

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Natália Toledo de Melo

A OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS ENQUANTO
INSTRUMENTO DE COMPLIANCE: UM ESTUDO SOBRE O PROJETO
OUVIDORIA 4.0

Belo Horizonte

2020

Natália Toledo de Melo

A OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS ENQUANTO
INSTRUMENTO DE COMPLIANCE: um estudo sobre o Projeto Ouvidoria 4.0

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Thais Mara Alexandrino

Belo Horizonte
2020

M528o Melo, Natália Toledo.
A Ouvidoria-Geral do estado de Minas Gerais enquanto instrumento de compliance [manuscrito] : um estudo sobre o Projeto Ouvidoria 4.0 / Natália Toledo Melo. – 2021.
[12], 53 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Thais Mara Alexandrino

Bibliografia: f. 52-57|

1. Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais (OGE). 2. Ouvidoria – Minas Gerais. 3. Controle social. I. Alexandrino, Thais. II. Título.

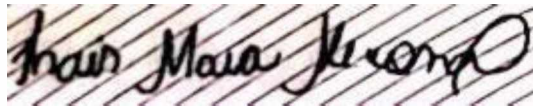
CDU 35(815.1)

Natália Toledo de Melo

A OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS ENQUANTO INSTRUMENTO
DE COMPLIANCE: um estudo sobre o Projeto Ouvidoria 4.0

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Administração
Pública da Escola de Governo Professor
Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João
Pinheiro, como requisito parcial para a
obtenção do título de bacharel em
Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Thais Mara Alexandrino – Fundação João Pinheiro



Prof. Maria Isabel Araujo Rodrigues – Fundação João Pinheiro



Prof. Marcos Guilherme Nunes Caldeira – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 19 de janeiro de 2020

RESUMO

O presente estudo analisa a efetividade do controle social realizado por meio da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE), à luz do Projeto Ouvidoria 4.0, do ponto de vista de instrumento de *compliance*. O Projeto, que está sendo desenvolvido desde meados de 2019, visa ampliar a capacidade estratégica da OGE-MG, por meio da otimização do tratamento de dados obtidos por meio das manifestações dos cidadãos, promovendo ações de prevenção a irregularidades e de simplificação dos serviços públicos, o que confere maior efetividade ao controle social, para a análise em referência. Como resultado, pode-se concluir que o projeto foi um passo importante rumo à promoção de conformidade no Estado de Minas Gerais, conferindo à OGE-MG um caráter mais estratégico e proativo.

Palavras-chave: *Compliance*; Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais; Ouvidorias públicas; Controle social.

ABSTRACT

This study aims to analyse the effectiveness of social control through the Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE-MG), considering the Ouvidoria 4.0 project on the compliance point of view. The project has been developed since mid 2019 and intends to improve the strategic capacity of OGE-MG, by optimizing the data from the citizens' occurrences analysis, in order to prevent irregularities and simplify the public services, bringing more effectiveness to the social control, for this study purposes. As a result, it can be admitted that the project was an important step towards compliance in the State of Minas Gerais.

Key words: Compliance; Ombudsman; Public administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 COMPLIANCE	15
2.1 Por que o compliance é necessário?	17
2.2 Compliance na Administração Pública	19
2.3 O tema da conformidade no Poder Executivo federal brasileiro	24
2.4 Compliance em Minas Gerais	26
3 CONTROLE SOCIAL	29
3.1 Formas de controle social e participação popular	31
3.2 O Princípio da publicidade enquanto promotor do controle social exercido individualmente	34
3.3 O papel das ouvidorias públicas	36
4 METODOLOGIA	39
5 O PROJETO OUVIDORIA 4.0	41
5.1 A Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais	41
5.2 Contextualização	43
5.3 O projeto	45
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	52
ANEXO A - CASE DO PROJETO OUVIDORIA 4.0	58
ANEXO B - ROTEIRO DA ENTREVISTA	70

1 INTRODUÇÃO

Cada vez mais, as organizações procuram manter posturas mais éticas e legais, principalmente pelo impacto que o não cumprimento das normas pode ter no atingimento de seus objetivos pretendidos. Quando se trata de mercado, os consumidores estão ficando ainda mais atentos com a reputação das empresas e, em se tratando de um momento em que grande parte das pessoas têm fácil acesso à informação, tem se tornado ainda mais difícil gerir escândalos e disfarçar irregularidades.

Nesse cenário, o conceito de *compliance*, enquanto conjunto de processos e instruções para a conformidade com normas e observância de postura ética, toma espaço na pauta das organizações. As estruturas que visam a manutenção da legalidade e a incorporação da ética na rotina das instituições têm se mostrado importantes – e até mesmo essenciais – para o cumprimento das estratégias das organizações.

Esse quadro não poderia ser diferente na Administração Pública, dado que escândalos de desvios de conduta e inconformidades nas ações são amplamente noticiados e causam impactos sociais e econômicos significativos. Apesar de ser um tema recente, o Brasil tem direcionado esforços nos últimos anos para a manutenção de estruturas e normas que promovam a integridade no serviço público.

Nesse sentido, o controle social, visando a integração da sociedade com a Administração Pública, com a finalidade de solucionar problemas e as deficiências sociais com mais eficiência, é reforçado como uma forma de promover a ética e a conformidade no Estado, por meio de ações que visam a prevenção e o combate à corrupção e a melhoria dos serviços públicos. As ouvidorias públicas surgem nesse contexto como uma ponte de diálogo entre cidadãos e Estado, independentemente de articulação política, por meio do recebimento e tratamento de manifestações.

Enquanto canal de denúncia, as ouvidorias são necessárias para detectar e punir irregularidades, sejam elas desvios de conduta ou brechas nos processos que podem possibilitar tais ações, agindo tanto no combate a infrações normativas quanto como promotores de medidas de prevenção. Recentemente tem sido discutida a importância da proatividade das ouvidorias e do tratamento dos dados obtidos através

por meio das manifestações, utilizando-os como insumo para a melhoria dos processos e das tomadas de decisões.

Diante disso, alguns esforços têm sido envidados em âmbito federal visando aumentar a capacidade estratégica das ouvidorias públicas, principalmente após a edição da Lei federal nº 13.460/2017, que dispõe sobre os direitos do usuário do serviço público. A Lei inspirou algumas medidas nesse sentido, como a criação da Rede de Ouvidorias, que visa manter um ambiente de troca e desenvolvimento de inteligência em ouvidoria.

No âmbito estadual, a Ouvidoria-Geral do Estado (OGE-MG) tem passado por reformas, desde meados de 2019, para adequar-se aos novos entendimentos e otimizar as entregas, promovendo maior efetividade do controle social. Essas reformas são parte do projeto denominado Ouvidoria 4.0, que visa a padronização e otimização dos processos, de modo a gerar melhores saídas para os órgãos, aumentar a eficiência da tomada de decisões e promover a integridade no serviço público mineiro.

Nesse sentido, o presente trabalho analisa a efetividade do controle social via Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE), à luz do Projeto Ouvidoria 4.0, do ponto de vista dos instrumentos de *compliance*. A efetividade do controle será analisada sob o aspecto da promoção da integridade no Poder Executivo estadual, do ponto de vista da gestão de riscos, da governança e do *compliance*.

Para tanto, será analisado o conceito de *compliance* e suas aplicações na Administração Pública federal e mineira, perpassando pelos esforços direcionados à promoção da integridade no Poder Executivo e a como o controle social se insere nesse contexto. As ouvidorias públicas serão avaliadas enquanto instrumento de controle social e quanto ao papel que exercem na promoção da integridade e *compliance* no Estado, com recorte na Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais, à luz do projeto Ouvidoria 4.0.

2 COMPLIANCE

Do inglês *to comply*, a origem do termo *compliance* significa agir em conformidade com regras, procedimentos e instruções estabelecidas¹. Enquanto função, o *compliance* consiste em um conjunto de processos e disciplinas orientados para conformação com as normas e, para além disso, para que as ações da organização sejam éticas, visando evitar e minimizar os impactos causados por inconformidades (SILVA; COVAC, 2019).

Recentemente, o *compliance* se tornou bastante conhecido por aumentar a confiança nas instituições, uma vez que organizações orientadas para a legalidade e a ética são melhor vistas pelos acionistas, empregados e sociedade como um todo. Em se tratando da administração pública, medidas de conformidade se tornaram pauta na agenda por aumentarem a confiança dos mercados e dos cidadãos no Estado, além de diminuir os custos gerados por inconformidade.

Isso se dá principalmente através de comportamentos transparentes, dando à sociedade o poder de avaliar e fiscalizar o fiel cumprimento dos objetivos públicos, sobretudo, disponibilizando maior acesso à informação proveniente do uso da tecnologia, além de maior preocupação geral com questões acerca do meio ambiente e dos direitos humanos, que se tornam pauta principalmente nas redes sociais. Com isso, cidadãos, consumidores e mercado estão mais atentos às práticas e posturas das organizações, o que é traduzido em acordos e leis.

Apesar de comumente confundidos, a auditoria interna e o *compliance* são processos de controle diferentes e complementares. A auditoria consiste em avaliações periódicas e pontuais, visando obter um panorama do cumprimento das normas, do orçamento e do andamento dos processos. Já o *compliance* é desenvolvido continuamente, incorporado à rotina da organização como um braço da alta gestão, sendo independente – e, inclusive, alvo – da auditoria interna.

A legalidade é um dos aspectos centrais da conformidade, sendo um dos princípios básicos do Estado de direito. Nesses Estados, a lei é suprema a atos e medidas administrativas, o que faz com que a obediência à Administração corresponda a obediência às leis, não à vontade do governante (MADAUAR, 2018).

Além do caráter da garantia de direitos, ao cercear o poder dos governantes sobre os governados e proteger liberdades individuais, a promoção da legalidade

¹ In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020.

também possui o caráter de controle da sociedade. Isso se dá, pois, as leis estabelecem como se darão a relação entre cidadãos, instituições e Estado, visando a ordem social.

De acordo com Rousseau (1762), o direito de governar se dá pelo reconhecimento da autoridade dos governantes por parte dos governados. Dessa forma, o autor argumenta que abrir mão de certas liberdades individuais em prol de uma comunidade que garanta a ordem e direitos e deveres individuais e coletivos, por meio de um acordo, seria vantajoso para defender os interesses dos cidadãos. Esse acordo teria como base as leis e normas, consideradas como expressão da vontade geral, que iriam proteger e garantir os direitos dos cidadãos e garantir a legitimidade das ações do Estado.

Em se tratando de Estados democráticos, a relação entre expressão da vontade geral e as leis e normas jurídicas é ainda mais próxima, uma vez que a lei tem sua origem em um órgão de representação popular, escolhido democraticamente, e passa pelo processo legislativo previsto na Constituição (MENDES; BRANCO, 2017).

No Brasil, o princípio da legalidade foi incorporado desde a primeira Constituição do Império, de 1824, no art. 179, que prevê que “nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa a não ser em virtude da Lei” (BRASIL, 1824). Desde então, todas as Constituições brasileiras, exceto a de 1937, trouxeram a noção do cumprimento das leis e normas estabelecidas, associadas à garantia da liberdade e dos direitos individuais. Na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, esse direito está expresso no art. 5º, inciso II, além de estar previsto no caput do art. 37.

As atividades da Administração não estão sujeitas somente a instrumentos normativos emitidos pelo Legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que as norteiam. Sendo assim, a legalidade também implica na observância aos princípios do direito administrativo, como a moralidade, a eficiência, a publicidade, dentre outros.

O *compliance* vai para além do cumprimento de leis e procedimentos, incorporando também a questão da ética. A postura ética é orientada por aquilo que é considerado certo e idôneo de acordo com um conjunto de valores adotados por uma sociedade, em um determinado tempo (MARCONDES, 2009).

Dessa forma, nem tudo aquilo que é considerado legal necessariamente pode ser considerado ético. Por isso, os códigos de conduta e de ética surgem

justamente para orientar quanto às questões menos tangíveis de princípios e valores que devem reger a ação das pessoas às quais se destinam, sendo, normalmente, elaborados com recortes de profissão, local ou instituição a que estão ligados.

No entanto, o controle exercido pelo *compliance* não se restringe à observância de preceitos normativos e éticos, mas também visa a eficácia e eficiência dos processos e da gestão financeira e orçamentária. Isso ocorre, pois a análise da organização é feita de maneira sistêmica, de forma que facilita a detecção de brechas em processos e desperdício de recursos, o que pode até levantar a necessidade de alteração das normas e procedimentos estabelecidos.

2.1 Por que o *compliance* é necessário?

Compliance, governança corporativa e gestão de riscos são tidos como os três pilares da integridade, sendo complementares e essenciais para que a estratégia das organizações funcione na prática (ABBI; FEBRABAN, 2009). A governança corporativa é o que regula a maneira como a organização é dirigida, monitorada e incentivada, ou seja, estabelece as diretrizes gerais sobre seu funcionamento como um todo.

Diante disso, não é possível que haja *compliance* sem governança corporativa, dado que sem diretrizes definidas, não há normas (internas) a serem seguidas. Dentre as diretrizes da organização, incluem-se: o código de ética, que discorre acerca dos valores que se espera que guiem as ações dos membros e colaboradores, bem como as sanções previstas em caso de seu descumprimento; a realização de auditorias internas, que têm como objetivo a fiscalização; e a manutenção de ouvidorias, que são os principais canais de denúncia e tornam a detecção de irregularidades mais rápida e eficiente, quando utilizadas de maneira estratégica (CGE-MG, 2018).

A governança possibilita a divisão do trabalho entre as diferentes áreas de uma organização, principalmente quando as atividades são executadas em cadeia ou o atingimento de um objetivo depende de duas ou mais áreas, o que é comum quando se tratam de objetivos estratégicos.

A gestão de riscos consiste na análise de possíveis eventos, avaliando qual é a probabilidade de que eles ocorram e quais impactos isso teria para a organização. A partir disso, são traçados planos de ação para prevenir essas ocorrências e gerar

respostas rápidas aos eventos, de modo a mitigar os possíveis prejuízos (COSO, 2007).

Gestão de riscos e *compliance* são dependentes um do outro, dado que a não conformidade pode gerar consequências significativas, podendo implicar até mesmo no encerramento das atividades, o que representa um alto risco para as organizações. Ao mesmo tempo, estruturas de *compliance* servem justamente para prevenir e mitigar esses riscos (CGE-MG, 2018).

Sendo assim, antes de avaliar os possíveis riscos de uma organização, é preciso estabelecer os objetivos que ela almeja alcançar. Não se pode avaliar o impacto de determinado risco sem saber quais são as prioridades da organização, da mesma forma que não é possível a manutenção da estratégia sem constância na gestão, o que demanda prevenção e resposta a eventos externos, o que faz com que governança corporativa e gestão de riscos também sejam codependentes.

Os riscos de não atentar para normas de *compliance* se dão em duas vertentes principais: na perda de reputação da organização e nas sanções legais e regulatórias (AZEVEDO, 2017). A primeira se trata da desconfiança dos clientes, funcionários e acionistas ou, no caso do Estado, cidadãos e mercados, que leva à publicidade negativa, perda de investimentos e queda na competitividade.

Os riscos legais são aqueles que decorrem do descumprimento de leis, contratos e acordos legais, sendo cabível a aplicação de sanções e penalidades, conforme previsto no instrumento normativo que os descreve. Diante disso, esses riscos estão associados a multas, perdas de benefícios e até mesmo encerramento de pessoa jurídica, no caso do direito privado.

A não conformidade também pode refletir em outros tipos de riscos², na medida em que diversas áreas da organização podem ser afetadas. A evasão de capital e sanções como pagamento de taxas e multas, por exemplo, representam riscos financeiros e orçamentários, por comprometerem os recursos disponíveis de maneira imprevista, o que pode prejudicar o atingimento dos objetivos.

O controle também é fundamental para a manutenção da integridade, dado que os processos e atividades devem ser acompanhados de maneira próxima para evitar inconformidades, melhorar a eficiência e promover o atingimento dos objetivos

² COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada. [S.l.], 2007.

estabelecidos (CGE-MG, 2018). A organização pode ter suas atividades de controle exercidas de maneira interna ou externa, de maneira constante ou esporádica.

Dentre as estruturas de controle, destacam-se os órgãos públicos de regulação; auditorias externas e internas; canais de denúncia; e estruturas internas com a função de *compliance*. Para promover efetivamente a integridade, é necessário que desvios de conduta sejam prevenidos, detectados, devidamente punidos e apurados, de modo a diminuir recorrências e coibir tais atos, devendo critérios de responsabilização e penalização dos casos serem claros e pré estabelecidos.

Diante do exposto, é possível afirmar que a integração de mecanismos de *compliance*, governança, gestão de riscos e controle aumentam as chances de sucesso das organizações, por alinharem estratégia e execução. Se no estabelecimento de objetivos e metas, o acompanhamento da execução, a conformidade com as normas e a mitigação de influências externas negativas, forem feitos de maneira efetiva e coordenada, o atingimento desses objetivos se torna muito mais palpável.

2.2 Compliance na Administração Pública

O conceito de *compliance* na Administração Pública pode causar certa estranheza, principalmente por ter se originado para adequar pessoas jurídicas de direito privado às normas. Todavia, nos últimos anos a pauta de como o Estado deve servir como exemplo de postura ética e íntegra tem sido muito levantada.

Essa demanda surgiu principalmente com os escândalos de corrupção, que passaram a ganhar mais visibilidade com maior cobertura midiática e com a facilidade de acesso à informação, proporcionada, sobretudo, pela *internet* (COELHO, 2017). Diante das respostas negativas dos cidadãos, mercados financeiros e organizações transnacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), passou-se a exigir que os Estados sirvam como exemplo de conduta para as instituições, visão que rompe o paradoxo de a lei não se aplicar aos que a elaboram, aplicam ou executam, o que fere as bases do Estado Democrático de Direito (DI PIETRO, 2019).

No setor público, a *compliance* é comumente traduzida como integridade, que, no sentido figurado, significa honestidade e incorrupção (COELHO, 2017). Essa busca pela integridade se traduz em instrumentos normativos, processos e planos de

ação que visam maior conformidade e ética nas ações dos servidores e agentes políticos, de modo a evitar e punir condutas desviantes, mitigando seus efeitos.

Os planos de integridade no setor público também abarcam as diretrizes de governança, a gestão de riscos e os mecanismos de controle interno e externo. O tema da integridade tem se tornado pauta ao redor do globo, principalmente pelos impactos sociais causados pela não conformidade nos Estados, chegando até a Organização das Nações Unidas (ONU) em 2003, que assumiu a corrupção como um problema transnacional que afeta sociedades e economias³.

É importante ressaltar que a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção foi promulgada com a finalidade combater a corrupção, auxiliar os países na recuperação de ativos e promover a integridade da Administração Pública. Nela são abordados quatro temas principais: prevenção à corrupção⁴; penalização e aplicação da lei; cooperação internacional; e recuperação de ativos (ONU, 2004).

A prevenção à corrupção consiste na adoção de estruturas e instrumentos normativos e legais para prevenir e cercear atos ilegais e antiéticos. Para isso, recomenda-se a regulamentação das formas de seleção e recrutamento de servidores públicos, tendo em vista a isonomia; a elaboração de códigos de conduta do funcionalismo público e; a primazia pela independência do Poder Judiciário e do Ministério Público para agirem no combate à corrupção e na investigação dos casos, sem influências políticas.

Somado a isso, a criação de mecanismos de entrada e tratamento de denúncias e a promoção de ambientes de participação social também se tornam essenciais para a manutenção da integridade. Isso se dá para garantir um viés mais democrático aos governos e facilitar a detecção de fraudes, enriquecimento ilícito, corrupção e outros abusos de poder⁵. Para que não haja receio em denunciar, é

³ A Convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto federal nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

⁴ O art. 5º, da Convenção, prevê que os Estados signatários devem formular, aplicar e manter em vigor práticas de prevenção à corrupção, ressaltando estruturas que promovam a participação social e a formulação de medidas de promoção de integridade, transparência e prestação de contas (ONU, 2004).

⁵ É possível dizer que, além do abuso de poder ser infração administrativa, também é utilizado no âmbito penal para caracterizar algumas condutas de abuso de autoridade, sendo que, essas são muito mais amplas do que o simples abuso de poder (excesso ou desvio de poder), eis que abarcam outras condutas ilegais do agente público, o que nos leva a concluir que o abuso de autoridade abrange o abuso de poder que, por sua vez, se desdobra em excesso e desvio de poder ou de finalidade. Cuida-se de agravante que opera sobre a medida do injusto, demonstrando maior desvalor da ação. Exige um elemento objetivo – maior facilidade ou menor risco para a prática do delito – é um elemento subjetivo – uso (consciente e voluntário) ilegítimo ou além dos limites legais do poder inerente a cargo, ofício, ministério ou profissão (PRADO, 2015, p. 432).

necessário criar uma proteção legal e institucional aos denunciantes, prezando pela preservação da identidade.

A penalização e aplicação da lei consiste na tipificação como crime de atos como: enriquecimento ilícito, suborno, corrupção ativa e passiva a agentes públicos nacionais ou estrangeiros, desvio de dinheiro e outros atos de corrupção (ONU, 2004). Além disso, deve ser prevista a imputação de penalidades e sanções, de modo a evitar recorrências e coibir tais infrações.

No direito brasileiro, essa tipificação penal de crimes praticados contra a Administração em geral ou contra as finanças públicas está expressa no Código Penal, sejam eles cometidos por servidores públicos ou por particulares (BRASIL, 1940). Vale ressaltar que nem todos os casos de improbidade administrativa são tipificados como crime. Diferentes tipos de atos ilícitos podem culminar em sanções penais, implicando na privação de liberdade; sanções civis, como indenização dos danos causados ao erário; ou sanções administrativas, como perda de função pública, advertência ou suspensão; sendo que um mesmo ato pode culminar em sanções em mais de uma esfera⁶.

A cooperação internacional proposta pela Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção é um esforço coordenado entre os países para facilitar investigações estrangeiras em escândalos de corrupção envolvendo suspeitos ou evidências no país, além de prestar apoio legal, mesmo caso não haja dupla incriminação.

Já a recuperação de ativos consiste em regulamentar as instituições financeiras dos Estados Partes de modo a evitar fraudes e lavagem de dinheiro, controlando a circulação de capital com rígida fiscalização da identidade dos clientes e a movimentação nas contas. Isso impediria paraísos fiscais, em nível internacional, o que é um dos maiores problemas que as investigações de crimes de corrupção e sonegação de impostos possuem.

Somado a isso, a Convenção estabelece que, quando solicitada por um Estado Parte, desde que comprovado o ato ilegal, a alienação de bens para restituir um país lesado pela corrupção deve ser facilitada. Na prática, isso significa que, além de cooperar com as investigações, os Estados assinantes devem facilitar a

⁶ Conforme previsto em legislação específica e na Lei federal nº 8.429/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa.

recuperação de ativos, mesmo que os bens não estejam no território em que a sentença foi executada.

Em suma, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção é um compromisso assumido em nível internacional para a promoção da integridade e *compliance* no setor público, visando maior transparência, ética, participação social e garantia de direitos aos cidadãos. Esse acordo foi motivado, principalmente, pelos impactos que a não conformidade no setor público pode ter para a sociedade.

Quando se fala em Administração Pública, os riscos de inconformidade podem ter impactos ainda maiores do que no setor privado, principalmente os associados à imagem. Uma percepção negativa do Estado pode afastar investidores, promover fuga de capital, dificultar obtenção de empréstimos junto a instituições financeiras, aumentar a taxa de juros de dívidas e prejudicar acordos transnacionais, isso sem falar dos impactos sociais.

Escândalos de corrupção podem gerar instabilidade política, dado que a população passa a demandar uma resposta de seus governantes. Em uma democracia recente e frágil como a do Brasil, essas instabilidades podem se concretizar em ameaças ao Estado Democrático de Direito, uma vez que abre espaço para que movimentos mais extremistas ganhem palco.

Como matéria de interesse público, a exposição midiática acerca de irregularidades estatais pode aumentar os riscos legais ao passo que a população passa a pressionar decisões judiciais, sobretudo em processos e investigações de esquemas de corrupção. Esse tipo de pressão externa pode interferir no andamento dos processos e prejudicar a isonomia na avaliação dos casos, o que é muito grave para o Estado de Direito como um todo.

Uma má visão do Estado quanto à celebração de contratos e pagamento de fornecedores e prestadores de serviços pode fazer com que o setor privado não tenha mais interesse em firmar acordos com o setor público. Com isso, o Estado precisa pagar o mesmo valor que um particular, mesmo contratando em maior escala, o que aumenta o custo dos serviços públicos e compromete o orçamento.

Somado a isso, quando a sociedade de modo geral passa a ter uma concepção negativa acerca das entregas da Administração Pública, é possível que as

peças se tornem mais propensas a aceitar desmanches de políticas públicas⁷. Por consequência do desmanche das políticas, pode ser que ocorra uma perda gradual de direitos, sobretudo das classes mais baixas, por serem os principais usuários dos serviços públicos.

Além dos riscos de imagem, uma vez que o planejamento do Estado é previsto em lei, pelo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), os riscos de não *compliance* podem comprometer a estratégia como um todo. Isso se dá pelo fato de o PPAG ser elaborado de maneira orientada para os objetivos gerais e específicos, com programas e ações definidas para o atingimento de cada objetivo, o que faz com que o seu não cumprimento possa implicar no não atingimento de metas e objetivos.

A gestão e mitigação de riscos operacionais e estratégicos é de suma importância, uma vez que eventos que reduzem a capacidade do Estado geram a diminuição da produtividade dos recursos aplicados. Com isso, a Administração perde eficiência em sua atuação, ferindo o princípio previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, trazido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (BRASIL, 1988).

Na Ciência da Administração, a eficiência está ligada à economicidade e à produtividade dos recursos, ao passo que a eficácia é relacionada ao atingimento dos objetivos (MAXIMIANO, 2012). Como o fim das atividades do Estado é o interesse público, o princípio da eficiência, no Direito Administrativo, expressa a busca pela maximização do bem comum, considerando a escassez relativa e a dificuldade de expansão dos recursos⁸ (BATISTA JÚNIOR, 2004).

A dignidade da pessoa humana é uma das bases da Constituição da República, sendo o bem comum entendido como todas as condições necessárias para a vida e desenvolvimento integral do cidadão (BRASIL, 1988). Dessa forma, sanções financeiras e perda de eficiência decorrentes da não conformidade podem gerar danos sociais consideráveis.

A escassez de entregas do Estado ou baixa qualidade dos serviços públicos podem ser fatores de ampliação da desigualdade social, principalmente

⁷ Considerando o fim das ações do Estado como a promoção do bem comum, o desmanche de políticas públicas pode ter impacto negativo na qualidade de vida dos cidadãos e acabar contribuindo para a dissolução de direitos sociais no médio e longo prazo (BATISTA JÚNIOR, 2004).

⁸ O aumento dos gastos públicos, pelo menos teoricamente, implica em melhores condições de vida dos cidadãos, mas implica em custos para os que arcam mais com a carga tributária, além dos custos políticos de aprovar tais medidas. Dessa forma, o orçamento é definido pela demanda do governo, expressa pelo equilíbrio das disputas políticas entre beneficiários e contribuintes. (BECKER; MULLIGAN. 1998)

porque esse custo geralmente recai nas pessoas com menor poder aquisitivo, por serem mais dependentes dos serviços públicos. Somado a isso, a busca pela eficiência também é uma forma de *compliance*, uma vez que a não maximização do interesse público, que é o fim da Administração, iria de encontro com a Constituição da República Federativa do Brasil.

O não atendimento dos direitos dos cidadãos pode levar à judicialização de questões relacionadas aos serviços públicos, que pode despender recursos não previstos no orçamento e aumentar o tempo necessário para atender às demandas, o que implica em perda de eficiência. Estruturas de controle social que promovam o diálogo e a mediação de conflitos entre cidadãos e Estado, são instrumentos importantes para reduzir o número de pessoas que recorrem ao Poder Judiciário para solucionar impasses com o Executivo e agilizar o processo de resposta.

Dessa forma, mecanismos internos que tenham como função a adequação legal e primazia pela ética na rotina dos órgãos, entidades e empresas públicas são essenciais para a manutenção da Administração Pública como um todo. Vale ressaltar que estruturas de *compliance* não excluem a necessidade de auditorias internas e externas e da existência de órgãos reguladores, mas por se tratarem de ações pontuais, é preciso que existam instrumentos responsáveis pela manutenção constante da integridade (CGE-MG, 2018).

2.3 O tema da conformidade no Poder Executivo federal brasileiro

Apesar de ser um tema relativamente novo, o Brasil já tem introduzido no mundo jurídico o tema da ética, controle interno e legalidade. No âmbito do Poder Executivo federal, há leis, decretos e instruções normativas sobre códigos de ética e de conduta de servidores, governança no Estado, gestão de riscos, controle interno e *compliance*.

O Código de Conduta dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas⁹, de 1990, prevê as faltas administrativas e infrações que podem ser cometidas, bem como as sanções aplicáveis para cada caso (BRASIL, 1990). O Código de Ética do Servidor Público do Poder Executivo Federal¹⁰, traz os

⁹ Lei federal nº 8.027, de 12 de abril de 1990.

¹⁰ Decreto federal nº 1.171, de 22 de junho de 1994.

valores e princípios éticos que devem reger a conduta dos servidores, bem como deveres acerca da moralidade e da boa convivência, prevendo desde a denúncia de irregularidades até a limpeza e a cordialidade no ambiente de trabalho (BRASIL, 1994).

Por tratar de matéria abstrata, isto é, existem diversos fatores a serem considerados para o julgamento dos casos, de forma que há discricionariedade dos avaliadores, a aplicação do Código de Ética depende do Comitê de Ética para julgar caso a caso e criar formas de instruir os servidores, devendo cada órgão ou entidade pública possuir uma comissão de ética de função consultiva. Todavia, os desvios de conduta dos servidores públicos e das pessoas de direito privado para com a Administração Pública são previstos, também, para além do caráter puramente ético da ação.

Uma das primeiras noções de *compliance* foram introduzidas no direito brasileiro com a Lei federal nº 12.846/13, também conhecida como “Lei Anticorrupção”, que prevê a responsabilização de pessoas jurídicas por atos praticados contra a Administração Pública. A responsabilização das organizações não isenta seus representantes e dirigentes, enquanto pessoas físicas, da responsabilidade dos atos praticados, a depender da gravidade e do grau de participação do indivíduo na infração (BRASIL, 2013).

Já o art. 7º, da Lei Anticorrupção apresenta uma evolução legal, a medida que prevê a hipótese da mitigação das sanções caso a pessoa jurídica coopere com o processo de investigação, o que é um indício da primazia da ação ética. O ponto mais inovador é a previsão de que a presença de mecanismos e procedimentos internos de regulação, auditoria e integridade será levada em consideração quando forem previstas as penalidades (BRASIL, 2013).

Esses mecanismos internos são traduzidos como estruturas de *compliance*, por possuírem a mesma finalidade de promover a conformidade normativa e legal e a ética na iniciativa privada. Afinal, para efetivamente promover a integridade é preciso que os setores público e privado possuam esforços conjuntos e coordenados.

Em 2015, a Lei Anticorrupção foi regulamentada¹¹, sendo prevista a aplicação de multas, além da restituição da quantia desviada, no valor de

¹¹ Decreto federal nº 8.420, de 18 de março de 2015.

porcentagens variáveis, do faturamento bruto da pessoa jurídica do exercício anterior a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização, a depender da continuidade dos atos lesivos; da ciência ou tolerância do corpo diretivo ou gerencial da organização; de interrupção no fornecimento ou prestação do serviço contratado; de casos de reincidência; e, no caso de contratos mantidos ou pretendidos com o órgão lesado, do valor do contrato (BRASIL, 2015).

Essa multa pode ter uma redução de um a quatro por cento do faturamento bruto do exercício anterior, caso a pessoa jurídica possua um programa de integridade aplicado. Esse programa deve ser avaliado de acordo com os critérios estabelecidos no Capítulo IV, do Decreto federal nº 8.420/2015, destacando a presença de códigos de ética e de conduta; a análise periódica de riscos; a presença de estruturas e processos de controle interno; e a existência de canais de denúncia abertos e amplamente divulgados interna e externamente, que protejam a identidade dos denunciantes.

No âmbito das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, o tema da conformidade é trazido pelo Estatuto Jurídico das Estatais¹², de 2016. O Estatuto prevê que todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, mesmo quando o controle acionário não for estatal, devem adotar medidas de governança corporativa, *compliance*, controle interno e transparência.

Dessa forma, os esforços para a promoção da integridade abrangem os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, além de gerar incentivos para o setor privado.

2.4 Compliance em Minas Gerais

A Lei federal nº 12.846/13 inspirou a criação de políticas de combate à corrupção nos Estados e municípios. Em Minas Gerais, foi instituída a Política Estadual de Combate à Corrupção¹³, que visa prevenir atos que gerem vantagem indevida e/ou enriquecimento ilícito de servidores públicos e pessoas jurídicas que se relacionem com a Administração Pública.

¹² Lei federal nº 13,303, de 30 de junho de 2016.

¹³ A política foi instituída pela Lei estadual nº 23.417, de 18 de setembro de 2019.

Além da prevenção à corrupção, o aumento da transparência, o fortalecimento de ouvidorias, a realização e fomento de auditorias internas e a capacitação de servidores para que exerçam funções de *compliance* também são objetivos pretendidos pela Política. Apesar de não apresentar os mecanismos para atingir esses objetivos, a medida traz para o mundo jurídico mineiro o direcionamento para maiores esforços visando a conformidade e a ética no Poder Executivo, em âmbito estadual.

O órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual é a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE), cujas funções são voltadas para a promoção da transparência, manutenção da legalidade e conformidade com as normas e combate à corrupção (MINAS GERAIS, 2019)¹⁴. Além das atividades de auditoria e fiscalização dos sistemas administrativos e operacionais do Estado, a CGE também avalia o cumprimento e a efetividade dos programas de governo; instaura, requisita, acompanha e julga processos administrativos contra quaisquer servidores públicos; promove o fortalecimento da integridade, da ética, da governança, da gestão de riscos, do *compliance* e da prestação de contas no serviço público e no terceiro setor.

Com o intuito de promover a ética e a legalidade no Poder Executivo estadual, em 2017 foi criado o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI)¹⁵. As diretrizes são o apoio à Alta Administração na manutenção de uma estrutura que promova a integridade; a ampliação do alcance dos canais de denúncia; a facilitação da integração institucional; a promoção do controle e participação social; e o estímulo a adoção de planos de integridade por empresas privadas situadas no Estado e órgãos e entes públicos (MINAS GERAIS, 2017).

A Controladoria-Geral do Estado é responsável pela avaliação da execução do PMPI e a edição de normas complementares para a sua execução, além de estabelecer as diretrizes para a elaboração dos planos de integridade. Dentre as diretrizes, foi elaborado o Guia de Integridade Pública, dividido em dois volumes, que contém instruções para que entes públicos elaborem seus próprios planos de integridade.

¹⁴ Art. 49 a 52, da Lei estadual 23.304, de 30 de maio de 2019.

¹⁵ O Plano Mineiro de Promoção da Integridade é regulamentado pelo Decreto estadual nº 47.185, de 12 de maio de 2017

O primeiro volume traz conceitos gerais acerca do tema e serve como uma forma de conscientização, explicando o que é integridade, a corrupção e seus impactos e eixos temáticos da integridade. Os temas da integridade são divididos em: governança e comprometimento da alta administração; planejamento estratégico e gestão de riscos; controles internos; conflito de interesses e nepotismo; código de ética e comissão de ética; canal de denúncias; gestão de pessoas; e transparência pública e controle social.

O Volume I, do Guia traz explicações e dicas sobre cada tema, de modo a instruir os gestores a realizarem mudanças orientadas para o *compliance* e a integridade no serviço público. Já o Volume II contém o passo a passo de como elaborar o plano de integridade do ente público e implementá-lo, abordando desde a sensibilização da equipe até o treinamento e orientação dos servidores.

Os esforços do Estado de Minas Gerais para a promoção da integridade não se restringem ao âmbito público, tendo em vista que a própria Lei Anticorrupção já traz a ideia de incentivo aos esforços da iniciativa privada rumo à ética e ao *compliance*. Diante disso, a CGE, junto ao Sistema de Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e a Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte (CTGM) elaboraram o “Guia de Integridade para Instituições Privadas”.

O Guia é voltado para gestores e membros de comitês de ética de organizações privadas de qualquer porte, mas é escrito em linguagem acessível e de fácil compreensão para quaisquer interessados. Nele estão contidos a contextualização do tema e conceitos do que é - e o que não é - integridade; o passo a passo de como criar planos de integridade e *compliance*; e os processos de monitoramento e da revisão após a implementação do plano da organização (CGE-MG; CGM-BH; FIEMG, 2019).

Em suma, os esforços recentes do Estado de Minas Gerais em criar mecanismos de integridade e conformidade indicam maior orientação para o *compliance*, tanto na Administração Pública quanto no mercado mineiro. Essas ações se mostram positivas na manutenção da legalidade no âmbito do Poder Executivo estadual.

3 CONTROLE SOCIAL

O controle social pode ser definido como o monitoramento, fiscalização e avaliação dos serviços públicos e das ações da Administração pelos cidadãos. Esse controle pode - e deve - ser exercido por todos, por meio de organizações civis articuladas ou de maneira individual.

Essa atividade de fiscalização é uma forma de exercer os direitos políticos, que compõem uma das partes da cidadania, junto com os direitos civis e sociais (MARSHALL, 1967). O aspecto civil da cidadania está relacionado aos direitos ligados à liberdade individual, como direito de ir e vir; liberdade de imprensa, religiosa e de pensamento; direito à vida, propriedade e segurança; e direito à justiça, ligado ao direito de se defender em posição de igualdade com os outros¹⁶.

O elemento político é o direito de participar da vida política, sendo por meio de assumir um cargo público ou de eleger seus representantes perante o Estado ou de maneira direta. Os direitos sociais estão associados às condições de vida e bem-estar econômico e social, considerando a dignidade da pessoa humana e os padrões de vida da sociedade, como saúde, educação, saneamento e direitos trabalhistas (BRASIL, 1988).

Essas três perspectivas, civil, política e social, eram fundidas, sobretudo no período feudal, dado que as instituições eram centralizadoras e muito voltadas para o poder local, além de os Estados assumirem menos atribuições, sobretudo no âmbito social. Com o avanço das noções de direito e as reivindicações da população por melhores condições de vida e assistência, a complexidade das funções do Estado foi aumentando, exigindo estruturas maiores e que atendessem a elas (MARSHALL, 1991).

No Brasil, o regime político¹⁷ adotado é inspirado nos princípios da democracia, da cidadania, dos direitos e garantias individuais e do federalismo, conforme consta na Constituição de 1988. A forma de governo estabelecida é a República, com o regime democrático, o que quer dizer que o governo é de todos e sobre todos, sendo o povo governante de si mesmo, mesmo que indiretamente.

¹⁶ Essa noção é trazida ao mundo jurídico brasileiro pelo art. 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

¹⁷ Conjunto de regras que definem o exercício do poder, isso é, a maneira como se darão as relações entre governantes e governados (DANTAS, 1959). Dessa forma, o regime político é mais do que a forma de governo ou de Estado, mas sim princípios e normas que regem a vida política em determinada sociedade.

Isso é reforçado pelo parágrafo único do art. 1º, da Constituição Federal de 1988, que diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Ainda assim, a democracia representativa não seria o suficiente para captar as demandas de todos os cidadãos, ainda que as estruturas e decisões sejam descentralizadas.

Considerando um país com as dimensões e a população do Brasil, além de toda a complexidade da formação e da estrutura social, é muito difícil que os representantes, individualmente, consigam saber as necessidades dos representados sem que existam formas de participação. Com isso, o controle social assume, também, a forma de promotor da garantia e universalidade dos direitos civis.

Além disso, o controle social é uma forma de prevenir e combater a corrupção, ao passo que aumenta as possibilidades de controle, sempre sendo acompanhado de canais de denúncia seguros. O controle externo do Poder Executivo exercido, inclusive, pelo Judiciário incide muito mais sobre as atividades em si do que sobre fatos isolados, o que cria a necessidade de outras estruturas de controle que promovam a integridade no setor público, como os Tribunais de Contas, os conselhos de políticas públicas compostos pela sociedade civil e as ouvidorias públicas (BATISTA JÚNIOR, 2004).

A fiscalização das ações do Estado feita pela população é focada nas questões acerca do orçamento público, isto é, como os recursos disponíveis para a execução de ações, projetos e programas são aplicados, de modo a garantir que esses recursos sejam destinados de maneira correta. Dessa forma, práticas como desvio de verba e superfaturamento de contratos são prevenidas e denunciadas, evitando impactos financeiros decorrentes da corrupção e aumentando a eficiência do orçamento.

O controle social também é um tipo de controle da eficiência do Estado ao trazer para a Administração a perspectiva dos usuários, na ponta dos serviços públicos. Isso possibilita uma avaliação mais completa das políticas públicas e gera insumos para o planejamento de outras ações de caráter similar, além da detecção de eventuais falhas e brechas nos processos, que devem gerar ações de aperfeiçoamento.

O controle social das políticas públicas é um direito constitucional, trazido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que prevê que os usuários têm o direito de

participar na administração direta e indireta, na forma a ser disciplinada pela lei. Essa participação se dá, principalmente, por meio das reclamações referentes à prestação dos serviços públicos em geral; do acesso aos registros administrativos e informações acerca dos atos do governo; e a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1998).

A Lei federal nº 13.460/2017 introduziu no mundo jurídico brasileiro a noção de participação e defesa dos direitos dos usuários do serviço público, sendo aplicada nas entidades e órgãos públicos de todos os entes federados e da União. Dentre essas formas, destacam-se as manifestações enviadas às ouvidorias públicas; os conselhos de usuários, de caráter consultivo; e o acesso a informações relativas à prestação dos serviços e atos administrativos, conforme disposto na Lei federal nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação.

O exercício do controle social e da participação popular só é possível graças à publicidade e transparência das informações relativas aos atos da Administração Pública. Isso se dá, pois, conforme será exposto nos próximos itens, é necessário que a sociedade tenha conhecimento sobre as ações do Estado para fiscalizá-las, prevenindo atos de corrupção.

3.1 Formas de controle social e participação popular

Na área de orçamento, o controle social e a participação popular¹⁸ podem ser exercidos de duas formas: fiscalizando o planejamento orçamentário ou a execução das despesas públicas. A primeira forma é voltada para a elaboração e

¹⁸ O plebiscito e o referendo também são formas de participação social. O plebiscito representa uma consulta aos cidadãos que ocorre no momento anterior à adoção de uma medida e é regulamentado pelos art. 14 e 18, da Constituição Federal de 1988 e pelo art. 2º, do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). O referendo é uma consulta ao povo posterior à adoção de uma medida para verificar os resultados do ponto de vista da população, sendo regulamentado somente pelo art. 14 da Constituição da República.

votação dos instrumentos orçamentários: o Plano Plurianual (PPA)¹⁹, a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO)²⁰ e a Lei Orçamentária Anual (LOA)²¹.

É importante que a elaboração dos instrumentos orçamentários tenha a participação da população, uma vez que definem quais ações serão realizadas pelo Estado, quais os objetivos e metas dessas ações e como elas serão financiadas. Todo cidadão tem o direito de participar das reuniões de elaboração e apreciação do PPA, da LOA e da LDO, de modo a garantir e reivindicar que suas necessidades sejam atendidas.

O controle da execução das despesas públicas se dá por meio da fiscalização dos gastos do governo. Para que essa fiscalização ocorra, é necessário pautar-se nas três principais normas que regulam a forma como ocorrem os gastos do Estado: a Lei federal nº 8.666/93, que estabelece as normas acerca dos contratos administrativos e licitações públicas; a Lei federal nº 4.320/1964, que dispõe sobre as finanças públicas; e a Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para que não ocorram prejuízos para o orçamento público, a Lei federal nº 8.666/93 estabelece algumas diretrizes gerais que devem reger a execução dos gastos públicos. A primeira delas é que as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, são feitas por meio de licitação, exceto em alguns casos previstos nos art. 24 e 25 (BRASIL, 1993).

O processo de licitação tem como objetivo garantir maior isonomia das compras públicas, isso é, evitar que um fornecedor seja favorecido, ao mesmo tempo

¹⁹ O PPA é o planejamento no médio prazo, tendo a vigência de 4 (quatro) anos, e nele estão contidos os objetivos do governo e quais programas - divididos em ações - serão necessários para atingi-los. Além disso, o Plano Plurianual também contém as metas para cada ação, incluindo as metas orçamentárias, isso é, a quantidade de dinheiro prevista que será necessária para a execução daquela ação.

²⁰ A LDO estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte, ou seja, o que será executado e quanto será executado, a partir das previsões do PPA. A Lei de Diretrizes Orçamentárias também prevê as formas de financiamento do orçamento, isso é, de onde poderão vir os recursos que estão previstos e as possíveis alterações da legislação tributária. Somado a isso, nela também está o percentual do orçamento que será destinado para as despesas de cada um dos Poderes e da Administração Indireta.

²¹ A LOA define as fontes de arrecadação e a estimativa de receitas e despesas do próximo ano, seguindo as diretrizes estabelecidas na LDO.

que visa a eficiência dos gastos públicos, buscando a proposta que seja mais vantajosa para a Administração²².

Além disso, é de suma importância que os princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade sejam observados, de modo a impedir a obtenção de vantagens indevidas por parte dos gestores, o superfaturamento de contratos e garantir a igualdade de competitividade. A participação popular é importante na fiscalização da realização de licitações e execução de contratos, garantindo que os termos da Lei federal nº 8.666/93 sejam seguidos; e na denúncia às autoridades competentes em casos de irregularidades.

A Lei federal nº 4.320/64 traz os conceitos de classificação dos gastos, as normas de elaboração da Lei de Orçamento e, principalmente, as regras acerca do empenho²³, liquidação²⁴ e pagamento das despesas públicas (BRASIL, 1964). A população deve fiscalizar as três fases da execução do orçamento, respeitando a ordem e a conferência de montantes e serviços, além de verificar com o que está sendo gasto, para impedir desvios e desperdícios de recursos.

O controle social pode ser exercido por meio de conselhos de políticas públicas, que são instâncias formadas por representantes do governo e da sociedade civil, sendo a composição de cada conselho prevista em lei específica. Cada conselho é focado em uma política específica, como, por exemplo, os Conselhos Municipais de Saúde, voltados para o orçamento e despesas das políticas de saúde.

Os conselhos podem ter função consultiva, o que significa emitir opiniões e promover debates sobre determinado assunto; mobilizadora, que é criar mecanismos que promovam maior participação popular ou disseminação de informações; deliberativa, que é a tomada de decisões sobre as estratégias da política pública em questão; ou fiscalizadora, que é o monitoramento e controle dos atos praticados pela Administração Pública.

²²O princípio da vantajosidade está expresso no art. 3º, da Lei federal nº 8.666/93, diretamente ligado ao princípio da eficiência aplicado às compras públicas, devendo o gestor sempre preferir a proposta que não só tenha o melhor valor, mas também atenda aos critérios de qualidade (BRASIL, 1993).

²³ Empenho é uma garantia ao fornecedor de que existe o crédito necessário para o pagamento da dívida assumida, que é feita por meio de uma nota de empenho.

²⁴ A liquidação ocorre depois de o bem ou serviço ser entregue pelo fornecedor. É a verificação da entrega dos documentos comprobatórios (como a nota de empenho), o valor exato a ser pago e a quem se deve pagar.

Em 2014 foram instituídos a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)²⁵, que pretendiam fortalecer as instâncias democráticas de diálogo entre Estado e sociedade civil. Contudo, essas medidas fizeram com que a quantidade de órgãos colegiados aumentasse no âmbito federal, o que trouxe consequências negativas.

Os problemas com a proliferação dessas instâncias foram o aumento dos gastos com passagens e diárias para participação nas reuniões; criação de normas de maneira não técnica e com sobreposição de funções, o que gerava passivos administrativos e judiciais; e conflitos entre órgãos colegiados e representantes eleitos democraticamente, o que gerava embargos na elaboração de políticas públicas, levantando a questão de que se as instâncias de participação social deveriam ou não se sobrepor aos projetos das autoridade (BRASIL, 2019). Isso fez com que tanto o PNPS quanto o SNPS fossem revogados pelo Decreto federal nº 9.759/2019.

A questão dos limites do papel das instâncias colegiadas e da necessidade de articulação política para a participação social reforça a importância do exercício individual do controle social. Todavia, para que isso ocorra, é preciso que as estruturas e normas sejam adaptadas para estabelecer um canal de diálogo entre cidadãos e Estado.

Para tanto, a relação entre o acesso à informação e controle social será explicada no próximo item.

3.2 O Princípio da publicidade enquanto promotor do controle social exercido individualmente

Individualmente, os cidadãos também podem exercer o controle social por meio do acompanhamento dos gastos públicos, fiscalização de obras públicas, controle de licitações, denúncias de irregularidades, dentre outros. Isso só é possível pelas normas expressas a partir do princípio da publicidade.

Previsto no *caput* do art. 37, da Constituição da República de 1988, o princípio da publicidade implica na ampla divulgação dos atos da Administração Pública, ressalvadas as exceções definidas em lei. É a publicidade que possibilita o

²⁵ O Sistema Nacional de Participação Social foi instituído pelo Decreto federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014

controle social e é essencial para a manutenção da democracia, uma vez que não se pode controlar aquilo que não se tem conhecimento sobre.

A transparência é um princípio complementar da publicidade, uma vez que publicidade pode ser entendido como o que é público, tornar algo conhecido²⁶, ao passo que transparência, significa é aquilo que não possui duplo sentido, o que é claro e límpido²⁷. Dessa forma, não basta que os atos administrativos sejam de fácil acesso ao público, mas precisam também ter conteúdo claro e completo, de modo a possibilitar o seu controle (MOTTA, 2007).

O acesso ao público é restrito somente em casos de informações sigilosas, que são aquelas que a divulgação pode ter impactos negativos na segurança da sociedade e do Estado, conforme previsto no inciso LX, do art. 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil. O inciso X, do mesmo artigo, também dispõe que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”, o que reforça a ideia de sigilo de dados pessoais e íntimos (BRASIL, 1988).

Por outro lado, podem existir conflitos entre o direito de intimidade e o interesse público, o que é resolvido dividindo a publicidade no sentido estrito e no sentido amplo, seguindo as regras da necessidade, adequação e proporcionalidade (DI PIETRO, 2019). Isso significa que o titular do direito deve ter restrições mínimas de acesso e a medida deve observar o interesse público e ser proporcional ao fim que se propõe.

O direito ao acesso à informação é previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 37, § 3º, II) e foi regulamentado pela Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), que prevê as normas acerca da transparência dos atos públicos, por meio da garantia do direito dos cidadãos de obter acesso a informações acerca das atividades exercidas pelos órgãos e entidades públicas; da implementação, do acompanhamento e dos resultados dos programas, projetos e ações da Administração, bem como suas metas e indicadores; e da administração do patrimônio público (BRASIL, 1988).

O Decreto federal nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, traz a ideia de transparência ativa, isto é, a divulgação deve ser feita por

²⁶ PUBLICIDADE, In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020.

²⁷ TRANSPARÊNCIA. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020.

meios de imprensa oficiais e pelos *sites* dos órgãos e entidades, sem que haja requerimento prévio (BRASIL 2012). Mesmo assim, caso o cidadão queira ter acesso a um dado ou documento que não consta no Portal, é seu direito solicitar a informação por qualquer meio legítimo, desde que o pedido contenha a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Ainda segundo o Decreto, os formulários devem estar acessíveis nos *sites* oficiais na internet.

Já a Lei federal Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é o instrumento jurídico que possibilita o controle do orçamento, ao prever a ampla divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Além disso, a LRF também estabelece que deverão ser criados mecanismos de incentivo à participação popular no processo de discussão e elaboração dos instrumentos orçamentários (BRASIL, 2000).

Para além do acesso à informação, é essencial que os usuários dos serviços públicos tenham o direito de participar do acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços, o que é regulamentado pela Lei federal nº 13.460/17. Para isso, é necessário que os órgãos e entidades públicas responsáveis pela prestação dos serviços criem mecanismos de interlocução com os cidadãos, destacando a criação e manutenção de ouvidorias (BRASIL, 2017).

3.3 O papel das ouvidorias públicas

Visando a promoção da participação e do controle social, as ouvidorias públicas surgiram a partir do papel do *ombudsman*, que é o encarregado pelo Estado para defender os direitos dos cidadãos e estabelecer um canal de comunicação entre sociedade e Administração Pública. Por consequência, as ouvidorias são o principal meio de mediação de possíveis conflitos e impasses dos cidadãos com o Poder Executivo, exercendo, assim, o papel de representação institucional.

Somado a isso, as ouvidorias também estão fortemente ligadas à inclusão social, ao passo que promovem o acesso do controle social a todos, independentemente de articulação política, como ocorre com os conselhos de políticas públicas (CARDOSO, 2010). Isso permite que aqueles que normalmente são

negligenciados pelas instituições públicas ganhem voz e exerçam o direito de se manifestarem e de serem ouvidos pelo Estado.

Do ponto de vista do *compliance*, as ouvidorias são essenciais, pois sem a existência e manutenção de um canal de denúncia, a detecção de irregularidades se torna muito mais difícil e onerosa. Sendo assim, políticas de prevenção e combate à corrupção devem ser transversais, unindo esforços de ouvidorias, órgãos e entidades e estruturas de controle externo e interno, incluindo a sociedade civil.

No âmbito federal, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) foi criada em 2003²⁸, dentro da estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU), e funciona como órgão central do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal. Além do recebimento das manifestações direcionadas à CGU, a Ouvidoria também promove a capacitação em inteligência em ouvidoria nas demais ouvidorias do Poder Executivo federal, de modo a conferir maior eficiência e paridade nos processos.

Todas as ouvidorias do Poder Executivo federal são parte das estruturas dos órgãos aos quais estão vinculadas, porém utilizam o mesmo sistema de registro das manifestações, que, atualmente, é o Fala BR, que permite a reunião das bases de dados.

Conforme previsto na Lei federal nº 13.460/2017, as manifestações dos usuários são recebidas e analisadas pelas ouvidorias dos órgãos ou entidades aos quais estão vinculadas. Além do tratamento das manifestações, também são funções das ouvidorias a promoção da participação social; a proposição de medidas de aperfeiçoamento dos serviços; o auxílio na prevenção e correção de atos irregulares; e a adoção de medidas de conciliação entre usuários e Estado (BRASIL, 2017).

A Lei federal nº 13.460/2017 serviu de inspiração para a criação da Rede Nacional de Ouvidorias, prevista no Decreto federal nº 9.492/2018. A Rede tem como objetivo integrar as ações de simplificação desenvolvidas pelas unidades de ouvidoria dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de modo a promover a criação e manutenção de ouvidorias nos órgãos e entidades da Administração Pública.

Essa medida é importante ao analisar o papel de processamento e tratamento de dados obtidos por meio das manifestações e das pesquisas de

²⁸ A Ouvidoria-Geral da União foi criada pela Lei federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

satisfação, visando propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação de serviços públicos.

Isso representa um esforço para conferir às ouvidorias um papel de proatividade, junto aos órgãos, sugerindo mudanças em processos dos serviços públicos para melhor atender à população, trazendo para o planejamento das políticas públicas uma visão sistêmica da ponta, o que aumenta as chances de sucesso. Dessa forma, haveria maior efetividade do controle social, promovendo a manutenção da democracia, o exercício da cidadania e dignidade da pessoa humana, por meio da garantia de direitos.

O controle social tem por função zelar pela observância das regras e princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico e dos processos decisórios relacionados a sua formulação. Para isso, o controle social atua de forma assegurar a implementação correta das normas, seja pelo setor público ou pelo setor privado, além de avaliar se sua aplicação observou o espírito da lei. O controle social se fundamenta, assim, no dever de fidelidade aos instrumentos normativos da política pública disciplinada, seja pela lei, quando de sua formulação, seja em relação ao processo decisório, durante sua implementação e avaliação.

Nesse sentido, a efetividade, no âmbito jurídico, seria a qualidade daquilo que está em atual exercício e produzindo efeitos, o que é essencial, uma vez que o controle social não é um fim em si mesmo, mas sim uma maneira de promoção da inclusão social e da integridade no setor público.

4 METODOLOGIA

Esse capítulo tem como objetivo apresentar o método de pesquisa utilizado para a realização do presente estudo. A pesquisa será analisada quanto à abordagem, natureza, objetivos e procedimentos técnicos, sendo uma pesquisa descritiva de natureza básica, com análise de caráter qualitativo.

A pesquisa descritiva básica tem por objetivo estudar as características de determinado grupo social ou fenômeno, ou estabelecer relações entre diferentes variáveis (GIL, 2002, p. 42), aumentando o conhecimento acerca do tema sem necessariamente prever uma aplicação prática. No caso desta pesquisa, buscou-se entender como a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais se relaciona com a promoção do *compliance* e da efetividade do controle social da Administração Pública estadual, à luz do Projeto Ouvidoria 4.0.

Para isso, o conceito de *compliance* foi analisado quanto a suas aplicações na Administração Pública, utilizando como base a bibliografia acerca do tema e instrumentos normativos que dispõem sobre a integridade no Poder Executivo federal e estadual. Posteriormente, o controle social foi explorado como instrumento de promoção da conformidade no serviço público, também à luz do direito brasileiro.

Então, utilizou-se das leis, normas e da bibliografia acerca das ouvidorias públicas no Brasil e em Minas Gerais para descrever como estas se inserem no contexto do controle social. Por fim, a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais foi analisada à luz do projeto Ouvidoria 4.0 quanto ao seu papel de *compliance* e controle social no Poder Executivo estadual.

As informações acerca do Projeto Ouvidoria 4.0 foram retiradas do documento de apresentação submetido para o Prêmio Ouvidoria Brasil 2020, inserido no Apêndice A. Informações adicionais sobre o escopo do projeto, o cenário da ouvidoria e percepções acerca dos impactos gerados pelo Ouvidoria 4.0 foram obtidas por meio de uma entrevista, cujo roteiro está inserido no Apêndice B, realizada com o Ouvidor-Geral de Educação, Breno Gomes Martins Bastos, que foi um dos idealizadores do projeto e liderou a parte de formulação dos indicadores e de inteligência de negócios.

Os instrumentos normativos utilizados neste estudo são de domínio público e foram encontrados no *site* da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e do Planalto. As bibliografias usadas como referência são artigos de periódicos científicos e

capítulos e trechos de livros acadêmicos, bem como publicações de órgãos e entidades públicas e da Organização das Nações Unidas (ONU).

Dessa forma, o método utilizado para a coleta de dados foi a pesquisa bibliográfica, uma vez que foi desenvolvida com materiais previamente elaborados (GIL, 2002, p. 44). A abordagem qualitativa foi adotada pois os dados não foram traduzidos em expressões numéricas, mas buscam expressar os impactos sociais da atuação da OGE-MG e das mudanças ocorridas com o projeto Ouvidoria 4.0.

5 O PROJETO OUVIDORIA 4.0

5.1 A Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais

A Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE) foi criada em 2004, como órgão autônomo vinculado diretamente ao Governador do Estado, com a função de auxiliar na fiscalização e no aperfeiçoamento dos serviços e atividades públicos²⁹. Desde então, a OGE é a principal ferramenta de controle social das ações do Poder Executivo Estadual, com a função de facilitar o diálogo entre cidadãos e Estado.

Diferente das demais ouvidorias públicas da União, que são integrantes das estruturas dos órgãos do Executivo, a OGE é independente, visando maior isonomia e imparcialidade na análise dos casos concretos. Dessa forma, a Ouvidoria é dividida em Ouvidorias Temáticas, cada uma vinculada a uma macropolítica específica, de modo a garantir maior especialização e eficiência nos tratamentos de manifestações.

A estrutura da Ouvidoria-Geral é composta por Gabinete³⁰; Núcleo de Inteligência³¹; Controladoria Setorial³²; Assessoria Jurídica³³; Assessoria Estratégica³⁴; Núcleo de Qualidade³⁵; Coordenadoria Técnica³⁶; Superintendência de

²⁹ A Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais foi criada pela Lei nº 15.298, de 06 de agosto de 2004.

³⁰ O Gabinete tem a função de expedir atos normativos, diretrizes e orientações internas aos órgãos e entidades do Poder Executivo para disciplinar matérias de competência da OGE, bem como realizar o acompanhamento interno do andamento dos processos e da comunicação social. Além disso, assume o papel de atuar junto à Controladoria-Geral do Estado (CGE) para elaborar normas e diretrizes para combater a corrupção e o assédio moral no serviço público (MINAS GERAIS, 2019).

³¹ O Núcleo de Inteligência é responsável pela parte de pesquisa e desenvolvimento da OGE, gerando insumos para o Gabinete e para a Assessoria Técnica para a tomada de decisões (MINAS GERAIS, 2019).

³² A Controladoria Setorial é o órgão de controle interno da OGE, atuando na detecção e correção de irregularidades (MINAS GERAIS, 2019).

³³ A Assessoria Jurídica presta consultoria jurídica ao Ouvidor Geral e trata dos contratos e trâmites legais da Ouvidoria (MINAS GERAIS, 2019).

³⁴ A Assessoria Estratégica é responsável pelo alinhamento entre as estratégias governamentais e as da OGE; pela promoção da atualização e inovação dos processos; pelo monitoramento das ações estratégicas setoriais e do cumprimento das metas; por coordenar e promover práticas de monitoramento e avaliação das políticas públicas, de modo a melhorar a prestação de serviços e gerar insumo para a elaboração de novas políticas (MINAS GERAIS, 2019).

³⁵ O Núcleo de Qualidade trabalha com a otimização e melhoria dos processos internos da Ouvidoria, atuando junto à Coordenadoria Técnica para elaborar metodologias e propor simplificações, de modo a agilizar processos e garantir a qualidade das respostas ao usuário (MINAS GERAIS, 2019).

³⁶ A Coordenadoria Técnica trata dos processos de um ponto de vista mais técnico, junto às Ouvidorias Temáticas, para a análise dos dados estatísticos e elaboração dos relatórios de gestão (MINAS GERAIS, 2019).

planejamento, Gestão e Finanças³⁷; e nove Ouvidorias Especializadas/Temáticas³⁸ (MINAS GERAIS, Decreto nº 47.740/2019).

Cada Ouvidoria Temática é responsável pelo recebimento, análise, encaminhamento e acompanhamento até a solução final da demanda do usuário. As manifestações recebidas são analisadas e encaminhadas para o órgão responsável, que responde com um parecer técnico, que será avaliado pela Especializada e, caso a resposta seja satisfatória, a resposta é reformulada em uma linguagem mais acessível ao cidadão e anexada aos documentos do processo.

As manifestações podem ser recebidas por meio do telefone, presencialmente, por cartas, pelo e-mail da ouvidoria, pelo WhatsApp, pelo *site* da OGE-MG e, mais recentemente, pelo aplicativo MG App. Todas as manifestações são classificadas em macro assuntos e sub assuntos³⁹, além do tipo⁴⁰, o que facilita a compreensão do conteúdo e a análise dos dados de maneira sistêmica.

O papel das Ouvidorias, dessa forma, é a representação institucional dos órgãos perante a sociedade e, por isso, é essencial que as estratégias estejam alinhadas com as do Estado. Mais do que isso, as Especializadas também são importantes instrumentos de mediação de possíveis conflitos entre cidadãos e Administração, promovendo maior conformidade na prestação dos serviços públicos e a conscientização dos cidadãos acerca de seus direitos.

Visando ampliar a efetividade do controle social, a OGE-MG também produz estatísticas sobre o nível de satisfação dos usuários; contribui para a disseminação das formas de participação popular; propõe medidas de prevenção e correção de falhas, resguardando os direitos do usuário do serviço público; protege a privacidade e a identidade dos manifestantes; e visa garantir a universalidade do serviço, buscando promover o acesso de todos os cidadãos.

³⁷ A Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças é a parte administrativa da OGE, realizando o controle financeiro-orçamentário e a gestão dos contratos (MINAS GERAIS, 2019).

³⁸ As Ouvidorias Especializadas (ou Ouvidorias Temáticas) são: Ouvidoria Ambiental e Agropecuária; Ouvidoria de Assédio Moral e Sexual; Ouvidoria de Desenvolvimento Econômico, Infraestrutura e Desenvolvimento Social; Ouvidoria Educacional; Ouvidoria de Fazenda, Licitações e Patrimônio Público; Ouvidoria de Prevenção e Combate à Corrupção; Ouvidoria de Polícia; Ouvidoria de Saúde; Ouvidoria do Sistema Penitenciário e Socioeducativo; e atualmente, o Canal Coronavírus (MINAS GERAIS, 2019).

³⁹ Cada Ouvidoria Temática possui sua própria classificação de assuntos e sub assuntos, mas existem alguns assuntos transversais que são comuns a todas elas.

⁴⁰ As manifestações recebidas pela OGE-MG podem ser divididas em: reclamações, dúvidas, sugestões, elogios ou denúncias (MINAS GERAIS, 2019).

Por ser o principal canal de denúncia do Poder Executivo estadual, a Ouvidoria-Geral do Estado também é um instrumento essencial de prevenção e combate à corrupção. Por meio das denúncias recebidas, é possível detectar desvios financeiros; ilegalidade, irregularidade ou arbitrariedade na prestação dos serviços, e comportamentos ilegais e antiéticos praticados pelos servidores e funcionários, o que auxilia nas investigações e facilita a constatação de brechas nos serviços.

A fim de promover o aperfeiçoamento dos serviços públicos, a Ouvidoria emite relatórios de gestão trimestrais, que são elaborados a partir da análise dos dados obtidos por meio das manifestações recebidas. Além do levantamento e tratamento dos dados, são recomendadas medidas para mitigar irregularidades constatadas e questões recorrentes.

Em suma, a OGE-MG é promotora não só da efetividade do controle social, como também da transparência, do *compliance* e da integridade no Poder Executivo estadual.

5.2 Contextualização

Observando a Lei federal nº 13.460/2017 e as mudanças promovidas a nível federal, percebeu-se que em Minas Gerais era necessário revisar processos internos da Ouvidoria-Geral do Estado para aumentar seu caráter estratégico. Por demanda dos próprios gestores, no início do ano de 2019 foi realizado um diagnóstico para detectar possíveis falhas e pontos de atenção⁴¹.

Um dos pontos críticos apontados pelo diagnóstico foi a baixa usabilidade⁴² do sistema de entrada das manifestações, que era pouco intuitivo e de interface pouco amigável. Ao se deparar com a dificuldade de usar o sistema, os usuários poderiam ficar desestimulados e desistir de registrar a manifestação.

Outro ponto observado foi a falta de padronização dos processos internos e nomenclatura dos assuntos entre as Ouvidorias Temáticas e nos diferentes sistemas de entrada de manifestações, o que, além de confundir os usuários, também dificulta a extração e tratamento dos dados obtidos pela OGE-MG. Somado a isso, a extração dos dados e a elaboração dos relatórios de gestão eram feitas manualmente,

⁴¹ Vide Apêndice A.

⁴² Usabilidade, nesse caso, é a forma como o usuário é guiado dentro da plataforma.

extraindo as bases de dados e cruzando as variáveis desejadas em planilhas no Microsoft Excel, o que fazia com que esse processo fosse lento.

A baixa qualidade de tratamento dos dados se dava também pela falta de divisão de trabalho e de estruturas específicas que assumissem essa função. O núcleo de estatística era responsável por toda a extração e análise dos dados e pela elaboração dos relatórios técnicos, o que fazia com que as análises fossem feitas de maneira mais superficial e contribuía para que esse processo fosse ainda mais lento.

Esses dados obtidos através das manifestações são utilizados para gerar os relatórios de gestão, que são enviados aos gestores dos órgãos interlocutores, com a finalidade de obter uma visão sistêmica das políticas públicas. Como o processo de elaboração dos relatórios era demorado, por vezes, quando a Ouvidoria-Geral detectava alguma irregularidade, o problema já havia sido detectado e resolvido pelo próprio órgão.

Além disso, as variáveis consideradas nos relatórios eram somente o tempo médio das manifestações, o assunto, o tipo e o município de origem. O relatório era feito cruzando essas informações, mas, devido a elaboração manual no Excel, não era possível isolar alguma variável e ver como as outras se comportam em função desta, o que tornava o relatório pouco dinâmico e dificultava análises mais aprofundadas.

Com a soma desses fatores, os gestores dos órgãos interlocutores viam pouco valor estratégico no trabalho da OGE-MG, uma vez que os relatórios de gestão são a forma que a Ouvidoria tem de trazer a análise dos casos individuais para o coletivo.

Nesse contexto, a efetividade do controle social era reduzida, uma vez que as manifestações eram atendidas de maneira posterior e os casos eram avaliados individualmente, o que fazia com que o papel da Ouvidoria fosse mais responsivo. Sem proatividade, as manifestações acabam se tornando um fim em si mesmas, gerando poucas mudanças de fato na realidade das políticas sobre as quais as Ouvidorias Temáticas devem atuar.

Diante do exposto, não bastava que mudanças fossem realizadas somente de modo a otimizar os processos internos e operacionais, mas era necessário que houvesse uma revisão da estratégia da OGE como um todo. Precisava-se de mudanças culturais e estruturais na OGE-MG, o que representava um desafio devido

à indisponibilidade de recursos e à necessidade de aprovação legal para alterações na estrutura.

O projeto Ouvidoria 4.0, então, foi idealizado para ser construído e implementado internamente, usando de recursos humanos que já faziam parte da Ouvidoria e despendendo o mínimo de recursos financeiros possível.

5.3 O projeto

Para atuar sobre os pontos de necessidade detectados⁴³, foi criado o projeto Ouvidoria 4.0, desenvolvido por um Grupo de Trabalho (GT) formado por servidores de todas as áreas técnicas da OGE e por alguns Ouvidores Temáticos. O projeto foi desenvolvido e implementado desde o final do ano de 2019 e ao longo do ano de 2020.

As diretrizes principais do Ouvidoria 4.0 eram a promoção da ética e da conformidade no comportamento de agentes e servidores públicos; aumentar o nível de maturidade da governança pública da OGE-MG; promover o *compliance* interna e externamente, otimizando a atuação enquanto instrumento de combate e prevenção à corrupção; e promover a efetividade do controle social, aproximando cidadãos do Estado e atuando de maneira proativa para a melhoria dos serviços públicos.

Visando tornar o sistema de entrada das manifestações mais acessível aos usuários, foi criado, com o apoio da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge) o sistema MGOUV, que possui interface mais amigável. Com isso, o usuário tem mais facilidade em acessar o sistema, de uma maneira mais rápida e intuitiva.

Somado a isso, com o novo sistema a extração dos dados obtidos por meio das manifestações era padronizada e centralizada, o que facilitava a manipulação das bases de dados para a elaboração dos relatórios de gestão. Ainda assim, a falta de padrão nos assuntos e no uso de termos entre as Ouvidorias Temáticas dificultava o tratamento dos dados, o que demandou uma revisão dos assuntos.

Essa revisão da classificação das manifestações por macro assunto (política/ serviço ou conduta de forma ampla), assunto (política/ serviço ou conduta

⁴³ Sistema pouco intuitivo; demora na elaboração dos relatórios de gestão; e pouca dinamicidade dos relatórios, o que fazia com que as análises fossem mais rasas.

específicos) e subassunto (qualificador dos campos anteriores), foi acompanhada de um documento com as principais terminologias e seus significados, visando instruir os servidores e promover a padronização.

Mesmo com a maior facilidade de extração e classificação dos dados, era necessário que fossem levantados quais seriam os mais estratégicos, do ponto de vista da governança e dos objetivos do Estado como um todo, e quais seriam mais relacionados a questões operacionais internas da OGE. Nesse sentido, foi elaborada uma matriz de indicadores, consolidando indicadores já existentes e adicionando novos aspectos, que foi posteriormente dividida em quatro áreas principais: indicadores de risco; indicadores de governança; indicadores de *compliance* e indicadores de controle.

Os indicadores de risco são aqueles que acompanham fatos que podem comprometer as entregas das Ouvidorias Temáticas ou da Ouvidoria-Geral como um todo, o que comprometeria o exercício do controle social. Os indicadores de governança monitoram a execução de atividades assumidas com outros órgãos e/ou que constam no Plano Plurianual de Ação Governamental, considerando o PPAG como uma espécie de acordo de trabalho pactuado entre os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual.

Os indicadores de *compliance* são aqueles ligados diretamente aos prazos legais de tratamento das manifestações e à pactuação de recomendações estratégicas junto aos órgãos. Essas recomendações estratégicas estão diretamente ligadas à função de *compliance* pois visam aumentar a efetividade do controle social por meio de ações corretivas e preventivas propostas pelas Ouvidorias Temáticas aos órgãos centrais que visam melhorar os serviços públicos, a partir dos dados obtidos por meio das manifestações.

Além da elaboração dos relatórios de gestão, a proposição de ações corretivas e preventivas é função da Ouvidoria-Geral do Estado, prevista no Decreto estadual nº 47.740/2019. Dessa forma, o índice de pactuação de recomendações estratégicas é relacionado ao *compliance* ao expressar o grau de cumprimento de uma das obrigações legais da OGE-MG.

Os indicadores de controle estão ligados ao controle interno e externo de processos de modo a otimizar os processos internos; detectar falhas de atuação; aumentar a precisão do planejamento das atividades e da força de trabalho; e detectar

possíveis anomalias quanto ao comportamento das manifestações e gerar respostas rápidas aos casos.

Visando a prevenção e combate à corrupção, os assuntos também foram classificados quanto ao grau de risco, divididos em riscos éticos ou legais, riscos estratégicos ou riscos financeiros/orçamentários. Dessa forma, um grande número de ocorrências de assuntos classificados como de risco em determinado local pode facilitar a detecção de inconformidades e dar início ao processo de investigação ou de correção preventiva de brechas.

Para que essas análises fossem geradas de modo dinâmico, que permitisse fazer diferentes recortes de data, região, cidade, tempo, órgão e outras possíveis perspectivas, o *Power BI*⁴⁴ foi adotado como ferramenta de elaboração dos relatórios. Com a entrega dos painéis, a visualização das informações ficou mais clara, o que fez com que os órgãos e entidades públicas do Estado de Minas Gerais entendessem a importância do trabalho da Ouvidoria-Geral do Estado.

Com a facilidade da exportação das bases de dados e importação para o *BI*, os relatórios de gestão são elaborados todos os dias, com os dados referentes ao anterior, e ficam disponíveis aos Ouvidores Temáticos. Desse modo, os dados sempre estarão atualizados e de fácil acesso aos tomadores de decisão, fazendo com que a OGE como um todo seja mais responsiva, no sentido de atender a demandas de maneira mais rápida, e mais proativa.

Dessa forma, a Ouvidoria-Geral do Estado passa a ter a possibilidade de tratamento dos dados de uma forma conhecida como *self-service analytics*, que é o isolamento de uma variável para ver como todas as outras se comportam com relação a ela. Com isso, os relatórios passam a ter maior valor de conhecimento para os gestores dos órgãos por possibilitarem uma análise logística das ocorrências, considerando o local, o número de manifestações, o comportamento desse número ao longo do tempo e a quais instâncias essas ocorrências estão associadas.

Como consequência direta, a tomada de decisões passa a ser mais assertiva, com um panorama sistêmico das políticas públicas. Isso faz com que o

⁴⁴ O Microsoft Power BI é um *software* que permite o tratamento de dados de maneira dinâmica, permitindo a criação de painéis com o isolamento de uma das variáveis e o comportamento das outras com relação a esta, permitindo análises mais aprofundadas dos dados. Além disso, o programa permite que os relatórios sejam gerados automaticamente, com a inserção da base de dados.

controle social exercido por meio da OGE-MG seja fortalecido, trazendo a perspectiva de pontuações individuais para solucionar - ou prevenir - problemas coletivos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ouvidorias públicas exercem um papel essencial de controle social, por possibilitarem que ele seja exercido de maneira individual e independente de articulação política, o que é um fator importante de inclusão. Além de responder os casos individualmente, mediando conflitos e aproximando os cidadãos do Estado, as ouvidorias possuem um grande potencial de promover a integridade no serviço público.

Isso se dá pela visão sistêmica das políticas públicas que é possível se ter por meio dos dados obtidos a partir das manifestações dos usuários dos serviços públicos. Com essa perspectiva, seria possível detectar irregularidades nos processos e nas condutas com maior facilidade, gerando ações que promovam não só a prevenção e o combate à corrupção, mas a melhoria das entregas do Estado como um todo.

Dessa forma, o controle social exercido por meio das ouvidorias públicas seria mais efetivo, uma vez que os casos são tratados tanto na perspectiva individual quanto na coletiva. Assim, a ouvidoria assumiria um papel mais estratégico para a Administração Pública como um todo, uma vez que o interesse público não pode ser resumido à soma dos interesses individuais.

Diante disso, o presente estudo analisou o Projeto Ouvidoria 4.0, que foi desenvolvido na Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais entre outubro de 2019 e o final de 2020, que visa a reestruturação estratégica da OGE-MG. A partir da revisão teórica, é possível perceber que as mudanças promovidas pelo projeto são um importante passo rumo ao aumento da efetividade do controle social do Poder Executivo mineiro.

Por meio de técnicas de padronização e a adoção de plataformas de análise de dados e inteligência de negócios, foi promovida uma melhora na qualidade do conhecimento produzido por meio das manifestações dos cidadãos. Essa melhora foi no sentido de gerar respostas mais rápidas e mais precisas, uma vez que, com a possibilidade de analisar a mesma variável sob múltiplos aspectos, é possível detectar quais são as anomalias e irregularidades dos dados e traçar as possíveis causas, gerando respostas mais rápidas e eficazes.

Com os relatórios dinâmicos de gestão, é possível mapear o comportamento de todos os tipos e assuntos das manifestações das Ouvidorias

Temáticas, sendo possível fazer uma análise de tendência e reincidência, que é essencial para a estratégia de gestão de riscos. Além disso, a metodologia de gestão de riscos desenvolvida pelo Ouvidoria 4.0 dividiu e classificou os assuntos quanto ao grau de impacto para o orçamento público, para a execução das entregas do Estado e para a manutenção da integridade no serviço público.

A gestão de riscos de ouvidoria gera insumos para que os órgãos consigam priorizar ações mais críticas e tomar decisões mais assertivas, o que aumenta as chances de cumprir com os objetivos considerados mais estratégicos pelo Estado. Com essa visão mais crítica, a capacidade da OGE-MG de realizar e pactuar recomendações estratégicas que façam sentido para os gestores aumenta, o que fortalece o alinhamento das estratégias da Ouvidoria e do Estado de Minas Gerais, fortalecendo a governança.

Dessa forma, pode-se dizer que o Projeto aumenta a conformidade da OGE-MG com a Lei federal nº 13.460/2017, que dispõe do papel de promoção do aperfeiçoamento dos serviços pelas ouvidorias públicas. Além disso, o Decreto estadual nº 47.740/2019, que dispõe sobre as competências da OGE-MG, ressalta a recomendação de ações para sanar, prevenir e monitorar quaisquer irregularidades, bem como a elaboração de diagnósticos e relatórios que possibilitem aos órgãos a elaboração de tais ações.

Vale ressaltar o caráter de promoção da eficiência no Estado conferido ao controle social, sobretudo a eficiência do orçamento público, por meio da correção de falhas nos serviços e otimização dos processos, aumentando, assim, a produtividade dos recursos públicos. Casos de superfaturamento de contratos, enriquecimento ilícito, corrupção ativa e passiva, desvio de dinheiro, dentre outros que acarretam em danos ao erário, também são devidamente punidos e evitados, o que também gera um ganho de eficiência.

Diante do exposto, é possível afirmar que o projeto Ouvidoria 4.0 confere à Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais um forte caráter de *compliance*, por potencializar a capacidade de detecção de irregularidades, observando o princípio da legalidade e promovendo a ética no serviço público. Somado a isso, a OGE-MG também passa a cumprir melhor as competências legais a ela atribuídas, estabelecendo, assim, maior conformidade interna.

O ganho de eficiência também se relaciona com o *compliance* à medida que está em observância com o art. 37 da Constituição Federal, de 1988, isto é,

atendendo aos princípios do Direito Administrativo que estão no caput do artigo. Além disso, considerando o fim das ações do Estado como o bem comum, conforme disposto no art. 5º da Constituição da República de 1988, o princípio da eficiência seria a busca pela maximização da dignidade da pessoa humana.

Em suma, pode-se concluir que a Ouvidoria-Geral é um instrumento essencial para a promoção não só do *compliance*, mas da integridade no Estado de Minas Gerais como um todo. O projeto Ouvidoria 4.0 surgiu, então, como uma forma de explorar e expandir esse potencial estratégico da OGE-MG, visando a efetividade do controle social.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Mateus; *et al.* **Revista de Pós-Graduação Multidisciplinar**. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 179-196, mar./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.fics.edu.br/index.php/rpgm/article/view/507/555>>. Acesso em 27 jun. 2020.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- BECKER, Gary S.; MULLIGAN, Casey B. Deadweight Costs and the Size of the Government. **The Journal of Law and Economics**. Vol. 46, No. 2, out. 2003, p. 293-340. Disponível em: <https://www.law.uchicago.edu/files/files/becker_and_mulligan.pdf>. Acesso em 18 nov. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 jun. 2020.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 23 set. 2020.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 7 dez. 2020
- BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm>. Acesso em: 30 jun. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.243%2C%20DE%2023%20DE%20MAIO%20DE%202014&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art.>. Acesso em: 18 nov. 2020

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 11 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9681.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 out.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm#art2>. Acesso em: 7 dez. 2020

2020. BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm>. Acesso em 13 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 9 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8027.htm>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 7 dez. 2020

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 9 out. 2020.

CARDOSO, A. S. C. **Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança**. TEXTO PARA DISCUSSÃO, Brasília, nº 1480, março de 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1480.pdf>. Acesso em 09 jun. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Raquel. Publicidade não é propaganda. É transparência governamental e informação ao cidadão. **Raquel Carvalho Direito Administrativo**, 2018. Disponível em: <<http://raquelcarvalho.com.br/2018/11/06/publicidade-nao-e-propaganda-e-transparencia-governamental-e-informacao-ao-cidadao/>> Acesso em 22 out. 2020.

CGE, Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. **Guia de Integridade Pública**. Volume I [S.l.], 2018. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1M6DX88EwCCErMypngeJFC1uPqbnC7z6z/view>>. Acesso em 02 jul. 2020.

CGE, Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. **Guia de Integridade Pública**. Volume II [S.l.], 2019. Disponível em <http://cge.mg.gov.br/phocadownload/Integridade/Guia%20de%20Integridade%20Publica%20v.%20II_FINAL.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020.

COELHO, C. Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 01, p. 75-95, 1 ago. 2017. Disponível em: <<http://177.38.182.246/revistas/index.php/Revistadedireito/article/view/103/21>>. Acesso em 25 jun. 2020.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de**

Riscos Corporativos - Estrutura Integrada. [S.l.], 2007. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2020

COMPLIANCE, In: **DICIO, Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/compliance>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 3. Brasília: i-Comunicação, 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf/view>>. Acesso em: 08 out. 2020.

CONTROLE, In: **DICIO, Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/controle>>. Acesso em: 07 out. 2020.

DANTAS, San Tiago. **Poder Nacional, Cultura Política e Paz Mundial: Conferências de San Tiago Dantas na Escola Superior de Guerra (1951 - 1962)**. Rio de Janeiro [s.n.], 2014. Disponível em: <https://www.santiagodantas.com.br/wp-content/uploads/poder_nacional_cultura_politica_e_paz_mundial-ocr-1.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 32ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

EFICIÊNCIA, In: **DICIO, Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/eficiencia>>. Acesso em: 30 set. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002, p. 41-74

MARCONDES, Danilo. **Textos básicos de ética: De Platão a Foucault**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2009.

MAXIMIANO, Antônio Cesar. **Teoria Geral da Administração**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012, p. 5-6.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto 47.185, de 12 de maio de 2017**. Dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. Belo Horizonte - MG: Advocacia Geral do Estado, 2017. Disponível em: <<http://www.agemg.gov.br/images/stories/downloads/decretos/decreto-47.185.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto 47.740, de 21 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a organização da Ouvidoria-Geral do Estado. Belo Horizonte - MG: Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47740&comp=&ano=2019>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.417, de 18 de setembro de 2019**. Institui a Política Estadual de Combate à Corrupção. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, [2019]. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23417&comp=&ano=2019>>. Acesso em: 5 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.298, de 06 de agosto de 2004**. Cria a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, [2019]. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15298&comp=&ano=2004>>. Acesso em: 23 abr. 2020

MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 91 a p. 108, out./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/638>>. Acesso em 24 out. 2020

ONU, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **United Nations Convention Against Corruption**. Nova York, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020

PAIVA, Alfredo. Regimes Políticos e Sistema de Governo Contemporâneo. **Rev. Dir. Públ. e Ciência Política**, Rio de Janeiro, Vol VIII, nº3, p. 101 a p. 130, set/dez. 1965.

PUBLICIDADE, In: **DICIO, Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/publicidade>>. Acesso em: 20 out. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social** (e-book). São Paulo: Ridendo Castigat Mores, 2001. (Tradução de Rolando Roque da Silva) Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.

SILVA, Daniel Cavalcante; COVAC, José Roberto. **Programa de Integridade do Setor Educacional: Manual de Compliance**. São Paulo: Editora de Cultura, 2019.

SILVA, Rodrigo. Regime Político Brasileiro. **Estudos Eleitorais**, [s./], Vol. 8, nº 1, p. 55 - p. 80, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1307/2013_silva_regime_politico_brasileiro?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 out. 2020.

Sistema Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais; Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais; Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte. **Guia de Integridade para Instituições Privadas**. [S.l.], 2019. Disponível em: <http://cge.mg.gov.br/phocadownload/arquivos_diversos/pdf/GUIA_INTEGRIDADE_iniciativa_privada.pdf>. Acesso em 10 jul. 2020.

TRANSPARÊNCIA, In: **DICIO, Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/transparencia>>. Acesso em: 20 out. 2020.

ANEXO A - CASE DO PROJETO OUVIDORIA 4.0

REESTRUTURAÇÃO DA OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MG: UM MODELO DE INTELIGÊNCIA

SUMÁRIO EXECUTIVO

Com o intuito de facilitar o exercício da participação social e efetivar seu papel como instrumento de gestão, a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE-MG) realizou um projeto de reestruturação para transformar a organização em um “modelo de inteligência”, adaptando a estrutura e a cultura organizacionais para oferecer qualidade de atendimento ao cidadão e apoio ao aperfeiçoamento governamental.

Além de desenvolver uma interface mais amigável e intuitiva para o registro de manifestações, as ações implementadas viabilizaram a produção de relatórios personalizados, com a capacidade de gerar informações atualizadas, interativas e que permitissem a tomada de decisão dos gestores públicos. Esse desafio levou a OGE-MG, mesmo sem recursos financeiros disponíveis em um cenário de calamidade financeira, a desenvolver internamente relatórios e *Dashboards* utilizando o *software PowerBI*. Essa ferramenta permitiu um salto de qualidade na apresentação de informações aos órgãos e instituições, que passaram a utilizar os relatórios da ouvidoria para, de fato, implementar aprimoramentos.

Essa solução tecnológica integra o projeto que será tratado neste *case*, se consolidando como a ferramenta de maior impacto no processo de fortalecimento da OGE-MG como instância de aperfeiçoamento institucional. As soluções foram implementadas em diversas frentes de trabalho, em busca da excelência institucional foram desenvolvidos indicadores, análise de risco, plano de integridade, entre outros.

Diante das melhorias implementadas, a OGE-MG ampliou o diálogo com os gestores das políticas públicas, por meio da disponibilização das informações e recomendações qualificadas, permitindo melhor tomada de decisão nos órgãos, pautadas pela avaliação dos usuários dos serviços públicos. Além disso, o modelo se tornou mais amigável, com maior celeridade e qualidade nas respostas para o cidadão mineiro.

CENÁRIO

A OGE-MG foi criada em 6 de agosto de 2004, pela Lei nº 15.298/2004, como um órgão autônomo, vinculado diretamente ao Governador do Estado, com a finalidade de auxiliar o Poder Executivo na fiscalização e no aperfeiçoamento de atividades e serviços públicos e atuar como instância de participação e controle social.

Trata-se, portanto, de uma ouvidoria pública com autonomia e vinculação direta ao Chefe do Executivo Estadual, característica que a distingue, até os dias atuais, dos arranjos encontrados nos outros estados brasileiros e na União, onde as ouvidorias pertencem à estrutura organizacional de órgãos do Executivo, em caráter de subordinação. Na maioria dos casos, tal subordinação ocorre em relação ao órgão de função apuratória típico dos entes governamentais, em geral designado como Controladoria.

O modelo peculiar adotado em Minas Gerais se baseia na premissa de que a ouvidoria não deve integrar o próprio órgão controlado, sob pena de comprometer a efetividade do controle social e a devida condução imparcial dos fatos que chegam ao seu conhecimento por

meio da participação social, materializada pelas manifestações registradas pelos cidadãos.

Do ponto de vista estrutural, a OGE-MG é composta atualmente por nove Ouvidorias Temáticas que atuam de forma especializada e harmônica, sendo elas: Saúde; Educacional; Polícia; Fazenda, Licitações e Patrimônio Público; Sistema Penitenciário e Socioeducativo; Ambiental e Agropecuária; Prevenção e Combate à Corrupção; Assédio Moral e Sexual; e Desenvolvimento Econômico, Infraestrutura e Desenvolvimento Social. A organização temática permite a especialização das equipes, o que garante maior qualidade e eficiência no tratamento das manifestações relacionadas às diversas políticas públicas implementadas pelo Executivo estadual. Importante ressaltar que essa variedade temática resulta em uma grande amplitude de atendimento, uma vez que todo cidadão é um manifestante potencial da OGE-MG, sendo ele um fornecedor do governo, um servidor público ou um usuário dos serviços públicos.

Cada uma das Ouvidorias Temáticas possui competências específicas que se relacionam com as políticas públicas sob seu controle, mas possuem também competências comuns que estão vinculadas às finalidades institucionais da OGE-MG, que consistem em atuar como instância de participação e controle social e auxiliar o Poder Executivo na fiscalização e no aperfeiçoamento de atividades e serviços públicos.

A atividade essencial das ouvidorias públicas, por meio da qual se concretiza a participação do cidadão, consiste em receber, analisar, encaminhar e acompanhar, até a decisão administrativa final, sugestões, denúncias, reclamações, elogios, solicitações e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos. Desde 2019, a OGE-MG passou a receber também propostas de simplificação e desburocratização com vistas a aprimorar os serviços prestados pelo governo.

O recebimento das manifestações é feito pelos diversos canais disponibilizados pela OGE-MG com o intuito de garantir o mais amplo acesso ao cidadão, como telefone, whatsapp, site, aplicativo, carta e atendimento presencial. Todas as manifestações recebidas são registradas no sistema MGOuv e examinadas pelas equipes das Ouvidorias Temáticas, que realizam a análise de plausibilidade da manifestação, o que consiste em identificar se o relato possui elementos mínimos que viabilizem sua tramitação. No caso de uma denúncia, por exemplo, é necessário que o relato contenha indícios de autoria e materialidade para que seja possível conduzir a apuração do fato. Sendo plausível, a manifestação é encaminhada para o responsável por emitir a resposta; não sendo, realiza-se o pedido de complementação de informações ou a rejeição da manifestação.

Importante compreender que a complexidade de funcionamento do Estado implica em uma dinâmica complexa também na ouvidoria, que atua junto aos diferentes órgãos e instituições estaduais para obter as respostas das manifestações recebidas. A tramitação das manifestações é realizada pelo sistema MGOuv, desenvolvido para permitir a ágil e segura tramitação das manifestações entre as Ouvidorias Temáticas e seus mais de 350 pontos de resposta, bem como a extração diária de dados consolidados que geram informações de qualidade.

Após a emissão da resposta pelo setor competente, as equipes das Ouvidorias Temáticas analisam se a resposta inserida no sistema atende a critérios de qualidade, em que podemos citar a utilização de linguagem cidadã, a objetividade e clareza textual e integralidade em relação ao objeto da demanda apresentada. Caso a resposta se enquadre nos pré-requisitos, ela é enviada ao manifestante; caso não se enquadre, é devolvida para revisão e adequação.

Toda essa dinâmica é realizada para garantir a participação social, para oportunizar que o cidadão se manifeste, questione, solicite e ajude no controle dos atos governamentais. Mas a ouvidoria não se resume a essa função. A quantidade de informações relevantes para o governo que pode ser obtida por meio de dados estruturados, que representam as experiências e avaliações que a população tem dos serviços e agentes públicos, é uma fonte imensurável de

oportunidades de aperfeiçoamento.

A partir dessa compreensão é possível analisar a finalidade institucional da OGE-MG de auxiliar o Poder Executivo na fiscalização e no aperfeiçoamento de atividades e serviços. Essa função, exercida em nível estratégico, utiliza-se dos dados oriundos da atividade operacional precípua da ouvidoria para gerar informação, conhecimento e aperfeiçoamento. São diversas as atuações da OGE-MG nesse sentido, que incluem a produção de relatórios de gestão trimestrais para apresentar as informações obtidas aos dirigentes máximos dos órgãos e instituições; e a proposição de recomendações diante de questões recorrentes e irregularidades constatadas.

Esclarecidas as competências e as formas de atuação da OGE-MG, resta abordar sobre dois aspectos importantes que possuem profunda diferença quando analisados pela perspectiva das ouvidorias públicas e privadas: os competidores e os clientes.

Os serviços e produtos ofertados pelos governos são revestidos de vinculação legal, não havendo um cenário de concorrência e competição entre os entes federativos, e nem mesmo entre os governos e a iniciativa privada. Do ponto de vista *stricto sensu*, portanto, a OGE-MG não possui concorrentes, não sendo o Estado competidor de outras organizações.

A despeito de estar inserida em um contexto que não se enquadra na lógica competitiva de mercado, a ouvidoria pública é a instância protagonista na relação entre Estado e cidadão, em especial nas gestões que têm como diretriz o foco no cidadão-cliente, como é o caso da OGE-MG. A busca pela melhoria contínua, que será apresentada neste *case*, está centrada no objetivo de facilitar a participação do cidadão na gestão governamental e garantir a efetividade do controle social, além de contribuir para o aumento dos níveis de transparência, *accountability* e *compliance*, tanto internamente, quanto nos outros órgãos e instituições do governo estadual.

PROBLEMA

No início de 2019, a OGE-MG realizou um amplo diagnóstico para identificar as melhorias necessárias para atingir o mais alto nível de qualidade possível frente aos recursos financeiros e humanos disponíveis na organização. Para tanto, realizou levantamentos internos, por meio de entrevistas e análises documentais; fomentou a participação de agentes externos para avaliação da qualidade de atendimento, por meio de metodologia similar ao “cliente oculto”; aplicou metodologias estilo *brainstorming* e *design thinking* para identificar pontos de aprimoramento em fluxos de trabalho; entre outras ações.

O diagnóstico apontou três questões essenciais que demandavam aprimoramentos, a fim de fortalecer a Ouvidoria como modelo de inteligência: (i) aprimoramento da interface para recebimento de manifestações, tendo em vista que o sistema utilizado era pouco amigável e não intuitivo para os usuários; (ii) otimização de processos internos, uma vez que não havia padronização de fluxos de trabalho; (iii) aperfeiçoamento do tratamento de dados, análise de informação e organização do conhecimento.

A disponibilização de um sistema acessível, que facilite ao máximo o registro e o acompanhamento de manifestações, é fundamental para viabilizar a participação social. Contudo, em sentido oposto ao ideal, o sistema vigente era pouco amigável e desestimulava a realização das manifestações, além de ser ineficiente nos procedimentos de extração de dados. A análise dos dados para produção de informação ocorria com muito atraso em relação aos fatos, o que tornava restrita a capacidade da OGE-MG de atuar de forma preventiva e corretiva.

Em relação aos processos internos, o diagnóstico apontou a existência de diferentes fluxos de trabalho nas Ouvidorias Temáticas, sem um padrão de atendimento que permitisse ao usuário ter tratamento similar e adequado independentemente da temática abordada em sua manifestação, resguardadas as peculiaridades dos serviços. Além disso, foi identificada uma falta de padronização na classificação temática das manifestações, de forma que cada Ouvidoria Temática utilizava nomenclaturas distintas para classificar manifestações com assuntos semelhantes.

Um sistema que oferecia dificuldade para extração de dados somado à falta de padronização de fluxos e nomenclaturas já seria um cenário impeditivo para a produção tempestiva e qualificada de informação. Somava-se a isso, o número significativo de manifestações recebidas pela OGE-MG (mais de 76 mil manifestações em 2019); a diversidade e complexidade dos temas tratados; e o fato da instituição não possuir à disposição uma ferramenta capaz de sistematizar os dados de forma eficiente. Até então, os relatórios apresentados aos órgãos e entidades se baseavam na análise de parâmetros básicos com utilização de planilhas de Excel, o que comprometia a análise qualitativa mais aprofundada pelos Ouvidores Temáticos.

Em conclusão, o que se observou, desde o princípio, foi um problema na estruturação do modelo da OGE-MG, que não estava preparado para se transformar em um “modelo de inteligência”. Foi importante então planejar um novo modelo, neural, baseado em tecnologia e que pudesse atender ao formato desejado.

DESAFIO

Diante das questões encontradas, que demandavam ajustes para que fosse possível implantar um “modelo de inteligência” na OGE-MG, foram traçadas as soluções possíveis e mapeados seus respectivos desafios.

Relacionado diretamente à conjuntura fiscal do governo, um importante desafio para o projeto era a indisponibilidade de recursos financeiros para a contratação de consultorias, aquisição de licenças de programas ou de serviço para a criação de sistema próprio, o que restringiu as opções da organização, que precisou buscar soluções gratuitas ou que possuíam apenas custo operacional.

Com isso, uma das premissas era utilizar os recursos humanos disponíveis na organização, de acordo com o perfil e o conhecimento de cada um, para executar internamente e de forma colaborativa os avanços necessários. Além disso, havia desafios de ordem estrutural, uma vez que a estrutura organizacional da OGE-MG precisava de ajustes para se adequar ao novo modelo proposto. Para tanto, levando em conta as normas aplicáveis ao setor público, era imprescindível a aprovação de lei específica para efetivar as mudanças estruturais. No mesmo sentido, era imperativo implementar mudanças culturais na organização, sensibilizando as ouvidorias temáticas sobre a importância de utilizarem fluxos, procedimentos e linguagem padronizados.

No caso do antigo setor de estatística, por exemplo, todo o trabalho de tratamento dos dados e produção de relatórios técnicos de gestão era realizado pela mesma equipe responsável pela análise estatística, afetada pela baixa disponibilidade de pessoal e pelas dificuldades impostas pelas ferramentas de trabalho disponíveis. O processo de transformação dos dados em conhecimento envolve etapas básicas de extração, transformação e disseminação das informações, as quais se mostraram incipientes na análise diagnóstica, que também detectou como ponto crítico a inexistência de um setor específico e dedicado a trabalhar com tecnologia da informação. As dificuldades enfrentadas pelo setor de estatística impactavam no tempo de produção dos relatórios técnicos, que ultrapassavam os limites de tempestividade e refletiam certa insatisfação por parte dos *stakeholders* destinatários das informações produzidas.

Por fim, um dos grandes desafios era identificar e prover a ferramenta adequada que contemplasse instrumentos para obtenção e processamento de informações específicas, e que permitisse uma visualização intuitiva das informações e indicadores de desempenho. Era necessário, portanto, gerar, de forma personalizada e segura, as informações necessárias para que os ouvidores temáticos pudessem elaborar análises prescritivas e fazer com que este conhecimento chegasse aos gestores de forma tempestiva, transformando a Ouvidoria em uma ferramenta de gestão estratégica para o governo de Minas Gerais.

SOLUÇÃO

Como pontuado, um dos grandes desafios do projeto era identificar a ferramenta adequada para o trabalho de análise de dados que permitisse uma visualização intuitiva de informações e indicadores de desempenho.

Após a realização de *benchmarking*, e considerando as restrições financeiras existentes, a OGE-MG optou pela utilização do *PowerBI*, ferramenta da Microsoft que oferecia uma boa visualização de dados, com as vantagens do *self service analytics*, e que ainda oferecia um ambiente de tratamento e transformação de dados amigável o suficiente para viabilizar análises mais complexas e robustas pelos próprios servidores da instituição, sem demandar conhecimentos amplos na área de tecnologia da informação.

O *self service analytics* é o grande diferencial das ferramentas de *BI* modernas, pois permite a visualização de uma variável em perspectiva das outras de forma dinâmica e interativa, ou seja, quando uma informação é acionada pelo usuário da ferramenta, todas as outras informações se filtram em relação a ela. Dessa forma, criam-se relatórios totalmente dinâmicos que permitem qualquer tipo de análise entre diferentes parâmetros de forma independente ou combinada.

Além de utilizar a versão gratuita da ferramenta, evitando custo com licença, a implantação foi realizada de forma doméstica, tendo em vista o conhecimento prévio que o Ouvidor Educacional da OGE-MG já possuía do *PowerBI*. Com a mobilização de toda a equipe, inclusive com a realização de cursos para a capacitação de servidores de diversas áreas do órgão, os primeiros relatórios gerados indicaram uma grande possibilidade de expansão da utilização da ferramenta. O foco na Aprendizagem Organizacional, com amplo envolvimento dos recursos humanos internos, foi imprescindível para a construção de conhecimento sobre todas as temáticas tratadas pela OGE-MG.

Para estruturar o sistema de inteligência da OGE-MG, foi criado um Grupo de Trabalho com os servidores que estavam lotados nas estruturas responsáveis pelo tratamento e qualificação das informações, além de contar com a participação das Ouvidorias Temáticas, que auxiliaram na construção dos conhecimentos específicos de cada política pública.

O grupo foi dividido em duas estruturas de produção, uma voltada para o conteúdo e outra para o desenvolvimento. A estrutura de conteúdo ficou responsável por lidar com a uniformização das informações, o que envolveu: padronizar as terminologias técnicas; conceituar termos; agregar conhecimentos específicos e gerais em um banco de conhecimento; e criar a arquitetura do conhecimento através de metodologias de classificação de informações. A estrutura de desenvolvimento teve como foco garantir a qualidade e tempestividade das análises, o que foi realizado por meio da construção de indicadores e fórmulas, do desenvolvimento de bases críticas para a gestão de riscos em ouvidoria, e da implantação do *PowerBI*.

Por fim, quanto à necessidade de aprimoramento da interface para recebimento de manifestações, a OGE-MG desenvolveu, em parceria com a Companhia de Tecnologia da

Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge), o sistema MGOUV, que além de facilitar o exercício da participação social, foi essencial para a geração de dados em formato adequado às necessidades do projeto.

METODOLOGIA

Tendo em vista os objetivos pretendidos, o primeiro passo foi levantar as necessidades de um sistema de inteligência com a produção de bases estruturais robustas o suficiente para garantir o máximo de precisão e tempestividade, por meio da automatização do tratamento de dados.

Além disso, era necessário obter informações com alto índice de padronização mesmo em um cenário de complexidade temática e diversas especificidades. Para tanto, como adiantado, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) com servidores de todas as áreas técnicas, que contou com a participação, inclusive, de Ouvidores Temáticos. A primeira atividade do GT foi levantar os Tópicos Fundamentais de Inteligência (*Key Intelligence Topics – KITs*) e as Perguntas Fundamentais de Inteligência (*Key Intelligence Questions – KIQs*), propostos por Jan Herring (1999), acadêmico da área de inteligência competitiva e ex-servidor da CIA, que descreve o processo em seu artigo *Key Intelligence Topics: a process to identify and define intelligence needs*, de 1999.

Em relação aos *KITs*, foram definidos dois aspectos principais: aprimorar a classificação de dados durante o tratamento das manifestações; e análise de pontos críticos em todo o processo de tramitação, desde o acolhimento até a resposta final, incluindo a satisfação do manifestante quanto ao tratamento realizado pela OGE-MG.

No caso das *KIQs*, foram levantadas as seguintes perguntas: quais as principais características (dados) fornecidas no relato do manifestante? Como a OGE-MG poderia relacionar todos os dados e transformá-los em informações relevantes? Como coletivizar as informações relatadas, muitas vezes, de forma individual pelo manifestante? Como utilizar as informações levantadas em caráter prescritivo, possibilitando melhorias significativas nas recomendações das Ouvidorias Temáticas? Como relacionar as informações de forma que as recomendações gerem verdadeira mudança nos órgãos de governo, promovendo amplitude para que as soluções dadas pelo governo ultrapasassem a manifestação individual?

No âmbito do processo de trabalho também foram traçadas *KIQs* para dar maior amplitude à análise, como: quais seriam as melhores formas de medir o tempo médio de cada processo, para entendermos os possíveis pontos críticos e problemas técnicos (*time intelligence*)? Como as manifestações se distribuem no território de Minas Gerais e em suas divisões regionais por política (georrefenciamento)? Como padronizar as principais informações na entrada de forma a melhorar as classificações de alta relevância para o ambiente de inteligência? Quais as principais nuances de cada processo do tratamento de manifestações? Que manifestações permanecem em andamento e como podem ser estabelecidas prioridades e foco de atuação?

Para produção das respostas foi essencial que todos os envolvidos tivessem pleno conhecimento das bases de dados geradas pelos três sistemas vigentes à época, e que os responsáveis pelo desenvolvimento do sistema MGOUV estivessem conectados com a plena reprodução dos fluxos da OGE-MG no sistema, e em sua base de dados.

Cada um dos sistemas utilizados pela OGE-MG (TAG, OuvidorSUS, FalaBR e MGOUV) tinha um formato diferente de extração de dados, de forma que cada um demandava um trabalho específico de transformação para permitir a consolidação de dados em uma base unificada, a partir da identificação de pontos de correlação. Essa foi uma das atividades mais complexas do projeto, pois além das dificuldades encontradas para a consolidação, o foco da

equipe de TI era o desenvolvimento e aprimoramento da ferramenta MGOuv, o que limitou o apoio que poderiam dar ao processo. Após a padronização de campos correlatos, a consolidação das quatro bases de dados foi realizado com a ajuda do *PowerQuery*, ferramenta do *PowerBI Desktop* que foi essencial no processo de tratamento de dados.

A partir das respostas levantadas para as *KIQs* foram definidas seis frentes de atuação para o GT, e em decorrência, foram pactuadas seis entregas estratégicas.

A primeira frente de trabalho se relacionava às mudanças necessárias na metodologia de classificação de informações, tendo em vista a falta de padronização entre as Ouvidorias Temáticas. Diante disso, o setor de Coordenação Técnica orientou as equipes sobre a adequada classificação de assuntos (de acordo com a motivação do manifestante) e de procedência (da resposta em relação à demanda registrada), que permite a identificação de oportunidades reais de recomendações aos órgãos. O principal produto dessa frente de atuação foi a padronização e conceituação da nova árvore de assuntos da OGE-MG, migrando de um modelo impreciso de campo único para a utilização de um padrão com três campos de classificação, compostos por macro assunto (política/serviço ou conduta de forma ampla), assunto (política/serviço ou conduta específicos) e subassunto (qualificador dos campos anteriores). Além disso, considerando a ausência de um documento formal com a consolidação de terminologias, cada Ouvidoria Temática utilizava termos e padrões de linguagem específicos. Assim, foi necessária a criação de um vocabulário controlado, com base em Sistemas de Organização do Conhecimento, conceituando as terminologias padronizadas em um glossário, disponibilizado a todos da organização.

A segunda frente de atuação se relacionava à criação e manutenção de um banco de conhecimento que pudesse guardar todas as bases correlacionais e consolidar as informações de governo em blocos de conhecimento. Um dos focos era permitir a análise do ponto de vista de blocos geográficos, tendo em vista que um dos dados fornecidos nas manifestações é o município do fato/do cidadão. Assim, seria possível analisar as manifestações em diferentes distribuições regionais, a partir da política analisada, ou seja, as manifestações da Ouvidoria de Saúde, poderiam ser analisadas não somente através da referência de município, mas pela dinâmica de macrorregionais, microrregionais e unidades regionais da saúde.

A terceira entrega foi o catálogo de fórmulas e indicadores, que consolidou indicadores já existentes (que eram adequados e pertinentes) a novos indicadores desenvolvidos de acordo com as *KIQs*. Foram levantados 13 aspectos de mensuração: canais de entrada, volume de manifestações, status, qualidade, força de trabalho, tempos médios e prazos, satisfação do usuário, eventos, resolubilidade (resolutividade), recomendações, simplificação, resultados e indicadores de risco. Importante destacar os mais relevantes, como os cinco indicadores chave de performance (resolubilidade, tempo médio de encerramento, giro total, performance dos analistas e dispersão de manifestações em andamento) e os três indicadores de nível de serviço (manifestações tratadas em até 10 dias, recomendações pactuadas e conformidade com os procedimentos padrão).

A quarta frente de atuação se relacionava com a criação de uma metodologia de gestão de riscos em ouvidoria. Para tanto, a OGE-MG capacitou a equipe (gratuitamente, pela Escola Nacional de Administração Pública e parcerias internas) para as dinâmicas mais habituais, que foram aplicadas em quatro equipes de Ouvidorias Temáticas em cinco fases: classificação de categorias de riscos e sua hierarquização por impacto geral nas áreas; levantamento de eventos de risco, que foram relacionados à classificação de assuntos; análise de causas e efeitos dos eventos levantados; levantamento do impacto de cada evento nas categorias de risco; e os cálculos finais. Para a classificação da matriz foi utilizado somente o parâmetro de impacto por categoria, sendo que a frequência ou a probabilidade de ocorrência do risco foi automatizada em relação às manifestações recebidas por assunto, ou seja, a partir do próprio controle social, a matriz de riscos se move em relação à frequência e distribui os impactos pelas categorias,

com uma análise automática que leva em conta o volume de registros por assunto nos últimos 12 ou 24 meses.

A quinta entrega foi a definição de indicadores chave de risco (*KRIs*) relacionados com os níveis de risco da matriz, como: o índice de procedência, que mede os resultados das manifestações encerradas nos últimos 12 meses, para compreensão do que se positivou; índices por público, que aponta o nível de impacto em público específico por meio da classificação de assuntos; e índices populacionais, para atender a diversidade territorial do estado de Minas Gerais e ressaltar municípios pequenos com altos índices de registro.

Assim, a partir da dinâmica que gerou a matriz de riscos, quatro painéis com elementos chave foram criados: o mapeamento de riscos por região (georreferenciamento), que demonstra áreas com possíveis situações de riscos e cruza as informações de órgãos e municípios com a média do nível de eventos de risco; o painel de tendência e reincidência, que demonstra os índices de procedência, acúmulo de eventos de riscos por órgãos e pontos de resposta; o painel do radar de alertas, que distribui o recebimento diário de manifestações em um histograma de níveis de risco, demonstrando o volume de manifestações por nível de risco e as situações com maior criticidade; e a matriz de decisões, que examina o nível de risco e as situações de *compliance*, como as manifestações acima do prazo legal, sem movimentação e com eventos de alto risco.

A última entrega acordada foi a construção dos painéis no *PowerBI*, com a especificação de relatórios e a padronização de elementos e visualizações. A concepção dos painéis se baseou em três modelos de análise: painéis descritivos, com informações gerais de caráter quantitativo sobre as manifestações de determinado período que indicam volume de manifestações registradas, encerradas e em andamento, tipo, assunto, perfil do manifestante, e distribuição por municípios, pontos de resposta, entre outros; painéis analíticos, com informações sobre o processo de tratamento de manifestações, com elementos que indicam tempos médios, prazos, resultados, dispersão das manifestações no tempo, entre outros; e painéis prescritivos, com elementos de gestão de riscos e indicadores estratégicos que servem de base para as recomendações aos órgãos e para a sensibilização dos *stakeholders* quanto às oportunidades de melhoria.

É importante ressaltar que, logo após a entrega dos painéis do *PowerBI*, os órgãos e entidades do governo compreenderam a relevância das informações fornecidas e passaram a utilizá-las para tomadas de decisão. Com os modelos finalizados, quatro relatórios foram disponibilizados para todas as Ouvidorias Temáticas, atendendo suas especificidades:

1. Boletim: perspectiva quantitativa e cronológica; demonstra as informações das manifestações recebidas diariamente, na semana atual, mês atual e agregado do ano;

RESULTADOS

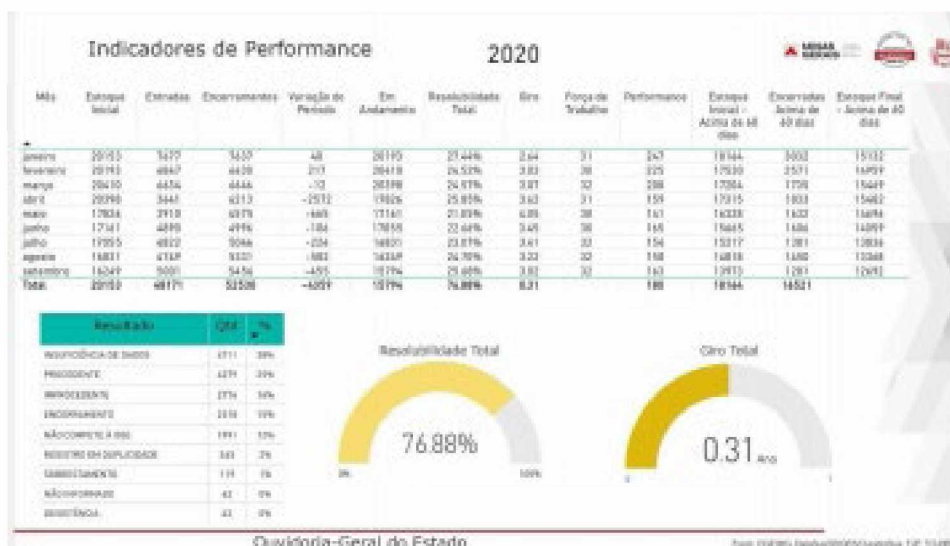
O impacto positivo do desenvolvimento de um modelo de inteligência em ouvidoria foi percebido rapidamente, desde melhorias significativas na classificação de informações, até a sensibilização dos gestores dos órgãos em relação aos prazos de resposta e à utilização das informações para a tomada de decisão.

O primeiro resultado foi o aprimoramento das informações, por meio da padronização das terminologias e sensibilização dos analistas para uso correto do sistema. Ao organizar e disponibilizar as informações sobre o trabalho desenvolvido, de forma que todos observassem os resultados, as equipes ficaram mais sensibilizadas sobre a importância do uso correto das ferramentas disponíveis no sistema e sobre o impacto dos erros e ausência de preenchimento de campos. Houve, assim, uma redução significativa de manifestações sem classificação de assunto por parte dos analistas, melhorando a qualidade dos dados. Além disso, o projeto possibilitou uma ampla reflexão sobre os significados e conceitos de cada um dos elementos de classificação das manifestações, como tipologias e assuntos, tornando cada escolha técnica mais consciente.

Destaca-se, também, a implementação de rotina de diálogo entre a OGE-MG e os gestores das políticas públicas, com base em informações e recomendações. Assim, considerando o aumento da qualidade das informações produzidas, foi criada rotina de apresentação trimestral de balanço entre os Ouvidores Temáticos e os gestores das políticas públicas. Nas apresentações são destacadas informações sobre os principais problemas apresentados pelos usuários, acompanhamento dos processos de tramitação e apresentadas sugestões e recomendações para aprimoramento dos serviços. Nos dois primeiros trimestres de 2020 foram realizadas 22 reuniões para apresentação e discussão de informações entre a OGE-MG e os representantes dos órgãos e entidades do governo. Cabe ressaltar que o novo modelo de relatório permitiu maior contextualização das Ouvidorias Temáticas em relação aos eventos e serviços, o que se materializou em um aumento significativo de recomendações voltadas para oportunidades efetivas de melhoria.

Nesse mesmo sentido, pode-se pontuar a utilização das informações da OGE-MG para a tomada de decisões estratégicas, como no caso de alguns Órgãos de Minas Gerais, que utilizaram as informações produzidas pela ouvidoria como base para a reformulação das suas estruturas organizacionais, em especial, por meio das manifestações relativas a atendimento do público geral. Ocorreram também casos emblemáticos de Secretarias que iniciaram processos de auditoria nos fluxos internos para aprimorar desempenho em relação ao controle social, identificando possíveis pontos de melhoria nos trâmites internos para alcançar maior tempestividade no tratamento das manifestações.

Houve, ainda, uma redução significativa das manifestações em andamento, tendo em vista os impactos da definição de indicadores para acompanhamento periódico e da melhoria da qualidade da visualização das informações. Os indicadores chave de performance, por exemplo, foram determinantes para a sensibilização dos gestores dos órgãos do governo, o que resultou na alteração significativa do acúmulo de passivo, que passou de variação de acúmulo para um panorama de redução, especialmente apoiado na compreensão dos tempos médios e na dispersão das manifestações no tempo.



No período de um ano, entre janeiro de 2019 e janeiro de 2020, houve uma redução de 48,6% na quantidade de manifestações em andamento, ou seja, pendentes de retorno dos órgãos e entidades para serem respondidas aos usuários. Os indicadores de resultado também se consolidaram como uma força motora importante no processo de melhoria das recomendações, pois, a partir da medição dos índices de manifestações procedentes por assuntos (eventos/serviços) foi possível identificar, com precisão, processos em que a alta gestão pudesse vislumbrar oportunidades de melhoria.

Ano	Manifestações Recebidas	Manifestações Encerradas	Variação do Período
2017	58030	57288	742
2018	65195	61870	3325
2019	76479	95454	-18975
2020	53003	56985	-3982

* Os valores de 2020 dizem respeito às manifestações recebidas e encerradas até o dia 18/10/2020.

Em relação ao monitoramento de riscos em ouvidoria, etapa em andamento, sua implementação permitirá que as Ouvidorias Temáticas observem, em tempo real, as características das manifestações registradas e realizem procedimentos de alerta aos gestores das políticas públicas, identificando problemas na prestação dos serviços públicos. Além disso, com o monitoramento de riscos das manifestações será possível realizar o acompanhamento mais sistemático das manifestações identificadas com maior potencial de dano.

Por todo o exposto, o que este *case* apresenta é a síntese das ações realizadas de forma coordenada e harmônica para a implantação de um ciclo de melhorias capaz de remodelar a lógica de funcionamento de uma ouvidoria pública, para que esta, diante de suas finalidades precípuas, possa se consolidar como uma instituição de excelência, oportunizando a participação e o controle social, além de colaborar para o aperfeiçoamento governamental. Toda a documentação produzida ao longo de um ano e meio de dedicação ao projeto está disponível para consulta e maior compreensão dos detalhes e metodologias aplicadas.

Cabe ressaltar que, para dar continuidade ao modelo de inteligência estruturado pelo projeto, o Núcleo de Inteligência da OGE-MG iniciou um novo ciclo para incrementos e ampliação do sistema, em formato de laboratório. Os usuários da ferramenta de BI são

consultados periodicamente e melhorias e customizações são implementadas para oferecer análises qualitativas voltadas para políticas e serviços específicos.

ANEXO B - ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Quando e como surgiram as recomendações estratégicas? Como era o retorno da OGE aos órgãos quanto aos dados obtidos através das manifestações recebidas?
2. Na sua visão, o que muda para os órgãos, no controle e avaliação das políticas públicas, com os relatórios dinâmicos de gestão?
3. Quais são os resultados do Ouvidoria 4.0 observados até então?
4. Na sua visão, as mudanças adotadas podem ser relacionadas com a promoção da integridade no Poder Executivo estadual mineiro?
5. Como o projeto influencia na efetividade do controle social através da Ouvidoria no Estado de Minas Gerais?