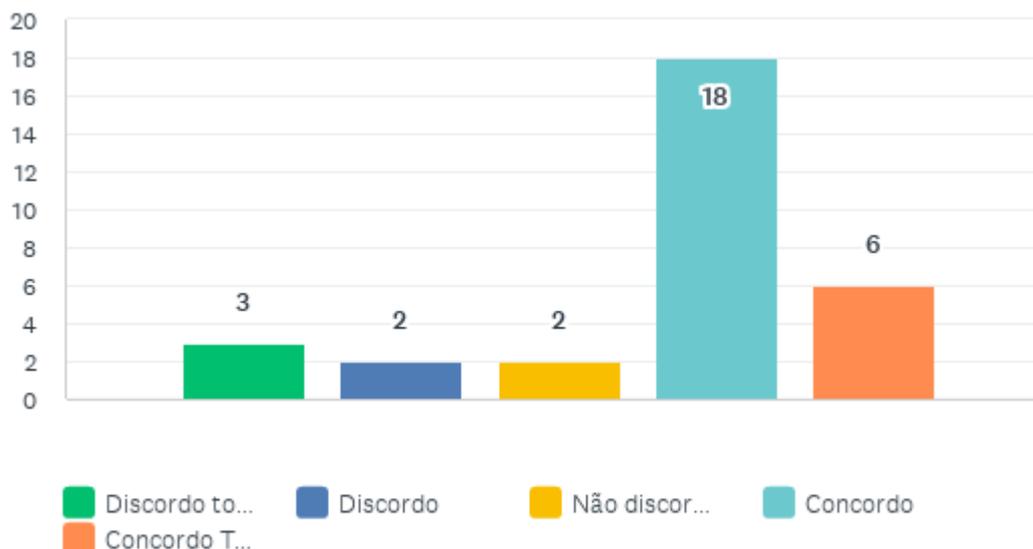


Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Sobre o apoio ofertado às ouvidorias, percebe-se que as organizações estão amplamente dispostas a oferecer informações às ouvidorias. Essa informação é de importante relevância, uma vez que o papel do ouvidor é servir de interlocutor entre a sociedade e a Administração Pública (CGU, 2012).

A sociedade é quem inicia esse diálogo, provocando a ouvidoria por intermédio do sistema SGOe ou presencialmente. A partir do momento em que a instituição está disposta a participar desse diálogo, o trabalho do ouvidor é facilitado e ele pode buscar resolver os conflitos de forma que ambos, cidadão e órgão, sejam beneficiados.

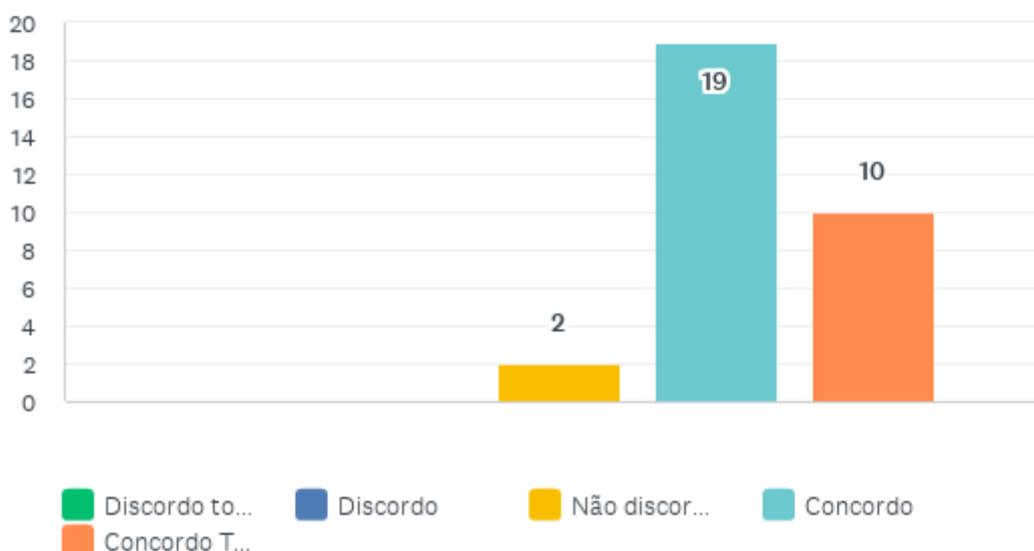
Gráfico 4 – O ouvidor possui autonomia para decidir sobre instrumentos e técnicas para a realização do trabalho das suas unidades



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

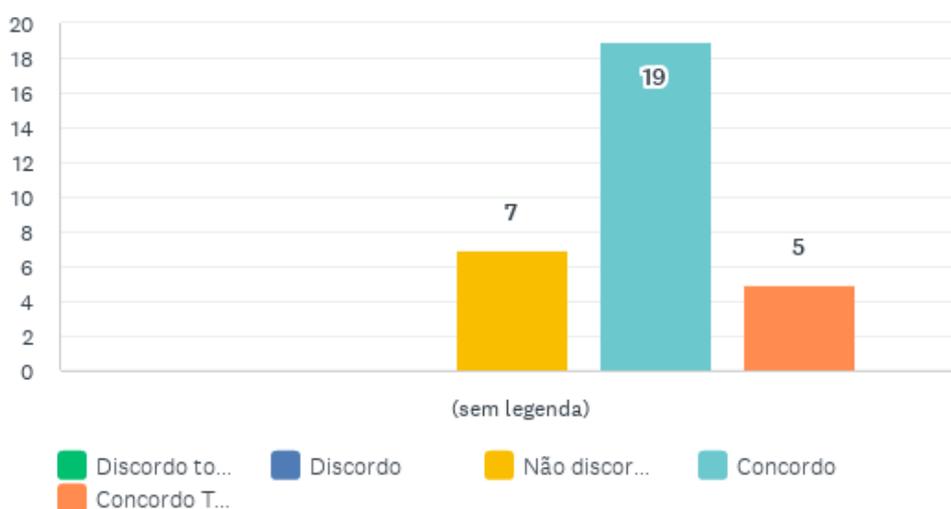
Evidencia-se que, usualmente, é conferida ampla liberdade aos ouvidores para que eles possam definir a forma como a ouvidoria vai atuar. Esse é um quesito importante, porque – na medida em que a instituição restringe a atuação da ouvidoria – ela pode fazer com que essa ouvidoria assuma o seu lado nas demandas em que houver conflito com os cidadãos. É interessante verificar de quais formas as administrações têm limitado a atuação das ouvidorias.

Gráfico 5 – O ouvidor possui autonomia para propor ideias aos gestores da organização



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Gráfico 6 – As ideias do ouvidor ideias são bem recebidas pelos gestores da organização

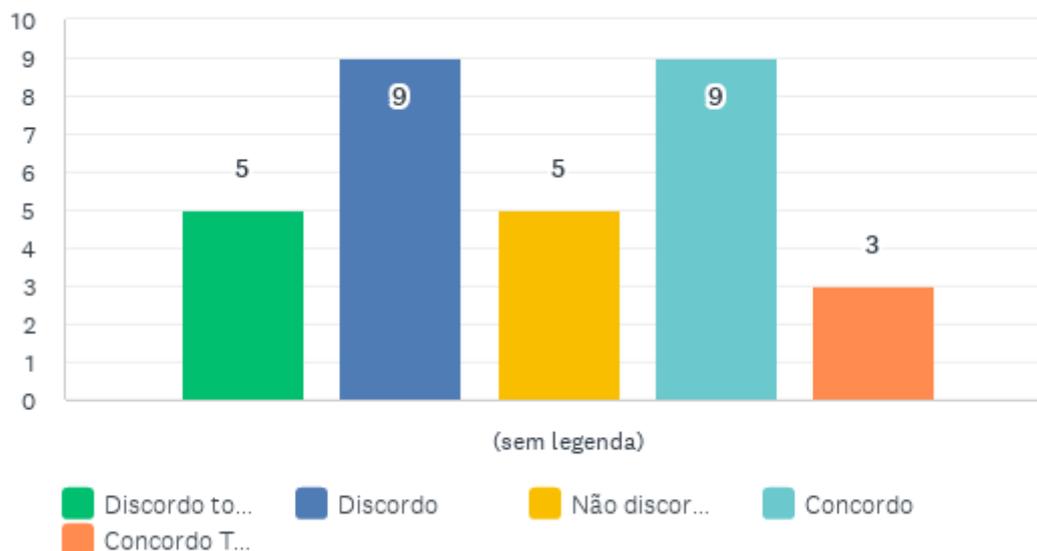


Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Percebe-se, acerca da liberdade para propor ideias aos gestores da organização, que quase a totalidade dos ouvidores sente-se livre para atuar de forma a propor ideias para a organização. Contrastando com a pergunta analisada anteriormente no bloco dois, visualiza-se que as mudanças sofrem maior resistência por parte dos gestores.

É encorajador que não só os ouvidores têm a liberdade de propor ideias, como também a forma com que as ideias são recebidas é positiva por parte dos gestores. Em especial, a ausência de respostas negativas indica que dificilmente os ouvidores do SGOe têm sido desestimulados pelos seus gestores na atuação voltada a otimizar os serviços públicos, o que fomenta a inovação na administração.

Gráfico 7 – O ouvidor possui autonomia para realizar investigações preliminares à sindicância



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

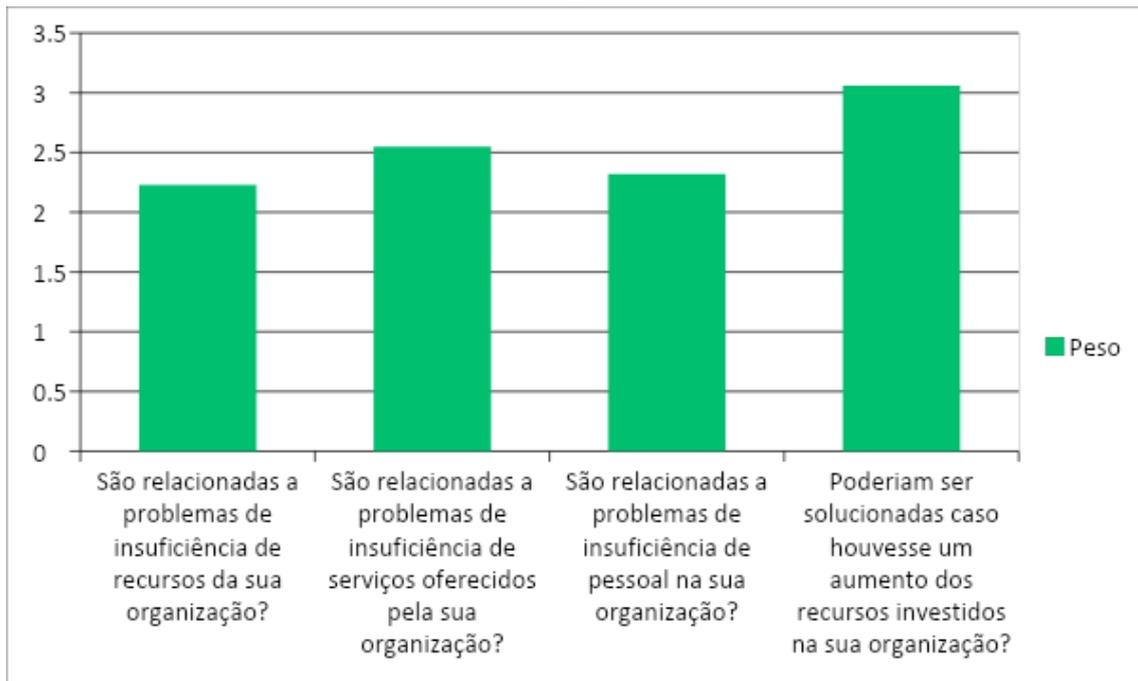
Identifica-se, mais uma vez, que as ouvidorias possuem maiores restrições para atuação em virtude de irregularidades na instituição. Isso não é um problema por si só, uma vez que podem existir outros setores responsáveis por atuar nesse aspecto, como por exemplo a corregedoria. Contudo, a ouvidoria deve dar voz às manifestações dos cidadãos e ser um instrumento para provocar esses setores a iniciar a apuração dos fatos, de forma a permitir o *accountability* social.

4.2 PERFIL DAS DEMANDAS

Na segunda parte do questionário, os ouvidores foram perguntados sobre a natureza dos problemas que eles enfrentavam, segundo a classificação proposta por Da Costa (1998). Os ouvidores completavam afirmações acerca da frequência de determinados tipos de problema nas manifestações que chegavam na ouvidoria. Conforme a resposta, era atribuído um valor de 1 a 5 e depois feita a média das respostas. O resultado, denominado Peso, é um indicador de frequência de um problema nas demandas de ouvidoria

Inicialmente, eles foram questionados sobre a frequência dos problemas de natureza estrutural sob diferentes perspectivas e se o aumento dos recursos investidos contribuiria na solução dos problemas levados à ouvidoria.

Gráfico 8 – Frequência dos problemas de natureza estrutural



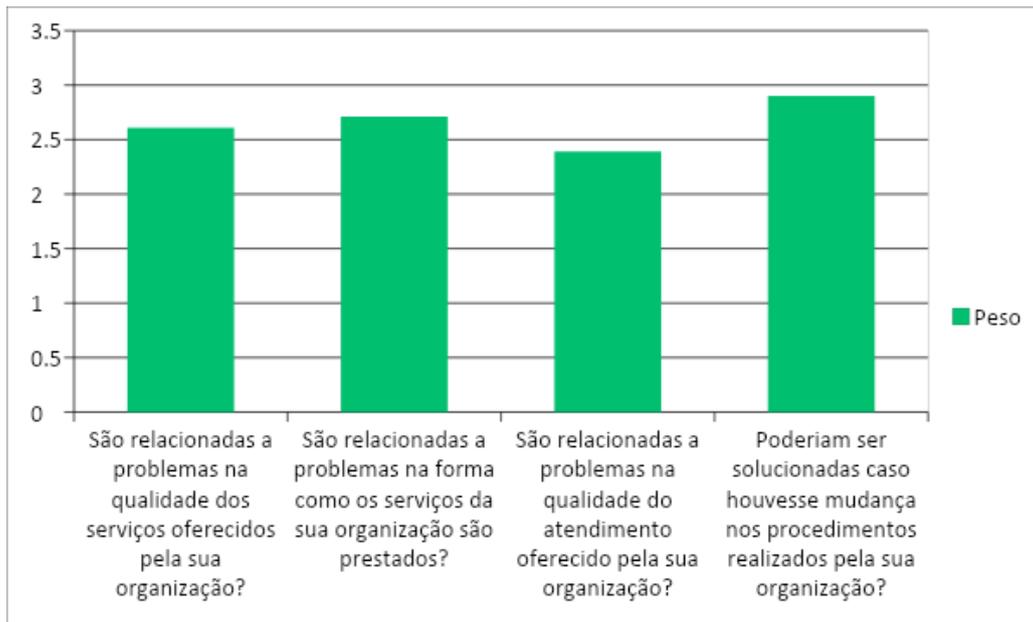
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Evidenciou-se que os problemas de insuficiência de recursos, serviços e pessoal têm um peso semelhante nas demandas que chegam à ouvidoria, com a insuficiência dos serviços se destacando. Os ouvidores enxergam que o aumento nos recursos poderia auxiliar na solução das manifestações de ouvidoria de forma significativa.

Problemas de natureza estrutural são problemas que os ouvidores dificilmente poderão resolver, pois não há na ouvidoria o poder de simplesmente providenciar mais recursos. Sua atuação nesse sentido é de munir os gestores da sua organização com as informações sobre quais recursos faltam e sobre qual seria a melhor alocação deles, cabendo aos gestores buscar formas de encontrá-los ou de solicitá-los à Administração.

Em seguida, os ouvidores foram questionados sobre os problemas de natureza processual enfrentados pela organização.

Gráfico 9 – Frequência dos problemas de natureza processual

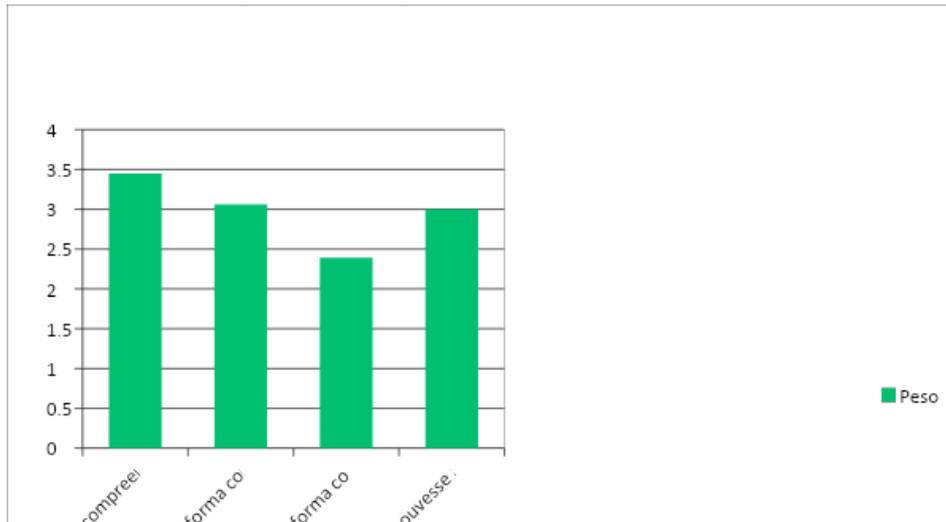


Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Nesse caso, a frequência indicada pelos ouvidores dos diferentes problemas processuais foi levemente superior à frequência dos problemas estruturais. A única categoria que não foi tão significativa foi a dos problemas na qualidade do atendimento, os quais, na percepção dos ouvidores, não são tão frequentes quanto os outros problemas estruturais.

Mesmo com a frequência mais alta dos problemas processuais, registrou-se que os ouvidores acreditam que mudanças, nos procedimentos organizacionais, influenciariam de forma ligeiramente inferior comparado à realização de mudanças no caso de problemas de natureza estrutural; contudo, ainda haveria um impacto considerável.

Gráfico 10 – Frequência dos problemas de natureza comunicacional



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

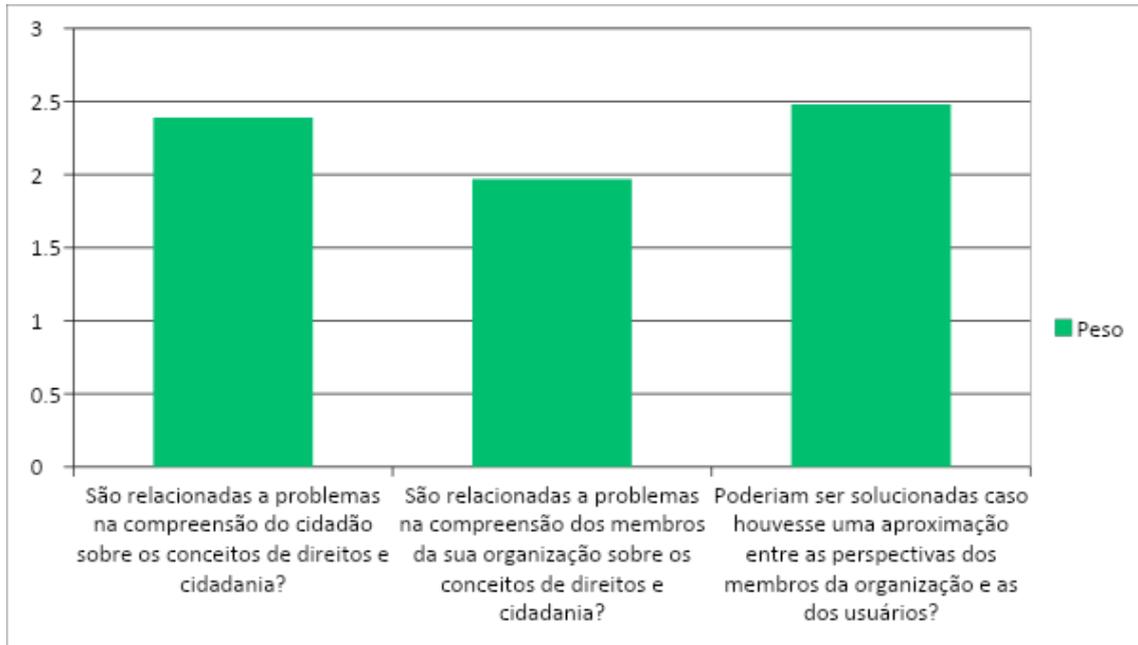
Nos problemas de natureza comunicacional, percebe-se uma informação interessante: os ouvidores acreditam que existam fortes problemas na forma como os cidadãos compreendem o serviço ofertado e na forma como eles solicitam o serviço. Eles, entretanto, entendem que a forma como a organização se comunica costuma ser um problema bem menos frequente.

O ponto de vista dos ouvidores possivelmente retrata um viés que eles possuem por fazerem parte da organização. Em um diálogo em que há problemas de compreensão, não é tão surpreendente que um lado entenda que se comunica da forma correta e que o problema está ou na compreensão ou na forma de se expressar do outro.

Assim, esse problema deve ser investigado de forma mais profunda, haja vista que, possivelmente, se outras perspectivas forem consideradas, os problemas na forma de comunicação das organizações representarão um fator mais presente nessas dificuldades no diálogo entre a organização e a sociedade.

Dessa forma, verifica-se que, em consonância com os problemas de natureza estruturais e processuais, uma melhora na comunicação é considerada relevante na solução das manifestações que chegam na ouvidoria.

Gráfico 11 – Frequência dos problemas de natureza cultural



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Identifica-se que, na visão dos ouvidores, os problemas de natureza cultural não ocorrem de forma tão frequente. Eles entendem que tanto os cidadãos têm uma boa compreensão acerca de quais são os seus direitos perante a administração, quanto os membros da organização entendem o que os cidadãos podem ou não exigir.

Esse entendimento reflete na baixa expectativa que eles têm de que uma aproximação na perspectiva dos cidadãos e dos servidores, sobre os direitos, impactaria na solução das manifestações dos cidadãos.

A última categoria de problemas são os problemas de natureza política, nessa categoria, estão os problemas relacionados não à compreensão, mas sim à efetivação dos direitos dos cidadãos.

Gráfico 12 – Frequência dos problemas de natureza política

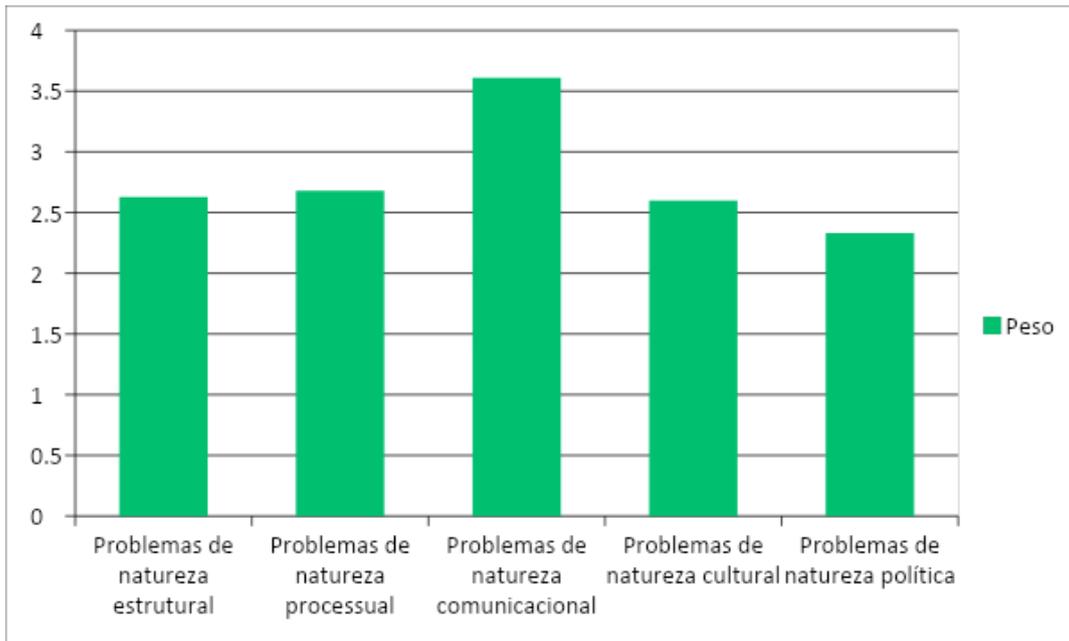


Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Os resultados aqui estão alinhados com a frequência dos problemas de natureza, apresentando o menor nível de frequência entre os diferentes tipos de problema. Da mesma forma, os ouvidores não identificaram como a realização de mudanças nas perspectivas dos cidadãos e dos membros da organização sobre a efetivação desses direitos afetaria na solução das demandas.

Finalmente, foi solicitado aos ouvidores que ordenassem os 5 tipos de problemas para comparar a frequência entre eles.

Gráfico 13 – Comparativo entre a frequência dos problemas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Observam-se alguns fatos interessantes: se analisados individualmente, os problemas de natureza estrutural, processual e comunicacional estavam no mesmo patamar de frequência. Porém, quando comparados, na visão dos ouvidores, os problemas comunicacionais são isoladamente aqueles que mais estão presentes nas manifestações dos cidadãos.

Além disso, os problemas de natureza cultural que não constavam como tão frequentes nas respostas anteriores, agora figuram no mesmo nível que os problemas estruturais e os processuais, enquanto os problemas de natureza política permanecem como os menos frequentes.

Levando-se em conta os dados tanto individuais quanto os da comparação coletiva, verifica-se que os problemas comunicacionais são aqueles que, na percepção dos ouvidores, mais frequentemente chegam às ouvidorias. Conforme a perspectiva de Da Costa (1998), a ouvidoria tem uma grande capacidade de atuação sobre esses problemas.

Nesses casos, cabe a ouvidoria ouvir as reclamações, as denúncias e os questionamentos da sociedade e apresentá-los à organização de forma consolidada e que direcione os esforços empreendidos para atender os anseios da população. Em sequência, a ouvidoria deve levar

as respostas aos cidadãos, transmitindo a informação de uma forma de fácil compreensão e utilizando linguagem cidadã no lugar de jargões técnicos.

Capacitações e treinamentos que visem melhorar o desempenho das ouvidorias setoriais na interlocução da comunicação entre a Administração e a sociedade podem impactar positivamente os índices de satisfação e de resolutividade das demandas de ouvidoria e precisam receber atenção especial.

Ademais, é a partir de uma boa comunicação que a ouvidoria poderá discernir se alguns dos outros tipos de problema estão relacionados com a demanda. Os problemas que chegam na ouvidoria, costumam ser complexos, com várias causas, e englobando diversos assuntos, por isso o recebimento inicial e a classificação da demanda são tão importantes.

Percebe-se também que os problemas de natureza processual (os quais a ouvidoria pode impactar significativamente na resolução) foram frequentes. Nesse sentido, é necessário capacitar os ouvidores das ouvidorias setoriais para serem ouvidores gestores, ou seja, para resolverem as demandas dos cidadãos já identificando possíveis gargalos e problemas procedimentais, de forma a estarem aptos para propor melhorias para a sua organização.

Em contrapartida, em relação aos problemas de natureza estrutural que também estiveram bem presentes, a ouvidoria não tem como contribuir de forma substancial para uma solução mais rápida para os problemas do cidadão. O seu papel, nesses casos, é subsidiar os gestores com informações para que eles gerenciem os recursos que possuem e pleiteiem junto às instâncias superiores por mais recursos.

Os problemas de natureza política e cultural devem ser monitorados para mensurar se o seu impacto cresce no fluxo de manifestações nas ouvidorias.

Deve-se lembrar, novamente, que essa é uma pesquisa da perspectiva dos ouvidores sobre a origem dos problemas que eles enfrentam, o que tem suas limitações. Entretanto, considerando que são os próprios ouvidores que – a partir da sua interpretação do problema – decidem qual fluxo será seguido para a realização da

demanda, é de extrema importância que a perspectiva deles seja conhecida.

4.3 PERFIL DOS USUÁRIOS

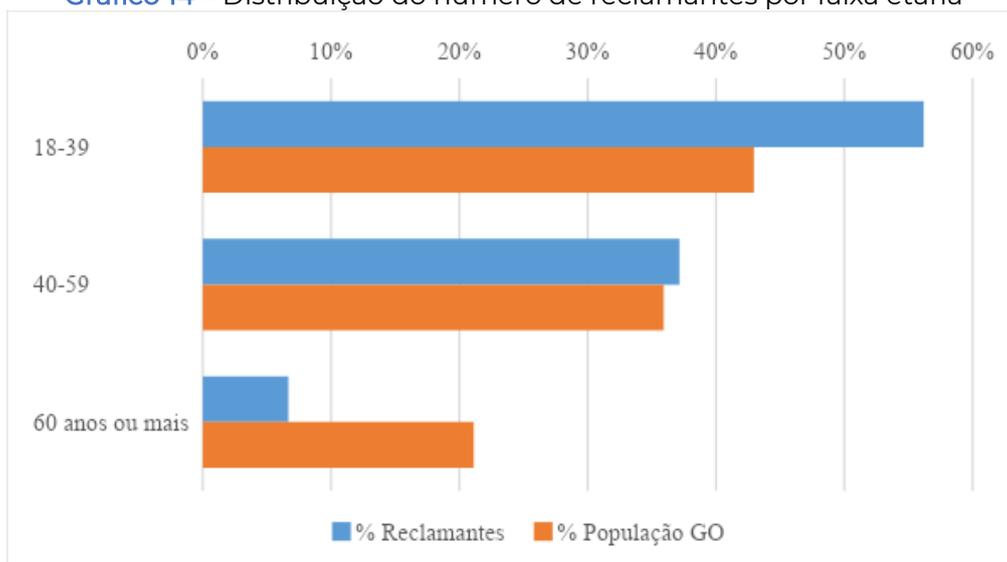
A base de dados utilizada contemplou o período de 2018 a 2019, como o SGOe não solicita que os usuários façam um cadastro que eles possam reutilizar ao realizar novas demandas, o número de reclamantes não significa que foram usuários únicos da plataforma, o que não prejudica a análise, pois permite verificar também a intensidade do uso da plataforma por determinados públicos.

Tabela 1 – Total de reclamantes		
Total de reclamantes (maiores de idade) do estado de Goiás (2018-2019)		
Ano	Reclamantes	% Reclamantes
2018	12157	52,6%
2019	10947	47,4%
Total	23104	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Verifica-se que o total de reclamantes permaneceu estável com uma leve redução no período de 2019. Ressalta-se que esse foi o quantitativo dos usuários que desejaram se identificar, dado que a plataforma permite que sejam realizadas manifestações anônimas com o prejuízo do acompanhamento do andamento da demanda.

Gráfico 14 – Distribuição do número de reclamantes por faixa etária



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Com relação à faixa etária, pode-se perceber que os usuários mais jovens são o grupo que atua predominantemente no sistema e que existe um número reduzido de usuários do sistema com mais de 60 anos. Esse segundo grupo representa 21,1% da população adulta de Goiás, representando, porém, apenas 6,7% dos usuários da plataforma. Ademais, deve-se levar em consideração que, com relação à faixa etária, 80% dos reclamantes optaram por não informar sua idade.

É esperado que uma solução tecnológica seja de difícil utilização pela população mais velha, a qual costuma ser não tão versada em tecnologia. Contudo, na faixa etária de 40-59 anos, não houve uma discrepância tão significativa, o que é um sinal indicativo de que, a longo prazo, haverá uma normalização do uso pelas diferentes faixas etárias. Entretanto, a curto e médio prazo, é necessário realizar ações para atender esse público.

Tabela 2 – Distribuição do número de reclamantes (maiores de idade) por cor/raça

Cor/Raça	Reclamantes	% Reclamantes	População GO (x 1000)	% População GO
Amarela	99	2,5%	-	-
Branca	1831	45,5%	1837	36%
Indígena	10	0,2%	-	-

Negra	374	9,3%	472	9%
Parda	1707	42,5%	2766	54%
Total	4021	100,0%	5128	99%

Notas: um total de 19090 (82%) reclamantes não declararam cor/raça; - dado indisponível

Fonte: [Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa](#)

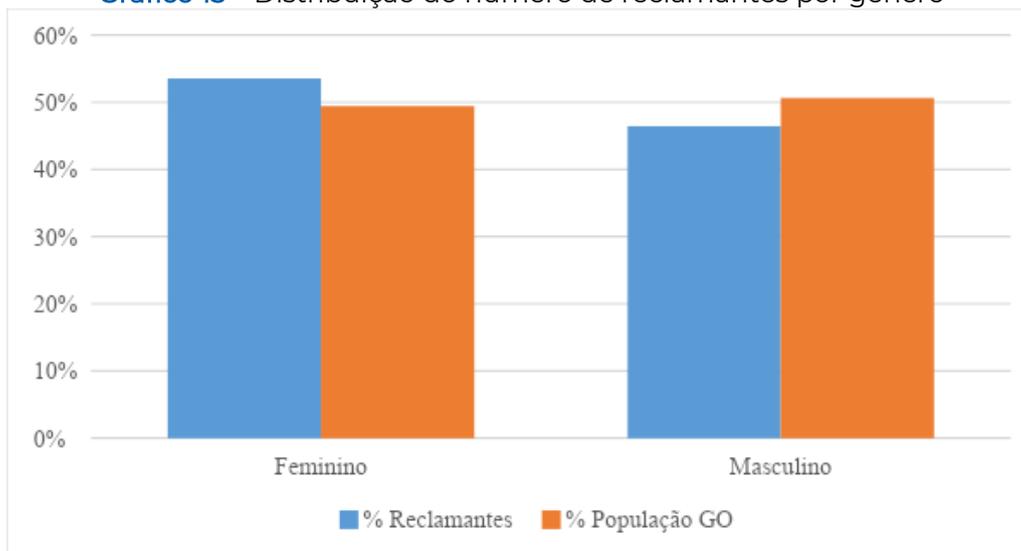
Sobre a declaração de cor/raça, inicialmente, deve-se fazer a ressalva de que o sistema SGOe não oferece como uma das opções para escolha a cor/raça preta, e sim a opção negra. Essa não é a classificação utilizada pelo IBGE para tratamento dos dados, a qual considera o número de pessoas negras como o somatório das pretas e das pardas. Para efeitos de comparação, considerou-se como equivalentes a categoria negra do SGOe e categoria preta da base da Pnad Contínua 2018.

Ressalta-se também que a categoria de declaração de cor/raça teve uma alta taxa de abstenção, com 82% dos usuários optando por não responder. Além disso, a Pnad Contínua 2018 não disponibiliza para o estado de Goiás a quantidade de pessoas de cor/raça indígena e amarela, mas, pelo somatório das outras categorias, é possível afirmar que esse número é inferior a 1%.

Realizadas essas considerações, pode-se perceber que o número de usuários de cor/raça branca foi bem superior quando comparado com a população de Goiás, enquanto o número de usuários pardos foi bem inferior. Ao somar o grupo de pardos/negros de usuários do sistema e o de pardos/pretos da Pnad, com o intuito de desconsiderar uma possível má classificação (devido à diferença de termos), ainda assim essa assimetria se mantém.

Dessa maneira, apesar de os dados apontarem para um provável pouco uso do sistema por parte desses grupos de usuários (devido ao alto índice de abstenção), é possível também que os usuários desses grupos não se sintam estimulados a identificar a sua cor/raça com receio de uma possível discriminação.

Gráfico 15 – Distribuição do número de reclamantes por gênero



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

O gênero foi a categoria com o menor índice de abstenção dos usuários, apenas 11% não quis identificar o seu gênero. A maioria dos usuários do sistema declarou seu gênero como feminino, em um total de 53.6% dos reclamantes, o que não representa uma discrepância tão grande em relação ao que se verifica no estado de Goiás, o qual possui uma população de 49,4% de pessoas do gênero feminino.

Com relação à escolaridade dos usuários, que foi uma categoria com pouca abstenção (apenas 20%), foi possível identificar significativas diferenças entre as taxas de escolaridades dos usuários e as da população de Goiás.

Tabela 3 – Distribuição do número de reclamantes (maiores de idade) segundo à escolaridade				
Escolaridade	Reclamantes	% Reclamantes	População GO (x 1000)	% População GO
Ensino fundamental incompleto	283	1,5%	1660	32,4%
Ensino fundamental completo	441	2,4%	383	7,5%
Ensino médio incompleto	617	3,3%	359	7,0%
Ensino médio completo	3185	17,2%	1419	27,7%
Curso técnico	463	2,5%	-	-
Curso superior incompleto	2577	13,9%	305	5,9%
Curso superior completo	6432	34,8%	710	13,8%

Pós-graduação, Mestrado, Doutorado (ou PhD)	4497	24,3%	193	3,8%
Total	18495	100,0%	5128	98,1%

Notas: um total de 4620 (20%) reclamantes não responderam a escolaridade;

Fonte: [Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa](#)

Percebe-se que, quanto maior o nível de escolaridade, maior o uso da plataforma, enquanto aqueles com baixa escolaridade representam uma parcela reduzida dos usuários do sistema. Além disso, ao mesmo tempo em que as pessoas que possuem escolaridade de ensino médio incompleto ou inferior representam 46,9% da população adulta do estado de Goiás, elas também representam apenas 7,2% dos usuários do sistema.

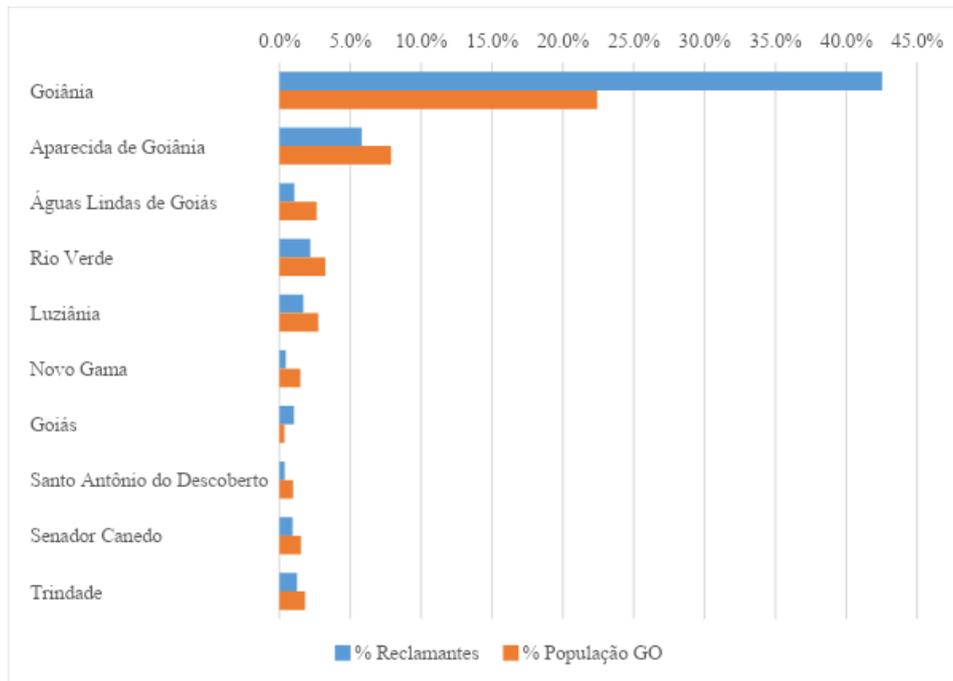
O fenômeno fica ainda mais evidente quando se considera o grupo de usuários que possui pós-graduação, mestrado, doutorado (ou PhD), o qual representa 24,3% dos usuários que responderam à questão e apenas 3,8% da população do estado de Goiás. Sendo assim, percebe-se que o sistema tem sido utilizado em sua maioria por pessoas com maior grau de escolaridade.

Tabela 4 – Distribuição do número de reclamantes (maiores de 20 anos) segundo o município de residência				
Município de residência	Reclamantes	% Reclamantes	População GO (x 1000)	% População GO
Goiânia	9780	42,5%	1089,965	22,4%
Municípios restantes	13215	57,5%	3769,978	77,6%
Total	22995	100,0%	4859,943	100,0%

Fonte: [Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa](#)

Finalmente, verificou-se uma grande concentração dos reclamantes do sistema concentrados na capital, representando 42.5% dos reclamantes, enquanto, em relação à população total, representa apenas 22,4%. Foi possível encontrar pequenas discrepâncias em outros municípios, nos quais, em sua maioria, a porcentagem de usuários era inferior à parcela da população que o município representa. A tabela com todos os municípios pode ser encontrada no Apêndice B.

Gráfico 16 – Distribuição do número de reclamantes por município



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

4.3.1 Análise do Perfil dos Usuários

Inicialmente, é importante ressaltar que o fato de alguns grupos fazerem um uso menor da plataforma não implica que esses grupos não estão exercendo *accountability* no estado de Goiás. Ademais, esse estudo não se propõe a dizer se o *accountability* social está ocorrendo ou não e sim de quais formas ele está acontecendo com o uso do SGOe.

O *accountability*, por ser um processo complexo, ocorre por meio de diversos instrumentos e o SGOe é apenas um deles. É plenamente possível que os grupos que não estejam sendo tão contemplados pela plataforma façam amplo uso de outras estruturas para a prática de *accountability* e, exatamente por isso, não façam amplo uso da plataforma.

Feitas essas considerações, fica evidente que, no período estudado, alguns grupos fizeram um uso reduzido do sistema em comparação com outros, e o critério que demonstra uma maior discrepância é o de escolaridade.

É possível identificar o uso progressivo do sistema conforme o aumento da escolaridade, o que pode ocorrer como decorrência de diversos fatores. Por ser um sistema eletrônico, o SGOe demanda um maior conhecimento tecnológico para a sua utilização, conhecimento que se tem contato inicialmente na escola e que progride na medida em que o aluno avança em seus estudos.

A barreira tecnológica é uma dificuldade comum para que os usuários usufruam de políticas públicas (Schiefler et. Al., 2020). Mesmo com o crescente uso e o amplo acesso a aparelhos eletrônicos e celulares, ainda existem estratos da população para os quais a prestação de serviços de forma eletrônica precisa ser complementada por alternativas.

Para reduzir o impacto causado por esse fator, o que já deve ocorrer naturalmente a longo prazo, as ouvidorias setoriais podem auxiliar os participantes com o primeiro contato com o sistema, fazendo a introdução ao uso da plataforma.

Outro possível motivo que pode explicar por que pessoas com menor nível de escolaridade fazem um menor uso da plataforma é que as pessoas que têm maior acesso à educação tendem a estar mais conscientes dos seus direitos. Dessa forma, essas pessoas têm maior propensão a exigir os seus direitos e a buscar formas para os exercer, dentre as quais, a ouvidoria figura como uma importante alternativa.

Nesse contexto, é possível que haja a promoção da realização de ouvidorias itinerantes, momento em que as ouvidorias vão ao encontro da população para ouvir as suas demandas e para oferecer os seus serviços para aqueles que tiverem necessidade.

Trazendo outra abordagem para analisar os dados, é possível que a desproporção no uso entre os diferentes níveis de escolaridade tenha causa não nas barreiras enfrentadas por aqueles com menos escolaridade, mas sim em virtude dos estímulos à participação dos servidores públicos.

Como será analisado posteriormente, a classificação mais utilizada para destinar os assuntos das demandas foi “Ipasgo”, que é o Instituto de Assistência dos Servidores Públicos de Goiás. Sendo assim,

muitos servidores utilizam o SGOe para solicitar informações e para fazer reclamações sobre os serviços oferecidos pelo Instituto.

A maioria dos servidores públicos tem como requisito para entrar no cargo o nível completo. Devido à importância desse serviço de saúde, esse público de servidores públicos faz um uso frequente da plataforma e assim eleva as estatísticas dos usuários com esses níveis de escolaridade.

Assim, não apenas os serviços prestados pela IPASGO podem gerar esse efeito, como também o fato de que, uma vez que as ouvidorias estão localizadas em órgãos públicos, são os servidores que têm maior conhecimento sobre a sua atuação e maior facilidade em provocar as ouvidorias a atuarem, impactando, portanto, de semelhante modo, no público do sistema.

Por fim, também é plausível que os usuários com menor grau de escolaridade se sintam desestimulados a preencher essa informação em seus dados e isso acabe contribuindo para a disparidade, contudo, como essa foi umas das categorias com menor grau de abstenção, é provável que esse sentimento não tenha sido tão significativo.

Com relação aos municípios dos usuários, um motivo muito forte para explicar a causa da concentração de cidadãos que fizeram reclamações em Goiânia é que a maior parte da administração estadual fica concentrada na capital, o que indica que as ouvidorias estarão, em sua maioria, situadas em Goiânia.

Sendo assim, os usuários que residem na cidade têm maior probabilidade de ter acesso às ouvidorias e de fazer uso de seus serviços. Apesar desse fato, fica evidente a importância de se ter um sistema como o SGOe, o qual permite que cidadãos tenham acesso às ouvidorias mesmo estando em municípios distantes. Dessa forma, cabe às ouvidorias fazerem a divulgação do sistema nos municípios em que elas atuam para fomentar a participação social desses cidadãos.

Verificou-se também um declínio no uso da plataforma conforme o avanço da idade, isso, porém, é algo comum em relação ao uso de novas tecnologias da informação e comunicação.

Apesar da popularização das novas tecnologias e da capacitação gradual da população em fazer seu uso, deve-se considerar que, conforme o avanço da idade, barreiras surgem devido ao declínio sensorial, físico e motor das pessoas. Conseqüentemente, uma alternativa para fomentar o uso por parte desse público é a utilização de tecnologias assistivas (Santana e Rocha, 2021).

A categoria cor/raça também apresentou altos níveis de discrepância em relação aos números do estado de Goiás, porém, como houve uma categorização diferente dos dados da PNAD Contínua 2018, é possível que os dados estejam distorcidos.

Existe a possibilidade de que, por não se sentirem representados, os usuários da raça/cor preta não tenham informado os seus dados; o alto índice de reclamantes que não prestaram essa informação corrobora com esse pensamento. Deve-se considerar, conjuntamente, um possível receio dos usuários de sofrerem discriminação e de receberem um atendimento inferior (e por isso optarem por não responder).

Essa disparidade também pode ter ocorrido por uma possível correlação da cor/raça dos usuários com seu nível de escolaridade. De forma que, em virtude de a população preta e parda possuir um baixo nível de escolaridade, e de o sistema ser mais acessível às pessoas com maior escolaridade, o grupo de usuários do sistema acaba tendo um número reduzido de usuários pretos e pardos.

Além das recomendações já oferecidas, seria interessante que o sistema colocasse a categoria preta no lugar de negra em cor/raça para facilitar as comparações com bases de dados do IBGE. E adicionasse perguntas para identificar a renda dos usuários do sistema e se eles são ou não servidores públicos para auxiliar a identificar o perfil dos usuários.

4.4 CONTEÚDO DAS DEMANDAS

Foram extraídas da base de dados as manifestações realizadas pelos usuários do sistema no período de 2018-2019, resultando em um total de 45307 manifestações, com a seguinte distribuição dentre os tipos.

Tabela 5 – Tipos de manifestações		
Tipo	Manifestações	% Manifestações
Reclamação	22327	49,3%
Denúncia	10147	22,4%
Informação Geral	5350	11,8%
Comunicação	3541	7,8%
Solicitação	2979	6,6%
Elogio	959	2,1%
Outros	4	0,0%
Total	45307	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Percebe-se que as reclamações consistem no maior grupo de manifestações, representando quase a metade das manifestações totais, com as denúncias também representando uma parcela significativa.

As manifestações do SGOe possuem também o campo classificação e subclassificação para indicar o seu assunto. No sistema havia 231 classificações e 393 subclassificações diferentes, as quais os usuários poderiam escolher.

Dentre as classificações, as mais selecionadas foram as seguintes:

Tabela 6 – Classificações mais frequentes		
Classificação	Manifestações	% Manifestações
IPASGO	7905	17,4%
Bem Público/Serviço Público	6719	14,8%
Trânsito	5150	11,4%
Conduta do servidor público	4748	10,5%
Assuntos de servidor público	4087	9,0%

Manifestação inativada	3348	7,4%
Educação	2499	5,5%
Receita Estadual	2174	4,8%
Competência de outra Adm. Pública	1638	3,6%
Segurança Pública	1371	3,0%
Meio Ambiente	1323	2,9%
Fornecedor/Prestador	819	1,8%
Habitação	526	1,2%
Obras	496	1,1%
Saneamento Básico/Água	313	0,7%
Demais classificações	2191	4,8%
Total	45307	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

A classificação mais utilizada é a relativa ao Instituto de Assistência dos Servidores Públicos de Goiás, seguida de Bem Público/Serviço Público. Verifica-se que as 5 primeiras categorias concentram um alto número de manifestações e as demais manifestações estão diluídas em diversos assuntos.

Ressalta-se que algumas manifestações foram inativadas pelos ouvidores, seja por tratar de assunto repetido em outras manifestações ou por falta de dados para que sejam tomadas as devidas providências. Apesar dessas características, elas foram consideradas nesse estudo pois esses fatos não impedem a geração dos tópicos.

Com as subclassificações, por tratar de assunto ainda mais específicos, pode-se perceber que houve uma pulverização ainda maior das reclamações pelas diversas classificações. Fica evidente também a forte utilização da subclassificação outros, que é utilizada quando o usuário não encontra uma categoria correta para a sua manifestação.

Tabela 7 – Subclassificações mais frequentes		
Subclassificação	Manifestações	% Manifestações
Outros	6142	13,6%
Por falta de dados	1678	3,7%
Repetida	1509	3,3%
Dificuldade de Agendar Consulta	1305	2,9%

Habilitação de motorista	1269	2,8%
Outro Órgão/Entidade do Estado	1221	2,7%
Questões salariais	1070	2,4%
Agendamento de Consulta	1044	2,3%
Processo/Procedimento demorado	1041	2,3%
Multas	1014	2,2%
Erro na prestação do serviço	1005	2,2%
Sonegação	900	2,0%
Despreparo do servidor	892	2,0%
Descumprimento de norma/Transgressão Disciplinar	778	1,7%
Empréstimo consignado	742	1,6%
Licenciamento de veículos	736	1,6%
Concursos/Meritocracia	727	1,6%
Dificuldade de acesso	726	1,6%
Orientação Tributária / Serviços Diversos	693	1,5%
Auditoria Autorizativa	651	1,4%
Elogio	614	1,4%
Sistema DETRAN	604	1,3%
Falta de Servidores	572	1,3%
Degradação Ambiental	568	1,3%
Cadastro de Usuário	511	1,1%
Descumprimento de carga horária	510	1,1%
Gestão de pessoas	504	1,1%
Falta de educação	492	1,1%
Limite de Consulta e Procedimento	483	1,1%
Problema com serviço via internet	472	1,0%
Cobrança Indevida do Prestador	468	1,0%
Produto/Serviço ruim	410	0,9%
Atendimento Negado	398	0,9%
Vaga/Matrícula	378	0,8%
Abuso de Poder	364	0,8%
Atuação Docente	364	0,8%
Não emissão de Nota Fiscal	324	0,7%
Acesso à moradia	303	0,7%
Municipal	296	0,7%
Assédio	286	0,6%
Dados de Veículo	281	0,6%
Licenciamento/Autorização	279	0,6%
Documentos/Diploma	278	0,6%
Reparo/Manutenção de rodovias	274	0,6%
Manifestação inativada	273	0,6%
Acesso/Operação de Sistemas	267	0,6%
Mensalidade IPASGO Saúde	266	0,6%
Não respondeu	257	0,6%

Direção (UnU UEG)	237	0,5%
Cobrança/pagamento indevido(a)	233	0,5%
Demais subclassificações	8598	19,0%
Total	45307	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Após a aplicação do STM, foram gerados 69 tópicos. A cada manifestação foi atribuída o seu tópico dominante e depois foi contabilizada a ocorrência de cada tópico. A lista completa dos tópicos, com as suas palavras chaves e a quantidade de vezes que cada tópico aparece, pode ser vista no apêndice 3.

Em seguida, separou-se os dez tópicos que ocorreram com maior frequência e lhes atribuiu nomes com base nas listas de palavras representativas do tópico e da leitura das cinco manifestações nas quais o assunto daquele tópico tinha maior predominância. O resultado foi o seguinte:

Tabela 8 – Tópicos mais frequentes		
Tópico	Manifestações	Nomenclatura
59	2434	Solicitação de prestação de serviços públicos
1	1847	Dificuldades na utilização de serviços públicos
38	1588	Multas ou pendências fiscais
27	1500	Irregularidades em serviços públicos prestados
28	1407	Solicitação de informações de serviços públicos
35	1265	Atendimento oferecido em serviço público
25	1258	Educação
13	1256	Serviços de saúde
18	1233	Meio-ambiente
43	1197	Educação - Ensino Superior
Total	14985	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

A partir dessa tabela, realizou-se uma comparação com a classificação e a subclassificação que mais ocorreram nas manifestações em que esses tópicos eram predominantes para identificar se existem similaridades entre os assuntos. Para a comparação, nos casos em que a subclassificação outros foi a mais frequente, considerou-se a segunda subclassificação mais frequente.

Tabela 9 – Presença das classificações nos tópicos

Tópico	Nomenclatura	Classificação
59	Solicitação de prestação de serviços públicos	IPASGO - 93%
1	Dificuldades na utilização de serviços públicos	Bem Público/Serviço Público - 49%
38	Multas ou pendências fiscais	Receita Estadual - 93%
27	Irregularidades em serviços publicos prestados	Bem Público/Serviço Público - 81%
28	Solicitação de informações de serviços públicos	IPASGO - 84%
35	Atendimento oferecido em serviço público	Bem Público/Serviço Público - 46%
25	Educação	Conduta do servidor público - 38%
13	Serviços de saúde	IPASGO - 80%
18	Meio-ambiente	Meio Ambiente - 76%
43	Educação - Ensino Superior	Educação - 59%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

A tabela informa que, em 93% dos casos em que a manifestação teve como predominante o tópico 59, a classificação IPASGO foi atribuída e assim em diante. É possível perceber que existe uma significativa correspondência entre os tópicos listados e as classificações atribuídas às manifestações.

Considerando que o IPASGO é uma autarquia que realiza a administração de serviços de promoção e de assistência à saúde dos servidores públicos de Goiás, a sua relação com os serviços de saúde e com demandas relacionadas a serviços públicos é evidente.

O tópico que mais aparenta destoar de sua respectiva classificação é o 25, porém, ao consultar a sua segunda classificação mais frequente, verificou-se que tratava de educação, o que indica que o tópico deve tratar de condutas de servidores educacionais e explica por que houve uma maior distribuição do tópico em classificações.

Verificou-se também que, ao retirar o valor médio de todos os tópicos, em média, a principal classificação corresponde a 45% das manifestações de um tópico.

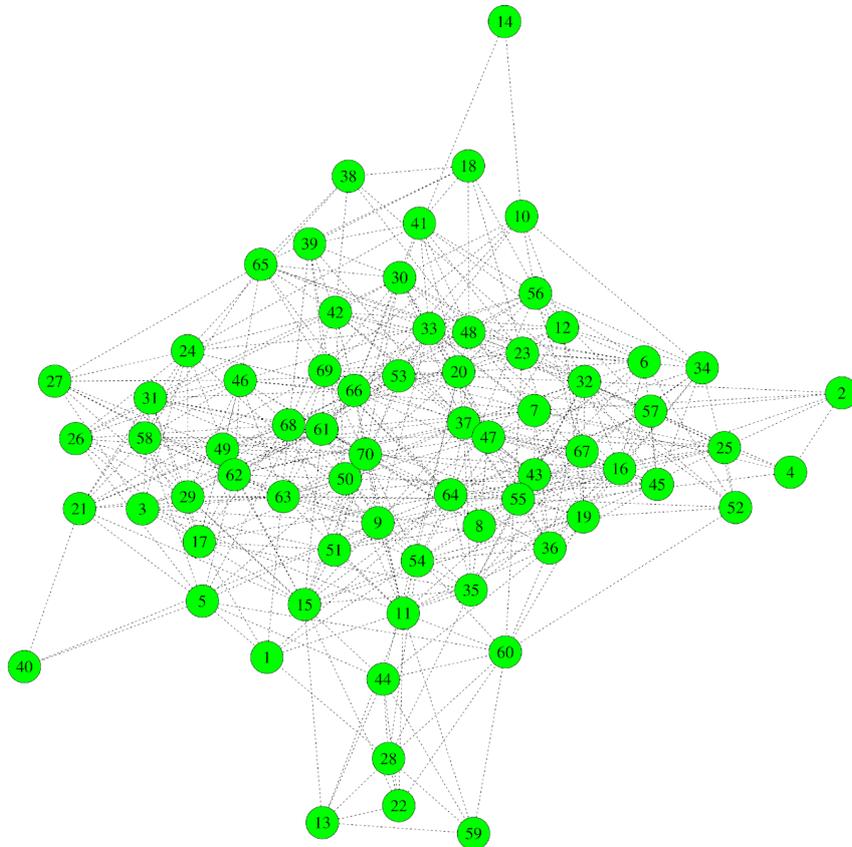
Tabela 10 – Presença das subclassificações nos tópicos

Tópico	Nomenclatura	Subclassificação
59	Solicitação de prestação de serviços públicos	Dificuldade de Agendar Consulta - 50%
1	Dificuldades na utilização de serviços públicos	Falta de Servidores 15%
38	Multas ou pendências fiscais	Sonegação - 50%
27	Irregularidades em serviços públicos prestados	Erro na prestação do serviço - 14%
28	Solicitação de informações de serviços públicos	Auditoria Autorizativa - 11%
35	Atendimento oferecido em serviço público	Procedimento demorado e falta de servidores - 12%
25	Educação	Descumprimento de norma/Transgressão Disciplinar - 11%
13	Serviços de saúde	Agendamento de Consulta - 15%
18	Meio-ambiente	Degradação Ambiental - 38%
43	Educação - Ensino Superior	Atuação Docente - 14%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Como é de se esperar, por tratar de assuntos mais específicos, as porcentagens de presença subclassificações em determinados tópicos foram inferiores às porcentagens das classificações, elas, porém, ainda guardaram estreita relação com os assuntos dos tópicos. A média em que a principal subclassificação atribuída a um tópico ocorreu foi de 19%.

Figura 1 – Correlação entre os tópicos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pela pesquisa

Finalmente, a imagem acima é gerada pelo STM e demonstra a correlação entre os tópicos. Observa-se que os tópicos gerados possuem uma forte correlação entre eles, ou seja, as manifestações, em sua maioria, misturam diferentes tópicos e esses assuntos. Poucos são os tópicos que apresentaram baixa correlação.

4.4.1 Análise do conteúdo das demandas

Inicialmente, é importante analisar a forma de funcionamento da seleção de classificação e de subclassificação no período de 2018-2019. Ao realizar uma manifestação, os usuários tinham a opção de escolher a classificação e a subclassificação, porém, essa escolha não era obrigatória.

A ouvidoria setorial, ao receber a demanda, fazia o atendimento da manifestação e, no momento de sua finalização, chancelava a escolha feita pelo usuário ou modificava a classificação e a subclassificação para um assunto que melhor refletisse a manifestação, podendo também escolher alguma opção caso o usuário deixasse os campos em branco.

Dessa forma, a precisão das classificações e das subclassificações em relação aos textos provavelmente estará maior do que se apenas os cidadãos estivessem escolhendo o assunto das suas manifestações, pois os servidores das ouvidorias setoriais têm um conhecimento maior sobre as diferentes classificações.

Essa abordagem pode gerar alguns efeitos para os resultados, um deles é o aumento da confiabilidade das informações providas pela ouvidoria para o gestor. As ouvidorias setoriais, ao preparem relatórios para os gestores das suas organizações indicando os assuntos mais demandados, poderão indicar o contexto pertinente às classificações e às subclassificações com facilidade, uma vez que a palavra final sobre a definição dessas categorias foi dada pela própria ouvidoria setorial.

Assim, os gestores, ao receberem as informações, poderão consultar a ouvidoria para compreender melhor o contexto dos problemas enfrentados, as suas possíveis causas e como a sociedade tem enxergado os problemas.

Ademais, o outro efeito causado por esse processo de seleção de demandas afeta o *accountability*. Conforme verificou-se na revisão bibliográfica, para que o cidadão possa exercer *accountability*, é necessário que ele receba informações confiáveis e precisas para que ele possa entender a forma como o governo tem atuado e, a partir disso, decidir onde e como fiscalizar e cobrar a atuação dos seus representantes (Rocha, 2011).

Nesse método de seleção de classificação e de subclassificação, assume-se que os usuários podem não ser capazes de selecionar o assunto correto e, assim, a ouvidoria setorial tem autonomia para alterar as categorias selecionadas. Partindo desse raciocínio, o cidadão, ao fazer a leitura dos dados e relatórios fornecidos pelas ouvidorias posteriormente, também terá um entendimento diferente do que representam as diferentes classificações e subclassificações.

Portanto, a capacidade do cidadão de (com base nos dados fornecidos pela ouvidoria) julgar se o estado tem fornecido de forma satisfatória determinados serviços é prejudicada. Porém, não se pode precisar a medida em que isso ocorreu, haja vista que essa pesquisa não coleta os dados de quantas modificações de categorias foram realizadas.

É possível que tenha sido uma quantidade pequena de modificações, o que significa que o entendimento dos cidadãos e das ouvidorias setoriais é concordante; ou também que tenha sido uma grande quantidade, significando que o entendimento tem sido díspar. Por isso, esse é um processo que deve ser monitorado com cautela, de forma que se possa averiguar a confiabilidade das informações ofertadas pela ouvidoria para que os cidadãos exerçam o *accountability*.

Com relação à base de dados, reclamações e denúncias figuraram como os tipos de manifestações mais utilizadas pelos usuários, o que demonstra que a insatisfação com os serviços das instituições e com possíveis irregularidades estão entre os maiores motivadores para a busca dos serviços das ouvidorias.

Sobre as classificações mais utilizadas, houve uma grande quantidade de classificações mais abrangentes relacionadas aos serviços e aos servidores públicos, tais como conduta de servidor público, assuntos de servidor público e bem/serviço público. Ressalta-se que o fato de essas categorias de classificação possuírem títulos abrangentes não configura um problema, pois a categoria subclassificação é responsável pela especificação dos assuntos.

É interessante perceber que as classificações mencionadas facilmente se combinam com outras, pode-se pensar em uma reclamação de conduta de um servidor público da área de educação ou em uma denúncia acerca do uso de um bem público relacionado ao trânsito. Dessa forma, o cidadão terá que decidir quais das duas opções mais se adequa à sua manifestação.

Nas subclassificações, a mais utilizada foi a opção outros. Essa subclassificação é escolhida quando o cidadão não encontra uma opção que se adequa à sua demanda. Essa dificuldade pode ocorrer por

alguns motivos, dentre os quais está a ausência de uma opção apropriada que retrate o problema enfrentado pelo usuário.

Ao mesmo tempo, verificou-se que 393 subclassificações diferentes foram utilizadas no período. É possível que a abundância de opções dificultou o encontro da subclassificação correspondente e, por comodidade, os usuários (ou até mesmo os servidores da ouvidoria) selecionaram a opção outros.

Evidencia-se que as classificações e as subclassificações poderiam ser livremente combinadas, verificou-se, contudo, que mesmo assim as subclassificações mais utilizadas tiveram um uso menos frequente do que as classificações mais utilizadas, indicando que elas tratam de assuntos mais específicos.

Após a aplicação do STM e gerado os tópicos, ao selecionar os 10 mais frequentes e elaborar uma nomenclatura para eles, percebeu-se que uma forte similaridade entre eles e as classificações mais utilizadas. Verificou-se também que essas classificações principais eram selecionadas na maioria das vezes em que esses tópicos apareciam, o que indica uma forte relação entre eles.

Além disso, percebe-se que essa tendência se mantém, mesmo que em menor escala, em relação aos assuntos menos frequentes, identificando-se que a principal classificação corresponde a 45% das manifestações de um tópico.

É interessante o fato de que, mesmo quando essa relação não foi tão forte, as próximas classificações mais selecionadas para cada tópico também mostravam similaridades entre os assuntos. Isso vai ao encontro da ideia de que os problemas apresentados às ouvidorias são problemas complexos que englobam diferentes assuntos, o que dificulta a sua categorização.

Quando as subclassificações são analisadas, é possível perceber uma redução na representatividade da subclassificação principal sobre cada tópico selecionado, o que já se espera, uma vez que a subclassificação almeja detalhar o assunto. Porém, isso não impediu que se percebesse, mais uma vez, a forte relação entre os assuntos dos tópicos e as subclassificações mais frequentes.

Nesse sentido, pode-se observar que tanto classificações quanto as subclassificações representaram informações de qualidade acerca do que estava sendo demandado pelo cidadão nos textos das suas manifestações.

Com essas informações, gestores poderiam definir diretrizes organizacionais para abordar os diferentes desafios enfrentados pelos seus entes e a população poderia identificar aspectos em que os serviços públicos necessitavam de melhorias.

Contudo, isso não significa que as classificações e as subclassificações não poderiam passar ainda por um refinamento na categorização para melhor retratar os anseios dos usuários.

O uso de uma tecnologia como o STM pode fornecer tópicos que não estão sendo contemplados nas categorias atuais. A partir desse processo, pode-se fazer uma constante verificação de como tem sido a relação dos tópicos dos conteúdos das demandas com as categorias.

Uma metodologia de seleção de tópicos poderia também auxiliar no trabalho de verificação que foi realizado pelas ouvidorias setoriais. A própria metodologia já poderia indicar que as categorias selecionadas pelos usuários podem estar equivocadas e, a partir disso, indicar uma opção para acelerar o processo de escolha por parte dos servidores das ouvidorias.

Uma alternativa é atrelar as subclassificações às classificações, de forma que, a partir da classificação que for selecionada pelo usuário, sejam oferecidas determinadas subclassificações para que ele possa escolher, de modo a facilitar o processo de escolha.

Conforme se observou, deve-se sempre ter em mente que tópicos de uma manifestação são fortemente correlacionados, que uma mesma demanda muitas vezes apresenta diferentes assuntos e que os próprios cidadãos têm dificuldade em expressar seus interesses. Assim, não se pode esperar fazer uma categorização que contemple tudo o que os cidadãos desejem.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desse trabalho era visualizar de quais formas o sistema SGOe tem atuado como uma política pública de promoção de *accountability*. Para responder essa questão, serão revisitadas as hipóteses formuladas, agora de posse dos dados e da análise realizada sobre o sistema.

Quadro 6 – Correlação entre os tópicos

Nº	Hipótese	Teste	Achado Empírico
1	O sistema é usado apenas por uma parcela específica da população e não consegue abranger as diferentes camadas da sociedade	Comparação do perfil dos usuários com a população do estado de Goiás	Os perfis diferem especialmente em relação a escolaridade, cor/raça e município.
2	As ouvidorias que compõem o sistema não têm um perfil que potencializa a sua atuação	Questionário aplicado aos ouvidores sobre o perfil da ouvidoria	As propostas dos ouvidores têm boa cooperação por parte da administração. Os ouvidores têm forte vínculo institucional, equipes reduzidas e muitas atribuições
3	As manifestações que chegam na ouvidoria são, em sua maioria, problemas nos quais a sua atuação é restrita	Questionário aplicado aos ouvidores sobre a natureza dos problemas recebidos	Os problemas comunicacionais são aqueles mais presentes nas manifestações e a ouvidoria tem grande capacidade de atuação sobre eles
4	Os tópicos gerados sobre o conteúdo das demandas mostram assuntos diversos daqueles selecionados pelos usuários do sistema	Aplicação do STM e comparação com as classificações e subclassificações	As categorizações utilizadas pelo sistema são fiéis aos assuntos dos conteúdos das manifestações

Fonte: Elaboração do Autor

A hipótese H1, propõe que o sistema é usado por uma parcela específica da população e que certas camadas da sociedade fazem pouco uso do sistema. Conforme os resultados, identificou-se que isso ocorre até certo ponto. Apesar de haver representatividade de diferentes trechos, verificou-se que alguns grupos fazem um uso maior da plataforma em comparação com a realidade da população do estado de Goiás.

A escolaridade foi o fator que mais impactou no uso dos usuários do sistema, mostrando um aumento expressivo na proporção do número de usuários na medida em que se aumenta o grau de instrução.

A localização e a cor/raça também foram critérios relevantes para mostrar grupos que estavam marginalizados. Não é possível precisar, contudo, se esse foi um fator que levou os usuários a usarem menos o sistema ou se isso reflete uma consequência do público que tem menor grau de escolaridade no estado.

Além disso, identificou-se a possibilidade de que o alto grau de escolaridade dos usuários do sistema pode ser uma consequência do seu uso por parte de servidores públicos para a utilização dos serviços do IPASGO. Assim, propuseram-se melhorias nas informações coletadas no sistema, como, por exemplo, identificar se o usuário é servidor público ou não.

Ressalta-se, mais uma vez, que esse trabalho não almeja, nem pode afirmar, que os públicos pouco contemplados no sistema não têm encontrado formas de exercer *accountability* no estado de Goiás. Esses grupos podem estar fazendo usos de outros meios e instrumentos não pesquisados no estudo.

Acerca da hipótese H2, que considera que as ouvidorias que integram o SGOe podem não possuir um perfil adequado para gerir as demandas recebidas pelo sistema, percebem-se aspectos positivos e negativos.

As ouvidorias do sistema não possuem vínculos políticos, o que fortalece a noção dos cidadãos de que as demandas serão tratadas com imparcialidade. Os ouvidores sentem-se confortáveis em propor

melhorias para a sua organização e as suas propostas possuem boa receptividade por parte dos gestores.

Ademais, os ouvidores têm a percepção de que os órgãos são muito dispostos a fornecer as informações necessárias para a atuação da ouvidoria, o que é imprescindível para a resposta das manifestações que chegam ao sistema. Outro ponto relevante é que os ouvidores detêm a autonomia para decidir a sua forma de atuação e quais instrumentos utilizarão.

Acerca da estrutura, aproximadamente metade dos ouvidores não conta com uma equipe de apoio para desempenhar os seus trabalhos, o que (somado ao fato de que muitos acumulam outros cargos na organização) pode sobrecarregar o ouvidor. Por outro lado, é possível que, para alguns órgãos, um ouvidor seja suficiente para arcar as demandas da ouvidoria.

Percebeu-se também que existe um forte vínculo institucional dos ouvidores tanto com a organização onde atuam quanto com os gestores que o designaram. Essa, porém, é uma realidade não só no estado de Goiás, mas no Brasil como um todo.

Um quesito que merece ser monitorado é a atuação da ouvidoria diante de possíveis irregularidades. As perguntas que abordavam essa questão foram as que tiveram uma maior distribuição nas respostas. Cabe ressaltar que a ouvidoria não tem exclusividade na atuação nessa área, mas ela deve ao menos provocar a atuação dos órgãos competentes.

Quanto à hipótese H3, que versa sobre a capacidade das ouvidorias de atuarem frente às demandas recebidas no sistema, identifica-se que, na perspectiva dos ouvidores, a maioria das manifestações aborda questões comunicacionais, em que os ouvidores podem fazer grande intervenções de forma a dirimir os problemas nos diálogos.

Além disso, problemas procedimentais que também permitem forte atuação foram frequentes na percepção dos ouvidores, demonstrando que há muitas manifestações nas quais a ouvidoria pode contribuir de imediato.

Os problemas estruturais representaram a outra categoria mais presente e, mesmo que a ouvidoria não possa resolvê-los em um primeiro momento, ela ainda pode promover o *accountability*, seja consolidando os dados das necessidades dos cidadãos para a tomada de decisão de gestores, seja mostrando para a população as decisões que têm sido feitas pela Administração.

Finalmente, a hipótese H4, trata da confiabilidade das informações fornecidas pelo sistema sobre os assuntos das manifestações. Verificou-se que existem fortes similaridades entre os tópicos gerados no sistema e a classificação e a subclassificação das manifestações que ele representa.

Dessa forma, os cidadãos podem receber informações fidedignas ao consultar os relatórios elaborados do SGOe, observando quais os assuntos demandam maior atuação estatal e como essas demandas vem evoluindo ao longo do tempo.

Identificou-se também que as manifestações do sistema muitas vezes apresentam diversos tópicos misturados, o que vai ao encontro da complexidade das demandas de ouvidoria.

Por fim, evidenciou-se que melhorias podem ser implementadas nesse aspecto, associando uma metodologia de seleção de tópicos com o uso das classificações e subclassificações.



5

5

CONCLUSÃO

Dessa forma, verificaram-se as formas em que o SGOe atuou como política pública de promoção de *accountability*, obtendo sucesso em alguns aspectos e em outros identificando pontos que trazem questionamentos. Assim, são necessários estudos de aprofundamento para identificar as verdadeiras causas de alguns fenômenos percebidos.

Possíveis aprofundamentos desse estudo seriam viabilizados buscando-se informações quanto ao uso da plataforma por servidores públicos para confirmar os indícios obtidos na pesquisa. Ademais, pode-se enriquecer as informações prestadas catalogando-se e analisando-se mais detidamente todos os tópicos gerados por uma metodologia de análise de tópicos; e identificando se existem assuntos não contemplados no sistema.

Ademais, uma abordagem complementar do estudo seria tratar da percepção do cidadão sobre os serviços ofertados pelas ouvidorias e de como eles têm utilizado as informações e os resultados que obtiveram através do sistema SGOe.

Nesse sentido, também poderia se verificar a percepção dos membros das organizações sobre como a ouvidoria tem ajudado na execução dos trabalhos, propondo melhorias e investigando possíveis irregularidades.

Por fim, é relevante lembrar que o *accountability* é um processo extremamente amplo, com diversos atores e várias formas de ser exercido. Olhando pela perspectiva de Filgueiras (2011), as ouvidorias podem cumprir um papel importante na relação principal-agent, como mecanismo de redução da assimetria de informação entre a população e o estado.

Os dados gerados pelas ouvidorias sobre as necessidades da população podem ser evidências utilizadas pelo estado no processo de formação da vontade das políticas públicas, permitindo que esse processo ocorra de forma transparente.

Quando se pensa no *accountability* vertical social (Robl Filho, 2012), as ouvidorias são de extrema importância, pois fornecem as informações que permitem a exposição pública dos agentes estatais por meio dos relatórios de gestão e das respostas ofertadas às manifestações.

Além disso, elas são um canal de fácil acesso para que o cidadão realize denúncias, com a esperança de que mesmo que a ouvidoria não possa aplicar sanções, ela provoque as instituições competentes a realizar investigações e, futuramente, a aplicação de sanções. Assim, o *accountability* social produz a prática do *accountability* horizontal (O'Donnel, 1994).

Por isso, no contexto do Novo Serviço Público, em que se busca medir a eficácia das ações dos agentes da Administração, conforme eles atendem às expectativas dos cidadãos (Rocha, 2011), um sistema de ouvidoria tem papel relevante, pois ele fornece informações diretas sobre a atuação estatal e sobre a percepção dos cidadãos em relação a isso.

Percebe-se que, atuando nesse sentido, as ouvidorias buscam concretizar a visão proposta por Cardoso et. Al (2013), segundo a qual elas consistem não apenas em um órgão que permite o controle social, mas que também dá as ferramentas para a melhoria dos serviços públicos.

Sendo assim, o SGOe e as ouvidorias do estado de Goiás são mais uma das engrenagens que compõem esse complexo sistema de *accountability* e de participação social e, por isso, devem ser vistas com os seus méritos e as suas limitações.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. (2016).

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *Reforma do Estado e administração pública gerencial* 7 (1998): 173-200.

BIANCHINI, Leonardo. Análise exploratória dos tópicos no Stack Overflow usando LDA (Latent Dirichlet Allocation), (2018).

BLEI, D. M. Probabilistic Topic Models. *communications of the acm*, 55(4), pp. 77- 84. doi:10.1145/2133806.2133826, 2012.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. Texto para Discussão, 2010.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LIMA NETO, Fernando Cardoso; ALCANTARA, Elton Luiz da Costa. Ouvidoria pública e governança democrática. 2013.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LIMA NETO, Fernando Cardoso; MENEZES, Ronald do Amaral. As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. 2016.

CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). Responsabilização na administração pública. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE GOIÁS Sistema De Ouvidoria do Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.controladoria.go.gov.br/manual-ouvidoria/manifestacao.php> Acesso em: 04 mar. 2021.

DA COSTA, Frederico Lustosa. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania. *Brazilian Journal of Public Administration*, v. 32, n. 1, p. 163 a 170-163 a 170, 1998.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua nova: revista de cultura e política* 84 (2011): 65-94.

FOX, Jonathan A. Social accountability: what does the evidence really say?. *World Development* 72 (2015): 346-361.

GOUVEIA, Alessandro de Oliveira, Márcia Nascimento Henriques Knop, Marizaura Reis de Souza Camões, Pedro Lucas de Moura Palotti, Pedro Luiz Costa Cavalcante, and Rafael Rocha Viana. "Pesquisa sobre burocratas de médio escalão do governo federal: resultados do survey." (2014).

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *Reforma do Estado e administração pública gerencial* 4 (1998): 75-121.

KEOHANE, Robert; GRANT, Ruth. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 29-43, Feb. 2005.

KIERECZ, Marlon Silvestre. A crise da democracia representativa no Brasil. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGDir./UFRGS* 11.2 (2016).

LOPEZ, F. Accountability e controle social na administração pública federal. *Estado, instituições e democracia* 2 (2010): 185-210.

LUDUEÑA, Rossana Maria Guerra, BATISTA Paulo César de Sousa. "A Contribuição da Ouvidoria para a Gestão: Estudo de Caso no Governo do Estado do Ceará." *Conhecer: debate entre o público e o privado* 7, no. 18 (2017): 154-176.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *Rubens Pinto Lyra, organizador. Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa (PB): Ed. universitária da UFPB* (2004).

LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *Prima Facie* 8.15: 161-91. (2009).

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MIMMO, D., Wallach, H. M., TALLEY, E., LEENDERS, M., & MCCALLUM, A.. "Optimizing semantic coherence in topic

models." In Proceedings of the Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing (pp. 262-272). Association for Computational Linguistics, USA, 262–272. 2011.

MORESI, Eduardo. Metodologia da pesquisa. *Brasília: Universidade Católica de Brasília* 108.24 (2003): 5.

O'DONNEL, Guillermo A. Delegative democracy. *Journal of democracy* 5.1 (1994): 55-69.

OLSEN, Johan P. *Democratic accountability, political order, and change: Exploring accountability processes in an era of European transformation*. Oxford University Press, 2017.

PEIXOTO, Stefano Frugoli; MARSIGLIA Regina Maria Giffoni; MORRONE, Luiz Carlos Morrone. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. *Saúde e Sociedade* 22 (2013): 785-794.

PERUCCI, Marcelo Levy. A LAI é para todos? (2019).

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva Sacramento. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de administração pública* 43.6 (2009): 1343-1368.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal In BRESSER PEREIRA, L. e SPINK, P.(Orgs)." *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV. REIS, BPW (2003). Ir Para casa em paz: a economia das virtudes, e a apatia como direito. ANPOCS, Caxambu (1998).*

QUEIROZ, Lanuse da Silva. *A Crise Da Democracia Representativa-Da corrupção e fragilidade das instituições políticas à falta de confiança dos cidadãos*. MS thesis. 2014.

ROBL, Filho, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no estado democrático de direito brasileiro.** (2012).

ROBERTS, M., STEWART, B., & TINGLEY, D.. **stm: R Package for Structural Topic Models.** *Journal of Statistical Software* , 91 (2), 1-40, 2019.

ROMÃO, José Eduardo Elias. A efetividade da Ouvidoria-Geral da União. 2016.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança* 14.2 (2011).

de SANTANA, P. M., & ROCHA, J. D. T. **Barreiras tecnológicas: um fator limitador na acessibilidade das pessoas com deficiência.** *Texto Livre: Linguagem e Tecnologia*, 14(3), e32563-e32563. 2021.

SCHIEFLER, E. A. C., da SILVA Cristóvam, J. S., & de SOUSA, T. P. **Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia.** *International Journal of Digital Law*, 1(2), 97-116. 2020.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.

SILVA, Rita de Cássia Costa da; PEDROSO, Marcelo Caldeira, ZUCHI, Paola. **Ouvidorias públicas de saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde.** *Revista de Saúde Pública* 48 (2014): 134-141.

TADDY MA. "On Estimation and Selection for Topic Models." In Proceedings of the 15th International Conference on Artificial Intelligence and Statistics. 2021.

VERHOEST, K., Van Thiel, S., BOUCKAERT, G., & LAEGREID, P.. **Governing Public Agencies in the 21st Century.** International lessons and policy recommendations by the COST Action IS0601 on 'Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization CRIPO/COBRA' (2011).



APÊNDICES

APÊNDICES

APENDICE A-QUESTIONÁRIO

Bem-vindo!

Prezados,

Eu me chamo Marcel Magalhães e sou aluno do mestrado em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Esse questionário faz parte da minha dissertação de mestrado que está sendo elaborado sob a supervisão do Prof. Dr. Pedro Palotti e com o apoio da Ouvidoria Geral do Estado de Goiás.

O intuito do questionário é conhecer mais sobre a estrutura das ouvidorias que compõem o Sistema de Ouvidorias do Estado de Goiás e identificar a natureza das manifestações que chegam no sistema.

Aproveito para dizer que as respostas do questionário ficarão anônimas.

Agradeço a cooperação de todos com o trabalho.

Marcel Magalhães

* 1. Aceita participar do questionário?

Sim

Não

Tópico 1 – Estrutura da Ouvidoria Autônoma

Bloco I - Estrutura de pessoal

2. A sua ouvidoria possui apenas um Ouvidor principal ou ela funciona de forma colegiada, com vários ouvidores?

- Apenas um
- Vários

3. Existe uma equipe de apoio ao Ouvidor no exercício de suas funções?

- Sim
- Não

4. Você exerce apenas o cargo de ouvidor na sua instituição?

- Sim
- Não

Tópico 1 – Estrutura da Ouvidoria Autônoma

Bloco II - Capacidade de atuação

5. A sua ouvidoria possui poderes para apurar possíveis ilegalidades na sua instituição

Discordo totalmente	Discordo	Não discordo e nem concordo	Concordo	Concordo Totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. A sua ouvidoria possui poderes para requerer a instauração de sindicâncias administrativas?

- Sim
- Não

7. A sua ouvidoria possui poderes para propor mudanças na sua organização

Discordo totalmente	Discordo	Não discordo e nem concordo	Concordo	Concordo Totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Tópico 1 – Estrutura da Ouvidoria Autônoma

Bloco III – Vinculação do poder institucional

8. Você é servidor do órgão em que atua como ouvidor?

Sim

Não

9. Você é da direção da instituição que atua?

Sim

Não

10. Você foi designado pelo gestor da sua organização?

Sim

Não

Tópico 1 – Estrutura da Ouvidoria Autônoma

Bloco IV – Vinculação político-partidária

11. É vinculado a algum partido político?

- Sim
- Não

12. Algum membro da Ouvidoria é vinculado a algum partido político?

- Sim
- Não
- Não sei informar

Tópico 1 – Estrutura da Ouvidoria Autônoma

Bloco V – Mandato e atribuições específicas

13. Possui um mandato certo para exercer as funções de ouvidor?

- Sim
- Não

14. Na sua seleção, houve participação da sociedade?

- Sim
- Não

15. Na sua escolha, houve participação de algum órgão colegiado da instituição?

- Sim
- Não

16. Os setores e dirigentes da organização, quando são requisitados para prestar informações de sua atuação pela ouvidoria, respondem às solicitações

Discordo totalmente	Discordo	Não discordo e nem concordo	Concordo	Concordo Totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Você possui autonomia para decidir sobre a organização do trabalho de sua equipe

Discordo totalmente	Discordo	Não discordo e nem concordo	Concordo	Concordo Totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Você possui autonomia para decidir sobre instrumentos e técnicas para a realização do trabalho da sua unidade

Discordo totalmente	Discordo	Não discordo e nem concordo	Concordo	Concordo Totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Você possui autonomia para propor ideias aos gestores da organização

Discordo totalmente	Discordo	Não discordo e nem concordo	Concordo	Concordo Totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Suas ideias são bem recebidas pelos gestores da organização

Discordo totalmente	Discordo	Não discordo e nem concordo	Concordo	Concordo Totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Você possui autonomia para realizar investigações preliminares à sindicância

Discordo totalmente	Discordo	Não discordo e nem concordo	Concordo	Concordo Totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Tópico 2 – Dimensão da Natureza dos Problemas enfrentados pelas ouvidorias

Agora iremos identificar a natureza dos problemas que chegam nas ouvidorias. Inicialmente, tratar-se-á dos problemas de natureza estrutural, relativos às dificuldades em prover os serviços para o cidadão.

Bloco I – Problemas de natureza estrutural

22. As manifestações que chegam na ouvidoria:

	Nunca	Raramente	Ocasionalmente	Frequentemente	Na maioria das vezes
São relacionadas a problemas de insuficiência de recursos da sua organização?	<input type="radio"/>				
São relacionadas a problemas de insuficiência de serviços oferecidos pela sua organização?	<input type="radio"/>				
São relacionadas a problemas de insuficiência de pessoal na sua organização?	<input type="radio"/>				
Poderiam ser solucionadas caso houvesse um aumento dos recursos investidos na sua organização?	<input type="radio"/>				

Tópico 2 – Dimensão da Natureza dos Problemas enfrentados pelas ouvidorias

Agora serão identificados os problemas de natureza processual, que ocorrem quando os processos da organização não atendem às demandas dos cidadãos.

Bloco II – Problemas de natureza processual

23. As manifestações que chegam na ouvidoria:

	Nunca	Raramente	Ocasionalmente	Frequentemente	Na maioria das vezes
São relacionadas a problemas na qualidade dos serviços oferecidos pela sua organização?	<input type="radio"/>				
São relacionadas a problemas na forma como os serviços da sua organização são prestados?	<input type="radio"/>				
São relacionadas a problemas na qualidade do atendimento oferecido pela sua organização?	<input type="radio"/>				
Poderiam ser solucionadas caso houvesse mudança nos procedimentos realizados pela sua organização?	<input type="radio"/>				

Tópico 2 – Dimensão da Natureza dos Problemas enfrentados pelas ouvidorias

Os problemas de natureza comunicacional ocorrem quando os cidadãos não conseguem comunicar as suas demandas e a organização tem dificuldade em identificar as necessidades dos cidadãos.

Bloco III – Problemas de natureza comunicacional

24. As manifestações que chegam na ouvidoria:

	Nunca	Raramente	Ocasionalmente	Frequentemente	Na maioria das vezes
São relacionadas a problemas na compreensão do cidadão sobre os serviços ofertados?	<input type="radio"/>				
São relacionadas a problemas na forma como o cidadão solicita os serviços ou informa as suas demandas?	<input type="radio"/>				
São relacionadas a problemas na forma como a sua organização se comunica com o cidadão?	<input type="radio"/>				
Poderiam ser solucionadas caso houvesse alterações na forma como ocorre a comunicação da organização com o cidadão?	<input type="radio"/>				

Tópico 2 – Dimensão da Natureza dos Problemas enfrentados pelas ouvidorias

Vamos identificar os problemas de natureza cultural, que se manifestam quando existem divergências entre os entendimentos dos cidadãos e dos membros da organização sobre cidadania e direitos.

Bloco IV – Problemas de natureza cultural

25. As manifestações que chegam na ouvidoria:

	Nunca	Raramente	Ocasionalmente	Frequentemente	Na maioria das vezes
São relacionadas a problemas na compreensão do cidadão sobre os conceitos de direitos e cidadania?	<input type="radio"/>				
São relacionadas a problemas na compreensão dos membros da sua organização sobre os conceitos de direitos e cidadania?	<input type="radio"/>				
Poderiam ser solucionadas caso houvesse uma aproximação entre as perspectivas dos membros da organização e as dos usuários?	<input type="radio"/>				

Tópico 2 – Dimensão da Natureza dos Problemas enfrentados pelas ouvidorias

Os problemas de natureza política são aqueles relativos a problemas na efetivação dos direitos dos cidadãos.

Bloco V – Problemas de natureza política

26. As manifestações que chegam na ouvidoria:

	Nunca	Raramente	Ocasionalmente	Frequentemente	Na maioria das vezes
São relacionadas a problemas na efetivação de direitos civis (direito à liberdade, propriedade, acesso à justiça, igualdade) do cidadão?	<input type="radio"/>				
São relacionadas a problemas na efetivação dos direitos políticos (participação no governo, discutir problemas de interesse coletivo, se manifestar) do cidadão?	<input type="radio"/>				
São relacionadas a problemas na efetivação dos direitos sociais (redução de desigualdades, promoção do bem-estar social, saúde, educação) do cidadão?	<input type="radio"/>				



	Nunca	Raramente	Ocasionalmente	Frequentemente	Na maioria das vezes
Poderiam ser solucionadas caso houvesse uma aproximação entre as perspectivas dos membros da organização e as dos usuários?	<input type="radio"/>				



Tópico 2 – Dimensão da Natureza dos Problemas enfrentados pelas ouvidorias

Bloco VI – Comparativo de frequência dos problemas

Vamos identificar quais os problemas mais frequentes nas ouvidorias. Para isso apresentamos a definição de cada um dos problemas abaixo.

Os problemas de natureza estrutural são aqueles relativos à incapacidade da administração de prover os serviços para todos por insuficiência de recursos ou de capacidade instalada. A atuação da ouvidoria quanto à solução desses problemas é limitada.

Já os problemas de natureza processual ocorrem quando os processos da organização estão mal estruturados ou não permitem alcançar a satisfação dos usuários e o oferecimento de serviços de qualidade. Nesse caso, a ouvidoria pode servir como uma forma de reorientar os objetivos da organização ou de encontrar as eventuais distorções nos processos que tenham levado a resultados indesejados.

Os problemas de natureza comunicacional são aqueles sobre os quais está fundamentada a criação das ouvidorias. Os cidadãos muitas vezes não sabem expressar as suas demandas e a administração tem dificuldade em distinguir as suas necessidades. Cabe, então, à ouvidoria facilitar essa comunicação, compreendendo as necessidades do cidadão e explicando-as da melhor forma.

Problemas de natureza cultural são aqueles gerados por divergências nas noções de cidadania, de direitos e de equidade. Nesse caso, cabe à ouvidoria promover a educação tanto do Estado quanto da sociedade para melhorar o seu relacionamento.

Diferentemente, os problemas de natureza política são aqueles relacionados à efetivação dos direitos dos cidadãos. Esse é um processo lento e contínuo, mas, nesse contexto, caberá à ouvidoria ser a voz do cidadão dentro da administração para que ela, cada vez mais, garanta esses direitos.

27. Identifique qual tipo de manifestação é mais frequente(1 menos frequente, 5 mais frequente)

	1	2	3	4	5
Problemas de natureza estrutural	<input type="radio"/>				
Problemas de natureza processual	<input type="radio"/>				
Problemas de natureza comunicacional	<input type="radio"/>				
Problemas de natureza cultural	<input type="radio"/>				
Problemas de natureza política	<input type="radio"/>				

APENDICE B-DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE RECLAMANTES (MAIORES DE 20 ANOS) SEGUNDO O MUNICÍPIO DE RESIDENCIA

Município de residência	Reclamantes	% Reclamantes	População GO (x 1000)	% População GO	Diferença Absoluta %
Goiânia	9780	42,5%	1089,965	22,4%	20,1%
Aparecida de Goiânia	1337	5,8%	383,074	7,9%	2,1%
Águas Lindas de Goiás	243	1,1%	127,891	2,6%	1,6%
Rio Verde	502	2,2%	157,733	3,2%	1,1%
Luziânia	390	1,7%	133,395	2,7%	1,0%
Novo Gama	105	0,5%	72,109	1,5%	1,0%
Goiás	237	1,0%	17,457	0,4%	0,7%
Santo Antônio do Descoberto	86	0,4%	46,861	1,0%	0,6%
Senador Canedo	215	0,9%	74,004	1,5%	0,6%
Trindade	287	1,2%	88,134	1,8%	0,6%
Planaltina	163	0,7%	57,841	1,2%	0,5%
Cidade Ocidental	115	0,5%	44,762	0,9%	0,4%
Jaraguá	69	0,3%	34,376	0,7%	0,4%

Catalão	278	1,2%	76,837	1,6%	0,4%
Anápolis	1364	5,9%	272,155	5,6%	0,3%
Caldas Novas	373	1,6%	63,185	1,3%	0,3%
Padre Bernardo	37	0,2%	21,914	0,5%	0,3%
Inhumas	120	0,5%	39,143	0,8%	0,3%
Jataí	273	1,2%	70,613	1,5%	0,3%
Itaberaí	84	0,4%	30,17	0,6%	0,3%
Niquelândia	96	0,4%	32,633	0,7%	0,3%
Nerópolis	44	0,2%	20,473	0,4%	0,2%
Cristalina	128	0,6%	37,934	0,8%	0,2%
São Simão	27	0,1%	15,015	0,3%	0,2%
Flores de Goiás	12	0,1%	11,332	0,2%	0,2%
Abadiânia	27	0,1%	14,002	0,3%	0,2%
São Miguel do Araguaia	38	0,2%	16,281	0,3%	0,2%
Piracanjuba	50	0,2%	18,734	0,4%	0,2%
Minaçu	65	0,3%	21,746	0,4%	0,2%
Iporá	154	0,7%	24,573	0,5%	0,2%
Itumbiara	327	1,4%	76,837	1,6%	0,2%
São Domingos	5	0,0%	8,703	0,2%	0,2%

Bom Jesus de Goiás	45	0,2%	17,001	0,3%	0,2%
Acreúna	39	0,2%	15,698	0,3%	0,2%
Caiapônia	33	0,1%	14,176	0,3%	0,1%
Orizona	22	0,1%	11,845	0,2%	0,1%
Indiara	20	0,1%	10,81	0,2%	0,1%
Uruana	19	0,1%	10,529	0,2%	0,1%
Petrolina de Goiás	7	0,0%	7,923	0,2%	0,1%
Nova Crixás	14	0,1%	9,126	0,2%	0,1%
Pontalina	36	0,2%	13,589	0,3%	0,1%
Porangatu	179	0,8%	31,986	0,7%	0,1%
Alto Paraíso de Goiás	51	0,2%	5,12	0,1%	0,1%
Hidrolândia	44	0,2%	14,882	0,3%	0,1%
Maurilândia	18	0,1%	8,963	0,2%	0,1%
Cocalzinho de Goiás	40	0,2%	13,59	0,3%	0,1%
Aruanã	7	0,0%	6,601	0,1%	0,1%
Pirenópolis	60	0,3%	17,739	0,4%	0,1%
Cachoeira Alta	18	0,1%	8,835	0,2%	0,1%
Mineiros	195	0,8%	46,243	1,0%	0,1%
Goianápolis	14	0,1%	7,935	0,2%	0,1%

Caçu	33	0,1%	11,834	0,2%	0,1%
Vianópolis	24	0,1%	9,886	0,2%	0,1%
Montividiu	21	0,1%	9,251	0,2%	0,1%
Quirinópolis	148	0,6%	35,999	0,7%	0,1%
Serranópolis	6	0,0%	5,96	0,1%	0,1%
Corumbaíba	11	0,0%	7,009	0,1%	0,1%
Itapuranga	72	0,3%	19,801	0,4%	0,1%
Goianésia	211	0,9%	49,148	1,0%	0,1%
Bela Vista de Goiás	81	0,4%	21,521	0,4%	0,1%
São João d'Aliança	20	0,1%	8,581	0,2%	0,1%
Vicentinópolis	8	0,0%	6,014	0,1%	0,1%
Buriti Alegre	13	0,1%	7,066	0,1%	0,1%
Barro Alto	16	0,1%	7,692	0,2%	0,1%
Terezópolis de Goiás	5	0,0%	5,362	0,1%	0,1%
Valparaíso de Goiás	488	2,1%	107,431	2,2%	0,1%
Mozarlândia	31	0,1%	10,794	0,2%	0,1%
Leopoldo de Bulhões	6	0,0%	5,484	0,1%	0,1%
Montes Claros de Goiás	9	0,0%	6,116	0,1%	0,1%

Paranaiguara	15	0,1%	7,346	0,2%	0,1%
Carmo do Rio Verde	15	0,1%	7,341	0,2%	0,1%
Monte Alegre de Goiás	7	0,0%	5,64	0,1%	0,1%
Anicuns	57	0,2%	16,151	0,3%	0,1%
Edéia	24	0,1%	9,043	0,2%	0,1%
Guapó	30	0,1%	10,255	0,2%	0,1%
Fazenda Nova	3	0,0%	4,484	0,1%	0,1%
Itauçu	15	0,1%	6,987	0,1%	0,1%
Silvânia	53	0,2%	14,97	0,3%	0,1%
Paraúna	55	0,2%	7,969	0,2%	0,1%
Mara Rosa	17	0,1%	7,168	0,1%	0,1%
Faina	8	0,0%	5,089	0,1%	0,1%
Itarumã	8	0,0%	5,082	0,1%	0,1%
Nova Veneza	17	0,1%	6,978	0,1%	0,1%
Itapaci	60	0,3%	15,999	0,3%	0,1%
Morrinhos	146	0,6%	34,122	0,7%	0,1%
Cezarina	14	0,1%	6,204	0,1%	0,1%
Jandaia	7	0,0%	4,704	0,1%	0,1%
Ceres	95	0,4%	16,858	0,3%	0,1%

Ouvidor	8	0,0%	4,797	0,1%	0,1%
Campinorte	27	0,1%	8,793	0,2%	0,1%
Cachoeira Dourada	14	0,1%	6,041	0,1%	0,1%
Campo Alegre de Goiás	9	0,0%	4,983	0,1%	0,1%
Aloândia	22	0,1%	1,573	0,0%	0,1%
Iaciara	27	0,1%	8,781	0,2%	0,1%
Bonfinópolis	17	0,1%	6,646	0,1%	0,1%
Caturaí	3	0,0%	3,639	0,1%	0,1%
Posse	100	0,4%	24,131	0,5%	0,1%
Vila Boa	5	0,0%	3,994	0,1%	0,1%
Firminópolis	35	0,2%	10,319	0,2%	0,1%
Campo Limpo de Goiás	10	0,0%	4,995	0,1%	0,1%
Mambaí	13	0,1%	5,613	0,1%	0,1%
Bonópolis	1	0,0%	3,039	0,1%	0,1%
Alexânia	76	0,3%	18,88	0,4%	0,1%
Turvelândia	3	0,0%	3,451	0,1%	0,1%
Doverlândia	13	0,1%	5,535	0,1%	0,1%
Americano do Brasil	8	0,0%	4,454	0,1%	0,1%

Santa Helena de Goiás	120	0,5%	28,105	0,6%	0,1%
São Luís de Montes Belos	132	0,6%	25,202	0,5%	0,1%
Santa Rita do Araguaia	16	0,1%	6,018	0,1%	0,1%
Corumbá de Goiás	25	0,1%	7,91	0,2%	0,1%
Santo Antônio da Barra	4	0,0%	3,459	0,1%	0,1%
Guarani de Goiás	1	0,0%	2,804	0,1%	0,1%
Turvânia	5	0,0%	3,598	0,1%	0,1%
Itaguaru	8	0,0%	4,215	0,1%	0,1%
Piranhas	27	0,1%	8,205	0,2%	0,1%
Nova Glória	18	0,1%	6,298	0,1%	0,1%
Ipameri	82	0,4%	19,809	0,4%	0,1%
Santa Bárbara de Goiás	10	0,0%	4,587	0,1%	0,1%
Cabeceiras	14	0,1%	5,41	0,1%	0,1%
Água Fria de Goiás	7	0,0%	3,921	0,1%	0,1%
Inaciolândia	9	0,0%	4,315	0,1%	0,0%
Gouvelândia	8	0,0%	4,098	0,1%	0,0%
Itaguari	5	0,0%	3,459	0,1%	0,0%

Castelândia	1	0,0%	2,577	0,1%	0,0%
Araçu	2	0,0%	2,786	0,1%	0,0%
Goiandira	31	0,1%	4,193	0,1%	0,0%
Goianira	148	0,6%	28,988	0,6%	0,0%
Campestre de Goiás	2	0,0%	2,648	0,1%	0,0%
Rubiataba	59	0,3%	14,619	0,3%	0,0%
São Luíz do Norte	7	0,0%	3,563	0,1%	0,0%
Portelândia	4	0,0%	2,926	0,1%	0,0%
Goiatuba	108	0,5%	24,899	0,5%	0,0%
Jaupaci	1	0,0%	2,267	0,0%	0,0%
Damianópolis	2	0,0%	2,47	0,1%	0,0%
Damolândia	1	0,0%	2,244	0,0%	0,0%
Professor Jamil	2	0,0%	2,45	0,1%	0,0%
Vila Propício	10	0,0%	4,133	0,1%	0,0%
Aurilândia	3	0,0%	2,602	0,1%	0,0%
Aragoiânia	25	0,1%	7,237	0,1%	0,0%
Palmeiras de Goiás	89	0,4%	20,747	0,4%	0,0%
Caldazinha	4	0,0%	2,779	0,1%	0,0%
Amorinópolis	3	0,0%	2,523	0,1%	0,0%

Campinaçu	4	0,0%	2,682	0,1%	0,0%
Perolândia	2	0,0%	2,24	0,0%	0,0%
Pires do Rio	102	0,4%	23,329	0,5%	0,0%
Uirapuru	2	0,0%	2,165	0,0%	0,0%
Rianápolis	24	0,1%	3,356	0,1%	0,0%
Mimoso de Goiás	1	0,0%	1,905	0,0%	0,0%
Buritinópolis	3	0,0%	2,32	0,0%	0,0%
Nazário	24	0,1%	6,753	0,1%	0,0%
Uruaçu	130	0,6%	29,093	0,6%	0,0%
Israelândia	3	0,0%	2,24	0,0%	0,0%
Nova América	1	0,0%	1,813	0,0%	0,0%
Jesúpolis	1	0,0%	1,798	0,0%	0,0%
Palminópolis	21	0,1%	2,853	0,1%	0,0%
Matrinchã	8	0,0%	3,271	0,1%	0,0%
Panamá	2	0,0%	1,996	0,0%	0,0%
Buriti de Goiás	2	0,0%	1,97	0,0%	0,0%
Cavalcante	22	0,1%	6,195	0,1%	0,0%
Rialma	32	0,1%	8,308	0,2%	0,0%
Simolândia	14	0,1%	4,48	0,1%	0,0%

Nova Iguaçu de Goiás	3	0,0%	2,096	0,0%	0,0%
Santa Fé de Goiás	11	0,0%	3,773	0,1%	0,0%
Aporé	7	0,0%	2,904	0,1%	0,0%
Aragarças	75	0,3%	14,436	0,3%	0,0%
Nova Aurora	1	0,0%	1,619	0,0%	0,0%
Palestina de Goiás	6	0,0%	2,662	0,1%	0,0%
Gemeleira de Goiás	6	0,0%	2,605	0,1%	0,0%
Hidrolina	7	0,0%	2,786	0,1%	0,0%
Diorama	3	0,0%	1,92	0,0%	0,0%
Sítio d'Abadia	4	0,0%	2,079	0,0%	0,0%
Joviânia	31	0,1%	5,337	0,1%	0,0%
Três Ranchos	16	0,1%	2,177	0,0%	0,0%
Cromínia	7	0,0%	2,675	0,1%	0,0%
Cristianópolis	5	0,0%	2,246	0,0%	0,0%
Córrego do Ouro	3	0,0%	1,814	0,0%	0,0%
Davinópolis	2	0,0%	1,588	0,0%	0,0%
Santa Cruz de Goiás	5	0,0%	2,214	0,0%	0,0%
Edealina	8	0,0%	2,838	0,1%	0,0%

Mossâmedes	11	0,0%	3,468	0,1%	0,0%
Britânia	15	0,1%	4,313	0,1%	0,0%
Formoso	21	0,1%	3,302	0,1%	0,0%
Marzagão	13	0,1%	1,638	0,0%	0,0%
Itajá	11	0,0%	3,428	0,1%	0,0%
Heitoraí	8	0,0%	2,786	0,1%	0,0%
Guarinos	2	0,0%	1,468	0,0%	0,0%
Chapadão do Céu	35	0,2%	6,352	0,1%	0,0%
Urutaí	6	0,0%	2,288	0,0%	0,0%
Avelinópolis	4	0,0%	1,821	0,0%	0,0%
Pilar de Goiás	4	0,0%	1,816	0,0%	0,0%
Estrela do Norte	16	0,1%	2,457	0,1%	0,0%
Trombas	8	0,0%	2,61	0,1%	0,0%
Santa Terezinha de Goiás	28	0,1%	6,766	0,1%	0,0%
Santa Rosa de Goiás	5	0,0%	1,885	0,0%	0,0%
Arenópolis	6	0,0%	2,094	0,0%	0,0%
Araguapaz	31	0,1%	5,733	0,1%	0,0%
Mairipotaba	5	0,0%	1,867	0,0%	0,0%

Varjão	10	0,0%	2,923	0,1%	0,0%
Novo Planalto	12	0,1%	3,337	0,1%	0,0%
Guaraíta	4	0,0%	1,628	0,0%	0,0%
Ouro Verde de Goiás	10	0,0%	2,869	0,1%	0,0%
Abadia de Goiás	25	0,1%	6,023	0,1%	0,0%
Cumari	7	0,0%	2,208	0,0%	0,0%
Morro Agudo de Goiás	5	0,0%	1,771	0,0%	0,0%
Sanclerlândia	31	0,1%	5,849	0,1%	0,0%
Brazabrantes	10	0,0%	2,802	0,1%	0,0%
Teresina de Goiás	7	0,0%	2,13	0,0%	0,0%
Ivolândia	6	0,0%	1,889	0,0%	0,0%
Formosa	389	1,7%	81,604	1,7%	0,0%
Crixás	61	0,3%	12,291	0,3%	0,0%
Moiporá	3	0,0%	1,23	0,0%	0,0%
Jussara	69	0,3%	13,988	0,3%	0,0%
São Francisco de Goiás	19	0,1%	4,582	0,1%	0,0%
Taquaral de Goiás	11	0,0%	2,869	0,1%	0,0%
São Patrício	5	0,0%	1,599	0,0%	0,0%

Baliza	20	0,1%	3,697	0,1%	0,0%
Porteirão	10	0,0%	2,634	0,1%	0,0%
Amaralina	11	0,0%	2,837	0,1%	0,0%
Campos Belos	61	0,3%	13,389	0,3%	0,0%
Itapirapuã	17	0,1%	4,074	0,1%	0,0%
São Miguel do Passa Quatro	12	0,1%	2,947	0,1%	0,0%
Santa Tereza de Goiás	10	0,0%	2,518	0,1%	0,0%
Colinas do Sul	13	0,1%	2,352	0,0%	0,0%
Água Limpa	5	0,0%	1,451	0,0%	0,0%
Campos Verdes	7	0,0%	1,854	0,0%	0,0%
Bom Jardim de Goiás	33	0,1%	6,629	0,1%	0,0%
Mutunópolis	15	0,1%	2,854	0,1%	0,0%
Mundo Novo	19	0,1%	3,746	0,1%	0,0%
Ananguera	3	0,0%	0,86	0,0%	0,0%
Adelândia	8	0,0%	1,913	0,0%	0,0%
Santo Antônio de Goiás	21	0,1%	4,283	0,1%	0,0%
Novo Brasil	12	0,1%	2,393	0,0%	0,0%
Alto Horizonte	19	0,1%	4,154	0,1%	0,0%

Aparecida do Rio Doce	8	0,0%	1,804	0,0%	0,0%
Palmelo	8	0,0%	1,802	0,0%	0,0%
Rio Quente	14	0,1%	3,019	0,1%	0,0%
Alvorada do Norte	28	0,1%	5,889	0,1%	0,0%
São João da Paraúna	5	0,0%	1,084	0,0%	0,0%
Total	22995	100,0%	4859,943	100,0%	-

Fonte: Ouvidoria - GO e IBGE - Estimativas de população 2018

APENDICE C-TÓPICOS GERADOS, QUANTIDADE DE MANIFESTAÇÕES E TERMOS QUE COMPÕEM O TÓPICO

Tópico	Total	Termos
59	2434	consulta, contato, agendamento, agendar, matricula, vaga, relata, precisa, informada, solicita
1	1847	providencia, ouvidoria, relata, estado, reclamante, geral, superintendencia, registrada, junto
38	1588	fiscal, empresa, nota, sonegacao, cnpj, manifestante, compra, loja, notas, fiscais
27	1500	juceg, empresa, alteracao, exigencia, junta, gop, certidao, protocolo, comercial, cnpj
28	1407	atendimento, relata, solicita, matricula, usuaria, usuario, cliente, providencias, reclama, informa
35	1265	vapt, vupt, atendimento, unidade, senha, ser, atendido, horas, shopping, identidade
25	1258	escola, alunos, colegio, professora, diretora, professores, aula, professor, sala, diretor
13	1256	consulta, profissional, secretaria, tratamento, medico, ipasgo, guia, paciente, consultorio, atende
18	1233	fazenda, local, municipio, agua, corrego, fiscalizacao, sentido, localizacao, direita, providencias
43	1197	ueg, campus, curso, alunos, universidade, professor, aula, professores, aulas, disciplina
21	1192	valor, pagamento, pagar, boleto, ipva, pago, reais, taxa, paguei, paga
22	1175	realizar, exame, procedimento, medico, clinica, cirurgia, exames, auditoria, realizacao, liberaçao
9	1151	pagamento, receber, janeiro, salario, recebi, dezembro, referente, agosto, fevereiro, marco
31	1109	multa, infraçao, multas, veiculo, recurso, recebi, transito, auto, notificacao, detran
29	1092	sistema, site, telefone, consigo, tentando, numero, erro, liguei, consegui, via
3	1091	processo, protocolo, prazo, numero, entrada, pedido, andamento, processos, analise, encontra

17	1025	detran, cnh, documento, carteira, habilitacao, renovacao, ciretran, renovar, chegou, pegar
53	977	seletivo, processo, edital, concurso, inscricao, vagas, lista, candidatos, resultado, aprovados
26	944	veiculo, detran, transferencia, baixa, debitos, placa, renavam, leilao, veiculos, venda
54	870	atendimento, servidora, atender, forma, educacao, deixar, atendido, funcionaria, atendida, muita
40	859	banco, emprestimo, caixa, junto, consignado, solicita, contato, margem, parcela, parcelas
39	859	rodovia, cidadao, cadastrada, olho, manifestacao, trecho, buracos, local, manutencao, obra
44	824	ipasgo, plano, exames, fazer, cotas, saude, pagar, particular, cota, laboratorio
2	821	ouvidoria, colegio, sistema, gestao, recebemos, manifestante, estadual, relata, via, seduce
45	796	servidores, funcionarios, unidade, trabalho, gestao, servidora, moral, gerencia, assedio, coordenadora
55	757	fazer, pessoas, fazendo, ficar, todo, pessoa, sabe, ser, vou, gente
4	741	seduce, cidadao, escola, entrou, contato, alunos, seduc, solicita, respeito, registrando
57	708	educacao, contrato, cargo, estadual, funcao, contratos, professora, professores, diretora, anos
66	637	lei, art, direito, artigo, ser, portaria, administrativo, administracao, federal, decisao
12	631	policia, militar, policial, policiais, delegacia, reclamante, civil, ocorrencia, volta, viatura
5	594	conta, cobranca, debito, cartao, valores, desconto, matricula, valor, cobrado, dependente
49	579	saber, nome, fazer, preciso, fiz, posso, cpf, faco, devo, proceder
10	567	ouvidoria, manifestacao, via, geral, ouvidoriassp, ssp, recebida, assunto, interessado, numero
68	557	carro, veiculo, placa, moto, vistoria, cor, motorista, placas, modelo, local
16	539	trabalho, horario, horas, ponto, trabalha, periodo, carga, horaria, trabalhar, manha

60	481	mae, hospital, filho, filha, pai, anos, pronto, santa, socorro, emergência
7	478	ensino, medio, curso, certificado, educacao, historico, instituicao, diploma, conclusao, escolar
34	460	unidade, prisional, diretor, preso, presos, agente, presidio, agentes, visita, servidores
24	459	sefaz, empresas, contribuinte, imposto, inscricao, isencao, icms, estadual, fiscal, emissão
51	455	prova, auto, escola, aulas, pratica, cfc, examinador, banca, fazer, percurso
23	448	casa, rua, condominio, bloco, residencial, casas, mora, setor, denuncia, moradores
32	431	dentro, ficam, sala, limpeza, local, funcionarios, espaco, porta, falta, lanche
69	429	agua, saneago, energia, olhos, consumo, fatura, esgoto, fornecimento, empresa, conta
65	366	endereco, cnpj, empresa, cep, rua, lote, quadra, nome, brasil, comercio
41	361	area, ambiental, meio, licenca, ambiente, rural, propriedade, licenciamento, zona, município
14	347	denuncia, ouvidoria, disque, direitos, protocolo, via, humanos, enviadas, respostas, ouvidoriassp
46	303	documentos, documento, anexo, copia, registro, cartorio, assinatura, procuracao, procedimento, ata
33	295	estado, secretaria, cultura, saude, oficial, economia, secretario, projeto, diario, fazenda
56	280	publico, ministerio, cargo, publicos, administrativa, cargos, estado, lei, providencias, justiça
42	258	veiculos, uso, carros, transito, lei, anos, estacionamento, fraude, pessoas, providencias
61	257	resposta, informacoes, informacao, data, momento, contato, solicito, solicitacao, solicitar, através
11	238	medica, medico, avaliacao, laudo, tratamento, relatorio, saude, licenca, pericia, atestado
36	237	profissionais, qualidade, profissional, area, credenciamento, trabalho, vida, equipe, grande, saúde
6	229	governo, governador, drogas, caiado, terrorista, presidente, campanha, mafia, puta, funcionário

52	227	criancas, mulher, video, crime, crianca, falsidade, rosto, ideologica, menina, quadrilha
58	224	acesso, dados, cadastro, celular, internet, funciona, ter, aplicativo, senha, funcionando
62	212	documentacao, declaracao, entrega, programa, certidao, bolsa, entregar, toda, inclusao, entregue
48	211	cidade, rio, municipio, prefeitura, verde, posto, municipal, regio, populacao, jatai
19	210	sala, comecou, momento, frente, celular, dizendo, nome, falou, chamou, colega
15	194	ter, havia, outro, novamente, poderia, deveria, feito, sido, outra, informou
20	190	comissao, licitacao, principios, publica, fato, administracao, coronel, ser, conselho, principio
67	179	servidor, lotado, denuncia, seguranca, ser, fato, comandante, inclusive, conduta, agente
37	149	indignacao, descaso, total, relacao, infelizmente, transporte, minimo, insatisfacao, meio, onibus
8	129	reclamacao, respeito, falta, registrar, forma, reclamacoes, canal, relatar, tipo, reclamar
63	104	problema, situacao, resolver, peco, favor, desse, varias, problemas, solucao, ajuda
64	90	servico, orgao, servicos, funcionario, funcionarios, responsavel, empresa, departamento, proprio
50	87	tempo, causa, causando, transtornos, perder, transtorno, pontos, grande, risco, prejuizos
47	53	outras, algumas, mesmos, todas, precisam, medidas, tomada, provas, tomadas, apenas
30	46	aviso, mensagem, previo, ser, jus, publica, seguranca, destinatario, farois, terminal



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO