

O ESTADO DA ARTE DAS PESQUISAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE OUVIDORIA NO BRASIL

Claudio Henrique Fontenelle Santos¹

Resumo

Este artigo buscou levantar os avanços das investigações sobre políticas públicas de Ouvidoria entre 2010 e 2019 no Brasil. A busca foi realizada em quatro bases de dados (Anpad, Spell, EBSCOhost e Scopus) sobre artigos que apresentam o termo “Ouvidoria” ou “Ouvidorias” em seu título, que foram publicados entre os anos de 2010 e 2019 e que abordam a política pública de Ouvidoria. Foram encontrados 18 artigos, sendo estes sumarizados em três categorias e, em seguida, analisados. Concluiu-se que os artigos são, predominantemente, estudos de caso qualitativos, que abordam a Ouvidoria como instrumento de gestão ou canal de comunicação ou instância de participação, estando ainda em fase de maturidade institucional. Há carência de pesquisas quantitativas que abordem com mais profundidade o teor das manifestações submetidas.

Palavras-chave: Ouvidoria Pública. Participação social. Reclamações dos cidadãos. Cidadania.

DOI:10.37814/2594-5068.2022v5.p75-96

¹ Auditor Federal de Finanças e Controle e membro do Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção da Controladoria-Geral da União, Fortaleza, Ceará, Brasil. (chfsantos@gmail.com)

Abstract

This article sought to survey the advances of investigations on public Ombudsman policies between 2010 and 2019 in Brazil. Searches were carried out in four article databases (Anpad, Spell, EBSCOhost e Scopus) on articles that have the term “Ombudsman” or “Ombudsmen” in their title, published between 2010 and 2019, and that have addressed Ombudsman public policies. Eighteen articles were found, which were summarized in three categories, within which analyzes were performed. It was concluded that articles are predominantly qualitative case studies, which approach the Ombudsman as a management instrument, communication channel or instance of participation, still in initial institutional maturity phase. There is a lack of quantitative studies that address in more depth content of the submitted complaints.

Keywords: Public Ombudsman Office. Social participation. Citizen complaints. Citizenship.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe levantar os avanços das investigações sobre políticas públicas de Ouvidoria nos últimos dez anos no Brasil. A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, ao institucionalizar mecanismos de participação direta e controle social na gestão pública, abriu espaço para diversas formas de participação social e inclusão política (LOMBARDI, 2018). Ao reunir princípios da democracia representativa e da democracia participativa, a CF alargou o projeto de democracia, reconhecendo a participação social como um elemento-chave para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos, bem como a democratização dos processos deliberativos e de gestão (MARTINS; MARQUES, 2016). Para CARDOSO (2010), a CF foi o ápice do processo de redemocratização do país, impondo um novo paradigma democrático, enfatizando a cidadania, a dignidade da pessoa humana, uma sociedade solidária, a promoção do bem de todos e a participação da sociedade na gestão pública. Ouvidorias Públicas são exemplos de instâncias de participação social (PIRES; VAZ, 2012), entretanto, estudos sobre Ouvidorias Públicas no Brasil ainda são poucos (MIRANDA; CALMON, 2017). Este artigo tem como objetivo apresentar o estado da arte das pesquisas em políticas de Ouvidoria Pública, buscando identificar o avanço dessas políticas de participação social e seus modelos de funcionamento.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Democracia e Participação

Democracia, na visão de LUCAS VERDÚ (1986, p. 242, tradução nossa), é “[...] regime político que institucionaliza a participação de todo o povo na organização e exercício do poder político, mediante a intercomunicação e o diálogo permanente entre governantes e governados” e tem na soberania popular a sua característica definidora, sendo o povo a sua única fonte legítima de poder, entretanto, ela não é uma obra acabada, ou seja, o surgimento e a morte de determinados valores levam a constantes tensões entre as estruturas de governo e a sociedade, exigindo o surgimento de novos e o aperfeiçoamento de velhos dispositivos de legitimação (GOMES, 2014).

A democratização no Brasil, ainda em elaboração, exige um esforço contínuo do poder público para melhorar a oferta de serviços à população, sendo relevante que aqueles para os quais os serviços são destinados participem nos processos decisórios (MARQUES, 2015). Segundo LOMBARDI (2018), a democracia, nas sociedades modernas, pode ser mensurada em função do nível de presença da sociedade na gestão das políticas públicas. Para CALLAHAN (2007), a participação do cidadão consiste na participação, no planejamento e nos processos administrativos do governo, havendo evidências de que, quando feitas corretamente, a participação direta e a democracia deliberativa produzem resultados positivos.

No mesmo sentido, há evidências de que a percepção de justiça e a satisfação com as instituições públicas e os serviços prestados aumentam com a participação do cidadão nas decisões governamentais (HERIAN *et al.*, 2012); por outro lado, há evidências de que, quando os cidadãos estão satisfeitos com o governo e com as suas políticas públicas em geral, eles buscam um menor envolvimento nos processos deliberativos, ou seja, quando há maior frustração

e insatisfação com a capacidade do governo de planejar e implementar efetivamente políticas públicas, há um maior interesse na participação ativa dos cidadãos (CALLAHAN, 2007).

Segundo NASSIF (2009), devemos repensar a democracia representativa, buscando uma aproximação com o novo paradigma da democracia procedimental, no qual a participação do cidadão se traduz como algo fundamental para a garantia dos Direitos Fundamentais. Para o autor, faz-se necessária a criação de instrumentos que possibilitem a cada membro da sociedade ser coautor e parceiro na construção do direito, assegurando assim o direito à participação. Para CALLAHAN (2007), aqueles que defendem uma grande participação dos cidadãos o fazem para: promover a democracia, construir a confiança no governo, incrementar a transparência, aprimorar a responsabilização, criar capital social, reduzir conflitos, determinar prioridades, promover legitimidade, cultivar entendimento mútuo e promover a equidade e a justiça.

Usando como base os conceitos de *accountability* vertical – eleições democráticas e justas, liberdade de expressão e de impressão etc. – e *accountability* horizontal – existência de órgãos públicos com poderes e dispostos a atuar na supervisão rotineira de ações ou omissões possivelmente ilegais de agentes ou órgãos, ambos de O'DONNELL (1998), SMULOVITZ e PERUZZOTTI (2000) propuseram o conceito de *accountability* societal, envolvendo o permanente controle realizado pela sociedade civil sobre a formulação e, sobretudo, a execução de políticas públicas.

2.2 Políticas Públicas de Participação e Ouvidoria no Brasil

Definidas por DYE e ZEIGLER (1972, p. 2, tradução nossa) como tudo aquilo que “[...] o Governo escolhe fazer ou não fazer”, políticas públicas têm sido objeto de estudos científicos desde o final dos anos 1940, início dos anos 1950, quando Lasswell, considerado o pai dos estudos científicos da Ciência das Políticas Públicas, publicou, em 1951, o ensaio “The Policy Orientation”, como capítulo de abertura do livro *The Policy Sciences* (DELEON; MARTELL, 2006). Em 1971, com a publicação da obra *A Preview of Policy Sciences*, Lasswell sugeriu o uso de duas abordagens distintas no estudo das políticas públicas: uma processual, voltada para o entendimento do processo de desenho e efetivação das políticas, e outra técnica, focada na produção do conhecimento a ser usado na formulação dessas políticas (PINTO, 2019).

Diversas teorias são próprias do campo das políticas públicas, seja de formulação, implementação ou avaliação. Para HOWLETT e RAMESH (1993), o ciclo de uma política pública tem as seguintes fases: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. KINGDON (2014) propôs um modelo de fluxos múltiplos, onde três fluxos – de problemas, político e de soluções – convergem para uma “janela de oportunidade”, lá encontrando também os “empreendedores” da política, resultando na formulação, implementação e avaliação da política.

Políticas públicas são implementadas através de programas. Diversos programas lançados nos últimos anos tendo como objeto Ouvidorias Públicas, como o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), sistema informatizado criado em dezembro de 2014 para recebimento de manifestações destinadas a Ouvidorias Públicas federais e que, graças à grande repercussão positiva que teve também nas esferas estaduais e municipais, foi expandido para entes subnacionais, tendo, em agosto de 2022, 2.697 Ouvidorias participantes, sendo 316 fe-

derais, 436 estaduais e 1.945 municipais (BRASIL, 2022), e o Programa de Fortalecimento de Ouvidorias (Profort), criado em dezembro de 2015 e que busca incentivar o uso de tecnologia e a promoção de ações de capacitação relacionadas com o tema Ouvidoria.

A participação social nas políticas públicas no Brasil era muito baixa no início dos anos 1980 (AVRITZER, 2009). Alguns anos depois, já perto do final da década, com o retorno da democracia com sistema de manifestação popular, surgiram os conselhos, que AVRITZER (2009) chamou de formas híbridas de participação, por contarem com membros da sociedade civil e do Estado. No mesmo período surgiram as primeiras Ouvidorias Públicas no Brasil, sendo também consideradas instâncias de participação e controle social (SILVA, 2018). Além dos conselhos e das Ouvidorias, também são consideradas instâncias de participação social: orçamentos participativos, reuniões com grupos de interesse, audiências, consultas públicas, conferências temáticas e outros, como comitês gestores e sítios de internet (PIRES, 2012). No mesmo sentido, LYRA (2004) afirma que a participação cidadã no Brasil se assenta em quatro instâncias básicas: as consultas populares – referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei, todos previstos na Constituição de 1988 –; o orçamento participativo; os conselhos gestores e de fiscalização de políticas públicas; e as Ouvidorias.

2.3 Ouvidorias Públicas como Instâncias de Participação

Conceituadas como instâncias de controle e participação social responsáveis pelo “[...] tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública” (BRASIL, 2012b, não paginado), as Ouvidorias Públicas representam um dos vários canais de comunicação entre o Governo e a Sociedade (BRASIL, 2012b), sendo capazes de viabilizar o poder comunicativo, por meio da decodificação das manifestações da sociedade, trazendo-as para o âmbito do Estado, como destacaram MARQUES e TAUCHEN (2014).

No mesmo sentido apresentam-se as diretrizes de funcionamento das Ouvidorias Públicas federais do Brasil, que devem buscar provocar a melhoria contínua dos serviços públicos prestados, fundamentadas no conteúdo das manifestações recebidas, decorrentes do exercício da cidadania, consolidando a participação social como método de governo e contribuindo para a efetividade das políticas e dos serviços públicos (BRASIL, 2012b).

Aplicando os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade no âmbito das Ouvidorias, CAMPOS e BARBOSA (2014) afirmam que uma Ouvidoria Pública é eficiente quando consegue, por intermédio das manifestações que lhe chegam, contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública e para a melhoria da prestação dos serviços públicos, e é eficaz quando realiza o seu trabalho, em diálogo com o cidadão, fornecendo ao manifestante pelo menos uma resposta para a sua manifestação. Para os autores, a efetividade da Ouvidoria consiste em ser eficiente e eficaz, ou seja, quando mantém diálogo com os manifestantes, fornecendo-lhes respostas, e contribui para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Os antigos modelos autoritários de gestão pública estão perdendo espaço para formas de governança focadas na participação da sociedade civil e na cooperação, sendo uma tendência atual buscar conferir ao cidadão a titularidade do poder político. As Ouvidorias Públicas se inse-

rem nesse contexto, pois, além de contribuírem para a superação do modelo tradicional de democracia, em que o cidadão é somente representado e seus anseios imaginados, estabelecem uma ligação entre a legalidade e a legitimidade (CAMPOS; BARBOSA, 2014).

2.4 Ouvidorias Públicas no Brasil

A Ouvidoria Pública foi, indiretamente, fundamentada juridicamente na Constituição de 1988, em seu art. 37, § 3º, que em sua redação original dizia: “As reclamações relativas à prestação de serviço público serão disciplinadas em lei” (BRASIL, 1988, não paginado). Embora constasse a criação da “Defensoria do Povo” no anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que serviria como texto-base para a elaboração da Constituição de 1988, essa figura não foi consagrada no texto constitucional final (MENEZES, 2017).

No final da década de 1990, quando GREGORY e GIDDINGS (2000) começaram a trabalhar na ideia de publicar um estudo comparado internacional sobre Ouvidorias Públicas, elas praticamente não existiam no Brasil. Como resultado disso, o livro *Righting wrongs: the Ombudsman in six continents* foi lançado sem sequer citar o Brasil, embora tenha um capítulo dedicado à “defensoría del pueblo de la nación”, da Argentina, e outro dedicado a diversas “defensorías del pueblo” da América Latina, abordando, de forma sucinta, seus funcionamentos nos seguintes países: Guatemala, El Salvador, México, Colômbia, Costa Rica, Bolívia, Nicarágua, Panamá, Honduras, Equador, Porto Rico, Paraguai, Chile e Uruguai. Para MAIORANO (2000), autor do capítulo sobre as “defensorías del pueblo”, a persistência de governos autoritários destruiu as bases democráticas das sociedades latino-americanas, sendo que somente com a redemocratização desses governos foi que instituições como as Ouvidorias começaram a ganhar destaque nas políticas públicas de participação social.

A primeira Ouvidoria Pública instituída no Brasil foi a do município de Curitiba, no ano de 1986. No Poder Executivo federal, a primeira Ouvidoria criada foi a do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no ano de 1989. Em 1995, foi criada a Ouvidoria-Geral da República, como órgão do Ministério da Justiça. Em 1999, o estado de São Paulo promulgou a lei de proteção ao usuário do serviço público, determinando a criação de Ouvidorias em todos os órgãos públicos estaduais. Em 2003, a Ouvidoria-Geral da República foi transferida para a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU) e, posteriormente, teve seu nome alterado para Ouvidoria-Geral da União (OGU), com competência para exercer a coordenação técnica do segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (MENEZES, 2017).

Em 2004, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, que determina a criação de Ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Outro importante marco é a promulgação da Lei nº 13.460/2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público. Essa lei reconhece a Ouvidoria Pública como instituição essencial à boa prestação dos serviços públicos e prevê a existência das Ouvidorias em todos os poderes e todas as esferas federativas. Em 2018 foi criado o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOUV), composto pela Ouvidoria-Geral da União como órgão central e pelas demais Ouvidorias federais como órgãos setoriais (BRASIL, 2019).

2.5 Metodologia

Para escolha das publicações a serem incluídas nesse estudo, foram realizadas buscas por artigos nas bases de dados Spell, Scopus, EBSCOhost e Anpad que contivessem as palavras “Ouvidoria” ou “Ouvidorias” em seus títulos, e que tivessem sido publicados no período compreendido entre janeiro de 2010 até novembro de 2019, sendo os resultados iniciais apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Bases Pesquisadas e Quantidade de Artigos

BASE PESQUISADA	ENDEREÇO NA INTERNET	QUANTIDADE DE ARTIGOS
Spell	http://www.spell.org.br/	9
EBSCOhost	https://search.ebscohost.com	4
Scopus	https://www.scopus.com/	10
Anpad	http://www.anpad.org.br/	9
TOTAL		32

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados da pesquisa

Após a listagem dos artigos, primeiramente foram identificadas e eliminadas as duplicidades (três artigos); em seguida, realizou-se uma leitura dos resumos para identificar artigos com temática diversa que também foram excluídos (nove artigos) e, por fim, foram excluídos dois artigos por se tratar de revisão bibliométrica sobre o tema, embora tenham sido utilizados como referência. A relação dos 18 artigos selecionados encontra-se no Quadro 1.

Quadro 1 – Bases Pesquisadas e Quantidades de Artigos

ARTIGO	TÍTULO	ANO	AUTORES	OBJETIVO
1	Perspectivas dos Enfermeiros no prisma das demandas dos usuários em Ouvidoria	2011	Souza, R. C. R. D.; Soares, E.	Verificar como os enfermeiros de uma instituição pública de saúde procedem à avaliação do processo de trabalho a partir das demandas dos usuários registradas no setor de Ouvidoria.
2	Atribuições de uma Ouvidoria: opinião de usuários e funcionários	2013	Peixoto, S. F.; Marsiglia, R. M. G.; Morone, L. C.	Investigar a opinião de usuários e funcionários da Ouvidoria de uma instituição gerétrica do SUS (Sistema Único de Saúde) sobre os serviços prestados por ela.
3	Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança	2013	Baesso, R.	Descrever, distinguir e caracterizar as Ouvidorias como instrumentos de governança à luz das teorias da Agência e dos <i>stakeholders</i> .
4	O Desenho Institucional da Ouvidoria do Tribunal de Contas da União	2014	Rocha, D. G.	Descrever o desenho institucional da Ouvidoria do Tribunal de Contas da União.
5	Agências Irmãs? Semelhanças e Diferenças na Institucionalização via Mudança Institucional das Ouvidorias da ANTT e da Antaq	2017	Miranda, L. D. O.; Calmon, P. D. P.	Compreender como ocorrem os processos e os mecanismos de mudança institucional na institucionalização, criação, manutenção ou desmembramento das Ouvidorias dessas agências, por meio da investigação do comportamento dos principais atores responsáveis por processos de mudança ante as possíveis ações de criação, desenvolvimento e desmantelamento de instituições.
6	O papel das Ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário	2014	Romero, H. H.; Sant'Anna, F. C. C. M.	Propor o debate sobre qual será o papel das Ouvidorias judiciais no processo de comunicação social do Poder Judiciário brasileiro.

ARTIGO	TÍTULO	ANO	AUTORES	OBJETIVO
7	Análise dos fatores que compõem a Ouvidoria no relacionamento com o cidadão	2016	Lara, R. D.; Gosling, M.	Investigar as relações entre fatores, a partir da percepção dos cidadãos entrevistados em uma unidade de atendimento, para aprimorar o seu relacionamento com o governo e o construto Ouvidoria.
8	O Papel da Ouvidoria Pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã	2016	Santos, A. R.; Costa, J. I. P.; Fabricio Burger, F.; Tezza R.	Analisar os papéis atribuídos à Ouvidoria Pública, observando como são aplicados e percebidos pelos Ouvidores públicos.
9	Construindo pontes entre cidadão e setor público: estudo de caso na Ouvidoria da Celesc	2016	Stahelin, F. C.; Santos, A. R.; Costa, J. I. P.	Compreender a atuação da Ouvidoria Pública, a partir do caso específico da Ouvidoria da Celesc – Centrais Elétricas de Santa Catarina S. A.
10	Inovação em Ouvidorias do SUS – reflexões e potencialidades	2016	Fernandes, F. M. B.; Moreira, M. R.; Ribeiro, J. M.; Ouverney, A. M.; Oliveira, F. J. F. D.; Moro, M. F. A.	Refletir sobre as práticas inovadoras a fim de explorar suas potencialidades na concepção e no trabalho das instâncias que compõem o Sistema Nacional de Ouvidorias do SUS.
11	Mudança Institucional na Administração Pública Brasileira: o caso das Ouvidorias de agências reguladoras federais	2016	Miranda, L. D. O.; Calmon, P. D. P.	Compreender como ocorrem os processos de institucionalização das Ouvidorias das agências reguladoras.
12	A Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina como uma Forma de Instrumento para Gestão e Promoção da Transparência e Publicidade dos seus atos	2016	Fontana, O. A. P.; Mezzaroba, O.	Analisar se a Ouvidoria do Tribunal do Trabalho de Santa Catarina é um instrumento de gestão capaz de promover a publicidade e a transparência dos atos da Administração no âmbito daquele Tribunal.
13	Quem conhece as Ouvidorias Públicas? Um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC)	2017	Santos, A. R.; Costa, J. I. P.; Burger, F.; de Borja, G. R.	Investigar a percepção dos usuários sobre as Ouvidorias, mediante realização de pesquisa de imagem.

ARTIGO	TÍTULO	ANO	AUTORES	OBJETIVO
14	Análise do componente Ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no Estado do Rio de Janeiro	2017	Machado, F. R. D. S.; Borges, C. F.	Compreender a constituição das Ouvidorias do SUS, suas principais características institucionais e os dilemas inerentes tanto à sua implantação quanto ao seu efetivo funcionamento como instância de participação social.
15	Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático	2018	Quintão, T. T.; Cunha, E. S. M.	Verificar de que forma o desenho institucional pode afetar o tipo de controle que a Ouvidoria legislativa pode desempenhar nas Assembleias Legislativas que adotam esse mecanismo.
16	Capacidade absorptiva e aprendizagem organizacional: a contribuição estratégica da Ouvidoria de Tribunal de Contas estadual	2018	Sousa, L. G. de; Munslinger, A.; Moré, R. P. P.	Analisar como a capacidade absorptiva pode contribuir para o aprendizado organizacional na Administração Pública do Estado de Santa Catarina.
17	Reflexões e dilemas sobre a Ouvidoria Pública no Brasil: uma análise das Ouvidorias do Poder Executivo federal	2019	Quintão, T. T.	Fazer uma discussão analítica sobre os desenhos assumidos das Ouvidorias Públicas no Brasil, bem como as políticas de comunicação por elas desenvolvidas.
18	A Ouvidoria à luz da análise de conteúdo	2019	Lombardi, L., e; Bevilacqua, S.	Rever a classificação tradicional – reclamação, pedido de informação, denúncia, sugestão, crítica e elogio – nos registros encaminhados à Ouvidoria do Inmetro, propondo uma tipologia personalizada.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa

Após a leitura dos resumos, os artigos foram distribuídos em categorias tendo como base o tema abordado e considerando a facilidade que uma categorização propicia para a apresentação dos resultados, assegurando um nível de especificidade que garanta a unidade da análise. Três categorias e nove subcategorias foram definidas e os artigos ficaram distribuídos conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Categorização de Análise dos Artigos

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	QUANTIDADE DE ARTIGOS	ARTIGOS (VER QUADRO 1)
Institucionalização (seis artigos)	Desenho Institucional	1	4
	Mudança Institucional	5	3, 5, 10, 11 e 16
Papéis da Ouvidoria (oito artigos)	Instrumento de gestão	1	12
	Canal de comunicação	3	6, 15 e 18
	Instância de participação	1	14
	Instrumento de gestão, canal de comunicação e instância de participação	3	8, 9 e 17
Avaliação Institucional (quatro artigos)	Visão interna	1	1
	Visão interna e externa	1	2
	Visão externa	2	7 e 13

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa

2.6 Resultados

Passando agora para a apresentação dos resultados, onde os artigos serão comentados em suas respectivas categorias, conforme o Quadro 2 (acima).

2.6.1 Categoria Institucionalização

Seis artigos foram incluídos na Categoria “Institucionalização”, sendo um (ROCHA, 2014) na subcategoria “Desenho Institucional” e cinco na subcategoria “Mudanças Institucionais” (BAESSO, 2013; MIRANDA; CALMON, 2017; FERNANDES *et al.*, 2016; MIRANDA; CALMON, 2016; SOUSA; MUNSLINGER; MORÉ, 2018).

2.6.1.1 Desenho Institucional

ROCHA (2014) apresentou um estudo de caso com abordagem qualitativa e finalidade descritiva, usando as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Partindo dos conceitos de democracia, *accountability* e controle social, o autor descreve o desenho institucional da Ouvidoria do Tribunal de Contas da União, que, em princípio, deveria fomentar e fortalecer a política de participação da sociedade na atuação da instituição, e conclui que ela está voltada muito mais para disponibilizar meios de coleta de manifestações do cidadão do que para prover meios que permitam a participação da sociedade na gestão pública, ressaltando que, das sete competências da Ouvidoria, constantes da Resolução que a instituiu (Resolução TCU nº 199/2006), apenas uma se refere aos cidadãos. QUINTÃO e CUNHA (2018), embora incluídos neste artigo na categoria “Papéis da Ouvidoria”, também apresentaram uma análise do desenho institucional de 13 Ouvidorias parlamentares do Estado de Minas Gerais e chegaram a resultado semelhante, caracterizando-as, preponderantemente, como acesso, limitando-as a ser um espaço para o recebimento de reivindicações e sugestões dos cidadãos comuns.

2.6.1.2 Mudança Institucional

Os artigos desta subcategoria, BAESSO (2013), MIRANDA e CALMON (2017), FERNANDES *et al.* (2016), MIRANDA e CALMON (2016) e SOUSA, MUNSLINGER e MORÉ (2018), todos também com abordagem qualitativa, fizeram uso do método do estudo de caso e trataram de analisar as mudanças institucionais ocorridas a partir do funcionamento da Ouvidoria. MIRANDA e CALMON (2016, 2017), este último em inglês, investigaram as mudanças ocorridas em agências reguladoras brasileiras, FERNANDES *et al.* (2016) abordaram inovações em Ouvidorias do Sistema Único de Saúde do Brasil (SUS), e SOUSA, MUNSLINGER e MORÉ (2018) investigaram o potencial contributivo da capacidade absorptiva na aprendizagem organizacional na Ouvidoria do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC). Para SOUZA *et al.* (2018), há evidências de existir uma relação biunívoca entre capacidade absorptiva e aprendizagem organizacional, ou seja, ambas podem influenciar os processos na organização estudada, levando a concluir que a Ouvidoria se destaca como um instrumento de fornecimento de informações valiosas para o órgão, a partir das manifestações recebidas.

Tratando de inovação, FERNANDES *et al.* (2016, p. 2552), em seu artigo teórico-conceitual, propuseram o seguinte conceito operacional de inovação em Ouvidoria: “Interpretação, processamento e disseminação de informação e conhecimento subsidiador da gestão e do cidadão, e articulação e dinamização de uma Rede Mediadora Regulatória de Atendimento, abrangendo elementos físicos e virtuais, em constante e orgânico autoaperfeiçoamento”, conceito ainda não em prática na Ouvidoria do Tribunal de Contas do Espírito Santo, onde SOUZA *et al.* (2018) concluíram, por meio das entrevistas, que o órgão precisa melhorar por meio de políticas públicas que incentivem os servidores a utilizarem fontes de informações provenientes da Ouvidoria, embora tenham sido obtidos relatos de implantação de inovações na Ouvidoria do Tribunal, como a disponibilização, ainda em estudo à época da investigação, da possibilidade de comunicação com o setor por meio do celular utilizando o aplicativo WhatsApp, que se enquadraria no conceito da Organização para a Cooperação Econômica e De-

envolvimento (OCDE), apresentado por FERNANDES *et al.* (2016, p. 2549), onde inovação é “[...] a implementação de um produto, bem ou serviço, novo ou significativamente melhorado ou um processo ou um novo método de *marketing* ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”. SOUZA *et al.* (2018) e BAESSO (2013) encontraram evidências de que há certa resistência inicial dos servidores em trabalhar com as comunicações da Ouvidoria, mesmo com informações consideradas valiosas, tendendo a desejar a manutenção do *status quo* para preservar suas posições, mas acabam aceitando e incorporando as mudanças resultantes em suas rotinas internas posteriormente.

MIRANDA e CALMON (2016, 2017) reuniram o modelo da Teoria da Mudança Institucional de MAHONEY e THELEN (2010) com o modelo da Ação Institucional de LAWRENCE e SUDDABY (2006) em um modelo, em suas palavras, “expandido”, onde, além das “características do contexto político” e da “característica da instituição” e do “tipo dominante de agente político” (MAHONEY; THELEN, 2010), também as formas de ação institucional dos agentes de mudança (LAWRENCE; SUDDABY, 2006) podem influenciar as transformações institucionais decorrentes da institucionalização das políticas de Ouvidoria.

Segundo MIRANDA e CALMON (2016), o modelo teórico de MAHONEY e THELEN (2010) não se mostrou suficiente para descrever e explicar como o agente de mudança atua, pois ele, na descrição dos autores, tem conduta reativa, tendo sido necessário inserir o conceito de ator institucional (empreendedor político), de LAWRENCE e SUDDABY (2006), para explicar o processo de institucionalização das Ouvidorias das agências estudadas. MIRANDA e CALMON (2016, 2017) encontraram evidências, nas cinco instituições investigadas (Anatel, Anvisa, ANTT, Antaq e Anac), da existência da tipologia “oportunista”, definida por MAHONEY e THELEN (2010) como agentes de mudança que “[...] exploram as ambiguidades na interpretação ou aplicação das regras e acabam por refazer as regras existentes de forma diferente da intenção de seus formuladores” (MIRANDA; CALMON, 2017, p. 412).

2.6.2 Categoria Papéis da Ouvidoria

Os Papéis da Ouvidoria foram motivo de investigação de oito artigos. FONTANA e MEZZARROBA (2016) investigaram a Ouvidoria como instrumento de gestão, ROMERO e SANT’ANNA (2014); QUINTÃO e CUNHA (2018); e LOMBARDI e BEVILACQUA (2019) enfatizaram o papel da Ouvidoria como canal de comunicação, MACHADO e BORGES (2017) destacaram a atuação da Ouvidoria como instância de participação e SANTOS *et al.* (2016); STAHELIN, SANTOS e COSTA (2016); e QUINTÃO (2019) abordaram os três aspectos.

2.6.2.1 Ouvidoria como Instrumento de Gestão

A pesquisa de FONTANA e MEZZARROBA (2016) buscou investigar se a Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina (TRT-12) é um instrumento de gestão para promover a transparência e a publicidade dos atos. Os autores realizaram pesquisa bibliográfica e documental e constataram que a Ouvidoria do TRT-12 promove a transparência e a publicidade dos atos, no entanto ainda faltam elementos para que essa comunicação se torne efetiva.

2.6.2.2 Ouvidoria como Canal de Comunicação

ROMERO e SANT'ANNA (2014) pesquisaram o papel das Ouvidorias judiciais no processo de comunicação social do Poder Judiciário brasileiro, buscando compreender quais podem ser as contribuições dessa ferramenta de participação popular e promoção da cidadania para a melhoria da comunicação pública realizada pelos tribunais. Observou-se que a investigação de ROMERO e SANT'ANNA (2014) enfatizou um só sentido da comunicação, ou seja, a comunicação social do Tribunal unidirecional para divulgação dos seus atos. QUINTÃO e CUNHA (2018), por sua vez, ao realizar um estudo de caso na Ouvidoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, concluíram que ela se caracteriza, predominantemente, como “acesso”, limitando-se a ser o lócus para recebimento de reivindicações e sugestões dos cidadãos comuns, configurando a relação também como unidimensional, porém em direção contrária: do cidadão para a instituição. LOMBARDI e BEVILACQUA (2019) também realizaram um estudo de caso qualitativo e, usando a técnica da análise de conteúdo, investigaram o conteúdo léxico das manifestações submetidas e apresentaram, como conclusão, uma tipologia personalizada dos registros recebidos baseada no próprio conteúdo lexicográfico das demandas, gerando, segundo os autores, uma segmentação “[...] que pudesse tornar mais ágil a triagem das informações e a resolução das solicitações” (LOMBARDI; BEVILACQUA, 2019, p. 135).

2.6.2.3 Ouvidoria como Instância de Participação

Passando a tratar das Ouvidorias como instância de participação, tem-se a investigação de MACHADO e BORGES (2017), que buscaram, por meio de um estudo de caso com abordagem qualitativa e o uso de técnicas de pesquisa documental, bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e observação, compreender a implantação da política pública “ParticipaSUS” no Estado do Rio de Janeiro, enfatizando os possíveis conflitos identificados, as características da cultura política e político-administrativa e quais os dilemas inerentes às Ouvidorias do SUS e seu efetivo funcionamento como instância de participação social para a construção e garantia do direito à saúde no Brasil. As conclusões dos autores apontaram para a existência de duas concepções sobre qual seria o verdadeiro papel das Ouvidorias, sendo a primeira um “espaço de obediência aos gestores, sem autonomia e sem condições de trabalho”, e a outra como “legítimos instrumentos de participação social”.

2.6.2.4 Ouvidoria como Instrumento de Gestão, Canal de Comunicação e Instância de Participação

A partir das perspectivas de atuação de uma unidade de Ouvidoria, listadas em rol não exaustivo da Cartilha “Orientações para Implantação de uma Unidade de Ouvidoria: rumo ao Sistema Participativo” (BRASIL, 2012a), diversos autores investigaram essas perspectivas e suas relações com as dimensões funcional, gerencial e cidadã, ou seja, como canal de comunicação, instrumento de gestão e instância de participação. STAHELIN *et al.* (2016) elaboraram o Quadro 3 como premissa de sua investigação.

Quadro 3 – Ouvidorias, Perspectivas de Atuação e Dimensão

ARTIGO	TÍTULO
Contribuir para a melhoria do desempenho e da imagem da instituição	Funcional
Contribuir para o aprimoramento dos serviços prestados e das políticas públicas da instituição	Funcional
Facilitar ao usuário dos serviços prestados o acesso às informações	Gerencial
Viabilizar o bom relacionamento do usuário do serviço com a instituição	Gerencial
Proporcionar maior transparência das ações da instituição	Gerencial
Contribuir para o aperfeiçoamento das normas e procedimentos da instituição	Gerencial
Incentivar a participação popular na modernização dos processos e procedimentos da instituição	Cidadã
Sensibilizar os dirigentes das unidades da instituição no sentido de aperfeiçoar processos em prol da boa prestação do serviço público	Cidadã
Incentivar a valorização do elemento humano na instituição	Cidadã

Fonte: Stahelin *et al.* (2016)

SANTOS *et al.* (2016) elaboraram um instrumento de coleta de dados a partir das mesmas perspectivas constantes da cartilha da OGU, tendo solicitado a colaboração de dois especialistas para definir as dimensões – o Ouvidor da Ouvidoria-Geral do Estado de Santa Catarina (OGE/SC) e um técnico administrativo da Ouvidoria –, que fizeram sugestões de exclusão, inclusão ou alteração em algumas atividades, para em seguida verificar e confirmar ou não a existência dessas dimensões na atuação de 156 Ouvidorias Públicas do Poder Executivo de Santa Catarina. Após a validação por especialistas e a aplicação de Análise Fatorial, os autores passaram a considerar apenas duas dimensões, reunindo as perspectivas gerencial e cidadã em uma só, conforme consta da coluna “dimensão final” no Quadro 4.

Quadro 4 – Ouvidorias, Perspectivas de Atuação, Dimensões

PERSPECTIVA DE ATUAÇÃO	DIMENSÃO INICIAL	DIMENSÃO FINAL
Receber as manifestações dos cidadãos	Funcional	Funcional
Encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes	Funcional	Funcional
Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes	Funcional	Funcional
Dar resposta aos cidadãos sobre suas manifestações	Funcional	Funcional
Encaminhar as manifestações dos cidadãos à Ouvidoria-Geral do Estado	Gerencial	Funcional
Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos	Gerencial	Gerencial-Cidadã
Divulgar relatórios com indicadores das demandas para os gestores internos do órgão	Gerencial	Gerencial-Cidadã
Divulgar a existência e atribuições da Ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação	Cidadã	Gerencial-Cidadã
Divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação	Cidadã	Gerencial-Cidadã
Estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela Ouvidoria, utilizando os canais específicos de comunicação	Cidadã	Gerencial-Cidadã
Estimular que o cidadão cobre por serviços públicos de maior qualidade	Cidadã	Gerencial-Cidadã

Fonte: Santos *et al.* (2016)

QUINTÃO (2019) apresentou uma discussão analítica das Ouvidorias Públicas no Brasil, principalmente as Ouvidorias federais participantes do sistema e-Ouv, refletindo sobre os principais avanços e desafios encontrados, considerando-as uma interface entre órgãos públicos e cidadãos, embasando-se nos conceitos de Ouvidoria como instrumento de gestão, canal de comunicação e instância participativa. Além disso, o autor fez uma discussão crítica sobre os obstáculos para a atuação das Ouvidorias, usando como referência as dimensões autonomia política, autonomia técnica e prestação de contas, e uma análise exploratória em atos normativos e informações sobre Ouvidoria, buscando compreender os seus envolvimento nos ciclos das políticas públicas (*policy cycle*).

2.6.3 Categoria Avaliação Institucional

A categoria “Avaliação Institucional” abrangeu quatro artigos que consideraram o ponto de vista dos indivíduos participantes da investigação em relação à instituição. As pesquisas foram segmentadas nas subcategorias “Visão Interna” (SOUZA; SOARES, 2010), “Visão Interna e Externa” (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013) e “Visão Externa” (LARA; GOSLING, 2016; e SANTOS *et al.*, 2017), todos estudos de caso, sendo dois (SOUZA; SOARES, 2010; e PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013) com abordagem qualitativa e dois (LARA; GOSLING, 2016; e SANTOS *et al.*, 2017) com abordagem quantitativa. PEIXOTO *et al.* (2013) qualificaram sua investigação como qualitativa-quantitativa, pois apresentaram dados por meio de análise estatístico-descritiva. Neste artigo optou-se, entretanto, por enquadrá-lo apenas como qualitativo.

2.6.3.1 Visão interna

SOUZA e SOARES (2010), considerando a avaliação como uma etapa essencial para as políticas públicas, investigaram como os enfermeiros de uma instituição pública de saúde avaliam os processos de trabalho a partir das manifestações dos usuários registradas no setor de Ouvidoria. Foram realizadas dezessete entrevistas com enfermeiros e enfermeiras, as transcrições foram analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo temática, e os resultados apontaram a importância da Ouvidoria como um instrumento que possibilita a prática avaliativa, podendo levar, com base nas manifestações dos usuários, à revisão dos processos de trabalho, promovendo mudanças de atitude e melhorias nos processos de trabalho.

2.6.3.2 Visões interna e externa

Utilizando também a técnica de entrevistas, PEIXOTO *et al.* (2013) captaram as opiniões de quinze usuários e quatro servidoras atuantes na Ouvidoria da instituição e, fazendo uso de uma segunda técnica, a análise de conteúdo, obtiveram evidências de que alguns usuários têm receio de sofrer retaliação após apresentarem suas manifestações à Ouvidoria. A garantia do sigilo da identidade do manifestante surge como solução para o problema da represália (SILVA, 2012; MENEZES, 2015; e QUINTÃO, 2019).

2.6.3.3 Visão externa

LARA e GOSLING (2016), usando um modelo unificado de implantação de Customer Relationship Management (CRM) a partir de cinco modelos teóricos já consolidados, conforme os autores, fize-

ram um levantamento com trezentos e cinquenta e quatro cidadãos e usaram a técnica de Análise Fatorial Exploratória (AFE) para investigar quais fatores, a partir da percepção dos cidadãos entrevistados, contribuem para aprimorar o seu relacionamento com o governo e o construto Ouvidoria. Três das nove hipóteses apresentadas – oferta de recompensa aos cidadãos para enviar manifestações à Ouvidoria, qualidade do atendimento prestado e grau de satisfação do cidadão – foram suportadas estatisticamente como fatores impactantes no construto Ouvidoria. Os autores destacaram a primeira hipótese, sugerindo a criação de mecanismos de recompensa para o cidadão que envia manifestações, tais como desconto em impostos etc. Santos et al. (2017) investigaram o nível de conhecimento e a imagem das Ouvidorias Públicas na percepção de cidadãos, por meio de um levantamento com 400 pessoas em Florianópolis (SC). 71% dos respondentes manifestaram não saber o que seria uma Ouvidoria Pública. Entre os que informaram conhecer, as principais associações foram com os termos “reclamação” e “ouvir o cidadão”, ambas relacionadas, segundo autoras e autores. Entre as possíveis contribuições de uma Ouvidoria Pública, na visão dos respondentes, destacaram-se a facilidade de contato com os órgãos públicos, solicitação de melhoria dos serviços públicos e facilidade na cobrança de direitos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluiu-se que os artigos sobre Ouvidorias Públicas, publicados nos periódicos selecionados entre 2010 e 2019, são, predominantemente, estudos de caso qualitativos, que abordam o desenho institucional das Ouvidorias e as mudanças que podem ocorrer nas instituições a partir da atuação das Ouvidorias. A Ouvidoria como instrumento de gestão ou canal de comunicação ou instância de participação também foi tema dos artigos pesquisados, estando ainda em fase de maturidade institucional. A falta de autonomia de atuação dos Ouvidores é um problema recorrente, que poderia ser solucionado pela introdução de práticas mais democráticas de nomeação. Por fim, observou-se haver carência de estudos que apresentem indicadores e instrumentos validados para mensuração do desempenho das Ouvidorias e avaliação do impacto nas instituições e de estudos quantitativos que abordem com mais profundidade o teor das manifestações submetidas, fazendo uso, por exemplo, das técnicas de mineração de textos e modelação de tópicos, configurando-se como lacunas a serem preenchidas por pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27-54.

BAESSO, R. S. Ouvidorias: mecanismos singulares de governança. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Maringá: ANPAD, 2013, p. 1-16. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB464.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. CGU – Controladoria-Geral da União. “Painel resolveu?” Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, 4 out. 2018. Disponível em: <http://painéis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. *Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria*. 5. ed. Brasília: CGU: OGU, 2012a. Disponível em: <https://www.gov.br/Ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/cartilhas/cartilha-1.pdf/@download/file/cartilha-i-Ouvidoriaimplantacao.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. *Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2012b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29959>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Ouvidoria-Geral da União. *História das Ouvidorias*. Brasília: Portal do Governo, 6 set. 2019. Disponível em: <https://www.Ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-Ouvidoria/historia-das-Ouvidorias>. Acesso em: 26 jun. 2022.

CALLAHAN, K. Citizen participation: models and methods. *International Journal of Public Administration*, New York, v. 30, n. 11, p. 1179-1196, Aug. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900690701225366>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900690701225366>. Acesso em: 26 jun. 2022.

CAMPOS, A.; BARBOSA, B. Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a educação em direitos humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1, n. 34, p. 138-154, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v1i34.789>. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/789/602>. Acesso em: 26 jun. 2022.

CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria Pública como instrumento de mudança*. Brasília: Ipea, mar. 2010. (Texto para Discussão, n. 1480). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1480.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.

DELEON, P.; MARTELL, C. R. The policy sciences: past, present, and future. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). *Handbook of public policy*. London: SAGE Publications, 2006. p. 31-47.

DYE, T. R.; ZEIGLER, L. H. *The few and the many: uncommon readings in American politics*. Belmont, CA: Duxbury Press, 1972.

FERNANDES, F. M. B.; MOREIRA, M. R.; RIBEIRO, J. M.; OUVENEY, A. M.; OLIVEIRA, F. J. F. D.; MORO, M. F. A. Inovação em Ouvidorias do SUS: reflexões e potencialidades. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 8, p. 2547-2554, ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015218.08382015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/hHBWQgxYhmXgHM7JRzXzysd/>. Acesso em: 26 jun. 2022.

FONTANA, O. A. P.; MEZZAROBBA, O. A Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina como uma forma de instrumento para gestão e promoção da transparência e publicidade dos seus atos. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 171-190, jul./dez. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9822/2016.v2i2.1544>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistapoliticajudiciaria/article/view/1544/2005>. Acesso em: 26 jun. 2022.

GOMES, J. D. L. *Democracia na era do desencanto: dispositivos de surveillance da Administração Pública pela sociedade: um estudo de caso das Ouvidorias Públicas do Governo do Estado de São Paulo*. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3540>. Acesso em: 26 jun. 2022.

GREGORY, R.; GIDDINGS, P. J. (Eds.). *Righting wrongs: the Ombudsman in six continents*. Amsterdam: IOS Press, 2000. v. 13.

HERIAN, M. N.; HAMM, J. A.; TOMKINS, A. J.; PYTLIK ZILLIG, L. M. Public participation, procedural fairness, and evaluations of local governance: the moderating role of uncertainty. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, UK, v. 22, n. 4, p. 815-840, Oct. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur064>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/22/4/815/943636>. Acesso em: 26 jun. 2022.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Patterns of policy instrument choice: policy styles, policy learning and the privatization experience. *Review of Policy Research*, Hoboken, NJ, v. 12, n. 1, p. 3-24, Mar. 1993. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1993.tb00505.x>. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~howlett/documents/j.1541-1338.1993.tb00505.x.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd. ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.

LARA, R. D.; GOSLING, M. Análise dos fatores que compõem a Ouvidoria no relacionamento com o cidadão. *Revista Espacios*, Caracas, v. 37, n. 23, p. 23, 2016. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n23/16372323.html>. Acesso em: 26 jun. 2022.

LOMBARDI, L. *A Ouvidoria como instrumento de participação social e transparência*. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/8287>. Acesso em: 26 jun. 2022.

LOMBARDI, L.; BEVILACQUA, S. A Ouvidoria à luz da análise de conteúdo. *Cadernos de Linguagem e Sociedade*, Brasília, v. 20, n. 1, p. 134-151, 2019. DOI: <https://doi.org/10.26512/les.v20i1.11275>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/les/article/view/11275>. Acesso em: 26 jun. 2022.

LUCAS VERDÚ, P. *Curso de derecho político*. Madrid: Tecnos, 1986.

LYRA, R. P. *Autônomas x obedientes: a Ouvidoria Pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004.

MACHADO, F. R. D. S.; BORGES, C. F. Análise do componente Ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 360-389, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/15174522-019004421>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/4SdH5BbWM6C34mqpQqgLkxh/?>. Acesso em: 26 jun. 2022.

MAIORANO, J. L. The defensor del pueblo in Latin America. In: GREGORY, R.; GIDDINGS, P. J. Eds.). *Righting wrongs: the Ombudsman in six continents*. Amsterdam: IOS Press, 2000. v. 13, cap. 18.

MARQUES, P. M. F. *Legitimidade da Ouvidoria Pública universitária e a gestão democrática: o caso da Ouvidoria da Universidade de Brasília*. 2015. Tese (Doutorado em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde) – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, RS, 2015. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/9572>. Acesso em: 26 jun. 2022.

MARQUES, P. M. F.; TAUCHEN, G. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 30, n. 3, p. 497-511, set./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol30n32014.57611>. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpaee/article/download/57611/34576/0>. Acesso em: 26 jun. 2022.

MARTINS, G. D. P. D. C.; MARQUES, P. M. F. Teoria da ação comunicativa e Estado de direito: a criação de Ouvidorias no Brasil. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 18, n. 3, p. 129-157, set./dez. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-e-Liberd_v.18_n.03.04.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.

MENEZES, R. A. A atuação das Ouvidorias Públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil. Brasília: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2286). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/1/td_2286.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.

MIRANDA, L. D. O.; CALMON, P. C. P. Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das Ouvidorias da ANTT e da Antaq. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 68, n. 2, p. 389-416, abr./jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i2.1222>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1222/1064>. Acesso em: 26 jun. 2022.

MIRANDA, L. D. O.; CALMON, P. C. D. P. Institutional change in Brazilian Public Administration: the case of the Ombudsman's Offices in federal regulatory agencies. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 23, n. 79, p. 571-589, Oct./Dec. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-9230793>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/FW3bPbS-fXcTkVrbG6L7JxvM/>. Acesso em: 26 jun. 2022.

NASSIF, G. C. As Ouvidorias Públicas no contexto de um novo modelo de governança. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 73, n. 4, p. 45-60, out./dez. 2009. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/636.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

PEIXOTO, S. F.; MARSIGLIA, R. M. G.; MORRONE, L. C. Atribuições de uma Ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 785-794, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/qJSmkKp3Qs5FYWr7NyvpYhK/>. Acesso em: 26 jun. 2022.

PINTO, R. R. *Estado: conceito e funções*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2019. Notas de aula.

PIRES, R.; VAZ, A. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "Interfaces Socioestatais" nos programas federais*. Brasília: Ipea, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 1707). Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.

QUINTÃO, T. T. Reflexões e dilemas sobre a Ouvidoria Pública no Brasil: uma análise das Ouvidorias do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 70, n. 2, p. 297-324, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3382>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3382/2292>. Acesso em: 26 jun. 2022.

QUINTÃO, T. T.; CUNHA, E. S. M. Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. *Revista de Sociologia e Política*, Brasília, v. 26, n. 66, p. 125-143, abr./jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987318266606>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7m9sybHbgKqyW5PxYxXFxbh/>. Acesso em: 26 jun. 2022.

ROCHA, D. G. O desenho institucional da Ouvidoria do Tribunal de Contas da União. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 6., 2014, Belo Horizonte. *Anais* [...]. Maringá: ANPAD, 2014.

ROMERO, H. H.; SANT'ANNA, F. C. C. M. O papel das Ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i2.579>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/579>. Acesso em: 26 jun. 2022.

SANTOS, A. R.; COSTA, J. I. P.; BURGER, F.; BORJA, G. R. Quem conhece as Ouvidorias Públicas? Um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 22, n. 73, p. 400-420, set./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.66025>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/66025/70402>. Acesso em: 26 jun. 2022.

SANTOS, A. R.; COSTA, J. I. P.; BURGER, F.; TEZZA, R. O papel da Ouvidoria Pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 70, n. 4, p. 630-657, out./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3200>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200/2329>. Acesso em: 26 jun. 2022.

SILVA, J. D. F. R. D. *Práticas de medição de desempenho em Ouvidorias Públicas das Instituições Federais de Ensino Superior*. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/10103/Disserta%3%a7%3%a3o%20Josiane%20Silva.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 11, n. 4, p. 147-158, Oct. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087>. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/17084>. Acesso em: 26 jun. 2022.

SOUSA, L. G.; MUNSLINGER, A.; MORÉ, R. P. P. Capacidade absorptiva e aprendizagem organizacional: a contribuição estratégica da Ouvidoria de Tribunal de Contas estadual. In: ENCONTRO DA ANPAD, 42., 2018, Curitiba. *Anais* [...]. Maringá: ANPAD, 2018.

SOUZA, R. C. R. D.; SOARES, E. Perspectivas dos enfermeiros no prisma das demandas dos usuários em Ouvidoria. *Revista Enfermagem UERJ*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 411-416, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.facenf.uerj.br/v18n3/v18n3a13.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

STAHELIN, F. C.; SANTOS, A. R.; COSTA, J. I. P. Construindo pontes entre cidadão e setor público: estudo de caso na Ouvidoria da Celesc. *Revista Brasileira de Administração Científica*, Aracaju, v. 7, n. 1, p. 277-296, jan./mar. 2016. DOI: <https://doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2016.001.0019>. Disponível em: <http://www.sustenere.co/index.php/rbadm/article/view/SPC2179-684X.2016.001.0019>. Acesso em: 26 jun. 2022.

