

# **Democracia participativa: o caso do sistema de ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no período de 2014-2020**

Participatory democracy: the case of the ombudsman system of the Court of Auditors of Ceará State in the period 2014-2020

**Raquel Almeida Brasil<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo principal analisar a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), sob a luz da democracia participativa, no período 2014-2020. A pesquisa foi realizada utilizando como base metodológica a revisão bibliográfica, a análise de dados e a aplicação de um questionário. A revisão bibliográfica sobre os instrumentos de participação popular no Brasil, realizada com ênfase na Ouvidoria, seus objetivos e papéis sociais, mostrou que, desde seus processos de criação, esta vem se consolidando como instrumento de participação social. Por meio da análise de dados fornecidos pelos relatórios gerenciais expostos no website oficial do TCE-CE e dos questionários aplicados ao ouvidor e aos funcionários da Ouvidoria do TCE-CE foi constatado que, a cada ano, o número de manifestação dos usuários pelos canais de atendimento tem aumentado, indicando que esse instrumento vem contribuindo, efetivamente, para a participação popular. Contudo, esses mesmos dados mostram a necessidade de uma expressiva campanha de informação sobre o real papel dessa ouvidoria, afirmando seu potencial democrático.

---

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC); especialista em Controle Externo pela Universidade Federal do Ceará (UFC); servidora efetiva do Tribunal de Contas do Ceará (TCE – CE), no cargo de técnico de Controle Externo; ocupante dos seguintes cargos na então Secretaria Geral do Tribunal de Contas do Ceará: assistente do secretário, diretora, secretária adjunta. Atualmente, é gerente de apoio às Câmaras da Secretaria de Sessões do Tribunal de Contas do Ceará e mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (ULisboa). E-mail: raquel@tce.ce.gov.br

**Palavras-chave:** ouvidoria; democracia participativa; Tribunal de Contas do Ceará.

## **ABSTRACT**

The main objective of this paper is to analyze the Ombudsman of the Court of Auditors of Ceará State (TCE-CE), in the light of participatory democracy, in the period 2014-2020. The research was carried out using as a methodological basis the literature review, data analysis and the application of a questionnaire. The bibliographic review on the instruments of popular participation in Brazil, carried out with an emphasis on the Ombudsman Office, its objectives and social roles, showed that, since its creation processes, it has been consolidating itself as an instrument of social participation. Through the analysis of data provided by the management reports posted on the official website of the TCE-CE and the questionnaires applied to the ombudsman and to the employees of the Ombudsman Office of the TCE-CE, it was found that, each year, the number of users manifestations through the service channels has increased, indicating that this instrument has effectively contributed to popular participation. However, these same data show the need for an expressive information campaign about the real role of this ombudsman office, affirming its democratic potential.

**Keywords:** ombudsman; participatory democracy; Court of Auditors of Ceará.

Recebido: 17-01-2022

Aprovado: 08-03-2022

## **1 INTRODUÇÃO**

A democratização do Brasil, com o fim da ditadura em meados dos anos 1980, suscitou a organização de estudantes, trabalhadores, homens, mulheres, negros e índios na busca por direitos sociais. Com a abertura política, o povo brasileiro foi provocado a se organizar em associações, sindicatos e partidos políticos, a fim de conquistar representatividade du-

rante o processo de construção da Constituição de 1988. Esse processo de organização, legalização e participação dos mais diversos grupos sociais deu à Constituição de 1988 o título de “Constituição Cidadã”, pelo reconhecimento e ampliação dos direitos sociais e pela fomentação de espaços de participação popular, de modo a fazer valer a essência da democracia. Uns desses espaços são as ouvidorias.

A primeira ouvidoria pública do Brasil, conforme os estudos de Quintão e Cunha (2014), foi instalada no município de Curitiba-PR, com a instituição da Ouvidoria-Geral da Previdência Social. A função dessa ouvidoria era a de receber informações, denúncias e queixas dos utilizadores do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, buscando zelar pela boa administração dos serviços previdenciários, além de sugerir melhorias que ajudassem a atingir esse objetivo. A instalação de ouvidorias, atualmente, é feita de maneira descentralizada. Cada órgão dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) possui o seu canal comutativo de participação.

De acordo com Teixeira (2015), nos últimos anos, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) vem mudando a sua política de atuação, dando importância à proatividade por meio da educação bem como da orientação e da prevenção de delitos, buscando, com essas ações, aproximar-se da sociedade. Nesse sentido, o TCE-CE passou a contar com importantes instrumentos, tais como: o Programa Agente de Controle, a Ouvidoria e a Corregedoria do Tribunal.

A Ouvidoria foi criada por meio da Resolução Administrativa nº 07/2014, destacando-se, entre suas finalidades, estabelecidas em seu art 1º, inciso III, a função de “estreitar o relacionamento com a sociedade, objetivando maior transparência das ações do Tribunal e contribuindo para o fortalecimento da cidadania”.

Dessa maneira, este artigo analisa o sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) desde sua criação (2014) até o ano de 2020, tendo como pergunta orientadora da investigação como a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem se assumido como uma

instância de participação popular. pois, apesar da existência de estudos sobre o papel e o funcionamento de muitas ouvidorias ligadas ao setor público brasileiro, carece de maior pesquisa o caso da Ouvidoria do TCE-CE, mesmo tendo ela já sete anos de existência. Assim, importa fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, posto que a constatação e a análise da contribuição de tal instituição para o fortalecimento da democracia participativa são deveras pertinentes, na medida em que possibilitam a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente para a proposição incumbida às Cortes de Contas, nessa vertente.

O presente trabalho está estruturado em três partes, além de introdução, metodologia e considerações finais. Aborda-se, na primeira parte, a fundamentação teórica, que traz a contextualização e a caracterização da democracia participativa no Brasil, assim como os mecanismos de participação, entre eles, a Ouvidoria. A segunda parte apresenta uma breve leitura histórica do processo de criação das ouvidorias como instrumento de participação validado pela Constituição de 1988, bem como seus conceitos, suas funções e seus objetivos. Na terceira parte, aborda-se o foco deste estudo, apresentando a identidade e os objetivos do TCE-CE, enfatizando a implantação da ouvidoria e suas funções com um registro das principais contribuições do cidadão para o sistema de ouvidoria do TCE-CE, que o justificam como instância de democracia participativa, além de analisar a contribuição da Ouvidoria do TCE-CE para o fortalecimento da democracia. Nessa seção, organizam-se, também, a análise e a interpretação dos dados fornecidos pelos relatórios gerenciais, em que se apresentam análises e sumarizações gráficas das interações populares com a Ouvidoria. Soma-se a essa a apresentação das respostas dadas pelos sujeitos da pesquisa (ouvidor e funcionários).

Por fim, expõem algumas conclusões e reflexões considerando o potencial da Ouvidoria do TCE-CE como uma instância que favorece a democracia participativa, buscando a qualidade no atendimento com eficiência e eficácia.

## 2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

O conceito de democracia vigente em nosso meio pressupõe fatores como a participação do povo, direta ou indiretamente, na vida política, econômica e cultural da sociedade, definindo-se isso como democracia participativa. Entretanto, a definição do termo democracia envolve vários outros fatores. Pode-se dizer que “a democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade política entre o povo” (HELD, 1987, p. 1). Para Held (1987), em relação à democracia participativa, é necessário o envolvimento das pessoas. Contudo, esse envolvimento só terá sentido se as pessoas souberem que existe oportunidade para a participação efetiva, com direitos iguais no processo de tomada de decisões, e que as decisões coletivas serão respeitadas e obedecidas.

Hoje, o Brasil vive sob os preceitos da Constituição de 1988, que adota a democracia como regime político, favorecendo uma ampla participação popular, como se pode verificar em todo o corpo da Constituição, mais especificamente no art. 204, no qual preconiza a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2012, p. 122).

Dessa maneira, com base nos preceitos constitucionais vários mecanismos de participação foram criados, como as associações, os fóruns, os conselhos, que têm na Constituição um caráter inovador, próprio da democracia participativa. Segundo Pateman (1992, p. 145), “somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de seus representantes, ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive”. Dessa maneira, a participação, seja por meio de ações individuais ou coletivas, é, sem dúvida, singular para a democracia.

Os conselhos de políticas públicas, ou conselhos gestores, representam um desses espaços institucionalizados previstos na Constituição para garantir o controle e a fiscalização, compostos por representantes da socie-

dade civil e do poder público. Por exemplo, apontamos: Conselho Nacional de Saúde (Lei nº 8.142/1990); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.242/1991); Conselho Nacional de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993); e o Conselho Nacional de Educação (Lei nº 9.131/1995).

As conferências são outro exemplo de mecanismo de participação que obteve êxito no controle social: “[a]s grandes conferências nacionais temáticas são uma das estratégias básicas desse controle. Nesse cenário de redes movimentalistas com apoio institucional, devem-se acrescentar as inúmeras ações e redes cidadãs que se apresentam como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas [...]” (GOHN, 2013, p. 340).

Outro exemplo exitoso de democracia participativa, que se destacou na década de 1990, foram os orçamentos participativos. Segundo Lyra: “O Orçamento Participativo (OP) encarna a segunda, a mais original e transformadora forma de democracia participativa até agora realizada.” (LYRA, 2011, p. 3). Entretanto, com a mudança de governo, em 2018, tal prática foi, aos poucos, desfazendo-se.

Além dos mecanismos já citados, Pinto (2011) ainda aponta as audiências públicas como um procedimento de consulta em que a sociedade pode se manifestar nas tribunas quer sejam federais, estaduais ou municipais, opinando na defesa ou contra um assunto de seu interesse. Quanto às Organizações Não Governamentais (ONG), aos partidos políticos e aos sindicatos, para a autora, essas “organizações têm um papel importante no desenvolvimento da cidadania ativa e no controle social dos atos da administração pública [...]” (p.33). No decorrer dos anos, outros espaços foram sendo criados, com o objetivo de estabelecerem um elo entre o cidadão e a Administração Pública, entre os quais se destacam as ouvidorias.

Para Bianchini (2021), a partir desse movimento de pressão pela democracia no Brasil, cresceu a necessidade de se instalar uma gestão participativa no serviço público, impulsionando uma expansão das ouvidorias em nosso país. O povo conquista o direito a ter direitos, a partir

desse fato, e a relação com o serviço público é repensada buscando-se mudança na forma de relacionamento com o Estado a partir da participação do cidadão na gestão pública. Assim, surgem as ouvidorias públicas com caráter fiscalizador, ao mesmo tempo em que se propunha a garantir a transparência dos atos públicos, e defensoras dos interesses e direitos do cidadão. Para o autor, nesse contexto, o povo passa a tomar consciência de seus direitos contribuindo para o aperfeiçoamento do regime democrático e o fortalecimento dos mecanismos de participação social em todos os setores da sociedade.

O processo de democratização do Brasil e a luta pela participação popular, hoje referendada pelos vários mecanismos apresentados na Constituição de 1988, possibilitaram a criação das ouvidorias como instrumento de interação entre o cidadão e o serviço público, conferindo a ele o poder de avaliar, criticar, sugerir e opinar sobre os serviços prestados, fazendo das ouvidorias um instrumento aliado ao povo.

Dessa forma, é necessário entendemos a luta pela democracia brasileira, para compreendemos quando as ouvidorias se constituem como um elemento importante para fomentar e validar esse processo. Na próxima seção, abordaremos, de maneira sucinta, o papel da ouvidoria pública brasileira e suas características.

### **3 A IMPLANTAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO BRASIL**

Nesta seção, aborda-se a contextualização e a caracterização das ouvidorias brasileiras, enfatizando sua criação, sua função, suas características e sua atuação no setor público – pontos relevantes para compreendermos a atuação da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará e sua importância como canal de participação popular.

### **3.1 A OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL**

As ouvidorias públicas no Brasil assumem, de acordo com seu papel, uma tarefa importante para a efetivação de uma democracia participativa, ao proporcionarem condições de participação direta do indivíduo na defesa dos seus direitos e no controle social da Administração Pública. Segundo Menezes (2015), a primeira iniciativa que se aproxima do que hoje se conhece por ouvidoria pública no Brasil data de 1823, por meio de um projeto que previa a composição de um júízo do povo. Contudo, o tema só começou a ser discutido efetivamente a partir do terceiro quarto do século XX, na década de 1980, com a abertura política, quando se inicia o processo de redemocratização do país.

Durante todo o período que marcou a transição democrática do Brasil, consoante os estudos de Menezes (2015), o debate sobre as ouvidorias públicas prevaleceu com muita expressão, a ponto de ser proposta, no anteprojeto que resultaria na Constituição de 1998, a criação de uma Defensoria do Povo, em que competiria ao defensor apurar abusos e omissões de qualquer autoridade, e atribuir medidas imperativas à sua correção ou punição. Apesar de não ter sido considerado na Constituição de 1988, o projeto de criação de ouvidorias ficou previsto no art. 37, § 3º, inciso XXII: a necessidade de a lei disciplinar as formas de participação do usuário, direta e indiretamente, na Administração Pública, conferindo a qualidade do atendimento ao usuário, além de prever o acesso do usuário às informações sobre o governo, fato esse que possibilitou a criação das ouvidorias.

Segundo Silva e Oliveira (2020), as primeiras ouvidorias públicas foram criadas na década de 1990, objetivando melhorar a gestão pública, caracterizando-se como um mecanismo de participação social, assumindo, posteriormente, um viés democrático. Entretanto, para os autores o modelo de ouvidoria democrática depende do perfil dos gestores que gerenciam o órgão e da autonomia deste. Para eles, as ouvidorias se inserem como “ferramentas do gerencialismo através do apoio à gestão através de infor-

mações (banco de dados e estatísticas), sugestões (dos cidadãos usuários ou da própria Ouvidoria), parceria com os órgãos de controle e através do controle social” (op. cit., 2020, p. 7). Dessa maneira, a manifestação dos usuários nos canais de participação é demasiadamente informante para que a ouvidoria possa apontar melhorias no serviço público. As ideias dos autores reforçam as contribuições de Pinho e Magalhães Junior (2017) quando relatam que a ouvidoria pública atua essencialmente na interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, buscando atender às manifestações derivadas do exercício da cidadania de tal maneira que elas resultem em melhoria dos serviços públicos prestados. Para os autores, a função da ouvidoria na Administração Pública:

corresponde à de ombudsman, mais usual na iniciativa privada. Seus propósitos são: receber observações, queixas e dúvidas dos cidadãos; buscar soluções e respostas a tais comunicações; e subsidiar os gestores com dados e informações que promovam o aprimoramento das atividades e serviços públicos. Assim, a implementação de Ouvidorias Independentes se constitui em mais uma forma de controle social, na medida em que essas ouvidorias têm como objetivo fundamental servir de interlocutores entre a sociedade civil e os órgãos públicos responsáveis legais pela constatação e defesa dos direitos que, porventura, sejam violados. (PINHO; MAGALHÃES JR., 2017, p. 4-5)

Pinho e Magalhães Junior (2017) abordam a ideia do papel da ouvidoria pública, afirmando que ela permite ao utilizador dos serviços públicos se manifestar, relatando problemas ou dificuldades encontrados quando vai procurar atendimento em alguma instância pública: “Assim, o objeto desta demanda se apresenta como uma espécie de controle, não só da qualidade, mas, inclusive da realidade do que acontece do outro lado do balcão da burocracia, ambiente em que foi planejada a política pública, ora em execução” (op. cit., 2017, p. 4). Em contrapartida, Silva e Oliveira (2020) reforçam a ideia da ouvidoria como ferramenta de gestão pública, afirmando que esta tem como intenção conhecer o grau de satisfação do

usuário a fim de buscar soluções para as questões levantadas, além de oferecer ao gestor informações gerenciais e sugestões para melhoria do serviço prestado, conferindo a esta uma grande importância para a formulação e a implementação de políticas públicas.

Na mesma linha de pensamento, Quintão e Cunha (2018) abordam que as ouvidorias, ao serem criadas, passam a atuar como um importante canal entre a sociedade e as instituições, principalmente quando se trata dos órgãos públicos. As demandas expressas pela sociedade devem servir de apoio para a melhoria dos serviços oferecidos. Destarte, conforme explica Quintão (2019), uma ouvidoria pode assumir uma característica mais democrática ou mais modernizante. Segundo o autor, em uma vertente democrática as ouvidorias são criadas por pressão da sociedade civil e defendem a autonomia do ouvidor para que possa realizar sua função em defesa do povo. O ouvidor precisa ter autonomia e, para tanto, ser eleito de forma indireta, mediante uma lista tríplice, com entidades da sociedade civil, externas ao poder político e de maneira independente. Com uma característica democrática, a ouvidoria deve preocupar-se em estimular a participação da sociedade.

Já em relação à ouvidoria caracterizada como modernizante, Quintão (2019) alerta que, assim como na vertente democrática, ela demonstra preocupação com a melhoria dos serviços públicos. Entretanto, para ela os cidadãos são apenas clientes. Seu objetivo gira em torno da eficácia. Seu intuito é apenas atender à reivindicação do usuário para que ele não utilize outros meios de reivindicação, como a própria Justiça.

Nas contribuições de Santos *et al.* (2019), percebe-se que a ouvidoria pública brasileira absorve outras funções além de receber, examinar, encaminhar, responder e acompanhar as manifestações dos usuários. Para os autores, essas atribuições são as mais facilmente identificadas na rotina de uma ouvidoria. Contudo, a atuação da ouvidoria é bem mais abrangente e está diretamente ligada à melhoria do serviço público prestado, uma vez que ela, fundamentada na manifestação dos cidadãos, pode identificar

o que precisa ser melhorado, buscando a eficácia no atendimento com base na satisfação do cidadão. Os autores conferem três abordagens na atuação da ouvidoria: a primeira de perspectiva funcional, que compreende justamente aquelas comumente realizadas a partir da manifestação do cidadão; segunda na perspectiva gerencial, que vai permitir uma melhoria do serviço público, decorrente da análise das reclamações buscando maior produtividade e eficiência. Por fim, a terceira na dimensão cidadã, que possibilita a participação social garantida na Constituição Federal de 1988. Todavia, os autores lembram que, no contexto das ouvidorias, o cidadão não tem o poder de estabelecer penalidades jurídicas, mas sua manifestação na ouvidoria pode chegar aos órgãos que exercem o papel de controle e dotados de atribuições jurídicas para aplicar penalidades, a exemplo dos ministérios públicos e dos tribunais de contas.

No entanto, é necessário compreender, segundo Lyra (2004), que não existe um modelo puro de ouvidoria, pois uma absorve traços da outra. Dessa maneira, as ouvidorias que mostram traços mais fortes de uma vertente predominantemente democrática precisam ter em foco a eficácia e a eficiência de seu atendimento; já as ouvidorias que apresentam traço mais modernizador precisam também atender mostrando interesse na resolução do problema. Assim, apesar de as características definidas pelos autores para as ouvidorias públicas brasileiras serem bastante distintas, todas, ao seu modo, contribuem para a participação popular.

#### **4 METODOLOGIA DE ESTUDO**

Utilizou-se, para este trabalho, a pesquisa descritiva cuja base instrumental foi a revisão bibliográfica, a coleta de dados e a aplicação de um questionário. Como forma de explorar o fenômeno pesquisado, utilizamos o estudo de caso com foco na Ouvidoria do TCE-CE. A revisão bibliográfica, a coleta de dados pelo site da ouvidoria e a aplicação do questionário caracterizam a metodologia usada como uma pesquisa de campo, tal como

aponta Fonseca (2002, p.33): “a pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, realiza-se coleta de dados junto a pessoas, como recurso de diferentes tipos de pesquisa”. De acordo com Fonseca, na pesquisa de campo:

[o] pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente a apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador. (FONSECA, 2002, p. 33)

A revisão bibliográfica buscou identificar o processo de criação, modalidades e funcionalidades atribuídas à ouvidoria com pesquisas que analisam as ouvidorias sob a perspectiva da participação cidadã, além de suporte em livros, trabalhos de pós-graduação (monografias, dissertações e teses), imprensa escrita, literatura. Apoiamos este artigo nos estudos de Silva e Oliveira (2020), Quintão (2019), Santos *et al.* (2019), Quintão e Cunha (2014), Lyra (2004), Teixeira (2015) e outros autores de modo a possibilitar uma reflexão sobre a criação, papéis e objetivos do instrumento ouvidoria.

Com a coleta de dados pelo *site* da ouvidoria, buscamos verificar a participação dos cidadãos nessa instância, conferida nos relatórios gerenciais, buscando aprofundamento nos modos de interação da população com a ouvidoria. Para realizar essa investigação, foram utilizados dados de relatórios gerenciais dos anos de 2014 a 2020, disponibilizados no *website* da Ouvidoria do TCE-CE.

A aplicação dos questionários teve como objetivo conhecer a Ouvidoria do TCE-CE, levantar informações sobre a estrutura e o funcionamento da ouvidoria pela visão do ouvidor e dos funcionários da Corte, dada sua imersão nesse instrumento. Para realizar tal ação, foi desenvolvido e aplicado um questionário a esses funcionários. Os questionários

foram do tipo estruturado com perguntas abertas e encontram-se no Apêndice I deste artigo.

Por meio de uma abordagem qualitativa, buscou-se aprofundar a compreensão de como acontecem as ações na instituição pesquisada e entender e socializar como o sistema de Ouvidoria do TCE-CE contribui para a democracia participativa, sem a preocupação de intervir, condenar ou rejeitar, mas explicar o porquê, evitando ao máximo a subjetividade.

## **5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A presente seção aborda o estudo de caso desta investigação, ou seja, a Ouvidoria do TCE-CE, procurando compreender de que forma a ouvidoria tem se assumido como instância de participação dos cidadãos cearenses, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa. Para tanto, realizamos uma breve leitura sobre a história do TCE-CE para podermos compreender a essência da sua ouvidoria, visto que ambos estão intrinsecamente ligados.

### **5.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO TCE-CE**

O Tribunal de Contas do Ceará foi criado em 5 de outubro de 1935. De acordo com Siqueira e Maciel (2019), a primeira resolução da Corte de Contas foi assinada em 14 de outubro daquele ano. Na sua trajetória, sofreu interrupção das suas atividades em dois períodos. O primeiro teve duração de mais de seis anos, de julho de 1939 a dezembro 1945; o segundo deu-se a 25 de fevereiro de 1946 e perdurou por menos de seis meses. As suas atividades recomeçaram em 1º de agosto do mesmo ano.

Segundo os autores supracitados, a Constituição Estadual (1989) assegura ao Tribunal de Contas a sua existência, bem como define o número de ministros. Estabelece as normas para o provimento dos cargos, com

a exigência de provas de títulos, idade maior que 30 anos e ser nomeado pelo governador do estado após aprovação da Assembleia Legislativa. Em 1948, por meio da Lei nº 212, são definidas as competências do Tribunal de Contas do Ceará, o qual passa a atuar com instituição auxiliar dos poderes e disciplinando a sua área de atuação. Em 1948, com o seu Regimento Interno, referendado pela Lei Orgânica Estadual, é definida a sua estrutura operacional e organizacional, consolidando, assim, a criação do TCE.

Nos períodos de sua atuação, o TCE, conforme Siqueira e Maciel (2019), passa por alterações até aproximar-se das aspirações da sociedade em outubro de 1969, ganhando uma nova Lei Orgânica que passa por alterações em 1971, 1972, 1975, 1979 e 1989, por força da nova Constituição do Estado. A Lei Orgânica nº 12.509, atualmente em vigor, data de 6 de dezembro de 1995. Nela, estão definidas a natureza, a competência e a jurisdição do TCE. Em 2017, o TCE-CE assume as competências do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) a partir da extinção deste.

O TCE-CE fica localizado em Fortaleza, na Rua Sena Madureira, 1047, Centro, CEP: 60055-080, telefone (85) 3488-5900, e funciona de segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 14h às 18h. É constituído por sete conselheiros. Suas sessões plenárias são dirigidas pelo presidente e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo vice-presidente ou pelo conselheiro mais antigo. Sua estrutura é composta por: Plenário; Primeira e Segunda Câmaras; Comissões; Corregedoria; Ouvidoria; e Serviços Auxiliares. É uma instância da Administração Pública, responsável pelo controle de bens e recursos públicos do Estado, favorecendo a ética na gestão pública e buscando a garantia da cidadania.

Por ser uma instância de Administração Pública, conforme relata Teixeira (2015), para o TCE-CE a participação é um fator muito relevante e possibilita que sejam tomadas atitudes ou fiscalizações a partir da apresentação das denúncias recebidas pelos cidadãos. No entanto, essa fiscalização partirá, necessariamente, de indícios concretos a fim de evitar des-

perdício de recursos financeiros e de pessoal. Outras ações importantes, realizadas pelo TCE-CE, que descaracterizam a instância como apenas fiscalizadora e punitiva, são as orientações por meio da educação, buscando prevenir delitos. Essas ações, ligadas à educação, favorecem a proatividade do TCE-CE na busca de maior aproximação com a sociedade.

## **5.2 FERRAMENTAS DISPONÍVEIS PARA A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA OUVIDORIA DO TCE-CE**

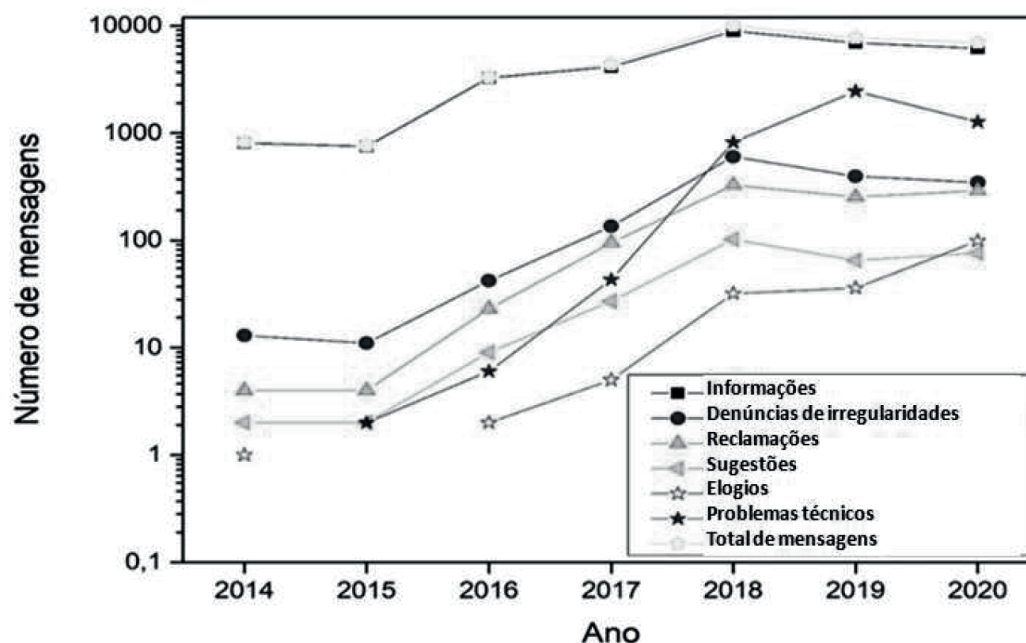
O TCE-CE implantou, em 2014, o seu sistema de ouvidoria, a qual conta com a colaboração de um conselheiro/ouvidor, um assessor e uma equipe composta por cinco funcionários. Atua com recursos com os quais o cidadão pode se manifestar pessoalmente a respeito de alguma situação por meio dos números: 162 (ligação gratuita), (85) 3218-1522 e (85) 3218-2516, ou, ainda, por meio de envio de mensagens para o e-mail: [ouvidoria@tcm.ce.gov.br](mailto:ouvidoria@tcm.ce.gov.br).

Para demonstrarmos que a ouvidoria é, de fato, um instrumento que fortalece a democracia participativa, apresentamos, agora, uma análise dos relatórios gerenciais, expostos no website, dos quais foram coletados dados sobre a participação dos cidadãos mediante o uso das ferramentas disponibilizadas, desde sua criação até o ano de 2020. Com base nos relatórios gerenciais de 2014 a 2020, fez-se um balanço que apresenta os dados em relação ao tipo de mensagens, ao atendimento e ao tipo de usuário que, de algum modo, teve participação durante cada ano. Dessa maneira, em relação às manifestações recebidas, temos, em 2014: 1692; em 2015, foram 1922; em 2016, aumentaram para 3129; em 2017, houve um crescimento muito significativo passando para 10304; em 2018, constam 8670; já em 2019, verificamos 10161; e, em 2020, a participação volta a cair um pouco, com 8445 manifestações recebidas.

Para melhor ilustrar a participação da população cearense, por meio da Ouvidoria do TCE-CE, os dados colhidos supracitados foram suma-

rizados nos Gráficos 1, 2 e 3, observando os seguintes critérios: Tipo de mensagem recebida; Tipo de atendimento realizado; Tipo de usuário e grau de satisfação dos usuários atendidos de 2014 a 2020.

Gráfico 1 – Número de mensagens totais, em escala logarítmica e com diferenciação por categoria, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020



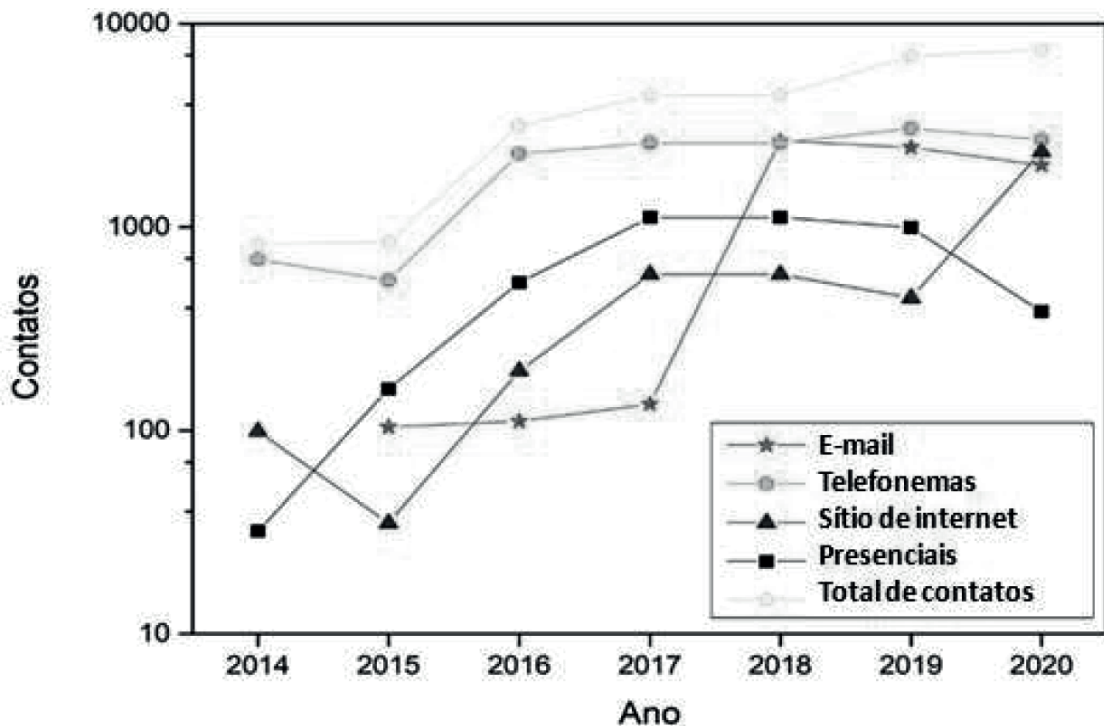
Fonte: elaborado pela autora (2020).

Esses resultados mostram que a Ouvidoria do TCE-CE tem sido crescentemente requisitada. O número total de mensagens apresenta tendência de crescimento desde que o serviço da ouvidoria foi estabelecido. É notório que há predominância de mensagens relativas a pedidos de informação. Muito embora a comunicação de irregularidades não seja um número muito expressivo, é justamente essa demanda que vai conferir o principal papel da ouvidoria, que é favorecer o controle social pelos cidadãos.

A agregação e análise dessas reclamações recebidas servem de base para dois procedimentos importantes: informar o corpo gerencial do organismo sobre a incidência de problemas, e indicar mudanças estruturais. Além de buscar soluções extrajudiciais de conflito, atua como mediadora eficaz, acelera a solução dos litígios. (PINTO, 2011, p. 35)

As críticas e as sugestões devem ser consideradas uma forte ferramenta de estudo e análise, pois, por meio delas, pode-se conferir o grau de satisfação/insatisfação da população em relação ao serviço prestado pelo TCE-CE. As críticas revelam o descontentamento do usuário com a instituição, enquanto as sugestões devem ser vistas como o movimento da população para melhorar a qualidade dos serviços prestados. A elevada quantidade de mensagens relativas a problemas técnicos demonstra que os sistemas de comunicação adotados pela ouvidoria necessitam de melhorias.

Gráfico 2 – Discriminação das mensagens, em escala logarítmica e por tipo de contato, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020

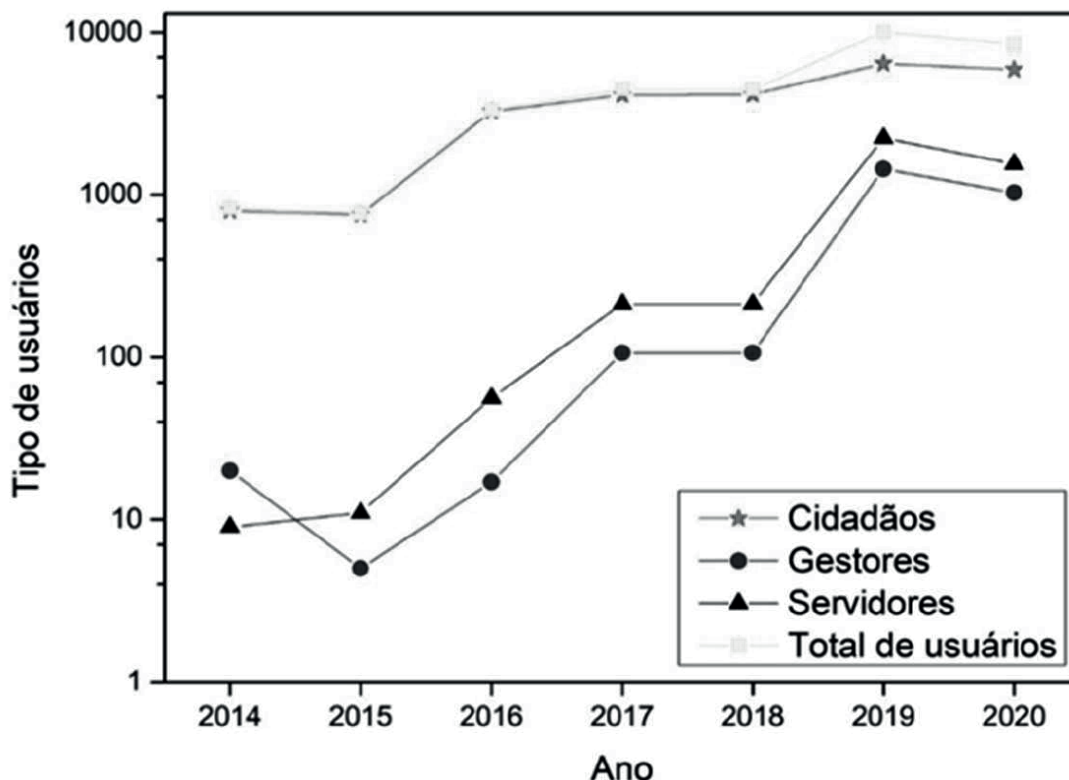


Fonte: elaborado pela autora (2020).

O Gráfico 2 mostra a discriminação das mensagens, em escala logarítmica e por categoria de contato, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020. Os dados mostram que, desde a sua criação, os cidadãos têm-se engajado participando na forma de telefonemas, correios eletrônicos, presencialmente ou pela *internet*, seja para solicitar informações, fazer críticas ou elogios.

Com relação ao tipo de atendimento, pode-se deduzir que o endereço eletrônico para contato vem ganhando espaço a cada ano. Contudo, o telefone ainda é a principal ferramenta utilizada pelos cidadãos, apesar do considerável número de uso da internet. Acredita-se que o método de contato por meio dos telefonemas proporciona maior segurança ao usuário, visto que ele pode verbalizar a sua demanda, ouvir a voz do servidor e, dependendo da demanda, pode até receber orientações imediatamente.

Gráfico 3 – Número de usuários, em escala logarítmica e discriminados por categoria, do sistema da Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020



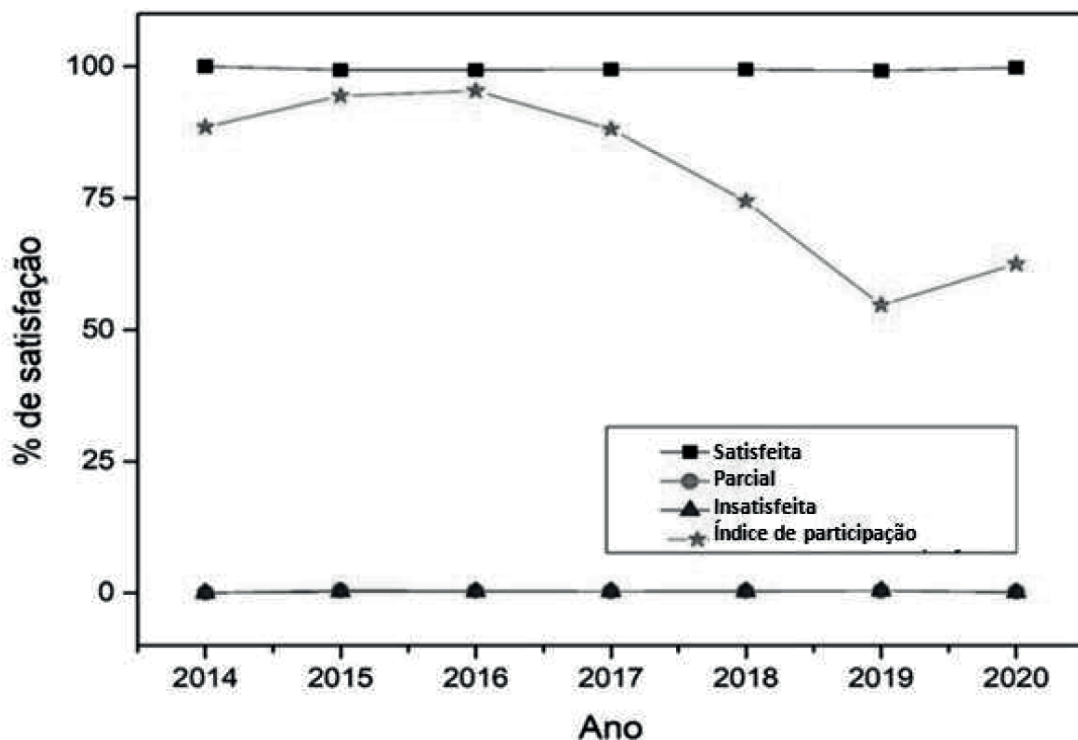
Fonte: elaborado pela autora (2020).

Com base na análise do gráfico, observa-se que, cada vez mais, o cidadão comum manifesta interesse em participar por meio das ferramentas oferecidas pela ouvidoria. Embora seja crescente, o número de usuários identificados como gestores e funcionários públicos é pequeno em relação ao número de usuários identificados como cidadãos comuns. Essa constata-

tação mostra que esse tipo de usuário tem utilizado a ouvidoria participando das mais diversas formas possíveis, aumentando, progressivamente, os níveis de participação democrática da população.

Os dados exibidos no Gráfico 3 demonstram que há uma tendência de crescimento no número total de usuários, o que é muito bom para o exercício da democracia. Todavia, é necessário que essa participação não se concentre nos pedidos de informação; afinal, o papel da ouvidoria é singular para o controle social e para “indução de mudança, reparação do dano, acesso à administração e promoção da democracia” (LYRA, 2004, p. 144).

Gráfico 4 – Percentuais de satisfação, satisfação parcial e insatisfação, assim como o percentual de participação na pesquisa de satisfação da Ouvidoria do TCE-CE



Fonte: elaborado pela autora (2020).

Os dados da Figura 4 mostram que o percentual de satisfação é sempre próximo de 100%. Esse fenômeno pode estar ligado ao fato de que a maior parte das mensagens direcionadas à Ouvidoria do TCE-CE são para pedir informações de natureza geral. A elevada satisfação também mostra

que, mesmo as mensagens de denúncia de irregularidade, que constituem o segundo maior volume de mensagens, têm sido fruto de satisfação.

O gráfico também revela uma queda no percentual de pessoas interessadas em avaliar o trabalho da ouvidoria, dado que o índice de participação tem caído desde o ano de 2016. Observa-se, também, que é preciso conscientizar o usuário da plataforma da Ouvidoria do TCE-CE a realizar a pesquisa de satisfação, de modo que melhorias sejam implementadas.

Apesar do baixo percentual de insatisfação, esse dado precisa ser considerado com um olhar muito atento, pois revela que a ouvidoria, de alguma maneira, não atendeu ao cidadão na sua reivindicação. É preciso provocar inquietações, refletindo sobre o que se poderia ter feito para melhor atender a esse usuário, de modo a deixá-lo satisfeito.

### **5.3 A OUVIDORIA DO TCE-CE COMO FOMENTADORA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Tal como já referido, para efeitos do presente estudo aplicou-se um questionário aos agentes da Corte de Contas, a saber, o ouvidor e os funcionários da Ouvidoria, objetivando conhecer suas percepções em relação à atuação da Ouvidoria do TCE-CE como fomentadora da cidadania. O questionário (Apêndice I) foi aplicado durante o mês de junho de 2021, em dias diferentes, respeitando a disposição de cada envolvido para responder às perguntas nele estabelecidas.

Verificou-se que a escolha do ouvidor é realizada por meio de eleição interna, entre os membros do Conselho que integram o Tribunal de Contas. Um fator relevante, pontuado pelo ouvidor, é a duração do mandato, de dois anos, que pode ser renovada por mais dois anos, o que, de certa maneira, demonstra um caráter democrático.

De acordo com Lyra (2004), uma das premissas para que uma ouvidoria tenha um caráter democrático é o fato de ser escolhida por meio de eleições e ter mandato definido, pois, assim, o ouvidor terá autonomia para

realizar sua função. Confirma-se a função da Ouvidoria do TCE-CE nas respostas dos entrevistados, que, por unanimidade, conferem a ela a relevância de ser um elo entre o cidadão e a Administração Pública. Isso corrobora as ideias de Pinho (2016, p. 43), que enunciou que a “Ouvidoria Pública atua, fundamentalmente, no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania repercutam na melhoria dos serviços públicos prestados

Em sintonia, tanto o ouvidor quanto os funcionários afirmam que todos os canais de participação oferecidos pela ouvidoria são procurados pela população, com as mais variadas demandas, por exemplo: reclamações, solicitações de informação, elogios, sugestões, comunicação de irregularidades. Além disso, a Ouvidoria do TCE-CE também recebe registros de problemas técnicos, costumeiramente relacionados aos sistemas e aos serviços disponíveis no website oficial da Corte de Contas e encaminhados à Secretaria de Tecnologia da Informação. Tal afirmação é plausível de comprovação por meio dos relatórios gerenciais que expressam a participação dos cidadãos em todos os canais de participação anteriormente citados.

As demandas que chegam nem sempre são resolvidas de imediato. Algumas vezes, é necessário encaminhá-las aos órgãos competentes. O tempo médio para devolutiva ao cidadão vem caindo desde sua criação. Em 2018, estimava-se o tempo de resposta de seis a quatorze dias. Em 2020, essa espera baixou para menos de três dias, dependendo da demanda. A ouvidoria do TCE-CE busca ser o mais resolutiva possível, como afirma o ouvidor Ernesto Sabóia:

A ouvidoria, ao longo de sua trajetória, tem buscado ser o mais resolutiva possível e, nesse contexto, exercita diuturnamente com os seus colaboradores para solucionar todas as demandas no âmbito da própria unidade. Referida indicativa tem como objetivo estimular para que os componentes da unidade se apropriem e conheçam o funcionamento de todas as áreas e que tenham plena compreensão e percepção dos produtos de cada unidade interna. (2021, n. p.)

No entanto, nem todas as demandas são de competência da ouvidoria. Conforme Pinto (2011), é importante destacar que demandas que sejam objeto de processo judicial não devem ser remetidas à ouvidoria. Dessa forma, cabe à ouvidoria apenas registrar e encaminhar ao setor responsável seja de forma direta, seja por meio de colaboração e de cooperação das instâncias envolvidas com o problema.

Fato importante que se constatou com a aplicação dos questionários perpassa a concepção da ouvidoria como instância democrática. Pode-se aferir que a Ouvidoria do TCE-CE está apta a receber o cidadão, com uma escuta atenta, propondo opiniões e buscando solução no coletivo, mas principalmente favorecendo a participação dos usuários na Administração Pública, conferindo-lhe um caráter democrático, como nos diz a funcionária Ana Coelho Barbosa: “Todas as dúvidas, problemas, questionamentos, assuntos gerais e específicos são amplamente conversados com todos. Todas as opiniões são ouvidas, inclusive quando da necessidade de interação com outros setores” (2021, n. p.).

Outro aspecto que consideramos relevante apresentar nesta investigação volta-se para o fato de a Ouvidoria do TCE-CE realizar cursos com seus funcionários. A formação via cursos, apesar de não ser um fator preponderante para classificar a ouvidoria como democrática, fortalece a equipe e a qualifica para melhor atender o cidadão. Já o bom atendimento, transformando-se em satisfação para os usuários, é percebido em um sentimento coletivo da equipe e do ouvidor, expresso na busca da qualidade, por meio da realização de programas e de projetos para incentivar a participação e realizando capacitação para que os servidores possam atender o melhor possível.

Em nossa análise dos questionários, detectamos dois pontos que reverberam em fraquezas da ouvidoria e que devem ser vistos como um fator de reflexão para a melhoria do trabalho da equipe. O primeiro permeia o reconhecimento do trabalho realizado pela equipe, embora não represente um sentimento coletivo, pois apenas um funcionário mencionou essa questão, fato que não significa que ela deva ser desconsiderada.

Por ser considerado ainda um setor relativamente recente em comparação à idade do Tribunal de Contas do Ceará, que completa 86 anos em 2021, imagino que, para muitos colegas da instituição, a Ouvidoria é ainda pouco conhecida, bem como suas verdadeiras finalidades, sua precípua missão de responder ao cidadão dentro do prazo e sem discriminação e suas atividades mais recorrentes. (MACEDO, 2021, n. p.)

Ao traçarmos um paralelo dessa fala com os relatórios gerenciais, fica evidenciado o fato de que existe desconhecimento da população quanto à relevância do trabalho da ouvidoria, o que pode revelar-se, pois, como uma fraqueza, visto que constata-se uma grande participação apenas para solicitar informações, fato importante, mas que não representa o real valor da Ouvidoria do TCE-CE. Outro ponto a considerar como uma fraqueza da Ouvidoria do TCE-CE é a falha no suporte tecnológico, algo também comprovado pelos dados apresentados nos relatórios gerenciais. Notou-se um crescimento dessa reclamação no período de 2015 a 2019 e uma pequena queda no ano de 2020, o que aponta para a necessidade de o TCE melhorar sua plataforma de atendimento de modo a liquidar esse problema.

Por fim, apresentamos algumas contribuições dos entrevistados para a melhoria do trabalho da Ouvidoria do TCE-CE: adoção de campanhas de sensibilização com a população, de modo a deixar claro o real papel da ouvidoria; apoio de outras áreas, que passam pela sensibilização da importância da ouvidoria como ferramenta da cidadania; cumprimento de metas.

Com a realização deste estudo, ficou notório que, desde sua criação, a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará vem fomentando a democracia participativa, sendo inegável seu papel como instância de participação social, visto que permite que o cidadão avalie seus serviços públicos prestados no âmbito da Administração Pública direta e indireta. Pode-se classificar a Ouvidoria do TCE-CE como prioritariamente uma instância participativa, em razão do crescente número de participações evidenciado pelos relatórios gerenciais. No entanto, é possível visualizar traços de uma ouvidoria como instrumento de gestão quando seu objetivo

gira em torno da eficiência e da satisfação dos usuários em relação ao atendimento pelo cidadão.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente trabalho, ficou evidenciada a importância das ouvidorias públicas no Brasil como um instrumento para fomentar a democracia participativa e como um canal de comunicação e de transparência para que a sociedade possa tomar conhecimento do que acontece no contexto das entidades públicas. Entende-se, entretanto, que o papel da ouvidoria como controle social é aprimorar os serviços oferecidos por intermédio da escuta ativa da sociedade, funcionando como um elo fundamental entre o cidadão e a gestão.

Ao longo da análise dos relatórios gerenciais, foram-se revelando as principais contribuições do cidadão ao sistema de Ouvidoria do TCE-CE, que justificam a democracia participativa, por meio da análise dos relatórios gerenciais, referentes aos anos de 2014 até 2020. As ações da Ouvidoria do TCE-CE para fomentar a cidadania e o controle social mostram-se aferidas pela participação dos cidadãos em todos os canais de participação, enviando as mais variadas mensagens, fazendo críticas e elogios. Verificou-se, portanto, que a participação dos cidadãos cearenses, por intermédio da Ouvidoria do TCE-CE, vem crescendo constantemente. Em 2014, ocorreram 1692 participações; em 2020, aferem-se 8445 participações, ou seja, um acréscimo de 399,10%. Contudo, essa participação ocorre mais por conta de pedidos de informação, o que acaba minimizando o potencial dessa ouvidoria.

As respostas apresentadas no questionário a que foram submetidos o ouvidor e os funcionários da Ouvidoria do TCE-CE evidenciaram o papel dessa ouvidoria para o fortalecimento da democracia participativa. Apurou-se que a equipe do TCE-CE é bem informada acerca do papel da

Ouvidoria e busca, de maneira eficiente, atender às demandas dos usuários de forma direta ou repassando-as aos órgãos competentes. Evidenciou-se como fraqueza a ausência de reconhecimento da população sobre a real função da ouvidoria, como também a importância de ajustes tecnológicos em seus sistemas.

No entanto, considerando que esse estudo não se esgota “em si mesmo”, dada a amplitude do tema e refletindo sobre o resultado dos dados encontrados, apresentam-se algumas considerações estimadas importantes. Sugere-se que os dados da solicitação de informação não sejam computados com os que revelam críticas, sugestões ou denúncias de irregularidades, pois eles não geram nenhum movimento de fiscalização ou de melhoria do serviço oferecido pelo TCE-CE. Por outro lado, não se pode desprezar essa categoria de participação, considerando que prestar informações faz parte das funções estabelecidas pela Ouvidoria do TCE-CE. Entretanto, tal serviço poderia ser sistematizado, mensurado separadamente, como um serviço da ouvidoria a abrir espaços para se poder, efetivamente, verificar a participação com base em fatos que contribuam para a mudança, gerando, realmente, um controle social.

Pondera-se, ainda, a necessidade de uma campanha de informações e de conscientização do real papel da ouvidoria: é imprescindível que a população cearense receba esclarecimentos sobre a verdadeira função da Ouvidoria do TCE-CE para poder, com efeito, contribuir, gerando mudanças significativas tanto para o TCE quanto para a população.

Por fim, pode-se dizer, mediante o estudo realizado, que todos os dados da pesquisa apontam para o fato de a Ouvidoria do TCE-CE vir atuando para contribuir para o fortalecimento da democracia participativa e da cidadania. Desde a sua criação, reconhece-se nela um grande esforço para que a população possa participar e exercer a cidadania.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará 1989**. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BIANCHINI, R. A. S. Ouvidoria como instrumento de fortalecimento da cidadania e do controle social. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, [s. l.], ano 6, ed. 7, v. 3, p. 128-136, jul. 2021. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/fortalecimento-da-cidadania>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, J. **Apresentação**. Tempo [s. l.], v. 14, n. 28, p. 11-18, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-77042010000100001>. Acesso em: 10 ago. 2021.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. (Apostila)

GOHN, M. G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. G. M. **Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs**. 2013. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/88583/1/2-s2.0-8488811pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *In: Autônomas × obedientes: a ouvidoria pública em debate.* João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. Disponível em: Microsoft Word - rubelyra\_ouvidor\_defensor.doc (dhnet.org.br). Acesso em: 8 fev. 2021.

LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prim Facie**, [s. l.], v. 8, n. 15, p. 161-191, 2011. Disponível em: Microsoft Word - rubens\_ouvidoria\_publica\_autonomia (dhnet.org.br). Acesso em: 26 mar. 2022.

MACEDO, P. S. N. Democracia participativa na Constituição. *In: Revista de Informação Legislativa*, [s. l.], v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/browse?type=author&value=Macedo,%20Paulo%20S%C3%A9rgio%20Novais%20de>. Acesso em: 2 nov. 2020.

MENEZES, R. A. Ouvidorias públicas federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. **Textos para Discussão**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_2088.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_2088.pdf). Acesso em: 8. fev. 2021.

OUVIDORIA. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 8 fev. 2021.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHO, M. N. G.; MAGALHÃES JR., A. G. A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública: um enfoque no modelo estadual comparado com o federal no âmbito do Poder Executivo. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, [s. l.], v. 7, n. 19, p. 111-130, 2017. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/602>. Acesso em: 3 mar. 2021.

PINTO, E. A Ouvidoria como instrumento de controle social. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ)**, Rio de Janeiro, ano XXVIII, n. 46, p. 32, jan. 2011. Disponível em: [https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista\\_TCMRJ\\_46.pdf](https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf). Acesso em: 2 nov. 2020.

QUINTÃO, T. T.; CUNHA, E. S. M. Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 26, n. 66, p. 125-143, jul. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/60604>. Acesso em: 1 jul. 2021.

QUINTÃO, T. T. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 2, p. 297-324, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3382>. Acesso em: 8 fev. 2021.

SANTOS, A. R.; COSTA, J. I. P. da; BURGER, F.; TEZZA, R. O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200>. Acesso em: 1 mar. 2022.

SILVA, J. I. A. O; OLIVEIRA, T. F. S. de. Ouvidoria e gestão pública: uma relação necessária. **Holos**, [s. l.], ano 36, v. 5, p. 1-32, ago. 2020. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/8459>. Acesso em: 2 mar. 2022.

SIQUEIRA, M. L.; MACIEL, M. O. **O papel do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2019.

TCE-CE. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 8 fev. 2021.

TEIXEIRA, B. **Conhecendo as ações do Tribunal de Contas do Ceará – TCE**, Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha: Universidade Aberta do Nordeste, n. 4, p. 54-63, 2015.

## APÊNDICES

### **APÊNDICE 1 – Questionário respondido pelo servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará:**

Início a apresentação deste questionário agradecendo a sua participação voluntária. Trata-se de um instrumento de pesquisa que visa coletar dados para minha dissertação, para obtenção de grau de mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, cujo tema é: Democracia participativa e cidadania: o caso do sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no período de 2014-2020.

Pretende-se fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, e a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente à proposição incumbida às Cortes de Contas nessa vertente. Lembro que os dados coletados serão utilizados apenas dentro de uma abordagem científica.

**1. Nome:** Oculto

**2. Idade:** 64 anos

**3. Formação:**

Bacharel em Direito, em Ciências Contábeis e em Administração de Empresas, todos pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Tem especialização em Análise de Sistemas pela IBM- Brasil. Empossado como Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em 12 de dezembro de 2017.

**4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** 1,5 anos.

**5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?**

O processo de escolha do ouvidor acontece de forma simultânea na mesma ocasião da escolha do presidente, vice-presidente e corregedor, com mandato de dois anos pode ser reconduzido por mais dois.

**6. Qual a função da Ouvidoria do Tribunal de Contas?**

De forma objetiva, entendo que a Ouvidoria tem a função de estabelecer uma interlocução estreita com as unidades internas do tribunal, de sorte a viabilizar a melhor comunicação entre a corte e os jurisdicionados, servidores, gestores e representantes da sociedade civil organizada.

**7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:**

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| 1. Reclamações (x)                | 4. Sugestões (x)                       |
| 2. Solicitações de informação (x) | 5. Comunicação de irregularidades. (x) |
| 3. Elogios (x)                    | 6. Outros ( )                          |

**8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?**

A ouvidoria, ao longo de sua trajetória, tem buscado ser o mais resolutiva possível e, neste contexto, exercita, diuturnamente, com os seus colaboradores para solucionar todas as demandas no âmbito da própria unidade. Referida indicativa tem como objetivo estimular para que os componentes da unidade se apropriem e conheçam o funcionamento de todas as áreas e que tenham plena compreensão e percepção dos produtos de cada unidade interna.

**9. Como é estruturada a Ouvidoria do TCE-CE?**

A ouvidoria do Ceará tem ouvidores conselheiros escolhidos entre os pares, um assessor administrativo, três servidores e dois colaboradores.

**10. Qual o tempo médio de resposta da Ouvidoria do TCE-CE para o usuário**

	2018	2019	2020	2021
Tempo na ouvidoria	6,83	3,30	1,19	0,94
Tempo em setores internos e ouvidoria	14,24	6,35	4,75	2,39

**11. Você considera a Ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?**

É uma estância democrática, uma vez que viabiliza e estimula a participação de usuários, como os seus jurisdicionados, servidores de órgãos fiscalizados, gestores estaduais e municipais e representantes da sociedade civil organizada.

**12. Que balanço faz da Ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?**

Entendo que a ouvidoria tem se preocupado em aproximar o cidadão e fazê-lo se sentir parte do processo de construção de administrações públicas mais integradas e aliadas com a realidade de cada município.

Resgato a capacitação realizada pelo Instituto Plácido Castelo, no exercício de 2019, em que ouvidoria promoveu capacitação com a temática da “humanização no serviço público”, ocasião em que preconizavam a importância de instâncias como os sindicatos, associações e conselhos tutelares na construção e permanência de políticas públicas voltadas para a inclusão de uma parcela da sociedade mais vulnerável.

**13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?**

O aprimoramento de recursos tecnológicos nos sistemas informatizados, de sorte que dialoguem de forma integrada com o sistema da ouvidoria.

**14. Que sugestão você pode citar para melhoria?**

O desenvolvimento de campanhas institucionais de sensibilização para disseminar o papel da ouvidoria com efetivo instrumento de democracia e estímulo ao controle social.

Realização de sensibilização interna com a elaboração de peças ilustrativas/lúdicas para evidenciar a importância de devolutivas das unidades internas, de forma tempestiva, fundamentada e em linguagem simples.

Realização de cursos voltados para sociedade civil organizada para estímulo e aproximação do TCE-CE na busca de desmistificar a figura de um órgão distante, imponente, inacessível, mas, uma instituição democrática e que valoriza a participação popular.

## **APÊNDICE 2 – Questionário respondido pelo servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará:**

**1. Nome:** Oculto

**2. Idade:** 22

**3. Formação:** Médio completo.

**4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** 9 meses

**5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?** Não participei.

**6. Qual a função da Ouvidoria do Tribunal de Contas?**

Estabelecer a interlocução entre o TCE e o cidadão, visando mais participação no repasse de informações e esclarecimentos.

**7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:**

Reclamações (x)

Sugestões (x)

Solicitações de informação (x)

Denúncias. (x) Comunicação de irregularidades

Elogios (x)

Outros (x)

**8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?** Sempre buscamos a resposta para os usuários no âmbito da própria ouvidoria; no entanto, há casos que necessitam que sejam passados para as áreas responsáveis.

**9. Como é estruturada a Ouvidoria do TCE-CE?** Ouvidor, assessores, equipe.

**10. Qual o tempo médio de resposta da Ouvidoria do TCE-CE para o usuário?**

- 2018 tempo na ouvidoria: 6,83
- 2019 tempo na ouvidoria: 3,30
- 2020 tempo na ouvidoria: 1,19
- 2021 tempo na ouvidoria: 0,94

**11. Você considera a Ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?** Sim, pois promove a proximidade com o cidadão por meio de curso.

**12. Que balanço faz da Ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?** Temos os relatórios mensais e anuais, onde evidencio o desempenho de todos da equipe em relação ao atendimento ao cidadão.

**13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?** A forma em que funciona o sistema da ouvidoria, pois não abrange maior quantidade de tipos de demandas.

**14. Que sugestão você pode citar para melhoria?** Melhor interlocução das outras áreas para com a ouvidoria.

**APÊNDICE 3 – Questionário respondido pelo servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará**

**1. Nome:** Oculto

**2. Idade:** 31

**3. Formação:** Comunicação Social com habilitação em Jornalismo.

**4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** Desde dezembro de 2014.

**5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?**

Considerando o art. 3º da Resolução Administrativa 07/2014 – que dispõe sobre a criação, organização e funcionamento da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará –, o Ouvidor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará é eleito pelo plenário, quando da eleição para presidente, vice-presidente e corregedor, entre os conselheiros e conselheiros substitutos em atividade que integram o tribunal, para um mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida até 1 reeleição consecutiva para o cargo.

## 6. Qual a função da Ouvidoria do Tribunal de Contas?

Como está determinado no art. 1º da supracitada Resolução Administrativa, compete à Ouvidoria:

I – contribuir para a melhoria da gestão do Tribunal de Contas e dos órgãos e entidades que lhes são jurisdicionados;

II – concorrer para que sejam observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como os demais princípios aplicáveis à Administração Pública, quanto aos atos praticados por autoridades, administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado;

III – estreitar o relacionamento com a sociedade, objetivando maior transparência das ações do Tribunal e contribuindo para a ampliação do controle social e o fortalecimento da cidadania.

## 7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:

Reclamações (x)

Sugestões (x)

Solicitações de informação (x)

Comunicação de irregularidades.(x)

Elogios (x)

Outros (x) \*

\*A Ouvidoria do TCE Ceará também recebe registros de Problema Técnico, costumeiramente relacionados aos sistemas e serviços disponíveis no website oficial da Corte de Contas e encaminhados à Secretaria de Tecnologia da Informação.

## 8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?

Os canais de atendimento da Ouvidoria do TCE Ceará são:

- Sistema Eletrônico disponível no formato de formulário, onde o cidadão preenche seu nome, telefone e e-mail, com a capacidade de enviar até 6 (seis) arquivos de 10MB cada em PDF, .jpg, .mp4 e .mp3 e com a opção de solicitar sigilo na divulgação de seus dados;
- Endereço eletrônico [ouvidoria@tce.ce.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.ce.gov.br) cujas mensagens são todas cadastradas manualmente pelos colaboradores da Ouvidoria, no Sistema Eletrônico, para efeito de encaminhamentos e registros;

- Os telefones (85) 3212-2222, (85) 3488-4817 e 0800 079 6666 (ligação local gratuita);
- Visita presencial ou pelos Correios na sede do Tribunal de Contas, localizada na Rua Sena Madureira, 1047 – CEP 60.055-080 – Centro – Fortaleza – CE.

### **9. Como é estruturada a Ouvidoria do TCE-CE?**

A equipe da Ouvidoria é atualmente composta por:

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior: conselheiro/ouvidor.

Virgílio Freire do Nascimento Filho: assessor.

Ana Neves Coelho Araújo da Nóbrega: colaborador.

Cristiana Coelho Cintra de Souza Barbosa: colaborador.

Gabriel de Sousa Silviano de Macedo: colaborador.

José Venício da Silva Sales: colaborador.

Márcia Evangelista Prudente: colaboradora.

### **10. Qual o tempo médio de resposta da Ouvidoria do TCE-CE para o usuário?**

No balanço do último ano de 2020, o tempo médio de resposta da ouvidoria quando não depende do encaminhamento aos setores do tribunal, de acordo com o Sistema Eletrônico, foi de 1,19 dia. Já o tempo médio de resposta dos setores quando demandados pela Ouvidoria para devolver as manifestações para o setor realizar o encerramento foi de 4,75 dias.

### **11. Você considera a Ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?**

Sim. A ouvidoria está apta a receber a qualquer cidadão, com um espaço adequado para boa escuta, acesso fácil nas dependências do órgão, reserva para recepção de manifestações de caráter sigiloso. Estamos, desde nossa instituição, alinhados com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) e, mais recentemente, à Lei de Proteção e Defesa do Usuário dos Serviços Públicos (13.460/2017) e à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (13.709/2018).

## **12. Que balanço faz da Ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?**

A equipe da ouvidoria é formada por pessoas que conhecem a administração de forma sistêmica, com componentes que têm bom trânsito e relacionamento em todas as áreas, discernimento e capacidade para tomar iniciativas. A ouvidoria se mostra presente desde sua criação para estimular o exercício do controle social com programas e projetos envolvendo a participação popular, o jurisdicionado, a sociedade civil organizada e estudantil. Levando em consideração que no universo de 8.346 demandas atendidas no ano de 2020, apenas 2 (duas) pessoas consideraram o atendimento não satisfatório e 11 (onze) consideraram parcialmente satisfatório, sim, pode-se dizer que tem correspondido às expectativas dos cidadãos. Entendemos, no entanto, que sempre há oportunidade para melhorar os serviços, e a excelência no atendimento só pode ser atestada pelo usuário final, que é o cidadão.

## **13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?**

Por ser considerado ainda um setor relativamente recente em comparação à idade do Tribunal de Contas do Ceará, que completa 86 anos em 2021, imagino que, para muitos colegas da instituição, a ouvidoria é ainda pouco conhecida, bem como suas verdadeiras finalidades, sua precípua missão de responder ao cidadão dentro do prazo e sem discriminação e suas atividades mais recorrentes. Para nós, que praticamente não lidamos com processos como as demais unidades do tribunal, as manifestações é que são nossa razão de existir. Portanto, a elas também se deve dar igual importância e valor. Em uma média de 900 (novecentos) atendimentos por mês, sendo a maior parte deles respondidos sem a necessidade de ocupar as áreas envolvidas, sinto que ainda falta maior reconhecimento do trabalho da equipe.

#### **14. Que sugestão você pode citar para melhoria?**

A ouvidoria, mais do que quaisquer outras unidades da Administração Pública, participa da construção de um novo paradigma no que diz respeito à comunicação com a sociedade. Portanto, essa mudança, que toda a Federação hoje sente em seus órgãos públicos, deve ser tratada com o devido respeito. Uma sugestão que certamente faria a diferença, tanto para os servidores e colaboradores do Tribunal como um todo quanto para o manifestante que utiliza os serviços da instituição, seria a realização de uma campanha de conscientização e sensibilização interna para que os gestores e funcionários de cada área percebessem a importante missão que a Ouvidoria tem no Tribunal, dando-lhe ciência de que uma resposta encaminhada pela ouvidoria não é apenas do setor que recebe as demandas, mas da Corte de Contas como um todo.

#### **APÊNDICE 4 – Questionário respondido pelo servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará**

**1. Nome:** Oculito

**2. Idade:** 51

**3. Formação:** Ciências Contábeis

**4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** Quatro anos

**5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?**

Por meio de eleição entre conselheiros, na mesma ocasião da escolha do presidente, vice-presidente e corregedor.

**6. Qual a função da Ouvidoria do Tribunal de Contas?** Tem como função estabelecer um canal de interlocução entre o TCE e os seus jurisdicionados, gestores, servidores e representantes da sociedade civil.

Resolução 7/2014      12/2016.

**7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:**

Reclamações (x) Sugestões (x)  
Solicitações de informação (x) Denúncias. (x) Comunicação de irregularidade  
Elogios (x) Outros ( )

**8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?** Em regra, a equipe sempre busca esclarecer na própria unidade, salvo em questões técnicas ou próprias da área afim.

**9. Como é estruturada a Ouvidoria do TCE-CE?**

- Ouvidor: eleito entre seus pares
- Assessor do ouvidor
- Equipe: três servidores e dois colaboradores

**10. Qual o tempo médio de resposta da Ouvidoria do TCE-CE para o usuário?**

- 2018 tempo na ouvidoria: 6,83 Tempo nos setores: 14,24
- 2019 tempo na ouvidoria: 3,30 Tempo nos setores: 6,35
- 2020 tempo na ouvidoria: 1,19 Tempo nos setores: 4,75
- 2021 Tempo na ouvidoria: 0,94 Tempo nos setores: 2,39

**11. Você considera a Ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?** Sim, na medida em que promove a proximidade com o cidadão por meio de curso.

**12. Que balanço faz da Ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?** A ouvidoria se constitui em um instrumento para o estímulo no controle social.

**13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?** Pequenos ajustes nos sistemas informatizados, de sorte a estabelecer melhor diálogo entre o sistema de ouvidoria e os demais.

**14. Que sugestão você pode citar para melhoria?** Adoção de sensibilização para que as demandas da ouvidoria sejam sempre respondidas de forma tempestiva, de sorte a reverberar positivamente junto à instituição, e não somente nos reflexos para ouvidoria.