

# ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS EM REDE

Aline Cerqueira<sup>1</sup>

Márcia Nascimento<sup>2</sup>

Patrícia Stevanin<sup>3</sup>

Paulo Henrique Araújo Lima<sup>4</sup>

---

## **Resumo**

Este artigo apresenta uma análise sobre os instrumentos de avaliação utilizados pelas redes de ouvidorias públicas para mensurar o desempenho das ouvidorias setoriais. Para este estudo foram analisados os relatórios de gestão das redes de ouvidorias dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, Santa Catarina e do Distrito Federal, publicados no ano de 2021, como amostra representativa das cinco macrorregiões brasileiras. O estudo tem como objetivo verificar a adequação desses relatórios em relação às normativas que determinam as informações mínimas que deverão ser neles apresentadas, segundo a Lei nº 13.460, de 2017, e identificar a existência de outras informações complementares que podem se configurar como critérios de avaliação da prestação desse serviço público. Para a análise da amostra, optou-se por um estudo comparativo com técnicas de análise de conteúdo, que permitiram identificar as similitudes e diferenças existentes nos relatórios de gestão, por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa dos dados coletados. Os resultados apontam para diferenças relativas à quantidade e à qualidade da informação prestada e à existência de outras informações e/ou critérios que podem ser utilizados como variáveis na avaliação das ouvidorias públicas em rede e, assim, contribuir para o aprimoramento da gestão e da governança.

**Palavras-chave:** Redes de ouvidoria. Redes de governança. Instrumentos de avaliação. Relatórios de gestão. Prestação de serviço público.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p91-105

---

1 Pedagoga. Diretora de Ouvidoria da Subcontroladoria de Ouvidoria da Prefeitura de Belo Horizonte. (cerqueira.alinemendes@gmail.com)

2 Pedagoga. Ouvidora do Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado do Rio de Janeiro. (1marcia.nascimento@gmail.com)

3 Psicóloga. Ouvidora da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô. (patriciastevanin@yahoo.com.br)

4 Especialista em Gestão Social. Ouvidor da Secretaria de Proteção Social do Estado do Ceará. (pauloharaujol10@gmail.com)

---

### **Abstract**

This paper analyzes the evaluation tools used by public ombudsman networks to measure the performance of sectoral ombudsman offices. For this study, the management reports of the ombudsman networks of the states of Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, Santa Catarina, and the Federal District published in 2021 were analyzed as a representative sample of the five Brazilian macro-regions. The study aims to verify the adequacy of these reports concerning the regulations that determine the minimum information that must be presented in them, according to Law nº 13,460 of 2017, and to identify the existence of other complementary information that can be configured as criteria for evaluating the provision of this public service. The sample was analyzed by means of a comparative study employing content analysis techniques, which made it possible to identify similarities and differences in the management reports using a qualitative and quantitative approach to the data collected. The results point to differences regarding the quantity and quality of the information provided and the existence of other information and/or criteria that can be used as variables in evaluating public ombudsman networks and thus contribute to improving management and governance.

**Keywords:** Ombudsman networks. Governance networks. Evaluation instruments. Management reports. Public service.

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o conceito da abordagem de redes, segundo LOPES e BALDI (2009), fundamentam-se em três escolas de pensamento: na sociologia, segundo a qual os padrões de interação e comunicação são elementos cruciais para compreender a vida social; na antropologia, em que se destaca o papel do conteúdo das interações, as condições sob as quais elas acontecem e sua evolução ao longo do tempo; e, por último, na teoria dos papéis de Katz e Kahn, de acordo com a qual conjuntos de papéis se sobrepõem e se ligam. Como as questões sobre redes são complexas e perpassam várias dimensões, e dada a necessidade de delimitar o escopo desta pesquisa, foi utilizado o conceito de rede como forma de governança e como mecanismo alternativo para a implementação de políticas intersetoriais no âmbito do Estado brasileiro.

Nessa perspectiva, elas podem ser estudadas a partir de duas abordagens: a primeira, referente às questões relacionadas às redes para elaboração de uma estratégia analítica e de um conjunto de heurísticas voltadas para a análise de questões sociais complexas, que trata a especificidade de redes como perspectiva de análise; a segunda, caracterizada pelo conceito de redes para representar novas formas de governança (POWELL e SMITH-DOERR, 1994), que vem sendo amplamente utilizada no setor público, equiparando-se a outras opções estruturais, como a decisão de verticalizar ou terceirizar as atividades de uma organização. Nessas redes, questões são solucionadas por um conjunto de atores, em que a governança se vincula ao processo de orientação e interação entre esses agentes, de forma mais ou menos horizontal, rápida e eficiente.

No setor público, as redes constituem uma estratégia para a organização e fomento da inovação, como forma de governança capaz de contribuir para o crescimento econômico, a elevação da capacidade governamental e de resolver problemas por meio do incremento da qualidade e da eficiência do serviço público (CAVALCANTE e CAMÕES, 2017; ISIDRO, 2018; MONTEZANO e ISIDRO, 2020). Nesse âmbito, destacam-se as chamadas “redes de ouvidorias”, fóruns de integração das ouvidorias públicas que reúnem um objetivo comum de cooperação, das necessidades a serem atendidas em relação ao público-alvo e do conjunto de serviços que ofertam à sociedade. Caracterizam-se por serem homogêneas em relação ao perfil das instituições que as compõem, pelos princípios de horizontalidade e pela descentralização dos processos que visam a consolidação de uma agenda nacional de ouvidoria pública.

As pesquisas relacionadas aos estudos sobre governança em rede centram-se, em sua grande maioria, nos atributos dos atores em rede e na forma e no conteúdo dos seus relacionamentos em um determinado contexto institucional. A partir da análise da literatura na área, observa-se a necessidade de analisar outros elementos relacionados às redes de governança, seus entes e os processos que as perpassam, por exemplo, como as redes avaliam os entes participantes, as ouvidorias setoriais, por meio dos relatórios de gestão de ouvidoria, considerando que a avaliação de políticas públicas é de grande importância para subsidiar a gestão no que concerne à formulação, ajustes, manutenção ou interrupção dessas políticas. Para esta análise foi selecionada uma amostra composta de cinco relatórios de gestão das redes de ouvidorias dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, Santa Catarina e do Distrito Federal, do ano de 2021, disponibilizados na internet, que permitirá um estudo comparativo, a fim de identificar possíveis semelhanças e diferenças em relação às informações e dados apresentados, e observar a adequação desses relatórios às normativas

que determinam as informações mínimas que deverão ser apresentadas, de acordo com a Lei nº 13.460/2017, e a existência de outras informações e/ou critérios que complementam essa avaliação, por meio de um viés quantitativo e qualitativo.

Espera-se, portanto, que este estudo possa contribuir com as pesquisas sobre as redes de ouvidorias públicas, com foco nos instrumentos de avaliação utilizados, para aferir a qualidade dessas ouvidorias e a forma como esses resultados são utilizados nos sistemas de governança.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Ouvidorias e Redes de Governança**

Um dos conceitos que se aplicam à questão de redes de cooperação, como, por exemplo, as redes de ouvidorias, é o proposto por SANTOS (1997), que se refere à governança como padrões de articulação e de cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações entre e por meio das fronteiras do sistema econômico, incluindo nessas relações as redes informais. A governança de redes depende das características do projeto de formação de rede, de seu nível de autonomia e do serviço público prestado. Os estudos apontam para a existência de variáveis fundamentais na organização de redes públicas de cooperação, como aquelas relacionadas aos atores envolvidos, caráter das relações, foco de atuação, processo, princípios e valores, interações, ambiente, engajamento e racionalidade.

A composição de uma rede depende do tipo de serviço prestado, considerando as necessidades que devem ser atendidas e, fundamentalmente, do objetivo comum da cooperação. Dessa forma, as redes de ouvidorias se caracterizam como redes homogêneas, pois ofertam o mesmo “produto”, ou seja, atuam na prestação de serviço público para o bem-estar do cidadão, em conformidade com a ótica legal e transparente da instituição. A articulação das ouvidorias em rede tem, portanto, a finalidade de aliar interesses em comum, ao resolver problemas complexos das instituições, reconhecendo que não conseguirão alcançar os objetivos isoladamente. Elementos como a transparência das relações, confiabilidade e compartilhamento de valores são pilares importantes para melhorar sua eficácia. Sob este último aspecto, destaca-se a governança vinculada ao processo de interação e de orientação que ocorre nessas redes de atores, como aponta a definição de Klijn e Koppenjan:

Redes de governança como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes, que se agrupam em torno de problemas de políticas, um programa de políticas e/ou um conjunto de recursos e que são formados, mantidos e alterados através de uma ou mais séries de interações. (KLIJN e KOPPENJAN, 2016, p. 11, tradução nossa, *apud* SALDANHA *et al.*, 2020. p. 217.)

Considerando esse conceito, as redes de ouvidorias constituem-se como redes de governança, cujos atores atuam na busca de trocas de informações, na maximização dos recursos disponíveis e de objetivos compartilhados. O processo de governança envolve a identificação de metas e de meios para alcançá-las, tornando-se um importante referencial porque avalia, direciona e monitora a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Esse processo, no entanto, necessita de instrumentos gerenciais que tornem públicas as informações, tal como destacam DURIGON e DIEHL (2014), quando comentam que as controladorias podem contribuir para a governança corporativa por meio de instrumentos gerenciais

e de relevantes informações tornadas públicas em seus relatórios, em que se articula o planejamento com o processo de tomada de decisão. Nesse escopo, os relatórios de gestão de ouvidoria são instrumentos que contribuem para a governança, na medida em que a rede em si é considerada como uma unidade de análise.

Em face dessa discussão, observa-se a existência de uma organização formal que administra, gera e coordena as redes de ouvidorias e suas atividades, no caso em questão, as controladorias estaduais. Essa organização formal permite a geração de relatórios de gestão que incluem as informações relativas às ações das ouvidorias setoriais, destacadas no Artigo 13 da Lei nº 13.460/2017:

As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I – promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II – acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III – propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- IV – auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- V – propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- VI – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- VII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes. (BRASIL, 2017)

Nesses termos, o relatório de gestão de ouvidoria é um documento imprescindível, por meio do qual as redes podem avaliar os resultados alcançados, verificar sua eficácia e contribuir para uma governança compartilhada. Os resultados não devem estar focados apenas na resolução do problema público, mas também nos benefícios para a sociedade, para as organizações e para a própria rede, de modo a refletir o incentivo para que as instituições considerem esse tipo de articulação em vez da realização do serviço por conta própria. Nessa perspectiva, as redes podem ser analisadas por meio de seus relatórios de gestão, com foco na avaliação, tema que será tratado no tópico subsequente.

## **2.2 Mecanismos de Avaliação de Ouvidorias em Rede: O Relatório de Gestão como Instrumento de Avaliação**

Os movimentos de reforma do aparelho administrativo do Estado, ocorridos na última década do século XX, demandaram uma redefinição de seu papel e a implantação de mecanismos de gestão mais modernos e eficientes que passaram a incluir a avaliação dos serviços públicos. Essas iniciativas modernizadoras da administração pública surgiram logo após o processo de redemocratização, no qual se inseriu o processo de expansão das ouvidorias públicas como forma de ampliar a participação social e contribuir para o relacionamento entre governo e sociedade. Segundo CARDOSO (2010), a ouvidoria pública torna-se um lócus privilegiado para que a sociedade civil e o Estado possam agir em parceria, cada um facilitando a ação do outro, mas também exercendo um controle recíproco.

Nesse contexto, a avaliação dos serviços públicos apresenta-se como um instrumento relativo à investigação (qualitativa e/ou quantitativa) da qualidade do serviço e à satisfação do usuário sobre o que foi prometido (expectativa) *versus* a experiência concreta durante a jornada de consumo do serviço. Dessa forma, a avaliação evidencia os resultados de um determinado programa ou projeto, podendo ser utilizada pelo gestor para fundamentar decisões, já que a coleta de informações confiáveis permite a identificação de aspectos que necessitam de melhoria e/ou reformulação dos processos internos, da tecnologia utilizada e da legislação pertinente.

A administração pública passou a implementar, portanto, estruturas organizacionais e modelos de gestão que substituíssem a antiga administração burocrática, concentrada nos processos, por um modelo gerencial, orientado para o cidadão e para a obtenção de resultados. Esse modelo de gestão por resultados é o que aproxima esse tipo de administração da avaliação. A avaliação constitui uma ferramenta indispensável à aferição da qualidade do serviço público prestado, na medida em que gera informações que possibilitam a análise dos resultados e a reorientação das ações inicialmente propostas. Segundo Costa e Castanhari,

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com o Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. (COSTA e CASTANHARI, 2003, p. 972)

No âmbito das redes de ouvidorias públicas, a avaliação configura-se como avaliação de desempenho por resultados, na medida em que procura verificar o alcance de seus objetivos, aferidos por meio do monitoramento a respeito da eficiência, eficácia e efetividade do serviço prestado. Apresentadas em um relatório de gestão, as informações revelam o desempenho das atividades de ouvidoria, sua performance, os objetivos alcançados e os resultados obtidos em um determinado período, permitindo que a sociedade possa acompanhar o desempenho das ações desenvolvidas. São, portanto, um importante instrumento de transparência e avaliação das ações executadas.

Do ponto de vista normativo, as ouvidorias encaixam-se nos preceitos da Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa do usuário de serviços públicos da administração pública, que discorre em seu Artigo 15 sobre as principais informações 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)

Espera-se, portanto, que o relatório de gestão contenha um núcleo de informações mínimas, por meio das quais seja possível aferir e/ou avaliar o trabalho e/ou o serviço prestado 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). É nesse contexto que se inserem os objetivos desta pesquisa apresentados nos tópicos subsequentes.

## 2.3 Definição da Amostra e Análises

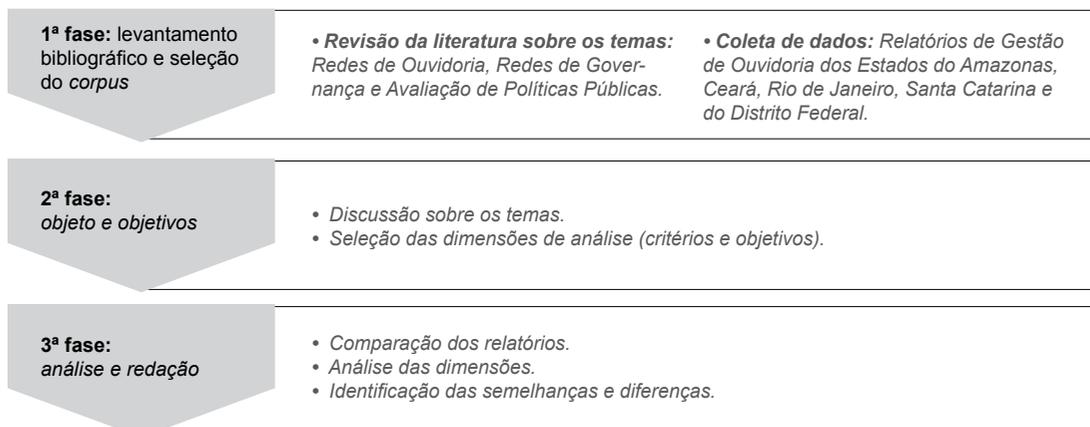
Conforme indicado na introdução, este é um estudo de metodologia comparativa, de natureza quantitativa e qualitativa, atendendo ao caráter descritivo de analisar os relatórios de gestão de ouvidoria como instrumentos de avaliação. Para a definição da amostra, optou-se pela análise dos relatórios referentes ao exercício de 2021 de cinco redes de ouvidorias públicas brasileiras, dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro e Santa Catarina, e do Distrito Federal, como amostra representativa de cada uma das macrorregiões geográficas do Brasil. Todos esses relatórios estão disponibilizados na internet e no Portal de Transparência dos Estados e do Governo do Distrito Federal, sendo, portanto, de conhecimento e acesso públicos, conforme determina a Lei nº 13.460/2017.

A análise realizou-se com foco nos seguintes objetivos:

1. Explicar a relação entre redes públicas de ouvidoria, governança e avaliação de políticas públicas, por meio da revisão da literatura sobre esses temas.
2. Realizar uma análise comparativa das informações avaliadas, a fim de identificar as similitudes e diferenças entre os relatórios das redes analisadas.
3. Verificar se o critério objeto de avaliação da ouvidoria representa uma variável qualitativa ou quantitativa e a existência de outros critérios e/ou instrumentos complementares à avaliação.
4. Analisar a existência de informações mínimas nos relatórios de gestão, em conformidade com a legislação em vigor e de outras informações e/ou critérios de avaliação referentes à atuação das ouvidorias públicas em rede, nos relatórios de gestão.

Para a obtenção dos dados e considerando o quantitativo de relatórios, optou-se por uma busca manual, que permitiu verificar cada uma das informações disponibilizadas nos documentos que contivessem dados numéricos e/ou percentuais relativos aos serviços prestados pelas ouvidorias setoriais de cada rede.

Demonstramos abaixo o percurso metodológico dessa pesquisa:



### 2.3.1 Análise das informações mínimas exigidas pela legislação em vigor

Em relação às redes de ouvidoria analisadas, destacam-se as seguintes informações obtidas a partir da amostra coletada, conforme apresentado na Tabela 1:

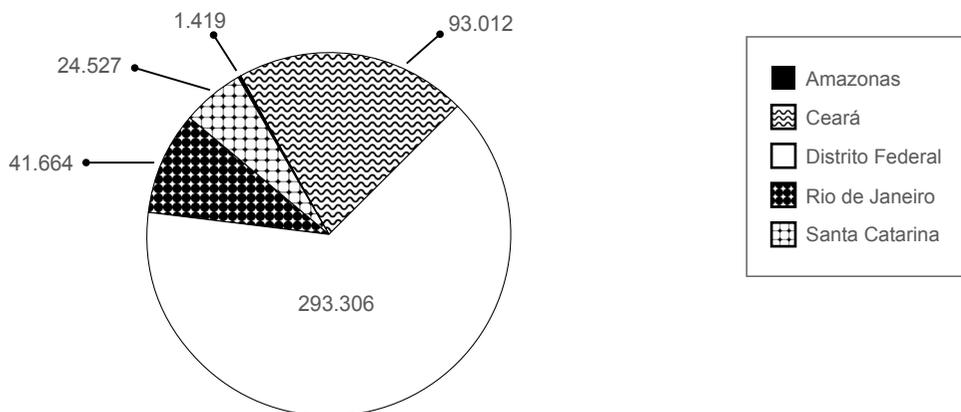
**Tabela 1 – Descritivo das redes de ouvidorias**

<b>DESCRIPTIVO DAS REDES DE OUVIDORIAS</b>	
<b>Amazonas</b>	As ouvidorias estão vinculadas ao órgão central do Sistema Estadual de Ouvidorias, coordenado pela Controladoria-Geral do Estado do Amazonas, que supervisiona as atividades setoriais de ouvidoria do Governo do Estado. Não há registro de informações relativas ao quantitativo de unidades de ouvidoria vinculadas ao Sistema Estadual de Ouvidorias.
<b>Ceará</b>	A rede estadual de ouvidorias, regulamentada por meio do Decreto Estadual nº 33.485/2020, é composta de 62 ouvidorias setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, sendo coordenada pela Controladoria e Ouvidoria-Geral (CGE), enquanto órgão central.
<b>Rio de Janeiro</b>	A rede de ouvidorias e transparência do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, composta de 57 unidades de ouvidorias setoriais e 7 ouvidores ponto-focais, é vinculada à Ouvidoria e Transparência-Geral do Estado do Rio de Janeiro (OGE).
<b>Santa Catarina</b>	A rede é composta de 14 ouvidorias setoriais, 29 ouvidorias seccionais, vinculadas ao Núcleo Técnico do Sistema de Ouvidoria, da Controladoria-Geral do Estado, órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e Ouvidoria, com atribuição de coordenar as ouvidorias setoriais e seccionais do Poder Executivo Estadual.
<b>Distrito Federal</b>	A rede do Governo do Distrito Federal, criada em 2012, é vinculada à CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Não constam no relatório informações relativas ao número de ouvidorias vinculadas à rede.

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidoria.

Para a análise, realizou-se, inicialmente, a checagem das informações mínimas indicadas no Artigo 15 da Lei nº 13.460/2017 (o número de manifestações recebidas no ano anterior, os motivos das manifestações, a análise dos pontos recorrentes e as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas).

**Figura 1 – Número de manifestações recebidas no ano anterior**



Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidoria.

Em relação aos motivos das manifestações, para fins desta análise considera-se o assunto da manifestação.

**Tabela 2 – Motivos das manifestações**

	MOSTRA				
	Amazonas	Ceará	Distrito Federal	Rio de Janeiro	Santa Catarina
<b>MOTIVOS DAS MANIFESTAÇÕES</b>	Todos os relatórios apresentaram algum dado referente aos assuntos mais demandados.				
	Apresenta a frequência e o percentual dos assuntos mais demandados, porém sem classificação por tipo e/ou natureza da manifestação.	Indicação de dados estatísticos sobre o motivo das manifestações, com classificação geral dos assuntos mais demandados categorizados por tipo e/ou natureza da manifestação.	Apresenta os assuntos mais demandados, classificados por tipo e/ou natureza da manifestação, porém, não informa os dados percentuais e/ou quantitativos.	Indicação de dados estatísticos, com classificação geral dos assuntos mais demandados categorizados por tipo e/ou natureza da manifestação.	Indicação de dados estatísticos, com classificação geral dos assuntos mais demandados categorizados por tipo e/ou natureza da manifestação.

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidorias.

Verificou-se a existência de informações relativas aos assuntos mais recorrentes presentes nas manifestações e obteve-se a seguinte análise, indicada na Tabela 3.

**Tabela 3 – Análise dos pontos recorrentes**

	<b>Amazonas</b>	<b>Ceará</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Santa Catarina</b>
<b>ANÁLISE DOS PONTOS RECORRENTES</b>	Informa, indicando apenas os três assuntos mais recorrentes, com apresentação de dados quantitativos.	Informa, com indicação do órgão, relação dos assuntos mais demandados e dados quantitativos.	Informa, sem a indicação de dados quantitativos.	Informa, com apresentação de dados quantitativos gerais.	Informa, apresentando com base no tipo de manifestação.

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidorias.

Sobre os dois itens de informação analisados, a saber, os motivos das manifestações e a análise dos pontos recorrentes, é importante destacar que se observou na amostra analisada uma sobreposição de informações, com repetição de dados, que se deve, muito provavelmente, à falta de clareza na construção do item indicado na legislação. Quando se indica a necessidade de apontar os motivos das manifestações, a compreensão dessa informação pode parecer dúbia, no sentido de que a palavra “motivo” tanto pode ser compreendida como a razão pela qual a manifestação foi encaminhada como também pelo tipo de manifestação, ou seja, essa “razão” pode ser tipificada como uma denúncia, elogio, reclamação, solicitação e/ou sugestão. Dessa forma, observou-se a existência desses “motivos” indicados nos dois níveis de compreensão da informação (razão e tipificação), que, por sua vez, sobrepõem-se ao item subsequente “análise dos pontos recorrentes”, compreendido como o “assunto” mais recorrente das manifestações recebidas. Daí a sobreposição de informações nos dois itens apresentados.

Em relação às providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas, a análise da amostra revelou os dados demonstrados na Tabela 4.

**Tabela 4 – Providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas**

	<b>Amazonas</b>	<b>Ceará</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Santa Catarina</b>
<b>PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA ADM. PÚBLICA NAS SOLUÇÕES APRESENTADAS</b>	Não informado	Informa, com indicação de classificação em relação à providência adotada.	Não informado.	Não informado.	Não informado.

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidoria.

### **2.3.2 Outras variáveis relevantes sob o aspecto da avaliação**

Os estudos sobre avaliação de políticas públicas apontam para a necessidade da avaliação de seu desempenho, baseada nas dimensões da economicidade, que objetiva a minimização de custos; a eficiência, que se relaciona à produtividade, ou seja, o quanto se produz com os meios disponíveis; a eficácia, que aponta o grau em que um programa atinge as metas e os objetivos programados para o público-alvo; e a efetividade, que mede os impactos da ação em termos de solução de problemas.

Como foi possível observar na amostra, algumas variáveis avaliadas, como, por exemplo, as determinadas pela legislação, não abrangem todas as dimensões indicadas para avaliar o desempenho das ouvidorias em rede, especialmente em relação à sua eficácia e efetividade. Seria necessária, portanto, a inclusão de outras variáveis para atender essas dimensões. A amostra analisada indicou a presença de três informações relevantes sob o prisma da avaliação de desempenho: o índice de resolubilidade das manifestações; a apresentação de dados relativos às pesquisas de satisfação dos usuários do serviço; e as boas práticas em ouvidoria, conforme demonstrado na Tabela 5. Note-se que essas variáveis incidem sobre a qualidade do serviço.

**Tabela 5 – Outras variáveis relevantes para avaliação**

<b>VARIÁVEIS</b>	<b>MOSTRA</b>				
	<b>Amazonas</b>	<b>Ceará</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Santa Catarina</b>
<b>ÍNDICE DE RESOLUBILIDADE DAS MANIFESTAÇÕES</b>	Não informado.	Informado.	Não informado.	Não informado.	Não informado.
<b>ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS</b>	Informado.	Informado.	Informado.	Informado.	Não informado.
<b>BOAS PRÁTICAS EM OUVIDORIA</b>	Não informado.	Informado.	Informado.	Não informado.	Não informado.

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidorias.

### 2.3.3 Outros instrumentos de avaliação

No contexto da amostra foi possível observar que algumas redes incluíram, em seus relatórios, outras variáveis relativas à avaliação e outros instrumentos, como a Rede de Ouvidorias do Estado do Ceará, por exemplo, que utiliza um instrumento específico para a avaliação de desempenho de suas ouvidorias. Esse instrumento, denominado “Relatório final de avaliação de desempenho das ouvidorias”, definido pela Portaria nº 97/2020, analisa as seguintes variáveis: resolubilidade das manifestações (0 a 2,5 pontos); boas práticas de ouvidoria/controle social (0 a 2,0 pontos); índice de satisfação dos usuários com a ouvidoria (0 a 2,0 pontos); relatório da ouvidoria setorial (0 a 1,5 ponto); participação nas reuniões da rede de fomento ao controle social (0 a 1 ponto); e identificação visual e divulgação dos contatos da ouvidoria (0 a 1 ponto), com base na análise e consolidação dos dados extraídos da plataforma Ceará Transparente, dos relatórios anuais das ouvidorias setoriais e dos relatórios de visitas técnicas (virtuais) às ouvidorias setoriais.

Por meio desse instrumento, a Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado classifica as ouvidorias setoriais com base em critérios definidos para cada uma das variáveis observadas e analisados por uma comissão *ad hoc*, que atribui uma pontuação e estabelece um *ranking* de classificação. Essa avaliação procura verificar em que medida as ouvidorias setoriais alcançaram os objetivos propostos, além de servir de suporte para melhorar a eficiência operativa e a eficácia das ouvidorias, ao combinar métodos quantitativos e qualitativos e ao disponibilizar informações e resultados que são úteis aos gestores, ouvidores setoriais e gestores de redes. Ela responde a questões imediatas e centrais como, por exemplo, em que medida os objetivos propostos foram alcançados, como as ouvidorias funcionam e quais os motivos que levaram a alcançar ou não os resultados. Há dois aspectos relevantes nesse tipo de avaliação: um diz respeito à importância da divulgação desses resultados, pois de nada adianta avaliar se as conclusões não são publicizadas, e o outro à incorporação de elementos valorativos e de julgamento (aspectos qualitativos), que não se confundem com o mero acompanhamento das ações governamentais.

## 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou discutir as concepções de redes, governança e avaliação voltadas para a formação de redes de ouvidorias públicas concebidas como elemento importante dentro de um modelo de gestão que privilegia o trabalho articulado entre os órgãos que o compõem, o fortalecimento da gestão intergovernamental e o aperfeiçoamento de procedimentos. Por caracterizarem-se como prestadoras de serviço público, as ouvidorias precisam ser avaliadas, sendo o relatório de gestão o instrumento pelo qual as redes prestam contas de seu desempenho. A análise dos relatórios das 5 redes da amostra evidenciou o não cumprimento da legislação, no que concerne à indicação das informações mínimas exigidas pela Lei nº 13.460/17:

- a) o número de manifestações recebidas no ano anterior;
- b) os motivos das manifestações;
- c) a análise dos pontos recorrentes;
- d) as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

Os dados coletados mostraram que somente 1 rede apresentou todas as informações mínimas exigidas pela legislação que trata da matéria. As demais ou não divulgaram a informação relativa

a algum dos itens exigidos ou apresentaram dados incompletos. Ressalte-se que a ausência de informação sobre as providências adotadas revela o não compromisso institucional com o sistema de governança, já que não há informações que indiquem que os problemas diagnosticados foram sanados. Esse é um ponto fundamental para o sistema de governança.

Verificou-se, também, a inexistência de outros dados igualmente relevantes para a avaliação da prestação do serviço das ouvidorias públicas, como o índice de resolubilidade das manifestações, apresentado em somente 1 relatório; o de satisfação dos usuários do serviço, informado em 4 relatórios; e as boas práticas em ouvidoria, informadas em apenas 2 relatórios. Ressalte-se que 2 desses itens analisam dados qualitativos significativos para a aferição da eficiência do serviço prestado.

Ainda com relação às informações mínimas exigidas pela legislação, a pesquisa evidenciou problemas referentes às informações solicitadas por 2 itens da legislação (os motivos das manifestações e a análise dos pontos recorrentes). Na amostra analisada há duplicidade e sobreposição de dados, advindos de problemas de compreensão/interpretação dos itens indicados, em virtude da falta de clareza discursiva na construção desses itens. A duplicidade e/ou ausência de informações prejudica a avaliação do serviço público. Esse diagnóstico mostra, portanto, a necessidade de uma revisão cuidadosa na redação desses itens da legislação, a fim de evitar interpretações equivocadas e sobreposição de dados. Constatou-se, também, que o relatório de gestão incide mais em informações quantitativas, em detrimento da avaliação da qualidade do serviço prestado. Nesse sentido, a pesquisa aponta para a necessidade de inclusão de informações que gerem dados qualitativos.

A análise evidenciou, ainda, a utilização de um outro instrumento de avaliação pela Rede de Ouvidorias do Ceará, que usa vários critérios de análise (o relatório de gestão é um deles). Esse instrumento apresenta uma classificação das ouvidorias setoriais, com base em critérios qualitativos e quantitativos, que evidencia sua importância e sua utilidade para o diagnóstico do desempenho das ouvidorias e para a observação de aspectos que precisam ser melhorados e/ou redirecionados na gestão.

Em suma, a pesquisa demonstrou a necessidade de modificação do inciso II, do Artigo 15, da Lei nº 13.460/17, de forma a evitar ambiguidades na interpretação dos itens relacionados às informações mínimas e da inclusão de outros itens que englobem a dimensão necessária (qualitativa) para avaliar o desempenho das ouvidorias em rede. Recomenda-se, ainda, que haja uma certa padronização dos relatórios de gestão de ouvidorias públicas em rede, considerando que todas ofertam o mesmo serviço, e uma ampliação dos instrumentos de avaliação, a exemplo do Ceará, com a indicação de uma classificação das ouvidorias setoriais, avaliadas por sua eficiência e eficácia, a fim de que o relatório de gestão se torne um instrumento completo e efetivo para melhorar a governança.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, L. O. M. de. *Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2012.
- 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, 2017.
- CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. *Ouvidoria pública como instrumento de mudança*. Brasília: Ipea, 2010, p. 1-30.
- CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura R. S. *Public Innovation in Brazil: An Overview of its Types, Results and Drivers*. Brasília: Ipea, 2017, p. 1-36.
- CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Ouvidoria-Geral do Distrito Federal. Relatório Sigo/DF, 2021. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/Relatorio-Anual-Ouvidoria-2021.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO. Governo do Estado do Ceará. Relatório de gestão de ouvidoria, 2021. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/relatorios-anuais/>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Governo de Santa Catarina. Relatório anual de gestão de ouvidoria, 2021. Disponível em: <https://www.cge.sc.gov.br/ouvidoria/ouvidoria-geral-do-estado-de-santa-catarina/>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- CONTROLADORIA-GERAL DO RIO DE JANEIRO. Ouvidoria e Transparência-Geral do Estado. Relatório anual de gestão, 2021. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/ranking-de-transparencia/>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- COSTA, Frederico L.; CASTANHARI, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, 37(5), set./out. 2003.
- DURIGON, A. R.; DIEHL, C. A. Controladoria no setor público: uma análise dos artigos publicados no Congresso USP de Controladoria e Contabilidade – Período de 2001 a 2011. *Contabilidade Vista & Revista*, 24(2), 91-109, 2014.
- INOJOSA, Rose Marie. Redes de compromisso social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 5, p. 115-141, set./out. 1999.
- ISIDRO, Antonio. *Gestão pública inovadora: um guia para a inovação no setor público*. Curitiba: CRV, 2018.
- JAKOB, André Codo. Governança, redes de políticas públicas e participação social: uma interseção de literaturas. *Pos*, v. 13, 2014.
- KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge, 2016.
- LOPES, Fernando; BALDI, Mariana. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. *Revista de Administração Pública – RAP*, 43(5), p. 1007-1035, 2009.
- MONTEZANO, Lana; ISIDRO, Antonio. Proposta de modelo multinível de competências para gestão pública inovadora. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, v. 12, n. 2, p. 355-378, 2020.
- POWELL, W. W.; SMITH-DOERR, L. Networks and economic life. In: SMELSER, N. J.; SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.
- SUBCONTROLADORIA-GERAL DE TRANSPARÊNCIA E OUVIDORIA. Governo do Estado do Amazonas. Relatório de gestão, 2021. Disponível em: <https://www.cge.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2021.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

## APÊNDICE

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur. Redes e governança das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas – RP3*, n. 1, p. 1-29, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

CERQUEIRA, Gabrielle F. O relatório de gestão como ferramenta de avaliação da ouvidoria. *Cadernos Técnicos da CGU*, v. 5, Brasília, 2023.

CRUZ, June; MARTINS, Tomaz; QUANDT, Carlos. Redes de Cooperação: um enfoque de governança. *Revista Alcance – Eletrônica*, v. 15, n. 2. Univali, p. 190 -208, 2008. Disponível em: [www.univali.br/alcance](http://www.univali.br/alcance). Acesso em: 5 ago. 2023.

SALDANHA, Cristina C. T. *et al.* Formação de redes de governança para a inovação no setor público: estudo de Rede Inova/Gov e Comunidade de Simplificação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 2020.

SWEDBERG, R. (ed.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. p. 183-205.