

O Relatório de Gestão como ferramenta de avaliação da Ouvidoria

Gabrielle Fernandes Cerqueira

Resumo: As ouvidorias públicas promovem a participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos. Uma das formas de se realizar a avaliação é a publicação dos resultados desses serviços, o que, no caso das ouvidorias, se dá também pela avaliação dos resultados divulgados por meio dos relatórios de gestão. A publicação do relatório de gestão, bem como seu conteúdo mínimo, possui previsão normativa, sendo portanto, obrigatória a sua divulgação. Este trabalho apresenta uma análise dos relatórios de gestão das vinte ouvidorias do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal - SISOUV que mais receberam manifestações em 2021, verificando a aderência dos conteúdos previstos e efetivamente publicados, visando sua efetiva utilização como instrumento de avaliação. Para obtenção dos resultados foram utilizadas as técnicas de análise de conteúdo e o método quantitativo para agrupamento das informações coletadas nos relatórios de gestão publicados pelas ouvidorias em 2022, com dados das atividades realizadas em 2021.

Palavras-chave: ouvidorias; relatórios de gestão; avaliação de serviços.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo abordará a ouvidoria pública como uma das demonstrações de modernização do Estado, no sentido de promover, entre outros, a participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos. Segundo a Lei nº 13.460, de 2017, o serviço público é a “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública” (BRASIL, 2017).

Conforme o conceito, os serviços públicos impactam diretamente na vida da sociedade. Nesse sentido, é importante que os serviços da unidade sejam acompanhados e avaliados pelos usuários. Uma das formas de se realizar essa avaliação é por meio do relatório de gestão.

Serão apresentados, inicialmente, os normativos que determinam a frequência e as informações mínimas que deverão ser apresentadas nesses relatórios, visando sua uniforme e adequada divulgação para a sociedade. Em seguida serão avaliados os relatórios de gestão das vinte unidades de ouvidorias, integrantes do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal – SISOUV, que mais receberam manifestações em 2021. O objetivo da avaliação é verificar a aderência dos relatórios ao previsto nos normativos elaborados pela Controladoria-Geral da União – CGU.

Espera-se que o presente trabalho contribua para a percepção das ouvidorias em relação à importância do relatório de gestão como forma de avaliação dos seus serviços e de aproximação com a sociedade.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Avaliação de serviços públicos

A ouvidoria pública é uma das demonstrações de modernização do Estado, no sentido de promover a transparência das ações e, principalmente, a participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos.

Existem várias formas de realizar a avaliação dos serviços públicos: por meio de pesquisas de satisfação, por meio de registro de reclamações, por meio dos conselhos de usuários dos serviços públicos, previstos na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, ou até mesmo por meio da publicação dos resultados desses serviços.

As avaliações são parte fundamentais do ciclo de vida dos serviços e possuem como resultado, entre outros, o aumento da confiança nos governos e o aumento no engajamento e desenvolvimento da capacidade crítica do cidadão. Realizar avaliações dos serviços aproxima o usuário pois “cria a expectativa por melhorias nos serviços e isso produz efeitos de cobrança por parte do usuário/cidadão sobre todos aqueles envolvidos na prestação do serviço” (ENAP, 2020).

Um das formas de avaliação dos serviços prestados pelas ouvidorias públicas é a análise dos dados apresentados em seus relatórios de gestão. Por meio desses relatórios a sociedade pode acompanhar os resultados das ações das unidades, suas principais conquistas e as principais dificuldades enfrentadas.

Conforme apresenta Barreto (2016), a ouvidoria faz parte da gestão do órgão e seus relatórios propiciam que o cidadão possa conhecer mais sobre os serviços que lhe são prestados.

Dessa forma, a presente pesquisa debruçou-se em analisar a adequação dos relatórios de gestão das ouvidorias públicas ao preconizado pela legislação, visando sua efetividade como instrumento de avaliação dos serviços prestados pelas unidades do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – SISOUV que mais receberam manifestações no ano de 2021.

2.2. Relatório de Gestão

O relatório de gestão é peça chave para a transparência das ações das ouvidorias públicas perante os usuários de serviços públicos. É por meio do relatório que a ouvidoria divulga as informações dos serviços realizados no ano anterior.

A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa do usuário de serviços públicos da administração pública, prevê:

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:

I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e

II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos. (BRASIL, 2017, p. 5)

A Lei nº 13.460/2017 apresenta ainda as informações mínimas que o relatório de gestão deve apresentar:

Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos:

I - o número de manifestações recebidas no ano anterior;

II - os motivos das manifestações;

III - a análise dos pontos recorrentes; e

IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

Parágrafo único. O relatório de gestão será:

I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e

II - disponibilizado integralmente na internet. (BRASIL, 2017, p. 6)

Tais exigências demonstram que o órgão controlador espera que o relatório possua um núcleo de informações mínimas, visando a informação da sociedade sobre o trabalho executado pela unidade de ouvidoria de cada órgão da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2017).

Ainda de acordo com a legislação acima citada, a Controladoria-Geral da União - CGU editou a Portaria nº 581, de 9 de março de 2021, que estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Segundo a Portaria, em seu Art. 7º, XVII, são atividades de ouvidoria, entre outras “produzir anualmente o relatório de gestão”. (BRASIL, 2021).

A Portaria nº 581/2021, prevê ainda, em seu Art. 52:

Art. 52. As unidades do SisOuv deverão elaborar relatórios de gestão com periodicidade mínima anual, a ser publicado no sítio eletrônico do órgão ou entidade até o primeiro dia do mês de abril de cada ano, abrangendo informações referentes ao ano anterior.

§ 1º O relatório anual de gestão deverá conter, ao menos:

I - informações sobre a força de trabalho da unidade de ouvidoria;

II - o número de manifestações recebidas no ano anterior;

III - análise gerencial quanto aos principais motivos das manifestações;

IV - a análise dos problemas recorrentes e das soluções adotadas;

V - informações acerca do funcionamento de seus conselhos de usuários de serviços públicos; e

VI - ações consideradas exitosas, principais dificuldades enfrentadas, propostas de ações para superá-las, responsáveis pela implementação e os respectivos prazos.

§ 2º O relatório anual de gestão deverá ser encaminhado à autoridade máxima do órgão ou entidade a que esteja vinculada a unidade do SisOuv (BRASIL, 2021, p. 18).

Dessa maneira, dado o arcabouço legislativo sobre o tema, optou-se por realizar a análise dos relatórios de gestão à luz das exigências previstas na Portaria nº 581/2019, por considerar que o previsto na Lei nº 13.460/2017 está abrangido pelo normativo mais recente.

2.3. Definição da amostra

Definiu-se, primeiramente, que seriam analisados os relatórios publicados em 2022, referentes aos dados produzidos pelas unidades de ouvidoria no ano de 2021, por serem os mais recentes.

Para a definição da amostra, verificou-se quais unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal - SISOUV receberam mais manifestações no ano de 2021. O levantamento da informação foi realizado por meio do Painel Resolveu1, ferramenta que compila as informações sobre as manifestações de ouvidoria das unidades do Sistema. Para a extração da informação foi utilizado o filtro de data (de 01/01/2021 a 31/12/2021) e selecionada, no menu “ranking” a opção “quantidade”. Os resultados obtidos foram:

TABELA 1 • QUANTIDADE DE MANIFESTAÇÕES POR UNIDADE DE OUVIDORIA (2021)

UNIDADE DE OUVIDORIA	Nº DE MANIFESTAÇÕES
Ministério da Cidadania - MC	169.024
Ministério da Economia - ME	160.118
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	108.032
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	34.377
Ministério da Infraestrutura - MINFRA	17.728
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP	14.813
Departamento da Polícia Federal - DPF	11.859
Banco Central do Brasil - BACEN	11.394
Ministério da Saúde - MS	11.200
INMETRO	9.106
Ministério da Educação - MEC	8.179
Comando do Exército - CEX	7.209
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	6.472
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	6.194
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	5.876
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	5.650
Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF	5.563
Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN	5.389

UNIDADE DE OUVIDORIA	Nº DE MANIFESTAÇÕES
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	5.037
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	4.958

Fonte: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2022. Fonte: Painel Resolveu, 2022

Após o levantamento das vinte unidades de ouvidoria que mais receberam manifestações no ano de 2021, passou-se à etapa de coleta dos relatórios de gestão das unidades. Tendo em vista as restrições impostas pela legislação eleitoral para o período de de 2 de julho a 2 de outubro do presente ano, a busca pelos relatórios nas páginas dos órgãos não se mostrou efetiva. Dessa forma, foram realizados vinte pedidos de acesso à informação, por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR, no dia 16 de agosto de 2022.

Após o recebimento das respostas, passou-se à análise dos dados, conforme apresentado a seguir.

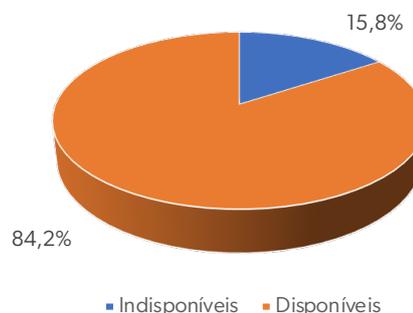
Esclarece-se que, embora o INSS conste na listagem acima apresentada, seus resultados são apresentados de maneira agregada aos do Ministério da Economia, pois conforme o Decreto nº 10.761, de 30 de dezembro de 2021, os serviços de ouvidoria continuaram contando com o apoio administrativo do ME após a criação do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Dessa forma, a amostra inicialmente prevista em vinte unidades de ouvidoria foi adaptada para dezenove unidades.

2.4. Resultados obtidos

2.4.1. Disponibilidade do relatório de gestão

O primeiro ponto avaliado refere-se à disponibilidade do relatório de gestão. Conforme determinado pela Portaria nº 581/2021, as ouvidorias devem publicar o relatório de gestão “até o primeiro dia do mês de abril de cada ano, abrangendo informações referentes ao ano anterior” (BRASIL, 2021, p.18).

FIGURA 1 • DISPONIBILIDADE DO RELATÓRIO DE GESTÃO



Fonte: Pedidos de acesso à informação.

Segundo os pedidos de acesso à informação formulados, os seguintes órgãos não haviam publicado seu relatório de gestão, até 16 de agosto de 2022: Comando do Exército - CEX, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre – DNIT.

Ainda sobre esse ponto, vale ressaltar que o DEPEN apresentou relatório de gestão para o biênio 2020/2021, em desacordo com a legislação que prevê a periodicidade anual da publicação.

2.4.2. Número de manifestações recebidas no ano anterior

Segundo a Lei nº 13.460/2017 e a Portaria nº 581/2021, as ouvidorias deverão apresentar em seus relatórios o quantitativo de manifestações recebidas no ano anterior. Após análise do item verificou-se que todas as unidades de ouvidoria que publicaram o relatório de gestão apresentaram a informação.

2.4.3. Motivos das manifestações

O levantamento dos motivos que ensejaram o registro de manifestações nas ouvidorias públicas também é um ponto relevante e obrigatório, segundo os dois normativos que tratam sobre o relatório de gestão. Verifica-se que, assim como o número de manifestações recebidas no ano anterior, o levantamento dos motivos das manifestações é apresentado por todas as unidades de ouvidoria que publicaram seus relatórios de gestão.

2.4.4. Análise dos problemas recorrentes e das soluções adotadas

Embora previsto na Portaria nº581/2021, a análise dos problemas recorrentes e das soluções adotadas não foi realizada pela maioria das unidades em seus relatórios, conforme apresentado a seguir:

FIGURA 2 • INFORMAÇÃO SOBRE PROBLEMAS RECORRENTES



Fonte: Relatórios de Gestão.

Foram consideradas, nesse ponto, as informações produzidas pelas unidades sobre a ocorrência de problemas recorrentes nos serviços oferecidos pelos órgãos aos quais estão vinculadas. Ressalta-se que, do total de ouvidorias que apresentou a informação (7 unidades), 29% (2 unidades) não informou sobre as soluções adotadas para a resolução desses problemas.

Infere-se, de acordo com os dados acima apresentados, que há dificuldades no levantamento da informação por parte das ouvidorias.

2.4.5. Informações acerca do funcionamento de seus conselhos de usuários

De acordo com a Lei nº 13.460/2017, os conselhos são instâncias de participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos (BRASIL, 2017).

Segundo a Portaria nº581/2021, o relatório de gestão deve apresentar informações acerca do funcionamento desses conselhos, o que foi atendido pela maior parte dos relatórios apreciados:

FIGURA 3 • INFORMAÇÕES SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS



Fonte: Relatórios de Gestão.

Embora 57% das unidades tenham apresentado informações sobre o funcionamento dos conselhos de usuários, ressalta-se que apenas 47% afirmaram ter realizado a avaliação dos serviços, o que demonstra que a criação dos conselhos dos usuários e a realização de avaliação de serviços se mostra como um grande desafio para as ouvidorias públicas, tendo em vista as diversas etapas previstas para sua constituição e funcionamento.

2.4.6. Ações exitosas, principais dificuldades enfrentadas, propostas de ações para superá-las, responsáveis pela implementação e os respectivos prazos

O último ponto de análise refere-se ao inciso VI do art.52 da Portaria nº 581/2021. Para uma análise adequada das informações, optou-se por desmembrar a informação.

Inicialmente verificou-se o total de ouvidorias que apresentou o relato de ações consideradas exitosas, conforme demonstrado a seguir.

FIGURA 4 • INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES CONSIDERADAS EXITOSAS



Fonte: Relatórios de Gestão.

Conforme demonstra a figura acima, a maioria das unidades (73%) apresentou informações sobre suas ações consideradas exitosas. Considerando que três unidades não elaboraram o relatório de gestão até a produção desta pesquisa, chegamos ao número de 87% de informação nos relatórios publicados. O mesmo resultado, no entanto, não é alcançado quando se trata de apontar as principais dificuldades enfrentadas pelas ouvidorias:

FIGURA 5 • INFORMAÇÕES SOBRE AS DIFICULDADES ENFRENTADAS



Fonte: Relatórios de Gestão.

Conforme apresentado acima, apenas 31% dos relatórios dispunham de informações sobre as dificuldades enfrentadas pelas ouvidorias. Pelo resultado apresentado, fica evidente que as unidades possuem restrições para expor as dificuldades que ocorreram durante o ano avaliado. 53% das unidades não apresentaram informações sobre a ocorrência de avaliação de serviços. Tal dado permite a inferência de que houve dificuldade de realização

dessas avaliações, porém, na maioria dos relatórios, os pontos de dificuldade não foram explicitados.

Ainda ao encontro da informação apresentada, somente quatro unidades (21%) apresentaram proposta de ação para superação das dificuldades apresentadas, duas unidades (10,5%) apresentaram quem seriam os responsáveis pela implementação das propostas de ação elencadas, porém nenhuma unidade apresentou prazo para a adoção dessas medidas.

3. CONCLUSÃO

A ouvidoria pública é um elemento de modernização do Estado. Sua instituição gera, entre outros resultados, a participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos.

Uma das formas de se realizar a avaliação dos serviços prestados pelas ouvidorias é a análise dos dados divulgados por meio de seus relatórios de gestão. Por meio desses relatórios a sociedade pode se aproximar das ouvidorias e dos serviços públicos ofertados, conhecendo seus resultados, ações exitosas e principais dificuldades.

A publicação do relatório de gestão, bem como seu conteúdo mínimo, possui previsão normativa, sendo portanto, obrigatória a sua divulgação.

Conforme os resultados apresentados ao longo do trabalho, alguns conteúdos já se apresentam de maneira uniforme nos relatórios gestão, como a quantidade de manifestações recebidas, os assuntos mais abordados nas manifestações e a composição das equipes de trabalho das unidades.

Outros temas, porém, se apresentam de maneira irregular na amostra analisada, principalmente os que tratam sobre os problemas recorrentes apontados nas manifestações e sobre as dificuldades existentes nos trabalhos de ouvidoria.

É importante que as unidades criem elementos de monitoramento desses pontos e que fique demonstrado que, como em qualquer outro serviço público, a ocorrência de dificuldades faz parte dos processos de trabalho e seu reconhecimento permite que novas soluções sejam buscadas, oportunizando a melhoria contínua na prestação de serviços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Francisco Assis Santos Mano. A Importância da ouvidoria para o serviço público: o caso da Previdência Social. Ouvidoria pública brasileira : reflexões, avanços e desafios / organizadores: Ronald do Amaral Menezes, Antonio Semeraro Rito Cardoso. – Brasília: Ipea, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa do usuário de serviços públicos da administração pública. Brasília, DF. 2017.

BRASIL. Portaria nº 581, de 9 de março de 2021. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Avaliação da qualidade de serviços como base para gestão e melhoria de serviços públicos. Brasília, DF. 2020. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6625/1/Módulo%201%20-%20Visão%20geral%20sobre%20serviços%20e%20avaliação%20de%20serviços%20público%20s.pdf>>.