



UnB

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

ISMARA DE LIMA ROZA GOMES

**A INFLUÊNCIA DA OUVIDORIA PARA AS ATIVIDADES DE
GESTÃO NA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL**

BRASÍLIA /DF

2022

ISMARA DE LIMA ROZA GOMES

**A INFLUÊNCIA DA OUVIDORIA PARA AS ATIVIDADES DE GESTÃO
NA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília - PPGA/FACE/UNB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves

BRASÍLIA/DF

2022

ISMARA DE LIMA ROZA GOMES

**A INFLUÊNCIA DA OUVIDORIA PARA AS ATIVIDADES DE GESTÃO
NA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL**

Composição da Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves - UnB (Orientador)

Prof. Dr. Thiago Gomes Nascimento - IESB (Membro Externo)

Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa - UnB (Membro interno)

BRASÍLIA/DF

2022

À minha avó (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por estar ao meu lado sempre.

À minha avó, *in memoriam* e com grande saudade, pelo amor incondicional. É por você, vó, que tudo faz sentido. No meio deste árduo trabalho, Deus resolveu que era hora de a senhora estar ao lado dele. Obrigada por me ensinar a entregar o meu melhor.

Ao meu avô pela educação, pelos cuidados aos olhos de Deus. Minha força e minha dedicação por este trabalho vieram de tudo que o senhor e a vó me ensinaram.

À minha mãe e ao meu irmão, pela confiança e cumplicidade durante toda a caminhada.

Ao Fernando, meu amor, pelo apoio, pela paciência, por me incentivar nas horas difíceis deste trabalho, que foram muitas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves, pelas valiosas contribuições durante todo o trabalho, pela condução excepcional de minha orientação acadêmica, sempre com disponibilidade, paciência e muito conhecimento. Os seus ensinamentos foram primordiais para essa entrega.

Aos entrevistados desta pesquisa, pela solícita disponibilidade, e aos cidadãos que contribuíram indiretamente com o presente trabalho.

À Polícia Rodoviária Federal por me permitir realizar essa pesquisa e pelo incentivo à busca por conhecimento. Uma instituição forte se faz com membros fortes.

Aos Professores Doutores Thiago Gomes Nascimento, Caio César de Medeiros Costa, Pedro Carlos Resende Junior e Cláudio Antônio Pinheiro Machado Filho, por aceitarem o convite para a composição da Banca Examinadora e pelas valiosas considerações na qualificação do Projeto.

Aos colegas do mestrado, que percorreram comigo essa inesquecível jornada, e aos amigos não citados que contribuíram para que esse resultado fosse possível.

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo geral investigar a influência da ouvidoria para as atividades de gestão na Polícia Rodoviária Federal - PRF. O estudo contempla revisão de literatura sobre ouvidorias, *stakeholders* e atividades de gestão, enfatizando os pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria, as referidas atribuições segmentadas em dimensões, o aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria e o desempenho dessa ouvidoria com base nas percepções do cidadão sobre resolutividade de demandas e sobre satisfação no atendimento. Realizou-se um estudo descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa, segmentado em duas fases. A Fase 1 (qualitativa) contemplou a coleta de 14 entrevistas com a equipe da ouvidoria e com servidores selecionados das instâncias de gestão da PRF, complementada pela coleta de documentos. O tratamento dos dados da Fase 1 empregou análise documental e de conteúdo. A Fase 2 (predominantemente quantitativa) abrangeu a coleta de 2.029 registros de 2019 a 2021 no “Painel Resolveu?” da Controladoria-Geral da União - CGU, contendo percepções de cidadãos sobre o desempenho da ouvidoria da PRF quanto à resolutividade de demandas e quanto à satisfação no atendimento. O tratamento dos dados da Fase 2 empregou estatísticas descritiva e inferencial, incluindo testes Qui-quadrado, análise de resíduos, complementada por análise de correspondência. Os principais resultados evidenciaram 4 categorias de pré-requisitos para o exercício das atribuições de ouvidoria, 6 categorias de atribuições da ouvidoria e 2 categorias de aprimoramento das atividades de gestão a partir de informações repassadas pela ouvidoria. Constatou-se que a ouvidoria da PRF influencia as atividades de gestão ao tratar as demandas dos cidadãos, atribuição delimitada na dimensão “Funcional”. Quanto às percepções dos cidadãos sobre a resolutividade das demandas, não houve diferenças significativas de 2019 a 2021, mas em cada ano predominou a percepção de que a ouvidoria solucionou as demandas. A respeito da percepção do cidadão sobre satisfação no atendimento, constatou-se mudança entre os anos de 2019 e 2021, migrando de “muito insatisfeito” para “muito satisfeito”. Este estudo traz reflexões sobre a influência da ouvidoria para as atividades de gestão em órgão federal da área de segurança pública, sobre as pré-condições requeridas para fortalecer a autonomia de ouvidorias, sobre o aperfeiçoamento de suas atribuições, e pode contribuir para melhor entender o aprimoramento dos serviços públicos a partir das informações repassadas pelas ouvidorias em organizações públicas no Brasil.

Palavras-chave: ouvidoria; atividades de gestão; Polícia Rodoviária Federal; cidadão.

ABSTRACT

This dissertation has the general objective of investigating the influence of the ombudsman on management activities of Federal Highway Police – “PRF”. The study includes a literature review on ombudsman, *stakeholders* and management activities, emphasizing the prerequisites for the exercise of ombudsman’s duties, the duties of the ombudsman segmented into dimensions, the improvement of management activities based on the information passed on by the ombudsman and their performance based on the perceptions of the citizen about the problem-solving capacity of demands and on satisfaction in the service. A descriptive study was carried out, with a qualitative and quantitative approaches, segmented into two phases. Phase 1 (qualitative) included the collection of 14 interviews with the ombudsman team and with selected servers from the PRF management bodies, complemented by collection of documents. The processing of Phase 1 data employed document and content analysis. Phase 2 (predominantly quantitative) covered the collection of 2,029 records from 2019 to 2021 in the “Resolved? Panel” of the Office of the Comptroller General – “CGU”, containing citizen’s perceptions about the performance of the PRF ombudsman regarding the resolution of demands and satisfaction with service. The Phase 2 data treatment employed descriptive and inferential statistics, including chi-square tests, residual analysis, supplemented by correspondence analysis. The main results showed 4 categories of prerequisites for the exercise of ombudsman duties, 6 categories of ombudsman duties and 2 categories of improvement of management activities from information passed on by the ombudsman. It was found that the PRF ombudsman’s office influences management activities in the treatment of citizens' demands, an assignment delimited in the “functional” dimension. Regarding the perceptions of citizens about the resolution of demands, there were no significant differences from 2019 to 2021, but each year the perception that the Ombudsman solved the demands prevailed. Regarding the perception of the citizen about satisfaction in the service, there was a change between the years 2019 and 2021, migrating from “very unsatisfied” to “very satisfied”. This study brings reflections on the influence of the ombudsman for management activities in federal public security agency, on the preconditions required to strengthen the autonomy of ombudsmen, on the improvement of ombudsman attributions, and can contribute to better understand the improvement of public services from the information passed on by ombudsmen in public organizations in Brazil.

Keywords: ombudsman; management activities; Federal Highway Police; citizen.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre Governança e Gestão	47
Figura 2 - Sistema de Governança dos órgãos e entidades da Administração Pública	48
Figura 3 - Constructo da Pesquisa	51
Figura 4 - Estrutura organizacional das instâncias de gestão da PRF com foco nas relações estabelecidas com a ouvidoria	54
Figura 5 - Nuvem de palavras dos pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria com base nas entrevistas	71
Figura 6 - Nuvem de palavras das atribuições da ouvidoria com base nas entrevistas.	77
Figura 7 - Resolutividade em 2019	96
Figura 8 - Resolutividade em 2020	97
Figura 9 - Resolutividade em 2021	98
Figura 10 - Mapa Perceptual “Satisfação” x “Ano”	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado da tabela de contingência Resolutividade x Ano	94
Tabela 2 - Resultado do Teste Qui-quadrado: Resolutividade x Ano	94
Tabela 3 - Resultado do Teste Qui-quadrado: Resolutividade em 2019	95
Tabela 4 - Resultado do Teste Qui-quadrado: Resolutividade em 2020	96
Tabela 5 - Resultado do Teste Qui-quadrado: Resolutividade em 2021	98
Tabela 6 - Resultado da tabela de contingência Satisfação x Ano	99
Tabela 7 - Resultado do Teste Qui-Quadrado: Satisfação x Ano	100
Tabela 8 - Resíduos Padronizados Satisfação x Ano	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tratamento das reclamações de ouvidoria	24
Quadro 2 - Síntese dos pré-requisitos e seus eventuais detalhamentos selecionados para o exercício das atribuições da ouvidoria	31
Quadro 3 - Atribuições da ouvidoria baseadas na regulamentação brasileira	35
Quadro 4 - Dimensões x Atribuições da ouvidoria	38
Quadro 5 - Síntese das principais atribuições da ouvidoria selecionadas com segmentação por critério de dimensão	41
Quadro 6 - Relação das perguntas do roteiro de entrevistas e os autores citados no referencial teórico do estudo	56
Quadro 7 - Breve descrição do tempo de serviço na PRF e de atuação na Ouvidoria dos entrevistados da equipe de ouvidoria participantes da pesquisa	57
Quadro 8 - Breve perfil dos entrevistados das instâncias de gestão participantes da pesquisa	58
Quadro 9 - Passos desenvolvidos para constatação da saturação teórica	63
Quadro 10 - Operacionalização das variáveis usadas na Fase 2	65
Quadro 11 - Relação dos objetivos da pesquisa, fases do estudo, formas de coleta e de análise dos dados	67
Quadro 12 - Pré-requisitos identificados e detalhados	69
Quadro 13 - Atribuições identificadas e detalhadas	76
Quadro 14 - Ponto de saturação teórica	87
Quadro 15 - Verificação do aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria	88

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANACOR: Análise de correspondência
BCB: Banco Central do Brasil
CGU: Controladoria-Geral da União
CMN: Conselho Monetário Nacional
CG: Corregedor-Geral
CGCI: Coordenação-Geral de Controle Interno
DG: Diretor-Geral
DGP: Diretoria de Gestão de Pessoas
DIAD: Diretoria de Administração e Logística
DINT: Diretoria de Inteligência
DIOP: Diretoria de Operações
DEPEN: Departamento Penitenciário Nacional
DIREX: Diretoria Executiva
DTIC: Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação
E-SIC: Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão
E-OUV: Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias
FNOSP: Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública
IBGC: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC: *International Federation of Accountants*
IFR: Indenização do Repouso do Servidor
IN: Instrução Normativa
LAI: Lei de Acesso à Informação
MJSP: Ministério da Justiça e Segurança Pública
OGU: Ouvidoria-Geral da União
PF: Polícia Federal
PNSPDS: Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PRF: Polícia Rodoviária Federal
PROFORT: Programa de Fortalecimento das Ouvidorias
PSC: Comitê do Setor Público
SEI: Sistema Eletrônico de Informações
SISOUV: Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal

SUSP: Sistema único de Segurança Pública

TCU: Tribunal de Contas da União

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development*

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	14
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	14
1.2	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	16
1.3	OBJETIVOS	17
1.4	JUSTIFICATIVA	18
1.5	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	20
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1	OUVIDORIAS.....	22
2.1.1	Aspectos conceituais	22
2.1.2	Ouvidorias Públicas	26
2.2	OS <i>STAKEHOLDERS</i> , AS ATIVIDADES DE GESTÃO E A OUVIDORIA	43
3.	METODOLOGIA	52
3.1	DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA.....	52
3.2	CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO LÓCUS DO ESTUDO	53
3.3	CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	55
3.4	FASES DA PESQUISA.....	57
3.4.1	Fase 1 - Pesquisa Qualitativa	58
3.4.1.1	Perfil dos Participantes das Entrevistas	58
3.4.1.2	Procedimentos de Coleta de Dados	59
3.4.1.3	Procedimentos de Análise dos Dados.....	61
3.4.2	Fase 2 - Pesquisa Predominantemente Quantitativa	65
3.4.2.1	Procedimento de Coleta de dados.....	65
3.4.2.2	Procedimentos de Análise dos Dados.....	66
4.	DESCRIÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	69
4.1	PRÉ-REQUISITOS PARA O EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA DA PRF	69
4.2	ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA DA PRF	76
4.3	APRIMORAMENTO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO A PARTIR DAS INFORMAÇÕES REPASSADAS PELA OUVIDORIA DA PRF.....	87
4.4	DESEMPENHO DA OUVIDORIA DA PRF NA PERCEPÇÃO DE CIDADÃOS	93
4.4.1	Desempenho segundo a resolutividade da demanda	93

4.4.2 Desempenho segundo a satisfação com o atendimento	99
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS	109
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada para a ouvidoria.....	122
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturada para as instâncias de gestão.....	123
APÊNDICE C - Requerimento à PRF para acesso a dados e realização de entrevistas.....	124
APÊNDICE D - Solicitação para participação em teste piloto do roteiro de entrevistas.....	125
APÊNDICE E - Solicitação de participação em entrevista individual.....	126
APÊNDICE F - Quantidade de servidores e responsabilidades das instâncias de gestão da PRF	127
APÊNDICE G - Levantamento dos elementos novos <i>versus</i> elementos coletados em cada entrevista da ouvidoria.....	129
APÊNDICE H - Levantamento dos elementos novos <i>versus</i> elementos coletados em cada entrevista das instâncias de gestão.....	132
APÊNDICE I - Relação de palavras utilizadas na categorização dos Pré-Requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria e frequência com que apareceram na nuvem de palavras	134
APÊNDICE J - Relação de palavras utilizadas na categorização das atribuições da ouvidoria e frequência com que apareceram na nuvem de palavras	136
APÊNDICE K - Análise dos Relatórios da ouvidoria da PRF nos anos de 2019, 2020 e 2021	138
ANEXO A - Características de gestão e de governança pertinentes às ouvidorias.....	139

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Atualmente, não se vislumbra a Administração Pública sem que exista o diálogo entre governantes e cidadãos (DA SILVA *et al.*, 2018). Adicionalmente, espera-se que ela promova meios para que a população acompanhe, participe e controle as atividades desempenhadas no serviço público. Por isso, os órgãos públicos necessitam constantemente avaliar e aperfeiçoar suas entregas, sob a ótica dos anseios da sociedade (PAULA, 2005).

Tendo em vista a promoção de maior *accountability* em órgãos públicos, mecanismos de controle interno e externo nesses órgãos multiplicaram-se, contando com instituições como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e diversas formas de controle como as controladorias, as auditorias, dentre outras (VERA; LAVALLE, 2012).

Os órgãos de controle têm orientado as instituições públicas para o provimento de canais de contato com a sociedade, promovendo transparência e prestação de contas de seus atos. Um exemplo disso é a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação - LAI, que regula o acesso às informações nos órgãos públicos (BRASIL, 2011). Esse contato direto entre a sociedade e a organização pública dá-se, inclusive, por meio da ouvidoria (COMPARATO, 2016; VERA; LAVALLE, 2012).

A literatura marca o surgimento das ouvidorias a partir da instituição do *Ombudsman*, em 1809, na Suécia. *Ombudsman* seria o mediador entre o povo e a organização, defenderia o povo em todos os sentidos e, para tanto, possuiria poder e prestígio (MOTTA, 1974). Para os fins deste estudo, o termo “*Ombudsman*” é vinculado ao termo em português “ouvidor”. Já o termo “*Ombudsman’s Office*” refere-se à ouvidoria. (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013, ALVES; MACHADO FILHO, 2013, ALVES; MACHADO FILHO; ROCHA, 2015).

É adequado assinalar que as ouvidorias são encontradas tanto no setor público quanto no setor privado. E, em que pese as ouvidorias terem, também, atuação em organizações privadas (ALVES; MACHADO FILHO, 2011), neste estudo será enfatizada a ouvidoria nas organizações públicas.

Evidências na literatura indicam que as ouvidorias públicas podem influenciar as atividades da gestão de órgãos públicos, contribuindo para melhoria do serviço público (AVTONOMOV, 2021; PINTO, 2006). Dessa forma, a análise das atribuições da ouvidoria pode trazer reflexões sobre essa influência. Adicionalmente, existem pré-requisitos para que a

ouvidoria possa executar suas atribuições, e eles estão relacionados com a autonomia da ouvidoria, entre outros (BRASIL, 2019a; QUINTÃO, 2019; ABEDIN, 2011; MENEZES, 2015; DANET, 1978).

A análise das atribuições da ouvidoria, inclusive, pode ser efetuada com base na legislação e regulamentação brasileiras. No caso das ouvidorias públicas, a legislação e regulamentação brasileiras abrangem a Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública (BRASIL, 2017a) e o Decreto n.º 9.492, de 5 de setembro de 2018, que regulamenta a Lei n.º 13.460, de 2017, e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal - SisOuv (BRASIL, 2018b).

Além disso, quanto à regulamentação brasileira que pode ser usada para estudar as atribuições da ouvidoria pública federal, a Controladoria Geral da União - CGU, por meio da Ouvidoria-Geral da União - OGU, coordena a atuação das ouvidorias dos órgãos federais e, nesse sentido, publicou o “Manual de Ouvidoria Pública”, em 2019 (BRASIL, 2019a); a Portaria n.º 1.181, de 10 de junho de 2020, que estabelece critérios e procedimentos para a nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo de ouvidor no âmbito do SisOuv (BRASIL, 2020a); e a Portaria n.º 581, de 9 de março de 2021, que orienta o exercício das competências das ouvidorias públicas federais (BRASIL, 2021c).

Adicionalmente, existe o Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública - FNOSP, instituído por intermédio do Decreto n.º 9.866, de 27 de junho de 2019, o qual conta em sua presidência com o ouvidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP e contempla um representante da ouvidoria da PRF como integrante (BRASIL, 2019c).

Os cidadãos e os servidores da PRF são partes interessadas (*stakeholders*), que atuam diretamente com a ouvidoria deste órgão. Nesse sentido, Hui e Smith (2022) afirmam que as decisões organizacionais tomadas com envolvimento das partes interessadas são consideradas as mais legítimas, sendo possível o estudo da influência da ouvidoria para atividades de gestão na PRF.

Atividades de gestão são as atividades que envolvem o planejamento e a geração de propostas para utilização e estruturação de recursos, a execução das decisões para o alcance de resultados e o controle dos indicadores de eficácia e eficiência e dos riscos (BRASIL, 2020e; FAMA; JENSEN, 1983). Assim, a influência da ouvidoria para as atividades de gestão na PRF é passível de investigação empírica.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A Polícia Rodoviária Federal - PRF, órgão integrante do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP (BRASIL, 2018a) e subordinada ao MJSP, tem atribuição constitucional de preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A ouvidoria é importante para a polícia, pois aperfeiçoou a arquitetura formal de prestação de contas à sociedade (PEREIRA, 2019a). A PRF instituiu o serviço de ouvidoria, por meio da Portaria n.º 132, de 11 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012a). Por sua vez, a Instrução Normativa n.º 15, de 21 de maio de 2013, dispôs sobre a estrutura e funcionamento da Ouvidoria da PRF (BRASIL, 2013a).

No âmbito do poder executivo federal, a Lei n.º 13.460, de 2017 (BRASIL, 2017a), define como atribuições precípua das ouvidorias: 1) a promoção da participação e da defesa do cidadão na administração pública; 2) o acompanhamento da prestação dos serviços públicos e das manifestações dos cidadãos; 3) a proposição de aperfeiçoamentos nos serviços públicos; 4) o auxílio à Administração na prevenção e correção de atos irregulares e, ainda; 5) a mediação de conflitos entre o órgão público e o cidadão.

Na regulamentação brasileira relacionada às ouvidorias públicas nos órgãos de segurança pública, há previsão de interlocução entre ouvidorias. No que se refere ao acompanhamento da atividade policial pela ouvidoria, a Lei n.º 13.675, de 11 de Junho de 2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos de Segurança Pública, previu o dever de criação de ouvidorias, dotadas de autonomia e independência, nos órgãos públicos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, do qual a Polícia Rodoviária Federal - PRF faz parte (BRASIL, 2018a).

Espera-se que a ouvidoria, no âmbito do poder executivo federal, inclusive na PRF, seja um canal de comunicação entre os cidadãos e o referido órgão, capaz de tratar demandas e propor melhorias em rotinas e procedimentos. Nessa perspectiva, a dinâmica da relação com o cidadão (na condição de parte interessada – *stakeholder*), fornecendo insumos por meio de demandas para a ouvidoria da PRF, tangencia, em especial, a possibilidade de investigar a influência desta ouvidoria para os processos decisórios de gestão (FAMA; JENSEN, 1983).

A compreensão da ouvidoria como guardião do desempenho de qualidade na administração pública também perpassa sua atuação de dentro para fora da instituição, na medida em que acolhe a manifestação do cidadão, trabalha na resolução de problemas, além de incentivar a participação do cidadão e buscar sua satisfação (CARDOSO, 2010; REMAC; LANGBROEK, 2011; DA SILVA *et al.*, 2018; GILL; MULLEN; VIVIAN, 2020).

Dessa maneira, caracterizar o desempenho da ouvidoria da PRF a partir da análise da percepção do cidadão quanto à resolutividade das demandas e quanto à satisfação no atendimento, pode auxiliar a compreensão da influência da ouvidoria para as atividades da gestão, considerando-se esse cidadão na condição de *stakeholder* externo.

Vale observar que, além de ser esperado que a ouvidoria cumpra suas atribuições ligadas às atividades de gestão na PRF, inclusive dialogando com outras ouvidorias públicas, é esperado que essa mesma ouvidoria, no cumprimento dessas atribuições, possa interagir com instâncias de gestão do referido órgão público, repassando informações que promovam o aprimoramento dos serviços prestados.

Nesta pesquisa, são consideradas instâncias de gestão as estruturas administrativas (áreas) organizacionais do órgão público, abrangendo, inclusive, os dirigentes (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) (BRASIL, 2020e). Essas instâncias (estruturas administrativas), ademais, podem receber informações oriundas da ouvidoria para execução das atividades de gestão que lhes sejam cabíveis.

Assim, a influência da ouvidoria para correção de falhas e para proposição de aprimoramentos das atividades de gestão, a partir das informações repassadas pela ouvidoria, perpassa a análise da percepção do *stakeholder* interno que atua diretamente nas atividades de gestão na PRF.

Dessa forma, diante das informações e conceitos expostos, de forma introdutória, na contextualização e nessa formulação do problema, propõe-se o seguinte problema de pesquisa a ser respondido: **Qual a influência da ouvidoria para as atividades de gestão na Polícia Rodoviária Federal?**

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é investigar a influência da ouvidoria para as atividades de gestão da Polícia Rodoviária Federal.

Para o alcance do objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria da Polícia Rodoviária Federal;
2. Analisar as atribuições da ouvidoria da Polícia Rodoviária Federal;
3. Verificar se as atividades de gestão na Polícia Rodoviária Federal têm sido aprimoradas a partir das informações repassadas pela ouvidoria; e

4. Caracterizar o desempenho da ouvidoria da Polícia Rodoviária Federal, segundo a percepção do cidadão quanto à resolutividade das demandas e quanto à satisfação com o atendimento nos anos de 2019 a 2021.

1.4 JUSTIFICATIVA

O estudo sobre as ouvidorias públicas é atual (QUINTÃO, 2019). Além disso, constata-se que as pesquisas sobre tal tema ainda são incipientes e escassas (SANTOS *et al.*, 2015, 2017), o que contribui para a relevância do presente trabalho para a academia. Vale mencionar que quando se buscam pesquisas relacionadas às ouvidorias de órgãos de segurança pública federais, os resultados são ainda mais escassos, e especificamente relacionados à ouvidoria da PRF não foram encontrados estudos sobre o tema.

Danet (1978) entende que estudar o trabalho da ouvidoria exige olhá-la como um todo, pois a ouvidoria é um símbolo da possibilidade de justiça para o cidadão e de comprometimento com a qualidade do serviço público. O estudo do seu trabalho é de difícil mensuração. A autora ainda afirma que existe uma lacuna entre o pesquisador acadêmico e a administração, e esta deve buscar meios de integrar-se àquele. O presente estudo visa preencher, de forma integradora, essa lacuna ao trazer reflexões inovadoras que contemplam o desempenho da ouvidoria na percepção do cidadão, com base na resolutividade das demandas e na satisfação com o atendimento prestado.

Vianna (2012) diagnosticou a falta de publicações acadêmicas sobre ouvidorias e sobre sua relação com temas da administração pública. Entre os campos que podem ser melhor explorados está a influência da ouvidoria para melhoria da prestação dos serviços públicos, bem como a possibilidade de identificar oportunidades de aprimoramento da prestação desses serviços a partir das manifestações do cidadão (BRASIL, 2012b).

A atuação da ouvidoria no poder executivo federal, inclusive a sua influência para as atividades de gestão em organização pública, é uma lacuna de estudo para a academia (SANTOS *et al.*, 2019). Para os autores, os questionamentos de natureza empírica podem ser analisados à luz de teorias e assuntos diversos. Assim, esta pesquisa pode trazer contribuições a este respeito, baseada em referencial sobre ouvidorias, *stakeholders* e atividades de gestão.

Em sua revisão sistemática, Santos *et al.* (2015) identificaram que os assuntos relacionados à ouvidoria e encontrados nos artigos científicos publicados entre 2002 e 2013, em periódicos e nos eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - Anpad, na área de Administração/Gestão Pública, tratam de aspectos

recorrentes, como o histórico das ouvidorias, sua estrutura, processo de implementação e aplicação em contextos específicos.

Nesse sentido, Ricardo *et al.* (2020) afirmam que *stakeholders*, como o cidadão, influenciam as tomadas de decisões de gestores locais. Porém, existe uma lacuna na literatura que respalda a necessidade de que outros estudos analisem a influência dos *stakeholders* na gestão de organizações públicas. Nesse sentido, na revisão desta pesquisa, não foram encontrados estudos específicos sobre a influência da ouvidoria para as atividades de gestão em órgão federal de segurança pública, bem como não foram encontrados estudos contemplando as atividades desempenhadas pela ouvidoria desses órgãos na percepção do *stakeholder* cidadão.

A Administração Pública precisa considerar os interesses do cidadão, por isso, é necessário monitorar a opinião dele sobre os serviços públicos prestados, por meio de pesquisas (KATZ, 2013). O presente estudo diferencia-se ao abordar a influência da ouvidoria para as atividades de gestão na PRF, analisando, inclusive, a percepção do cidadão quanto ao desempenho da ouvidoria.

Institucionalmente, a PRF, em seu planejamento estratégico 2020/2028, tem como missão garantir a segurança pública e a mobilidade no Brasil, e visa tornar-se, em 2028, referência em segurança pública (BRASIL, 2021b). Como justificativa prática do trabalho, a missão e a visão da PRF estão voltadas a melhor entrega para a sociedade. O alcance dessa melhor entrega, conforme apontado por Ricardo *et al.* (2020), perpassa por ouvir os *stakeholders* na tomada de decisões organizacionais. Assim, o presente estudo ajuda a melhor entender as atribuições da ouvidoria que, ao ouvir o *stakeholder* externo –cidadão, pode cooperar para o aprimoramento das atividades de gestão.

Santos e Serafim (2020) afirmam que dilemas vivenciados pelos tomadores de decisão, tais como, a falta de informações – muitas vezes limitadas e esparsas –, bem como as pressões de diferentes atores e organizações, entre outros, podem tornar difíceis as decisões dos gestores públicos. Portanto, com base na literatura, este estudo contribui para melhor entender a influência da ouvidoria da PRF para as atividades desses gestores, na condição de *stakeholders* internos que recebem informações repassadas pela ouvidoria.

Assim, o presente estudo identifica oportunidades de aprimoramento dos serviços públicos prestados, sob a ótica de *stakeholders* internos e externos, a partir de uma metodologia com abordagem mista, e com a confiabilidade e validade obtidas por meio dos métodos utilizados, inclusive com a triangulação de dados. Os resultados evidenciados também trazem

reflexões importantes a respeito dos pré-requisitos para o funcionamento da própria ouvidoria, para que os servidores da PRF melhor entendam as atribuições da ouvidoria e para os cidadãos que utilizam os serviços por ela oferecidos.

A pesquisa pode, ainda, subsidiar contribuições práticas aplicáveis aos trabalhos realizados por outras ouvidorias públicas, como as ouvidorias de segurança pública dos órgãos que compõem o SUSP e o SisOuv. A pesquisa, em complemento, pode subsidiar reflexões, por parte da sociedade, a respeito da atuação das ouvidorias públicas federais, inclusive, das ouvidorias do MJSP ou, ainda, de outras ouvidorias de segurança pública atuantes no País.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

No Capítulo 1 foram apresentados a contextualização, a formulação do problema, os objetivos e as justificativas. O Capítulo 2 discorre sobre a fundamentação teórica e as definições teóricas que sustentaram a realização empírica do presente estudo, contemplando na Seção 2.1 as ouvidorias; apresentando na Subseção 2.1.1 os aspectos conceituais sobre as ouvidorias; e na Subseção 2.2.2 as ouvidorias públicas. A Seção detalha os pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria, as referidas atribuições, o desempenho e a interlocução da ouvidoria com outros órgãos públicos no acompanhamento da atividade policial.

Ademais, o Capítulo 2 apresenta a Seção 2.2 contemplando os *stakeholders*, as atividades de gestão e a ouvidoria. Aborda-se a Teoria dos *Stakeholders*, com ênfase nos *stakeholders* internos e externos, os conceitos de atividades de gestão e de instância de gestão, o cidadão (como exemplo de *stakeholder* externo), o gestor (como exemplo de *stakeholder* interno), as instâncias de gestão no processo decisório de gestão e o construto proposto na pesquisa.

No Capítulo 3 está disposta a metodologia adotada na dissertação, que apresenta a descrição geral da pesquisa, a caracterização da organização lócus do estudo – com detalhamento da estrutura organizacional das instâncias de gestão da PRF com foco nas relações estabelecidas com a ouvidoria – e a caracterização dos instrumentos de pesquisa. O estudo tem 2 fases, descritas na Seção 3.4. A Fase 1 (qualitativa) está especificada na Subseção 3.4.1. A Fase 2 (predominantemente qualitativa) é citada na Subseção 3.4.2. Os detalhamentos dessas fases contemplam respectivos procedimentos de coleta e de análise de dados.

O Capítulo 4 apresenta a descrição, a análise e a discussão dos resultados, segmentando-se em 4 seções: a Seção 4.1 aborda os pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria da PRF; a Seção 4.2 contempla as atribuições da ouvidoria da PRF; a Seção 4.3

verifica as informações repassadas pela ouvidoria e o aprimoramento das atividades de gestão com base nessas informações; e a Seção 4.4 demonstra o desempenho da ouvidoria da PRF nos anos de 2019 a 2021, com base na percepção do cidadão. Essa última Seção segmenta-se na Subseção 4.4.1, enfatizando a análise da resolutividade, e na Subseção 4.4.2, destacando a análise da satisfação do cidadão.

Por fim, o Capítulo 5 apresenta as considerações finais, abordando o atingimento dos objetivos do estudo, as delimitações do trabalho, o diagnóstico fruto do estudo, as sugestões de aperfeiçoamentos para o órgão, bem como as sugestões para estudos futuros sobre o tema. Apêndices e Anexos citados no decorrer da dissertação constam no final do estudo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O capítulo 2 apresenta o referencial teórico que alicerça a pesquisa. Na seção 2.1, será apresentada uma revisão sobre ouvidorias, compreendendo, na seção 2.1.1, aspectos conceituais, e na seção 2.1.2, uma revisão com base na literatura e na legislação pertinente às ouvidorias públicas. Na seção 2.2, será abordada a interação entre os *stakeholders*, as atividades de gestão e a ouvidoria.

2.1 OUVIDORIAS

Nesta Seção, serão apresentados os aspectos conceituais sobre a ouvidoria e as ouvidorias públicas. A Subseção 2.1.1 contempla os aspectos conceituais sobre as ouvidorias, desde a criação do *ombudsman*, a recepção em diversos países, as diferenças entre os modelos de *ombudsman*, os tipos de ouvidorias, até o papel do ouvidor e o tratamento de demandas. A Subseção 2.1.2 contempla os pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria, as referidas atribuições, o desempenho da ouvidoria e a interlocução da ouvidoria com outros órgãos públicos no acompanhamento da atividade policial.

2.1.1 Aspectos conceituais

Conforme mencionado na introdução, a criação das ouvidorias remonta à Constituição da Suécia, em 1809. Naquela época, instituiu-se o *ombudsman* como defensor do povo, um mediador entre as empresas, o governo e a sociedade, evitando abusos e mantendo a ordem democrática no interesse da população (MOTTA, 1974). A figura do *ombudsman* foi desenhada, em sua concepção clássica, como estabelecido pelo poder legislativo, para supervisionar, de forma independente, as atividades administrativas do poder executivo (REIF, 2004).

O modelo clássico de *ombudsman* recebeu diversas adaptações, sendo considerado como receptor geral de reclamações, inclusive, ensejando a criação do ouvidor executivo, aquele nomeado direta ou indiretamente pelo chefe da organização. Por sua vez, o referido ouvidor nomeado, diferentemente do modelo clássico, não tem independência, estaria condicionado ao período de trabalho do chefe na organização. A figura desse ouvidor espalhou-se pelo mundo, sendo aquele que atua protegendo direitos e liberdades individuais, recebendo

as reclamações contra a má administração, investigando e fazendo recomendações às instituições (ABEDIN, 2011; GILL; MULLEN; VIVIAN, 2020).

Recepcionado na Finlândia e na Dinamarca e expandido para diversos países como Portugal, Espanha, Estados Unidos, Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, dentre outros, o ouvidor foi, também, chamado de Provedor de Justiça, e sempre esteve ligado às noções de democracia, controle social e transparência do exercício do poder político (SANTIN, 2012).

Na Inglaterra, diferentemente dos países descentralizados que proporcionam autonomia aos ouvidores, a ouvidoria possui um modelo que dá ênfase ao tratamento de queixas e que está subordinado ao poder central do Parlamento (KIRKHAM, 2022). Para o autor, por essa razão, a justiça administrativa depende, em grande medida, do que o poder político está disposto a fazer.

Na Austrália, a ouvidoria é avaliada como eficiente, livre e que oferece acesso à justiça, pois atua de forma independente, imparcial, justa e com funções ampliadas, o que gera aceitação e confiança da sociedade na organização (STUHMCKE, 2012). Para o autor, a relevância do trabalho desempenhado pela ouvidoria na Austrália demonstra que a ouvidoria continuará a adaptar-se e a ser bem-sucedida se estiver pautada na independência, imparcialidade e manutenção do Estado de direito.

Segundo Santin (2012), o Provedor de Justiça tem atribuição de investigar irregularidades e emitir recomendações com o objetivo de corrigir casos de má administração. A autora pontua sobre as atribuições do Provedor de Justiça Europeu:

Logo, na persecução do direito fundamental dos cidadãos europeus a uma boa administração, o Provedor de Justiça tem uma tarefa que é dupla: atuar como mecanismo de controle externo dos órgãos e das instituições comunitárias, investigando queixas dos cidadãos europeus sobre má administração e recomendando ações corretivas, quando necessário. E, de outra banda, tem a intenção de colaborar com o incremento das atividades por elas executadas, auxiliando-as a incrementar seu desempenho e, em consequência, melhorar os serviços públicos prestados aos cidadãos europeus. É, portanto, um canal de ligação entre os cidadãos e os órgãos e instituições de poder supranacionais. (SANTIN, 2012, p.161)

O ouvidor, elo entre os cidadãos e o órgão, possui, então, uma tarefa dupla. De um lado, atua no tratamento de demandas dos cidadãos, investigando e recomendando ações corretivas, e de outro, contribuindo para as atividades executadas pelas instâncias de gestão, propondo melhorias nos serviços públicos prestados. O Provedor de Justiça Europeu tem a capacidade de influenciar positivamente a administração pública (AVTONOMOV, 2021). Entretanto, a capacidade da ouvidoria de elevar a qualidade do serviço público depende da força que ela

possui para atuar como um agente de responsabilização (KIRKHAM, 2022). As decisões da ouvidoria são vinculantes para as instituições do sistema financeiro britânico (GILAD, 2008).

Peixoto, Marsiglia e Morrone (2013) explicam que os termos ouvidor e *ombudsman* dizem respeito a mesma pessoa, aquele que representa usuários de bens em uma organização, aquele que seria um defensor dos interesses dos usuários dentro da organização, seja ela privada ou pública. Já o termo “*Ombudsman’s Office*” refere-se à ouvidoria. (ALVES; MACHADO FILHO, 2013; ALVES; MACHADO FILHO; ROCHA, 2015). Com base neste estudo, para os fins desta pesquisa, serão empregados exclusivamente os termos ouvidor e ouvidoria.

Sobre os tipos de ouvidorias, conforme mencionado na introdução, o estudo de Alves e Machado Filho (2011) descreve a existência de ouvidorias públicas e ouvidorias privadas. Os autores ainda explicam que as ouvidorias podem ser usadas não só para atender os *stakeholders* externos, os cidadãos, mas também podem se prestar ao atendimento dos *stakeholders* internos, os servidores públicos.

No caso das ouvidorias públicas, ouvir a opinião dos cidadãos em relação aos serviços públicos é um importante instrumento para auxiliar no planejamento e na tomada de decisões, o que também ocorre nas ouvidorias privadas, atuando na relação entre o consumidor e a empresa (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013).

Reif (2009) explica que a ouvidoria foi estabelecida em setores específicos, assim como em indústrias, bancos, seguradoras, organizações sem fins lucrativos, universidades, entre outras. Entre as ouvidorias de setores específicos, pode-se citar a ouvidoria de instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil - BCB. Nesse sentido, a Resolução n.º 4.860, de 23 de outubro de 2020, do Conselho Monetário Nacional - CMN, determina que o componente organizacional de ouvidoria deve ser constituído pelas instituições autorizadas a funcionar pelo BCB (BRASIL, 2020d).

Alves e Machado Filho (2013) examinaram instituições bancárias e elencaram características de gestão pertinentes às ouvidorias, conforme Anexo A. Da análise feita pelos autores, é possível verificar que, dentre as características de gestão pertinentes à ouvidoria, estão as atribuições da ouvidoria, a descrição da experiência do ouvidor, informações sobre as reclamações recebidas por este setor e o compromisso da instituição em assegurar o acesso desta às informações necessárias para a elaboração de resposta às reclamações recebidas.

Sobre as atribuições cabíveis ao ouvidor, baseado em Abedin (2011), pode-se vincular a reparação e correção de queixas, bem como a proteção de direitos, podendo criticar ações, citar pessoas, publicar informações, recomendar medidas corretivas e apresentar relatórios anuais. O estudo de Cardoso (2010) descreve que a ouvidoria deve captar desejos, prioridades,

reivindicações, ressoar e responder adequadamente às insatisfações do cidadão. Ela deve, portanto, ter um olhar que se desvia para fora da organização. Gill, Mullen e Vivian (2020) esclarecem que é papel do ouvidor definir e monitorar o tratamento das reclamações dos usuários, simplificando procedimentos e apoiando o desenvolvimento de boas práticas no tratamento de reclamações.

As atribuições das ouvidorias estão sendo ampliadas internacionalmente, podendo ser citadas, por exemplo, diversas funções como: tratamento de reclamações individuais, proteção dos direitos humanos, agente de mudanças sistêmicas de forma proativa ou na correção de falhas, auditoria, proteção de denunciante, revisão da proteção de testemunhas, revisão de casos de abuso de crianças e de mortes denunciáveis, educação, agente de mudanças comunitárias, entre outros (STUHMCKE, 2012).

Em relação ao tratamento das reclamações, Danet (1978) descreve a necessidade de se verificar se o tratamento das reclamações individuais pela ouvidoria tem levado a melhorias na organização. A este respeito, uma proposta de fluxo do processamento das reclamações recebidas pela ouvidoria é exibida no Quadro 1.

Quadro 1 - Tratamento das reclamações de ouvidoria

Ação	Tratamento
1 - A reclamação será investigada?	Sim ou não; por exemplo, por ser da competência do ouvidor ou por razões discricionárias.
2 - A investigação foi concluída?	Pode ter sido concluída pelo fato de o ouvidor ter prestado informações suficientes, pode ter sido descartada pela desistência do cliente ou, ainda, estar pendente de resolução ao final do prazo de investigação, por exemplo.
3 - A reclamação foi considerada justificada?	Etapas chave. Pode, ainda, ter sido considerada parcialmente justificável.
4 - Foi possível retificar a situação que ensejou a reclamação?	A organização retificou a situação voluntariamente, o ouvidor pode ter auxiliado o reclamante a buscar outros tipos de soluções ou nenhuma assistência foi possível.
5 - Foi necessária uma recomendação formal?	Foi necessário algum grau de coerção, como, por exemplo, por recomendação formal do ouvidor.

Fonte: Adaptado de Danet (1978, p.344).

Do Quadro 1, verifica-se que o tratamento das reclamações pode resultar em: 1) não ser investigada, inclusive por falta de competência do ouvidor; 2) ser concluída com informações suficientes ou descartada pela desistência do usuário; 3) ser justificada e, neste caso, necessita

de informações de outras áreas, e dessa forma; 4) pode motivar retificações voluntárias por parte da organização; ou 5) ser o elemento a levantar uma recomendação formal do ouvidor à organização.

Sobre a reclamação ser considerada justificada, Danet (1978) aponta três distinções, sendo: 1) o problema foi corrigido (total ou parcialmente) pelo órgão ou funcionário envolvido; 2) um auxílio foi prestado à reclamação, por exemplo, informando um canal adequado para tratá-la; e 3) não foi possível prestar nenhuma assistência. Em sua análise, a autora verificou que o ouvidor da Nova Zelândia registrava se a correção do assunto reclamado ocorreu de forma voluntária pela instância de gestão, ou se foi preciso algum grau de coerção por parte da ouvidoria e, nesse ponto, a autora acrescenta que isso depende da autoridade do ouvidor para fazer cumprir suas recomendações.

Ao tratar demandas do cidadão, a ouvidoria detém a competência de recomendar mudanças nas políticas e nos procedimentos da organização (WILLIAMS, 2004). A verificação do fluxo do tratamento das reclamações proposto por Danet (1978) pode nortear o funcionamento do tratamento de demandas da ouvidoria e o encaminhamento das informações repassadas pela ouvidoria a outras instâncias do órgão por meio de relatórios.

Os relatórios anuais produzidos pela ouvidoria sobre suas atividades têm por objetivo demonstrar às instâncias de gestão, aos cidadãos que a acionam e à sociedade os resultados alcançados, permitindo comparar o que foi previsto com o que foi realizado por tal área. Porém, muitas vezes os relatórios são obscuros e dificultam a interpretação dos dados, sendo importante apontar sobre qual instância o cidadão mais reclama e do que ele reclama (DANET, 1978; MUNTINGH, 2018).

2.1.2 Ouvidorias Públicas

As ouvidorias públicas têm o papel de servir como ponte entre o cidadão e os órgãos públicos, sendo capazes de contribuir para a melhoria da qualidade do serviço público (SANTOS *et al.*, 2017). Os autores explicam que, muito embora as atividades da ouvidoria sejam de relevante interesse público, sua existência e suas atribuições podem ser pouco conhecidas pela sociedade. A ouvidoria pública contempla como função acolher a manifestação sobre os serviços prestados, mediando a relação entre o cidadão e a administração pública. Nesse sentido, ela opina, sugere, medeia, instrui e auxilia os órgãos nos processos decisórios (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013).

As ouvidorias independentes têm a função investigar reclamações dos cidadãos sobre a administração pública e propor soluções (GILL; MULLEN; VIVIAN, 2020). Segundo os autores, no contexto da Nova Gestão Pública, com atuação gerencial, a ênfase do trabalho do ouvidor consiste em aprender com as reclamações do cidadão para promover melhorias nos serviços públicos.

A ouvidoria na gestão pública pode ser entendida como um termômetro para a melhoria dos serviços e para o aperfeiçoamento do órgão (LYRA, 2008). Para Creutzfeldt e Kirkham (2020), a ouvidoria é um elemento de aprendizagem institucional que pode funcionar como um catalisador para reforma da justiça administrativa.

Remac e Langbroek (2011) afirmam que é possível compreender a ouvidoria como guardião do desempenho de qualidade na administração pública, na medida em que atua na resolução de problemas do cidadão, mediando sua relação com o órgão. Esse relacionamento entre governantes e cidadãos é percebido como fundamental para a boa prestação do serviço público (DA SILVA *et al.*, 2018). Menezes (2017) afirma que a ouvidoria não deve ser apenas um canal de recebimento de demandas, ela deve ser capaz de desenvolver estratégias de comunicação com o cidadão e de envolvimento deste nas políticas públicas. O objetivo da ouvidoria é satisfazer as demandas dos cidadãos e apoiar os gestores públicos na busca de soluções para a melhoria dos serviços (GILL; MULLEN; VIVIAN, 2020).

Para Avtonomov (2021), os ouvidores devem exercer controle das atividades de gestão pública e, apoiados na transparência pública e na representação do cidadão, influenciar a Administração na correção de falhas e na promoção dos direitos humanos. É função do ouvidor sugerir mudanças no modelo de gestão adotado pelo órgão a partir da análise das reclamações recebidas, colaborando na transformação das organizações públicas (CARDOSO, 2010).

Voltada à responsabilização pública, ao respeito aos direitos humanos e pautada na democracia, a influência da ouvidoria nas organizações está relacionada a sua independência e força política (UGGLA, 2004). Assim, para que a ouvidoria possa exercer suas atribuições, existem pré-requisitos que alicerçam o seu trabalho e merecem atenção.

A ouvidoria é capaz de influenciar a organização melhorando as relações da organização com a sociedade e reduzindo problemas internos, porém, se os aspectos de sua estrutura e organização forem informais, carecendo de recursos e de autonomia, será uma ouvidoria ineficaz, pois não consegue cumprir o básico da prestação de contas: a informação (PEREIRA, 2019a).

Sobre os requisitos necessários aos servidores que atuam em ouvidorias, o Manual de Ouvidoria Pública, de 2019 (BRASIL, 2019a), explica que os servidores devem ter empatia,

além de escuta atenta e paciente ao tratar as manifestações recebidas. Nesse sentido, Cardoso (2010) explica que o ouvidor deve saber ouvir e comunicar-se com presteza e fidedignidade, ter a capacidade empática tanto para compreender o cidadão quanto a Administração. E para tanto, Lyra (2009) entende que a capacitação por meio de cursos é necessária.

O ouvidor não pode ter uma visão engessada e formalista, ele deve compreender a sociedade, estar atento às mudanças evolutivas, com suas diferenças sociais geográficas e socioeconômicas, deve possuir a habilidade de negociação e mediação de conflitos e ter uma visão sistêmica da gestão, ser capaz de entender como a organização funciona para que, diante de um mau funcionamento, possa atuar de forma eficaz (CARDOSO, 2010).

A ouvidoria atua após o atendimento, mediando o conflito entre cidadão e instituição e pode, inclusive, propor soluções alternativas para questões judiciais (STUHMCKE, 2012; PINTO, 2006). Alves e Machado Filho (2013), ao analisarem as características de gestão pertinentes à ouvidoria, pontuam a necessidade de conscientização dos servidores de ouvidoria acerca do trabalho que desempenham no órgão.

Sobre os pré-requisitos para que ouvidoria execute suas atribuições, o Manual de Ouvidoria Pública da CGU, publicado em 2019, estabelece que o espaço físico de atendimento ao público seja próximo à entrada do órgão, de fácil acesso e separado de outras áreas, inclusive da corregedoria, da auditoria e do controle (BRASIL, 2019a). A Portaria CGU n.º 581, de 9 de março de 2021, que orienta o exercício das atribuições da ouvidoria, estabelece que a ouvidoria deve possuir instalação física adequada para atendimento ao cidadão (BRASIL, 2021c).

Além disso, Danet (1978) aponta que é necessário verificar se a carga individual de trabalho do pessoal lotado na ouvidoria é compatível com a quantidade de demandas encaminhadas a serem tratadas. Pereira (2019a), ao analisar as dificuldades enfrentadas pela ouvidoria da Polícia do Estado de Pernambuco, aponta que, enquanto a corregedoria possui 172 servidores, a ouvidoria possui apenas 4, o que inviabiliza o trabalho.

Para De Bona (2021), apesar de a lei nacional exigir a criação de ouvidoria nas instituições públicas, há questões que precisam, ainda, ser melhor regulamentadas, como o estabelecimento de um número mínimo de pessoal e a localização da ouvidoria na estrutura do órgão. Lyra (2004) verificou a precariedade da autonomia das ouvidorias nas instituições, inferindo que isso pode se dar pela maneira vaga com que os normativos dispõem sobre a ouvidoria.

Baseado na literatura, são necessários pré-requisitos ligados à sua capacidade de trabalho e, também, à autonomia para que a ouvidoria tenha uma atuação forte, pois, com pouca

autonomia política e localização física e organizacional problemáticas, as ouvidorias não funcionam corretamente (PEREIRA, 2019a, 2019b).

Ao representar o cidadão na organização e representar a organização perante o cidadão, o ouvidor precisa ter autonomia para tomar as melhores decisões. Enquanto a autonomia política diz respeito à independência e à liberdade de atuação das ouvidorias, sem ingerências, a autonomia técnica trata-se da capacidade deste setor de influenciar no processo decisório, inclusive, instituindo procedimentos para estimular a promoção da participação social (QUINTÃO, 2019).

Para Pinto (2006), é condição necessária ao desempenho da função que o ouvidor possua independência e autonomia política. Danet (1978) afirma que o trabalho da ouvidoria se espalhou pelo mundo, inclusive em instituições como a polícia. Entretanto, adverte que a função requer independência hierárquica, a fim de que o ouvidor seja um representante do cidadão. A independência hierárquica trata-se de um pré-requisito para que este servidor possa exercer suas atribuições.

A escolha do ouvidor, a existência de um mandato e sua subordinação direta ao diretor máximo do órgão são pré-requisitos para composição de sua autonomia, além disso, por estarem diretamente relacionados à independência dos trabalhos da ouvidoria, sua não observância pode comprometer o propósito público e restringir a legitimidade da ouvidoria perante a sociedade, sua capacidade de ação e de decisão (QUINTÃO, 2019).

Nesse sentido, o Manual de Ouvidoria Pública estabelece que, em razão da autonomia, imparcialidade e legitimidade da função, o ouvidor deve estar vinculado ao diretor máximo do órgão (BRASIL, 2019a). O Decreto n.º 9.492, de 2018, também estabelece que o ouvidor deve, preferencialmente, estar vinculado ao diretor máximo do órgão (BRASIL, 2018b).

Lyra (2009) entende que para que o ouvidor tenha condições de exercer seu trabalho com independência e credibilidade, é necessário que este tenha mandato certo, que sua escolha se dê por um colegiado independente, e que o normativo do órgão dite a obrigação do dirigente de responder à interpelação do ouvidor num prazo curto.

Em relação ao cargo do ouvidor, a Portaria CGU n.º 1.181, de 10 de junho de 2020, estabeleceu critérios e procedimentos para a nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo de ouvidor no âmbito do SisOuv (BRASIL, 2020a). Na referida Portaria, há a determinação de que os ouvidores sejam indicados pelo dirigente máximo do órgão e aprovados pela CGU, ditando que o mandato deverá ser de 3 (três) anos, prorrogável, uma única vez, por igual período, e que qualquer exoneração ou dispensa de ouvidores do

SisOuv sem aprovação da CGU será considerada nula (BRASIL, 2020a). O Art. 4º da Portaria CGU n.º 1.181, de 2020, ainda relaciona os critérios para indicação ao cargo de ouvidor:

Art. 4º O indicado a titular da unidade setorial do SisOuv deverá atender, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos:

I - experiência de, no mínimo, um ano em atividades de ouvidoria ou acesso à informação;

II - comprovação de carga horária mínima de oitenta horas de capacitação em cursos e treinamentos oferecidos em qualquer modalidade no âmbito do Programa de Formação Continuada em Ouvidoria - PROFOCO, da CGU, nos últimos três anos que antecedem à indicação de que trata o art. 2º;

III - consignação, na declaração de que trata o inciso I do art. 3º, do compromisso de conclusão da Certificação em Ouvidoria, disponibilizada no âmbito do PROFOCO, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado da nomeação ou designação ao cargo ou função, como condicionante para manutenção da aprovação da indicação; ou

IV - ser integrante da carreira de Finanças e Controle (BRASIL, 2020a).

Menezes (2015) explica que o trabalho da ouvidoria como instrumento de mudança depende efetivamente da autonomia do ouvidor e elenca pré-requisitos para o exercício dessa autonomia, dentre eles: 1) escolha do ouvidor de forma independente do dirigente máximo e por critérios técnicos; 2) mandato, prorrogável por apenas um período; 3) ausência de subordinação hierárquica ou subordinação hierárquica direta ao dirigente máximo; 4) legitimidade e poder para influenciar mudanças organizacionais de aperfeiçoamento da instituição; 5) clareza quanto ao dever de empregados e colaboradores de atender às demandas da ouvidoria; 6) acesso prioritário e irrestrito a pessoas e informações na organização; 7) capacidade de promover garantia da reserva de identidade ao demandante; 8) integração com outros órgãos de participação social.

Abedin (2011) rememora as considerações da Comissão Jurídica de Trinidad e Tobago (1998), quando identificou que a eficácia das ouvidorias é prejudicada pelo não cumprimento de pré-requisitos, considerando três como principais: 1) a falta de respeito pelo cargo do ouvidor, percebida pelo aparente descaso às suas solicitações e recomendações; 2) o atraso injustificado por parte dos funcionários públicos nas respostas às solicitações da ouvidoria; 3) a não implementação das recomendações da ouvidoria e a falta de atenção aos relatórios anuais por ela desenvolvidos.

Danet (1978) afirma que o fluxo de processamento das reclamações direciona o órgão na busca por soluções. Para isso, há a necessidade de ações de outras áreas, inclusive nas recomendações de mudanças que são propostas pelo ouvidor, entretanto, é comum verificar falta de comprometimento da gestão em cumprir os prazos estabelecidos pela ouvidoria

(DANET, 1978; LYRA, 2009). Esse inter-relacionamento depende, inclusive, da autonomia que o ouvidor possui em sua atuação no órgão.

Alves, Machado Filho e Rocha (2015), ao analisarem instituições bancárias, entendem que a divulgação do compromisso expresso da instituição em criar condições para o funcionamento da ouvidoria, de forma independente e imparcial, e em assegurar o acesso a dados e informações, são consideradas características de gestão, conforme citado no Anexo A.

Diretamente ligados à capacidade da ouvidoria de influenciar as atividades de gestão, devem estar previstos em norma: o acesso prioritário às instâncias de gestão e aos dados e informações, pré-requisitos que compõem a autonomia técnica da ouvidoria (MENEZES; NETO; CARDOSO, 2016). Para os autores, devem estar previstos, inclusive, sanções ao descumprimento ou cumprimento insatisfatório desses pré-requisitos.

De acordo com De Bona (2021) e Lyra (2009), para que o ouvidor tenha a autonomia que a função requer, é necessário que as normas que tratam da ouvidoria expressamente disciplinem a obrigação dos gestores de garantir os recursos humanos e os meios materiais necessários ao funcionamento da ouvidoria, sob pena de responsabilidade. Além disso, a garantia do sigilo da identificação do denunciante perpassa o pré-requisito da autonomia técnica dessa área (BRASIL, 2019c; MENEZES, 2015).

No Brasil, é comum encontrar ouvidorias com pouca visibilidade e falta de autonomia, o que torna o trabalho deficiente (PEREIRA, 2019b). Para o autor, a influência da ouvidoria de polícia é baixa porque, muitas vezes, há nas forças policiais uma marginalização da figura do ouvidor, uma falta de autonomia.

Kirkham (2022), ao analisar a ouvidoria da Inglaterra, afirma que, para desempenhar suas funções com autonomia, a ouvidoria necessita de uma normatização que delinhe suas atribuições. Avtonomov (2021) afirma que a criação de um normativo que vincule as competências desse setor contribui para expandir sua influência positiva nas atividades da instituição.

Nesse contexto, é necessário que a autonomia da ouvidoria esteja bem definida por meio de pré-requisitos para o exercício de suas atribuições, de modo que ela se fortaleça e influencie a gestão por meio de aperfeiçoamentos (QUINTÃO, 2019; FUNG, 2003, 2006; MENEZES; NETO; CARDOSO, 2016). Após a exposição de conceitos exibidos em parágrafos prévios, para efeitos deste trabalho, os pré-requisitos selecionados para o exercício das atribuições da ouvidoria estão sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2 - Síntese dos Pré-Requisitos e seus eventuais detalhamentos selecionados para o exercício das atribuições da ouvidoria

Pré-requisitos		Base teórica
Requisitos para atuar na ouvidoria	Habilidade de negociação	Cardoso (2010), Stuhmcke (2012).
	Capacidade empática	Cardoso (2010), Lyra (2009), Brasil (2019a).
	Conhecimento da organização	Alves e Machado Filho (2013), Cardoso (2010).
Espaço físico para atendimento presencial pela ouvidoria		Pereira (2019b), Brasil (2019a; 2021)
Carga de trabalho da equipe da ouvidoria		Danet (1978), De Bona (2021), Pereira (2019a).
Autonomia	Autonomia política ¹	Quintão (2019), Danet (1978), Pereira (2019a, 2019b), Pinto (2006), Brasil (2019a, 2018b).
	Autonomia técnica ²	Quintão (2019), Abedin (2011), Danet (1978), Alves, Machado Filho e Rocha (2015), De Bona (2021), Menezes (2015), Menezes, Neto e Cardoso (2016), Lyra (2009).

Fonte: Elaboração própria.

Legenda: 1. inclui “processo de designação e destituição do ouvidor”, “mandato do ouvidor” e “independência hierárquica”. 2. Inclui “acesso às instâncias de gestão”, “acesso prioritário a dados e a informações” e “assegurar o sigilo dos dados e das informações pertinentes a cidadãos e a suas demandas”.

Menezes (2017) diagnostica que a ouvidoria pública brasileira tem crescido expressivamente e possui contornos próprios que a difere do modelo clássico de 1809: integra a administração e é vinculada aos órgãos, medeia as relações entre sociedade e Estado, subsidia o aperfeiçoamento da administração pública, e não atua com coerção e sim com persuasão.

A ouvidoria deve atuar estimulando a participação do cidadão, recepcionando e tratando reclamações, denúncias e pedidos de informações públicas indisponíveis, analisando as demandas recebidas e respondendo o cidadão sobre as medidas adotadas internamente para solução dos problemas apresentados (DE BONA, 2021). Dentre suas atribuições, a ouvidoria atua na resolução de problemas registrados (REMAC; LANGBROEK, 2011; GILL; MULLEN; VIVIAN, 2020).

As ouvidorias públicas promovem melhoria na prestação do serviço público a partir das demandas dos cidadãos (SANTOS *et al.*, 2019). Tais demandas, quando encaminhadas à ouvidoria, podem motivar correções, retificações voluntárias e, ainda, o aprimoramento dos serviços prestados pelas instâncias de gestão do órgão (DANET, 1978). De Bona (2021) aponta que a ouvidoria influencia a gestão pública na prevenção, detecção e punição de atos corruptos.

A primeira ouvidoria pública brasileira foi implementada no município de Curitiba em 1986 e, em 1991, no estado do Paraná (LYRA, 2009). O Decreto n.º 93.714, de 15 de dezembro de 1986, criou um instituto para a defesa do cidadão contra abusos, ilegalidades, erros e omissões na administração pública federal (BRASIL, 1986). Entretanto, Cardoso (2010) explica que o dispositivo não disciplinava critérios de elegibilidade nem os limites da atuação do ouvidor, e que foi só a partir da Constituição Federal - CF de 1988 que a figura se tornou realidade no País.

Após a promulgação da CF de 1988, há uma expansão na criação das ouvidorias públicas a partir de meados da década de 90, com especial atenção para a criação da Ouvidoria-Geral da República, que se deu em 1992, vinculada ao Ministério da Justiça. Com a implantação da OGU, vinculada à CGU, em 2002, estabeleceram-se diretrizes para implantação das ouvidorias do Poder Executivo Federal (SANTOS *et al.*, 2017).

Foi apenas com a edição do Decreto n.º 8.109, de 17 de setembro de 2013, revogado pelo Decreto n.º 8.910, de 22 de novembro de 2016, que foi revogado pelo Decreto n.º 9.681, de 3 de janeiro de 2019, que se tornou obrigatório a todos os órgãos do Poder Executivo Federal a implantação de uma ouvidoria em sua estrutura (BRASIL, 2019d). Na PRF, a Instrução Normativa n.º 15, de 21 de maio de 2013, regulamentou a estrutura e funcionamento da ouvidoria deste órgão (BRASIL, 2013a)

Em dezembro de 2015 foi, então, instituído o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (Profort), por meio da Portaria n.º 50.253 (BRASIL, 2015). Quintão (2019) afirma que o Profort tinha o objetivo de apoiar o desenvolvimento de ouvidorias públicas.

Quanto à legislação atinente às atribuições da ouvidoria, a Lei n.º 13.460, de 2017, estabeleceu normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do cidadão para a Administração Pública Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e trouxe, em seu art. 10, a figura das ouvidorias públicas, disciplinando suas atribuições no art. 13 da lei citada (BRASIL, 2017a).

Em relação ao tratamento das demandas, a Lei 13.460, de 2017, afirma que a ouvidoria deve encaminhar a resposta final ao cidadão em até 30 dias, podendo ser prorrogado uma vez por igual período (BRASIL, 2017a). Esse é o prazo em que todo o processamento da demanda deve ocorrer no órgão, caso seja necessário solicitar informações ou esclarecimentos às instâncias de gestão, as solicitações devem ser respondidas em 20 dias prorrogáveis uma vez, desde que devidamente justificadas.

Quintão e Cunha (2018) esclarecem que, para que uma ouvidoria seja eficiente, é necessário a divulgação de sua existência, inclusive, por meio dos canais institucionais de

comunicação. Segundo os autores, as atribuições da ouvidoria precisam ser propagadas para que ela se fortaleça. Santos *et al.* (2019) visualizaram que a divulgação da existência da ouvidoria ocorre, frequentemente, no site da instituição, apontando que raramente são realizadas iniciativas de divulgação como uso de cartazes no próprio órgão ou por outros meios de comunicação.

A publicação de relatórios da ouvidoria à sociedade trata-se de uma forma de prestação de contas, que estimula a participação do cidadão na gestão do órgão (MENEZES, 2015). A divulgação de tais relatórios é, também, uma das atribuições da ouvidoria, porém, tem se mostrado incipiente e, quando ocorre, é realizada apenas no site do órgão ou fornecido mediante solicitação do cidadão (SANTOS *et al.*, 2019).

Muntingh (2018), em sua análise sobre o relatório anual da ouvidoria da Polícia de *Western Cape*, afirma que os relatórios anuais devem informar sobre a influência da ouvidoria para a polícia, se houve mudanças na atuação policial e nas relações com a sociedade, incluindo, ainda, o número de demandas tratadas, os seus resultados e as recomendações realizadas pela ouvidoria para a polícia.

A Lei 13.460, de 2017, determina que os relatórios contenham o número de demandas recebidas, os motivos dessas demandas, a análise dos pontos recorrentes e as providências adotadas pela instituição para solução dos problemas apresentados pelos cidadãos (BRASIL, 2017a).

Pereira (2019b) não identificou as medidas adotadas nos casos recorrentes apontados pelos cidadãos em relatórios de ouvidoria de polícia encaminhados às instâncias de gestão. A divulgação no site das recomendações e soluções institucionais apresentadas é classificada como subinformação, muitas vezes, com poucos dados relevantes e decisivos do ponto de vista político (QUINTÃO, 2019). Para o autor, é possível verificar relatórios de ouvidoria que, frequentemente, deixam de apresentar as ações recomendadas ou desenvolvidas por ela, por meio da magistratura de persuasão e/ou mediação de conflitos.

Romero e Sant'Anna (2014) esclarecem que com o advento da Lei de Acesso à Informação os órgãos foram obrigados a promover mudanças em seu modo de divulgar informações.

A administração pública passou a ser obrigada a colocar à disposição do cidadão uma gama de informações até então mantidas encobertas pela burocracia estatal. Além de agora oferecer ao público os chamados portais da transparência, os órgãos também passaram a atender prontamente as mais diversas solicitações de informações (ROMERO; SANT'ANNA, 2014, p.190).

Analisando a legislação sobre o e-SIC, verifica-se que a Administração Pública Federal, definiu o e-SIC como sistema centralizado para o tratamento de pedidos de acesso à informação amparados pela Lei n.º 12.527, de 2011 (BRASIL, 2011), por meio da Portaria Interministerial n.º 1.254, de 2015 (BRASIL, 2015). Verifica-se que, em muitos órgãos públicos, essas solicitações são atendidas pela ouvidoria (SANTOS *et al.*, 2019).

Além disso, há a necessidade de que as ouvidorias federais, no exercício de suas atribuições, atuem em cooperação mútua, articulem-se em rede e promovam ações compartilhadas, e de que o ouvidor possua assento nos conselhos representativos, fortalecendo o sistema participativo, aperfeiçoando o processo de prestação de contas à sociedade e a valorização da cidadania (QUINTÃO, 2019; MENEZES; NETO; CARDOSO, 2016).

Por sua vez, o Decreto n.º 9.492, de 2018 (BRASIL, 2018b), instituiu o SisOuv, com a finalidade de coordenar a atividade de ouvidoria pública no âmbito nacional. O SisOuv é composto pelo órgão central, CGU, a qual atua por meio da OGU; é composto também pelas unidades setoriais, ouvidorias e unidades responsáveis pelo trabalho de ouvidoria submetidas ao Decreto n.º 9.492, de 2018 (BRASIL, 2018b).

O Quadro 3, descrito na sequência, apresenta atribuições da ouvidoria baseadas na regulamentação brasileira. Essa regulamentação abrange o art. 13 da Lei n.º 13.460, de 2017 (BRASIL, 2017a), e o art. 10 do Decreto 9.492, de 2018 (BRASIL, 2018b). Os estudos referenciados na pesquisa, citados no Quadro 3, sustentam as atribuições da ouvidoria, previstas na regulamentação brasileira, ao definir sua competência para representar os usuários, acompanhar o tratamento das manifestações e o desempenho dos serviços públicos, além de propor melhorias ao órgão, de forma transparente, e repassar informações às partes interessadas.

Quadro 3 - Atribuições da ouvidoria baseadas na regulamentação brasileira

Atribuição	Base normativa	Referência legal	Autores que corroboram as atribuições
Promover a participação do cidadão na administração pública.	Lei n.º 13.460, de 2017	Art. 13, I.	De Bona (2021).
Acompanhar a prestação dos serviços.	Lei n.º 13.460, de 2017	Art. 13, II.	Remac e Langbroek (2011), Cardoso (2010).
Propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços.	Lei n.º 13.460, de 2017	Art. 13, III.	Pereira (2019b), Lyra (2008).
Auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos.	Lei n.º 13.460, de 2017	Art. 13, IV.	De Bona (2021), Menezes (2015), Cardoso (2010).
Propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do cidadão.	Lei n.º 13.460, de 2017	Art. 13, V.	Quintão (2019), Cardoso (2010).
Receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de cidadão perante órgão ou entidade a que se vincula.	Lei n.º 13.460, de 2017	Art. 13, VI.	Danet (1978), Menezes (2015).
Promover a adoção de mediação e conciliação entre o cidadão e o órgão ou a entidade pública.	Lei n.º 13.460, de 2017	Art. 13, VII.	Peixoto, Marsiglia e Morrone (2013), Quintão (2019), Cardoso (2010).
Propor ações e sugerir prioridades nas atividades de ouvidoria de sua área de atuação.	Decreto n.º 9.492, de 2018	Art. 10, II.	Danet (1978).
Informar ao órgão central do SisOuv a respeito do acompanhamento e da avaliação das atividades de ouvidoria.	Decreto n.º 9.492, de 2018	Art. 10, III.	Quintão (2019), Menezes (2015).
Organizar e divulgar informações sobre atividades de ouvidoria e procedimentos operacionais.	Decreto n.º 9.492, de 2018	Art. 10, IV.	Santos <i>et al.</i> (2019), Quintão (2019).
Processar as informações obtidas e avaliar os serviços públicos prestados.	Decreto n.º 9.492, de 2018	Art. 10, V.	Danet (1978), Alves e Machado Filho (2013), Stuhmcke (2012).
Produzir e analisar dados e informações sobre as atividades de ouvidoria, para subsidiar recomendações e propostas de medidas para aprimorar a prestação de serviços públicos e para corrigir falhas.	Decreto n.º 9.492, de 2018	Art. 10, V.	Danet (1978), Alves e Machado Filho (2013), Abedin (2011), Pereira (2019b).

Fonte: Elaboração própria.

A ouvidoria pode promover confiança, credibilidade e qualidade nas entregas do serviço, entretanto, por atender tanto o órgão quanto o cidadão, por vezes, encontra limites em sua atuação, inclusive por não ter o poder de impor sanções (SAMPIO; LOZANO; MOMPART, 2016).

A ouvidoria busca a satisfação do cidadão (GILL; MULLEN; VIVIAN, 2020). Assim, a percepção deste sobre o serviço prestado deve ser analisada (CREUTZFELDT, 2018). Ao

receber as manifestações do cidadão, a ouvidoria deve trabalhar na resolutividade das demandas, ou seja, na resolução do problema por ele apontado, além de atendê-lo satisfatoriamente, para isso, pode solicitar informações a outras áreas para completar uma investigação (DANET, 1978).

Costa *et al.* (2014) explicam que resolutividade está associada à resolução final dos problemas e Teo, Srivastava e Jiang (2008) compreendem a satisfação como a avaliação que traz a percepção do cidadão sobre a diferença entre o que foi recebido e a expectativa de desempenho.

Danet (1978) esclarece que, para entender se uma ouvidoria está funcionando corretamente, é necessário saber se os cidadãos acreditam que vale a pena reclamar, analisar se o problema apresentado foi corrigido, se as demandas têm sido resolvidas e se o trabalho da ouvidoria tem levado a melhorias no órgão.

Adicionalmente, Alves, Machado Filho e Lima (2017) afirmam que as reclamações a respeito do descumprimento de prazo de resposta permitem reflexões aplicáveis ao processamento das demandas pelas ouvidorias, e que o tempo de retorno dos questionamentos realizados por ela às instâncias de gestão pode influenciar o prazo de resposta aos cidadãos. Assim, analisar a percepção do cidadão, no contexto da organização, pode resultar numa métrica do desempenho da ouvidoria no tocante à qualidade do atendimento por ela prestado.

A Lei n.º 13.460, de 2017 (BRASIL, 2017a), diz que os órgãos promoverão a autoavaliação a partir da verificação das medidas adotadas para melhoria e aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos considerando as informações recebidas pela ouvidoria. O Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), criado em 2015 e adotado por toda a administração pública federal, conforme Decreto n.º 9.492, de 2018 (BRASIL, 2018b), possui uma ferramenta chamada “Painel Resolveu?”.

A Instrução Normativa n.º 7, de 8 de maio de 2019, regulamentou o “Painel Resolveu?”, que consiste em uma ferramenta digital que reúne informações sobre demandas de ouvidorias federais recebidas diariamente, através da interface “Fala.br”, plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação, pelos órgãos do SisOuv, e destina-se a organizar e a dar transparência às estatísticas pertinentes ao tratamento das demandas dos cidadãos (BRASIL, 2019e). Dentre as demandas contidas na referida ferramenta, há denúncias, sugestões, solicitações de informações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação. São dados sobre demandas dos cidadãos que podem auxiliar a gestão pública no desempenho de suas funções.

O “Painel resolveu?” apresenta, dentre outras funcionalidades, a percepção do cidadão quanto à resolutividade (A sua demanda foi resolvida?) e quanto à sua satisfação (Você está

satisfeito com o atendimento prestado pela ouvidoria?). No referido painel, a resolutividade é apresentada pelas variáveis “sim”, “parcialmente” e “não”, e a satisfação apresenta as variáveis “muito satisfeito”, “satisfeito”, “regular”, “insatisfeito” e “muito insatisfeito”. Tanto a resolutividade quanto a satisfação, apresentadas no “Painel resolveu?” podem ser usadas para avaliar o desempenho da ouvidoria. Assim, por armazenar esses indicadores, o “Painel resolveu?” pode ser usado como fonte de coleta dessas métricas.

Ainda sobre as atribuições da ouvidoria, Santos *et al.* (2019) analisaram como são aplicados e percebidos os papéis atribuídos à ouvidoria pública, e os dividiram em três dimensões: “Funcional”, “Gerencial” e “Cidadã”. Segundo os autores, enquanto a dimensão “Funcional” relaciona-se às funções da ouvidoria no tratamento das demandas do cidadão, normalmente reativas; a dimensão “Gerencial” envolve a identificação pela ouvidoria de pontos a serem aprimorados no órgão, contribuindo para a melhoria dos processos internos. Já a dimensão “cidadã”, refere-se à atuação da ouvidoria de modo a possibilitar que o cidadão exerça seu direito de participar da administração pública, fomentando o controle social.

Em seus resultados, os autores optaram por aglutinar a dimensão “Gerencial” e “Cidadã” (Quadro 4). Na pesquisa realizada com 156 ouvidores do poder executivo de Santa Catarina, Santos *et al.* (2019) concluíram que enquanto a dimensão “Funcional” é bastante percebida nas ouvidorias públicas, a “Gerencial-Cidadã” carece de efetividade. Embora direcionado a ouvidorias públicas estaduais, os achados no trabalho dos autores podem contribuir também para o estudo de atribuições de ouvidorias públicas federais.

Quadro 4 - Dimensões x Atribuições da ouvidoria

Dimensão	Atribuições da ouvidoria
Dimensão Funcional	Receber as manifestações dos cidadãos.
	Encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes.
	Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes.
	Dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações.
Dimensão Gerencial-Cidadã	Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos.
	Divulgar relatórios com indicadores das demandas para os gestores internos do órgão.
	Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação.
	Divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação.
	Estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela ouvidoria, utilizando os canais específicos de comunicação (website da instituição, telefone, e-mail).
	Estimular que o cidadão cobre serviços públicos de maior qualidade.

Fonte: Santos *et al.* (2019).

A elaboração dos relatórios citados no Quadro 4 deve ser anual, eles devem, segundo a regulamentação brasileira, conter apontamentos de falhas e sugestões de melhorias nos serviços públicos prestados pelo órgão (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2021). Segundo a Lei n.º 13.460, de 2017, os relatórios, ainda, devem ser encaminhados à autoridade máxima do órgão e estar disponibilizados integralmente na internet para os cidadãos (BRASIL, 2017a).

Para Santos *et al.* (2019), elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos, divulgá-los à sociedade e propagar a existência da ouvidoria para a comunidade são atribuições gerenciais menos frequentes nas ouvidorias públicas que as atribuições pertinentes ao tratamento de demandas, relacionadas no Quadro 4 à dimensão “Funcional”.

Em referência ao relacionamento com outras ouvidorias públicas, é importante ressaltar que, além da vinculação normativa, técnica e de monitoramento da CGU na condição de unidade setorial do SisOuv, de acordo com o Decreto n.º 9.662, de 1º de Janeiro de 2019, a ouvidoria da PRF também tem suas atividades acompanhadas pelo MJSP (BRASIL, 2019b).

Segundo o Decreto n.º 9.662, de 2019, a PRF está subordinada ao MJSP, que detém competência, inclusive, para acompanhar as atividades de ouvidoria, provendo a realização de atos de cooperação mútua e de apoio técnico e administrativo necessários ao exercício das atribuições da ouvidoria da PRF. O acompanhamento do trabalho das ouvidorias de segurança

pública também é discutido no âmbito do Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública - FNOSP. Ressalta-se que a PRF é integrante do FNOSP.

O FNOSP, presidido pelo Ouvidor-Geral do MJSP, e instituído através do Decreto n.º 9.866, de 2019, possui atribuições de direção e monitoramento do controle da atividade policial, conforme art. 4º do referido decreto (BRASIL, 2019c), descrito na sequência:

Art. 4º Compete ao Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública:

I - propor diretrizes para o controle social da atividade policial e dos órgãos que compõem o Sistema Único de Segurança Pública - Susp, de que trata a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018;

II - estimular a criação de ouvidorias nos órgãos de segurança pública que compõem o Susp;

III - eleger metas e estabelecer diretrizes para o aperfeiçoamento e o fortalecimento das ouvidorias dos órgãos de segurança pública que compõem o Susp;

IV - promover o intercâmbio de experiências funcionais e administrativas e de informações sobre métodos e registros, trâmites e levantamentos estatísticos das solicitações recebidas pelas ouvidorias dos órgãos de segurança pública que compõem o Susp;

V - produzir relatórios referentes à atuação das ouvidorias dos órgãos de segurança pública que compõem o Susp, com vistas a uniformizar os dados de forma quantitativa e qualitativa e subsidiar ações de fomento às políticas de segurança pública em âmbito federal, estadual, distrital e municipal;

VI - sugerir ações relativas ao controle social da atividade policial, observadas as diretrizes do Susp, para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos de segurança pública que compõem o Susp;

VII - padronizar o fluxo de informações para a integração dos órgãos e entidades que compõem o Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública;

VIII - propor a criação de instrumentos para aprimorar a fiscalização e o acompanhamento de práticas de atos ilegais ou arbitrários cometidos por agentes de segurança pública e de defesa social;

IX - recomendar e incentivar a mediação e a conciliação entre o usuário e os órgãos de segurança pública que compõem o Susp; e

X - elaborar plano estratégico bianual do Fórum (BRASIL, 2019c).

Dentre as competências previstas ao FNOSP, citadas no referido art. 4º do Decreto n.º 9.866, de 2019, estão: propor diretrizes e ações para controlar a atividade policial; estimular a criação de ouvidorias; produzir relatórios da atuação da ouvidoria; propor instrumentos de fiscalização e acompanhamento de práticas ilegais e arbitrárias; e recomendar a mediação entre cidadão e órgão (BRASIL, 2019c). Consta-se que o normativo contempla, a exemplo do inciso IV, atribuições que vão requerer a interlocução dos ouvidores, como representantes institucionais, com outros órgãos para promover a integração da ouvidoria com outros espaços participativos (QUINTÃO; CUNHA, 2018; QUINTÃO, 2019; ALVES, 2012).

Sobre o acompanhamento da atividade policial, Lyra (2009) assinala que muitas ouvidorias de polícia têm dificuldade de monitorar o trabalho policial pela falta de acesso às informações relevantes. Para o autor, o acompanhamento da atividade policial pela ouvidoria é

imprescindível e deve ser considerada uma prioridade para as organizações. Em relação ao acompanhamento público da atividade policial, a Lei n.º 13.675, de 2018 (BRASIL, 2018a), previu o seguinte:

Art. 34. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão instituir órgãos de ouvidoria dotados de autonomia e independência no exercício de suas atribuições.

Parágrafo único. À ouvidoria competirá o recebimento e tratamento de representações, elogios e sugestões de qualquer pessoa sobre as ações e atividades dos profissionais e membros integrantes do Susp, devendo encaminhá-los ao órgão com atribuição para as providências legais e a resposta ao requerente (Brasil, 2018a).

Vale ressaltar que a Lei 13.675, de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, e tem abrangência nacional, assim, deve ser observada pelas ouvidorias de polícia da união, dos estados e dos municípios, não se restringindo ao SisOuv.

A criação da figura do ouvidor de polícia no Brasil recebeu forte incentivo internacional, pois se trata de uma inovação democrática por excelência, com potencial mecanismo de redução da violência, trazendo transparência e estabelecendo o direito do público de supervisionar e controlar o uso da força pelo estado (PEREIRA, 2019a).

Por fim, o recebimento e o tratamento eficaz de reclamações e casos de má conduta podem aperfeiçoar o trabalho policial, ao passo que a falta de imparcialidade pode minar os processos de tratamento das reclamações (PRATEEPPORNNARONG; YOUNG, 2019). Para os autores, a atuação da ouvidoria de polícia como canal de comunicação entre a sociedade e o órgão público, compreendendo as demandas do cidadão e recomendando ações ao órgão, pode contribuir para a gestão do referido órgão.

Assim, para os fins deste trabalho, no quadro 5, segue a síntese das principais atribuições selecionadas que foram priorizadas, sendo divididas em três dimensões: “Funcional”, “Gerencial-Cidadã” e “Outras”. A dimensão “Funcional” refere-se ao tratamento de demandas, incluindo todo o fluxo: recebimento da demanda, análise e resposta imediata ou redirecionamento a outro órgão, encaminhamento da demanda à instância de gestão, acompanhamento da resposta com possível solicitação de retificação formal e o encaminhamento da resposta ao cidadão. A dimensão “Gerencial-Cidadã” refere-se às atribuições voltadas à melhoria dos serviços prestados pelo órgão, incluindo a elaboração e divulgação de relatórios consolidados sobre as demandas dos cidadãos com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas às instâncias de gestão e à sociedade, e

ainda, a divulgação da existência e das atribuições da ouvidoria à sociedade. (SANTOS *et al.*, 2019).

Evidencia-se que a dimensão “Outras” diz respeito à atribuição de interlocução da ouvidoria com outros órgãos públicos como representante institucional. Após a exposição de conceitos exibidos em parágrafos prévios desta seção sobre as atribuições da ouvidoria, para efeitos deste trabalho, atribuições selecionadas foram sintetizadas no Quadro 5. As atribuições foram segmentadas por critério de dimensão.

Quadro 5 - Síntese das principais atribuições da ouvidoria selecionadas com segmentação por critério de dimensão

Atribuição	Dimensão	Referência
Tratar demandas ¹ .	Funcional	Danet (1978), Santos <i>et al.</i> (2019), Brasil (2017a).
Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas.	Gerencial-Cidadã	Danet (1978), Santos <i>et al.</i> (2019), Brasil (2017a).
Prestar informações ou divulgar relatórios para as instâncias de gestão com recomendações para aprimorar serviços e corrigir falhas.	Gerencial-Cidadã	Danet (1978), Santos <i>et al.</i> (2019), Brasil (2017a).
Divulgar integralmente para a sociedade os relatórios produzidos sobre as demandas dos cidadãos.	Gerencial-Cidadã	Santos <i>et al.</i> (2019), Brasil (2017a).
Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade.	Gerencial-Cidadã	Santos <i>et al.</i> (2019), Brasil (2017a).
Manter interlocução com outros órgãos	Outras ²	Brasil (2019c), Quintão (2019).

Fonte: Elaboração própria.

Legenda: 1. inclui “receber demandas do cidadão”, “analisar e dar resposta imediata ao cidadão”, “redirecionar a outro órgão”, “encaminhar à instância de gestão”, “cobrar resposta do encaminhamento”, “solicitar retificação formal”, “encaminhar resposta ao cidadão”.

2. Esta dimensão abrange outras atribuições não enquadradas nas dimensões “Funcional” e “Gerencial-Cidadã”.

A respeito de divulgar a existência da ouvidoria e de suas atribuições para a sociedade, conforme cita o Quadro 5, pode ser considerado um desafio para organizações públicas, tendo em vista que os mecanismos de estímulo para interação com a ouvidoria, muitas vezes, não são claros ao cidadão (PINHO, 2008). Os portais eletrônicos que disponibilizam informações de ouvidoria e promovem acessibilidade ao cidadão tem potencial para oferecer a prestação de contas (RAUPP; PINHO, 2013; QUINTÃO, 2019).

O estímulo à participação dos cidadãos nas atividades de gestão pode ser fomentado pela publicização das ações da ouvidoria, porém, poucos normativos estabelecem de maneira expressa a obrigatoriedade do órgão de prestar contas à sociedade (MENEZES, 2017; RAUPP; PINHO, 2013; MENEZES; NETO; CARDOSO, 2016).

2.2 OS *STAKEHOLDERS*, AS ATIVIDADES DE GESTÃO E A OUVIDORIA

Nesta seção, abordam-se a Teoria dos *Stakeholders*, com ênfase nos *stakeholders* internos e externos, os conceitos de atividades de gestão e de instâncias de gestão, o cidadão (como exemplo de *stakeholder* externo), o gestor (como exemplo de *stakeholder* interno), as instâncias de gestão nas atividades de gestão e o construto proposto da pesquisa.

O estudo das organizações pode apresentar-se relacionado a diferentes abordagens (COLLARES, 2020), entre elas a abordagem dos *shareholders*, que enfatiza a maximização dos interesses de acionistas e proprietários, mais associada à Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976); e a abordagem dos *stakeholders*, contemplando, além de interesses de acionistas, os interesses de demais partes interessadas (afetadas pela atuação da organização, incluindo, funcionários, clientes, comunidades e órgãos governamentais), mais vinculada à Teoria dos *Stakeholders* (FREEMAN, 1984).

Jensen (2001) assinala que a organização deve levar em conta o interesse dos acionistas (proprietários), mas sem desconsiderar a conciliação dos interesses dos *stakeholders*. Essa abordagem, que inclui a ênfase nos acionistas moderada pela conciliação dos interesses das demais partes interessadas, chamada *Enlightened Stakeholder Theory*, pode ser usada, também, para estudar as organizações. Para Gomes, Osborne e Guarnieri (2020), a Teoria dos *Stakeholders* contribui para explicar as influências (externas e internas) que moldam o desempenho de uma organização.

Stakeholders (ou, como previamente citado, “partes interessadas”) são “aqueles grupos e indivíduos que podem afetar ou ser afetados” pela organização (FREEMAN, 1984, p. 25). De acordo com Bryson (1988), parte interessada é qualquer pessoa, grupo ou organização que tenha poderes de reivindicação numa organização, ou, ainda, que seja afetada por ela, sendo exemplos de partes interessadas das organizações públicas: cidadãos, contribuintes, outros níveis de governo, funcionários, sindicatos, grupos de interesse, partidos políticos, comunidades financeiras e empresariais.

A identificação e a relevância das partes interessadas são questões vitais a serem consideradas pela organização, pois os *stakeholders* influenciam essas organizações e podem

afetar o desempenho delas (WOOD *et al.*, 2018; ROWLEY, 1997; RAINEY; STEINBAUER, 1999).

As partes interessadas exercem pressão sobre os processos de tomada de decisão das organizações (GOMES, C.; LIDDLE, J.; GOMES, M., 2010). Muito embora, Lee (2015) afirme que as empresas possuem inúmeras estratégias para encobrir impactos negativos, como encorajar a participação limitada das partes interessadas ou, por exemplo, produzir informações ambíguas para confundi-las.

Nesse alinhamento, Lee (2015) acrescenta cinco domínios de interação que a gestão deve perseguir com as partes interessadas, são eles: consciência das partes interessadas; identificação das partes interessadas; compreensão das partes interessadas; priorização das partes interessadas; e trabalho de envolvimento das partes interessadas. Para Schaltegger, Horisch e Freeman (2019), deve-se captar o interesse das partes interessadas na busca por soluções organizacionais.

Para Bryson (1988), o planejamento estratégico das organizações públicas deve endereçar a influência dos *stakeholders* como uma questão crítica a ser analisada. Dentre as partes interessadas em uma organização pública, têm-se o cidadão, os servidores públicos, inclusive aqueles que exercem funções de gestores públicos e outros órgãos do governo que podem influenciar a organização pública. Para Gomes, Osborne e Guarnieri (2020), em termos de influência dos *stakeholders*, a satisfação do cidadão está diretamente relacionada ao desempenho da organização.

De acordo com Bovaird e Löffler (2003), as reformas implementadas entre as décadas de 80 e 90, na busca pela excelência dos serviços públicos, não foram suficientes para gerar a confiança no cidadão, parte interessada. Bevir (2011) acrescenta que há um movimento nas organizações públicas que caminha em razão da insatisfação pública e em busca da eficiência no serviço público. A busca por essa eficiência pode coadunar-se com boas práticas no serviço público, abrangendo, inclusive, como as partes interessadas interagem umas com as outras com o objetivo de avançar na execução de políticas públicas (BOVAIRD, 2005).

Para Hui e Smith (2022), decisões públicas tomadas com envolvimento das partes interessadas são legítimas. Os autores acrescentam que a representação de cidadãos nas tomadas de decisões públicas é vista como a mais legítima de todas as representações das partes interessadas. Nesse sentido, Fernandez, Ryu e Brudney (2008) afirmam que o cidadão influencia as decisões do gestor.

Wood *et al.* (2018) pontuam que, no universo da gestão, a função dos gestores perpassa os interesses dos proprietários, pois a organização existe na sociedade e não separada dela,

devendo gerenciar as reclamações e diminuir os danos constatados. Os autores ainda informam que os gerentes podem não perceber quem são as partes interessadas nem compreender sua importância para a organização, e isso pode ocasionar interpretações equivocadas sobre as reivindicações e gerar danos à organização.

Segundo Gomes, Liddle e Gomes (2010), os gestores tomam decisões reguladas, em colaboração, orientadas, legitimadas e fiscalizadas por *stakeholders* influentes que devem ser considerados pela gestão. Os autores sinalizam que os gestores do setor público devem considerar que o *stakeholder* cidadão possui necessidades e exige serviços públicos prestados de forma satisfatória.

Na gestão pública, é necessário que a troca de informações ocorra entre toda a organização, que se assegure ampla transparência e que haja uma reavaliação constante sobre as atividades desenvolvidas (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Adicionalmente, as organizações devem medir a satisfação dos cidadãos em relação aos serviços prestados (GOMES; OSBORNE; GUARNIERE, 2020).

O desempenho de uma organização está intimamente ligado à sua tomada de decisão (CAMPOS; SERRA, 2014). Melati, Janissek-Muniz e Curado (2021) afirmam que um dos caminhos para alcançar qualidade na tomada de decisões do gestor público é promover uma gestão que esteja apta a receber contribuições, inclusive do cidadão.

Ao colocar a necessidade de preocupação com o cidadão como um pressuposto, as organizações públicas atuam numa nova forma de gerir a coisa pública, na qual o Estado retira seu poder absoluto na tomada de decisão, compartilhando decisões e responsabilidades com diferentes *stakeholders* (RAQUEL; BELLEN, 2012).

Em complemento, Sandover *et al.* (2021) explicam que envolver os *stakeholders* cidadãos na tomada de decisão é uma iniciativa que alcança mudanças comportamentais em grande escala e gera engajamento e confiança pública. De acordo com Lyra (2004), o avanço na implementação das ouvidorias no Brasil ampliou os canais de acesso ofertados aos cidadãos e favoreceu a gestão pública.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 promoveu direitos ao cidadão, dentre eles o de exercer o controle sobre a Administração Pública; de exigir ética, integridade, transparência, prestação de contas, a partir do melhoramento dos meios de interlocução; e o da promoção de ações institucionais que propiciem a participação do cidadão (OLIVEIRA; PISA, 2015).

A Administração Pública, ao buscar atender aos anseios dos cidadãos e gerir os recursos públicos de forma eficiente, tem, também, na adaptação da governança corporativa ao modelo

de governança pública, um mecanismo capaz de minimizar o conflito de interesses entre gestores e cidadãos (TEIXEIRA; GOMES, 2019; CASTRO; SILVA, 2017). Nessa perspectiva, é importante compreender a diferença entre gestão e governança, para direcionar o foco do estudo para a gestão.

A governança corporativa contribui para a qualidade da gestão e para o direcionamento das ações da organização, para o monitoramento e para o estabelecimento de mecanismos de incentivo, considerando o envolvimento de partes interessadas (IBGC, 2015). Para a OECD (2015), a boa governança é medida que tranquiliza partes interessadas sobre o direcionamento da organização, que devem ter livre acesso para levar suas reclamações a tais organizações, inclusive, por intermédio do ouvidor.

Segundo a *Organisation for Economic Co-operation and Development* - OECD, a governança corporativa pode ser conceituada como:

[...] um conjunto de relações entre os gestores de uma companhia, seu conselho de administração, seus acionistas e outros *stakeholders*. A governança corporativa também estabelece a estrutura através da qual são fixados os objetivos da companhia, são determinados os meios para alcançar esses objetivos e as formas de monitoramento de desempenho (OECD, 2015, p. 183).

O termo “governança” foi utilizado, inicialmente, em empresas privadas (CAVALCANTE; DE LUCA, 2013) e refere-se à estrutura, seja ela administrativa, política, econômica, social, entre outras, que sustenta a definição e o alcance dos resultados pretendidos pelas partes interessadas (IFAC, 2001, 2014). O termo pode ser aplicado de forma adjetivada, por exemplo, com trabalhos sobre “governança corporativa” (IBGC, 2015), no setor público, o termo pode ser aplicado a organizações públicas (FONTES-FILHO, 2003).

No âmbito das organizações públicas, o TCU explica que a governança direciona as ações tomadas pelo órgão, enquanto a gestão planeja a implementação das diretrizes, executa planos e controla os riscos (BRASIL, 2020e). Os conceitos descritos neste parágrafo estão ilustrados na Figura 1.

Figura 1 - Relação entre Governança e Gestão



Fonte: Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2020e).

Para o TCU (BRASIL, 2020e), as atividades de gestão envolvem o planejamento, a execução para o alcance de resultados e o controle dos indicadores de eficácia e eficiência e dos riscos. A diferenciação entre gestão e governança pode ser entendida, inclusive, com base na separação dos processos decisórios de gestão e de controle.

Segundo Fama e Jensen (1983), os processos decisórios de gestão são aqueles que tratam da geração de propostas para utilização e estruturação de recursos e para execução das decisões ratificadas, enquanto os processos de controle tratam da ratificação das iniciativas a serem implementadas e do monitoramento das tarefas executadas. Alves e Machado Filho (2014) afirmam que os processos de gestão abrangem a proposição das estratégias com a implementação de ações para a sua execução. Nesse estudo, o foco está voltado para os processos decisórios de gestão.

Assim, o conceito adotado de atividades de gestão, para os fins desta pesquisa, é que são atividades que envolvem o planejamento e a geração de propostas para utilização e estruturação de recursos, a execução das decisões para o alcance de resultados e o controle dos indicadores de eficácia e eficiência e dos riscos (FAMA; JENSEN, 1983; BRASIL, 2020e).

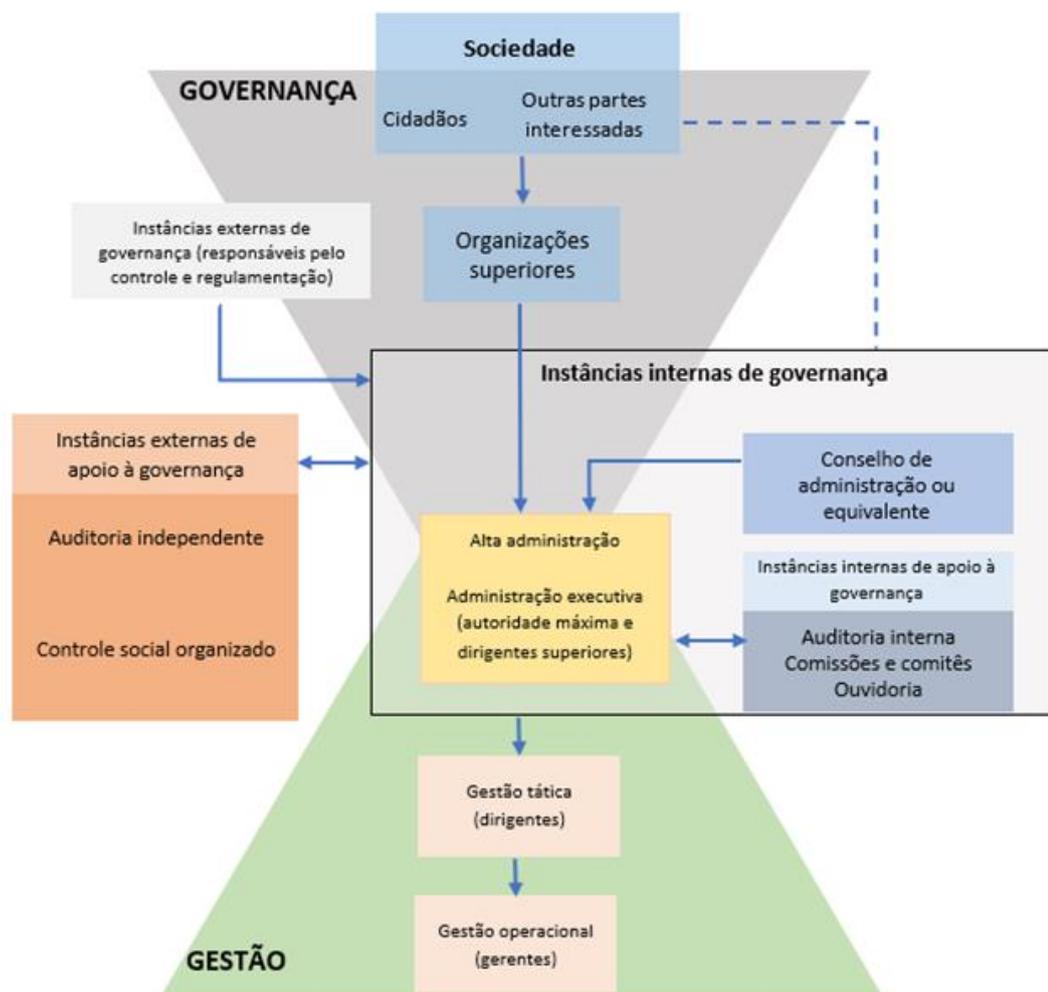
Nesse aspecto, as atividades de gestão abrangem, inclusive, aquelas atribuídas à ouvidoria, por integrar a organização PRF e executar atividades de responsabilidade dessa organização perante o *stakeholder* cidadão (BRASIL, 2020e; ROMERO; SANT'ANNA, 2014; SANTOS *et al.*, 2019; HUI; SMITH, 2022).

O TCU, órgão de controle externo do governo brasileiro, produziu um referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, que apresenta diversos

atores que se organizam e interagem entre si (BRASIL, 2020e). Cavalcante e Pires (2018) criticam a aplicação de um modelo de governança à administração pública, por entenderem que o modelo apresentado pelo TCU se trata de uma abordagem prescritiva.

Em que pese a crítica que pode ser apresentada quanto à prescrição do modelo originado no TCU, Streit e Faria (2020) entendem que o modelo de governança estabelecido por este órgão se tornou referência no setor público para o aprimoramento do estudo das organizações públicas. Assim, estudo da gestão nessas organizações pode apoiar-se na proposta do sistema apresentado. A este respeito, a Figura 2 exibe o sistema de governança proposto TCU, inspirado em proposta do IBGC (BRASIL, 2020e).

Figura 2 - Sistema de Governança dos órgãos e entidades da Administração Pública.



Fonte: Brasil (2020e).

A Figura 2 mostra o Sistema de Governança dos órgãos e entidades da Administração Pública exibindo instâncias (estruturas administrativas) internas e externas da organização, que

interagem entre si e influenciam a gestão da instituição (BRASIL, 2020e). Nota-se que as instâncias apresentadas na Figura 2 subdividem-se em instâncias de governança e de gestão.

Conforme mostrado no triângulo superior da Figura 2, os processos de controle estão mais associados ao triângulo superior, que recebe o nome de “Governança”, e podem ser relacionados à atuação dos órgãos de controle. Os processos de gestão podem ser relacionados ao triângulo da base da Figura 2, que recebe o nome de “Gestão”. Assim, para os fins deste estudo, na figura 2, aproveita-se o triângulo inferior, que apresenta as relações existentes na Gestão.

O TCU descreve a alta administração como responsável por direcionar a organização. Da alta administração fazem parte a autoridade máxima e os dirigentes (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima), que auxiliam no estabelecimento de políticas, objetivos e no provimento de direcionamento para a organização (BRASIL, 2020e). Na gestão, ainda, estão compreendidos: 1) a gestão tática da organização, responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas; e 2) a gestão operacional, responsável por executar processos produtivos finalísticos e de apoio do órgão (BRASIL, 2020e).

Assim, para os fins desta pesquisa, são consideradas instâncias de gestão as estruturas administrativas (áreas) organizacionais do órgão público, abrangendo, inclusive, os dirigentes (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima), que podem receber informações oriundas da ouvidoria (BRASIL, 2020e)

Verifica-se, ainda na Figura 2, que a ouvidoria é responsável pela comunicação com as partes interessadas, avaliação de processos e comunicação de irregularidades à alta administração, interagindo com as instâncias de gestão da organização (BRASIL, 2020e). A atuação proativa da ouvidoria para analisar as demandas externas e utilizar os resultados analisados para subsidiar os gestores com informações, buscando aprimoramento dos serviços prestados e dos processos organizacionais, contribui para garantir que os serviços sejam eficazes e que as informações publicizadas sejam confiáveis, claras, íntegras e tempestivas (BRASIL, 2020e).

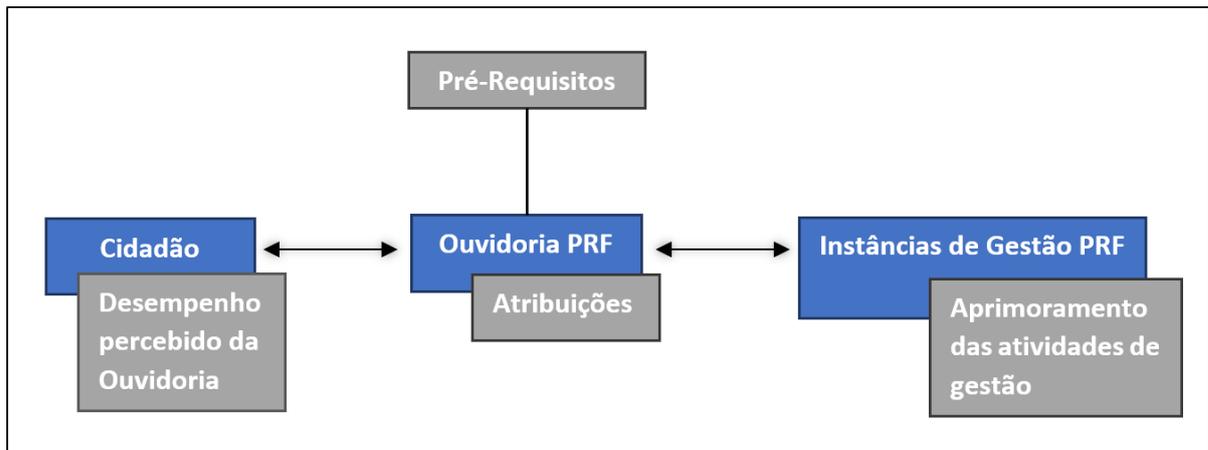
A ouvidoria exerce controle sobre as atividades da administração pública, promovendo a boa administração e reparando a má administração, como apresentado na Subseção 2.1.2. Para tanto, o ouvidor analisa as reclamações recebidas contra ações ou omissões do órgão e dos servidores públicos, sejam resultados de violações de direitos ou de interesses legítimos dos cidadãos (AVTONOMOV, 2021).

A respeito da participação do *stakeholder* cidadão no processo decisório de gestão das organizações públicas, a literatura indica a necessidade de legitimar o cidadão para que ele possa contribuir com a referida gestão (DEVANEY *et al.*, 2020). Em adição, Lyra (2004) esclarece que, para o sucesso das organizações, há uma necessidade do cidadão de fazer parte da gestão pública no Brasil, proporcionando a transparência do Estado e reduzindo a corrupção e o desperdício dos recursos públicos.

A respeito das organizações policiais, Rolim e Herman (2018) apontam a importância de o cidadão sentir-se parte da instituição, de se sentir ouvido e tendo suas preocupações atendidas para que a instituição possa ser admirada e respeitada. Sobre o assunto, Stanko e Bradford (2009) indicam que a confiança na polícia é afetada pela percepção do cidadão sobre o tratamento de suas reivindicações e o nível de engajamento da polícia com a sociedade.

Zanetic *et al.* (2016) ainda destacam que quando os cidadãos não sentem que podem confiar na polícia, eles param de acioná-la e optam pelas resoluções privadas de conflitos, o que pode agravar o quadro da insegurança pública. Para Pereira (2019b), a marginalização da figura do ouvidor em organizações policiais prejudica a prestação de contas e afasta a polícia do cidadão, ao mesmo tempo em que a coloca em situação de vulnerabilidade perante manipulações políticas.

Silva *et al.* (2016), nos achados de sua pesquisa, concluíram que a ouvidoria é importante para a gestão pública pois é capaz de contribuir para uma gestão de qualidade, na medida em que valoriza a participação do cidadão na administração pública. Os autores, ainda, afirmam que a ouvidoria deve sugerir mudanças na gestão, avaliar e reavaliar os serviços prestados à população, favorecer o acesso do cidadão à administração pública. Por fim, após expor os conceitos nesta seção, e amparada, também, por aspectos conceituais da ouvidoria citados na Seção 2.1.1, a Figura 3 apresenta o constructo proposto para esta pesquisa.

Figura 3 - Constructo da Pesquisa

Fonte: Elaboração própria, a partir de Danet (1978), Fama, Jensen (1983), Quintão (2019), Santos *et al.* (2019), Brasil (2017a), Brasil (2018a), Brasil (2020e), Abedin (2011), Brasil (2019a), Menezes (2015), Alves e Machado Filho (2013), Gill, Mullen e Vivian (2020), Avtonomov (2021), Hui e Smith (2022), Gomes, Osborne e Guarniere (2020), Melati, Janissek-Muniz e Curado (2021), Pereira (2019a, 2019b), Peixoto, Marsiglia e Morrone (2013), Silva *et al.* (2016) e Sandover *et al.* (2021).

Como mostra a Figura 3, a ouvidoria, com pré-requisitos estabelecidos e delimitados para o exercício de suas atribuições, elencadas na fundamentação teórica e na legislação, atua em sua tarefa dupla, promovendo o tratamento das demandas encaminhadas pelo cidadão e repassando informações às instâncias de gestão com o fim de aprimorar as atividades de gestão.

Assim, conforme apresenta a Figura 3, o cidadão relaciona-se com a ouvidoria como *stakeholder* externo, e os gestores das instâncias de gestão relacionam-se com a ouvidoria como *stakeholders* internos. Enquanto o cidadão aciona a ouvidoria para manifestar suas demandas e também pode analisar, na sua percepção, o desempenho dessa ouvidoria (quanto a resolutividade e quanto a satisfação no atendimento, por exemplo), as instâncias de gestão têm suas atividades aprimoradas a partir das informações que seriam repassadas pela ouvidoria. Todos esses pontos abordados no constructo da pesquisa estão ligados à capacidade da ouvidoria de influenciar as atividades de gestão.

Por fim, compreendendo a atividade de gestão, embasada nos processos decisórios de gestão de Fama e Jensen (1983) e no Referencial Básico de Governança proposto pelo TCU (BRASIL, 2020e), e considerando as atribuições da ouvidoria, balizadas nos diversos autores apresentados, é possível avaliar se ela pode funcionar como um agente de mudanças ao relacionar-se com as instâncias de gestão da PRF, influenciando a geração ou a implementação de estratégias das atividades de gestão do órgão.

3. METODOLOGIA

Este capítulo descreve os aspectos metodológicos da pesquisa, enfatizando a descrição geral da pesquisa (Seção 3.1), a caracterização da organização lócus do estudo (Seção 3.2), a caracterização dos instrumentos de pesquisa (Seção 3.3) e as fases da pesquisa (Seção 3.4).

3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA

A presente pesquisa trata-se de um estudo descritivo. Segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013), o estudo descritivo é útil para descrever um fenômeno e para mostrar com precisão os ângulos do acontecimento estudado.

Quanto à abordagem, a pesquisa é do tipo mista, ou quali-quantitativa. A abordagem qualitativa descreve a complexidade do problema em estudo, compreendendo os processos vivenciados pelo grupo participante e possibilitando o alcance das particularidades intrínsecas do estudo em análise (DIEHL; TATIM, 2004).

Já a abordagem quantitativa utiliza variáveis metricamente mensuráveis, permitindo, a partir de procedimentos, técnicas e algoritmos, extrair dados que subsidiam o pesquisador a responder perguntas estabelecidas como objetivos em seu estudo (HAIR JR. *et al.*, 1995; FALCÃO; RÉGNIER, 2000). Adicionalmente, os procedimentos estatísticos são importantes, pois reforçam as conclusões obtidas na pesquisa (GIL, 2008).

A utilização por pesquisadores de uma abordagem do tipo mista enriquece a análise e as discussões finais, pois os tratamentos qualitativos e quantitativos dos resultados podem ser complementares (CRESWELL, 2003). Assim, o presente estudo segmentou-se em duas fases, cada uma delas com uma abordagem predominante e que, juntas, subsidiaram o atingimento dos objetivos deste estudo, conforme segue:

1. Fase 1 (qualitativa): pesquisa documental, aplicação de roteiro de entrevistas e emprego da análise documental e de conteúdo, relacionada ao atendimento do 1º, 2º e 3º objetivos específicos deste estudo; e
2. Fase 2 (predominantemente quantitativa): pesquisa documental com emprego de estatística descritiva, estatística inferencial, análise de resíduos e análise de correspondência, relacionada ao atingimento do 4º objetivo específico deste estudo.

Esta pesquisa propõe a análise no lócus PRF. A caracterização da PRF está detalhada na Seção 3.2. Os instrumentos de pesquisa utilizados neste estudo estão descritos na Seção 3.3.

Acrescente-se que os procedimentos de coleta e de tratamento de dados das citadas fases estão descritos de forma separada na Seção 3.4 deste capítulo.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO LÓCUS DO ESTUDO

A pesquisa propõe a análise do lócus PRF. Conforme demonstrado na literatura, embora as ouvidorias que compõem as organizações policiais tenham se espalhado pelo mundo, a influência da ouvidoria de polícia para as atividades de gestão pode ser aperfeiçoada (PEREIRA, 2019a, 2019b; PRATEEPPORNARONG; YOUNG, 2019).

Nesse sentido, com a missão e a visão da PRF voltadas a melhor entrega para a sociedade, os achados do lócus PRF podem ser generalizáveis a proposições teóricas (YIN, 2005), enfatizando a influência da ouvidoria para as atividades da gestão das organizações. A investigação em órgão federal da área de segurança pública pode subsidiar contribuições práticas aplicáveis a outras ouvidorias de segurança pública.

A PRF, criada por meio do Decreto n.º 18.323, de 24 de julho de 1928 (BRASIL, 1928), e inserida em 1988, com o advento da Constituição Federal, no rol de participantes do SUSP, é órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira e destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (BRASIL, 1988).

A PRF, subordinada ao MJSP, conta com um efetivo formado por pouco mais de 11 mil policiais, conforme dados da pesquisa obtidos por meio do sistema e-SIC, em 18 de agosto de 2021. A PRF possui uma estrutura administrativa central, a Sede Nacional, em Brasília, e 27 estruturas administrativas descentralizadas (Superintendências Regionais), uma em cada estado, todas vinculadas ao Diretor-Geral (PIRES; WANDERLEY, 2017).

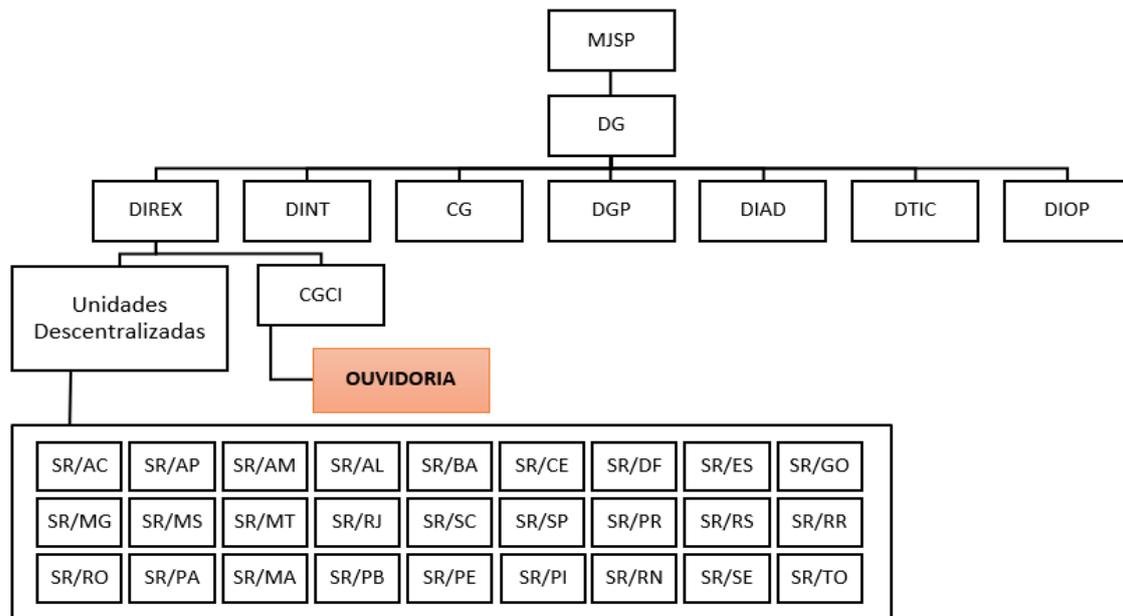
O Decreto n.º 9.662, de 2019, traz o rol de competências da PRF, descrevendo sua responsabilidade de cuidar do policiamento nas rodovias federais e definindo suas áreas de gestão, apontando que cabe a cada dirigente exercer as atividades ligadas às suas competências (BRASIL, 2019b). Para efeitos da pesquisa, conforme apresentado no referencial teórico, as áreas de gestão são entendidas como instâncias de gestão.

De acordo com o Decreto n.º 9.662, de 2019, a estrutura organizacional da PRF é composta pelas seguintes áreas de gestão na Sede Nacional: Diretoria Executiva (DIREX), Diretoria de Administração e Logística (DIAD), Diretoria de Operações (DIOP), Diretoria de Inteligência (DINT), Corregedor-Geral (CG), Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) e Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC), todas diretamente ligadas ao Diretor-Geral (DG), que está subordinado ao MJSP. Em cada uma dessas instâncias de gestão, existem

ramificações denominadas coordenações e/ou divisões, a depender de seu tamanho (BRASIL, 2019b).

Por sua vez, também existem as unidades administrativas descentralizadas, chamadas Superintendências Regionais (SR), vinculadas normativa e tecnicamente às unidades centrais da Sede Nacional e subordinadas administrativamente ao Diretor-Executivo (BRASIL, 2018c). A Figura 4 traz a estrutura organizacional da PRF, incluindo as referidas unidades descentralizadas, que se apresentam por siglas relacionadas aos 26 estados da federação e ao Distrito Federal. Para efeitos da pesquisa, conforme apresentado no referencial teórico, as estruturas administrativas de gestão descentralizadas também são consideradas instâncias de gestão.

Figura 4 - Estrutura organizacional da PRF com foco nas relações estabelecidas com a ouvidoria.



Legenda: “MJSP” significa Ministério da Justiça e Segurança Pública, “DG” significa Diretor-geral, “DIREX” significa Diretoria Executiva, “DIAD” significa Diretoria de Administração e Logística, “DIOP” significa Diretoria de Operações, “DINT “ significa Diretoria de Inteligência, “CG” significa Corregedor-Geral, “DGP” significa Diretoria de Gestão de Pessoas, “DTIC” significa Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação, “CGCI” significa Coordenação-Geral de Controle Interno, “SR” significa Superintendência Regional, e à frente de cada SR, os Estados brasileiros, sendo: “AC” Acre, “AP” Amapá, “AM” Amazonas, “AL” Alagoas, “BA” Bahia, “CE” Ceará, “DF” Distrito Federal, “ES” Espírito Santo, “GO” Goiás, “MG” Minas Gerais, “MS” Mato Grosso do Sul, “MT” Mato Grosso, “RJ” Rio de Janeiro, “SC” Santa Catarina, “SP” São Paulo, “PR” Paraná, “RS” Rio Grande do Sul, “RR” Roraima, “RO” Rondônia, “PA” Pará, “MA” Maranhão, “PB” Paraíba, “PE” Pernambuco, “PI” Piauí, “RN” Rio Grande do Norte, “SE” Sergipe, “TO” Tocantins.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Brasil (2019b, 2020f, 2018c).

O APÊNDICE F exhibe de forma detalhada as responsabilidades e a quantidade de servidores das instâncias de gestão da Sede Nacional e das Superintendências Regionais da

PRF, de acordo com o Decreto n.º 9.662, de 2019 e de dados recebidos da PRF, obtidos por meio do e-SIC, datado de 18 de agosto de 2021.

Considerando a estrutura regimental apresentada no Decreto n.º 9.662, de 2019 (BRASIL, 2019b), na Portaria MJSP n.º 614, de 5 de novembro de 2020 (BRASIL, 2020f), e na Portaria MJSP n.º 224, de 5 de dezembro de 2018 (2018c), as unidades gestoras central e descentralizadas da PRF (instâncias de gestão) apresentam-se e relacionam-se de acordo com a Figura 4.

No que tange à localização da ouvidoria na estrutura organizacional da PRF, a Portaria MJSP n.º 614, de 2020, que alterou a Portaria MJSP n.º 821, de 31 de outubro de 2019, que trata da estrutura regimental e do detalhamento dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da PRF, evidencia que a ouvidoria está vinculada à Coordenação-Geral de Controle Interno (CGCI), que está inserida na Diretoria Executiva (DIREX) da PRF (BRASIL, 2020f), conforme apresentado na Figura 4.

É adequado destacar que a ouvidoria da PRF integra o SisOuv, citado na Seção 2.1.2 do referencial teórico. Conforme o Decreto n.º 9.492, de 2018, o SisOuv é coordenado e monitorado pela CGU, por meio da OGU, que atua como órgão central e possui em sua estrutura como órgãos setoriais as ouvidorias da administração pública federal (BRASIL, 2018b). O Decreto n.º 9.681, de 2019, também prevê a competência da CGU, por meio da OGU, para supervisionar tecnicamente e orientar normativamente a ouvidoria dos órgãos da administração pública federal (BRASIL, 2019d).

Ainda, conforme anteriormente apresentado no referencial teórico, de acordo com o Decreto n.º 9.662, de 2019, o MJSP tem competência sobre as atividades exercidas pela PRF, inclusive, no acompanhamento das atividades de ouvidoria. Internamente, a competência sobre o fortalecimento dos sistemas de ouvidoria e de acesso à informação está atribuída para a Diretoria Executiva da PRF (BRASIL, 2019b).

3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA

A elaboração dos instrumentos de pesquisa para os fins deste estudo contou com a produção de roteiros para realização de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas realizadas serviram para subsidiar a construção da coleta de dados primários que sustentaram investigações empíricas neste estudo.

As entrevistas semiestruturadas são aquelas em que o entrevistador segue um roteiro pré-definido e servem como ferramenta de coleta de dados qualitativos que aproxima o

entrevistado do pesquisador, que deve escutá-lo com atenção e cuidado, podendo ser feitas perguntas sobre experiências, opiniões, percepções, atribuições, entre outras (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Nesta pesquisa, os participantes apresentaram informações a partir das perguntas elaboradas, conforme Apêndices A e B.

Foram produzidos dois roteiros de entrevista neste estudo: um para a equipe da ouvidoria da PRF, que contou com a participação de servidores e colaboradores (Apêndice A) e outro para os gestores das instâncias de gestão ou para os servidores por eles indicados deste órgão (Apêndice B).

O roteiro formulado para a equipe da ouvidoria possui 7 (sete) questões que versaram sobre os pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria e sobre suas próprias atribuições. O roteiro de entrevista formulado para servidores das instâncias de gestão da PRF contempla 3 (três) questões sobre o recebimento de informações da ouvidoria e o aprimoramento das atividades das instâncias de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria.

Com o objetivo de subsidiar a elaboração dos roteiros de entrevistas semiestruturadas contidos nos Apêndices A e B, foram relacionadas perguntas a partir das contribuições dos autores apresentados na fundamentação teórica, especialmente, os autores representados no Quadro 6 a seguir.

Quadro 6 - Relação das perguntas dos roteiros de entrevistas e os autores citados no referencial teórico do estudo

Perguntas dos roteiros de entrevistas	Autores que deram base às perguntas dos roteiros de entrevistas
Pergunta 1, Apêndice A.	Quintão (2019), Abedin (2011), Brasil (2019a), Danet (1978), Lyra (2009), Cardoso (2010), De Bona (2021), Pereira (2019a, 2019b).
Pergunta 2, Apêndice A.	Santos <i>et al.</i> (2019), Brasil (2017a), Brasil (2018b), Brasil (2017a), Alves e Machado Filho (2013), Stuhmcke (2012), Avtonomov (2021).
Pergunta 3, Apêndice A.	Danet (1978), Santin (2012), Gill, Mullen e Vivian (2020), Prateepornnarong e Young (2019).
Pergunta 4, Apêndice A.	Abedin (2011), Santos <i>et al.</i> (2019), Alves e Machado Filho (2013), Brasil (2018b), Brasil (2019c).
Pergunta 5, Apêndice A.	Fama e Jensen (1983), Brasil (2020e).
Pergunta 6, Apêndice A.	Abedin (2011), Brasil (2018b), Santin (2012), Danet (1978), Santos <i>et al.</i> (2019), Hui e Smith (2022).
Pergunta 7, Apêndice A.	Brasil (2018a), Brasil (2018b), Brasil (2019a), Brasil (2019b), Brasil, (2019c), Brasil (2020a).
Pergunta 1, Apêndice B.	Abedin (2011), Alves e Machado Filho (2013), Muntingh (2018), Brasil (2018b), Brasil (2019c).
Pergunta 2, Apêndice B.	Danet (1978), Abedin (2011), Santin (2012), Brasil (2018b).
Pergunta 3, Apêndice B.	Quintão (2019), Pereira (2019b), Ricardo <i>et al.</i> (2020), Brasil (2020e), Brasil (2018b), Brasil (2019c), Santin (2012), Santos <i>et al.</i> (2017), Gill, Mullen e Vivian (2020), Silva <i>et al.</i> (2016), Hui e Smith (2022).

Fonte: Elaboração própria, a partir do referencial teórico.

Por fim, as perguntas dos roteiros de entrevistas mencionadas no Quadro 6 e constantes dos Apêndices A e B foram previamente validadas por meio de testes piloto com servidores da PRF. Os procedimentos para coletar dados sobre o referido teste piloto constam na Subseção 3.4.1.2.

3.4 FASES DA PESQUISA

Esta seção detalha as fases da pesquisa. Inicialmente, a Subseção 3.4.1 abrange o detalhamento da descrição da Fase 1 (qualitativa). Em complemento, a Subseção 3.4.2 abrange o detalhamento da descrição da Fase 2 (predominantemente quantitativa).

3.4.1 Fase 1 - Pesquisa Qualitativa

A Fase 1 contém a pesquisa documental e a aplicação de roteiro de entrevistas, tratando-se, conforme citado na Seção 3.1, de uma abordagem qualitativa, relacionada ao atendimento do 1º, 2º e 3º objetivos específicos descritos na introdução deste trabalho.

3.4.1.1 Perfil dos Participantes das Entrevistas

Na Fase 1 desta pesquisa, foram aplicadas as entrevistas selecionando servidores da PRF, tanto da unidade central (Sede Nacional) quanto das unidades descentralizadas (Superintendências Regionais). Os participantes da pesquisa selecionados como potenciais entrevistados abrangem a equipe da ouvidoria (ouvidora, servidores e colaboradores da ouvidoria) e gestores das instâncias de gestão da PRF ou servidores por eles indicados. O quantitativo de servidores que atuam nas instâncias de gestão da PRF, incluindo a ouvidoria, trata-se de informação solicitada, através de e-SIC, e recebida por e-mail em 18 de agosto de 2021, conforme Apêndice F.

Conforme informações obtidas por meio do referido e-SIC (Apêndice F), a PRF possui equipe de ouvidoria, composta por 5 servidores e colaboradores, incluindo a ouvidora. Essa equipe foi entrevistada por atuar executando as atribuições da ouvidoria, inclusive com contato com o cidadão (*stakeholder* externo) e com os servidores das instâncias de gestão (*stakeholders* internos) e, assim, a coleta de dados dessa equipe tem relevância para o objeto do estudo. O Quadro 7 apresenta breve descrição do tempo de serviço na PRF e de atuação dos entrevistados da equipe de ouvidoria, ordenados por sorteio.

Quadro 7 - Breve descrição do tempo de serviço na PRF e de atuação na ouvidoria dos entrevistados da equipe de ouvidoria participantes da pesquisa

Entrevistado	Tempo de serviço na PRF	Tempo de atuação na ouvidoria
E1	Mais de 15 anos	Mais de 1 até 6 anos
E2	Mais de 6 até 15 anos	Mais de 1 até 6 anos
E3	Mais de 1 até 6 anos	Até 1 ano
E4	Mais de 15 anos	Mais de 1 até 6 anos
E5	Mais de 1 até 6 anos	Mais de 1 até 6 anos

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Observação: A faixa etária dos entrevistados gira de 25 a mais de 56 anos, e o grau de escolaridade varia de médio completo a pós-graduação. Para os fins deste estudo, não foi necessário apresentar dados adicionais dos entrevistados no quadro.

A definição dos potenciais candidatos às entrevistas que atuam nas instâncias de gestão considerou o exame do Decreto n.º 9.662, de 2019. De acordo com o referido Decreto, ao diretor-geral, aos diretores e aos superintendentes incumbe planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades de suas unidades (BRASIL, 2019b). Como descrito na Figura 4, a PRF possui 1 diretor-geral, 7 diretores e 27 superintendentes regionais (PIRES; WANDERLEY, 2017). Assim, constatou-se 35 potenciais candidatos à entrevista escolhidos porque atuam nas instâncias de gestão da PRF.

Buscou-se, com isso, colher a opinião de gestores, na condição de *stakeholders* internos, que trabalham com o recebimento de insumos da ouvidoria e, assim, podem contribuir na verificação da influência do trabalho desempenhado pela ouvidoria para o aprimoramento das atividades das instâncias de gestão.

Os entrevistados das instâncias de gestão candidatos à entrevista foram selecionados da Sede Nacional e das Superintendências Regionais. A coleta de dados por meio das entrevistas e o critério de seleção utilizado para elas são detalhados na Subseção 3.4.1.2. O Quadro 8, apresenta breve perfil dos entrevistados das instâncias de gestão.

Quadro 8 - Breve perfil dos entrevistados das instâncias de gestão participantes da pesquisa

Entrevistado	Faixa etária	Grau de escolaridade	Tempo de serviço na PRF (em anos)	Tempo de atuação na instância (em anos)	Instância de gestão
E1	40 a 55	Superior Completo	Mais de 15	Mais de 6 até 15	SR/RO
E2	25 a 39	Pós Graduação	Mais de 6 até 15	Mais de 1 até 6	DGP
E3	25 a 39	Pós Graduação	Mais de 6 até 15	Mais de 6 até 15	SR/RJ
E4	25 a 39	Pós Graduação	Mais de 6 até 15	Mais de 1 até 6	DIREX
E5	25 a 39	Pós Graduação	Mais de 1 até 6	Mais de 1 até 6	SR/ES
E6	40 a 55	Pós Graduação	Mais de 15	Mais de 15	CG
E7	25 a 39	Superior Completo	Mais de 1 até 6	Mais de 1 até 6	SR/BA
E8	40 a 55	Pós Graduação	Mais de 15	Mais de 6 até 15	DTIC
E9	25 a 39	Superior Completo	Mais de 6 até 15	Mais de 6 até 15	SR/AM

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

3.4.1.2 Procedimentos de Coleta de Dados

Os procedimentos de coleta de dados da Fase 1 contemplam as seguintes fontes: dados secundários e dados primários (entrevistas). De notar que os dados secundários utilizados nesta pesquisa abrangem aqueles de acesso público e documentos internos da PRF de acesso não sigiloso.

Assim, dentre os dados secundários, empregados para auxiliar a análise dos pré-requisitos e das atribuições da ouvidoria da PRF, bem como para descrever a estrutura da PRF, foram coletadas informações do Manual de Ouvidoria Pública (BRASIL, 2019a), da Instrução Normativa DG n.º 15, de 2013 (BRASIL, 2013a), da Instrução Normativa PRF n.º 67, de 30 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021a), da Portaria n.º 581, de 2021 (BRASIL, 2021c), da Portaria n.º 224, de 2018 (BRASIL, 2018c), da Portaria n.º 821, de 2019 (BRASIL, 2019f), da Portaria n.º 614, de 2020 (BRASIL, 2020f), Portaria n.º 1.181, de 2020 (BRASIL, 2020a) e do Ofício-Circular n.º 23/2022/CGCI/DIREX.

Além disso, foram realizadas consulta a dados não sigilosos em Processos SEI/PRF utilizando as palavras-chave: “ouvidoria” e “relatório”, e também realizadas buscas no site da instituição, entre 28 de abril e 15 de maio de 2022, sendo possível encontrar os relatórios de ouvidoria da PRF dos anos de 2019, 2020 e 2021 devidamente publicados.

Para subsidiar a elaboração desta pesquisa, também, foram solicitados à PRF, por meio do sistema e-SIC, dados sobre o quantitativo de servidores que atuam nas diretorias, nas superintendências e na ouvidoria da PRF, recebida por e-mail em 04 de agosto de 2021. Adicionalmente, solicitaram-se à CGU dados sobre o normativo que regulamenta o “Painel Resolveu?”, recebida resposta por e-mail em 16 de março de 2021.

Vergara (2009) assinala que, em relação à pesquisa documental, a análise de documentos administrativos que se refiram à organização em estudo é fundamental para obter informações quanto à sua estrutura, organização, cargos, partes interessadas, entre outras. Além da obtenção fiel de dados, os documentos também são relevantes para corroborar informações levantadas por outras fontes de coleta de dados (GIL, 2009), como as entrevistas. Assim, os documentos coletados também serviram de base para subsidiar a confirmação das evidências colhidas por meio de dados primários quanto aos pré-requisitos para o exercício da ouvidoria, suas atribuições e verificação do aprimoramento das instâncias de gestão a partir das informações por ela repassadas.

Para acesso aos documentos internos da PRF não sigilosos e para solicitar a realização de entrevistas, foi encaminhado e-mail à Direção-Geral da PRF, contendo as diretrizes éticas, e os propósitos da pesquisa, nos termos do Apêndice C, para ciência e anuência institucional quanto à análise de documentação interna e à aplicação do instrumento de coleta de dados. A autorização institucional oficial deu-se por intermédio do Ofício n.º 103/2022/DIREX, datado de 15 de março de 2022.

Para validação dos roteiros de entrevistas apresentados nos Apêndices A e B e citados na Seção 3.3, foram realizados testes pilotos com seis servidores, sendo três ligados a ouvidoria

e três das instâncias de gestão da PRF (Sede Nacional e Superintendências Regionais). O referido teste piloto foi efetuado em março de 2022 e serviu para verificar a pertinência e o entendimento das perguntas apresentadas nos roteiros (CRESWELL, 2014; ALEXANDRE; COLUCI, 2011). O modelo de e-mail aplicado para solicitação de participação dos servidores no teste piloto encontra-se no Apêndice D.

A solicitação para participação nas entrevistas foi realizada por e-mail, conforme Apêndice E. Nos casos em que o potencial entrevistado não se pronunciou ou recusou o convite, este foi substituído por outro da mesma área, de acordo com o critério pré-determinado (FALQUETO; HOFFMANN; FARIAS, 2018).

Os entrevistados foram selecionados de forma aleatória (FALQUETO; HOFFMANN; FARIAS, 2018). Inicialmente, foi realizado um sorteio para definição da sequência dos potenciais participantes da entrevista na equipe da ouvidoria (para aplicação do roteiro do Apêndice A). Após este sorteio, foi realizado um segundo sorteio para definir a ordem das instâncias de gestão a terem servidores entrevistados (Sede ou Superintendências Regionais). Depois, foram realizados dois últimos sorteios, um para definir a ordem dos entrevistados na sede e outro para definir a ordem dos entrevistados nas Superintendências, para aplicação do roteiro do Apêndice B.

Conforme previamente citado na Seção 3.4.1, foram entrevistados a ouvidora e demais servidores e colaboradores da ouvidoria da PRF, responsáveis pela execução das atribuições da ouvidoria. O roteiro para entrevistar tais servidores consta no Apêndice A.

Em adição, foram entrevistados servidores das instâncias de gestão (gestores da Sede Nacional e gestores das Superintendências Regionais, ou os integrantes de suas equipes, por eles indicados). O roteiro para entrevistar esses servidores consta no Apêndice B. As entrevistas ocorreram de forma intercalada, entre os participantes das instâncias citadas, sempre respeitando a ordem dos sorteios. O objetivo de adotar esse critério foi evitar que uma instância específica pudesse ter peso substancial nos resultados atribuídos à toda a instituição (FALQUETO; HOFFMANN; FARIAS, 2018).

3.4.1.3 Procedimentos de Análise dos Dados

Para análise dos dados obtidos, foram utilizadas as técnicas de análise documental e de análise de conteúdo. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5), explicam que a análise documental é “[...] um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”. Lüdke e André (1986) afirmam

que a análise documental é valiosa na abordagem de dados qualitativos por completar informações obtidas por outros meios e desvelar novos temas ou problemas.

Foram realizadas, em maio de 2022, pesquisas em processos SEI/PRF por documentos de acesso público a partir das palavras-chaves “norma” e “ouvidoria”, entretanto, não foi possível encontrar normativo interno que discipline a ouvidoria do órgão, incluindo suas atribuições. Além disso, analisando os normativos vigentes, evidenciou-se que, no momento da coleta de dados da pesquisa, foi publicada a Instrução Normativa PRF n.º 67, de 30 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021a), que revogou a Instrução Normativa DG n.º 15, de 21 de maio de 2013 (BS n.º 37/2013), que tratava da estrutura e do funcionamento da Ouvidoria da Polícia Rodoviária Federal. Nesse ínterim, a disciplina de suas atribuições parece encontrar-se baseada unicamente na Lei n.º 13.460, de 2017 (BRASIL, 2017a).

Para além disso, foi possível analisar a Carta de Serviços ao Cidadão, publicada em 03 de março de 2021 e atualizada em 05 de outubro de 2021. Isso, porque a Lei n.º 13.460, de 2017 (BRASIL, 2017a) esclarece que a Carta de Serviços ao Cidadão deve trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados pela PRF.

Bardin (1979, p.31) explica que “a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Para o autor, a análise de conteúdo é um instrumento que possui muitos apetrechos para descrever as mensagens transmitidas e recepcionadas e gerar o conhecimento desejado para a pesquisa. Moraes (1999) afirma que a análise de conteúdo pode ser usada também para descrever e interpretar o conteúdo de documentos e textos. O autor organiza as fases da análise de conteúdo em três: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos dados, inferência e interpretação. Todas essas fases foram perseguidas na análise de conteúdo.

O enfoque da análise de conteúdo buscou a compreensão e interpretação de significados das falas dos sujeitos entrevistados, privilegiando temas encontrados nas narrativas, tendo sido utilizada a triangulação para compará-las aos dados secundários obtidos, com o fim de atender aos objetivos da pesquisa. A análise de conteúdo desta pesquisa adotou procedimento “grade fechada” de Vergara (2009), que define preliminarmente as categorias pertinentes ao atingimento dos objetivos da pesquisa. Em outras palavras, a partir dos Quadros 2 e 5 citados no referencial teórico, foi possível identificar subcategorias, evidenciadas nos resultados, que contribuíram para detalhar pré-requisitos e atribuições da ouvidoria previamente citados no referencial teórico.

A análise dos dados coletados nas entrevistas citadas na Seção 3.4.1.2 considerou a técnica de saturação teórica, na qual a coleta e a análise de dados são concomitantes. Seguindo

os ensinamentos de Falqueto, Hoffmann e Farias (2018), cada entrevista foi transcrita e analisada por vez, antes que se realizasse a próxima. Isto é, após cada entrevista, ocorreu a análise do que foi coletado para distinguir se novos elementos emergiram e quais foram replicados para que, assim, se pudesse verificar o momento de interromper a coleta de novos dados.

De acordo com McDonald e Eisenhardt (2017), a saturação teórica é obtida quando há uma forte correspondência entre os dados obtidos, a literatura e a teoria. Falqueto, Hoffmann e Farias (2018) ensinam que a saturação teórica pode ser empregada para determinar o número de participantes em uma investigação de caráter qualitativo no campo da Administração. Segundo os autores, a saturação pertence às esferas de validação objetiva e de inferência indutiva e é utilizada para determinar quando o pesquisador deve finalizar o processo de coleta de dados.

A quantidade ideal de entrevistas a ser realizada considerou a aplicação da técnica de saturação teórica e contemplou a indicação de outros entrevistados de modo a atingir o ponto de saturação teórica. Nesse sentido, o pesquisador deve buscar a saturação de todas as categorias, o que ocorrerá quando a coleta de novos elementos não mais permitir o aprofundamento do fenômeno analisado.

Foram efetuadas quatorze entrevistas no total, com base nas evidências dos Quadros 7 e 8 deste estudo. De notar que foram entrevistados com base no roteiro do Apêndice A todos os cinco servidores e colaboradores da ouvidoria, não sendo aplicável, para essas entrevistas, dispor sobre o ponto de saturação teórica. Já em relação aos servidores das instâncias de gestão, entrevistados com base no roteiro do Apêndice B, foram realizadas nove entrevistas, sendo que foi possível alcançar o ponto de saturação na 7ª entrevista, sendo realizadas duas entrevistas adicionais após o ponto de saturação teórica conforme recomendado por Thiry-Cherques (2009).

A continuação, o Quadro 9 detalha a sequência de seis passos para a constatação da saturação teórica, proposta por Falqueto, Hoffmann e Farias (2018), que norteou a coleta e a análise dos dados primários da presente pesquisa.

Quadro 9 - Passos desenvolvidos para constatação da saturação teórica

Passos	Características
1. Definir Categorias de análise.	Selecionar os termos que melhor representam o objetivo central do estudo.
2. Definir o Roteiro de Pesquisa.	Definir as perguntas do roteiro, evitando formulação dúbia dos quesitos, a grande amplitude de respostas e o alto grau de variabilidade de diferenciação nas respostas.
3. Definir critérios para a organização da amostra.	Definir critérios de ordem para os participantes do estudo. Sugere-se que os possíveis participantes da pesquisa sejam organizados conforme critérios claros que garantam a mesma possibilidade de participação para qualquer indivíduo que cumpra os requisitos do perfil estabelecido.
4. Levantar elementos novos <i>versus</i> elementos confirmados em cada coleta.	Levantar os elementos que são relevantes para o objeto de estudo e classificá-los conforme suas características.
5. Registrar em uma tabela o que foi encontrado em cada coleta.	Construir uma representação gráfica que permita a visualização dos elementos analíticos que foram levantados nas entrevistas.
6. Confirmar a saturação em cada categoria.	Analisar o ponto de saturação, verificar nas últimas entrevistas feitas para confirmação que, realmente, não houve novas informações e marcar na representação gráfica feita na etapa anterior onde o ponto de saturação está para cada categoria.

Fonte: Falqueto, Hoffmann e Farias (2018).

Em relação aos procedimentos de análise de dados, foi privilegiada a triangulação de dados coletados de diferentes fontes, tanto oriundos de dados secundários, quanto oriundos de dados primários, previamente citados na Seção 3.4.1.2. A triangulação de dados, que se traduz em trabalhar com informações de atores e fontes diferentes, foi importante para oferecer riqueza, amplitude e profundidade para a pesquisa (SAMPLIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Em adição, essa triangulação contribuiu para a confiabilidade e validade da pesquisa.

Por fim, foi empregado o *software* NVivo como recurso tecnológico auxiliar para a análise de conteúdo, buscando interpretar os achados da pesquisa. Para tanto, as entrevistas previamente gravadas foram transcritas e o material coletado foi minuciosamente configurado para a aplicação do *software* NVivo.

O *software* NVivo é um programa utilizado em análises de informações qualitativas que possui ferramentas que podem investigar textos, facilitando a organização de entrevistas, normativos e categorização dos dados (ALVES DA SILVA; FIGUEIREDO FILHO; DA SILVA, 2015).

Assim, para melhor compreensão das informações, foram utilizadas como recurso visual nuvens de palavras, que apresentam a contagem e a frequência com que as palavras são mencionadas pelos entrevistados, podendo relacioná-las às categorias e permitindo a visualização gráfica. (ALVES DA SILVA; FIGUEIREDO FILHO; DA SILVA, 2015; LIMA; MANINI, 2016). As nuvens de palavras trouxeram *insights* dos apontamentos observados nas

menções dos entrevistados da ouvidoria e serviram para subsidiar a subcategorização dos pré-requisitos e das atribuições apontadas nas entrevistas efetuadas junto a equipe da ouvidoria.

3.4.2 Fase 2 - (Pesquisa Predominantemente Quantitativa)

A Fase 2 contém pesquisa documental com emprego de estatística descritiva, de estatística inferencial, de análise de resíduos e de análise de correspondência, tratando-se de uma abordagem predominantemente quantitativa, relacionada ao atingimento do 4º objetivo específico, citado na introdução deste estudo.

Dessa forma, a Fase 2 abrange estudo das percepções dos cidadãos, considerados *stakeholders* externos da PRF, registradas sobre a resolutividade de demandas e sobre a satisfação com o atendimento da Ouvidoria da PRF de 2019 a 2022. A Seção 3.4.2.1 apresenta procedimentos de coleta de dados, a Seção 3.4.2.2 exhibe os procedimentos para análise dos referidos dados.

3.4.2.1 Procedimento de Coleta de dados

A coleta dos dados secundários para subsidiar a Fase 2 contemplou informações a respeito dos registros de demandas dos cidadãos na ouvidoria da PRF, disponibilizados publicamente no período de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021 no “Painel Resolveu?”, da CGU. Em 7 de junho de 2022 foram apuradas 15.330 demandas do cidadão especificamente sobre a ouvidoria da PRF, sendo possível encontrar, também, registros das avaliações de cidadãos quanto à resolutividade de demandas e quanto à satisfação no atendimento da referida ouvidoria.

Para os fins deste estudo, foram, então, coletados os dados referentes à satisfação do cidadão e à resolutividade no referido período de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021. Neste intervalo de tempo foram apurados no referido painel o total de 2.029 registros contendo as avaliações de cidadãos quanto à resolutividade de demandas e quanto à satisfação no atendimento da ouvidoria. A justificativa para uso do período em anos considerou a periodicidade de elaboração dos relatórios de ouvidoria da PRF, também apresentados anualmente, e os anos escolhidos referem-se aos mais recentes, que foram completados, e que ocorreram antes da conclusão deste estudo.

A descrição das variáveis empregadas na parte empírica da Fase 2 desta pesquisa (ano, satisfação do cidadão e resolutividade), as formas de operacionalização dessas variáveis e suas respectivas fontes de evidência estão dispostas no Quadro 10.

Quadro 10 - Operacionalização das variáveis usadas na Fase 2

Variável	Atributos da variável	Operacionalização da variável	Fonte de evidência
Ano	“2019”; “2020”; “2021”.	Quatro últimos dígitos do item “Período de registro”, da demanda do cidadão, constantes do relatório extraído do “Painel Resolveu?”.	Alves, Machado Filho e Lima (2017), Brasil (2018b), Brasil (2019e), Danet (1978).
Satisfação do cidadão	“Muito satisfeito”; “Satisfeito”; “Regular”; “Insatisfeito”; “Muito Insatisfeito”.	Coluna “satisfação (você está satisfeito com o atendimento prestado?)”, em escala likert, obtida por meio de pesquisa de satisfação em relação ao atendimento prestado pela ouvidoria da PRF, constante do relatório extraído do “Painel Resolveu?”.	Alves, Machado Filho e Lima (2017), Brasil (2018b), Brasil (2019e), Danet (1978).
Resolutividade	“Sim”; “Parcialmente”; “Não”.	Coluna “Resolutividade (a sua demanda foi resolvida)”, escala com 3 categorias, constante do relatório extraído do “Painel Resolveu?”.	Alves, Machado Filho e Lima (2017), Brasil (2018b), Brasil (2019e), Danet (1978).

Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

3.4.2.2 Procedimentos de Análise dos Dados

A análise de dados na Fase 2 empregou estatística descritiva, estatística inferencial, com utilização da análise de resíduos e de análise de correspondência - ANACOR. A estatística descritiva permitiu a caracterização das respostas do cidadão por meio de tabelas de contingência (SIEGEL; CASTELLAN, 2006), segundo atributos das variáveis “ano”, “satisfação do cidadão” e “resolutividade”. Essas variáveis qualitativas foram organizadas e categorizadas, conforme Quadro 10.

Adicionalmente, na estatística inferencial houve emprego do Teste Qui-Quadrado (PESTANA; GAGEIRO, 2005). O teste Qui-Quadrado padroniza os valores das frequências e forma bases para testar hipóteses sobre as associações entre variáveis categóricas (SIEGEL; CASTELLAN, 2006; FÁVERO *et al.*, 2009).

Foram, então, realizados dois desses testes, um deles verificando a associação de pares das variáveis “ano” x “resolutividade” e o outro teste verificando a associação “ano” x “satisfação do cidadão”. Caso elas fossem aleatórias, a frequência esperada de observações das células estaria distribuída de forma proporcional entre linhas e colunas, seria o produto da

probabilidade do total de cada linha e coluna dividido por toda a dimensão da amostra (PESTANA; GAGEIRO, 2005).

A hipótese nula do primeiro e do segundo teste Qui-quadrado foi a de que não havia diferenças significativas, nem na resolutividade nem na satisfação do cidadão, considerando os anos analisados. Para ambos, as hipóteses alternativas eram de que havia diferenças significativas considerando os anos analisados.

Adicionalmente, foram empregados três testes Qui-quadrado para uma amostra, considerando a aderência ou não à distribuição Qui-quadrado da distribuição dos atributos relativos à resolutividade em cada ano. O teste Qui-Quadrado de Aderência pode ser usado para testar se existe diferença significativa entre a frequência observada de respostas em cada categoria e a frequência esperada (SIEGEL; CASTELLAN JR., 2006). A hipótese nula de cada um desses testes foi, para cada ano, não haver diferenças significativas entre a distribuição da frequência dos atributos de resolutividade e a distribuição hipotética Qui-quadrado. A hipótese alternativa foi a de que havia diferenças significativas entre as referidas distribuições.

Para análise da percepção da satisfação do cidadão com o atendimento prestado pela ouvidoria da PRF considerando cada ano, foi possível, também, empregar a análise de resíduos, para identificar padrões característicos de cada categoria para cada variável, segundo excesso ou falta de ocorrências (BATISTA; ESCUDER; PEREIRA, 2004).

Foram exibidas as associações entre os anos analisados e a satisfação do cidadão utilizando-se a técnica multivariada de Análise de Correspondência (ANACOR). A técnica de normalização simétrica foi empregada neste estudo para a análise dos dados, a partir dos resultados da ANACOR (PESTANA; GAGEIRO, 2005).

A ANACOR, técnica multivariada de interdependência, é capaz de reduzir a dimensionalidade dos dados presentes na tabela de contingência e agrupar variáveis categóricas não paramétricas altamente associadas, representando-as em um mapa percentual, que permite a análise conjunta de linhas e colunas e a comparação entre as categorias dessas variáveis (FÁVERO *et al.*, 2009; GREENACRE, 2002). A ANACOR exibiu as associações entre pares de variáveis categóricas em um mapa perceptual, permitindo, desta maneira, um exame visual de padrão ou estrutura de dados (FÁVERO *et al.*, 2009).

Por fim, para execução das estatísticas descritiva e inferencial, incluindo da análise de resíduos, bem como para a execução da ANACOR, houve emprego do pacote estatístico SPSS 21.0, complementado por uso de recursos gráficos do Excel para apresentação de tabelas e ilustrações descritas nos resultados pertinentes à Fase 2 deste estudo.

Na sequência, o Quadro 11 apresenta a condução da execução da pesquisa, relacionando cada objetivo específico de uma das fases do estudo, à forma de coleta de dados e à forma de análise dos dados para o alcance dos referidos objetivos e, por fim, o alcance do objetivo geral. O Quadro 11 serve, também, para finalizar a metodologia deste estudo.

Quadro 11 - Relação dos objetivos da pesquisa, fases do estudo, formas de coleta e de análise dos dados

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Fase	Forma de coleta de dados	Forma de Análise de dados
Investigar a influência da ouvidoria para as atividades de gestão da PRF.	1º - Identificar os pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria da PRF.	1	Dados primários: entrevistas com servidores da ouvidoria. Dados secundários: documentos relacionados no item 3.4.1.2 referentes aos pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria.	Análise documental e análise de conteúdo do que diz respeito às entrevistas comparadas com os documentos, através de triangulação.
	2º - Analisar as atribuições da ouvidoria da PRF.	1	Dados primários: entrevistas com servidores da ouvidoria. Dados secundários: documentos relacionados no item 3.4.1.2 referentes à atribuição da ouvidoria.	Análise documental e análise de conteúdo do que diz respeito às entrevistas comparadas com os documentos, através de triangulação.
	3º - Verificar se as atividades de gestão da PRF têm sido aprimoradas a partir das informações repassadas pela ouvidoria.	1	Dados primários: entrevistas com servidores ligados às instâncias de gestão da PRF e com servidores da ouvidoria. Dados secundários: documentos relacionados no item 3.5 referentes à ouvidoria e as instâncias de gestão da PRF.	Análise documental e análise de conteúdo do que diz respeito às entrevistas comparadas com os documentos, através de triangulação.
	4º Caracterizar o desempenho da ouvidoria da PRF segundo a resolutividade e a satisfação do cidadão nos anos de 2019 a 2021.	2	Dados secundários: dados pertinentes às demandas do cidadão (resolutividade e satisfação do cidadão) extraídos do “Painel Resolveu?” da CGU, referentes aos anos de 2019, 2020 e 2021.	Estatística descritiva e estatística inferencial, incluindo análise de resíduos e ANACOR.

Fonte: Elaboração própria.

Observação: Fase 1 é “qualitativa” e Fase 2 é “predominantemente quantitativa”.

4. DESCRIÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados a descrição, análise e discussão dos resultados obtidos no alcance dos objetivos específicos da pesquisa. O capítulo segmenta-se em quatro seções: Pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria da PRF (4.1); Atribuições da ouvidoria da PRF (4.2); Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria da PRF (4.3) e Desempenho da ouvidoria da PRF na percepção dos cidadãos (4.4).

A discussão dos resultados levou em conta a percepção de diferentes *stakeholders*, tanto internos (equipe de ouvidoria, gestores e demais servidores das instâncias de gestão da PRF) quanto externos (cidadãos). Tais percepções, também, foram confrontadas com evidências documentais, conforme descrito na sequência.

4.1 PRÉ-REQUISITOS PARA O EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA DA PRF

A partir da análise de cada uma das entrevistas com toda a equipe da ouvidoria, foi possível identificar os pré-requisitos necessários para o exercício das atribuições da ouvidoria da PRF, conforme se verifica no Quadro 12, a seguir.

Além disso, por terem relação com os pré-requisitos selecionados da fundamentação teórica (vide Quadro 2), foi possível subcategorizar pré-requisitos específicos encontrados nos relatos dos entrevistados, conforme Quadro 12, quando aplicável.

Quadro 12 - Pré-requisitos identificados e detalhados

Categoria (Pré-requisitos Identificados)	Subcategoria (Detalhamento dos Pré-requisitos Identificados)	Detalhamento da Subcategoria de Pré-requisitos Identificados)	E 01	E 02	E 03	E 04	E 05	Qtd.	%
PR1 - Requisitos para atuar na ouvidoria	PR1_D1 - Habilidade de negociação	Não aplicável	A	A	P	P	A	2	40,00
	PR1_D2 - Capacidade empática.	Não aplicável	P	P	A	A	P	3	60,00
	PR1_D3 - Conhecimento da organização.	Não aplicável	P	P	A	A	A	3	60,00
PR2 - Espaço físico para atendimento presencial pela ouvidoria.	Não aplicável	Não aplicável	P	A	P	A	P	3	60,00
PR3 - Carga de trabalho da equipe de ouvidoria.	Não aplicável	Não aplicável	P	A	A	A	A	1	20,00
PR4 - Autonomia	PR4_D1 - Autonomia Política	PR4_D1.1 - Independência hierárquica.	P	A	P	A	A	2	40,00
	PR4_D2 - Autonomia Técnica	PR4_D2.1 Acesso às instâncias de gestão.	P	A	A	A	A	1	20,00
		PR4_D2.2 Acesso prioritário a dados e a informações.	A	A	P	A	A	1	20,00
		PR4_D2.3 Assegurar o sigilo dos dados e das informações pertinentes a cidadãos e a suas demandas.	A	A	A	A	P	1	20,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa.

Legenda: Entrevista - E; Pré-requisito – PR; Detalhamento – D; Presente – P; Ausente – A. “Qtd.” significa quantidade de menções; “%” significa percentual de menções.

Ressalte-se que a equipe de ouvidoria da PRF foi composta, no momento da coleta de dados primários deste estudo, por 3 servidores da PRF e dois funcionários terceirizados, tendo sido todos entrevistados. Assim, conforme informado no item 3.4.1.3, nesse caso, não foi

aplicável a saturação teórica, visto o alcance de todo o universo dos potenciais entrevistados. O levantamento dos elementos novos *versus* elementos coletados em cada entrevista da equipe de ouvidoria está apresentado no Apêndice G.

A Figura 5 apresenta a nuvem de palavras, explorando a frequência de palavras e permitindo a visualização dos conceitos mais utilizados pelos entrevistados em seus relatos quanto aos pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria da PRF (Quadro 12). Com o objetivo de dar maior transparência e clareza às palavras citadas pelos entrevistados, foram excluídas todas as conjunções, advérbios, preposições e pronomes. Também foram excluídas palavras como “PRF”, “ouvidoria”, “departamento”, “requisitos” e alguns dos seus sinônimos.

Figura 5 - Nuvem de palavras dos pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria com base nas entrevistas.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa.

A análise das palavras que se destacaram na Figura 5 permite a visualização das seguintes palavras: “empatia”, “negociação”, “cidadão”, “atendimento”, “demanda”, “acessibilidade”, “conhecimento”, “processos”, “capacitação”, “equipe”, “rotatividade”, “espaço”, “reservado”, “instância”, “direção”, “mudanças”, “autonomia”, “independência”, “retaliações”, “fortalecimento”, “sociedade”, “existência” e “sigilosos”. A frequência com que essas palavras apareceram nos relatos das entrevistas encontra-se disponível no Apêndice I.

Conjuntamente às entrevistas, foram realizadas pesquisas documentais. Além de identificar os pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria, a análise de documentos buscou confirmar os pré-requisitos verificados a partir do relato dos entrevistados, com vistas a dar mais confiabilidade aos resultados. Para compreensão dos resultados, cada pré-requisito citado no Quadro 12, junto com seu respectivo detalhamento, quando aplicável, será abordado e discutido no presente estudo, descrito na sequência.

Entre os pré-requisitos citados no Quadro 12, inicialmente, aborda-se PR1 - “Requisitos para Atuar na Ouvidoria”. Esse pré-requisito detalha-se em: “habilidade de negociação” (PR1_D1), “capacidade empática” (PR1_D2) e “conhecimento da organização” (PR1_D3).

A “habilidade de negociação” (PR1_D1) foi mencionada por dois dos cinco entrevistados. Conforme relatado, o ouvidor deve “(...) *buscar exercer de forma plena o diálogo entre o cidadão e a Administração Pública*” e “(...) *tem que saber lidar com os conflitos, ter poder de análise, iniciativa, algo do tipo... e estar sempre buscando capacitação (...)*”. O Manual de Ouvidoria Pública (BRASIL, 2019a) aponta a necessidade de que servidores de ouvidoria possuam habilidade de negociação. Para que esta atue mediando a relação entre cidadão e administração pública, é necessário que seus integrantes possuam a habilidade de negociação (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013; CARDOSO, 2010).

A “habilidade de negociação” envolve capacitação (LYRA, 2009). Um dos entrevistados afirmou que as capacitações normalmente são realizadas apenas pela ouvidora. Não houve menção sobre a realização de capacitações envolvendo outros servidores da ouvidoria. De acordo com a Portaria n.º 1.181, de 2020, um dos critérios para indicação ao cargo de ouvidor é que se comprove a carga horária mínima de oitenta horas de capacitação. Nesse sentido, também o Manual de Ouvidoria Pública (BRASIL, 2019a) e o Decreto n.º 9.492, de 2018 (BRASIL, 2018b) preveem a responsabilidade do órgão central do SisOuv, a OGU/CGU, de prover capacitação às unidades de ouvidoria federais.

O segundo detalhamento do pré-requisito PR1 diz respeito à “capacidade empática” (PR1_D2), relatada por três dos cinco entrevistados: “*que tenha paciência (...) a pessoa para trabalhar na ouvidoria ela tem que ter empatia, se colocar no lugar do outro*”. Ter uma escuta atenta e paciente é essencial para a excelência do atendimento ao público (BRASIL, 2019a; CARDOSO, 2010). A “capacidade empática”, por estar relacionada ao atendimento, pode ser objeto de avaliação na percepção do cidadão, no contexto da satisfação com o atendimento recebido da ouvidoria. Essa satisfação do cidadão quanto ao atendimento recebido pode ser usada como um indicador do desempenho da ouvidoria e será objeto de análise na Seção 4.4.

Em relação ao terceiro detalhamento do pré-requisito PR1, intitulado “conhecimento da organização” (PR1_D3), dois dos cinco entrevistados afirmaram que é importante para saber direcionar as demandas e auxiliar da melhor forma o cidadão.

(...) Eu acredito que o pré-requisito essencial seria conhecer a fundo esses processos de trabalho da organização, certo? (...) quem trabalha em ouvidoria tem que conhecer a instituição, eu acho que toda a área de ouvidoria, as pessoas que estão ali devem conhecer, porque você vai estar em contato com o cidadão, vai fazer essa intermediação entre o cidadão e a Administração, então precisa desse conhecimento, do que a gente faz, como a gente faz, pra [sic] que a gente faz.

O Manual de Ouvidoria Pública (BRASIL, 2019a) indica a necessidade de que os servidores de ouvidoria tenham conhecimento básico sobre a instituição: legislação, hierarquia institucional, fluxos, procedimentos e rotinas. Alves e Machado Filho (2013) apontam a necessidade de conscientização destes servidores acerca do trabalho que desempenham no órgão.

O “Espaço físico para atendimento presencial pela ouvidoria” (PR2) foi o segundo pré-requisito para o exercício das atribuições da ouvidoria identificado no relato de três dos cinco entrevistados: *"a gente, fisicamente, precisa de um ambiente físico adequado para esse atendimento (...) vamos dizer assim, a estrutura física (...) ter um espaço mais reservado"*.

A necessidade de um ambiente adequado e mais reservado para o atendimento de ouvidoria está evidenciada no Manual de Ouvidoria Pública (BRASIL, 2019a), que indica que a localização da ouvidoria deve ser próxima à entrada do prédio, em local de fácil acesso e visibilidade para o cidadão, e que o local deve estar separado de outras áreas, como controle e corredeira. Além disso, a Portaria n.º 581, de 2021, prevê que as ouvidorias contarão com instalações físicas adequadas para o atendimento presencial do cidadão (BRASIL, 2021c).

A “Carga de trabalho da equipe da ouvidoria” (PR3), citada no Quadro 12, foi apontada por um dos entrevistados como um pré-requisito para o exercício das atribuições da ouvidoria, que abordou a preocupação com a grande rotatividade de servidores e a falta de interesse no trabalho de ouvidoria:

(...) precisamos de pessoas para trabalhar, para tratar as manifestações com os usuários, esse número que, precisa ser um número, como eu vou dizer, expressivo, porque é um trabalho bem maçante, um trabalho, o trabalho de ouvidoria é um trabalho de formiguinha, tem muitas demandas que a gente leva tempo tentando solucionar o problema (...) a gente tem uma característica grande que é a nossa rotatividade (...) eu queria que as pessoas tivessem mais vontade de vir.

Nesse aspecto, Danet (1978) assinala que é importante que a quantidade de servidores seja compatível com as demandas da ouvidoria para não prejudicar a qualidade do serviço. As dificuldades enfrentadas pela ouvidoria, por possuir poucos servidores em sua composição, foi apresentada por Pereira (2019a). De Bona (2021), inclusive, recomenda a regulamentação de um número mínimo de pessoal na ouvidoria. Após a realização de consultas SEI/PRF em documentos de acesso público com as palavras “ouvidoria” e “normativo” não foi possível encontrar nenhum normativo interno vigente disciplinando a estrutura e o funcionamento da ouvidoria da PRF.

Em relação ao pré-requisito PR4 citado no Quadro 12 intitulado “Autonomia” o seu detalhamento apresenta “autonomia política” (PR4_D1) e “autonomia técnica” (PR4_D2). Quanto à autonomia política (PR4_D1), dois dos cinco entrevistados apresentaram como um detalhamento de pré-requisito para o exercício das atribuições da ouvidoria, que ela esteja diretamente ligada à direção do órgão, para que o trabalho possa ter um melhor resultado.

(...) a ouvidoria precisa estar diretamente ligada à direção, à autoridade do órgão pra que esse trabalho possa ter resultado (...) nós estamos com o atual diretor há um ano apenas. Houve algumas mudanças na direção anterior e agora, eu queria que houvesse um fortalecimento, né (...) Então é isso que a gente precisa mais aqui dentro da ouvidoria da PRF, ela já é reconhecida, mas a gente precisa fortalecer isso.

A vinculação da ouvidoria ao dirigente máximo está amparada no Decreto n.º 9.492, de 2018 (BRASIL, 2018b) e a autonomia política embasada na literatura (DANET, 1978; QUINTÃO, 2019; PEREIRA, 2019a, 2019b; PINTO, 2006). O Manual de Ouvidoria Pública, também trata sobre o tema, esclarecendo que a justificativa está “(...) *na necessidade de a ouvidoria receber o suporte necessário para exercer suas funções com autonomia, imparcialidade e legitimidade junto aos demais dirigentes da instituição*” (BRASIL, 2019, pág.22).

Analisando o Regimento Interno da PRF vigente à época da realização deste estudo, conforme Portaria n.º 224, de 2018 (BRASIL, 2018c), não foi encontrada nenhuma menção à ouvidoria. Analisando comparativamente a Portaria n.º 821, de 31 de outubro de 2019, alterada pela Portaria n.º 614, de 2020 (BRASIL, 2020f), que trata da estrutura regimental das unidades integrantes do MJSP e relaciona os cargos de Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e de Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE do Quadro Demonstrativo da PRF, é possível verificar que todas as ouvidorias dos demais órgãos de segurança pública subordinados ao MJSP encontram-se diretamente vinculadas ao Gabinete da Direção, diferentemente da ouvidoria da PRF, que está vinculada à instância de controle interno, inserida

na Diretoria Executiva da PRF (BRASIL, 2020f). Essa análise da evidência pode trazer alguma reflexão sobre a localização da ouvidoria na estrutura da PRF, buscando mais alinhamento ao que se recomenda como, por exemplo, nas boas práticas do Manual de Ouvidoria da CGU ou na literatura (DE BONA, 2021).

Ainda evidenciando a falta de autonomia da ouvidoria da PRF para atuação direta no órgão, o Plano de Desenvolvimento de Pessoas de 2022, aprovado pela Portaria DG/PRF n.º 750, de 18 de outubro de 2021, apresenta como competência do controle interno a aplicação de conceitos, normas e diretrizes relativas à ouvidoria do órgão.

Ainda em relação ao detalhamento da categoria “Autonomia” (PR4), intitulado “autonomia política” (PR4_D1), a literatura que sustenta a pesquisa apontou a escolha do ouvidor e o mandato como evidências desse pré-requisito, conforme apresentado no Quadro 2 e, embora não tenham sido mencionados pelos entrevistados, merecem análise documental.

De acordo com evidência documental, a Portaria n.º 1.181, de 2020, estabelece critérios e procedimentos para a nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo de ouvidor no âmbito do SisOuv (BRASIL, 2020a). Na referida Portaria, há a determinação de que os ouvidores sejam indicados pelo dirigente máximo do órgão e aprovados pela CGU, ditando que o mandato deverá ser de 3 (três) anos prorrogáveis, uma única vez, por igual período, e que qualquer exoneração ou dispensa de ouvidores do SisOuv sem aprovação da CGU será considerada nula.

Em relação ao segundo detalhamento da categoria “Autonomia” (PR4), chamado “autonomia técnica” (PR4_D2), um dos cinco entrevistados apresentou o acesso às instâncias de gestão (PR4_D2.1) como evidência para o exercício das atribuições da ouvidoria, relatando a necessidade do apoio das chefias para o cumprimento das atribuições da ouvidoria: *“A gente precisa do apoio das chefias (...) a gente precisa fortalecer isso”*. Para Avtonomov (2021), Danet (1978) e Quintão (2019), a falta de autonomia das ouvidorias inviabiliza sua influência nas instâncias de gestão. Lyra (2009) sugere que o normativo interno regule o acesso às instâncias de gestão pela ouvidoria.

Um dos entrevistados apontou como um detalhamento do pré-requisito “Autonomia” (PR4), intitulado “autonomia técnica” (PR4_D2), o acesso prioritário a dados e informações (PR4_D2.2): *“(...) a ouvidoria deve ter autonomia (...) para tratar dos determinados assuntos que chegam, sejam eles das mais diversas áreas, tanto na área de multa, tanto na área correcional, tanto na área de operações, tanto na área de sugestões (...)”*

Abedin (2011) abordou o tema ao enquadrar como descaso a falta de prioridade às solicitações da ouvidoria pelas instâncias. Alves e Machado Filho (2013) apontam esse acesso

a dados e a informações entre as características de gestão da ouvidoria (Apêndice C). Já Menezes, Neto e Cardoso (2016) sugerem que os normativos prevejam sanções ao não cumprimento das solicitações de ouvidoria.

Ainda sobre a “autonomia técnica” (PR4_D2), citada no Quadro 12, um dos entrevistados abordou a necessidade de a ouvidoria assegurar o sigilo dos dados e das informações pertinentes aos cidadãos e suas demandas, apontando a importância de a ouvidoria “*resguardar os documentos sigilosos*”.

Nesse ponto, a Lei n.º 13.460, de 2017, (BRASIL, 2017a) e o Decreto n.º 9.492, de 2018 (Brasil, 2018b), em referência à Lei n.º 12.527, de 2011, expressamente preveem a obrigatoriedade de a ouvidoria assegurar o sigilo dos elementos de identificação do denunciante. O Manual de Ouvidoria Pública (BRASIL, 2019a) e Menezes (2015) mencionam a autonomia da ouvidoria para deixar claro às demais instâncias do órgão o dever de resguardar os dados do denunciante.

Percebe-se que as evidências referentes à “Autonomia” (PR4), apontadas pela literatura, foram levantadas pelos entrevistados, o que sugere tratar-se de um ponto que une estudiosos e práticos no tema. A Lei n.º 13.675, de 2018 (BRASIL, 2018c), que legisla sobre o acompanhamento da atividade policial, disciplina que os órgãos de segurança pública possuam ouvidorias dotadas de autonomia e independência. Nesse ponto, as evidências demonstram a possibilidade de implementação de melhorias relacionadas à autonomia, tanto política (como na localização da ouvidoria na estrutura da PRF) quanto técnica (como na influência mais efetiva sobre as instâncias de gestão do órgão).

4.2 ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA DA PRF

A partir da análise de cada uma das entrevistas com os integrantes da equipe de ouvidoria foi possível identificar, também, as atribuições da ouvidoria da PRF, conforme se verifica no Quadro 13 a seguir.

Além disso, por terem relação com as atribuições citadas na fundamentação teórica, de acordo com Quadro 5, foi possível detalhar em subcategorias as atribuições da ouvidoria evidenciadas pelos entrevistados, conforme Quadro 13. Além disso, a partir da análise dos enunciados dos entrevistados, foi possível identificar as quantidades e os percentuais de menções quanto às atribuições da ouvidoria apontadas nos relatos dos entrevistados, conforme se verifica no Quadro 13 a seguir.

Quadro 13 - Atribuições identificadas e detalhadas

Categoria (Atribuições identificadas)	Subcategoria (Detalhamento das Atribuições identificadas)	E 01	E 02	E 03	E 04	E 05	Dimensão	Qtd.	% s
AT1 - Tratar demandas	AT1_D1 - Receber do cidadão.	P	P	P	P	P	F	5	100,00
	AT1_D2 - Analisar e dar resposta imediata ao cidadão.	A	P	A	A	A	F	1	20,00
	AT1_D3 - Redirecionar a outro órgão.	A	P	A	P	A	F	2	40,00
	AT1_D4 - Encaminhar à instância de gestão	P	P	P	P	P	F	5	100,00
	AT1_D5 - Cobrar resposta do encaminhamento.	P	A	A	A	A	F	1	20,00
	AT1_D6 - Solicitar retificação formal	P	A	P	P	P	F	4	80,00
	AT1_D7 - Encaminhar resposta ao cidadão	P	P	P	P	P	F	5	100,00
AT2 - Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas.	Não aplicável	P	P	P	P	A	GC	4	80,00
AT3 - Prestar informações ou divulgar relatórios para as instâncias de gestão com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas.	Não aplicável	P	P	P	A	P	GC	4	80,00
AT4 - Divulgar integralmente para a sociedade os relatórios produzidos sobre as demandas dos cidadãos.	Não aplicável	P	A	A	A	A	GC	1	20,00
AT5 - Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade	Não aplicável	A	P	A	A	A	GC	1	20,00
AT6 - Manter interlocução com outros órgãos públicos	Não aplicável	P	A	A	A	A	O	1	20,00

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Legenda: Entrevista -E, Atribuição - AT, Presente -P, Ausente - A, Funcional - F, Gerencial-Cidadã - GC, Outras -O.

A análise das palavras que se destacaram na Figura 6 permite a visualização de palavras, como: “recebimento”, “demanda”, “cidadão”, “instância”, “tratamento”, “análise”, “encaminhamento”, “informação”, “resposta”, “falabr”, “reclamação”, “falhas”, “cgu”, “relatório”, “interlocução”. Tratam-se das palavras escolhidas para subcategorizar as atribuições que foram apresentadas no Quadro 13. A frequência com que essas palavras apareceram nos relatos das entrevistas encontra-se disponível no Apêndice J. Desse modo, procedeu-se ao relacionamento das palavras destacadas na nuvem de palavras da Figura 6 com a categoria atribuições da ouvidoria e, com base na literatura, foi possível detalhá-las.

De forma similar ao que foi exposto na Seção 4.1, além de identificar as atribuições da ouvidoria, foi efetuada a análise de documentos para confirmar as atribuições identificadas a partir do relato dos entrevistados. De notar que o Quadro 13 exhibe seis atribuições da ouvidoria (AT1 a AT6), e o exame de cada atribuição exibida, bem como do seu respectivo detalhamento, quando aplicável, é abordado e discutido na sequência desta seção.

Com vistas a subsidiar a compreensão do segundo objetivo específico do trabalho, passa-se a descrever e analisar as atribuições da ouvidoria da PRF a partir das entrevistas e de documentos em referência à literatura relacionada apresentada no Quadro 5.

A AT1 – “Tratar demandas” está detalhada em sete subcategorias (AT1_D1 a AT1_D7). Inicialmente, sobre AT1_D1 – “receber do cidadão”, todos os cinco entrevistados citaram que a ouvidoria recebe demandas dos cidadãos:

(...) A gente recebe demandas de reclamação, de denúncias, de elogios, de prestação de informação, no caso do e-SIC que é diferente da ouvidoria. (...) denúncias. Demandas dos usuários chegam diretamente pra nós (...) o canal de entrada das manifestações é por e-mail, a plataforma Fala.br da Controladoria-Geral da União, presencial e por telefone.

Ao analisar a Carta de Serviços da PRF, conforme apontado na Subseção 3.4.1.3, foi possível verificar que dentre as descrições de suas atribuições estão: a) receber elogios, sugestões e pedidos de informação; b) receber denúncias e reclamações acerca de atos ilegais e de improbidade administrativa. A Carta, ainda, apresenta as formas de registros dessas demandas. Santos *et al.* (2019) abordam o recebimento da manifestação do cidadão como uma das atribuições da ouvidoria, conforme demonstrado no Quadro 4.

Os entrevistados informaram que o canal de recebimento de demandas é por meio do Fala.br da CGU. Contudo, informaram que as demandas também são recebidas por e-mail, por telefone ou presencialmente, sendo todas registradas no Fala.br. Apontaram, ainda, uma dificuldade em relação às denúncias:

(...) Hoje, a lei é clara, a lei 13.460, toda denúncia tem que entrar pela ouvidoria (...). É algo que a gente precisa ainda trabalhar esse ano, porque a corregedoria tá recebendo denúncia, ela tem que mandar pra [sic] ouvidoria, pra [sic] ouvidoria mandar pra [sic] ela. Isso ainda não está acontecendo.

Outro entrevistado relatou sobre o assunto: *“O cidadão pode encaminhar pras [sic] áreas também (...) a corregedoria também recebe”*. Enquanto um dos entrevistados aponta como um erro de fluxo, entendendo que as denúncias devem ser iniciadas na ouvidoria, outro entende ser possível que a ouvidoria seja apenas notificada do recebimento por outra instância.

Nesse ponto, a Portaria n.º 581, de 2021 (BRASIL, 2021c), da CGU, órgão responsável por orientar e supervisionar a PRF (BRASIL, 2018b), prevê que o canal de entrada das demandas dos cidadãos é pelo “Fala.br” e que, caso chegue por outro meio ou outra instância, a ouvidoria deve ser imediatamente informada para que o devido registro seja realizado no “Fala.br”. Assim, é possível verificar que o recebimento de denúncias diretamente pela corregedoria não está alinhado ao que seria esperado com base nas normas vigentes, segundo o relato de um dos entrevistados.

Sobre o recebimento e tratamento de e-SIC’s, um dos entrevistados apontou que esse trabalho é realizado somente pela ouvidoria: *“(...) têm buscado bastante informações, seja através do e-SIC, que é uma área que não atuo, é uma área de competência da ouvidoria”*. As evidências sugerem que a PRF escolheu a ouvidoria como setor responsável para cuidar do e-SIC. A orientação da CGU é de que as demandas de pedido de acesso à informação sejam atendidas por setor específico, e o que se verifica em muitos órgãos públicos é que essas solicitações são atendidas pela ouvidoria (BRASIL, 2015; Santos *et al.*, 2019).

Em relação ao detalhamento da atribuição “Tratar demandas” (AT1), intitulado “analisar e dar a resposta ao cidadão” (AT1_D2), constatou-se que três dos cinco entrevistados citaram a necessidade de se realizar uma triagem da demanda recebida e, a depender do conteúdo, dar resposta imediata ao cidadão: *“(...) a gente faz uma análise, quando é uma demanda mais simples (...) a gente já dá essa resposta direto ou encaminha o cidadão pra alguma parte no portal ou um link que possa conseguir a informação que ele deseja.”*. A AT1_D2 encontra-se fundamentada na literatura, conforme se verifica no Quadro 2 da fundamentação teórica deste trabalho, e no Decreto n.º 9.492, de 2018, que disciplina o tema (DANET, 1978; BRASIL, 2018b).

Em relação ao detalhamento da AT1 intitulado “redirecionar a outro órgão” (AT1_D3), dois dos cinco entrevistados apontaram a possibilidade de redirecionar a demanda a outro órgão

por erro de tramitação. O Manual de Ouvidoria Pública (BRASIL, 2019) prevê, inclusive, que essa atribuição seja agilizada por meio da plataforma Fala.br. Já o Decreto n.º 9.492, de 2018, excepcionaliza os casos de redirecionamento por erro na tramitação de denúncia, que dependem de autorização do denunciante em razão de seus elementos de identificação (BRASIL, 2018b).

Quanto ao detalhamento da AT1 intitulado “encaminhar à instância de gestão” (AT1_D4), todos os entrevistados relataram o encaminhamento da demanda às instâncias de gestão, inclusive, apontando o estabelecimento de prazo para encaminhamento da resposta à ouvidoria, conforme exemplifica o relato de entrevistado, a seguir.

(...) verificamos onde ocorreu o fato em si e mandamos para aquela área. (...) há uma única ouvidoria dentro da PRF que é essa ouvidoria central. Então, aqui a gente recebe do Brasil todo. (...) o tratamento é feito de que forma, se aconteceu na Bahia, a gente encaminha para o Superintendente da Bahia e dá um prazo pra ele.

A AT1_D4 encontra-se documentada na Carta de Serviços da PRF e respaldada na literatura (DANET, 1978; SANTOS *et al.*, 2019). Sobre o prazo concedido às instâncias de gestão para encaminhamento da resposta à ouvidoria, está previsto na Lei n.º 13.460, de 2017 (BRASIL, 2017a), que é de 20 dias, podendo ser prorrogado, de forma justificada, por mais 20 dias.

Quanto ao detalhamento da AT1 intitulado “cobrar resposta da instância de gestão” (AT1_D5), mencionado por um dos entrevistados, inclusive em atenção ao prazo da resposta: *“A gente sempre trabalha com esse prazo de uns 15, 17 dias (...) verificamos onde ocorreu o fato em si e mandamos para aquela área (...) e dá um prazo pra [sic] ele né, a gente sempre trabalha num prazo confortável, tanto pra [sic] ele quanto pra nós”*. Ressalta-se que esta cobrança de resposta é citada por Danet (1978) e Santos *et al.* (2019).

Três dos cinco entrevistados descreveram o detalhamento de AT1 intitulado “solicitar retificação da resposta” (AT1_D6) quando entendem que a resposta dada não foi satisfatória. A este respeito, vide exemplo de relato de entrevistado, na sequência.

(...) pode ser que essa resposta não seja satisfativa [sic], a gente retorna com ela, nós temos 30 dias, mas a gente retorna novamente para o Superintendente ou para outra área se for necessário pra [sic] que a resposta seja a contento.

Ainda a respeito de AT1_D6, o Decreto n.º 9.492, de 2018 (BRASIL, 2018b), esclarece sobre o procedimento para solicitação às instâncias de gestão, e o Manual de Ouvidoria Pública (BRASIL, 2019) orienta que a resposta seja de qualidade e de fácil compreensão.

Sobre o detalhamento da AT1 intitulado “encaminhar resposta ao cidadão” (AT1_D7) todos os entrevistados o citaram. A este respeito, segue um exemplo dessa citação: “(...) *ai depois a área devolve e a ouvidoria encaminha pra [sic] pessoa que fez o pedido*”. AT1_D7 também se encontra documentada na Carta de Serviços da PRF. Santos *et al.* (2019) afirmam que o dever de dar resposta ao cidadão sobre suas demandas está contemplada entre as atribuições vistas frequentemente nas ouvidorias públicas.

A segunda atribuição citada no Quadro 3, descrita como “Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas” (AT2), foi relatada por quatro dos cinco entrevistados da ouvidoria, conforme exemplo a seguir.

(...) A ouvidoria produz (...) levantamentos anuais (...) a quantidade de denúncia, a quantidade de reclamação, quais foram os principais serviços que o cidadão buscou junto à ouvidoria, qual foi que teve o menor tratamento, a menor nota, quais foram os principais erros (...) a ouvidoria produz relatórios (...) para conhecimento (...).

Em adição às entrevistas, foram analisados os relatórios produzidos pela ouvidoria referentes aos anos de 2019, 2020 e 2021, a partir de sua obtenção por meio do site institucional da PRF. Sobre a elaboração do relatório anual, a Lei n.º 13.460/2017 (BRASIL, 2017a) afirma que deve conter: 1) o número de manifestações recebidas no ano anterior; 2) os motivos das manifestações; 3) a análise dos pontos recorrentes; e 4) as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas. A análise detalhada dos referidos relatórios encontra-se no Apêndice K. Em relação aos pontos recorrentes de demandas da ouvidoria, um dos entrevistados relatou o seguinte:

(...) a área de multa é uma área muito demandada dentro da PRF (...) a polícia pelo trabalho dela a gente sabe que 70% são relacionadas a multa né, então a nossa área mais acionada é a diretoria de operações (...) muito problema com pátio, com liberação com veículo (...) falhas no site (...) falha com um lote de multas.

De forma a confirmar a evidência, dados obtidos por meio do e-SIC, de 28 de março de 2022, apontaram que, nos anos de 2019 a 2021, os registros de assunto “ouvidoria” mais demandados no “Fala.br” pelo cidadão estão relacionados a multa e leilão. Os relatórios de 2019 e 2020 fizeram menção à demanda de multas, sem abordar maiores informações sobre as soluções apresentadas. O relatório de 2021 apresentou também multas como um ponto recorrente, porém sem apresentar soluções. Ou seja, os pontos mais recorrentes apresentados pelos entrevistados foram os mesmos apresentados nos relatórios, com atenção especial a

multas e leilão, conforme Apêndice K. Assim, partindo do pressuposto de que a ouvidoria tem ciência de que o maior volume de demandas da PRF trata-se de multas, há aqui, com respaldo da literatura (MUNTINGH, 2018; PEREIRA, 2019b; QUINTÃO, 2019), um possível ponto de aprimoramento das atividades de gestão.

A atribuição da ouvidoria de “Prestar informações ou divulgar relatórios para as instâncias de gestão com recomendações para aprimorar serviços e corrigir falhas” (AT3) foi mencionada por quatro dos cinco entrevistados. Segundo os entrevistados, os superintendentes e os diretores das instâncias de gestão tomam conhecimento dos relatórios produzidos (AT3): *“A gente produz depois relatórios que são enviados aqui para nossas áreas responsáveis (...) para que as áreas, os chefes, os superintendentes (...) tomem conhecimento do que está acontecendo”*. Um dos entrevistados afirmou, ainda, que *“nós temos superintendência que nunca recebeu uma manifestação nossa, mas isso não deixa ele de ter acesso ao relatório”*.

AT3 encontra-se fundamentada na literatura (AVTONOMOV, 2021; DANET, 1978; MUNTINGH, 2018; PEREIRA, 2019b, QUINTÃO, 2019; SANTOS *et al.*, 2019; ABEDIN, 2011). A Lei n.º 13.460/2017 define que é atribuição da ouvidoria auxiliar na prevenção e correção de atos irregulares e propor aperfeiçoamentos nos serviços públicos prestados pelo órgão (BRASIL, 2017a).

De acordo com os relatos, “multas” é o assunto mais demandado da ouvidoria, mas assuntos relacionados a leilões, falhas e acréscimos de informações no site institucional, também movimentam as recomendações, e é a partir dos relatórios que a ouvidoria consegue apresentar problemas recorrentes para que as instâncias implementem ações para solucionar os problemas detectados, principalmente à DIOP.

(...) tiveram leilões que não tiveram baixas de multa e a entrada era pela ouvidoria, foi enviado para o setor correto e hoje a demanda é bem menor (...) O cidadão participava do leilão da PRF, fazia a aquisição e mais na frente quando ele ia tentar regularizar esse veículo, apareciam multas (...) diante desse número de manifestações que houve na ouvidoria, a área responsável entendeu por bem fazer o seguinte, suspende (...) foi solicitado e eles colocaram na nossa página essa informação pro cidadão.

Dois dos entrevistados apontaram que a ouvidoria identificou erro em procedimento de leilão que foi corrigido (AT3), sendo aperfeiçoada a prestação do serviço, por meio da ouvidoria. Santos *et al.* (2019) afirmam que as ações gerenciais resultantes da análise sistemática pela ouvidoria das reclamações são capazes de promover a melhoria da qualidade do serviço.

Ainda, segundo um dos entrevistados, quanto à AT3, não há recomendações a serem encaminhadas à corregedoria: *“Mas da ouvidoria pra corregedoria nós não temos relatório pra encaminhar pra eles pra dizer que precisa isso ou aquilo que entrou aqui, porque pra corregedoria só vai denúncia”*. Nesse ponto, vale mencionar que tanto na Lei n.º 13.460/2017 (BRASIL, 2017a) quanto na literatura (QUINTÃO, 2019), não há exceções de instância de gestão em que a ouvidoria deva atuar prestando informações ou divulgando relatórios para propor melhorias.

Três dos cinco entrevistados afirmaram que prestam informações (AT3) diretamente à Coordenação-Geral de Controle Interno (CGCI):

(...) há dois anos foi criada a área de controle interno (...) a ouvidoria está atrelada a essa mesma área aí, essas informações são passadas para área de controle que tenta trabalhar o risco naquela situação (...) a gente tem o trabalho do controle interno, que faz esse levantamento, repassa essas informações e busca corrigir esses determinados erros (...) aqui dentro acho que a gente tem mais contato com o controle interno (...) aí ele se dirige mais pra área específica tomar providência, para saber o porquê daquele problema e solucionar”.

O relato dos entrevistados foi confirmado em documentos analisados, que comprovam que a ouvidoria se encontra subordinada à CGCI, dentro da DIREX (BRASIL, 2020f). Conforme evidenciado, a CGCI tem atuado diretamente com as instâncias de gestão envolvidas nos problemas apresentados, solicitando providências. Ao realizar a pesquisa por documentos públicos no SEI/PRF, com o assunto “CGCI” e “normativo”, foi possível encontrar o Ofício-Circular n.º 23/2022/CGCI/DIREX, que trata do fluxo interno do Controle Interno. No referido Ofício-Circular, esclarece-se que embora as atribuições do controle interno não constem no regimento interno, elas englobam as atribuições da ouvidoria e do e-SIC

(...) Cumprir as atribuições relacionadas a OUVIDORIA (receber elogios, sugestões e pedidos de informação; receber denúncias e reclamações acerca de atos ilegais e de improbidade administrativa e encaminhá-las às autoridades competentes; garantir que todas as demandas apresentadas sejam respondidas ao solicitante dentro do prazo legal estipulado);
 Cumprir as atribuições relacionadas ao Serviço de Informação ao Cidadão - SIC PRF (receber solicitações de acesso a informações e adotar as medidas necessárias para garantir a resposta ao requerente dentro do prazo legal);
 (...) nosso papel é realizar inspeções, correções de eventuais falhas procedimentais, propor recomendações, identificar, prevenir ou monitorar riscos.

Nesse ponto, é possível verificar que as competências do controle interno estabelecidas por meio de Ofício-Circular abrangem atribuições da ouvidoria legalmente previstas (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2018b; BRASIL, 2019).

De acordo com os relatos dos *stakeholders* internos atuantes na ouvidoria, ela faz sugestões e propõe melhorias institucionais (AT3), influenciando as atividades de gestão. Essa informação está relacionada à Seção 4.3, que traz a análise das entrevistas com os *stakeholders* internos das instâncias de gestão.

A atribuição da ouvidoria de “Divulgar integralmente” para a sociedade os relatórios produzidos sobre as demandas dos cidadãos (AT4), trata-se de um mandamento legal previsto na Lei n.º 13.460, de 2017 (BRASIL, 2017a). Sobre isso, um dos entrevistados relatou: “O relatório é anual, a gente tem que encaminhar o relatório anual para autoridade publicar na internet, que é o que já tá feito”, enquanto outro entrevistado afirmou: “Acredito que os relatórios, a gente produz pro [sic] nosso conhecimento, mas se o usuário pedir, eu não vejo obstáculo em fornecer pra ele se eles tiverem interesse nesse tipo de informação”.

Sobre o cumprimento do mandamento legal (AT4), é importante mencionar que, em consulta ao site institucional da PRF em 28 de abril de 2022, não foi possível encontrar os relatórios publicados. Em nova consulta realizada em 15 de maio de 2022, foi possível obter os relatórios de gestão dos anos de 2019, 2020 e 2021 devidamente publicizados. A divulgação dos relatórios para a sociedade (AT4) é apontada na fundamentação teórica (SANTOS *et al.*, 2019; QUINTÃO, 2019; ROMERO; SANT’ANNA, 2014).

A atribuição de “Divulgar a existência e as atribuições da ouvidoria para a sociedade” (AT5) foi apontada por um dos entrevistados:

(...) a ouvidoria como um órgão, ela deve ter acessibilidade, ser conhecida, saber que o órgão possui uma ouvidoria e que essa informação chegue para todos os usuários do serviço (...) eu acho que muitos usuários não sabem da existência das ouvidorias (...) eu acho que tem um pouco de desconhecimento da população da existência da ouvidoria. Eu acho que deveria ser mais divulgada talvez.

Nesse ponto, vale mencionar que a Carta de Serviços da PRF, publicada no site da instituição, traz de forma detalhada as possibilidades de acesso à ouvidoria. Além disso, os relatórios de ouvidoria divulgados ao cidadão por meio do site da instituição apresentam formas de acesso, assim como são divulgados no site os canais de comunicação com a ouvidoria da PRF. Dessa forma, é possível verificar que o canal de ouvidoria tem sido divulgado no site da instituição. Santos *et al.* (2019) corroboram a possibilidade de divulgação da existência da ouvidoria por meio do site institucional do órgão.

A atribuição de “Manter interlocução com outros órgãos públicos” (AT6), segundo quatro dos cinco entrevistados, é exclusiva da ouvidora. Um dos entrevistados mencionou a composição da ouvidoria da PRF no FNOSP, porém, outros entrevistados não destacaram essa

atribuição. A atuação da ouvidoria no FNOSP como representante do órgão no controle da atividade policial está relacionada a propor instrumentos de fiscalização para o acompanhamento de práticas ilegais e arbitrárias e recomendar a mediação entre cidadãos e órgão (BRASIL, 2019c).

Ainda sobre AT6, citada no Quadro 13, um dos entrevistados, também, apontou a atuação da ouvidoria da PRF no SisOuv como uma interlocução com outros órgãos. Ainda que a vinculação da ouvidoria da PRF neste sistema seja obrigatória no cumprimento do tratamento das demandas, do relato do entrevistado, por conta do SisOuv, a ouvidoria da PRF mantém interlocução com outras ouvidorias de órgãos que não fazem parte, necessariamente, da Segurança Pública, gerando troca de conhecimento com outras ouvidorias: “(...) *por conta do SisOuv, que é esse sistema de ouvidorias que a gente se agrega, se junta (...)*”.

Para Quintão (2019) e Quintão e Cunha (2018), “manter interlocução com outros órgãos públicos” (AT6), inclusive possuindo assento nos conselhos representativos, é uma atribuição importante, pois promove a integração da ouvidoria com outros espaços participativos, cooperação mútua e articulação em rede.

Ainda relativo a atribuição AT6 do Quadro 13, entrevistados citaram a interlocução da ouvidoria da PRF com a OGU. Porém, nesse ponto, resta evidenciado que a ouvidoria atua prestando esclarecimentos e atendendo as recomendações do órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, em cumprimento às suas atribuições no tratamento de demandas, conforme Decreto 9.492, de 2018 (BRASIL, 2018b), e não ficou evidente, neste caso, a figura da ouvidoria em representação institucional.

Os entrevistados da ouvidoria, ainda, citaram a interlocução da ouvidoria da PRF com o MJSP. Segundo três dos entrevistados, o tratamento de demandas ocorre em conformidade com as determinações do MJSP, que faz o acompanhamento das demandas de ouvidoria. O relato dos entrevistados encontra-se em conformidade com o estabelecido no Decreto n.º 9.662, de 2019, que prevê como competência do MJSP o acompanhamento e a supervisão das atribuições da ouvidoria da PRF (BRASIL, 2019b). Desse modo, a relação de coordenação estabelecida com o MJSP, evidenciada nos dados, foi mais relacionada à atribuição de tratamento de demandas e não à atribuição de interlocução da ouvidoria com outros órgãos públicos.

Conforme apontado na Subseção 3.4.1.3, não foi possível encontrar normativo interno que discipline as atribuições da ouvidoria da PRF. Nesse ponto, Danet (1978) e Avtonomov (2021) advertem para a necessidade de um normativo interno que regule o trabalho da ouvidoria.

Não houve relato, nessas entrevistas, da menção da ouvidoria com a sua função de atender o servidor público, enquanto *stakeholder* interno. Dos relatos dos entrevistados, restou evidenciado no Quadro 13 que, no tocante a AT1, a ouvidoria da PRF atua no tratamento das demandas dos cidadãos, que se encontra principalmente vinculada à dimensão “Funcional”, tal como foi descrito no Quadro 5 da fundamentação teórica deste estudo, baseada, entre outros autores, em Santos *et al.* (2019).

Ainda conforme descrito no Quadro 13, sobre as atribuições AT2 a AT5 ficaram mais condicionadas a dimensão “Gerencial-Cidadã” e a AT6 ficou condicionada a dimensão “Outras”. No que se refere à dimensão “Gerencial-Cidadã” e à dimensão “Outras”, que inclui diretamente sua influência nas atividades de gestão — com a promoção de recomendações e sugestão de melhorias para aperfeiçoar os serviços prestados —, bem no que se refere a sua interlocução com outros órgãos públicos, promovendo política de integração e representação institucional, tais pontos sugerem possibilidades de maior esforço de trabalho para aprimoramento dessas atribuições da ouvidoria. Na sequência, passa-se a análise dos dados obtidos por meio das entrevistas com as instâncias de gestão.

4.3 APRIMORAMENTO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO A PARTIR DAS INFORMAÇÕES REPASSADAS PELA OUVIDORIA DA PRF

A partir da análise de cada entrevista individualizada com as instâncias de gestão da PRF, foi possível verificar se as atividades de gestão têm sido aprimoradas a partir das informações repassadas pela ouvidoria da PRF, conforme apresentado no Quadro 14. Para tanto, foram realizadas 9 (nove) entrevistas com as instâncias de gestão da PRF, ocasião na qual foi possível constatar a saturação teórica.

No Quadro 14, apresentado a seguir, ordenou-se cronologicamente a busca pelo ponto de alcance da saturação teórica a partir das respostas obtidas nas entrevistas realizadas com as instâncias de gestão. Para cada uma das verificações de aprimoramento apresentadas, foi atribuído o valor de 1 (um) para a ocorrência de uma nova informação e 0 (zero) para indicar a ausência de nova informação na respectiva entrevista (FALQUETO; HOFFMANN; FARIAS, 2018).

Quadro 14 - Ponto de saturação teórica

Entrevistas com as instâncias de gestão									
Evidência	E 01	E 02	E 03	E 04	E 05	E 06	E 07	E 08	E 09
Verificação do aprimoramento	1	1	1	0	0	1	0	0	0

Fonte: Elaborado a partir de Falqueto, Hoffmann e Farias (2018).

Legenda: Entrevistas – E; Ocorrência de nova informação -1; Ausência de nova informação - 0.

Conforme apresentado na tabela de constatação do Quadro 14, as categorias de “Verificação do aprimoramento” atingiram o ponto de saturação teórica na entrevista de número 7 (sete). Considerando que foram realizadas 3 perguntas para os entrevistados das instâncias de gestão, foi o momento em que nenhuma nova informação foi considerada relevante para o presente trabalho. É recomendado que sejam realizadas, ao menos, duas entrevistas adicionais após o ponto de saturação teórica (THIRY-CHERQUES, 2009). Neste trabalho, foram realizadas duas entrevistas adicionais, conforme orientação da literatura. O levantamento dos elementos novos *versus* elementos coletados em cada entrevista está apresentado no Apêndice H.

A escolha das categorias relacionadas à verificação do aprimoramento das atividades de gestão levou em consideração o critério semântico adotado na interpretação do detalhamento das subcategorias apresentado pelos entrevistados, que foi confirmado por meio da triangulação com os dados primários obtidos por intermédio das entrevistas com os integrantes da ouvidoria, visando dar maior confiabilidade ao trabalho. Pela análise dos relatos dos entrevistados das instâncias de gestão (*stakeholders* internos), destacaram-se as quantidades e os percentuais de menções quanto a verificação do aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria, conforme também apresentado no Quadro 15 a seguir.

Quadro 15 - Verificação do aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria

Categoria (Verificação do aprimoramento)	Subcategoria (Detalhamento da Verificação do aprimoramento)	E 01	E 02	E 03	E 04	E 05	E 06	E 07	E 08	E 09	Qtd.	%
V1 - Informações recebidas de demandas individuais	V1_D1 - Com aprimoramento a partir de correções voluntárias.	P	A	P	P	P	A	P	P	P	5	77,78
	V1_D2 - Com aprimoramento a partir de recomendações formais.	A	P	A	A	P	A	A	A	A	1	22,22
	V1_D3 - Sem aprimoramento.	A	A	A	A	A	P	A	A	A	2	11,11
V2 - Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	V2_D1 - Com aprimoramentos a partir da atuação indireta do controle interno.	A	A	P	A	A	A	A	A	A	1	11,11
	V2_D2 - Sem aprimoramentos a partir da atuação indireta do controle interno.	A	P	A	A	A	A	A	A	A	1	11,11
	V2_D3 - Não recebimento de relatórios.	P	A	A	P	P	P	P	P	P	6	77,78

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Legenda: Entrevista - E; Verificação - V; Presente - P; Ausente - A. “Qtd.” significa quantidade de menções; “%” significa percentual de menções.

A verificação do aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria está relacionada à atuação da ouvidoria no cumprimento de suas atribuições. Em relação à categoria “Informações recebidas de demandas individuais” (V1) é possível verificar que a subcategoria intitulada “com aprimoramento a partir de correções voluntárias” (V1_D1) foi mencionada por 7 entrevistados, com o percentual de 77,78%. Já na categoria “Informações recebidas por meio de relatórios consolidados” (V2) é possível verificar que a subcategoria “não recebimento de relatórios” (V2_D3) foi mencionada também por 7 entrevistados, com o mesmo percentual de 77,78%.

Concomitantemente às entrevistas com as instâncias de gestão, foram realizadas as pesquisas documentais. Além disso, os dados primários apontados nessas entrevistas foram triangulados com os dados obtidos por meio das entrevistas com os integrantes da ouvidoria,

tudo visando verificar o aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria. Em adição, ressalta-se que cada detalhamento das subcategorias identificado será individualmente abordado e discutido na sequência.

Inicialmente, percebe-se que as instâncias de gestão, *stakeholders* internos, avaliam o trabalho da ouvidoria como sendo “ (...) *um canal de suma importância que o cidadão tem para se comunicar (...)*” e que “(...) *tem motivado a melhoria das práticas de processos*”. Um dos entrevistados relatou: “(...) *Com certeza essas informações que chegam na ouvidoria trazem o melhor para a qualidade do serviço, pra cá, pra nós*”. É nesse sentido que Gomes, Osborne e Guarnieri (2020) afirmam que os *stakeholders* têm poder para influenciar o desempenho da organização.

Assim, passa-se à análise e discussão das 6 subcategorias que detalham as 2 categorias destacadas nas menções dos entrevistados, citadas no Quadro 15, e que estão relacionadas à verificação do aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria da PRF.

Com relação à categoria V1, a primeira subcategoria apontada por sete dos nove entrevistados, diz respeito às informações recebidas de demandas individuais, que resultaram em aprimoramento a partir de correções voluntárias da própria instância de gestão (V1_D1). Abaixo é possível verificar relatos que sustentam esse apontamento.

(..) indenização do repouso do servidor (...) critérios para escolha e definição do servidor que vai fazer o IFR (...) a IN 38 (...) ela foi alterada por informações que chegaram pela Ouvidoria, aquela questão que sempre se falava em uma concentração de IFR de alguns servidores, a gente buscou na IN 38 critérios mais objetivos.
 (...) por exemplo, 46% do que chega (...) é da ordem da falta de urbanidade. Ora, para mim, isso é um dado riquíssimo (...) foi compilado em um painel (...) com a mudança implementada dessas palestras, vamos falar de soft skills, inteligência emocional, vamos falar sobre técnica.

Dos relatos dos entrevistados, é possível depreender que as instâncias de gestão têm atuado em correções voluntárias a partir das informações que chegam da ouvidoria, por meio das demandas individuais, e promovido melhorias na prestação do serviço público. É possível verificar a influência da ouvidoria nesse resultado. A correção voluntária de procedimentos e o desenvolvimento de boas práticas podem ser motivadas pelo tratamento das demandas de ouvidoria (GILL; MULLEN; VIVIAN, 2020; DANET, 1978).

Ainda relacionada a categoria V1, a segunda subcategoria apontada por dois dos nove entrevistados, diz respeito às informações recebidas de demandas individuais que resultaram

em aprimoramento a partir de recomendações formais da ouvidoria (V1_D2). Abaixo é possível verificar o relato que sustenta esse detalhamento.

(...) aquelas que são pontuais (...) como melhoria de redação, melhoria de resposta, a própria ouvidoria faz esse trabalho de devolver esse processo, quando ela identifica (...) alguma informação que a ouvidoria tem conhecimento de que é possível atendimento.
 (...) daí o fluxograma que está no processo foi interessante porque eles destacaram a importância do superintendente dar ciência e repassar para o órgão central.

De outro modo, ainda relativo a subcategoria V1_D2 citada no Quadro 15, outro entrevistado, também, evidenciou que “(...) *não tem nada de recomendação (...) uma recomendação seria de muito bom tom (...) se houvesse orientações formais (...) seria uma entrega nova, uma inovação (...)*”.

Assim, percebe-se que apesar da verificação de uma menção sobre a realização de recomendações formais pela ouvidoria à instância de gestão no tratamento das demandas individuais, essa atribuição da ouvidoria apontada tanto pela legislação (BRASIL, 2019a) quanto pela literatura (DANET, 1978), tem sido pouco percebida pelas instâncias de gestão. A Carta de Serviços da PRF aponta que cabe a ouvidoria: “(...) *sugerir ações no sentido de que os erros sejam minimizados.*” Assim, no que se refere ao aprimoramento das atividades de gestão, conforme evidências da influência da ouvidoria, as informações por esta repassadas para as instâncias de gestão podem ser aperfeiçoadas.

Em complemento, a categoria V1 citada no Quadro 15 apresenta a terceira subcategoria (V1_D3) relatada por um dos entrevistados, referente ao recebimento de informações de demandas individuais, mas que não deram causa a aprimoramentos. Abaixo é possível verificar o relato que sustenta esse detalhamento.

(...) no caso da Corregedoria, as denúncias com viés disciplinar (...) a corregedoria (...) não recebe (...) da ouvidoria para correção dos seus próprios padrões (...) a própria Corregedoria ela se moderniza, padroniza ou atualiza sua jurisprudência administrativa para tratar dos seus próprios casos.

Dessa forma, verifica-se que existem casos em que as informações são recebidas de demandas individuais, porém não têm sido utilizadas para o aprimoramento dos serviços prestados. Com amparo tanto da literatura quanto na legislação, as questões apontadas pelo cidadão, enquanto *stakeholder* externo, devem ser consideradas pela instituição na tomada de decisões (RICARDO *et al.*, 2020; WOOD *et al.*, 2021; GOMES, C.; LIDDLE, J.; GOMES, M., 2010; ROWLEY, 1997; RAINEY; STEINBAUER, 1999, BRASIL, 2019a).

A categoria V2 contempla como primeira subcategoria citada no Quadro 15 aquela vinculada a informações recebidas por meio de relatórios consolidados com aprimoramentos a partir da atuação indireta do controle interno (V2_D1). Tal subcategoria está ligada à atribuição da ouvidoria de “prestar informações ou divulgar relatórios para as instâncias de gestão com recomendações para aprimorar serviços e corrigir falhas” (AT3) apresentada na Seção 4.2. Nesse ponto, um dos entrevistados das instâncias de gestão relatou:

(...) não temos recebido fluxo nem gerado fluxo de informações da Ouvidoria não, só demandas (...) mas a área de CGCI, a Coordenação-Geral de Controle Interno, já nos orienta, temos tido inúmeras reuniões. Então, por exemplo, tivemos tratativas de auditoria e de CGU, é quem trata toda essa demanda que entra pela CGCI, pela DIREX, aí eles filtram e dão um padrão nacional para as respostas (...) Então, a partir desses processos de auditoria ou de recebimento, a própria CGCI pode orientar determinado processo da regional para que se corrija alguma falha ou que se evite algum problema futuro.

Do relato verifica-se que há aprimoramentos promovidos no órgão em virtude da atuação indireta da instância de controle interno sobre as demais instâncias. Embora as competências da CGCI relacionadas ao controle de riscos institucionais (BRASIL, 1988) sejam necessárias, elas não podem ser confundidas com as atribuições legais da ouvidoria (BRASIL, 2019a), inclusive com amparo em argumentos da fundamentação teórica (SANTOS *et al.*, 2019; ABEDIN, 2011; DANET, 1978), os quais sinalizam como atribuição da ouvidoria “divulgar relatórios às instâncias de gestão com recomendações para aprimoramento dos serviços públicos”.

Sobre a segunda subcategoria vinculada a categoria V2, intitulada “Informações recebidas por meio de relatórios consolidados” também houve detalhamento por um dos entrevistados de “recebimento indireto pelo controle interno sem menção a aprimoramentos” (V2_D2), conforme se verifica no exemplo do trecho de entrevista, a seguir.

(...) essa parte de relatórios e de recomendações, elas vêm através do nosso serviço de controle interno. Aí o controle interno monitora esses pedidos e essas reclamações, sugestões que chegam via ouvidoria, e aí é ele quem repassa pra gente esse compilado (...) quando a gente trata de algo mais genérico, mais amplo, aí vem via controle interno.

A Carta de Serviços da PRF traz, nesse sentido, a responsabilidade da ouvidoria de “(...) *sugerir ações no sentido de que (...) os processos sejam melhorados, as pessoas que trabalham com o público sejam qualificadas com vistas à prestação de serviços de excelência para o cidadão*”. Conforme debatido na Seção 4.1 e no detalhamento de V2_D1, a atribuição prevista de divulgar relatórios consolidados seria da ouvidoria, que deve, segundo a fundamentação

teórica, ter autonomia para exercer suas atribuições (BRASIL, 2017; SANTOS *et al.*, 2019; BRASIL, 2018b).

Por fim, ainda na categoria V2 citada o Quadro 14 sobre “Informações recebidas por meio de relatórios consolidados”, sete dos nove entrevistados detalharam que “não recebem relatório consolidado” (V2_D3), conforme relatos a seguir:

(...) nunca recebi um relatório assim um compilado.
 (...) não em relatórios gerenciais (...) nós não recebemos nenhuma medida apontada pela ouvidoria.
 (...) se a ouvidoria encaminha algum relatório de informações de ouvidoria, aí eu realmente desconheço.

Assim, com base nos relatos dos entrevistados das instâncias de gestão (*stakeholders* internos que planejam e executam atividades, controlam riscos institucionais e atuam diretamente com a ouvidoria), restaram evidenciados exemplos da falta de recebimento de relatórios consolidados da ouvidoria e, nesse ponto, pode haver indício de que a ouvidoria poderia ter suas atribuições legais aprimoradas, segundo aquelas previstas na Lei n.º 13.460, de 2019 e citadas na fundamentação teórica (BRASIL, 2019a; SANTOS, 2019).

4.4 DESEMPENHO DA OUVIDORIA DA PRF NA PERCEPÇÃO DE CIDADÃOS

Esta seção busca caracterizar o desempenho da ouvidoria na percepção dos cidadãos nos anos de 2019 a 2021, nos termos da Fase 2 descrita na metodologia deste estudo (Seção 3.4.2). Essa caracterização divide-se em duas subseções, que se referem à percepção do cidadão quanto à resolutividade (Subseção 4.4.1) e quanto à satisfação com o serviço prestado pela ouvidoria (Subseção 4.4.2).

4.4.1 Desempenho segundo a resolutividade da demanda

Pelos registros de resolutividade em 2.029 respostas voluntárias à pesquisa de satisfação, analisou-se a percepção do cidadão em relação à resolutividade dos serviços prestados pela ouvidoria da PRF. As formas de operacionalização das variáveis foram dispostas no Quadro 10 e os dados relativos à variável resolutividade estão apresentados na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Resultado da tabela de contingência Resolutividade x Ano

			Ano			Total
			2019	2020	2021	
Resolutividade	Sim	Contagem	297	321	384	1002
		Porcentagem	29,64	32,03	38,32	100,00
	Parcialmente	Contagem	120	88	115	323
		Porcentagem	37,15	27,24	35,60	100,00
	Não	Contagem	214	221	269	704
		Porcentagem	30,39	31,39	38,21	100,00
Total		Contagem	631	630	768	2029
		Porcentagem	31,09	31,04	37,85	100,00

Fonte: Dados da pesquisa processados via *software* SPSS 21.0.

Observação: Em cada linha, a contagem na coluna Total representa o total obtido pela soma das contagens exibidas para os anos de 2019 a 2021.

As colunas da Tabela 1 representaram os atributos “2019”, “2020” e “2021” da variável “ano” e cada linha representou um atributo “sim”, “parcialmente” e “não” da variável “resolutividade”. A análise da Tabela 1 baseia-se em Siegel e Castellan Jr. (2006).

Para verificar se existe associação entre as variáveis “ano” e “resolutividade” apresentadas na Tabela 1, realizou-se o teste Qui-Quadrado (PESTANA; GAGEIRO, 2005). A hipótese nula desse teste foi a de que não havia diferenças significativas na resolutividade considerando os anos de 2019 a 2021. A hipótese alternativa foi a de que havia diferenças significativas associadas aos anos analisados. A Tabela 2 apresenta os resultados da aplicação do teste.

Tabela 2 – Resultado do Teste Qui-Quadrado: Resolutividade x Ano

Nº	Qui-quadrado ⁽¹⁾	G1	Sig.
2029	6,96	4	0,13

Fonte: Dados da pesquisa.

Observação: 1. as pré-condições para realização do teste Qui-quadrado foram atendidas. 2. Significativo a 5%.Legenda: “N” - número de casos válidos; “G1” - graus de liberdade; “Sig.” - significância.

Com os resultados da Tabela 2, observou-se que, para um número 2.029 casos válidos, o teste apresentou significância de 0,13 com 4 graus de liberdade. A aplicação do teste Qui-Quadrado adotou o nível de significância de 5% (PESTANA; GAGEIRO, 2005). Como a significância é maior que 0,05, não se rejeita a hipótese nula, concluindo-se que não há diferenças significativas na resolutividade ao considerar os anos analisados, ou seja, os percentuais de “sim”, “parcialmente” e “não” não mudaram de um ano para outro, comparativamente entre 2019, 2020 e 2021, de maneira significativa.

Assim, ainda que os entrevistados da ouvidoria tenham relatado mudanças ocorridas no órgão, nos últimos dois anos, relacionadas à ouvidoria, os resultados apresentados sobre a percepção do cidadão quanto a resolutividade do trabalho da ouvidoria ao longo dos anos de 2019 a 2021 mostraram-se homogêneos, o que sugere que, para o cidadão, não houve mudanças significativas na resolutividade de demandas pela ouvidoria da PRF ao longo desses anos.

Sem prejuízo do resultado apresentado na Tabela 1, é possível, contudo, verificar a percepção do cidadão quanto à resolutividade das demandas em cada ano. Para tal fim, aplicaram-se três testes Qui-Quadrado de uma amostra no nível de significância de 5% (PESTANA; GAGEIRO, 2005), considerando os dados sobre a percepção quanto à resolutividade em cada ano.

Inicialmente, para o ano de 2019, a hipótese nula foi a de que não havia diferenças significativas entre a distribuição da frequência dos atributos de resolutividade e a distribuição hipotética Qui-quadrado. A hipótese alternativa foi a de que havia diferenças significativas entre as referidas distribuições. A Tabela 3, a seguir, apresenta o resultado do Teste Qui-Quadrado para a resolutividade no ano de 2019.

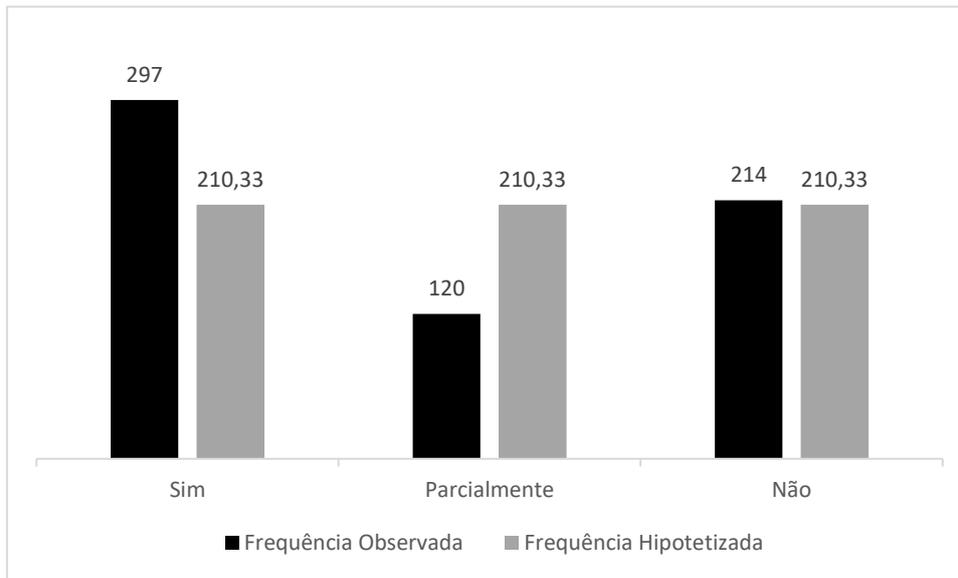
Tabela 3 – Resultado do Teste Qui-quadrado: Resolutividade em 2019

Nº	Qui-quadrado ⁽¹⁾	G1	Sig. ⁽²⁾
631	74,57	2	0,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Observações: 1. As pré-condições para a execução do Teste Qui-Quadrado foram atendidas; 2. Significativo a 5%.
Legenda: “N” - número de casos válidos; “G1” - graus de liberdade; “Sig.” - significância.

Com os resultados da Tabela 3, observou-se que, para um número de 631 casos válidos no ano de 2019, o teste apresentou significância de 0,00 com 2 graus de liberdade. Como a significância é menor que 0,05, se rejeita a hipótese nula, concluindo-se que os percentuais “sim”, “parcialmente” e “não” não apresentam distribuição uniforme. A Figura 7, na sequência, exhibe as frequências observadas e esperadas para os atributos da resolutividade em 2019.

Figura 7 - Resolutividade em 2019

Fonte: Dados da Pesquisa.

Observação: As frequências hipotetizadas foram obtidas a partir da distribuição Qui-quadrado.

A Figura 7 ilustra, na cor preta, as frequências observadas e na cor cinza as frequências hipotetizadas (esperadas) da resolutividade em 2019, sendo as frequências esperadas obtidas a partir dos resultados do Teste Qui-quadrado. A frequência com que cidadãos avaliaram a resolutividade de suas demandas apresenta o atributo “sim” acima da frequência hipotetizada, o atributo “parcialmente” está abaixo do hipotetizado e o atributo “não” está próximo ao hipotético.

De forma similar, para o ano de 2020, efetuou-se um segundo Teste Qui-Quadrado de uma amostra. A hipótese nula desse teste foi a de que não havia diferenças significativas entre a distribuição da frequência dos atributos de resolutividade e a distribuição hipotética Qui-quadrado. A hipótese alternativa foi a de que havia diferenças significativas entre as referidas distribuições. A Tabela 4, a seguir, apresenta o resultado do Teste Qui-Quadrado para a resolutividade no ano de 2020.

Tabela 4 – Resultado do teste Qui-quadrado: Resolutividade em 2020

Nº	Qui-quadrado ⁽¹⁾	G1	Sig. ⁽²⁾
630	130,12	2	0,00

Fonte: Dados da pesquisa.

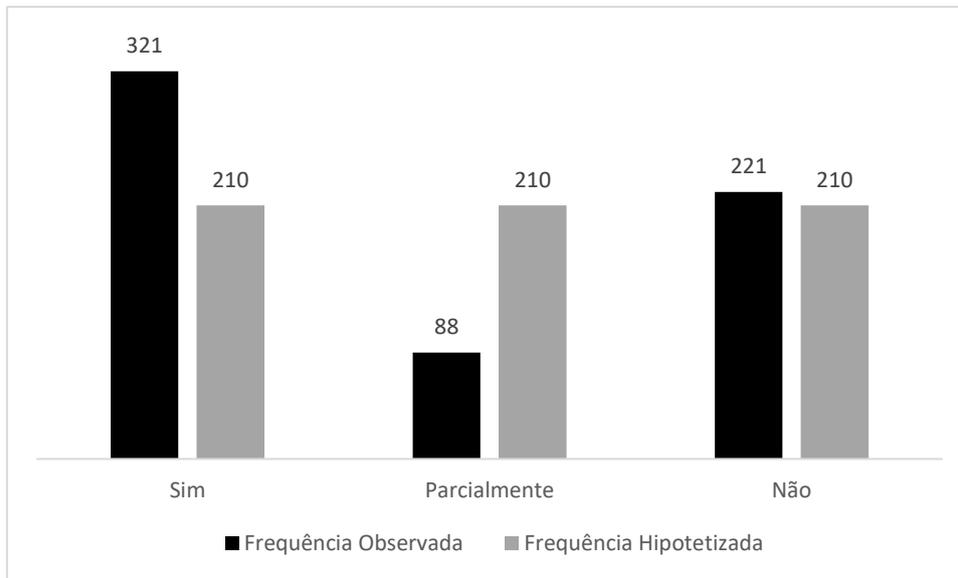
Observações: 1. As pré-condições para a execução do Teste Qui-Quadrado foram atendidas; 2. Significativo a 5%.

Legenda: “N” - número de casos válidos; “G1” - graus de liberdade; “Sig.” - significância.

Com os resultados da Tabela 4, observou-se que, para um número 630 casos válidos no ano de 2020, o teste apresentou significância de 0,00 com 2 graus de liberdade. Como a significância é menor que 0,05, também se rejeita a hipótese nula, concluindo-se que os

percentuais “sim”, “parcialmente” e “não” não apresentam distribuição uniforme. A Figura 8, na seqüência, exibe as frequências observadas e esperadas para os atributos da resolutividade em 2020.

Figura 8 - Resolutividade em 2020.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Observação: As frequências hipotetizadas foram obtidas a partir da distribuição Qui-quadrado.

A Figura 8 apresenta, graficamente, as frequências observadas e hipotetizadas (esperadas) para a resolutividade no ano de 2020, sendo as frequências esperadas obtidas a partir dos resultados do Teste Qui-quadrado. Assim, também no ano de 2020, a frequência com que os cidadãos avaliaram a resolutividade de suas demandas apresenta o atributo “sim” acima da frequência hipotetizada, “parcialmente” está abaixo do hipotetizado e “não” está próximo do hipotético.

Em complemento, para o ano de 2021, efetuou-se um terceiro Teste Qui-Quadrado de uma amostra. A hipótese nula desse teste foi a de que não havia diferenças significativas entre a distribuição da frequência dos atributos de resolutividade e a distribuição hipotética Qui-quadrado. A hipótese alternativa foi a de que havia diferenças significativas entre as referidas distribuições. A Tabela 5, a seguir, apresenta o resultado do Teste Qui-Quadrado para a resolutividade no ano de 2021.

Tabela 5 – Resultado do teste Qui-quadrado: Resolutividade em 2021

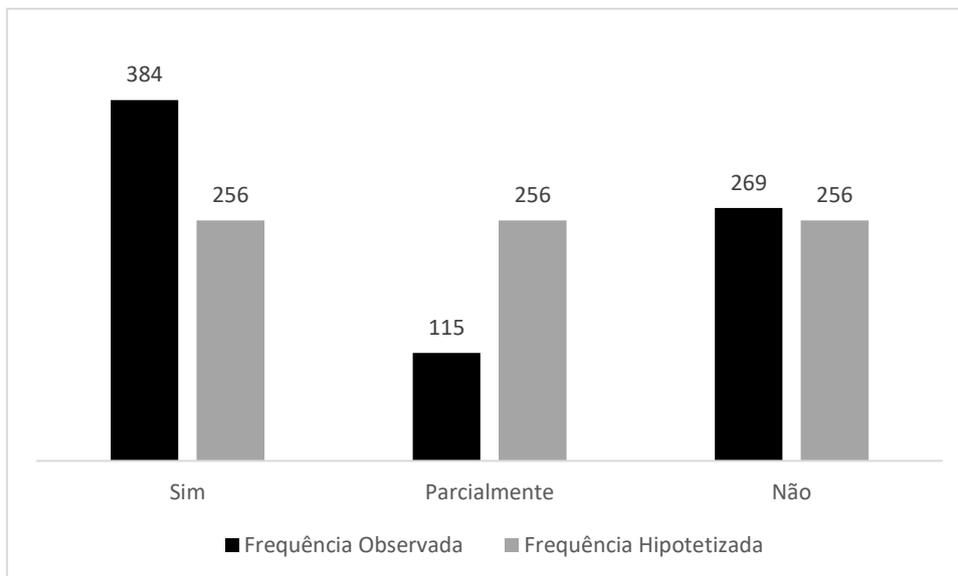
Nº	Qui-quadrado ⁽¹⁾	G1	Sig. ⁽²⁾
768	142,32	2	0,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Observações: 1. As pré-condições para a execução do Teste Qui-Quadrado foram atendidas; 2. Significativo a 5%.

Legenda: “N” - número de casos válidos; “G1” - graus de liberdade; “Sig.” - significância.

Com os resultados da Tabela 5, observou-se que, para um número de 768 casos válidos no ano de 2021, o teste apresentou significância de 0,00 com 2 graus de liberdade. Como a significância é menor que 0,05, rejeita-se a hipótese nula, concluindo-se que os percentuais “sim”, “parcialmente” e “não” não apresentam distribuição uniforme. A Figura 9, a seguir, mostra as frequências observadas e esperadas para os atributos da resolutividade em 2021.

Figura 9 - Resolutividade em 2021.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Observação: As frequências hipotetizadas foram obtidas a partir da distribuição Qui-quadrado.

A Figura 9 apresenta graficamente as frequências observadas e hipotetizadas (esperadas) para a resolutividade no ano de 2021, sendo que as frequências esperadas foram obtidas a partir dos resultados do Teste Qui-quadrado. No ano de 2021, a frequência com que os cidadãos, que avaliaram o atendimento de suas demandas, apresentaram atributo “sim” para a resolução de suas demandas continua acima do esperado, o atributo “parcialmente” está abaixo do hipotetizado e o atributo “não” se manteve próximo do hipotético.

Assim, com base nos resultados apresentados da distribuição dos Testes Qui-quadrado de uma amostra, em cada ano houve um excesso de ocorrências “sim” acima do esperado,

evidenciando que houve um predomínio da resposta “sim” quando comparada com a distribuição hipotética dos demais atributos de resolutividade. Dessa forma, ainda que a variável “ano” não tenha se associado à resolutividade, e que, na percepção de *stakeholders* internos que atuam nas instâncias de gestão, o tratamento das demandas pela ouvidoria possa ser aperfeiçoado, na análise dos registros de cada ano foi possível evidenciar que, na percepção de cidadãos, a ouvidoria tem resolvido as demandas apresentadas por eles.

4.4.2 Desempenho segundo a satisfação com o atendimento

A partir dos registros da percepção de satisfação do cidadão, coletados em 2.029 respostas voluntárias à pesquisa de satisfação entre 2019 e 2021, analisou-se a percepção de cidadãos em relação à satisfação com os serviços prestados pela ouvidoria da PRF. As formas de operacionalização das variáveis “satisfação” e “ano” foram dispostas no Quadro 10 e os dados relativos à variável satisfação estão apresentados na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Resultado da tabela de contingência Satisfação x Ano

			Ano			Total	
			2019	2020	2021		
Satisfação	Muito Satisfeito	Contagem	180	241	317	738	
		Porcentagem	24,39	32,65	42,95	100,00	
	Satisfeito	Contagem	112	113	117	342	
		Porcentagem	32,74	33,04	34,21	100,00	
	Regular	Contagem	54	65	64	183	
		Porcentagem	29,50	35,51	34,97	100,00	
	Insatisfeito	Contagem	77	69	78	224	
		Porcentagem	34,37	30,80	34,82	100,00	
	Muito Insatisfeito	Contagem	208	142	192	542	
		Porcentagem	38,37	26,19	35,42	100,00	
	Total		Contagem	631	630	768	2029
			Porcentagem	31,10	31,00	37,90	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Observação: Em cada linha, a contagem na coluna Total representa o total obtido pela soma das contagens exibidas para os anos de 2019 a 2021.

As colunas da Tabela 6 representaram os atributos “2019”, “2020” e “2021” da variável “ano” e as linhas apresentaram os atributos “muito satisfeito”, “satisfeito”, “regular”, “insatisfeito” e “muito insatisfeito” da variável “satisfação”. Do resultado exibido na Tabela 6, é possível perceber que 2019 concentra cerca de 24,39% dos cidadãos que estiveram muito satisfeitos com os serviços prestados pela ouvidoria, já 2021 apresenta 42,95% dos cidadãos que estiveram muito satisfeitos com o atendimento da ouvidoria. A análise da Tabela 6 seguiu os ensinamentos de Siegel e Castellan Jr. (2006).

O Teste Qui-Quadrado permite analisar se o ano está associado à satisfação do cidadão, ou seja, se ao longo dos anos a distribuição da satisfação mostra-se aleatória ou se há um padrão de dependência entre as variáveis (PESTANA; GAGEIRO, 2005). Para a realização do teste, considerou-se a hipótese nula de que não há diferenças significativas na satisfação, considerando os anos de 2019 a 2021, e a hipótese alternativa foi a de que havia diferenças significativas na satisfação associadas aos anos analisados. Adotou-se o nível de significância de 5%. Assim, a Tabela 7, a seguir, exibe o resultado do Teste Qui-Quadrado.

Tabela 7 – Resultado do Teste Qui-Quadrado: Satisfação x Ano

Nº	Qui-quadrado ⁽¹⁾	Gl	Sig. ⁽²⁾
2029	35,53	8	0,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: “N” - número de casos válidos; “Gl” - graus de liberdade; “Sig.” - significância.

Observações: 1. As pré-condições para a execução do Teste Qui-Quadrado foram atendidas; 2. Significativo a 5%.

Assim, a Tabela 7 exibe, para 2.029 casos válidos, com 8 graus de liberdade, o resultado do teste Qui-quadrado, apresentando significância de 0,00, portanto, menor que 0,05. Dessa forma, pode-se concluir pela rejeição da hipótese nula, ou seja, há uma associação entre as respostas dadas quanto à satisfação do cidadão e o ano analisado.

A Tabela 8 apresenta a análise de resíduos padronizados das variáveis “satisfação” x “ano”. Essa tabela desvela padrões característicos de cada variável categórica segundo o excesso ou falta de ocorrências da combinação de seus atributos com cada atributo da outra variável (BATISTA; ESCUDER; PEREIRA, 2004). O excesso de ocorrências corresponde a resíduo padronizado com valor positivo superior a 1,96, e para a falta de ocorrências corresponde o resíduo padronizado com valor inferior negativo a -1,96, indicando discrepâncias entre resultados observados e esperados (PESTANA; GAGEIRO, 2005).

Tabela 8 – Resíduos Padronizados Satisfação x Ano

		Ano		
		2019	2020	2021
Satisfação	Muito Satisfeito	-3,26	0,76	2,25
	Satisfeito	0,54	0,66	-1,09
	Regular	-0,38	1,08	-0,63
	Insatisfeito	0,87	-0,06	-0,73
	Muito Insatisfeito	3,03	-2,02	-0,91

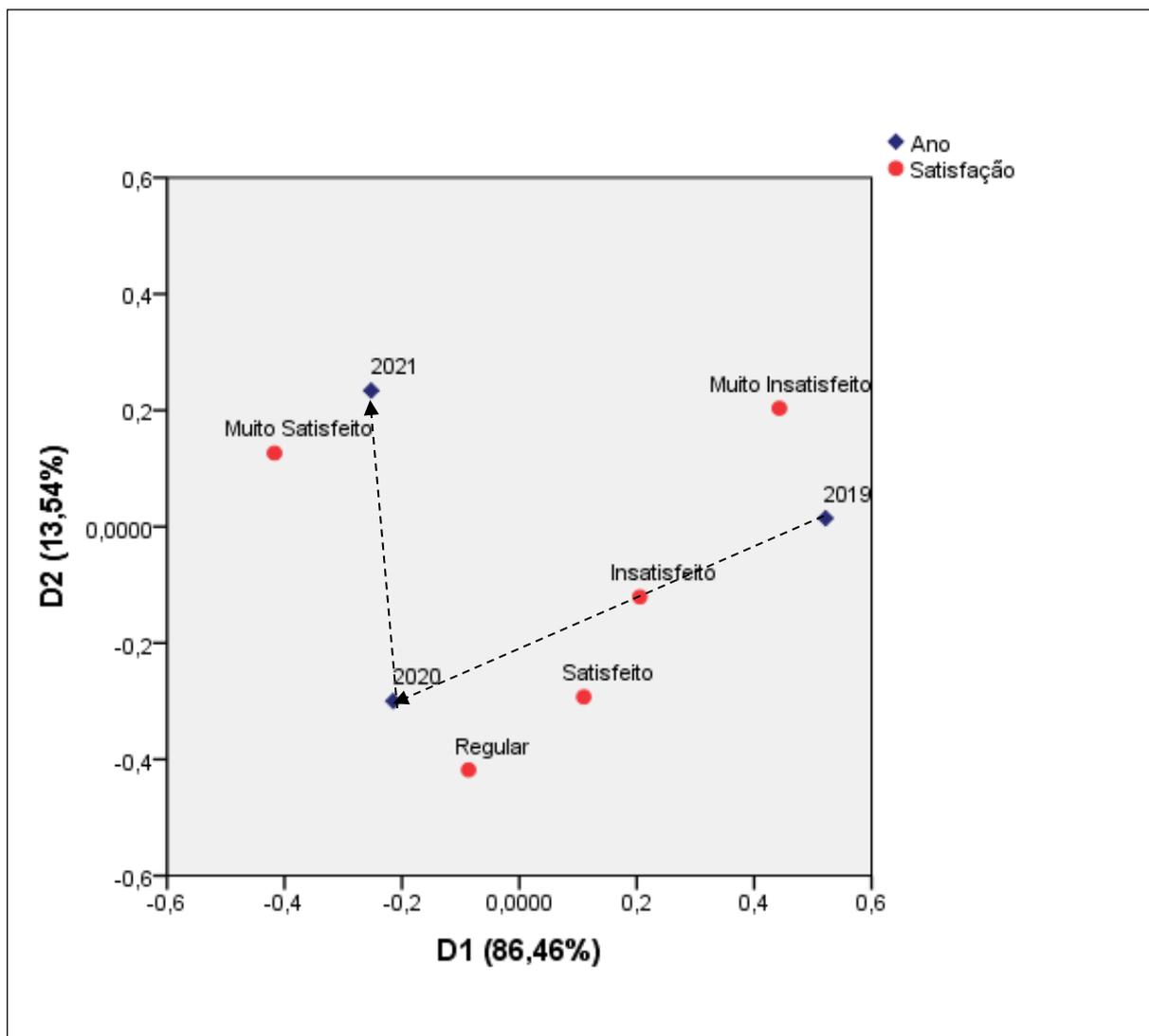
Fonte: Dados da pesquisa.

Deste modo, observou-se, em 2019, um resultado aquém do esperado por falta de ocorrências para “muito satisfeito”. Por outro lado, em 2021, demonstrou-se excesso de ocorrências no atributo “muito satisfeito”. Há, assim, uma diferença entre o que é observado e o que é esperado, com falta de ocorrência para “muito satisfeito” em 2019 e excesso de ocorrências em 2021. Outro dado foi encontrado no atributo “muito insatisfeito”. Foi possível constatar diferenças entre o que foi observado e o que era esperado com excesso de ocorrências em 2019 e falta de ocorrências em 2020 em “muito insatisfeito”.

Pela análise de resíduos que levantou evidências sobre as razões da variação do resultado do Teste Qui-Quadrado, restou evidenciado que está havendo variação na satisfação do cidadão sobre o atendimento prestado pela ouvidoria da PRF ao longo dos anos. As diferenças significativas no nível de 5%, apresentadas no referido teste, são pré-condições para a aplicação da Análise de Correspondência (ANACOR).

A ANACOR foi utilizada neste estudo para reduzir a dimensionalidade dos dados dos 2.029 registros sobre a percepção do cidadão quanto à satisfação com o atendimento da ouvidoria, descritos preliminarmente na Tabela 6, melhor descrevendo-os e apresentando indícios de associações entre atributos de variáveis. Os resultados da ANACOR permitiram gerar o mapa perceptual da Figura 10.

Figura 10 - Mapa Perceptual “Satisfação” x “Ano”



Fonte: Dados da Pesquisa

Legenda: “Ano” significa os anos de 2019, 2020 e 2021 analisados; “Satisfação” significa o nível de atendimento do cidadão com o serviço prestado pela ouvidoria; “D1” significa Dimensão 1 e explica 86,46% da inércia total; “D2” significa Dimensão 2 e explica 13,54% da inércia total.

A distância entre os atributos está refletida na Figura 10. Batista, Escuder e Pereira (2004) sugerem que quando atributos de duas variáveis contingenciadas são projetados próximos, há associação entre os eventos que representam. Adicionalmente, conforme sinalizado na metodologia deste estudo, a cronologia temporal dos anos permite que sejam ligados para mostrar uma trajetória que se move pelo espaço perceptual (GREENACRE, 2002). Essa trajetória, delimitada pelas setas pontilhadas que ligam os atributos de “ano” no tempo, possibilitam orientar uma narrativa descrevendo os indícios de associações de atributos da variável ano e satisfação, próximos visualmente no mapa perceptual.

Inicialmente, o ano de 2019 apresenta no mapa perceptual da Figura 10 associação ao atributo “muito insatisfeito”, mais próximo deste ano do que os outros atributos de satisfação.

Tal evidência alinha-se ao resultado das análises de resíduos verificados na Tabela 8, que apontou um excesso de ocorrências em “muito insatisfeito” no ano de 2019.

Seguindo a trajetória estabelecida pela seta pontilhada na Figura 10, no ano de 2020, exibido na parte inferior do mapa perceptual, há uma mudança de associação desse ano ao atributo de satisfação, tendo em vista o referido ano de 2020 estar afastado do atributo “muito insatisfeito”. Tal evidência é corroborada pela falta de ocorrências evidenciada na análise de resíduos mostrada com base na Tabela 8.

Em complemento, o ano de 2021, exibido na parte superior e à esquerda do mapa perceptual da Figura 10, apresenta-se associado ao atributo “muito satisfeito”, que se encontra mais próximo desse ano no mapa. Esta evidência é corroborada pela análise de resíduos que apontou excesso de ocorrências do atributo “muito satisfeito” considerando o ano de 2021.

Assim, considerando as análises decorrentes da Figura 10, combinada com os resultados da análise de resíduos, é possível perceber que, em relação à percepção de satisfação sobre o atendimento prestado pela ouvidoria da PRF, houve uma mudança no tempo. Enquanto 2019 foi mais associado ao atributo “muito insatisfeito”, em 2021 essa percepção do cidadão foi mais vinculada ao atributo “muito satisfeito”.

Em complementação ao parágrafo anterior, nas entrevistas de ouvidoria, foi possível identificar que a capacidade empática, a habilidade de negociação e o conhecimento da organização estão entre os pré-requisitos identificados para o trabalho da ouvidoria, citados na Seção 4.1, o que pode denotar a atenção da ouvidoria para o atendimento ao cidadão.

Além disso, no que se refere especificamente ao tratamento de demandas individuais, os resultados obtidos na Seção 4.3 evidenciam que o fluxo de informações da ouvidoria com as instâncias de gestão no tratamento de demandas individuais tem levado ao aprimoramento das atividades de gestão a partir de correções voluntárias da própria instância. Desta forma, tais resultados podem ajudar a entender a caracterização do desempenho na percepção do cidadão como “muito satisfeito”.

Assim, ao triangular os resultados, ainda que a ouvidoria, no que tange aos seus pré-requisitos e cumprimento de suas atribuições possa passar por aprimoramentos, verificou-se que houve alteração positiva da percepção da satisfação do cidadão quanto ao atendimento prestado pela ouvidoria, o que pode indicar que a ouvidoria buscou aperfeiçoar o seu atendimento ao cidadão de 2019 para 2021.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da pesquisa foi investigar a influência da ouvidoria para as atividades de gestão na PRF. Foi realizado um estudo descritivo com abordagem quali-quantitativa em duas fases. Foram realizadas entrevistas com diferentes *stakeholders* internos, analisados documentos públicos internos e documentos obtidos por meio de e-SIC (tal como foi abordado na Fase 1 do estudo), e houve utilização de estatística descritiva, estatística inferencial, análise de resíduos e ANACOR, considerando 2.029 registros de dados secundários extraídos do “Painel Resolveu?”, que caracterizaram o desempenho da ouvidoria segundo a percepção do cidadão, na condição de *stakeholder* externo, sobre a resolutividade e satisfação no atendimento (abordado na Fase 2 do estudo).

Para alcançar o objetivo geral da pesquisa, foram elaborados quatro objetivos específicos que foram perseguidos individualmente durante todas as etapas da pesquisa. Em relação ao primeiro objetivo específico, foram identificados 4 pré-requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria da PRF: PR1 - Requisitos para atuar na ouvidoria (detalhado em PR1_D1 - habilidade de negociação, PR1_D2 - capacidade empática, PR1_D3 - conhecimento da organização); PR2 - Espaço físico para atendimento presencial pela ouvidoria; PR3 - Carga de trabalho da equipe de ouvidoria; PR4 - Autonomia (detalhada em PR4_D1 – autonomia política, e PR4_D2 - autonomia técnica).

Entre os pré-requisitos identificados, os mais citados, em 60,00% das entrevistas, foram PR1_D2, PR1_D3 e PR2. Houve ausência de menção dos entrevistados quanto à “escolha do ouvidor” e “mandato do ouvidor”, que são apontados pela literatura como evidências da autonomia política de ouvidorias.

Em relação ao segundo objetivo específico, os resultados permitiram a análise de 6 atribuições da ouvidoria da PRF: AT1 - Tratar demandas (detalhada em AT1_D1 - receber do cidadão, AT1_D2 - analisar e dar resposta imediata ao cidadão, AT1_D3 - redirecionar a outro órgão, AT1_D4 - encaminhar à instância de gestão, AT1_D5 - cobrar resposta do encaminhamento, AT1_D6 - solicitar retificação formal, AT1_D7 - encaminhar resposta ao cidadão); AT2 - Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas; AT3 - Prestar informações ou divulgar relatórios para as instâncias de gestão com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas; AT4 - Divulgar integralmente para a sociedade os relatórios produzidos sobre as demandas dos cidadãos; AT5 - Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade; AT6 - Manter interlocução com outros órgãos públicos.

Em relação a AT4 e AT5, evidências encontradas no site institucional demonstraram o cumprimento dessas atribuições. Triangulados os dados das entrevistas da ouvidoria com as entrevistas das instâncias de gestão (*stakeholders* internos), foi evidenciado que há um predomínio de atuação da ouvidoria da PRF na atribuição ligada à dimensão “Funcional” (AT1), entretanto, as atribuições ligadas às dimensões “Gerencial-Cidadã” (AT2, AT3, AT4 e AT5) e “Outras” (AT6) sugerem possibilidade de aperfeiçoamento.

Em relação ao terceiro objetivo específico, foi possível verificar o aprimoramento das atividades de gestão na PRF, em duas categorias: V1 - Informações recebidas de demandas individuais (detalhada em V1_D1 - com aprimoramento a partir de correções voluntárias, V1_D2 - com aprimoramento a partir de recomendações formais e V1_D3 - sem aprimoramento); e V2 - Informações recebidas por meio de relatórios consolidados (detalhada em V2_D1 - com aprimoramentos a partir da atuação indireta do controle interno, V2_D2 - sem aprimoramentos a partir da atuação indireta do controle interno e V2_D3 - não recebimento de relatórios).

Na categoria V1, foi possível verificar o predomínio de aprimoramento das atividades de gestão por meio de correções voluntárias da própria área, quando do repasse de informações da ouvidoria no tratamento das demandas individuais. Na categoria V2, foi possível verificar o predomínio de não recebimento de relatórios de ouvidoria que tratassem de informações consolidadas e que pudessem gerar aprimoramento nas instâncias de gestão. Ainda em relação à categoria V2, há relatos de instâncias que receberam informações consolidadas por meio da atuação indireta do controle interno nas atribuições da ouvidoria ligadas ao aprimoramento das atividades de gestão.

Em relação ao quarto objetivo específico, na percepção do cidadão, embora não tenha sido evidenciada associação da resolutividade das demandas da ouvidoria aos anos de 2019 a 2021, houve um predomínio, em cada ano, da percepção do cidadão de resolutividade de suas demandas, demonstrando um desempenho positivo da ouvidoria, nesta resolutividade de demandas, acima do esperado em cada ano. Quanto à satisfação do cidadão, ainda atendendo o quarto objetivo específico, foram evidenciadas mudanças na percepção do cidadão ao longo dos anos, demonstrando o predomínio da percepção “muito insatisfeito” em 2019 e da percepção de “muito satisfeito” em 2021.

Os resultados alcançados nos quatro objetivos específicos permitiram o atingimento do objetivo geral, que consistiu em investigar a influência da ouvidoria para as atividades de gestão na PRF. Constatou-se que a ouvidoria influencia as atividades de gestão, em especial, no tratamento de demandas individuais, porém, no que se refere ao encaminhamento de

informações consolidadas, constatou-se a realização de maneira indireta, por meio do controle interno. Constatou-se também que a ouvidoria possui pré-requisitos identificados e que suas atribuições são focadas na dimensão “Funcional” em detrimento das atribuições envolvendo o envio consolidado de informações às instâncias de gestão e de interlocução com outros órgãos públicos, que se relacionam às dimensões “Gerencial-Cidadã” e “Outras”.

Constatou-se, ainda, que, embora haja possibilidade de aperfeiçoamentos relacionados aos pré-requisitos e às atribuições da ouvidoria, o cidadão, *stakeholder* externo, sinalizou mudança na satisfação com o atendimento de suas demandas de ouvidoria de “muito insatisfeito” em 2019 para “muito satisfeito” em 2021. A resolutividade das demandas, ainda na ótica do cidadão, preservou-se acima do esperado, indiferente do ano da análise efetuada neste estudo.

Dessa forma, com o fim de subsidiar um diagnóstico organizacional baseado nos resultados obtidos na pesquisa, que investigou a influência da ouvidoria para as atividades de gestão na PRF, passa-se às considerações finais sobre contribuições para o diagnóstico do órgão lócus da pesquisa, conforme se segue:

- Estudar a viabilidade de normatização interna sobre a estrutura e o funcionamento da ouvidoria, ademais da necessidade de prever subordinação hierárquica direta da ouvidoria à direção do órgão e outras questões ligadas ao pré-requisito espaço físico para atendimento da ouvidoria.
- Avaliar a promoção de medidas de fortalecimento da ouvidoria que promovam sua autonomia técnica junto às instâncias de gestão.
- Estudar medidas de incentivo à capacitação que abordem conhecimentos específicos da organização, habilidade de negociação e capacidade empática e à alocação de servidores na ouvidoria.
- Verificar a possibilidade de aperfeiçoar as informações nos relatórios de ouvidoria sobre medidas adotadas pelo órgão em relação aos pontos recorrentes apresentados pelos cidadãos.
- Promover a divulgação dos relatórios consolidados de ouvidoria a todas as instâncias de gestão e assegurar a manutenção de sua publicização à sociedade.
- Aumentar a conscientização da equipe de ouvidoria sobre as diversas formas de representação institucional, inclusive no FNOSP.
- Avaliar a pertinência de divulgação da existência da ouvidoria por meio de outros canais além do site institucional, como campanhas institucionais.

- Promover incentivos à avaliação do cidadão quanto ao atendimento recebido no tratamento de demandas no “Painel Resolveu?”.

O presente estudo buscou trazer reflexões sobre a influência da ouvidoria para as atividades de gestão em órgão de segurança pública federal e contribui para a análise dos pré-requisitos para funcionamento destas ouvidorias, das suas atribuições e para análise da percepção do cidadão quanto ao seu desempenho, podendo servir de subsídio para analisar o tema em outros órgãos de segurança pública ligados ao MJSP, bem como para análise da CGU quanto à identificação das práticas recomendadas aos órgãos ligados ao SisOuv e quanto a eventuais aprimoramentos do “Painel Resolveu?”, e, em sentido mais amplo, podendo contribuir para outras ouvidorias públicas federais.

A pesquisa abordou um assunto relevante, atual, ligado à temática da ouvidoria em organizações públicas. Procurou-se, inclusive, por meio da triangulação de dados, dar validade e confiabilidade aos resultados encontrados. Foram utilizados dados públicos, inclusive documentos não sigilosos, com autorização da PRF. Os dados públicos do “Painel Resolveu?”, que embasaram o estudo das percepções do cidadão, permitem, além do mais, a reprodução por outros pesquisadores.

Quanto às delimitações do estudo, os achados deste trabalho delimitam-se aos dados que foram coletados. No caso do roteiro de entrevistas com a equipe da ouvidoria, limitou-se a colher a percepção dos integrantes da equipe. No caso das entrevistas com servidores das instâncias de gestão, foi suficiente a aplicação da saturação teórica. Em decorrência da pandemia COVID-19, alguns procedimentos relacionados às entrevistas foram realizados por meio da internet, como videoconferências.

No caso dos dados relativos ao “Painel Resolveu?”, a análise delimitou-se à percepção dos 2.029 cidadãos que voluntariamente se disponibilizaram a responder o questionário da pesquisa de satisfação no período que compreende 2019 a 2021. Em complemento, foi utilizada a ANACOR, técnica multivariada de interdependência com foco na descrição de dados e na apresentação de indícios de associações, não tendo o foco nas explicações sobre tais associações. O estudo, também, colheu evidências que direcionaram os achados para a atuação da ouvidoria atendendo cidadãos e influenciando as instâncias de gestão, não sendo priorizada a atuação da ouvidoria quanto ao tratamento de demandas originadas de servidores do próprio órgão.

Por fim, na sequência, são relacionadas as sugestões de pesquisas futuras, com objetivo de apresentar diferentes perspectivas de contribuição:

- Realização de estudos sobre a influência da ouvidoria para as atividades de gestão em outras ouvidorias de segurança pública ou em outras ouvidorias de órgãos vinculados ao MJSP.
- Realização de pesquisas quantitativas sobre o desempenho da ouvidoria sob a ótica dos “burocratas de nível de rua”, permitindo avaliar a congruência ou não com a percepção do cidadão.
- Elaboração de estudos qualitativos que apresentem a perspectiva de outros *stakeholders externos*, como CGU e MJSP, sobre a influência da ouvidoria para as atividades de gestão.
- Estudos sobre a influência da ouvidoria para a PRF sob ótica da governança pública.
- Outras pesquisas utilizando técnicas multivariadas abordando a dependência dos dados, como a regressão, por exemplo, que podem ser utilizadas para explicar relações a partir dos indícios de associação de variáveis identificados neste estudo.
- Análise sobre as demandas do cidadão, incluindo outros indicadores, como tempo médio de resposta, ou, ainda, comparando a ouvidoria da PRF com outras ouvidorias públicas atuantes no País.
- Estudar o papel das ouvidorias como fonte de gestão de conhecimento para as organizações públicas.
- Estudar a resolutividade e a satisfação do cidadão com periodicidade diferente da anual, inclusive empregando técnicas estatísticas diferentes daquelas empregadas nesta pesquisa.
- Realização de outros estudos que possam privilegiar a análise dos custos de processos decisórios de controle envolvendo atividades da ouvidoria.
- Realização de outros estudos que tratem sobre a atuação da ouvidoria nas resoluções de demandas do cidadão a partir da análise da repetição de problemas.

REFERÊNCIAS

- ABEDIN, N. Conceptual and functional diversity of the Ombudsman institution: A classification. **Administration & Society**, v. 43, n. 8, p. 896-929, 2011.
- ALEXANDRE, N. M. C.; COLUCI, M. Z. O. Validade de conteúdo nos processos de construção e adaptação de instrumentos de medidas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, p. 3061-3068, 2011.
- ALVES, C. A. M. **As contribuições das ouvidorias para a gestão e para a governança corporativa**: estudo em instituições bancárias baseado na regulamentação brasileira. 2012. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.12.2012.tde-09112012-204311. Acesso em: 16 maio 2022.
- ALVES, C. A. M.; MACHADO FILHO, C. A. P. A divulgação das atribuições de ouvidorias em instituições bancárias públicas e privadas à luz da regulamentação brasileira. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 45-61, 2011.
- ALVES, C. A. M.; MACHADO FILHO, C. A. P. Characteristics Pertinent to the Ombudsman's Offices: Evidence in Banks in Brazil. **International Business Research**, v. 6, n. 4, p. 1, 2013.
- ALVES, C. A. M.; MACHADO FILHO, C. A. P. Governança corporativa, responsabilidades dos órgãos de controle e ouvidorias: estudo em bancos no Brasil. **Gestão & Regionalidade**, v. 30, n. 90, p. 89-103, 2014.
- ALVES, C. A. M.; MACHADO FILHO, C. A. P.; ROCHA, S. R. Análise das características pertinentes às ouvidorias considerando porte, tipo de controle e tipo de listagem de instituições bancárias no Brasil. **Revista Economia & Gestão**, v. 15, n. 38, p. 165-192, 2015.
- ALVES, C. A. M.; MACHADO FILHO, C. A. P.; LIMA, G. A. S. F. Estudo sobre a responsabilidade social corporativa e as reclamações pertinentes às ouvidorias dos bancos, considerando o porte e o tipo de controle no Brasil. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 10, n. 3, p. 402-419, 2017.
- ALVES DA SILVA, Dáfni Priscila; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; DA SILVA, Anderson Henrique. O poderoso NVivo: Uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 119-134, dez. 2015. ISSN 0104-7094. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3723/3025>. Acesso em: 29 abr. 2022.
- AVTONOMOV, A. Activities of the European Ombudsman under the Charter of Fundamental Rights: Promoting Good Administration through Human Rights Compliance. **Laws**, v. 10, n. 3, p. 51, 2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BATISTA, L. E.; ESCUDER, M. M. L.; PEREIRA, J. C. R. A cor da morte: causas de óbito segundo características de raça no Estado de São Paulo, 1999 a 2001. **Revista de Saúde Pública**, v. 38, n.5, p. 630-636.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política.**, v. 19, n.39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International review of administrative sciences**, v. 69, n. 3, p. 313-328, Sept. 2003.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International review of administrative sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, June 2005.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional (CMN). **Resolução CMN n. 4.860**, de 23 de outubro de 2020d. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de componente organizacional de ouvidoria pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4860>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Aplicação da Lei de Acesso à Informação a Recursos da CGU. Brasília -DF, 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/aplicacao-da-lei-de-acesso-a-informacao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Gabinete do Ministro. Portaria nº 581, de 09 de março de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 7, de 8 de maio de 2019. Dispõe sobre o Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias - e- Ouv e o painel "resolveu?", e estabelece adoção do Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias - e-Ouv, como plataforma única de registro de manifestações de ouvidoria, nos termos do art. 16 do Decreto nº 9.492, de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 mai.2019e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instru%C3%87%C3%83o-normativa-n%C2%BA-7-de-8-de-maio-de-2019-92404449>. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual de Ouvidoria Pública**. Revisto, ampliado e atualizado pela Lei nº 13.460 e Decreto nº 9.492/2018, Brasília, 2019a.

BRASIL. 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: Ouvidoria-Geral da União, 2012b. (Coleção OGU, Cartilha 1).

Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Resolveu?**. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 23 de nov. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015. Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/portarias-federais/portaria-interministerial-no-1-254-de-18-de-maio-de-2015>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.181, de 10 de junho de 2020. Dispõe sobre critérios e procedimentos para a nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo ou função comissionada de titular da unidade setorial de ouvidoria no âmbito do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal - SisOuv, e revoga a Instrução Normativa CGU nº 17, de 3 de dezembro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 junho. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.181-de-10-de-junho-de-2020-261759361>. Acesso em: 10 de jun. de 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 3.109, de 31 de dezembro de 2020. Altera a Portaria nº 1.181, de 10 de junho de 2020, que dispõe sobre critérios e procedimentos para a nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo ou função comissionada de titular da unidade setorial de ouvidoria no âmbito do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal - SisOuv. Edição 1, Seção 1, p. 250, Brasília, 04 jan. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-3.109-de-31-de-dezembro-de-2020>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015. Brasília, 15 dez. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-cgu-no-50-253-de-15-de-dezembro-de-2015-1>. Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.203, de 22 de novembro de 2017b. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 27 nov. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.492, de 5 de setembro de 2018b. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.662, de 1º de Janeiro de 2019b. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério

da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS.

Diário Oficial da União, Brasília, 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.681, de 3 de Janeiro de 2019d. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9681.htm#art10. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.866, de 27 de junho de 2019c. Institui o Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-9.866-de-27-de-junho-de-2019b-179415297>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de dez. 1986.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011a. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.460**, de 26 de junho de 2017a. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.675**, de 11 de junho de 2018a. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Polícia Rodoviária Federal. Instrução Normativa nº 15, de 21 de maio de 2013a. Dispõe sobre a estrutura e funcionamento da Ouvidoria da Polícia Rodoviária Federal e dá outras providências. Brasília, 21 mai. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Polícia Rodoviária Federal. Portaria nº 132, de 11 de outubro de 2012, publicada no Boletim de Serviço nº 076, de 11 de outubro de 2012. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Polícia Rodoviária Federal. Superintendência da Polícia Rodoviária Federal em Pernambuco. Relatório de Gestão do Exercício de 2013. Recife, 2013b. Disponível em: https://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/policia-rodoviaria-federal/2013-superintendencias-relatorio-de-gestao/2013-policia-rodoviaria-federal-pe.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Rodoviária Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento/ouvidoria>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Rodoviária Federal. Instrução Normativa PRF nº 67, de 30 de dezembro de 2021. Revoga atos normativos. Brasília, 30 de dezembro de 2021a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Rodoviária Federal. Plano de Integridade. Brasília, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/prf_plano_de_integridade_2020_ff1__1_.pdf. Acesso em: 18 abr.2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Rodoviária Federal. **Revista Estratégia**. Brasília, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/noticias-2020/noticias-agosto/prf-lanca-planejamento-estrategico-2020-2028-versao-2-0-com-foco-na-excelencia/revista_1_estrategia-100221.pdf. Acesso em: 15 abr.2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 614, de 5 de novembro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-614-de-5-de-novembro-de-2020-286734359>. Acesso em: 10 ago.2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 821, de 31 de outubro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019f. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/82>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Portaria nº 224, de 05 de dezembro de 2018. Aprova o Regimento Interno da Polícia Rodoviária Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018c. Disponível em : https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/53757126/do1-2018-12-06-portaria-n-224-de-5-de-dezembro-de-2018-53756896. Acesso em: 10 de junho de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 18.323, de 24 de julho de 1928. Aprova o regulamento para a circulação internacional de automóveis, no território brasileiro e para a sinalização, segurança do trânsito e polícia das estradas de rodagem. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/434822/publicacao/15798309>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília, 2020e. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRYSON, J. M. A strategic planning process for public and non-profit organizations. **Long range planning**, v. 21, n. 1, p. 73-81, Feb. 1988.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para Discussão / IPEA; 1480).

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Revista Espacios**, v. 38, n. 17, 2017. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, 30 mar. 2013.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança Pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. **Nota Técnica nº 24**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33944. Acesso em: 26 ago. 2020.

COLLARES, M. Governança Corporativa: Fator Preponderante no Ativismo de Acionistas no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 24, n. 5, p. 414-431, 2020.

COMPARATO, B. K. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: Menezes, R. A.; Cardoso, A. S. R. (Orgs). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, p. 43-53, 2016.

COSTA, Juliana Pessoa *et al.* Resolubilidade do cuidado na atenção primária: articulação multiprofissional e rede de serviços. **Saúde em debate**, v. 38, p. 733-743, 2014.

CRESWELL, J. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso Editora, 2014.

CRESWELL, J. Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 2nd ed. Thousand Oaks: **Sage Publications**; 2003.

CREUTZFELDT, Naomi. **Ombudsmen and ADR: a comparative study of informal justice in Europe**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2018.

CREUTZFELDT, Naomi; KIRKHAM, Richard. Understanding how and when change occurs in the administrative justice system: the ombudsman/tribunal partnership as a catalyst for reform?. **Journal of social welfare and family law**, v. 42, n. 2, p. 253-273, 2020.

DA SILVA, M. V. G. *et al.* A Administração Pública Societal: um instrumento de controle e participação social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 1, p. 371-394, 2018.

DANET, B. Toward a method to evaluate the ombudsman role. **Administration & Society**, v. 10, n. 3, p. 335-370, 1978.

DE BONA, R. S. Integrity and Anti-Corruption Policies in Brazil: The Role of the General Comptroller's Office in the States and Capitals. **Journal of Accounting, Management, and Governance**, 24(3), 389-405, 2021.

DEVANEY, L. *et al.* Ireland's citizens' assembly on climate change: Lessons for deliberative public engagement and communication. **Environmental Communication**, v. 14, n. 2, p. 141-146, 2020.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FALCÃO, J. T. R.; RÉGNIER, J. Sobre os métodos quantitativos na pesquisa em ciências humanas: riscos e benefícios para o pesquisador. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 81, n. 198, p. 229-243, maio/ago. 2000.

FALQUETO, J. M. Z.; HOFFMANN, V. E.; FARIAS, J. S. Saturação teórica em pesquisas qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de administração. **Revista de ciências da Administração**, p. 40-53, 2018.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. **The journal of law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 301-325, 1983.

FÁVERO, L. P. L. *et al.* **Análise de Dados: Modelagem Multivariada para Tomada de Decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERNANDEZ, S.; RYU, J. E.; BRUDNEY, J. L. Exploring variations in contracting for services among American local governments: Do politics still matter?. **The American Review of Public Administration**, v. 38, n. 4, p. 439-462, 2008.

FREEMAN, E. R. **Strategic management: A stakeholder approach**. Boston, MA: Pitman, 1984.

FREEMAN, E. R. The Politics of Stakeholders Theory. Some Futures Directions. **Business Ethics Quarterly**, v.4, Issue 4, p. 409-421, 1994.

FUNG, A. Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. **The Journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**. Special Issue, December, p. 66-75, 2006.

GIL, A. C. **Estudo de Caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas SA, 2008.

GILAD, S. Accountability or expectations management? The role of the Ombudsman Financial Regulation. **Law Policy**, v.30, n.2, p.227-253, 2008.

GILL, C.; MULLEN, T.; VIVIAN, N. The managerial ombudsman. **Modern Law Review**, v. 83, n. 4, p. 797-830, 2020.

GOMES, R. C.; LIDDLE, J.; GOMES, L. O. M. A five-sided model of stakeholder influence: a cross-national analysis of decision making in local government. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 701-724, 2010.

GOMES, R. C.; OSBORNE, S. P.; GUARNIERI, P. Influências dos stakeholders e desempenho do governo local: uma revisão sistemática da literatura. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 448-467, 2020.

GREENACRE, M. Correspondence Analysis of Spanish National Health Survey. **Gaceta Sanitaria**, v.16, n. 2, pp. 160-170, 2002.

GUEST, G.; BUNCE, A.; JOHNSON, L. How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. **Field methods**, v. 18, n. 1, p. 59-82, 2006.

HAIR JR., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Multivariate data analysis: with readings**. 4.ed., New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

HUI, I.; SMITH, G. Private citizens, stakeholder groups, or governments? Perceived legitimacy and participation in water collaborative governance. **Policy Studies Journal**, 50. ed., p. 241-265, 2022.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 11 jan. 2021.

IFAC. International Federation of Accountants. **International framework: good governance in the public sector**. 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 24 set. 2021

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: 2001.

JENSEN, M. Value maximisation, stakeholder theory, and the corporate objective function. **European financial management**, v. 7, n. 3, p. 297-317, 2001.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-60, Oct. 1976.

KATZ, D. Feedback in social systems: Operational and systematic research on production, maintenance, control, and adaptive functions. **Bennett and Lumsdaine, eds**, n. 10, p. 465-523, 2013.

KIRKHAM, R.L. Parliamentary scrutiny of the Parliamentary and Health Services Ombudsman. **Journal of Social Welfare and Family Law**. Mar. 2022. Disponível em <https://doi.org/10.1080/09649069.2022.2031108>. Acesso em 05 abr. 2022.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LEE, J. H. Stakeholder work and value creation stakeholder engagement: An integrative framework. (Unpublished doctoral dissertation). Texas TechUniversity, Lubbock, 2015.

LIMA, J. L. O.; MANINI, M. P. Metodologia para análise de conteúdo qualitativa integrada à técnica de mapas mentais com o uso dos softwares nvivo e freemind. **Informação & Informação**, Londrina, v. 21, n. 3, p. 63-100, 2016. DOI: 10.5433/1981-8920.2016v21n3p63 Acesso em: 29 abr. 2022.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo, SP: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prima Facie**, v. 8, n. 15, p. 161-91, 2009.

LYRA, R. P. (Org.). **Autônomas x Obedientes: a Ouvidoria Pública em debate**. João Pessoa: UFPB, 2004.

LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira. In: Lyra, Rubens. P. (org.). **Participação, democracia e segurança pública a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora UFPB, p. 65-96, 2008.

MELATI, C., JANISSEK-MUNIZ, R., CURADO, C. M. Decision-making quality of public managers: Contributions from intelligence and knowledge management. **Journal of Contemporary Administration**, 2. ed., 1-17, 2021.

MCDONALD, R.; EISENHARDT, K. M. Category kings and commoners: how market-creation efforts can undermine startups' standing in a new market. In: **HBS Working Paper**. 2017. p. 16-095.

MENEZES, R. A. **Ouvidorias públicas federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social**, 2015. (Texto para Discussão / IPEA)

MENEZES, R. A. **A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil**, 2017. (Texto para Discussão / IPEA)

MENEZES, R. A.; NETO, F. C. L.; CARDOSO, A. S. R. As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. In: Menezes, Ronald A. do; Cardoso, Antônio S. R (orgs). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, p.79-101, 2016.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7- 32, 1999.

MOTTA, F. C. P. Ombudman: uma instituição administrativa em exportação. **Revista de Administração de Empresas**, v. 14, n. 5, p. 71-73, 1974.

MUNTINGH, L. Modest beginnings, high hopes: The Western Cape police ombudsman. **South African Crime Quarterly**, v. 64, p. 17-27, 2018.

OECD. Organisation for Economic Co-Operation and Development. **Principles of Corporate Governance**. Paris, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>. Acesso em: 02 de jun. 2021.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. I. GovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>. Acesso em: 22 set. 2021.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEIXOTO, S. F.; MARSIGLIA, R. M. G.; MORRONE, L. C. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. **Saúde e Sociedade**, v. 22, p. 785-794, 2013.

PEREIRA, A. W. Paper cemeteries: informal barriers to Brazilian public security reform. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 10, n. 1, p. 55 - 98, 2019b. DOI: 10.31412/rbcp.v10i1.559. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br:443/index.php/RBCP/article/view/559>. Acesso em: 10 jun. 2022.

PEREIRA, A. W. The Police Ombudsman in Brazil as a Potential Mechanism to Reduce Violence. In: POLICZER, Pablo. **The politics of violence in Latin America**. University of Calgary Press, 2019a. p. 143-170. Disponível em: https://prism.ucalgary.ca/bitstream/handle/1880/110583/9781552389072_chapter05.pdf?sequence=7&isAllowed=y. Acesso em: 01 jun. 2022.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais. A complementaridade do SPSS**. 5 ed. Lisboa: Sílabo, 2008.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico dos estados do Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 03, p. 471-493, mai./jun.2008.

PINTO, A. E. Sistema Nacional de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. **Revista da CGU**, v. 1, n. 1, p. 77-85, 2006.

PIRES, D. R.; WANDERLEY, L. S. O. Estratégia como prática na segurança pública: Um estudo etnográfico. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 15, n. 2, p. 564-575, 2018.

PRATEEPPORNNARONG, D.; YOUNG, R. A critique of the internal complaints system of the Thai police. **Policing and Society**, pp. 18 - 35. 2019. 10.1080/10439463.2017.1356298

QUINTÃO, T. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 297 - 324, 28 jun. 2019.

- 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, p. 125-143, jun. 2018.
- RAINEY, H. G.; STEINBAUER, P. Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. **Journal of public administration research and theory**, v. 9, n. 1, p. 1-32, 1999.
- RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. **Anais do Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração-EnANPAD**, v. 36, Rio de Janeiro, 2012.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista Administração**. São Paulo, v. 48, n. 04, p. 770-782, 2013.
- REIF, L. C. **The ombudsman, good governance, and the international human rights system**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- REIF, L. C. The Ombudsman and the protection of children's rights. **Asia Pacific Law Review**, v. 17, n. 1, p. 27-52, 2009.
- REMAC, M.; LANGBROEK, P. M. Ombudsman's assessments of public administration conduct: between legal and good administration Norms. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 4, n. 2, p. 87-115, 2011.
- ROLIM, M. F.; HERMANN, D. Confiança nas polícias: percepção dos residentes e desafios para a gestão. **Sociologias**, v. 20, p. 188-211, 2018.
- ROMERO, H. H.; SANT'ANNA, F. C. C. M. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 2, p. 185-198, 2014.
- ROWLEY, T. J. Moving beyond dyadic ties: A network theory of stakeholder influences. **Academy of management Review**, v. 22, n. 4, p. 887-910, 1997.
- SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, RS, Ano 1, n.1, Jul., 2009.
- SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F., LUCIO, M. P. B. **Metodología da Pesquisa**, 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.
- SAMPIO, D. P.; LOZANO, J. F. G.; MOMPART, J. L. G. Ombudsman y lectores activos. La interacción en torno a la calidad periodística. **Revista Latina de Comunicación Social**, n. 71, p. 1344-1364, 2016.
- SANDOVER, R.; MOSELEY, A.; DEVINE-WRIGHT, P. Contrasting views of citizens' assemblies: Stakeholder perceptions of public deliberation on climate change. **Politics and Governance**, v. 9, n. 2, p. 76-86, 2021.

SANTIN, J. R. The European ombudsman and the democratization of the EU institutions. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 2, 2012.

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**, 70(4), 630-657, 2019.

SANTOS, A. R. *et al.* Quem conhece as ouvidorias públicas? um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 73, 2017.

SANTOS, A. R. *et al.* A produção acadêmica sobre ouvidoria pública: um estudo em eventos e periódicos no período de 2002 a 2013. **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração (Anpad)**, v. 39, 2015.

SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. Quando o Desastre Bate à Porta: Reflexões Sobre a Ética da Gestão Pública de Riscos e de Desastres. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 2, p. 1-16, 2020.

SCHALTEGGER, S.; HÖRISCH, J.; FREEMAN, R. E. Business cases for sustainability: A stakeholder theory perspective. **Organization & Environment**, v. 32, n. 3, p. 191-212, 2019.
SIEGEL, S.; CASTELLAN Jr., N. J. **Estatística Não-Paramétrica para Ciências do Comportamento**. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

SILVA, R. P.; JESUS, E. A. D.; RICARDI, L. M.; SOUSA, M. F. D.; MENDONÇA, A. V. M. O pensamento dos gestores municipais sobre a ouvidoria como um potencial instrumento de gestão participativa do SUS. **Saúde em Debate**, v. 40, p. 81-94, 2016.

STANKO, E. A.; BRADFORD, B. Beyond Measuring How Good a Job Police are Doing: The MPS Model of Confidence in Policing. **Policing: a journal of policy and practice**, v. 3, n. 4, p. 322-30, 2009.

STREIT, R. E.; FARIA, F. A. Alinhando governança corporativa e gestão: descrição e análise do modelo do Banco Central do Brasil. **Revista Do Serviço Público**, 71(2), 330-363. 2020.

STUHMCKE, A., The evolution of the classical ombudsman: a view from the antipodes. **International Journal of Public Law and Policy**, vol. 2, p. 83, 2012.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519- 550, dez. 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 11 jun. 2021.

TEO, Thompson S. H.; SRIVASTAVA, Shirish. C.; JIANG, Li. Trust and electronic government success: an empirical study. **Journal of Management Information Systems**, v. 25, n 3, p. 99-131. 2008.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas em Marketing**, Vol. 3, Set. 2009. Disponível em: http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Edicoes/Revista_PMKT_003_02.pdf. Acesso em: 18 de maio de 2022.

VERA, E.; LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estudos CEBRAP**, n. 92, p. 105-121, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

VIANNA, Rosélia Araújo. **Ouvidoria**. Clube de Autores, 2012.

WILLIAMS, J. Canadian financial services ombudsmen: the role of reputational persuasion. **Banking & Finance Law Review**, v.20, n.1, p.41-88, 2004.

WOOD, D. J.; MITCHEL, R. K., AGLE, B. R.; BRYAN, L. M. Stakeholder Identification and Saliency After 20 Years: Progress, Problems, and Prospects. **Business & Society**, 2018.

YIN. **Estudo de Caso: planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANETIC, A.; MANSO, B. P., NATAL, A. L.; OLIVEIRA, T. R. Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 148-173, 2016.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada para a ouvidoria

- 1) Em sua opinião, quais são os pré-requisitos para execução das atribuições da ouvidoria?
- 2) Em sua opinião, quais são as atribuições da ouvidoria da PRF?
- 3) Em sua opinião, como é realizado o tratamento das demandas recebidas pela ouvidoria da PRF?
- 4) Em sua opinião, a ouvidoria da PRF produz dados e informações sobre suas atividades?
Em caso afirmativo, dê exemplos.
- 5) Em sua opinião, quais são as instâncias de gestão da PRF que recebem informações repassadas pela ouvidoria?
- 6) Em sua opinião, as informações repassadas pela ouvidoria subsidiam recomendações ou propostas de medidas para aprimorar serviços prestados ou para corrigir falhas nas instâncias de gestão da PRF? Em caso afirmativo, cite exemplos.
- 7) Em sua opinião, a ouvidoria da PRF possui relação de coordenação com outras ouvidorias públicas? Em caso afirmativo, dê exemplos.
- 8) Teria algo a acrescentar que não foi mencionado nas questões anteriores?
- 9) Qual a sua faixa etária:
 - o 18 a 24 anos
 - o 25 a 39 anos
 - o 40 a 55 anos
 - o 56 anos ou mais
- 10) Qual a sua escolaridade:
 - o Nível Médio Completo
 - o Nível Superior Completo
 - o Pós-Graduação (Especialização, Mestrado, Doutorado)
- 11) Qual seu tempo de atuação na PRF?
 - o Até 1 ano
 - o Mais de 1 até 6 anos
 - o Mais de 6 até 15 anos
 - o Mais de 15 anos
- 12) Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?
 - o Até 1 ano
 - o Mais de 1 até 6 anos
 - o Mais de 6 até 15 anos
 - o Mais de 15 anos

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturada para as instâncias de gestão

- 1) Na sua opinião, a instância em que atua recebe informações repassadas pela ouvidoria da PRF? Em caso afirmativo, cite exemplos dessas informações.
- 2) Na sua opinião, em sua instância de atuação, as informações repassadas pela ouvidoria têm motivado correções ou, ainda, a ouvidoria tem realizado recomendações formais? Em caso afirmativo, cite exemplos dessas correções ou recomendações.
- 3) Na sua opinião, em sua instância de atuação, há exemplos de medidas para aprimorar serviços que foram adotadas a partir de informações repassadas pela ouvidoria da PRF? Em caso afirmativo, cite exemplos dessas medidas.
- 4) Teria algo a acrescentar e que não foi mencionado nas questões anteriores?
- 5) Qual a sua faixa etária:
 - o 18 a 24 anos
 - o 25 a 39 anos
 - o 40 a 55 anos
 - o 56 anos ou mais
- 6) Qual a sua escolaridade:
 - o Nível Médio Completo
 - o Nível Superior Completo
 - o Pós-Graduação (Especialização, Mestrado, Doutorado)
- 7) Qual seu tempo de serviço na PRF?
 - o Até 1 ano
 - o Mais de 1 até 6 anos
 - o Mais de 6 até 15 anos
 - o Mais de 15 anos
- 8) Em que área da PRF atua?
 - o Sede Nacional
 - o Superintendência Regional
- 9) Há quanto tempo trabalha em sua instância de atuação?
 - o Até 1 ano
 - o Mais de 1 até 6 anos
 - o Mais de 6 até 15 anos
 - o Mais de 15 anos

APÊNDICE C - Requerimento à PRF para acesso a dados e realização de entrevistas

Prezado Diretor-Geral,

Cumprimentando-o cordialmente, venho, por meio deste, prestar esclarecimentos e solicitar autorização para acesso e uso de dados, para fins de estudos acadêmicos.

A pleiteante é aluna do Mestrado Profissional em Administração Pública, fruto da parceria firmada por meio de Termo de Execução Descentralizada, entre a PRF e a Universidade de Brasília – UnB. A Dissertação de Mestrado está sendo feita sob orientação do Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves.

A pesquisa proposta tem por objetivo investigar a influência da ouvidoria para as atividades de gestão na Polícia Rodoviária Federal. Para tanto, estão previstas, a realização de entrevistas e análise de documentação interna relacionados à temática.

Ressalte-se que a autora atenderá aos preceitos éticos e critérios estabelecidos no OFÍCIO CIRCULAR Nº 2/2021/CONEP/SECNS/MS, assumindo total responsabilidade pelas informações. Destaca-se também que esses dados serão utilizados para fins acadêmicos, resguardando-se o sigilo das informações e o anonimato dos entrevistados.

Nestes termos, na condição de pesquisadora da UnB, pede-se deferimento para a realização da coleta de documentos e para a realização de entrevistas aos servidores da ouvidoria e aos gestores que ocupam áreas estratégicas da Administração Central e das Superintendências Regionais da PRF. Os dados coletados serão utilizados com a finalidade exclusivamente acadêmica, preservando-se o anonimato dos entrevistados, bem como o sigilo de seus dados pessoais.

Diante do exposto, coloco-me à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários e antecipadamente agradeço a atenção dispensada.

Respeitosamente,

ISMARA DE LIMA ROZA GOMES

Mestranda em Administração Pública pela Universidade de Brasília (MPA/UnB)

APÊNDICE D - Solicitação para participação em teste piloto do roteiro de entrevistas

Prezado (a),

Meu nome é Ismara de Lima Roza Gomes, sou Policial Rodoviária Federal e estou desenvolvendo uma dissertação no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), fruto de uma parceria celebrada entre a Polícia Rodoviária Federal e a Universidade de Brasília – UnB, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves.

Na condição de pesquisador da UnB, venho convidá-lo a participar de teste piloto do roteiro de entrevista a ser utilizado para coleta de dados que subsidiarão a realização da dissertação cujo objetivo é investigar a influência da ouvidoria para as atividades de gestão na Polícia Rodoviária Federal.

Importante citar que, para os fins do estudo em curso, atividades de gestão são atividades que envolvem o planejamento e a geração de propostas para utilização e estruturação de recursos, a execução das decisões para o alcance de resultados e o controle dos indicadores de eficácia e eficiência e dos riscos.

A coleta de dados atenderá aos critérios estabelecidos no OFÍCIO CIRCULAR Nº 2/2021/CONEP/SECNS/MS, de 24 de fevereiro de 2021, que dá orientações para a realização de procedimentos éticos em pesquisas que envolvam contato através do ambiente virtual.

A sua participação vai contribuir para verificar a pertinência e o entendimento dos enunciados das questões do roteiro a ser posteriormente utilizado para entrevistas com servidores da ouvidoria e das áreas de gestão da PRF. Os dados coletados serão resguardados em anonimato. O estudo é de cunho exclusivamente acadêmico e sua identidade será preservada em sigilo absoluto.

Caso haja dúvida ou necessite de algum esclarecimento adicional, entre em contato nos e-mails ou telefone abaixo indicados. Agradeço se puder responder esse convite em até 05 dias corridos.

OBS: Esta mensagem de e-mail não deve ser retransmitida.

Desde já, muito obrigada!

APÊNDICE F - Quantidade de servidores e responsabilidades das instâncias de gestão da PRF

Instância de gestão	Número de servidores	Compete dirigir, planejar, controlar e avaliar institucionalmente:
DG	32	Deliberação sobre decisões de procedimentos internos e atos normativos do órgão.
DIREX	132	Articulação e alinhamento das ações estratégicas institucionais. *(Fazem parte da DIREX o controle interno, composto por 13 servidores, dos quais 5 são da ouvidoria). *A Universidade da PRF, composta por 65 servidores, também está inserida na gestão da DIREX (BRASIL, 2020f).
DIAD	106	Gestão central orçamentária, financeira, de logística, compras e de gestão documental, inclusive quanto ao planejamento anual das aquisições de materiais e serviços das unidades gestoras descentralizadas;
DIOP	185	Gestão central operacional, policiamento, inspeção, segurança e fiscalização de trânsito, atendimento, registro, investigação, perícia, prevenção e redução de acidentes de trânsito, levantamento de dados estatísticos e transitometria.
DINT	64	Atividades de inteligência central.
CG	46	Acompanhamento e monitoramento central da conduta dos servidores e dos procedimentos relativos à correição e à disciplina.
DGP	78	Gestão central de pessoas e aplicação da legislação de pessoal no âmbito da Polícia Rodoviária Federal.
DTIC	61	Tecnologia da informação e comunicação central, com a proposição de metodologia de governança e de plano de inovação tecnológica.
SPRF – AC	68	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – AL	196	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – AM	90	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – AP	121	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – BA	664	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – CE	458	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – DF	237	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – ES	306	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – GO	444	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – MA	245	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – MG	851	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – MS	550	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – MT	369	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – PA	387	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – PB	291	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – PE	396	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – PI	349	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – PR	839	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – RJ	889	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.

SPRF – RN	292	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – RO	303	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – RR	106	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – RS	748	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – SC	542	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – SE	186	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – SP	608	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
SPRF – TO	120	Atividades de gestão de sua unidade descentralizada.
TOTAL	11359	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa obtidos por meio do sistema e-SIC, em 18 de agosto de 2021 e de dados do Decreto nº 9.662/19

APÊNDICE G - Levantamento dos elementos novos *versus* elementos coletados em cada entrevista da ouvidoria

Entrevista 1 (Ouvidoria)	
Identificação dos primeiros elementos de Pré-Requisitos	
Categoria	Detalhamento
Requisitos para atuar na ouvidoria	Capacidade empática Conhecimento da organização
Espaço físico para atendimento presencial na ouvidoria	-
Carga de trabalho da equipe de ouvidoria	-
Autonomia política	Independência hierárquica
Autonomia técnica	Acesso às instâncias de gestão
Identificação dos primeiros elementos de Atribuições	
Categoria	Detalhamento
Tratar demandas	Receber do cidadão
	Encaminhar a instância de gestão
	Cobrar resposta do encaminhamento
	Solicitar retificação formal
Encaminhar resposta ao cidadão	
Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas	-
Prestar informações ou divulgar relatórios para as instâncias de gestão com recomendações para aprimorar serviços e corrigir falhas	-
Divulgar integralmente para a sociedade os relatórios produzidos sobre as demandas dos cidadãos	-
Manter interlocução com outros órgãos públicos	FNOSP
Entrevista 2 (Ouvidoria)	
Pré-Requisitos	
CONFIRMOU	
Requisitos para atuar na ouvidoria	Capacidade empática Conhecimento da organização
INCLUIU	
0	
Atribuições	
CONFIRMOU	
Tratar demandas	Receber do cidadão
	Encaminhar a instância de gestão
	Encaminhar resposta ao cidadão
Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas	-
Prestar informações ou divulgar relatórios para as instâncias de gestão com recomendações para aprimorar serviços e corrigir falhas	-
INCLUIU	
Tratar demandas	Analisar e dar resposta imediata ao cidadão
	Redirecionar a outro órgão
Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade.	-

Entrevista 3 (Ouvidoria)	
Pré-Requisitos	
CONFIRMOU	
Autonomia política	Independência hierárquica
Espaço físico para atendimento presencial na ouvidoria	-
INCLUIU	
Requisitos para atuar na ouvidoria	Habilidade de negociação
Autonomia técnica	Acesso prioritário a dados e informações
Atribuições	
CONFIRMOU	
Tratar demandas	Receber do cidadão
	Encaminhar a instância de gestão
	Encaminhar resposta ao cidadão
Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas	-
Prestar informações ou divulgar relatórios para as instâncias de gestão com recomendações para aprimorar serviços e corrigir falhas	-
INCLUIU	
Tratar demandas	Analisar e dar resposta imediata ao cidadão
	Redirecionar a outro órgão
Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade	-
Entrevista 4 (Ouvidoria)	
Pré-Requisitos	
CONFIRMOU	
Requisitos para atuar na ouvidoria	Habilidade de negociação
INCLUIU	
0	
Atribuições	
CONFIRMOU	
Tratar demandas	Receber do cidadão
	Redirecionar a outro órgão
	Encaminhar a instância de gestão
	Solicitar retificação formal
	Encaminhar resposta ao cidadão
Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos com recomendações para o aprimoramento dos serviços e correção de falhas	-
INCLUIU	
0	

Entrevista 5 (Ouvidoria)	
Pré-Requisitos	
CONFIRMOU	
Requisitos para atuar na ouvidoria	Capacidade empática
Espaço físico para atendimento presencial pela ouvidoria	-
INCLUIU	
Autonomia técnica	Assegurar o sigilo dos dados e das informações pertinentes aos cidadãos e suas demandas.
Atribuições	
CONFIRMOU	
Tratar demandas	Receber do cidadão
	Encaminhar a instância de gestão
	Solicitar retificação formal
	Encaminhar resposta ao cidadão
Prestar informações ou divulgar relatórios para as instâncias de gestão com recomendações para aprimorar serviços e corrigir falhas	-
INCLUIU	
0	

APÊNDICE H - Levantamento dos elementos novos *versus* elementos coletados em cada entrevista das instâncias de gestão

Entrevista 1 (Instâncias de gestão)	
Identificação dos primeiros elementos da Verificação do Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria	
Categoria	Detalhamento
Informações recebidas de demandas individuais	Com aprimoramento a partir de correções voluntárias
Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	Não houve recebimento

Entrevista 2 (Instâncias de gestão)	
Verificação do Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria	
CONFIRMOU	
0	
INCLUIU	
Informações recebidas de demandas individuais	Com aprimoramento a partir de recomendações formais
Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	Sem aprimoramento a partir da atuação indireta do controle interno

Entrevista 3 (Instâncias de gestão)	
Verificação do Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria	
CONFIRMOU	
Informações recebidas de demandas individuais repassadas pela ouvidoria	Com aprimoramento a partir de correções voluntárias da própria instância de gestão
INCLUIU	
Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	Com aprimoramentos a partir da atuação indireta do controle interno

Entrevista 4 (Instâncias de gestão)	
Verificação do Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria	
CONFIRMOU	
Informações recebidas de demandas individuais repassadas pela ouvidoria	Com aprimoramento a partir de correções voluntárias da própria instância de gestão
Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	Não houve recebimento
INCLUIU	
0	

Entrevista 5 (Instâncias de gestão)	
Verificação do Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria	
CONFIRMOU	
Informações recebidas de demandas individuais repassadas pela ouvidoria	Com aprimoramento a partir de correções voluntárias da própria instância de gestão
	Com aprimoramento a partir de recomendações formais
Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	Não houve recebimento
INCLUIU	
0	

Entrevista 6 (Instâncias de gestão)**Verificação do Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria**

CONFIRMOU

Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	Não houve recebimento
---	-----------------------

INCLUIU

Informações recebidas de demandas individuais repassadas pela ouvidoria	Sem aprimoramento
---	-------------------

Entrevista 7 (Instâncias de gestão)**Verificação do Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria**

CONFIRMOU

Informações recebidas de demandas individuais repassadas pela ouvidoria	Com aprimoramento a partir de correções voluntárias da própria instância de gestão
---	--

Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	Não houve recebimento
---	-----------------------

INCLUIU

0

Entrevista 8 (Instâncias de gestão)**Verificação do Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria**

CONFIRMOU

Informações recebidas de demandas individuais repassadas pela ouvidoria	Com aprimoramento a partir de correções voluntárias da própria instância de gestão
---	--

Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	Não houve recebimento
---	-----------------------

INCLUIU

0

Entrevista 9 (Instâncias de gestão)**Verificação do Aprimoramento das atividades de gestão a partir das informações repassadas pela ouvidoria**

CONFIRMOU

Informações recebidas de demandas individuais repassadas pela ouvidoria	Com aprimoramento a partir de correções voluntárias da própria instância de gestão
---	--

Informações recebidas por meio de relatórios consolidados	Não houve recebimento
---	-----------------------

INCLUIU

0

APÊNDICE I - Relação de palavras utilizadas na categorização dos Pré-Requisitos para o exercício das atribuições da ouvidoria e frequência com que apareceram na nuvem de palavras

<i>Ranking</i>	Palavras utilizadas na categorização dos Pré-Requisitos	Frequência de aparição
1	Conhecimento	12
2	Cidadão	10
3	Acessibilidade	6
4	Demanda	6
5	Empatia	6
6	Atendimento	5
7	Autonomia	5
8	Instância	5
9	Equipe	3
10	Espaço	3
11	Correcional	2
12	Direção	2
13	Encaminhamento	2
14	Existência	2
15	Fortalecimento	2
16	Independência	2
17	Mudanças	2
18	Negociação	2
19	Sociedade	2
20	Tempo	2
21	Apoio	1
22	Canais	1
23	Capacitação	1
24	Carreira	1
25	Chefias	1
26	Conflitos	1
27	Denúncia	1
28	Desconhecimento	1
29	Documentos	1
30	Elogio	1
31	Falabr	1
32	Filtro	1
33	Iniciativa	1
34	Multa	1
35	Presencialmente	1
36	Processos	1

37	Programas	1
38	Quantidade	1
39	Reclamação	1
40	Reconhecimento	1
41	Reservado	1
42	Retaliações	1
43	Rotatividade	1
44	Servidores	1
45	Sigilosos	1
46	Sugestões	1
47	Transparência	1
48	Vontade	1

APÊNDICE J - Relação de palavras utilizadas na categorização das atribuições da ouvidoria e frequência com que apareceram na nuvem de palavras

<i>Ranking</i>	Palavras utilizadas na categorização das Atribuições	Frequência de aparição
1	Demanda	58
2	Cidadão	43
3	Instância	29
4	Recebimento	27
5	Encaminhamento	26
6	Tratamento	22
7	Reclamação	20
8	Resposta	18
9	Relatório	17
10	Falhas	16
11	Informação	16
12	CGU	14
13	Análise	12
14	Falabr	12
15	Multas	11
16	Denúncia	10
17	Elaboração	10
18	MJSP	10
19	Prazo	10
20	Aprimoramento	8
21	Canal	8
22	Interlocução	8
23	Sugestão	8
24	Annual	7
25	Diop	7
26	Elogio	7
27	Leilão	7
28	Levantamento	7
29	Pátios	7
30	Acompanhamento	6
31	Portal	6
32	Sistema	6
33	Solução	6
34	Diretoria	5
35	Email	5
36	Legislação	5
37	Acesso	4
38	Divulgação	4

39	Esic	4
40	Fluxo	4
41	Identificação	4
42	Processo	4
43	Superintendências	4
44	Atendimento	3
45	Controle	3
46	Corregedoria	3
47	Determinações	3
48	Integração	3
49	Sisouv	3
50	Transparência	3
51	Aquisição	2
52	Correção	2
53	Denúncias	2
54	Excelência	2
55	Fiscalização	2
56	Fnosp	2
57	Operacional	2
58	Pessoalmente	2
59	Recomendação	2
60	Retaliação	2
61	Telefone	2
62	Órgãos	2
63	Apreensões	1
64	Capilaridade	1
65	Delegacias	1
66	Estratégico	1
67	Indicadores	1
68	Insatisfação	1
69	Recolhimento	1
70	Resolutividade	1
71	Simplifique	1
72	Triagem	1

APÊNDICE K - Análise dos Relatórios da ouvidoria da PRF nos anos de 2019, 2020 e 2021

RELATÓRIOS	
2019	Aponta os itens I - o número de manifestações recebidas no ano anterior e II - os motivos das manifestações, previstos na Lei 13.460/2017 de forma detalhada, III – a análise dos pontos recorrentes, informando que as áreas mais demandadas foram a DIOP e a DIAD, e que as temáticas mais recorrentes continuavam sendo relacionadas a multas, com relatos de dificuldade para emissão de boleto para pagamento, demora na baixa após o pagamento, bem como reclamações por não conseguir acompanhar o processo de recurso de multas, contudo o relatório não abordou o item IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.
2020	O relatório de 2020 demonstrou ser o mais genérico dos 3 anos analisados, apresentando as atribuições da ouvidoria, seu desempenho e outros dados públicos extraídos do “Painel Resolveu?”, o que preenche os itens obrigatórios I - o número de manifestações recebidas no ano anterior e II - os motivos das manifestações, da Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017a). Foi possível verificar que, comparado com o relatório do ano anterior, ‘multas’ continuam sendo o maior motivo de demandas dos cidadãos. Entretanto, não foram encontradas informações sobre os itens III – a análise de pontos recorrentes e IV - as providências adotadas pela administração nas soluções apresentadas.
2021	O relatório de 2021 demonstrou-se ser o mais detalhado de todos, com apresentação dos itens I, II, III e IV, apresentando a DIOP como a instância que recebeu 50,00% de todas as demandas de ouvidoria. Os pontos mais recorrentes apresentados foram o prazo na análise de liberação condicionada de veículos; baixa de multas com boletos gerados pelo Detran; reclamações referentes a falta de urbanidade durante a abordagem policial e leilões realizados pela PRF. Em relação ao leilão, o relatório, inclusive, apresentou a providência adotada pela administração para solução do problema.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa.

Observação: A Lei n.º 13.460/2017 afirma o relatório anual deve conter: I - o número de manifestações recebidas no ano anterior; II - os motivos das manifestações; III - a análise dos pontos recorrentes; e IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas (Brasil, 2017a).

ANEXO A - Características de gestão e de governança pertinentes às ouvidorias

Características de Gestão pertinentes à ouvidoria:

- 1) Atribuições da ouvidoria;
- 2) Diferença entre ouvidoria e outros canais de atendimento;
- 3) Forma de acesso à ouvidoria (inclui telefone gratuito);
- 4) Prazo final para resposta final às reclamações recebidas na ouvidoria;
- 5) Certificação do pessoal da ouvidoria;
- 6) Descrição das qualificações e / ou experiência do ouvidor;
- 7) Informações sobre as reclamações recebidas na ouvidoria;
- 8) Compromisso da instituição em assegurar o acesso da ouvidoria às informações necessárias para a elaboração de resposta às reclamações recebidas;
- 9) Outras informações (ex: atuação da ouvidoria na prevenção de riscos, conscientização dos funcionários quanto às atividades da ouvidoria, possíveis indicadores que contribuem para entender a atuação da ouvidoria).

Características de Governança Corporativa pertinentes à ouvidoria:

- 10) Responsabilidade da diretoria em relação às recomendações propostas pela ouvidoria;
- 11) Atribuições do diretor executivo responsável pela ouvidoria;
- 12) Responsabilidades de auditoria interna sobre o relatório da ouvidoria;
- 13) Responsabilidade da auditoria independente quanto ao relatório do diretor executivo responsável pela ouvidoria;
- 14) Localização da ouvidoria na estrutura organizacional;
- 15) Critérios para nomeação / remoção do ouvidor;
- 16) Mandato do ouvidor;
- 17) Indicação se o ouvidor é nomeado diretor executivo responsável pela ouvidoria;
- 18) Manifestou o compromisso do órgão em criar condições para o funcionamento da ouvidoria pautada pela transparência, independência, imparcialidade e isenção;
- 19) Outras informações (por exemplo: orçamento de ouvidoria, competência da ouvidoria, segregação entre auditoria interna e ouvidoria)

Fonte: Adaptado de Alves e Machado Filho (2013).