

**TÍTULO:** As Ouvidorias Públicas como Ferramenta de Governança para a Gestão Pública

**CATEGORIA PRINCIPAL:** Monitoramento e Avaliação

**SUBCATEGORIA ADICIONAL:** Não se aplica

**NÍVEL DE GOVERNO:** Sub-nacional

## 1- OBJETIVOS

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. A OGE-MG é composta, atualmente, por dez Ouvidorias Temáticas que atuam de forma especializada e harmônica, o que permite a especialização das equipes e garante maior qualidade e eficiência no tratamento das manifestações.

As ouvidorias públicas são fontes imensuráveis de oportunidades de aperfeiçoamento para o governo que podem ser obtidas por meio de dados estruturados, que representam as experiências e avaliações que a população tem dos serviços e agentes públicos. 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 que, exercida em nível estratégico, utiliza-se dos dados oriundos da atividade operacional precípua da ouvidoria para gerar informação, conhecimento e proporcionar melhorias para a qualidade dos serviços prestados.

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. 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 para alcançar o 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.

## 2 - INSPIRAÇÃO

1. Informação recebida de cursos e outras fontes (*b* e *d*)
2. Informações recebidas de outras instituições (*g*)

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. O grande desafio para vencer o problema era identificar ferramentas adequadas 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.

Por fim, além da aprendizagem em ferramentas de *BI* obtidas por meio de cursos específicos, a metodologia do projeto envolveu o levantamento de 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.

### **3 - ATIVIDADES DESENVOLVIDAS**

Para estruturar o sistema de inteligência da OGE-MG, no início do ano de 2019, 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*.

### **4 - 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, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) com servidores de todas as áreas técnicas.

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*). 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 sistemas vigentes à época, e que os responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas utilizados estivessem conectados ao GT, para atuar na reprodução dos fluxos de informações acordados nos sistemas, e assim, em suas bases 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 demandou um grande esforço e concentração para vencer as dificuldades encontradas para a consolidação. Após a padronização de campos correlatos, a consolidação das quatro bases de dados foi realizada com a ajuda da ferramenta da *Microsoft PowerQuery*, embutida no *PowerBI Desktop*, e que o seu conhecimento pelos envolvidos, foi essencial no processo de tratamento de dados.

Foram definidas duas frentes de atuação para o GT, a primeira se relacionava ao conteúdo da informação, com o trabalho voltado para a padronização e normalização das informações classificadas no sistema em relação ao seu contexto. A segunda voltada à agregação volumétrica das informações, produção de dados estatísticos e indicadores.

O foco da frente de conteúdo foi trabalhar nas formas de melhorar o conhecimento gerado a partir do controle contextual das informações extraídas dos sistemas. Diante disso, os envolvidos neste trabalho orientaram as equipes de analistas da OGE, que operam os sistemas diariamente, sobre a adequada classificação nos campos dos formulários dos sistemas, gerando listas padronizadas e conceituadas para que todos pudessem utilizar com facilidade.

A segunda frente de atuação teve o foco no desenvolvimento de análises complexas e com alto potencial de auxílio na tomada de decisão dos gestores responsáveis pelas políticas. A partir dos cruzamentos das variáveis produzidas pelos cálculos de cada elemento classificado, possibilitar visualizações voltadas para a solução de problemas.

## 5 - RESULTADOS PROPOSTOS E ALCANÇADOS

Com as KITs e KIQs definidas e as duas frentes de atuação delimitadas, foram pactuadas seis entregas de produtos estratégicos, que funcionam como protocolos de normalização e produção das informações geradas pelo tratamento das manifestações dos cidadãos:

- A metodologia de classificação das manifestações: padronização adequada de classificação de assuntos (motivação do manifestante), resultados, canais de entrada e local do fato (unidade onde ocorre o que é relatado na manifestação).
- O vocabulário controlado, com base em Sistemas de Organização do Conhecimento, conceituando as terminologias utilizadas pela OGE padronizadas em um glossário, disponibilizado a todos da organização.
- Um banco de conhecimento que guarda as bases externas aos sistemas que se correlacionam e consolidam às informações das manifestações, como dados geográficos (organizações dos sistemas de prestação de políticas e serviços públicos), populações específicas por política pública (volume de alunos por escola para auxílio da área educacional, volume de pessoas privadas de liberdade para área do sistema penitenciário, população geral do estado, entre outros).
- O catálogo de métricas e indicadores, que permite aprofundamento nas respostas das 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. Ainda, foram especificados indicadores chave de performance para cada aspecto (KPIs).
- A avaliação de riscos e oportunidades, a criação de mapas de calor e matriz de riscos sob os parâmetros de impacto (classificados pelos assuntos/motivação das manifestações), e probabilidade de ocorrência (automatizada a partir dos resultados positivados das manifestações concluídas).
- A modelagem dos dados e das visualizações: a partir da compilação das bases de dados geradas pelos sistemas utilizados pela OGE-MG para o tratamento das manifestações e o cruzamento com dados externos (banco de conhecimento) e formação de indicadores, são gerados painéis de visualização das informações com capacidades de dar inteligência ao processo de Ouvidoria.

A partir dos produtos gerados, foi possível a construção dos painéis no *PowerBI*. 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 volumes de manifestações (registradas, concluídas e em aberto) pelas categorias classificadas nos formulários do sistema (tipo, assunto, distribuição por municípios, estabelecimento, órgãos/entidades); painéis analíticos, com informações sobre o processo de tratamento de manifestações, com indicadores de tempos médios, prazos, resultados, dispersão temporal, entre outros; e painéis prescritivos, com elementos da avaliação de riscos e KPIs que servem de base para recomendações e sensibilização dos tomadores de decisão quanto às oportunidades de melhoria.

## 6 - DESAFIOS PENDENTES E SUSTENTABILIDADE

Em relação aos desafios que ainda se encontram pendentes, é possível elencar, principalmente o monitoramento de riscos em ouvidoria. Sua implementação permitirá que as Ouvidorias Temáticas observem, em tempo real, a severidade consolidada das manifestações registradas e realizem procedimentos de alerta aos gestores das políticas públicas, identificando problemas na prestação dos

serviços públicos. O monitoramento sistemático de riscos das manifestações permitirá acompanhamento mais célere de situações identificadas com alto potencial de dano.

Por todo o exposto, o que se 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 sempre em revisão, o que permite que a dinamicidade do tempo não as torne obsoletas, e ficam disponível para consulta e maior compreensão dos detalhes a todos os servidores da OGE, de forma a dar sustentabilidade ao modelo. Cabe ressaltar que, para dar continuidade aos trabalhos realizados, foram estruturados pela OGE ciclos de incrementos e ampliação do modelo, em formato de laboratório.

Os usuários das ferramentas de visualização das informações devem ser consultados periodicamente e melhorias e customizações devem ser implementadas para oferecer análises qualitativas voltadas para políticas e serviços específicos, o que é o verdadeiro desafio para um modelo de inteligência que trabalha com tamanha diversidade de população, políticas e serviços.

A fase inicial do projeto, que teve a concepção de um grupo de trabalho, perdurou por um ano. Atualmente, a iniciativa é continuada em um Laboratório de Inovação permanente no órgão.

## **7 – AUTOR**

### **Breno Gomes Martins Bastos**

Ouvidor Educacional da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais

E-mail: breno.bastos@ouvidoriageral.mg.gov.br

Telefone: +55 (31) 3915-2032

### **Juliana Lara Rodrigues**

Gestora Governamental da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais

E-mail: juliana.lara@ouvidoriageral.mg.gov.br

Telefone: +55 (31) 3915-1992

### **Vinícius Eustaquio Sandim Arruda**

Coordenador do Núcleo de Estatística da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais

E-mail: vinicius.arruda@ouvidoriageral.mg.gov.br

Telefone: +55 (31) 3915-2002

### **Gabriela Câmara Siqueira**

Ouvidora-Adjunta da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais

E-mail: adjunta@ouvidoriageral.mg.gov.br

Telefone: +55 (31) 3915-1993

### **Thamiris Aguiar Maciel**

Ouvidora de Saúde da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais

E-mail: thamiris.maciel@ouvidoriageral.mg.gov.br

Telefone: +55 (31) 3915-2040

**Endereço dos participantes:** Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves - Rodovia Papa João Paulo II, 4001 – Edifício Gerais/12º andar - Belo Horizonte - Minas Gerais - CEP: 31.630-901