Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.14, 2023
ISSN 2178-6925

A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA NA GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

THE OMBUDSMAN'S PERFORMANCE IN THE STRATEGIC AND PARTICIPATORY MANAGEMENT OF PUBLIC INSTITUTIONS: A SYSTEMATIC REVIEW

Luciane Fatima Alves

Mestra em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade – Técnica Administrativa em Educação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, Brasil

E-mail: lucianefatimaalves@gmail.com

Carlos Henrique Zanelato Pantaleão

Doutor em Engenharia Elétrica – Docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

E-mail: carlos.pantaleao@unioeste.br

Renata Camacho Bezerra

Doutora em Educação - Docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

E-mail: renata.bezerra@unioeste.br

Eliane Nascimento Pereira

Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana – Docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

E-mail: eliane.pereira@unioeste.br

Resumo

Este artigo buscou, por meio de uma revisão sistemática da literatura nacional, responder aos questionamentos levantados diante das lacunas encontradas no Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública, proposto pela Controladoria Geral da União às unidades de ouvidorias públicas no âmbito federal, com o intuito de auxiliar os gestores das instituições a definirem o nível alvo de maturidade das ouvidorias. Por meio de uma abordagem qualitativa de análise temática do conteúdo dos artigos selecionados, publicados entre os anos de 2016 a 2021, foi possível perceber que a conscientização dos gestores quanto à autonomia e independência da ouvidoria, a disseminação dos meios de manifestação e dos serviços prestados à sociedade, são algumas das ações que consolidam o papel da ouvidoria na gestão estratégica e no estímulo à cidadania. Não foi evidenciado, nos artigos analisados, um modelo ideal de ouvidoria, porém, foram identificadas

ações e características que, em conjunto, colaboram para a construção de uma estrutura que promova melhorias na atuação das unidades de ouvidoria. Espera-se, por meio deste estudo, contribuir para a construção de instituições eficazes e responsáveis, e, consequentemente, promover a melhoria dos serviços públicos, de modo a fortalecer a gestão pública.

Palavras-chave: Ouvidoria Pública. Gestão Pública. Governança Pública. Participação Social.

Abstract

This article sought, through a systematic review of the national literature, to answer the questions raised in view of the gaps found in the Public Ombudsman Maturity Model, proposed by the Comptroller General of the Union to the units of public ombudsman offices at the federal level, in order to help the managers of the institutions to define the target level of maturity of the ombudsman's offices. Through a qualitative approach of thematic analysis of the content of the selected articles, published between the years 2016 to 2021, it was possible to perceive that the awareness of managers regarding the autonomy and independence of the ombudsman, the dissemination of the means of manifestation and the services provided to society, are some of the actions that consolidate the role of the ombudsman in strategic management and in stimulating citizenship. An ideal ombudsman model was not evidenced in the analyzed articles, however, actions and characteristics were identified that, together, collaborate for the construction of a structure that promotes improvements in the performance of the ombudsman units. It is hoped, through this study, to contribute to the construction of effective and responsible institutions, and, consequently, to promote the improvement of public services, in order to strengthen public management.

Keywords: Public Ombudsman. Public Management. Public Governance. Social Participation.

Introdução

As ouvidorias possuem um papel fundamental nas instituições, sejam elas públicas ou privadas, pois atuam como o elo de comunicação entre as organizações e seus usuários, processando suas manifestações, na busca de solucionar problemas ou apenas receber o *feedback* dos manifestantes. Porém, ela não deve se limitar apenas a essa função, muito pelo contrário, ela deve ser um instrumento de busca ativa de informações, com vistas a atender os anseios de seus usuários, promovendo melhorias nos serviços ou produtos ofertados pelas organizações, sendo um agente de realização dos direitos dos cidadãos.

No contexto das instituições públicas brasileiras, é a partir da Lei nº 13.460 de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços prestados pela administração pública, que se evidenciam as práticas comuns realizadas pelos ouvidores e suas equipes, por meio da consolidação das redes formais e informais de ouvidorias, além das ações de coordenação e de integração, tanto em nível regional, quanto em nível nacional (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2021a).

No ano de 2021, com a publicação da Portaria nº 581, a Controladoria Geral da União (CGU) estabeleceu as orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), e apresentou na Seção I de seu Capítulo VI, o Modelo de Maturidade de Ouvidorias Públicas (MMOuP). As unidades do SisOuv devem obrigatoriamente utilizar este modelo, que tem como objetivo promover uma melhoria no nível de maturidade das ouvidorias públicas (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2021b).

Os modelos de maturidade têm por objetivo diagnosticar qual o estágio que dado elemento se encontra dentro de uma escala avaliativa, determinada por níveis evolutivos, oportunizando aos interessados verificar quais as necessidades de aperfeiçoamento dentro do cenário estudado (SILVEIRA, 2009). Nesse sentido, o MMOuP foi desenvolvido como um instrumento de referência para os gestores de ouvidoria, a fim de otimizar os objetivos, a estrutura e os processos das ouvidorias, na busca de mapear as competências e capacidades almejadas nas unidades, e agrupadas em categorias maiores, denominadas dimensões: estruturante, essencial, prospectiva e específica (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2021a).

Além disso, o modelo disponibiliza um guia de implementação, que orienta as unidades de ouvidoria quanto à avaliação do autodiagnóstico de maturidade, porém, não determina nem apresenta um modelo ideal de maturidade a ser alcançado pelas organizações, no que tange à definição do nível alvo em que estas devem delimitar, pois a CGU entende que cada instituição possui características próprias, desde os serviços que prestam à sociedade, até os objetivos definidos pela gestão estratégica das mesmas, respeitando estas particularidades e permitindo que cada ouvidoria defina quais objetivos serão priorizados.

Diante das lacunas levantadas sobre o modelo proposto pela CGU, surgiram os seguintes questionamentos: (1) *De que forma a Ouvidoria deve atuar na gestão das Instituições Públicas?* (2) *Como a ouvidoria pode consolidar a gestão participativa?* (3) *Qual é o modelo de Ouvidoria considerado ideal?*

Para responder as questões supracitadas, este artigo teve como objetivo investigar, analisar e sintetizar a literatura existente sobre ouvidoria pública, dentro do contexto nacional, abordando conceitos, objetivos e modelos dessas unidades de controle. Para isso, foram analisados estudos que tratam da ouvidoria pública, de seu papel na governança pública e como órgão promotor da gestão participativa,

além de estudos que relatem as características e a estrutura necessárias às unidades de ouvidoria do setor público.

É fundamental reconhecer a importância de um estudo de Revisão Sistemática da Literatura (RSL), como o que é proposto neste artigo, pois ele oportuniza uma compreensão mais aprofundada sobre determinado tema, por meio do exame de um conjunto de estudos levantados a partir da aplicação de uma metodologia criteriosa de seleção.

Especificamente sobre este estudo e seus possíveis impactos, além da construção do conhecimento sobre o tema proposto, espera-se prestar suporte teórico aos gestores públicos quanto à construção e aperfeiçoamento das unidades de ouvidoria, de forma a contribuir para a construção de instituições eficazes e responsáveis, para a promoção de melhorias nos serviços públicos e para o fortalecimento da gestão pública.

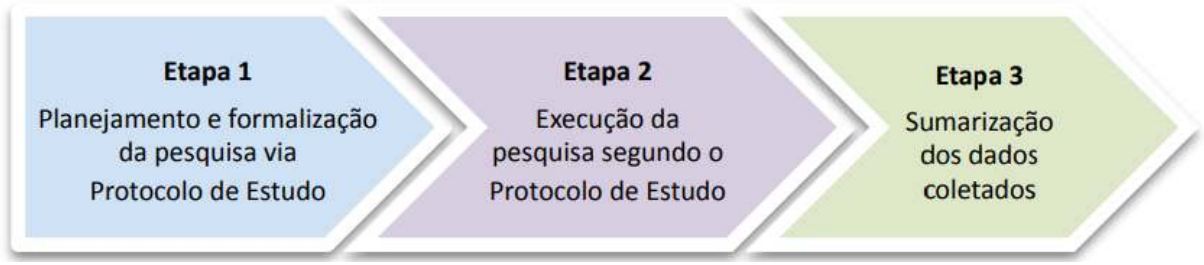
2. Metodologia

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos abordados no presente estudo, foi realizada uma RSL e adotou-se uma abordagem qualitativa para a análise dos dados.

Conceituada como uma rigorosa metodologia, a revisão sistemática de literatura tem como objetivo identificar estudos sobre determinado tema, por meio de métodos sistematizados de busca, avaliando a qualidade desses estudos, e selecionando aqueles que fornecem as evidências científicas mais relevantes sobre o assunto pesquisado (DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO; TAKAHASHI; BERTOLOZZI, 2011).

Para Munzlinger, Narcizo e Queiroz (2012, p. s/n) a revisão sistemática “[...] é uma metodologia de estudo secundário que visa estabelecer um levantamento formal do estado da arte, de forma robusta e consistente” e é estruturada por três etapas fundamentais, demonstradas na Figura 1.

Figura 1 - Etapas-chave de uma revisão sistemática



Fonte: Munzlinger, Narcizo e Queiroz (2012, p. s/n).

A autora Kitchenham (2004) afirma que muitas são as razões para se realizar uma revisão sistemática e aponta as mais comuns: (1) resumir evidências existentes sobre um tratamento ou tecnologia; (2) identificar lacunas em pesquisas atuais; (3) fornecer uma estrutura para posicionar adequadamente as novas ações de pesquisas. Além disso, segundo a autora as revisões sistemáticas também são realizadas para investigar até que ponto as evidências empíricas apoiam ou contradizem hipóteses, ou ainda, como base para a geração de novas hipóteses. Assim, o presente estudo utilizou-se da RSL para preencher as lacunas evidenciadas a partir da proposta do MMOuP, buscando respostas às questões problemas identificadas na pesquisa.

Sobre a etapa 1, que trata do planejamento e formalização da pesquisa, foi definido o protocolo da RSL, ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Protocolo da RSL sobre a atuação das ouvidorias públicas

Critérios	Delimitação
Questões-problema	(1) *De que forma a Ouvidoria deve atuar na gestão das Instituições Públicas?* (2) *Como a ouvidoria pode consolidar a gestão participativa?* (3) *Qual é o modelo de Ouvidoria considerado ideal?*
Bases de dados	*Scielo; Scopus; Spell.*
Palavras-chave	ouvidoria; *ombudsman;* gestão pública; administração pública; *public administration*.
Strings de busca	(ouvidoria *OR ombudsman*) *AND* (gestão pública *OR* administração pública *OR public administration*)
Critérios de inclusão	publicações em formato de artigos; publicações com acesso na íntegra; estudos publicados nos idiomas português, inglês ou espanhol; estudos realizados no Brasil; estudos realizados nos últimos 5 (cinco) anos
Critérios de exclusão	publicações duplicadas; artigos fora do escopo do estudo.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O Quadro 1 demonstra, além das questões problema identificadas no problema de pesquisa, as bases de indexação de artigos definidas como fonte para

as consultas realizadas, a partir da relação delas com a área da Administração Pública. As palavras-chaves apresentadas no Quadro 1, foram definidas a partir do tema central do estudo, sendo incluídas suas respectivas traduções para o idioma inglês, buscando expandir o alcance de publicações.

Partindo para a etapa 2 da RSL, definida pelos autores Munzlinger, Narcizo e Queiroz (2012) como a parte de execução da pesquisa, foram aplicadas as buscas, seguindo o protocolo do Quadro 1, utilizando as palavras-chave combinadas com as *strings* de busca previamente definidas, que resultou em um achado de 555 (quinhentas e cinquenta e cinco) publicações. Estas foram, conforme os critérios disponíveis pelas bases, filtradas e limitadas em publicações em formato de artigos, com acesso do texto na íntegra, escritos nos idiomas português, inglês ou espanhol, com estudos realizados no Brasil, nos últimos 5 (cinco) anos, resultando em 162 (cento e sessenta e dois) documentos.

Posteriormente, foram analisados os títulos e os resumos dos artigos selecionados, sendo aplicados os critérios de exclusão às publicações duplicadas ou fora do escopo do estudo, ou seja, que não tratassem das características e estrutura das unidades de ouvidoria, ou que não evidenciassem sua atuação ou contribuições para a governança pública e a gestão participativa nas instituições. Nesta etapa da RSL foi possível constatar a escassez de estudos relacionados aos questionamentos desta pesquisa, pois obteve-se como resultado o quantitativo de 6 (seis) artigos para leitura na íntegra.

3. Resultados e Discussões

Os seis artigos selecionados por meio da revisão sistemática realizada, são apresentados no Quadro 2, que também cita os autores e respectivos anos de publicação dos estudos, os objetivos definidos nos artigos, os periódicos em que eles foram publicados e suas respectivas qualificações, segundo a avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior (CAPES).

ISSN 2178-6925

Quadro 2 – Artigos selecionados para análise dos resultados da RSL

Título do Artigo	Autores(as)	Objetivo do estudo	Periódico de publicação	Qualis do periódico
Análise da atuação das ouvidorias estaduais do Sistema Único de Saúde como instâncias participativas	Fernandes, Moreira, Ribeiro (2016)	Traçar um panorama de 27 ouvidorias estaduais de saúde do Brasil, tomando por esteio o debate acerca do papel, finalidade, estrutura e funcionamento das ouvidorias.	Revista Saúde em Debate	A4
Inovação em ouvidorias do SUS: reflexões e potencialidades	Fernandes et al. (2016)	Refletir sobre as potencialidades de práticas inovadoras na concepção e no trabalho das ouvidorias do SUS.	Revista Ciência & Saúde Coletiva	A1
O pensamento dos gestores municipais sobre a ouvidoria como um potencial instrumento de gestão participativa do SUS	Silva et al. (2016)	Compreender o pensamento dos gestores municipais de saúde sobre a ouvidoria como um potencial instrumento de gestão participativa do SUS, bem como a forma como a ouvidoria é utilizada para a tomada de decisão na gestão municipal.	Revista Saúde em Debate	A4
Análise do componente ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro	Machado e Borges (2017)	Contribuir com o debate sobre um processo específico de democratização interno à estrutura administrativo do setor saúde no Estado brasileiro, fornecendo elementos analíticos teóricos e empíricos.	Revista Sociologias	A1
Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático	Quintão e Cunha (2018)	Analisar, comparativamente, como os desenhos institucionais das ouvidorias legislativas podem influenciar na capacidade de democratização do Poder Legislativo.	Revista de Sociologia e Política	A1
Insulated and undemocratic: the (im)possibility of social accountability in Brazilian courts of accounts	Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020)	Analisar a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à sociedade, por meio de três perspectivas: transparência dos portais; transparência da atividade de fiscalização; e, participação cidadã.	Revista de Administração Pública	A2

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O Quadro 2 evidencia que os seis estudos selecionados pela RSL foram publicados em periódicos de alto impacto científico, estando todos avaliados em extratos de qualidade A, segundo os critérios da CAPES. Além disso, verifica-se que quatro deles, que representam aproximadamente 67% dos artigos selecionados, tratam de estudos sobre ouvidorias no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), demonstrando a relevância dessas instâncias para a área da saúde. Ainda, conforme o Quadro 2, 50% dos estudos selecionados foram publicados no ano de 2016.

Além disso, é possível verificar uma escassez de estudos sobre a ouvidoria pública, o que é corroborado pelos autores Fernandes, Moreira e Ribeiro (2016) que afirmam que faltam estudos e análises mais aprofundados sobre as características das ouvidorias, assim como pelos autores Silva et. al (2016), que observam essa carência da literatura que fale sobre a ouvidoria como ferramenta de gestão na prática.

A partir deste ponto do estudo, aplicou-se a etapa 3 da RSL que, segundo Munzlinger, Narcizo e Queiroz (2012), corresponde à sumarização dos dados coletados, momento em que foi realizada a análise temática de conteúdo a partir da leitura na íntegra dos estudos citados no Quadro 2.

3.1. A atuação das ouvidorias na gestão das instituições públicas

Escutar o cidadão é a ação essencial para a busca contínua pelo aprimoramento dos serviços públicos, bem como característica estratégica para a criação, implantação e aplicação de políticas públicas (FERNANDES, MOREIRA e RIBEIRO, 2016). Nesse sentido, a ouvidoria pública foi instituída como um mecanismo do Estado para possibilitar a participação da sociedade na administração dos serviços públicos, sendo um canal de comunicação direta entre a Administração Pública e a população usuária dos serviços prestados por ela (SILVA et al., 2016; MACHADO e BORGES, 2017).

Assim, a ouvidoria se consolida como instrumento de gestão, quando promove a participação cidadã, sugerindo, com base nos indicadores levantados por meio das manifestações dos seus usuários, o que deve ser mantido, alterado, adotado, melhorado ou abolido, bem como as necessidades de mudanças na gestão, avaliação e reavaliação dos serviços públicos, com vistas a apoiar a tomada de decisão dos gestores públicos (SILVA et al., 2016; FERNANDES, MOREIRA e RIBEIRO, 2016). De encontro a isso, é importante ressaltar que a ouvidoria não detém nenhum poder de decisão na gestão, sendo atribuída à

ela apenas a função de apresentar as recomendações (SILVA et al., 2016).

Nesse sentido, é de suma importância que ela mantenha relações com os atores detentores de poderes regulatórios, de forma a oportunizar que ela vá além de sua atuação como órgão receptor de manifestações, pois não basta a ouvidoria receber as manifestações dos usuários dos serviços públicos e buscar a solução dos apontamentos junto aos gestores de serviços públicos, é necessário que ela lapide essas respostas, transformando-as em resoluções de qualidade, de forma a efetivar o seu papel como instância mediadora entre o Estado e a sociedade. Além disso, as informações levantadas nesse processo devem ser transformadas em dados qualitativos que serão a base para a formulação dos relatórios da ouvidoria, que, por sua vez, servirão de instrumentos para a tomada de decisão na formulação e aprimoramento de políticas públicas (FERNANDES, MOREIRA e RIBEIRO, 2016; FERNANDES et al., 2016; MACHADO e BORGES, 2017).

Ainda sobre a atuação da ouvidoria nas instituições públicas, a implantação dessas instâncias participativas a caracterizam como instrumento de consolidação de direitos, tanto daqueles já garantidos, como para a elaboração de novos direitos (MACHADO e BORGES, 2017), devendo ela atuar com o intuito de atender os princípios constitucionais que norteiam a oferta de serviços públicos e que regem a administração pública (QUINTÃO e CUNHA, 2018).

Nesse contexto, é preciso destacar que a atuação da ouvidoria deve ser autônoma e independente, de forma a esclarecer qual o seu papel na gestão das instituições públicas e distanciando-a da compreensão de ouvidoria privada, que busca defender os interesses das organizações. Assim, faz-se necessário, diferenciá-las, de forma a qualificar a ouvidoria pública como instância institucional capaz de garantir e construir direitos sociais, além de assegurar sua autonomia e independência, proporcionando liberdade para que ela, quando necessário, possa apontar as problemáticas dos processos institucionais e subsidiar a tomada de decisão dos gestores, sempre buscando o aprimoramento dos serviços e políticas públicas (SILVA et al., 2016; MACHADO e BORGES, 2017). Nesse contexto, os gestores precisam entender que ao contatar a ouvidoria, o cidadão não pretende romper o vínculo com a instituição, mas sim, tratar e manter o vínculo, mesmo que por meio de uma reclamação (QUINTÃO e CUNHA, 2018).

Portanto, a ouvidoria pública deve ser um instrumento de gestão, e não da gestão, atuando como apoio à tomada de decisão, e efetivando seu papel na

governança da instituição, por meio de práticas que defendam os direitos dos cidadãos e promovam a participação social (MACHADO e BORGES, 2017; SILVA et al., 2016; QUINTÃO E CUNHA, 2018).

Algumas das evidências que efetivam a ouvidoria pública como órgão de governança, são: (i) a busca ativa de informações (FERNANDES et al., 2016; SILVA et al., 2016); (ii) o enfoque na qualidade das respostas (MACHADO e BORGES, 2017; SILVA et al., 2016), e; (iii) a consolidação da ouvidoria como instrumento de participação cidadã (MACHADO e BORGES, 2017; SILVA et al., 2016).

Além disso, é fundamental que haja o reconhecimento dos gestores quanto ao papel da ouvidoria na gestão das instituições, e, principalmente, quanto à necessidade de as ações da ouvidoria serem executadas de forma autônoma e independente, para que o órgão priorize a busca do aprimoramento dos serviços públicos prestados, mesmo que acabe por resultar na evidenciação dos problemas institucionais (MACHADO e BORGES, 2017). Esse reconhecimento do papel da ouvidoria, por parte dos gestores públicos, se caracteriza como um avanço para o fortalecimento da gestão pública, com vistas a fortalecer os instrumentos que estimulem a gestão participativa (SILVA et al., 2016).

3.2. A ouvidoria pública como instrumento de gestão participativa

A redemocratização do Brasil fez com que se intensificassem as discussões sobre a importância da promoção de uma gestão pública democrática e participativa, com destaque da garantia advinda pela Constituição Federal de 1988, apoiando os discursos de que a ouvidoria é um instrumento de participação da comunidade (SILVA et al., 2016; MACHADO e BORGES, 2017; QUINTÃO e CUNHA, 2018). De encontro a isso, Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) afirmam que a representação é um modo de governança, que não deve ser reduzida à nomeação de representantes eleitos, podendo ela ser executada por meio de órgãos participativos e de controle, como é o caso das unidades de ouvidoria.

De encontro a isso, a ouvidoria é um instrumento de gestão participativa quando reconhece a manifestação do usuário dos serviços públicos, acolhendo-a e levando-a às instâncias necessárias (SILVA et al., 2016). Nesse sentido, não se faz suficiente o ato de apenas arquivar as informações recebidas pela ouvidoria, tanto em relação às manifestações dos seus usuários, quanto às respostas subsidiadas por outras instâncias, em bancos de dados e plataformas adequadas para este fim. Assim como, não deve se limitar em transformá-las em conhecimento, por meio da

confecção e divulgação de relatórios periódicos. É preciso buscar meios de consolidar a resolução dos problemas apontados, firmando parcerias com outras instâncias participativas e mutuamente empoderadas, consolidando a manutenção de uma rede mediadora e reguladora de atendimento (FERNANDES, MOREIRA e RIBEIRO, 2016; FERNANDES et al., 2016).

Essa perspectiva é reforçada por Machado e Borges (2017), que afirmam que por meio da articulação com os demais órgãos já existentes, a ouvidoria acaba por efetivar-se como instrumento de participação, de modo a não haver propostas de ações sobrepostas às das demais instâncias de participação sociais das instituições. Já Quintão e Cunha (2018) contribuem quando dizem que essa integração entre as ouvidorias e outros órgãos participativos já existentes, garantem também que as manifestações recebidas sirvam como instrumentos deliberativos em outras instâncias, consolidando o envolvimento dos cidadãos na construção coletiva das soluções de problemas.

Para garantir a efetiva participação da sociedade na gestão pública por meio da ouvidoria, é necessário investir em ações de conscientização da própria população, sobre o seu papel, bem como ampliar e divulgar os seus canais de comunicação, promovendo a acessibilidade dos usuários aos serviços prestados por ela (SILVA et al., 2016; MACHADO e BORGES, 2017). Uma ação identificada como essencial para o incentivo da amplificação dos canais de participação da sociedade, é a descentralização das funções de ouvidoria, que acaba por reforçar a diretriz constitucional de democratização da gestão pública e promover a ampliação de atendimento para os casos em que o território atendido pelas ouvidorias seja muito extenso (FERNANDES, MOREIRA e RIBEIRO, 2016; MACHADO e BORGES, 2017).

Uma das formas encontradas para a descentralização das ouvidorias públicas é a ouvidoria itinerante, que se refere ao deslocamento dos recursos e da equipe das ouvidorias para locais mais próximos dos usuários dos serviços, alcançando até a população com maior vulnerabilidade social. Essa forma de atendimento, além de facilitar o acesso do cidadão aos serviços da ouvidoria, também promovem um atendimento mais acolhedor e humanizado, uma vez que a ouvidoria ativa traz elementos diferenciados ao cotidiano dos atendimentos, como o contato direto com os usuários (SILVA et al., 2016).

3.3. A busca por uma ouvidoria ideal

Neste ponto do estudo, é importante destacar que não foi evidenciado um modelo de ouvidoria padronizado e considerado como ideal pelos autores estudados, porém, foram apontados alguns elementos, características e ferramentas essenciais para a construção de uma estrutura que busque otimizar a autonomia, a independência e a capacidade de atuação das unidades de ouvidoria.

Os meios de comunicação estabelecidos pela ouvidoria ganham destaque, sendo considerados como meios tradicionais o telefone, caixa de sugestão, site, e-mail e carta, enquanto a já comentada ouvidoria itinerante, a busca ativa na comunidade e a realização de reuniões nos bairros, são tidas como ferramentas da ouvidoria ativa, que ainda se mostra como um desafio aos gestores públicos, e utiliza as pesquisas de satisfação ou de aceitação dos usuários sobre as políticas da instituição, como meios de levantar as demandas e apontamentos da comunidade. Outro meio alternativo utilizado pelos cidadãos são os canais de mídia locais (SILVA et al., 2016).

A ouvidoria ativa é tratada pelos autores Fernandes et al. (2016) como uma ação de inovação das ouvidorias públicas, pois ela possui esse perfil de busca de informações junto aos usuários, para apoiar a gestão pública e o controle social, não se acomodando a apenas esperar as demandas chegarem até ela, se mostrando um meio eficaz de escuta. Além disso, as ações voltadas a estimular a participação e o controle social, a governança, a regulação e o aproveitamento das potencialidades das tecnologias da informação e comunicação e das redes sociais aproximam-se da ideia de inovação em ouvidoria ou ouvidoria inovadora (FERNANDES et al., 2016).

Diante desse cenário, Fernandes et al. (2016) propõem um processo operacional constante de inovação em ouvidoria que se inicia pela interpretação, processamento e disseminação de informação e conhecimento capazes de subsidiar a gestão e o cidadão, passando pela articulação e disseminação de uma rede mediadora regulatória de atendimento que contemple instrumentos físicos e virtuais.

Voltando à discussão sobre os meios de comunicação propostos pelas ouvidorias públicas, Ferreira, Moreira e Ribeiro (2016) destacam que a relevância dos tipos de comunicação está diretamente ligada ao contexto da localidade das ouvidorias. Assim, segundo os autores, os meios tradicionais tendem a ser mais eficazes quando ofertados por uma ouvidoria municipal, do que os meios mais

tecnológicos ou modernos (e-mail e internet), mas isto não é completamente uma verdade para os casos das ouvidorias estaduais e federais, que acabam tendo que atender um território mais extenso que o de um município, que ainda, contemplam perfis mais diversificados de seus usuários.

Ampliar os canais de comunicação da ouvidoria significa ampliar o acesso da sociedade aos seus serviços, o que, consequentemente, pode resultar em uma maior participação política cidadã. Para isso, é necessário também investir em ações de divulgação desses canais, sendo considerados como meios tradicionais a utilização de cartazes e as ocasiões presenciais, momento em que os representantes das instituições estão reunidos com a comunidade, enquanto o uso de mecanismos tecnológicos se mostra uma forma estratégica de disseminação das informações sobre a ouvidoria e seus instrumentos de comunicação (SILVA et al., 2016, QUINTÃO e CUNHA, 2018).

Diante da atual importância atual das tecnologias de comunicação e informação, os sítios institucionais merecem a atenção dos gestores públicos quando falamos em acesso aos serviços e informações sobre as unidades de ouvidoria. De encontro a isso, os principais elementos a serem observados nos sítios institucionais contemplam: (i) o acesso à ouvidoria deve estar estrategicamente posicionada na página inicial, demonstrando o real interesse em facilitar o acesso ao órgão; (ii) sua acessibilidade deve ter o menor caminho possível, considerando o quantitativo de cliques necessários para que o usuário possa estabelecer contato com a ouvidoria; (iii) as informações a respeito da unidade da ouvidoria devem evidenciar a busca do fortalecimento do órgão, devendo ter como elementos mínimos: as suas funcionalidades e objetivos, a figura do ouvidor e o seu processo de escolha, se há atribuição de mandato, bem como o seu tempo e possibilidade de reeleição, as formas de contato, os tipos de mensagens a ela destinadas, a legislação e os atos normativos, notícias e relatórios da atuação da ouvidoria (QUINTÃO e CUNHA, 2018).

Quando se pensa na estrutura física das unidades de ouvidorias, alguns requisitos básicos são a disponibilização de um espaço que possa assegurar o sigilo dos usuários, e que seja de fácil localização, visibilidade e acesso, com equipamentos e mobiliário adequados à realização dos serviços e com acesso à internet e linha telefônica própria (SILVA et al., 2016).

Já em relação à caracterização das unidades de ouvidoria pública como um

instrumento democrático e modernizador, isso dependerá: (i) de seu desenho institucional, em que se destacam os fatores que tratam do perfil e processo de escolha do ouvidor titular, a atribuição e tempo de mandato, a possibilidade de o ouvidor se reeleger e o requerimento de audiência pública; e, (ii) de sua relação política no contexto em que ela está inserida, tendo como destaque a autonomia (política e técnica), a cooperação entre os órgãos governamentais envolvidos, a prestação de contas e a capacidade de atuação, como fatores que colaboram para a otimização das ouvidorias (QUINTÃO e CUNHA, 2018).

Tratando da estrutura de uma ouvidoria autônoma e democrática, ela deve contemplar: (i) a escolha do ouvidor por um colegiado; (ii) a existência de um conselho consultivo, composto pela sociedade civil, e que permita a proposição de diretrizes de funcionamento das ouvidorias, assim como do monitoramento e acompanhamento dos trabalhos e atuação do ouvidor e sua equipe; (iii) a determinação de um tempo de mandato do ouvidor, tanto para lhe dar garantias, impossibilitando seu desligamento da função de forma arbitrária pela gestão, e, para garantir a renovação de ideias; (iv) autonomia financeira e administrativa; (v) ato normativo que torne obrigatória as respostas dos dirigentes quanto às solicitações do ouvidor; (vi) ampla divulgação de seus atos e relatórios; e, (vii) determinação do sigilo da identidade do usuário da ouvidoria (QUINTÃO e CUNHA, 2018).

Dentre esses elementos, a escolha do ouvidor titular destaca-se entre os autores estudados, visto que para alguns não é possível afirmar, sem base em estudos empíricos, que quando esse for escolhido pelo gestor resulte na precarização da qualidade de trabalho da ouvidoria, mas defendem que uma ouvidoria dirigida por um ouvidor eleito tende a garantir mais respostas ao cidadão do que aos gestores (MACHADO e BORGES, 2017), enquanto outros enfatizam que a forma como o titular da ouvidoria é escolhido é um fator determinante para a efetivação de sua autonomia, considerando que, por meio de uma eleição indireta, com entidades da sociedade civil, externa à gestão da instituição a qual a ouvidoria irá monitorar, pode garantir maior legitimidade na escolha do ouvidor (QUINTÃO e CUNHA, 2018).

Quintão e Cunha (2018) também contribuem tanto sobre a importância da definição de um tempo de mandato do ouvidor titular, quando afirmam que ela evitará a dispensa dele pela autoridade máxima a qualquer momento e de acordo com sua conveniência, quanto sobre o fato da reeleição do titular da ouvidoria poder

ser prejudicial para o processo de inovação de ideias.

4. Considerações finais

A atuação da ouvidoria pública vai muito além de seu papel como um instrumento de comunicação entre o Estado e o cidadão, ela deve também, promover ações que incentivem a gestão participativa de seus usuários, além de ser um elemento fundamental para o apoio à tomada de decisão dos gestores públicos. Suas ações devem estar pautadas com base nos princípios da Administração Pública: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, e também, na busca constante de propor as resoluções dos problemas, para a promoção da melhoria dos serviços públicos.

Esta revisão sistemática da literatura abordou a temática das ouvidorias públicas, destacando o seu papel na governança das instituições e como órgão promotor da gestão participativa, além de reunir elementos e características essenciais para a estruturação das unidades de ouvidoria, atendendo assim o objetivo proposto por este estudo.

Após a aplicação das três etapas da RSL, contidas na Figura 1 e propostas por Munzlinger, Narcizo e Queiroz (2012), algumas considerações são necessárias para responder as questões problemas do estudo, a saber: (1) *De que forma a Ouvidoria deve atuar na gestão das Instituições Públicas?* (2) *Como a ouvidoria pode consolidar a gestão participativa?* (3) *Qual é o modelo de Ouvidoria considerado ideal?*

Em relação ao primeiro questionamento, foram identificadas as principais ações esperadas pelas ouvidorias neste aspecto: (i) a busca ativa de informações; (ii) o enfoque na qualidade das respostas; e, (iii) a busca pela sua consolidação como instrumento de participação cidadã. Para isso, é fundamental que haja a conscientização dos gestores quanto ao papel da ouvidoria na gestão das instituições, e, principalmente, quanto à necessidade das ações da ouvidoria serem executadas de forma autônoma e independente, para que o órgão atue priorizando a busca do aprimoramento dos serviços públicos prestados, mesmo que acabe por resultar na evidenciação dos problemas institucionais.

Ao se pensar na ouvidoria como instrumento promotor da cidadania, pode se constatar que a sua efetivação se dá a partir do reconhecimento da manifestação do

usuário, devendo ela deve mais ir além, para que ela também seja um órgão motivador da gestão participativa nas instituições públicas. Para tanto, ela deve buscar meios de consolidação da resolução dos problemas e procurar estreitar relações com outras instâncias de gestão participativa, além de incentivar a conscientização da população, quanto aos serviços prestados pela ouvidoria. A disseminação do papel da ouvidoria pública é necessária para a efetiva participação cidadã, que pode ser concretizada por meio da descentralização de seus serviços, tanto para um maior alcance de atendimento, quanto para a promoção de um atendimento mais adequado à realidade local dos usuários dos serviços públicos.

Ressalta-se que não foi evidenciado, no contexto dos artigos estudados, um modelo de ouvidoria ideal a ser almejado pelas instituições, porém, foram identificadas algumas características e ações relevantes, que, em conjunto, colaboram para a construção de uma estrutura que busque o aprimoramento da atuação autônoma e independente das ouvidorias. Dentre elas, destacam-se os meios de comunicação ofertados aos usuários e a divulgação deles, sendo necessária a diversificação dos tipos de canais de manifestação e dos meios de divulgação, considerando os diversos perfis e características regionais, de seus usuários e localidades atendidas. A utilização de recursos tecnológicos de comunicação e informação, também faz-se necessária às unidades de ouvidoria, sendo relevante a utilização de uma página eletrônica institucional bem estruturada, de fácil acessibilidade e com informações de qualidade. Assim como as ações características da ouvidoria ativa, que consiste na busca das demandas junto à população, podendo ser efetivada por meio da aplicação de pesquisas diretas com os usuários dos serviços públicos.

Outros elementos considerados de muita importância para a estruturação das ouvidorias públicas diz respeito ao seu desenho institucional, dentre eles estão: a escolha do ouvidor por um colegiado e não pelos gestores da instituição; a proposição das diretrizes da ouvidoria por um conselho consultivo; a delimitação do tempo do mandato do ouvidor; a autonomia financeira e administrativa da unidade; a emissão de ato normativo que obrigue a resposta às manifestações dos usuários, por parte dos dirigentes da instituição; a ampla divulgação dos atos e relatórios da ouvidoria; e a garantia do sigilo da identidade dos manifestantes.

Por meio desta revisão, foi possível perceber um baixo quantitativo de estudos sobre o tema, considerando os parâmetros delimitados no protocolo da RSL. Diante disso, sugere-se estudos que se aprofundem em ações e características a serem almejadas pelas unidades de ouvidoria, destacando-se as que tangem sobre a articulação de relações interinstitucionais, sobre a governança de serviços e sobre a gestão estratégica de informações.

Assim, espera-se que, por meio do presente artigo, as lacunas identificadas na literatura possam ser supridas por pesquisas futuras e que o tema "ouvidoria" possa ser mais discutido na busca de características e padrões que auxiliem os gestores a criarem um Modelo de Maturidade de Ouvidorias Públicas (MMOuP) ideal para cada instituição.

5. Referências

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública**. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/modelo-de-maturidade-em-ouvidoria-publica>. Acesso em 30 nov. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria Nº 581, de 9 de março de 2021**. Diário Oficial da União, Edição nº 46, Seção 1, p. 67, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563>. Acesso em: 25 nov. 2023.

DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO, M. C.; TAKAHASHI, R. F.; BERTOLOZZI, M. R. Revisão sistemática: noções gerais. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 45, n. 5, p. 1260–1266, out. 2011.

FERNANDES, F. M. B. et al. Inovação em ouvidorias do SUS – reflexões e potencialidades. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 8, p. 2547–2554, ago. 2016.

FERNANDES, F. M. B.; MOREIRA, M. R.; RIBEIRO, J. M. Análise da atuação das ouvidorias estaduais do Sistema Único de Saúde como instâncias participativas. **Saúde em Debate**, v. 40, n. spe, p. 201–212, dez. 2016.

KITCHENHAM, B. **Procedures for performing systematic reviews**. Relatório Técnico TR/SE-0401, Departamento de Ciência da Computação, Keele University. Disponível em: <https://www.inf.ufsc.br/~aldo.vw/kitchenham.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MACHADO, F. R. DE S.; BORGES, C. F. Análise do componente ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro. **Sociologias**, v. 19, n. 44, p. 360–389, jan. 2017.

MUNZLINGER, E.; NARCIZO, F. B.; DE QUEIROZ, J. E. R. **Sistematização de revisões bibliográficas em pesquisas da área de IHC**. Brazilian Symposium on Human Factors in Computing Systems IHC'12. **Anais**...Cuiabá: nov. 2012.

QUINTÃO, T. T.; CUNHA, E. S. M. Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 125–143, jun. 2018.

ROCHA, D. G. DA; ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im) possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 201–219, abr. 2020.

SILVA, R. P. et al. O pensamento dos gestores municipais sobre a ouvidoria como um potencial instrumento de gestão participativa do SUS. **Saúde em Debate**, v. 40, n. 110, p. 81–94, set. 2016.

SILVEIRA, V. N. S. Os modelos multiestágios de maturidade: um breve relato de sua história, sua difusão e sua aplicação na gestão de pessoas por meio do People Capability Maturity Model (P-CMM). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, n. 2, p. 228–246, jun. 2009.