

A OUVIDORIA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO CONTROLE INTERNO E A EFETIVIDADE NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA-ES.

Aluno¹ Gabriela Callegari Carneiro

gabriela.callegari@hotmail.com

Orientador² Luiz Fernando Dalmonech

luiz.dalmonech@ifes.edu.br

Resumo: O presente artigo tem como finalidade analisar quais as contribuições da utilização da atividade de Ouvidoria como ferramenta de controle social no âmbito do controle interno e na efetividade da gestão do Município de Vila Velha - ES. Para tanto, realizou-se entrevistas com o Ouvidor e o Controlador, coletou-se dados referentes às demandas de Ouvidoria, análises de conformidade e auditorias realizadas por secretaria, durante o ano de 2017 até 24 de novembro, comparando-os por meio de planilhas e análises dos Planos de Auditoria e Controle Interno da Controladoria. O resultado das análises identificou que as atividades desenvolvidas pela Ouvidoria não tiveram reflexos nas atividades e planejamento da Controladoria no ano de 2017, mas estão sendo apoiadas pelo Prefeito e Controlador.

Palavras-chave: Ouvidoria; relatórios gerenciais; controle interno; auditoria.

THE OMBUDSMAN'S OFFICE AS A TOOL FOR SOCIAL CONTROL IN THE FRAMEWORK OF INTERNAL CONTROL AND EFFECTIVENESS IN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT: A CASE STUDY IN THE MUNICIPALITY OF VILA VELHA/ES.

Abstract: *The purpose of this article is to analyze the contributions of the Ombudsman activity as a social control tool within the scope of internal control and the effectiveness of the management of the Municipality of Vila Velha-ES. For this purpose, interviews were conducted with the Ombudsman and the Controller, data on Ombudsman, Conformity Analysis and Audit performed by the Secretariat were collected during the year 2017 through November 24, comparing them through spreadsheets and analysis of the Controlling Audit and Internal Control Plans. The results of the analysis identified that the activities carried out by the Ombudsman's Office did not have any impact on the activities and planning of the Controllershship in 2017, but are being supported by the Mayor and Controller.*

Keywords: *Ombudsman's Office; management reports; internal control, auditing.*

¹ Gabriela Callegari Carneiro: Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Pós Graduada em Direito Público e Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito de Vitória. Alunado curso de Pós-Graduação em Gestão Pública no Instituto Federal do Espírito Santo, Campus Colatina. Servidora Cedida pelo Estado do Espírito Santo ao Município de Vila Velha para exercer a função de Subsecretária da Controladoria Geral. E-mail: gabriela.callegari@hotmail.com. Pesquisadora.

² Luiz Fernando Dalmonech: Professor do Instituto Federal do Espírito Santo – IFES, Campus Colatina. E-mail: luiz.dalmonech@ifes.edu.br. Orientador.

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 90, inicia-se no Brasil uma reforma do estado com a finalidade de torná-lo mais eficiente, eficaz e efetivo nos aspectos administrativo e político, bem como efetuar revisão de suas funções e do seu papel com a sociedade e o mercado. Observa-se uma reconstrução do estado mediante cultura gerencial, associada a mecanismos que privilegiem valores democráticos como a transparência, a participação e o controle social. (SANTANA, 2002).

Para Machado e Holanda (2010), com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), na década de 90, o Brasil passou a vivenciar o desafio de se adaptar e aceitar novas ideias de gestão no setor público. Segundo Vicente, Morais e Platt Netto (2012) a reforma do estado proporcionou a implementação de uma cultura empresarial nos governos, tornando-os mais autônomos e responsáveis, assim como permitiu maior responsabilização pelos seus desempenhos.

Nogueira, Oliveira e Oliveira (2012) afirmam que desde as reformas em curso na organização e no funcionamento do Estado, é percebida uma tendência da administração pública pela adoção de instrumentos de gestão visando a medição do desempenho em agências e órgãos públicos com objetivo de torná-los mais eficientes e incrementar os seus resultados. Serra, Carvalho e Carneiro (2012) complementam que, após a constituição de 1988, constata-se a crescente valorização de uma gestão pública que busca a participação popular por meio de mecanismos institucionalizados de controle social, como conselhos municipais, orçamento participativo, ouvidorias, audiências públicas, entre outros.

Segundo Cardoso (2010), as ouvidorias públicas tornaram-se uma realidade no Brasil, após a constituição de 1988, e possuem responsabilidade direta na democratização do estado, através da participação efetiva do cidadão. Quando elas apresentam autonomia e eficiência podem desempenhar papel duplo na medida em que serve de meio para a participação da sociedade no controle social, mas também auxiliam na renovação da sociedade civil, a partir da reconstrução da confiança e do respeito.

Diante desse contexto, o presente trabalho apresenta a seguinte questão problema: **Quais são as contribuições na utilização da atividade de ouvidoria como ferramenta de controle social no âmbito do controle interno e a sua efetividade na gestão pública municipal de Vila Velha - ES?**

O estudo teve como objetivo geral descrever as contribuições na utilização da atividade de ouvidoria como ferramenta de controle social no âmbito do controle interno e a sua efetividade na gestão pública do município de Vila Velha, tendo como objetivos específicos:

- Estudar o fluxograma da Ouvidoria Geral do Município de Vila Velha com suas atribuições e funcionamento;
- Verificar como ocorre o recebimento, a quantificação, a distribuição das demandas de Ouvidoria e as formas de respostas ao usuário;
- Analisar os relatórios gerenciais expostos na página da Ouvidoria no site da Prefeitura Municipal de Vila Velha juntamente com as atividades desenvolvidas pela Secretaria de Controle Interno Municipal, através das análises de técnicas de conformidade e auditorias;
- Apurar se as demandas recebidas pela Ouvidoria contribuem para o planejamento das atividades da Controladoria;
- Descrever por meio de pesquisa bibliográfica o conceito de Ouvidoria, Controle Interno e Controle Social.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Modelos de administração pública

Em breve atenção à evolução dos modelos da administração pública, observa-se a mudança de postura dos gestores públicos, tanto por pressão dos órgãos de controle como pelas demandas oriundas da sociedade civil. Esses agentes provocaram uma melhoria da atuação do estado frente à sociedade. Conceitualmente, assim se definem os modelos de administração pública, conforme leciona Lopes (2014), a seguir:

Na Administração Pública Patrimonialista, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas e não há diferença entre *res publica* e *res principis*. Consequentemente, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

(...);

Em termos gerais, o modelo burocrático é constituído por procedimentos formais feitos por funcionários especializados com competências fixas, sujeitos ao controle hierárquico. No modelo burocrático, como já indicado acima, procurou-se separar a esfera dos interesses dos indivíduos (interesse privado) daquela atinente ao interesse da coletividade (o interesse público), atribuindo-se ao Estado não o monopólio do último – visto que, como se sabe, interesse coletivo e interesse da Administração não se confundem -, mas a missão primordial de buscar a sua satisfação.

(...);

Na Administração Pública Gerencial, a atuação do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, tendo o cidadão como foco principal, e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. O princípio da eficiência passa a ser a bússola da Administração Pública.

No modelo gerencial (governança), a estratégia volta-se: a) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; b) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais, e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e c) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados, ou seja, o controle de resultados.

A evolução histórica da administração pública é decorrente de exigências e mudanças da mentalidade contida em todas as camadas sociais, surgida da exigência da sociedade civil sobre os gestores públicos, demandando-se uma postura republicana por parte daqueles, temporariamente, detentores dos recursos públicos. (LOPES, 2014)

Dessa forma, exige-se do agente público a prestação de serviços de qualidade, que haja eficiência no atendimento às demandas populares, bem como transparência nos atos administrativos. Para possibilitar a execução desses objetivos, devem existir mecanismos de transparência que garantam a participação da sociedade.

2.2 Controle interno

A Constituição Federal de 1988, na busca do fortalecimento da democracia, das instituições e da própria gestão pública, estabelece em seu artigo 37 que administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988)

Reforçando a importância da carta magna sobre a nova organização da administração pública no âmbito dos órgãos de controle, Loureiro *et al.* (2012, p. 03), dispõe que:

A Constituição de 1988 reforçou os poderes das instituições de controle externo e interno, ambas definidas como guardiãs da legalidade e probidade na gestão pública, o que desencadeou processo gradativo de modernização das estruturas organizacionais desses órgãos, visando melhor qualificá-los para suas atribuições constitucionais.

Nesse sentido, Loureiro *et al.* (2012 *apud* POLLIT, 2008), aponta que as estruturas de controle no Brasil se fortaleceram “com o resultado do desenvolvimento gradual e não linear das instituições democráticas, que requerem a responsabilização política contínua dos governantes e a respectiva prestação de contas de seus atos ou omissões”.

A valorização das instituições democráticas e de controle, a preocupação com a *res pública* e principalmente com uma gestão voltada para a prestação de serviços mais eficientes e eficazes para a população em várias partes do mundo se fortaleceram em decorrência das demandas sociais crescentes na busca de melhores resultados na gestão das políticas governamentais, segundo Loureiro *et al.* (2012 *apud* POLLIT, 2008).

Do mesmo modo, a reformulação das atividades de controle interno e de reorganização institucional se tornou fundamental para atender aos anseios de uma sociedade que além de desejar que a corrupção seja combatida, também deseja uma gestão pública que se desenvolva de forma a gerar resultados efetivos com a prestação de serviços públicos de qualidade e excelência, conforme Loureiro *et al.* (2012 *apud* POLLIT, 2008).

Essa relação entre controle e gestão focada para questões gerenciais e mais práticas já é uma prática na Inglaterra, conforme Loureiro *et al.* (2012 *apud* RADFORD, 1991, p. 918), que em muito pode contribuir para uma administração pública mais moderna, mais eficiente e que contribui para a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos:

É nosso objetivo que as autoridades locais percebam, cada vez mais, seus auditores como uma fonte de ideias e sugestões construtivas, e não apenas como uma checagem retrospectiva da legalidade e uso apropriado dos recursos públicos. [...] Nós acreditamos que uma relação cooperativa e colaborativa entre auditores e autoridades locais pode auxiliar imensamente a busca por economia, eficiência e efetividade. Obviamente os auditores jamais perderão suas funções regulatórias. Eles devem, antes de tudo, garantir que o gasto público seja apropriado e esteja de acordo com a lei. Mas o seu papel vai muito além de uma definição estreita de auditoria de questões gerenciais, e mudanças positivas [nesse sentido] podem ser alcançadas onde a cooperação surgir.

Insta destacar, que o principal instrumento legal que estabelece a finalidade e atribuições do controle interno é a Constituição Federal, destacando-se os artigos 70 e 74, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988).

Para como compor sistema de controle interno, Chaves (2011, p. 19) leciona sobre as finalidades da Controladoria que será um dos órgãos mais citados no presente artigo, a seguir:

A Controladoria, classificada como órgão central do sistema de controle interno, seria uma espécie de órgão da Administração Pública localizado no nível de assessoramento do dirigente máximo da administração, com a finalidade de agregar diversas atividades como: auditoria, correição, prevenção e combate a desvios para otimizar o resultado da administração.

Dessa forma, após discorrer sobre a importância do órgão de controle interno como auxiliar da gestão, principalmente no zelo dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade, transparência, eficiência, eficácia e efetividade, passa-se no tópico a seguir uma breve explanação sobre o controle social.

2.3 Controle social

Outra ferramenta importante trazida pela carta magna é o controle social, tema que também destaca-se no presente artigo. Sendo assim, destacar-se-á um breve apontamento sobre a participação dos cidadãos nas questões correlatas ao desenvolvimento da esfera governamental.

No Brasil, essas transformações que vem desafiando a gestão pública ocorrem em razão da utilização das ferramentas de controle no gerenciamento das atividades públicas propiciando, principalmente, nas palavras de Ferreira e Ferreira (2014, p.08):

[...] uma maior participação dos cidadãos referente a questões relacionadas à esfera pública e governamental, possibilitando assim uma maior clareza, transparência, responsabilidade e respeito perante a administração e gestão da coisa pública.

Esses mecanismos de controle vêm subsidiando o controle social por meio da “participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública”, amparados “princípios de governança e *accountability* que é viabilizado, sobretudo, pela transparência”. (CARVALHO NETO et al, 2011)

Ressalta-se que a transparência e a adoção da prática de atos transparentes foram consolidados na Constituição Federal de 1988, através do princípio da publicidade, pois por meio desta, a população terá acesso às informações referentes aos atos praticados por seus representantes. (FIGUEIREDO e SANTO, 2014)

O controle social nas palavras de Cardoso (2010, p. 16) tem como base o seguinte pressuposto:

[...] inclusão social pela participação ativa da sociedade na gestão pública, permitindo que o cidadão possa controlar, por meio de mecanismos diretos, a ação do Estado e da administração pública, verificando se as decisões atendem as expectativas da sociedade no que tange à construção do bem comum.

O controle social, ainda, nas lições de Ferreira e Ferreira (2014, *apud* SILVA E SILVA, 2011, p.08) beneficia a população no seguinte sentido:

[...] permite que a sociedade acompanhe, fiscalize, e monitore o desempenho do âmbito público, consistindo num meio que assegura o processo democrático na gestão pública municipal, que contribui para a avaliação de políticas, gestão da qualidade dos serviços e orientação na tomada de decisões através da lógica da ação coletiva.

A participação da população nos processos de tomadas de decisão também está consagrado na Constituição Federal de 1988. Entretanto, o fato de ter o direito assegurado não garante a participação do povo no exercício do controle da administração pública. Para Figueiredo e Santo (2014, p. 06), a solução seria:

O cidadão deve receber treinamento adequado, para que possa usufruir dos instrumentos de transparência disponíveis para sua consulta. Portanto, é importante capacitar o cidadão para o exercício do controle social. O processo de democratização da administração trouxe instituições voltadas para a participação social, proporcionando o intercâmbio entre governo e sociedade. Entre os mecanismos de participação social podemos citar: os conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria.

Sendo assim, conforme acima explanado, como a Ouvidoria é uma importante ferramenta de participação social e de transparência passiva das informações correlatas ao ente municipal, a seguir será abordado um tópico específico sobre o tema.

2.3.1 Ouvidoria

O tema proposto nessa pesquisa terá a ouvidoria pública como mecanismo de participação social. Nas palavras de Figueiredo e Santo (2014, p. 07), a ouvidoria pública é o setor da administração pública que “permite a comunicação entre governantes e governados, contribuindo, assim, para um maior acesso à informação e, sobretudo, à busca de transparência da gestão”. Na busca em dar a transparência devida à gestão pública, ainda segundo Figueiredo e Santo (2014, p. 07), a Ouvidoria por meio da participação dos cidadãos propiciará “a melhoria dos serviços públicos prestados e na avaliação das políticas públicas”.

A Ouvidoria é entendida para Cardoso (2010 *apud* LYRA, 2004a, p. 144) como:

[..] um instrumento que visa à concretização dos preceitos constitucionais que regem a administração pública, a fim de que tais preceitos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – se tornem, na prática, “eixos norteadores da prestação de serviços públicos.

Ainda para Cardoso (2010, p. 13), as atribuições e importâncias da Ouvidoria são muito mais ampla do que a concepção citada acima, pois tal setor tem a missão de mediar e aumentar a qualidade na relação existente entre a administração pública e os cidadãos, “tendo também por competência a valorização e defesa dos direitos humanos à promoção da ética, e da inclusão social”.

Em Cardoso (2010, p.15), a ouvidoria pública “vem se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos”.

Em breve histórico, a Ouvidoria Municipal do Município de Vila Velha/ES foi criada pela Lei Municipal nº 3.869/2001, vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito e, ainda, tinha status de Secretaria Municipal. Posteriormente, a Lei Municipal nº 3.961/2002 acresceu diversas competências à Ouvidoria Municipal, conforme o art. 22 da citada lei, a seguir exposto:

- I - a promoção e condução das atividades relacionadas ao recebimento e apuração de denúncias e queixas relativas a ações ou omissões praticadas por servidores da Administração Municipal;
- II - a proposição de medidas administrativas e judiciais cabíveis nos casos relacionados no inciso anterior, em coordenação com os órgãos municipais competentes;
- III - a realização de correções preliminares nos órgãos municipais, mediante solicitação do Prefeito e dos Secretários Municipais;
- IV - a formulação de recomendações, propostas e sugestões, em colaboração com os demais setores da Administração Municipal, para aprimorar o andamento da máquina administrativa;
- V - o desempenho de outras competências afins. (VILA VELHA, 2002)

A reestruturação administrativa promovida pela Lei Municipal nº 4.749/2009 e complementada pela Lei Municipal nº 4.958/2010 incorporou à Secretaria Municipal de Governo (SEMGOV) as atribuições da Ouvidoria Geral do Município de Vila Velha/ES e transformou o cargo de Ouvidor Geral em Subsecretário. O Decreto Municipal nº 219/2014 transferiu as atribuições da Ouvidoria Geral da Secretaria Municipal de Governo (SEMGOV) para a Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SEMRI). Com o Decreto Municipal nº 228/2014, conforme o art. 4º, IV, as atribuições da Ouvidoria Geral passaram a se subordinar à Controladoria Geral, passando assim, a compor a estrutura do órgão de controle interno municipal.

Pode ser destacado o Decreto Municipal nº 253/2012, que prevê o procedimento de acesso à informação; o Decreto Municipal nº 029/2017, que trata do projeto Vila Velha 162 - Ouvidoria Inteligente e, por fim, a Lei Municipal nº 5.870/2017, que trata da disponibilização dos requerimentos no sítio da Prefeitura Municipal de Vila Velha.

No Município de Vila Velha, a criação da Ouvidoria Inteligente através da sua página no site da prefeitura de Vila Velha, vem inovando a gestão pública, tornando mais transparente os atos da administração com a divulgação por meio de gráficos dos dados sobre as demandas da população.

A Ouvidoria Inteligente de Vila Velha além do papel de ouvir e registrar as demandas da população vem, gradativamente, acrescentado à sua missão a função de mediar os órgãos municipais e a sociedade, a fim de atingir resultados mais satisfatórios para as demandas da população, conforme será analisado através dos dados exibidos na página da Ouvidoria no site da Prefeitura de Vila Velha.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Para verificar quais são as contribuições na utilização da atividade de ouvidoria como ferramenta de controle social no âmbito do controle interno e a sua efetividade na gestão pública municipal de Vila Velha - ES, realizou-se pesquisa descritiva na medida em que são relatadas as percepções de dois servidores da prefeitura, a saber: o Ouvidor Geral e o Controlador Geral.

O método utilizado quanto aos procedimentos para essa pesquisa foi o bibliográfico e de levantamento, tendo em vista o uso de livros, artigos científicos, dissertações, dentre outros textos,

para composição do referencial teórico, e a interrogação direta dos servidores municipais. Gil (2008) comenta que a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.

Subsidiou a coleta de dados do presente trabalho, os relatórios gerenciais decorrentes das demandas dos cidadãos registradas pela Ouvidoria Geral de Vila Velha durante o período de 01 de janeiro a 24 de novembro de 2017 e retiradas do site da Prefeitura Municipal de Vila Velha em 24 de novembro de 2017, bem como as análises técnicas de conformidade e auditorias realizadas pelo órgão de controle interno durante o ano de 2017 até o dia 24 de novembro, informações colhidas no servidor da Controladoria. Também, foram analisados o Plano Anual de Auditoria Interna (Revisão 1) e Plano Anual de Controle Interno, ambos da Controladoria Geral do Município de Vila Velha (2017), obtidos no site da PMVV.

Segundo Silva (2010), o levantamento consiste na coleta de dados referentes a uma dada população com base em uma amostra selecionada, os quais se objetiva saber o comportamento. Em relação à abordagem do problema, este estudo direciona-se à pesquisa com abordagem qualitativa. O critério de seleção dos entrevistados foi intencional, uma vez que a ouvidoria é parte integrante do controle interno e a entrevista, do tipo aberta, foi conduzida por contato junto aos seus responsáveis.

Os roteiros das entrevistas foram adaptados tendo como base teórica os estudos realizados por Cardoso (2010). O roteiro 1 é composto por cinco questões que buscaram caracterizar o respondente, através de questionamentos sobre a formação acadêmica e o tempo de experiência na função a qual exerce e identificar a percepção do Controlador Geral sobre o reflexo e importância das demandas recebidas pela ouvidoria nas atividades exercidas pelo órgão de controle interno do Município de Vila Velha.

No roteiro 2, composto por 15 questões, também buscou-se caracterizar o Ouvidor Geral e entender a dinâmica da coleta de informações da Ouvidoria Geral, através de questionamentos de como são processadas as demandas da população, como são gerados os relatórios e a forma que as solicitações da população são atendidas, distribuídas e gerenciadas. Também procurou-se conhecer a importância da Ouvidoria em integrar um órgão de controle, bem como a utilização dos relatórios produzidos decorrentes das demandas da população como ferramenta gerencial para gestão de políticas públicas.

As entrevistas foram aplicadas no mês de novembro de 2017 com a finalidade de analisar as respostas extraídas dos servidores em questão e verificar a situação problema evidenciada na

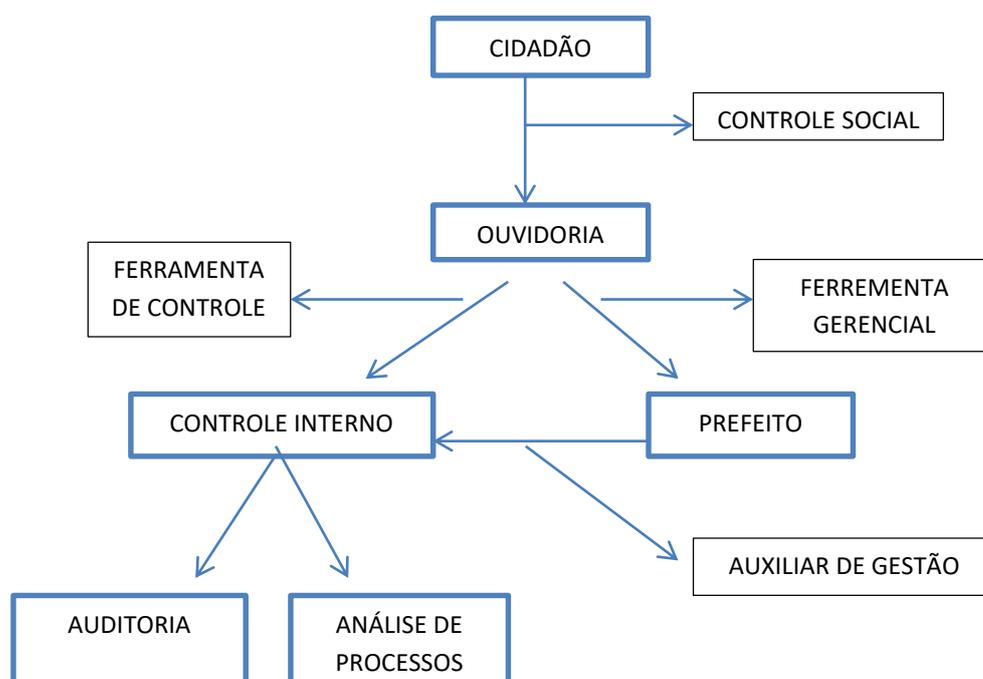
introdução deste estudo. Ressalta-se que as respostas obtidas durante a entrevista foram transcritas de forma livre e sob a percepção da autora, após ter sido devidamente autorizada pelos entrevistados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 O percurso das demandas na Ouvidoria

Para conhecer o processo de demandas na Ouvidoria Municipal de Vila Velha, montou-se o fluxograma abaixo para compreender o percurso das solicitações, bem como a dinâmica, atribuições e funcionamento do elemento catalisador da sociedade. Objetiva-se, também, entender como as informações geradas na Ouvidoria são utilizadas no controle interno, por meio da análise de processos e auditorias, bem como sua serventia como ferramenta de gestão para o Prefeito.

Figura 1- Fluxograma do reflexo do controle social no âmbito da administração municipal



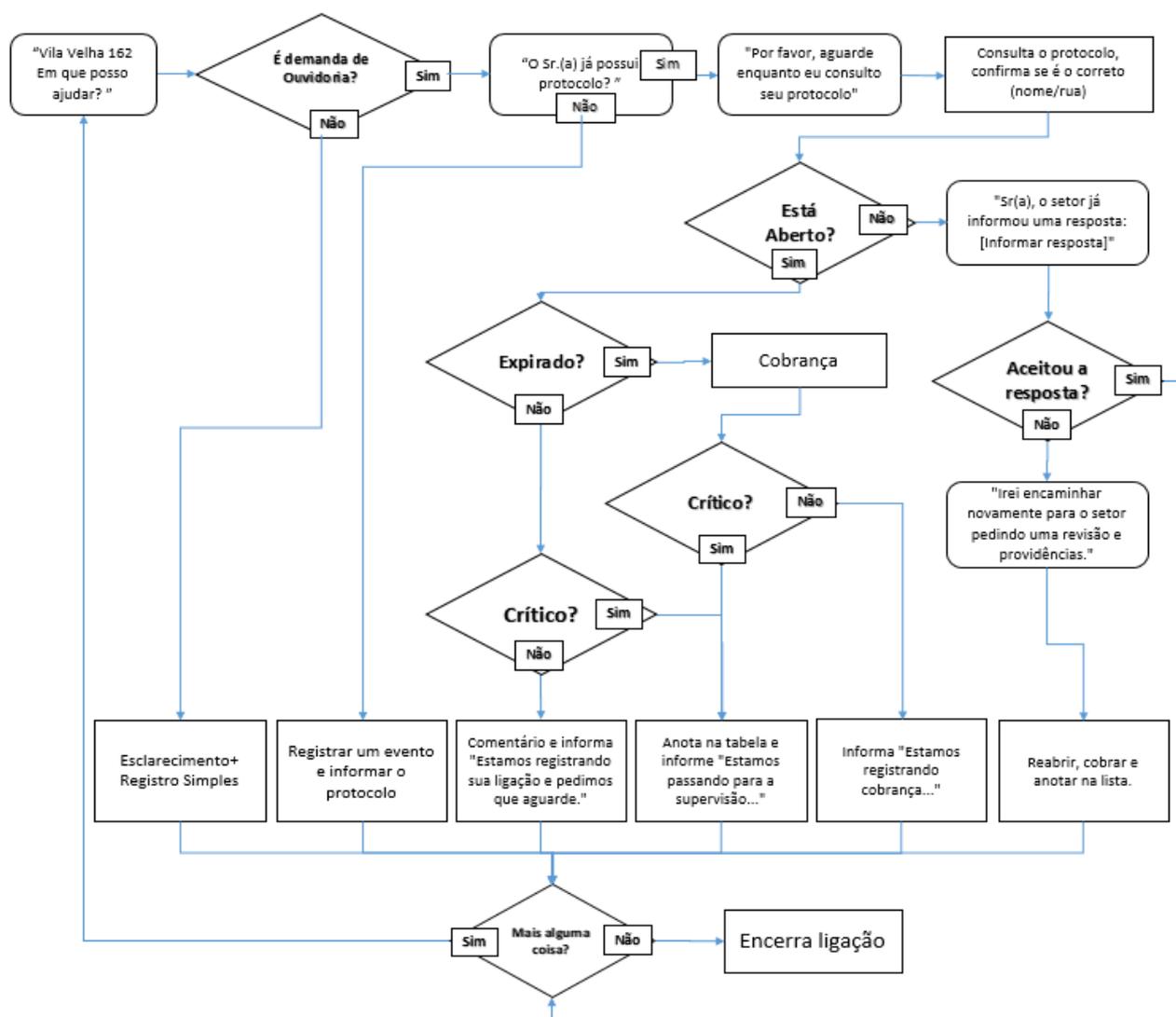
Fonte: Elaborado pela Autora.

Nesse sentido, o caminho para as análises efetuadas na presente pesquisa tiveram como ponto de partida as demandas dos cidadãos que foram registradas pela Ouvidoria municipal. Com isso, verificar-se-á após entrevista com o Ouvidor Geral de Vila Velha como as atividades realizadas estão refletindo no órgão central de controle interno e nas decisões do Chefe do Executivo. Assim, com as análises realizadas, poder-se-á verificar se os relatórios gerenciais produzidos pela Ouvidoria estão contribuindo como ferramenta de controle e ferramenta gerencial no âmbito do poder executivo do Município de Vila Velha.

4.2 Geração dos relatórios gerenciais da Ouvidoria

Para verificar como estava funcionando o percurso das informações que estavam chegando por intermédio do canal de Ouvidoria, anexou-se abaixo o fluxograma, disponibilizado pelo Ouvidor Geral para caracterizar os procedimentos adotados pela Ouvidoria para subsidiar a presente pesquisa, a seguir:

Figura 2 - Fluxograma de atendimento das demandas da Ouvidoria do Município de Vila Velha



Fonte: Elaborado por Alexandre Dutra Salgado, Ouvidor de Vila Velha.

Também, sobre o fluxo das informações, foi realizada uma entrevista com o Ouvidor Geral da Prefeitura do Município de Vila Velha, Sr. Alexandre Dutra Salgado, graduado pela Universidade Federal Fluminense, mestre em sistema de gestão, que respondeu de forma livre as questões elaboradas no roteiro de entrevista acostado no anexo do presente trabalho, as quais foram transcritas de acordo com a percepção da autora, após autorização do referido servidor.

No início da entrevista, o Ouvidor destacou que a missão da Ouvidoria do município canela verde é servir ao morador e visitante da cidade de Vila Velha por intermédio de um atendimento de qualidade, gerando assim um controle social representado através de métricas dos atendimentos.

Foi explicado que a origem das demandas da Ouvidoria registradas pelos cidadãos são realizadas através do telefone, portal da ouvidoria, ouvidoria itinerante e pessoalmente, não descartando outras formas de comunicação, sendo tudo cadastrado eletronicamente, monitorado e registrado em tempo real.

O Ouvidor esclareceu que a Ouvidoria municipal disponibiliza em tempo real através de seu portal no site da Prefeitura Municipal de Vila Velha os relatórios de todas as demandas recebidas que podem ser classificadas como: solicitação, registro, reclamação, elogio, sugestão, denúncia e lei de acesso. A disponibilização das informações prima pelo princípio da publicidade e transparência, sendo que a mesma informação disponibilizada à população, é a mesma disponibilidade ao Prefeito e aos Gestores Municipais.

Segundo o Ouvidor, os atendentes trabalham com um sistema que possui um cadastro pré-estabelecido com campos para preencher as informações referentes aos usuários, ao cadastro e à manutenção de assuntos, setores, tipos e dados diversos do sistema. Após o preenchimento dos dados é gerado um número de protocolo para o acompanhamento do cidadão, bem como da própria administração que monitorará se a demanda foi respondida ou não pela secretaria responsável.

O Ouvidor também esclareceu que as unidades gestoras possuem o chamado Ouvidor Setorial, que é o responsável para buscar solucionar ou responder as demandas dos cidadãos. O procedimento adotado pelas secretarias requisitadas é, primeiramente, receber a demanda encaminhada pela Ouvidoria, caso o assunto seja realmente da sua secretaria, será elaborado um despacho com a resposta e encaminhado ao solicitante. Após o referido encaminhamento, o chamado é encerrado.

Nos casos em que o assunto diz respeito a várias secretarias ou não for da primeira secretaria demandada, será providenciado o encaminhamento da informação à unidade gestora competente, para a solução dos problemas e encerramento do chamado. Ressalta-se que, enquanto não há o retorno ao cidadão, o chamado fica em aberto. Entretanto, o prazo de resposta aos cidadãos é de 30 dias.

O Ouvidor ressaltou que o seu setor é responsável por fazer o monitoramento do início ao fim das solicitações, cobrando, sempre, as secretarias a solução das demandas. Segundo o Ouvidor, as secretarias são tratadas como clientes da Ouvidoria, pois existe a prestação de um serviço direcionados para as mesmas. Atualmente, a Ouvidoria de Vila Velha é o principal canal de acesso

do cidadão à municipalidade, atuando, assim, como mediador entre o anseio social e a gestão municipal.

Durante a entrevista realizada, o Ouvidor Geral deixou claro que a política da qualidade das atividades do seu setor que tem como diretrizes básicas: o atendimento de qualidade para todos os moradores da cidade, a resolutividade nas demandas registradas na ouvidoria, visita a todos os bairros da cidade com a ouvidoria itinerante, a transformação da informação em dados e dados em estatísticas, o controle dos dados e transparência das ações da ouvidoria.

Ao ser perguntado sobre a sua visão em relação à importância da Ouvidoria integrar um órgão de controle interno, o ouvidor informou que a Ouvidoria é um importante canal de relacionamento com a população, conseguindo medir diariamente as demandas, realizando, assim, o controle social junto à sociedade. O Ouvidor considerada a natureza da sua atividade como híbrida, pois a sua atuação é técnica e política, ou seja, ele ouve a população como se fosse o prefeito, já que este não tem condições humanas para atender a todos, bem como é quem media dentro da administração pública local a solução das demandas da população.

Outra pergunta realizada diz respeito aos relatórios constantes na página da Ouvidoria no site da Prefeitura Municipal de Vila Velha que poderiam ser utilizados como ferramenta gerencial para a gestão das políticas públicas por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal. Segundo o Ouvidor, os relatórios não são uma ferramenta de decisão, mas sim de gestão, já que podem subsidiar a tomada de decisões de acordo com a sensibilidade da cidade. Entretanto, as informações trazidas por eles se contrapõe algumas vezes com outra ferramenta de participação social, qual seja: Orçamento Participativo. O Ouvidor deu o exemplo do bairro Praia da Costa que contou com 30 pessoas da Associação de Moradores durante a realização das audiências públicas do orçamento participativo, pleiteando mais segurança para o bairro. Entretanto, quando o mesmo foi analisar os relatórios das demandas mais solicitadas, verificou que em média, 2000 (duas mil) pessoas reclamam do barulho no referido bairro. Assim, demonstrou que ao cruzar os dados para um denominador comum, o Prefeito é quem tem competência para tomar uma decisão gerencial, sendo que os relatórios apenas dão um norte e o gestor decide sobre o que seria mais sensato para a sociedade.

Também, foi - lhe perguntado se existiam informações complementares que deveriam ser esclarecidas sobre a ótica operacional e ideológica da Ouvidoria, tendo o Ouvidor respondido que a Ouvidoria é uma central de relacionamento e a disponibilização das informações por meio de relatórios no site da PMVV torna o processo mais democrático e transparente.

Finalmente, o Ouvidor esclareceu que o Chefe do Poder Executivo Municipal e Controlador dão total apoio à expansão e ao melhoramento contínuo do Projeto da Ouvidoria Inteligente 192, tanto

que já foi implementado e está sendo executado o projeto da Ouvidoria Itinerante, ampliando o acesso da população com visitas às comunidades e seus respectivos líderes e moradores, registrando as demandas e encaminhando-as aos setores correspondentes.

Do mesmo modo, foi entrevistado o Controlador Geral do Município, Sr. André Abreu de Almeida, graduado em ciências contábeis e mestre em contabilidade, que ressaltou que a Ouvidoria como parte integrante da Controladoria é tão importante quanto a transparência, a auditoria e controle interno, pois é uma ferramenta de controle social que está à disposição da população 24 (vinte quatro) horas por dia, sendo o canal direto para os cidadãos entrarem em contato com a administração municipal, solicitando serviços, reclamando, denunciando, elogiando etc.

O Controlador Geral de Vila Velha destacou a importância das informações coletadas pela Ouvidoria para elaboração do planejamento de auditoria anual, bem como para mensurar as análises dos contratos que não estão correspondendo às necessidades da população.

4.3 Distribuição das demandas da Ouvidoria e atividades do Controle Interno

Sendo assim, após as entrevistas realizadas, foi coletado diretamente no órgão de controle interno os dados necessários para mensurar a quantidade de análises de conformidade e de auditoria por secretaria para comparar com as informações geradas nos relatórios de ouvidoria. Dessa forma, após a coleta das informações citadas foi produzida a planilha abaixo, com os dados das demandas de Ouvidoria retiradas do site da Prefeitura Municipal de Vila Velha, a quantidade de análises de conformidades e auditorias realizadas até novembro de 2017 pela Controladoria Geral de Vila Velha, bem como a análise das dotações orçamentárias das Secretarias Municipais, informações estas retiradas do portal da transparência de Vila Velha.

Quadro 1 – Comparativo de dados das demandas da Ouvidoria e Atividades realizadas pelo Órgão de Controle Interno do Município de Vila Velha especificados por Secretaria.

	Demandas (dia 24/11/2017)	Demandas em percentual	Demandas acumuladas	Análises Técnicas Realizadas	Percentual das análises realizadas	Acumulado das análises realizadas	Dotação atualizada	Percentual da dotação	Acumulado da dotação	Auditorias realizadas	Percentual das auditorias realizadas	Auditorias acumuladas
SEMSA	2608	8,25%	8,25%	53	23,45%	23,45%	R\$ 134.744.000,00	16,77%	16,77%	2	6,90%	6,90%
SEMAS	251	0,79%	9,04%	43	19,03%	42,48%	R\$ 27.492.307,37	3,42%	20,19%	2	6,90%	13,79%
SEMED	559	1,77%	10,81%	41	18,14%	60,62%	R\$ 289.797.676,44	36,06%	56,24%	7	24,14%	37,93%
SEMAD	120	0,38%	11,19%	24	10,62%	71,24%	R\$ 17.931.405,00	2,23%	58,47%	1	3,45%	41,38%
SEMPRO	12327	38,99%	50,18%	20	8,85%	80,09%	R\$ 70.760.955,28	8,80%	67,28%	5	17,24%	58,62%
SEMCEL	78	0,25%	50,42%	19	8,41%	88,50%	R\$ 5.161.603,15	0,64%	67,92%	2	6,90%	65,52%
SEMSU	5603	17,72%	68,14%	9	3,98%	92,48%	R\$ 91.318.760,00	11,36%	79,28%	5	17,24%	82,76%
SEMPREV	1716	5,43%	73,57%	8	3,54%	96,02%	R\$ 29.936.487,44	3,72%	83,01%	2	6,90%	89,66%
SEMFI	400	1,27%	74,84%	4	1,77%	97,79%	R\$ 43.316.010,00	5,39%	88,40%	0	0,00%	89,66%
SEMDESU	6690	21,16%	96,00%	2	0,88%	98,67%	R\$ 8.365.325,00	1,04%	89,44%	0	0,00%	89,66%

SEMDRES	0	0,00%	96,00%	1	0,44%	99,12%	R\$ 24.948.861,02	3,10%	92,54%	1	3,45%	93,10%
PGM	4	0,01%	96,01%	1	0,44%	99,56%	R\$ 31.701.560,00	3,94%	96,49%	1	3,45%	96,55%
CONTROL	437	1,38%	97,39%	1	0,44%	100,00%	R\$ 2.461.890,00	0,31%	96,79%	1	3,45%	100,00%
SEMDU	737	2,33%	99,72%	0	0,00%	100,00%	R\$ 12.930.636,00	1,61%	98,40%	0	0,00%	100,00%
SEMPLA	40	0,13%	99,85%	0	0,00%	100,00%	R\$ 1.433.500,00	0,18%	98,58%	0	0,00%	100,00%
SEMGOV	42	0,13%	99,98%	0	0,00%	100,00%	R\$ 8.453.250,00	1,05%	99,63%	0	0,00%	100,00%
SEMCOM	6	0,02%	100,00%	0	0,00%	100,00%	R\$ 2.966.754,00	0,37%	100,00%	0	0,00%	100,00%
TOTAL	31618	100,00%		226	100%		R\$ 803.720.980,70	100,00%		29	1	

Fonte: a quantidade das demandas foram retiradas da página da Ouvidoria³ no site da Prefeitura Municipal de Vila Velha no dia 24/11/2017. Os dados referentes às dotações orçamentárias foram retirados da página da transparência⁴ da Prefeitura Municipal de Vila Velha no dia 24/11/2017. Os dados referentes às análises técnicas e auditorias foram retirados do banco de dados do servidor da Controladoria Municipal de Vila Velha.

A tabela apresentada buscou criar uma base comparativa dos diversos dados coletados junto a municipalidade de forma que fosse possível compará-los e concluir sobre a relação entre as demandas da Ouvidoria e o sistema de controle interno. Por oportuno também fez-se uma análise sob o ponto de vista financeiro, a fim de traçar um paralelo entre a questão financeira e a questão social (aqui representada pelas demandas da ouvidoria). Neste diapasão, foram colocados lado a lado os dados das demandas recebidas pela Ouvidoria discriminadas por Secretaria, as quantidades das análises técnicas realizadas pela Controladoria Geral do Município também discriminadas por secretaria, a dotação orçamentária de cada secretaria, além das auditorias realizadas pela equipe da Controladoria Geral em cada uma das unidades gestoras durante o ano de 2017 até 24 de novembro.

Para que fosse possível a exploração analítica dos dados, estes foram tratados estatisticamente e assim, foi calculado, para cada um dos dados, o seu percentual relativo e, na planilha produzida, foi demonstrado o percentual acumulado de forma que fosse possível realizar diversas análises sobre as quantidades apresentadas. Obedecendo esta metodologia foi possível comparar as diversas informações e tirar importantes conclusões acerca da ênfase dada pelo controle interno. É importante destacar que as demandas da Ouvidoria e os dados referentes às dotações orçamentárias das Secretarias foram colhidas no ano de 2017 até o dia 24/11/2017. Ainda, salienta-se que, na época da análise, a SEMIPRO e a SEMDRES possuíam o mesmo Secretário, portanto estavam sob a mesma gestão, da mesma forma que a SEMCOM e a SEMGOV também estavam sob a mesma direção. Ademais, observa-se que SEMPLA foi criada em meados de 2017.

³ ESTATÍSTICAS/RELATÓRIOS - RELATÓRIOS EM TEMPO REAL. Disponível em: <<https://sistemas.vilavelha.es.gov.br/ouvidoria/Relatorios.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

⁴ INFORMAÇÕES SOBRE “ADMINISTRAÇÃO, FINANÇAS, ARRECADAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS”. Disponível em: <<http://pronimtb.vilavelha.es.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=3&item=4>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

Nessa senda, passa-se a análise da tabela elaborada, apresentando-se algumas considerações que serão informadas a seguir:

- Tomando como parâmetro a dotação orçamentária atualizada até o dia 24/11/2017, é possível concluir que 79,28% da dotação orçamentária estão presentes em 7 secretarias (41,18%). As secretarias representam um total de aproximadamente 68% das demandas da ouvidoria. Em paralelo verifica-se que os trabalhos da controladoria estão privilegiando o controle orçamentário, em detrimento do controle social, pois 92,48% das análises técnicas e 82,76% das auditorias realizadas tiveram como objeto as secretarias com maior dotação orçamentária. Observa-se que a SEMDESU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável) foi muito demandada (21,16% dos chamados), contudo nenhuma auditoria foi realizada nesta secretaria, e apenas 1% das análises técnicas a tiveram como objeto.
- Observamos que a SEMDRES (Secretaria Municipal de Drenagem e Saneamento) aparece com 0 demandas, é provável que todas as demandas estejam sendo direcionadas à SEMIPRO (Secretaria Municipal de Infraestrutura, Projetos e Obras), pois o ordenador de despesas das referidas unidades gestoras é o mesmo.
- A SEMIPRO conta com demanda de 39% dos chamados, mas apareceu em somente 8,80% das análises técnicas realizadas e em apenas 17,24% das auditorias. Dada a importância da secretaria dentro do município que lida diretamente com demandas latentes da população tais como melhoria de infraestrutura dos bairros, controle de alagamentos e drenagem, pavimentação e tapa buracos, entregas de novos aparelhos tais como praças, escolas e postos de saúde, era de se esperar uma grande atenção por parte do controle interno. O quadro fica ainda pior se tomarmos em consideração que os maiores escândalos de corrupção brasileiros ocorrem justamente envolvendo verbas públicas aplicadas em obras e serviços de engenharia.
- Frisa-se que os dados podem não apontar toda a realidade da Controladoria, visto que existem também os pareceres dados nos processos que não foram contabilizados, bem como a complexidade das análises das auditorias que demandam do corpo de seus servidores muito mais tempo que as análises técnicas.
- Observa-se também que as auditorias são programadas com base na Matriz de Risco feita anualmente, esta leva em consideração, dentre outros, as possíveis falhas de controle existentes no município.

Gráfico 1 - Comparativo dos dados de demandas da Ouvidoria e atividades realizadas pelo Órgão de Controle Interno do Município de Vila Velha, tais como análise técnica e auditorias.

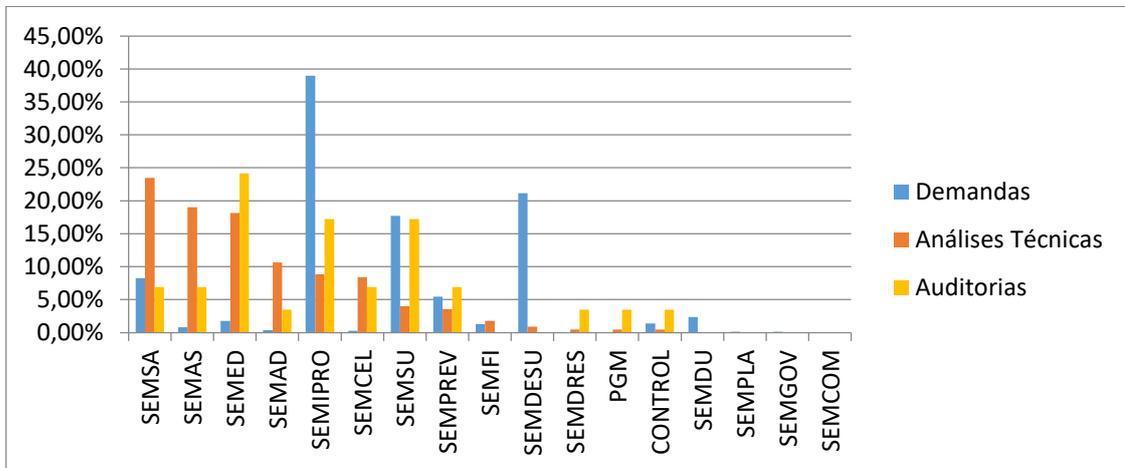


Gráfico 2 - Comparativo dos dados das atividades realizadas pelo Órgão de Controle Interno do Município de Vila Velha e as dotações orçamentárias das secretarias.

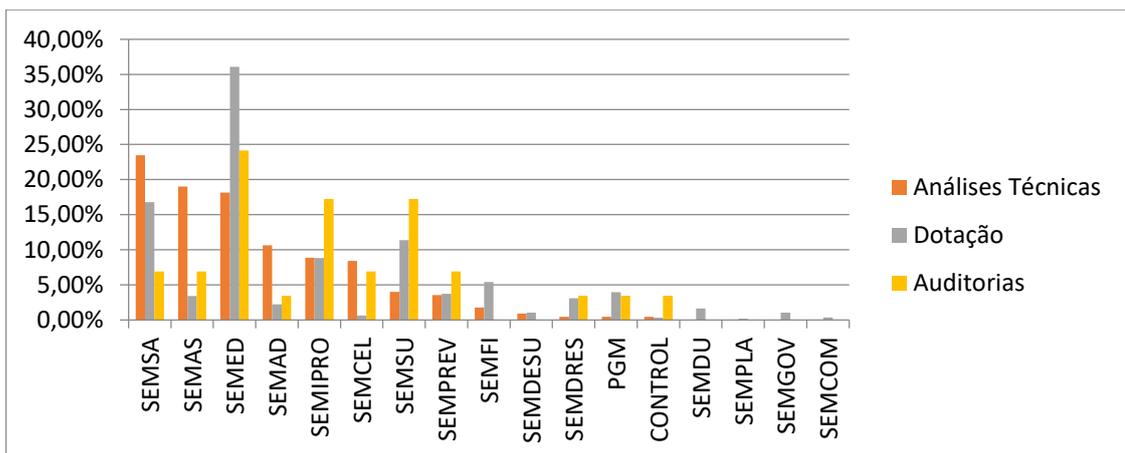
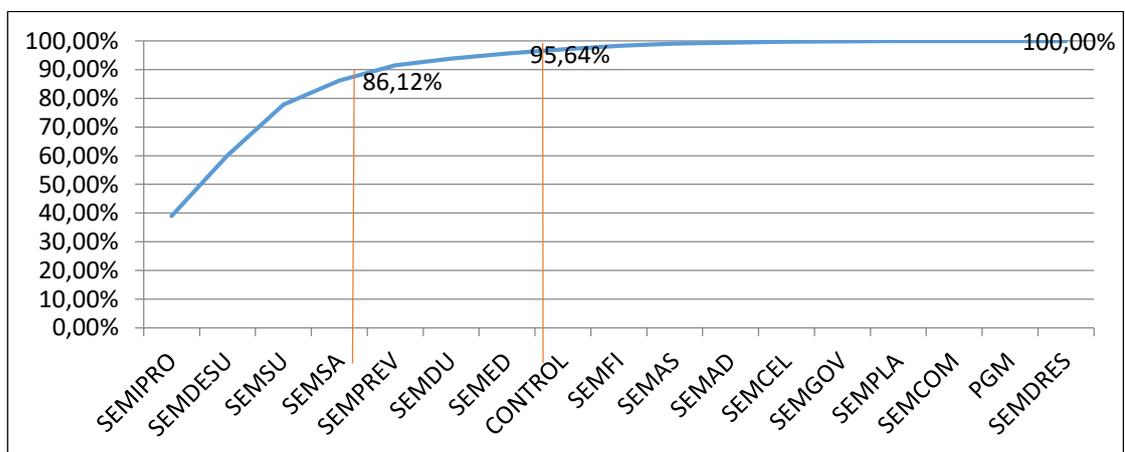


Gráfico 3 - Curva ABC



Fonte dos Gráficos 1, 2 e 3: a quantidade das demandas foram retiradas da página da Ouvidoria⁵ no site da Prefeitura Municipal de Vila Velha no dia 24/11/2017. Os dados referentes às dotações orçamentárias foram retirados da página da transparência⁶ da Prefeitura Municipal de Vila Velha no dia 24/11/2017. Os dados referentes às análises técnicas e auditorias foram retirados do banco de dados do servidor da Controladoria Municipal de Vila Velha.

- Por outro lado, ao analisar o gráfico 1 e 2 e tomar como parâmetro a quantidade de demandas para análise, é possível concluir que 86% das demandas estão presentes em apenas 4 secretarias (SEMIPRO - Secretaria Municipal de Infraestrutura, Projetos e Obras, SEMDESU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, SEMSU – Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e SEMSA – Secretaria Municipal de Saúde). As referidas secretarias representam um total de aproximadamente 38% do orçamento do município, conforme quadro acima. Dessa forma, observa-se que os trabalhos da Controladoria não estão privilegiando o controle social, pois apenas 37,17% das análises técnicas e 41,38% das auditorias realizadas tiveram como objeto as secretarias mais demandadas pela população.

4.4 Análise do Planejamento da Controladoria de Vila Velha

No que tange ao modelo gerencial da Administração Pública, ressalta-se que cabe aos órgãos de controle interno e externo elaborarem planejamentos próprios, estipulando as atividades a serem executadas pelas equipes, visando a diversos objetivos, dentre eles, a satisfação dos interesses sociais. Observando-se especificamente a Controladoria Geral do Município de Vila Velha, portou-se a secretaria em conformidade com os novos ditames do serviço público, elaborando uma série de atividades necessárias para a consecução dos fins almejados pela gestão do órgão.

Desse modo, é possível adentrar determinados aspectos trazidos pelo Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI) e pelo Plano Anual de Controle Interno (PACI), produtos da Controladoria Geral do Município de Vila Velha, analisando-os sob a ótica das informações e demandas colhidas pela Ouvidoria Geral como canal direto do cidadão a administração. (CONTROLADORIA, 2017)

Os instrumentos acima citados são um guia para os servidores e gestores. Porém, haja vista a possibilidade de demandas extraordinárias e mudanças em momento posterior à confecção dos planos, as equipes de auditoria e de controle interno poderão desenvolver ações paralelas ao plano. Nesse contexto, como o planejamento não possui um caráter absoluto, garante-se a evolução progressiva dos projetos desejados e, ainda, o atendimento às novas demandas da sociedade.

⁵ ESTATÍSTICAS/RELATÓRIOS - RELATÓRIOS EM TEMPO REAL. Disponível em: <<https://sistemas.vilavelha.es.gov.br/ouvidoria/Relatorios.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

⁶ INFORMAÇÕES SOBRE “ADMINISTRAÇÃO, FINANÇAS, ARRECADAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS”. Disponível em: <<http://pronimtb.vilavelha.es.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=3&item=4>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

Inicialmente, quanto ao PAAI, não obstante a preocupação sobre as análises e registros contábeis, bem como sobre aspectos financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais no âmbito da municipalidade, verificou-se que o foco dos trabalhos dos auditores e a base da matriz de risco ainda está ligada às questões financeiras, como a dotação orçamentárias das unidades gestoras. (CONTROLADORIA, 2017).

A Auditoria Interna desenvolveu atividades de auditoria financeira, operacional e de conformidade. Contudo, as auditorias de gestão restaram sob um segundo plano, sobre o qual o Controlador Geral, Sr. André Abreu de Almeida, ao ser entrevistado, informou que este tipo de auditoria, bem como a inclusão das demandas de Ouvidoria na matriz de risco já estão no planejamento do PAAI do exercício de 2018.

Assim, em razão da importância desta atividade realizada pelo controle interno, ressalta-se a necessidade de explicar sobre a concepção de auditoria governamental nos termos das normas emitidas pela INTOSAI através da ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (2013, p. 03 e 04), a seguir:

Em geral, a auditoria do setor público pode ser descrita como um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidência para determinar se a informação ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios estabelecidos. A auditoria do público é essencial, pois, fornece aos órgãos legislativos e de controle, bem como aos responsáveis pela governança e ao público em geral, informações e avaliações independentes e objetivas acerca da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais.

Em relação às auditorias de gestão, Grateron (1999, p. 03) explica a importância da auditoria de gestão:

[...] a auditoria da gestão pública é necessária para avaliar a adequação dos programas e a existência de controle efetivo sobre as receitas e despesas. Também pode ser utilizada a auditoria da gestão pública para avaliar se são aproveitadas todas as oportunidades para serem eficientes, eficazes e econômicas, com o objetivo de oferecer maior qualidade no serviço prestado e nos produtos fabricados, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos, como donos dos recursos administrados e beneficiários dos produtos e serviços da administração pública. Essa nova técnica de auditoria tem trazido resultados importantes para a gestão, fato comprovado em países de língua inglesa.

Destaca-se as palavras do *Controller* dos Estados Unidos destacadas por Grateron (1999, *apud* ARISTIGUIETA, 1997, p.76), a seguir:

Cada ano as auditorias de gestão desenvolvidas pela Controladoria Geral dos Estados Unidos sob minha responsabilidade, tem conduzido a ações legislativas (poder legislativo) e executivas (poder executivo) originando-se delas importantes reduções orçamentárias, diminuição e eliminação de custos, diferimento de despesas e pagamentos, e arrecadação de receitas, o que tem nos levado a capitalizar grandes economias financeiras e outros benefícios avaliados em vários milhões de dólares.

Nesse interim, conforme verificado no Plano Anual de Auditoria Interna (Revisão 1) da Controladoria Geral do Município de Vila Velha, a ausência de auditorias de gestão geram uma

lacuna entre população e controle interno, que poderiam ser sanadas para estimular a busca por resultados mais efetivos e eficazes no âmbito do serviço público.

No que tange ao PACI, observa-se a inexistência de relações da Controladoria Geral com a Ouvidoria Geral, principalmente no cronograma de trabalho de assessoramento das secretarias quanto à normatização do referido setor, não tendo sido encontradas o planejamento da elaboração ou revisão das Instruções Normativas para regular os fluxos de procedimentos desta Subsecretaria. (CONTROLADORIA, 2017)

A importância da elaboração de normas pode ser resumida em relação a manutenção das atividades do setor, uma vez que os novos funcionários poderão se socorrer de um instrumento objetivo e consultá-lo; e ainda, evita-se a personalização do trabalho, uma vez que o serviço será realizado conforme um comando comum a todos.

Embora a importância da Ouvidoria Geral seja patente para a sociedade e, ainda, uma importante fonte de informação para a atuação dos auditores do Município, não há menção àquele setor, tanto no PAAI como no PACI da Controladoria Geral de Vila Velha.

Urge, portanto, que o controle interno municipal leve em consideração os problemas levantados pela municipalidade e entregues ao poder público para a elaboração do planejamento futuro das suas atividades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto no presente trabalho, verificou-se que os indicadores expostos na página da Ouvidoria no site da Prefeitura de Vila Velha podem ser utilizados como uma ferramenta de avaliação da gestão, indo além do que é gerado pelos tradicionais relatórios contábeis e financeiros.

Na visão de Grateron (1999, p.03), a utilização de ferramentas gerenciais modernas é latente em razão da responsabilidade assumida pelos entes governamentais, a seguir:

Os relatórios e medições referem-se, usualmente, aos relatórios contábeis e financeiros, tanto para o setor público quanto para o setor privado. A responsabilidade pública não se restringe aos aspectos de caráter financeiro e de orçamento, também inclui: a gerência dos processos, recursos, efeitos e resultados; a aplicação eficaz, econômica e eficiente; eliminação dos desperdícios de recursos; qualidade dos produtos e serviços públicos; a satisfação das necessidades, etc. Acrescenta-se que os gestores públicos têm a responsabilidade e compromisso de utilizar as melhores e mais modernas técnicas gerenciais.

O Município de Vila Velha, conforme analisado, ainda não utiliza de forma produtiva e eficaz os relatórios gerenciais obtidos através das atividades de Ouvidoria, tanto como ferramenta de controle, quanto ferramenta de gestão, indo de encontro a ideia de que as atividades realizadas pela Ouvidoria podem mudar a realidade social através da sua capacidade interventiva junto a gestão municipal.

Nesse sentido na Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social realizada no ano de 2012, os integrantes dos órgãos de controle interno do País já ansiavam em implementar as atribuições da ouvidoria para a busca de soluções, conforme Figueiredo e Santo (2014, p.11) a seguir:

A ouvidoria auxilie o controle interno nas suas atividades. As informações levantadas pelas ouvidorias poderiam ser utilizadas nos trabalhos executados pelo controle interno. Os pareceres de auditorias deveriam expor a estatística de reclamação dos setores juntamente com as medidas sugeridas pelos auditores internos para a solução dos problemas.

O presente trabalho foi responsável em verificar que os relatórios gerenciais produzidos pelas atividades de Ouvidoria podem ser utilizados como ferramenta de controle e de gestão, aproximando as atividades realizadas pelo órgão de controle interno municipal das demandas sociais. Entretanto, verificou-se que a referida ferramenta ainda não produz reflexos práticos nas atividades realizadas na Controladoria, tais como análises técnicas de conformidade e auditorias, bem como não estão inseridas no planejamento das atividades que é feito através do Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI) e Plano Anual de Controle Interno (PACI).

Também, foi observado durante a análise de dados que as demandas de Ouvidoria ainda não integram a matriz de riscos de auditorias, sendo verificado que as auditorias de gestão não foram realizadas durante o exercício de 2017. Esse tipo de auditoria é uma importante ferramenta para avaliação dos resultados das políticas públicas, aproximando ainda mais o clamor social da administração pública municipal.

Ora, se um número massivo de municípios reitera a mesma reclamação, identifica-se, mesmo que potencialmente, uma grave falha na execução das atividades que deveriam ser prestadas. Isso, em qualquer hipótese, merece a atenção por parte da Controladoria Geral, pois representa, no mínimo, a ineficiência de determinado serviço público prestado. Desse modo, o órgão de controle interno poderá se atentar às demandas apresentadas pelos municípios, buscando identificar as soluções dadas pela secretaria requisitada.

Quanto a análise referente à contribuição das atividades de Ouvidorias para a mudança da gestão, por não ter sido possível mensurar de forma objetiva a contribuição, foi constatado o livre acesso do Chefe do Poder Executivo Municipal às informações contidas nos relatórios gerenciais para subsidiar as tomadas de decisões da gestão. Esse relatório é alimentado 24 (vinte e quatro) horas por dia e em tempo real, sendo destinado à população e aos gestores municipais.

Um dos pontos constatados ao longo do trabalho foi verificar que as atividades de Ouvidoria estão tendo o reconhecimento e apoio do Chefe do Poder Executivo e Controlador Geral do Município de Vila Velha, pois o aperfeiçoamento e a expansão das atividades estão ocorrendo de forma

gradativa, como por exemplo a implantação do Projeto da Ouvidoria Itinerante, aproximando cada vez mais o cidadão da administração municipal.

Do mesmo modo, outros pontos positivos observados são o estímulo à participação social e transparência das informações pela atual gestão, valendo-se sempre do uso da tecnologia, sem descuidar das verificações “*in loco*” (atendimento presencial e ouvidoria itinerante).

Isto posto, coadunamos com a lição de Cardoso (2010, p. 15) que destacou que a mediação realizada pela Ouvidoria é importante para garantir “a plena cidadania e contribuir para o processo de democratização entre os cidadãos, os segmentos da sociedade e, portanto, entre o social e o estatal”.

6 REFERÊNCIA

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 07 set. 2017.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91021/1/626455022.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

CARVALHO NETO, Antonio Alves de; FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de; CRUZ, Ismar Barbosa; AKUTSU, Luiz (Coord). **Auditoria governamental / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 07 set. 2017.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e Controladoria no Setor Público: fortalecimento dos controles internos com jurisprudência do TCU**. 2 ed. Curitiba:Juruá, 2011.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA – ES. **Plano Anual de Controle Interno**. Disponível em: <www.vilavelha.es.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2017.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA – ES. **Plano Anual de Auditoria Interna** (Revisão 1). Disponível em: <www.vilavelha.es.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2017.

ESTATÍSTICAS/RELATÓRIOS - RELATÓRIOS EM TEMPO REAL. Disponível em: <<https://sistemas.vilavelha.es.gov.br/ouvidoria/Relatorios.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

FERREIRA, Marjorie Angélica Sabioni; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Condicionantes da Atuação do Controle Social no Contexto Municipal**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1128.pdf>. Acesso em: 07 set. 2017.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTO, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre**

Transparência Pública. Revista de Contabilidade e Controladoria, ISSN 1984 – 6266. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 6, n.1, p.73-88, jan/abr.2014. Disponível: <<http://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/32082/22668>>. Acesso em: 07 set. 2017.

GIL, A. C. **Métodos e Técnica de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. **Auditoria de gestão**: utilização de indicadores de gestão no setor público. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br>>. Acesso em: 07 set. 2017.

INFORMAÇÕES SOBRE “ADMINISTRAÇÃO, FINANÇAS, ARRECADAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS”. Disponível em: <<http://pronimtb.vilavelha.es.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=3&item=4>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Aprovada em 2013. As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) foram elaboradas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e traduzidas em 2016 pelo Tribunal de Contas da União: Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 07 set. 2017.

LOPES, José Domingos Rodrigues. **As três formas de Administração Pública na evolução do Estado Moderno**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34493/as-tres-formas-de-administracao-publica-na-evolucao-do-estado-moderno>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Do controle interno ao controle social**: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012. Disponível em: <<http://sistema.bibliotecas.fgv.br>>. Acesso em: 07 set. 2017.

NOGUEIRA, J.M.M.; OLIVEIRA, K.M.M.; VASCONCELOS, A.P.; OLIVEIRA, L.G.L. **Estudo exploratório da eficiência dos tribunais de justiça estaduais brasileiros usando a análise envoltória de dados**. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro (46)5:1317-340, Set./Out 2012.

SANTANA, A. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

SERRA, R.C.C.; CARVALHO, J.R.C.S.; CARNEIRO, R. **Accountability democrática e as ouvidorias**. Revista TCMG/edição especial. 2012.

SILVA, A.C. R. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade**: Orientações de Estudos, Projetos, Artigos, Relatórios, Monografias, Dissertações, Teses. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VICENTE, E.F.R.; MORAIS, L.M. de; PLATT NETTO, O.A.A. **A Reforma na Contabilidade Pública Brasileira e o processo de convergência: Implicações e Perspectivas**. Revista de Informação Contábil. Recife, v.6, n.2, p.01-20, 31 maio 2012. Trimestral.

VILA VELHA. **Lei nº 3869 de 20 de dezembro de 2001.** Disponível em: <
<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

VILA VELHA. **Lei nº 3961 de 29 de julho de 2002.** Disponível em: <
<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

VILA VELHA. **Lei nº 4749 de 20 de janeiro de 2009.** Disponível em: <
<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

VILA VELHA. **Lei nº 4958 de 13 de julho de 2010.** Disponível em: <
<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

VILA VELHA. **Lei nº 5870 de 06 de julho de 2017.** Disponível em: <
<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

VILA VELHA. **Decreto nº 253 de 25 de setembro de 2012.** Disponível em: <
<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

VILA VELHA. **Decreto nº 219 de 17 de outubro de 2014.** Disponível em: <
<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

VILA VELHA. **Decreto nº 228 de 13 de novembro de 2014.** Disponível em: <
<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

VILA VELHA. **Decreto nº 029 de 03 de março de 2017.** Disponível em: <
<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

ANEXO

Quadro 1: Roteiro de Entrevista

ENTREVISTA COM O CONTROLADOR GERAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA

1 - Identificação geral do Controlador como: nome, graduação e experiência profissional.

2 - Qual a sua opinião como controlador sobre a importância da Ouvidoria na composição da estrutura do órgão de controle da Prefeitura Municipal de Vila Velha?

3 - Os relatórios constantes na página da Ouvidoria no site da Prefeitura Municipal de Vila Velha através dos dados gerados têm algum reflexo no planejamento das auditorias e análises de conformidade da Controladoria?

4 - Como os relatórios constantes na página da Ouvidoria no site da Prefeitura Municipal de Vila Velha poderiam ser utilizados como ferramenta de controle para a Controladoria Geral?

5 - Existe alguma informação complementar sobre o elo Controladoria e Ouvidoria?

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 2: Roteiro de Entrevista

ENTREVISTA COM O OUVIDOR GERAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA

- 1 - Identificação geral do Ouvidor como: nome, graduação, experiência profissional.
- 2 - Como é feita a coleta de informações que é gerada nos relatórios constantes na página da Ouvidoria no site da Prefeitura Municipal de Vila Velha?
- 3 - Existe um questionário pré-determinado sobre os seguintes temas: tipo de serviço, bairro, secretaria responsável, origem e tipos das demandas?
- 4 - Qual o fluxograma que é seguido pela Ouvidoria a partir do recebimento das informações?
- 5 - Como os relatórios são gerados em tempo real? Todos os registros são informatizados para a alimentação dos gráficos referentes às Secretarias mais demandadas e quantidade de atendimentos ao mês?
- 6 - As informações colhidas são encaminhadas aos setores responsáveis para as providências solicitadas aos cidadãos?
- 7 - A secretaria demandada pela Ouvidoria é responsável pelo retorno ao cidadão?
- 8 - A Ouvidoria tem os dados referentes ao êxito dos cidadãos nas solicitações demandadas?
- 9 - Quando o tema demandado pela população referir-se a mais de uma Secretaria, como é feito o procedimento?
- 10 - Se existe alguma dificuldade de comunicação com as secretarias responsáveis pelas demandas, quais providências são adotadas para a solução do problema?
- 11 - Existe prazo de resposta para que as secretarias respondam às demandas dos cidadãos?
- 12 - As informações recebidas pela Ouvidoria geram algum tipo de relatório que é encaminhado à Controladoria e ao Chefe do Poder Executivo?
- 13 - Qual a visão do Ouvidor sobre a importância da Ouvidoria integrar um órgão de controle interno?
- 14 - Como os relatórios constantes na página da Ouvidoria no site da Prefeitura Municipal de Vila Velha poderiam ser utilizados como ferramenta gerencial para a gestão das políticas públicas por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal?
- 15 - Existem informações complementares que devem ser esclarecidas sobre a ótica operacional e ideológica da Ouvidoria?

Fonte: Elaborado pela autora.