

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



**Referencial
Teórico**

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra I, Bloco A,
Edifício Darcy Ribeiro, Brasília/DF CEP: 70070-905
cgu@cgu.gov.br

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO
Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO
Secretário-Executivo

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL
Secretário Federal de Controle Interno

CLÁUDIA TAYA
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

GILBERTO WALLER JÚNIOR
Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS
Ouvidor-Geral da União

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO
Secretário de Combate à Corrupção

Equipe de elaboração dos documentos de apoio ao MMOuP:

Conceição Policarpo Correia Mourão de Oliveira
Cristiana Martinello da Costa
Flávia Lemos Sampaio Xavier
Leonardo Valles Bento
Marcio Camargo Cunha Filho
Mariana Coelho Barbosa Accioly
Marcos Gerhardt Lindenmayer
Silvana Antunes Neves de Araújo
Valmir Gomes Dias

Brasília, março de 2021

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom / CGU
Copyright © 2021 Controladoria-Geral da União

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet (www.cgu.gov.br) no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

CONTEÚDO

Apresentação	5
Capacidade Estatal e Modelos de Maturidade	6
Visão Geral do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública	8
Análise dos objetivos do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOUP) ..	12
Dimensão Estruturante	12
Institucionalidade	12
Capacidades e garantias da equipe	13
Capacidades e garantias do titular	15
Planejamento e Gestão Eficiente	16
Infraestrutura e Acessibilidade	18
Dimensão Essencial	20
Governança de Serviços	20
Transparência e prestação de contas	22
Processos essenciais	24
Gestão estratégica de informações	26
Dimensão Prospectiva	28
Busca ativa de informações	28
Conselho de Usuários	29
Articulação interinstitucional	31
Referências	33
Referências legislativas e oficiais	33
Referências bibliográficas	35

Apresentação

Este é o Referencial Teórico do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União como instrumento para auxiliar o processo de melhoria da gestão das unidades de ouvidoria, o fortalecimento da integridade pública e o desenvolvimento de mecanismos de combate à corrupção.

A ouvidoria pública moderna brasileira surge como meio de ampliar os canais de diálogo entre Estado de sociedade e oferecer novos espaços de exercício da cidadania, por meio de instituições que se consolidaram de formas distintas nas últimas décadas, ao sabor dos arranjos institucionais aos quais estavam incorporadas e marcadas por uma baixa densidade normativa.

A Lei nº 13.460, de 2017, representa o primeiro passo para dotar as ouvidorias públicas de um lastro normativo concreto, sobre o qual práticas comuns começam a se consolidar. A partir deste momento, percebe-se a consolidação de redes formais e informais de ouvidorias, ações de coordenação e de integração, tanto no nível regional quanto no nível nacional.

Como resultado da ampliação da troca de experiências, o projeto que levou à publicação do MMOuP buscou sistematizar tais atividades e proporcionar parâmetros comuns de atuação, ao mesmo tempo que reconhecia e respeitava o importante acervo institucional representado pelas peculiaridades que marcam cada uma das unidades de ouvidoria do Brasil.

Iniciado em 2019, o projeto, que contou com o apoio inicial do Programa da União Europeia para a Coesão Social na América Latina (EUROSociAL), passou por revisões constantes realizadas pela Ouvidoria-Geral da União e duas consultas públicas que angariaram mais de 800 contribuições, sendo internalizado, reestruturado e revisitado metodologicamente, consistindo, portanto, em um produto decorrente de uma dinâmica colaborativa.

A relevância da implementação do MMOuP é corroborada, ainda, por sua presença no Plano Anticorrupção do Governo Federal, que tem como objetivo estruturar e executar ações para aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção que estejam no âmbito de competência do Poder Executivo federal.

Neste documento, buscaremos apresentar a metodologia adotada para o desenvolvimento do MMOuP, bem como as referências utilizadas para definir os critérios de avaliação nele propostos, possibilitando que cada unidade de ouvidoria possa aplicá-lo e contribuir com esse processo de aprimoramento contínuo.

Boa leitura!

Valmir Gomes Dias
Ouvidor-Geral da União

Capacidade Estatal e Modelos de Maturidade

Um modelo de maturidade busca avaliar níveis de capacidade para o exercício das competências atribuídas a determinada instituição. “Capacidade estatal” é um conceito que comporta conjunto extenso de definições, que buscam explicar as características do Estado que lhe permitem exercer influências na sociedade para produzir resultados similares no tempo e nas políticas. A revisão da literatura sobre o tema realizada por Souza e Fontanelli (2020) aponta para a existência de três grandes objetos que sintetizam, em rótulos simplificados, as formas como se expressa a capacidade estatal:

[...] capacidade extrativa, isto é, instituir e cobrar tributos; capacidade coercitiva, isto é, impor a lei e a ordem; e capacidade administrativa, isto é, formular e implementar políticas públicas através de uma burocracia profissionalizada. [...] Cada uma dessas capacidades se desdobra em várias outras, assim como as formas de mensurá-las. (Souza e Fontanelli, 2020, p.45)

Pela amplitude do tema, qualquer projeto de mensuração necessita delimitar um escopo claro e específico. No caso da mensuração de capacidades de uma unidade de ouvidoria, a análise do arranjo institucional acaba sendo incorporada dentro do rótulo da capacidade administrativa, passo importante adotado pelo MMOuP.

Pires e Gomide (2014), ao analisar as capacidades do Estado na implantação de políticas de desenvolvimento, apontam para o fato de que seriam as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos institucionais de implementação que explicariam o resultado obtido por cada política pública. No contexto democrático, a capacidade estatal resultante deste arranjo se expressaria em dois componentes, a saber:

[...] o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.

[...] No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da accountability e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas (Pires e Gomide, 2014, p.20)

Segundo os autores, a capacidade técnico-administrativa articularia componentes como recursos disponíveis, instrumentos de coordenação e mecanismos de monitoramento; ao passo que a capacidade política, também denominada político relacional, articularia componentes como interação com atores políticos, canais de participação social e articulação com os controles. Trata-se de componentes mensuráveis, que nos permitem produzir uma visão sobre os níveis de capacidades de um arranjo. No caso concreto, nos oferece um esboço para uma matriz avaliativa, da qual deriva o MMOuP.

Levando em consideração as capacidades institucionais, estudos sobre o desenvolvimento das instituições buscaram analisar o amadurecimento dos arranjos institucionais e conseqüentemente das entregas dessas organizações. Segundo Silveira (2009), a maturidade está relacionada com os motivos pelos quais o sucesso organizacional é alcançado. Os modelos de maturidade utilizam o conceito de nível de maturidade, que é, segundo Silveira, a medida de efetividade ou de capacidade em um processo específico. Assim, o nível de maturidade relaciona-se com o nível de capacidade institucional obtido a partir da transformação e evolução de um ou mais elementos de processos e/ou projetos da instituição.

Por medir aspectos distintos da realidade de uma instituição, o MMOuP agrega conjunto importante de referenciais teóricos e de modelos diferentes de maturidade, a fim de dialogar, dentro do possível, com outros modelos que vem sendo implementados em setores diversos da administração pública e privada. Cabem destaque, para a finalidade deste documento, os seguintes modelos de maturidade em gestão de projetos e processos:

- *Modelo Prado-MMGP* - Trata-se de Modelo de Maturidade em Gestão de Projetos. Referenciado no decorrer deste documento, esse modelo é orientado para resultados e é composto de 5 níveis de maturidade: inicial, conhecido, padronizado, gerenciado e otimizado. O Modelo é constituído de um questionário e de diretrizes para se efetuar um diagnóstico e se montar um plano de crescimento.
- *BPMM – Business Process Maturity Model* – Trata-se da referência do MMOuP na área de maturidade de processos. O BPMM Também é composto por 5 níveis de maturidade, quais sejam: informal, organizado, bem estruturado, gerenciado e estruturado. Ele é uma ferramenta de transformação organizacional e serve de referência a nível internacional para o aprimoramento da gestão de processos organizacionais.

Dada a proximidade com as atividades de ouvidoria, pela característica comum de instâncias de integridade das atividades estatais, cabe também referenciar dois outros modelos de maturidade que se debruçam sobre as atividades de auditoria e correição:

- *CRG-MM - Modelo de Maturidade Correcional* – Implementado em 2020 pela Corregedoria-Geral da União, o modelo é composto também por cinco níveis de maturidade: inicial, padronizado, integrado, gerenciado e otimizado. O modelo é um referencial para as corregedorias, permitindo a autoavaliação e o estabelecimento do nível de maturidade que melhor corresponda ao seu perfil.
- *IA-CM -Internal Audit Capability Model* - A estruturação do modelo IA-CM originou-se em recomendação emitida pelo Comitê do Setor Público do Institute of Internal Auditors IIA (PSC) – , em 2004, para a criação de um modelo universal de avaliação de capacidade que reforçasse a importância da auditoria interna para a eficiência e efetividade da Administração Pública. O desenvolvimento da ferramenta foi coordenado pelo *The Institute of Internal Auditors Foundation Research (IIARF)*, envolvendo profissionais de vários países e apoio do Banco Mundial e do IIA. O modelo foi lançado em 2009 e atualizado em 2017. Sua lógica compreende uma estrutura em blocos encadeados, demonstrando a progressão dos macroprocessos-chaves a partir de uma Unidade de Auditoria Interna Governamental - UAIG menos madura para uma com alta capacidade. O IA-CM está estruturado em 5 níveis de maturidade: inicial; infraestrutura; integrado; gerenciado; e otimizado.

Visão Geral do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública

O MMOuP responde à necessidade de dotar as ouvidorias públicas de instrumentos de referência para o desenvolvimento institucional coordenados para a ampliação dos processos de integração entre as unidades e de criação de um ambiente de segurança jurídica ao administrado em suas interações com o Estado. Assim suas bases remontam às competências mais amplas das unidades, estabelecidas em Lei, buscando convergências e respeito às peculiaridades de cada unidade.

O escopo normativo do modelo é conformado pelos microsistemas jurídicos das seguintes leis de abrangência nacional, entendendo-se a ouvidoria como peça fundamental para o exercício dos direitos tutelados por tais marcos legais:

- **Lei nº 13.460**, de 26 de junho de 2017;
- **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011;
- **Lei nº 13.608**, de 10 de janeiro de 2018; e
- **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018.

Salienta-se que, em que pesem as Leis nos. 12.527, de 2011, e 13.709, de 2018, não referirem diretamente às unidades de ouvidoria, o processo de implantação de ambas as normas contou e conta com importante contribuição das unidades de ouvidoria. Se, por um lado, ainda é cedo para avaliar a extensão deste papel no âmbito da Lei nº 13.709, de 2018, no que se refere à Lei nº 12.527, de 2011, percebe-se volume expressivo, sendo majoritários os casos em que as instituições optaram por alocar os serviços de acesso à informação no âmbito das unidades de ouvidoria.

Tal escopo normativo, portanto, serve como base para o mapeamento das competências e capacidades desejadas na unidade de ouvidoria, o qual, por sua vez, conforma a matriz do MMOuP. A tais competências e capacidades denominamos objetivos os quais são agrupados segundo sua natureza em categorias maiores, denominadas dimensões, e decomposto em componentes menores e verificáveis, denominados elementos.

São quatro as dimensões do MMOuP:

- **Dimensão Estruturante:** dimensão que agrega aspectos gerais sobre infraestrutura, planejamento, gestão de pessoas e garantias do titular da unidade de ouvidoria;
- **Dimensão Essencial:** dimensão eminentemente voltada à aferição da maturidade dos processos da ouvidoria, tais como aqueles relacionados ao tratamento de manifestações ou à governança de serviços da instituição à qual a unidade de ouvidoria está vinculada;
- **Dimensão Prospectiva:** dimensão voltada à aferição da maturidade dos projetos levados a cabo pela ouvidoria, em especial aqueles que buscam, de forma ativa ou proativa, informações úteis à gestão junto aos usuários de serviços públicos;
- **Dimensão Específica:** dimensão modular, a ser desenvolvida de acordo com as características específicas de um determinado conjunto de unidades de ouvidoria, com vistas a aferir a maturidade das capacidades necessárias à execução de atividades específicas, a exemplo da atuação como órgão central de rede ou sistema.

FIGURA I. DIMENSÕES DO MODELO DE MATURIDADE EM OUVIDORIAS PÚBLICAS



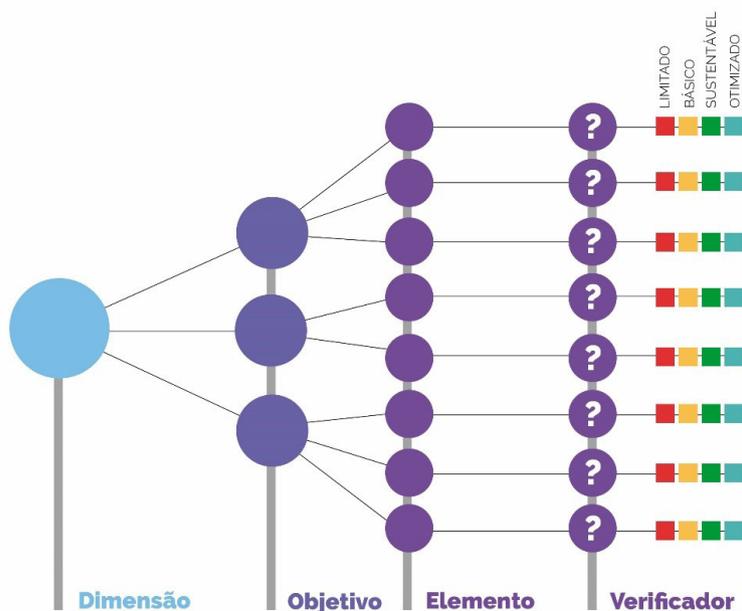
Fonte: elaboração própria

Cada uma dessas **Dimensões** agrupa **Objetivos** que se subdividem em **Elementos**, os quais, como visto, são atributos verificáveis que se relacionam diretamente com os objetivos. Assim, por meio das condições de existência dos elementos, é possível verificar em que medida um objetivo está sendo cumprido. Para ser verificado, cada elemento é traduzido em uma pergunta (verificador), a qual comporta quatro respostas.

Cada resposta corresponde a um nível de maturidade dentro de um elemento, o que nos permite por sua vez avaliar o nível de maturidade do objetivo, das dimensões e, finalmente, da ouvidoria.

São quatro os níveis de maturidade: Limitado, Básico, Sustentado e Otimizado.

FIGURA 2: ESTRUTURA DO MMOUP



Fonte: elaboração própria

Excetuando-se a Dimensão Específica, a qual será objeto de documentos a serem elaborados de acordo com as características de grupos específicos de unidades de ouvidoria¹, a Matriz do MMOuP é composta por 12 objetivos e 46 elementos.

O autodiagnóstico realizado por meio do Modelo não busca *ranquear* as instituições. Contudo, atribui-se uma pontuação para que o modelo possa servir como referencial para a ouvidoria avaliar seu nível de maturidade, em cada elemento, objetivo e dimensão, e para que possa adequar e aprimorar a sua gestão e as suas entregas. O quadro abaixo apresenta a pontuação dos níveis para cada elemento:

QUADRO 1: PONTUAÇÃO DE NÍVEIS PARA ELEMENTOS

Otimizado	4
Sustentado	3
Básico	2
Limitado	1

Fonte: elaboração própria

A pontuação de cada objetivo é medida pela média simples da pontuação de cada elemento; a pontuação de cada dimensão é medida pela média simples da pontuação de cada objetivo; e a pontuação global do nível de maturidade é a média da pontuação de cada dimensão. Desta forma, pode-se dizer que a pontuação global é calculada pela média ponderada dos elementos.

¹ Os objetivos da dimensão específica serão resultado de estudo conduzido pela OGU junto às unidades do SisOuv e com colaboração das unidades da Rede Nacional de Ouvidoria.

QUADRO 2: PONTUAÇÃO DE NÍVEIS PARA OBJETIVOS E DIMENSÕES

Otimizado	$p = 4$
Sustentado	$3 \leq p < 4$
Básico	$2 \leq p < 3$
Limitado	$P < 2$

Fonte: elaboração própria

A fim de estabelecer o nível de um elemento, utilizam-se escalas. Estas escalas organizam cenários (respostas) possíveis para cada verificador em quatro níveis, polarizado de um menos maduro (limitado) a um mais maduro (otimizado).

Como o modelo se propõe a medir elementos de naturezas muito distintas, são três as tipologias de escala utilizadas, cada qual com uma metodologia própria de mensuração: (i) escala progressiva, (ii) escala situacional e (iii) escala qualitativa:

- **Escala progressiva** - Nos elementos de escala progressiva, há a agregação de componentes entre o nível limitado e o nível otimizado. Nesse caso, a gradação segue a mesma lógica em todos os elementos:

Inexistência do elemento analisado (limitado) -> existência do elemento (básico) -> existência e institucionalização do elemento (sustentado) -> existência, institucionalização e qualificação do elemento analisado (otimizado).

- **Escala situacional** - Nos elementos de escala situacional, não há agregação de componentes entre os níveis. Nesse caso, há uma gradação da própria situação objetiva da ouvidoria.

Ex: Escolaridade do titular – nível médio (limitado) -> ensino técnico (básico) -> ensino superior (sustentado) -> pós-graduação lato sensu ou strictu sensu (otimizado).

- **Escala qualitativa** – Nos elementos de escala qualitativa, há agregação de componentes entre o nível limitado e o nível otimizado, mas esses componentes variam de acordo com a natureza do elemento avaliado. A escala qualitativa é utilizada para verificar o incremento de qualidade de um produto ou processo.

Análise dos objetivos do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOUP)

Ao longo deste Referencial, apresentaremos as principais bases para a construção do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública agregadas por objetivo.

Dimensão Estruturante

Institucionalidade

Elementos associados

- Relevância Institucional; e
- Locus Organizacional.

Descrição

As ouvidorias públicas constituem canal de interação entre sociedade e Estado, na busca pela ampliação do acesso à informação, do direito à manifestação dos usuários dos serviços públicos e da justiça social. As ouvidorias buscam aprimorar a prestação dos serviços públicos e o combate à corrupção, visando a detectar possíveis falhas na condução das políticas públicas, atuando de maneira complementar também no controle da Administração Pública, como uma instância de integridade e promoção do controle social.

As ouvidorias representam uma significativa inovação institucional frente à rede de *accountability* existente em sistemas políticos modernos. Elas representam a ideia de “democracia aberta”, que pressupõe que a *accountability* eleitoral (isto é, a responsabilização de agentes políticos por meio do voto) não é um mecanismo suficiente para permitir que as pessoas efetivamente exerçam poder (LANDEMORE, 2020). As ouvidorias devem ser compreendidas como uma parte de um movimento maior de abertura de sistemas políticos,, que inclui por exemplo o estabelecimento de fóruns nacionais com cidadãos escolhidos aleatoriamente com a finalidade de estabelecer os valores fundamentais que devem servir de pilar para uma nova Constituição (como ocorreu na Islândia em 2010) ou a constante realização de referendos e plebiscitos, que têm o poder de estabelecer agendas de discussão frente às legislaturas (LANDEMORE, 2020). Nesse sentido, conforme o disposto no Manual de Ouvidoria da OGU (ANO), as Ouvidorias devem ser estruturadas em eixos consistentes de governança, legitimidade e autonomia técnica, e, preferencialmente, vinculadas ao nível estratégico da organização na qual estão inseridas. Ademais, a Controladoria-Geral da União (2017) define que as ouvidorias são essenciais para estruturação de um sistema de integridade pública efetivo, posto que exercem a função de receber e tratar denúncias de fraude e corrupção e, portanto, devem contar com o apoio e comprometimento da alta direção para promoção de um ambiente íntegro.

Dessa forma, o primeiro elemento deste objetivo busca identificar a institucionalização da unidade de ouvidoria, o seu nível de inclusão no processo de tomada de decisões sobre a gestão de serviços e políticas públicas do órgão, e a sua participação formal nas estruturas de governança estratégica do órgão ou entidade a que está vinculada.

Já o segundo elemento debruça-se sobre a forma como a unidade é incorporada no organograma da instituição. Tal elemento cumpre uma dupla função no modelo, pois ao mesmo tempo opera, de fato, como elemento e como evidência que nos permite inferir, dentro de determinadas circunstâncias:

1. O reconhecimento da unidade como instância de governança do órgão ou entidade; e
2. A visão estratégica institucional dos serviços como produto de grande relevância da instituição.

O Decreto Federal nº. 9.492/2018 determina que a unidade setorial de ouvidoria esteja, preferencialmente, subordinada diretamente à autoridade máxima da organização. Tal posicionamento se justifica diante da necessidade de a ouvidoria receber o suporte necessário para exercer suas funções com autonomia técnica, imparcialidade e legitimidade perante os demais dirigentes da instituição. O modelo, por sua vocação universal, entende que mais importante do que a vinculação imediata ou direta à autoridade máxima do órgão ou entidade é a minimização de camadas hierárquicas entre esta e a unidade e o acesso contínuo à alta gestão para comunicar potenciais melhorias na prestação dos serviços da instituição.

Capacidades e garantias da equipe

Elementos associados

- Rotatividade da equipe;
- Estabilidade da equipe;
- Escolaridade da equipe;
- Heterogeneidade da equipe; e
- Condutas.

Descrição

As capacidades e garantias da equipe estão associadas aos elementos de formação, estabilidade e condutas dos membros da ouvidoria, analisadas sob a ótica individual e, também, na perspectiva do desempenho coletivo, posto que se trata de função organizacional fundamental para o desempenho com excelência dos demais processos de ouvidoria.

A alta rotatividade das equipes mostra-se bastante dispendiosa para as organizações, governo e sociedade, em razão principalmente dos custos de capacitação, perda de eficiência e perda de memória organizacional. A literatura acadêmica há muito tempo aponta os malefícios de um alto nível de rotatividade de equipes em instituições privadas, com efeitos negativos sobre a capacidade da instituição de entregar os produtos que se propõe a entregar (BATT & COLVIN, 2011) Por outro lado, a ausência completa de rotatividade em uma equipe tampouco é desejável, pois novas pessoas podem trazer novas ideias, projetos e processos de trabalho. Por outro lado, outros estudos apontam vantagens estratégicas relativas em equipes que contam com altos índices de rotatividade, tais como uma elevada capacidade de adaptabilidade e resiliência (ALLEN; BRYANT; VARDOMAN, 2010).

Aprioristicamente não é possível definir níveis ótimos de rotatividade, visto que em dadas circunstâncias, um certo nível de rotatividade em um exercício poderá resultar em uma melhoria nas capacidades da equipe. Todavia, um índice alto de rotatividade averiguado ao longo de vários exercícios consecutivos representa risco considerável para a continuidade de processos e para a memória institucional. Nesse sentido, parte da literatura acadêmica tem argumentado que a relação entre performance institucional e rotatividade de trabalhadores segue uma curva em formato de “U” invertido: rotatividade muito elevada afeta negativamente a performance da instituição, mas rotatividade muito baixa tem o mesmo efeito, sendo que o ponto ótimo para a performance institucional está em algum ponto entre esses extremos (GLEBBEEK; BAX, 2004). Importa salientar que a rotatividade ampla perde relevância negativa quando outros mecanismos de controle estão adequadamente institucionalizados dentro da organização.

Para o Modelo, utiliza-se o índice de *turnover* ou de rotatividade, calculado segundo a seguinte fórmula:
$$\frac{[(\text{número de inclusões na equipe no último exercício}) + (\text{número de afastamentos no último exercício})]}{(\text{número de membros da equipe ao final do exercício})}$$

O índice de rotatividade nos apresenta não apenas uma visão sobre o tempo de permanência das pessoas na equipe, mas também um elemento relevante de experiência da equipe na realização dos processos como ativo institucional.

Assim, a rotatividade está relacionada com o aspecto de profissionalização da equipe de ouvidoria. Este conceito compreende um espectro amplo de matizes, e, no modelo, para além da experiência, ele também é mensurado por meio do nível de graduação dos membros da equipe.

A estabilidade conferida aos agentes públicos que atuam na ouvidoria, elemento também verificado no modelo, pode ter papel relevante na definição dos índices de rotatividade da equipe, sendo associada às premissas do Estado burocrático e da continuidade da prestação de serviços. Para além disso, nos permite uma visão sobre as capacidades para o exercício da autonomia técnica no curso dos processos da unidade.

Finalmente, o objetivo se debruça sobre os instrumentos de conformidade da gestão da conduta da equipe. As condutas a serem adotadas pela equipe de ouvidoria devem ser pautadas por princípios e valores fundamentais, baseados na ética, imparcialidade, autonomia funcional, moralidade, entre outros. No caso das ouvidorias públicas, há que se ter atenção às possibilidades de desvio de conduta, por serem o canal de recepção de denúncias. Essa função exige alto compromisso de confidencialidade da equipe e trata-se de medida indispensável à garantia da manutenção da integridade pública. (CGU, 2017).

Para a ouvidoria evidenciar maturidade otimizada nesse quesito, deverá apresentar instrumento formal, elaborado pela própria unidade de ouvidoria ou de aplicação ampla na organização, que defina as condutas desejáveis e vedadas a seus servidores, especialmente no atendimento e tratamento de informações recebidas, desenvolvido e atualizado periodicamente com a participação da equipe de ouvidoria.

Capacidades e garantias do titular

Elementos associados

- Escolaridade do titular;
- Garantias do titular;
- Critérios de nomeação do titular; e
- Acesso ao nível estratégico.

Descrição

As capacidades e garantias do titular que representa e realiza a gestão das ouvidorias públicas devem ser avaliadas a partir de regulamentos em que lhe são conferidas atribuições e prerrogativas que lhe assegurem autonomia técnica, conforme dispõe o Manual de Ouvidorias Públicas da OGU (2019). A escolha do ouvidor deve estar pautada em um perfil de conduta ética, aliada à capacidade de gestão e conhecimento técnico.

Ainda que seja impossível criar uma forma única de medir as capacidades do ouvidor, é possível lançar mão de elementos que possuem uma relevância crítica para defini-las. Um deles é o nível de escolaridade do ouvidor. Em diversos estudos sobre capacidades institucionais, a escolaridade é citada como elemento relevante para a qualificação da atividade desempenhada, dado o grau de responsabilidade do titular (TAYLOR, BERSCH; PRAÇA, 2017). Esse elemento foi também considerado no âmbito do Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE.

Entre as prerrogativas que influenciam a garantia de autonomia técnica estão aquelas relacionadas aos instrumentos de manutenção do cargo, os quais podem se dar por meio de mecanismos de supervisão exteriores à unidade. Corroborando a relevância do tema, cabe citar Nogueira (2006) que, ao analisar fatores que favorecem a continuidade de ações públicas em governos locais no Brasil, deu enfoque à questão da descontinuidade administrativa decorrente da alternância de gestão, que resultaria na perda de conhecimento acumulado (ou memória institucional), na reversão de avanços, na descrença ou desmotivação por parte dos envolvidos e em um possível desperdício de recursos públicos.

A existência de critérios claros e objetivos para nomeação e designação do ouvidor, por sua vez, deve estar, preferencialmente, formalizada em ato normativo. Tal previsão permitirá a comprovação da capacitação técnica, conhecimentos ou experiência em atendimento ao público, mediação de conflitos e demais atividades relacionadas às finalidades da Ouvidoria. Deve ainda estar fundamentada em critérios de probidade administrativa e na exigência de conduta ilibada para o exercício do cargo de ouvidor. Em especial, a definição prévia de requisitos para nomeação de ouvidor pode trazer consigo maior objetividade e imparcialidade ao processo de escolha, evitando favorecimentos pessoais.

O acesso ao nível estratégico está consubstanciado no entendimento de que a ouvidoria com nível alto de maturidade possui um canal direto de interlocução com o dirigente máximo do órgão, como já explorado quando tratamos do objetivo institucionalidade (I.I.I). As ouvidorias devem exercer suas funções com autonomia, imparcialidade e legitimidade perante os demais dirigentes da

instituição, como também para os dirigentes externos às instituições a ela vinculadas. Essa autonomia é fundamental para o exercício das competências da ouvidoria, bem como para contribuir para a correção de irregularidades e para o aperfeiçoamento da prestação do serviço público, fornecendo, diretamente, subsídios ao processo de tomada de decisão.

Planejamento e Gestão Eficiente

Elementos associados

- Planejamento operacional;
- Formação de competências;
- Eficiência na alocação de recursos;
- Segurança da informação; e
- Planejamento e execução orçamentária.

Descrição

O planejamento é o processo pelo qual se definem as estratégias para alcançar os objetivos, as metas e a visão de futuro de uma organização. Parte-se de uma avaliação dos problemas e oportunidades existentes no ambiente, e, a partir daí, são definidas ações para a consecução dos resultados desejados. Cada aspecto da ação governamental deve ser planejado: objetivos, políticas, organização, finanças e métodos de trabalho. Trata-se de um esforço contínuo visando a melhoria dos resultados. O planejamento ideal deve incorporar atos a curto, médio e longo prazo. Mesmo que contingências, sazonalidades, imprevistos e emergências afetem o trabalho das ouvidorias, um planejamento adequado pode ser necessário inclusive para que a ouvidoria consiga deslocar recursos e atenção para novos problemas. O modelo de maturidade considera essencial que a unidade de ouvidoria realize o *planejamento operacional* de suas atividades, com elaboração de um plano de ação anual, considerando os recursos humanos, orçamentários e logísticos disponíveis, relacionando-o ao planejamento estratégico do órgão a que estão vinculadas. Sem um adequado planejamento, a unidade de ouvidoria não tem como saber o que pretende atingir, nem o que deve fazer para melhorar a sua própria atuação, não sendo, portanto, capaz contribuir para o aprimoramento dos serviços públicos.

A fim de realizar o planejamento eficiente das ações da unidade, é importante que a ouvidoria possua meios que lhe permitam antever a disponibilidade de recursos para a execução de suas atividades e correto tratamento das obrigações a ela dirigidas. Além dos recursos de tecnologia da informação (TI), que são avaliados junto à infraestrutura, é essencial que a unidade possa compreender como se dará a oferta de orçamento e de força de trabalho ao longo do ano. Assim, somam-se a este objetivo elementos relacionados à formação de competências e ao orçamento, bem como conhecimento sobre o comportamento da demanda e a forma de alocação de tais recursos.

Integrada ao Planejamento Estratégico da organização, subsidiando a tomada de decisões, está a *gestão de riscos*. Os riscos são inerentes às atividades de qualquer organização, podendo comprometer o cumprimento de seus objetivos. Segundo Ribeiro (2020), o gerenciamento de riscos envolve, inicialmente, o *mapeamento dos riscos*, isto é, a identificação de potenciais eventos adversos que, caso se materializem, poderão impactar negativamente os resultados operacionais, classificando-os segundo a probabilidade de sua ocorrência e o dano potencial que podem acarretar.

Riscos podem ser definidos como a “probabilidade de que um evento pode resultar em perdas mensuráveis” (BREMNER; KEAT, 2009). Riscos são avaliados em termos de *probabilidade de ocorrência e impacto em caso de ocorrência*. Organizações tendem a ser vulneráveis a riscos ao desenvolverem rotinas de trabalhos e processos muito específicos, que frequentemente ignoram o que não conhecem ou não sabem. Tendo em vista esses fatores, riscos são difíceis de medir, de administrar ou antecipar, sendo por vezes ignorados por instituições públicas, e ao mesmo tempo constituem grandes desafios para instituições públicas e privadas” (BREMNER; KEAT, 2009). Assim, torna-se imprescindível a definição de medidas de mitigação dos riscos e um plano de contingência para lidar com sua ocorrência.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal implementem um processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos. Entre as diretrizes desse processo estão a utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento, e a utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais. Assim, o Modelo de Maturidade preconiza que a unidade de ouvidoria institua rotinas para mapeamento e monitoramento de riscos, prevendo a implementação de medidas destinadas à mitigação destes, bem como a definição de um plano de contingência caso se materializem.

Outro aspecto crucial do planejamento e da gestão eficiente diz respeito à capacidade de planejar, obter e executar o orçamento no âmbito de uma ouvidoria. Assim, o modelo de maturidade considera ótima a condição da ouvidoria que conta com dotação específica no orçamento do órgão a que se vincula, e na qual os recursos previstos são suficientes para a realização das ações estabelecidas em seu plano de ação anual ou plano operacional. Disso se segue que as ouvidorias de nível otimizado devem ser capazes de propor seu orçamento anual e executar suas despesas, havendo previsão orçamentária específica ou alocação nos planos internos do órgão, que poderão estar vinculados diretamente a unidade ou a programas ou projetos executados pela unidade.

Além da previsão de recursos financeiros, o adequado dimensionamento dos recursos humanos é outro elemento do planejamento e da gestão eficiente de uma unidade de ouvidoria madura. Por um lado, a insuficiência de recursos humanos pode gerar disfunções, como gargalos, filas e atrasos no atendimento; por outro, o excesso de pessoal acarreta desperdício de recursos humanos e conseqüente prejuízo à administração pública. Considerando que os recursos públicos e a disponibilidade de pessoal capacitado são escassos, o planejamento da força de trabalho torna-se ainda mais importante, a fim de prover os cidadãos com serviços públicos de qualidade e sem interrupções de atendimento (SERRANO, MENDES e ABILA, 2019).

Muitas ouvidorias públicas são caracterizadas pela sazonalidade da evolução de suas demandas, diretamente relacionadas ao cronograma de políticas ou programas executados pelo órgão a que são vinculadas, apresentando picos e variações ao longo do ano. Por exemplo, é natural que uma unidade universitária se encontre com picos definidos de demanda no período de matrícula. Ter essa informação em mente é fundamental para compreender como planejar a execução de projetos específicos no âmbito daquela unidade. O modelo proposto estabelece níveis de maturidade conforme a ouvidoria realize rotinas para mapeamento do volume de demandas da ouvidoria, sua evolução ao longo do tempo, acompanhada de estratégias de realocação, ampliação ou redução de pessoal, quando necessário, bem como desenvolva iniciativas de modernização tecnológica nos processos de trabalho a fim de garantir uma gestão mais eficiente da força de trabalho.

Um dos objetivos do planejamento é a busca constante pelo aprimoramento da qualidade dos serviços prestados, visando a satisfação do usuário. Para isso, investimento em capacitação dos servidores é crucial.

O modelo de maturidade utiliza o conceito de “gestão por competências”, que orienta esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização, as competências necessárias para alcançar seus objetivos. O desafio consiste em identificar as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) críticas para o sucesso de uma ouvidoria, identificar as eventuais lacunas existentes no corpo de colaboradores e desenvolver uma estratégia com o objetivo eliminá-las ou minimizá-las. No nível inicial, as capacitações são oferecidas *ad hoc*, de forma esporádica, dependendo de pedidos de servidores ou do seu oferecimento por parte de outras instituições. No nível sustentado, existe uma política de capacitação, com alocação de recursos para essa finalidade, que proporciona cursos, seminários ou outros eventos de treinamento, mas sem realizar um mapeamento das competências existentes e daquelas em que há carência na ouvidoria. No nível otimizado, a oferta de treinamento é planejada estrategicamente, de acordo com um levantamento das competências cuja necessidade foi sentida.

Infraestrutura e Acessibilidade

Elementos associados

- Infraestrutura tecnológica;
- Infraestrutura de base de dados;
- Infraestrutura física;
- Acessibilidade tecnológica;
- Experiência do usuário

Descrição

Uma infraestrutura adequada de atendimento, bem como tecnologias de informação, comunicação e de dados modernas e suficientes, são elementos essenciais de um serviço de ouvidoria efetivo. Sem os recursos de suporte necessários, uma ouvidoria terá limitações significativas para contribuir para o aprimoramento da governança pública, que é a essência da ideia de maturidade que o MMOuP busca avaliar. O modelo de maturidade avalia a infraestrutura e a acessibilidade dos pontos de vista físico e tecnológico.

Do ponto de vista físico, um serviço de ouvidoria madura deve contar com um espaço adequado, acessível, bem-sinalizado e seguro para o atendimento presencial, próximo à entrada do respectivo prédio, em local de fácil acesso e visibilidade. Este espaço deve ser capaz de garantir um acolhimento privativo e de forma a salvaguardar a identidade do manifestante. Por essa razão, o modelo considera como nível ótimo a existência de um espaço específico e bem-sinalizado, conforme recomenda o Manual de Ouvidoria Pública da CGU (2019). O espaço físico de atendimento deve contar também com mobiliário mínimo, equipamentos (telefones, computadores, impressoras) e infraestrutura de conexão.

O acesso e segurança ao usuário do serviço público é um direito previsto no art. 5º da Lei nº 13.460/2017. O mesmo artigo prevê ainda que a manutenção de instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento.

O Manual de Ouvidoria Pública da CGU (2019) enfatiza que o uso de ferramentas tecnológicas é essencial para que a Ouvidoria possa atender ao usuário de maneira rápida e segura. É muito importante que a Ouvidoria disponha de sistema informatizado por meio do qual possa receber manifestações, registrar as manifestações recebidas em outro canal de atendimento, acompanhar os andamentos e registrar as respostas em tempo hábil, mantendo o usuário informado acerca do estado- da sua manifestação. Isso é importante para organizar a tramitação e facilitar a utilização das informações e dados que subsidiam o aprimoramento da gestão e dos serviços públicos prestados.

No nível mais alto de maturidade, a ouvidoria conta com um sistema próprio para gestão de processos e de informação, com *webservices* ou barramento necessário ao compartilhamento de informações com outros sistemas, se necessário. A existência de um sistema próprio, adaptado às necessidades específicas da atividade de ouvidoria, é considerado melhor do que a utilização de um sistema genérico para gestão de processos que não possua requisitos relativos à gestão dos fluxos e das informações que compõem o processo de ouvidoria.

Em relação ao armazenamento da informação, o modelo de maturidade atribui nível otimizado a ouvidorias cujas informações são armazenadas em bases de dados em data centers ou nuvem que lhe garantam segurança, a fim de que sejam instrumentos de governança da unidade de ouvidoria. De acordo com a OCDE (2018), a integração constante de novas tecnologias (computação em nuvem, redes sociais, tecnologia móvel) na vida cotidiana de governos e cidadãos está dando origem a novas formas de engajamento público e a um novo ambiente de governança. A mudança para um modelo de governo digital está conduzindo a uma “governança em rede”, mais colaborativa e participativa, envolvendo todos os atores da sociedade na criação de valor público.

Quer em meio físico, quer em meio virtual, o Modelo expressa, também, preocupação com a acessibilidade aos meios de manifestação. No meio físico, cabe observar que a Constituição Federal determina a obrigatoriedade da adaptação de edifícios de uso público a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (art. 244).

O art. 3º da Lei nº 13.146/2015, que trata da inclusão das pessoas com deficiência, define acessibilidade como a possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

As exigências e requisitos relacionados ao espaço físico devem ser espelhadas nos espaços digitais de atendimento, que devem proporcionar aos usuários a mesma segurança, privacidade e conforto. É preciso, portanto, que a ouvidoria esteja sempre atenta a novas tecnologias e instrumentos de atendimento digital.

Além da infraestrutura física, a acessibilidade também cumpre um importante papel na avaliação dos meios digitais de acesso. Para tanto, o modelo avalia a existência e a qualidade dos meios digitais disponíveis para que usuários interajam com a unidade de ouvidoria. Importa salientar que este elemento inclui um componente de conformidade ao Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), que serve como referência para o desenvolvimento e a adaptação de conteúdos digitais do governo federal, com o foco em acessibilidade. O eMAG tem como base as recomendações internacionais contidas *Web Content Accessibility Guidelines*.

Acessibilidade e usabilidade são conceitos que dialogam dentro deste objetivo. Se os elementos de *infraestrutura física* e de *infraestrutura e acessibilidade tecnológica* englobam o primeiro conceito, o segundo conceito é aprofundado no elemento *experiência do usuário*. A usabilidade de um

instrumento incorpora a facilidade com que um usuário consegue utilizá-lo para executar uma tarefa. Ou seja, enquanto a acessibilidade busca criar condições para que qualquer pessoa possa utilizar uma ferramenta, a usabilidade busca tornar a ferramenta mais adequada para que um determinado tipo de usuário consiga utilizá-la.

Conhecer o usuário é, portanto, uma premissa da utilização dos métodos que incorporam a experiência do usuário para o desenvolvimento de ferramentas. Por conhecer o usuário, depreende-se conhecer as características do seu perfil que são mais relevantes para a interação, bem como as expectativas que ele tenha para com o resultado da interação. No caso das ouvidorias, o usuário é, em grande medida, representado pelos públicos potenciais dos serviços prestados pelo órgão ou entidade a que ela esteja vinculada. Nesse sentido, o nível otimizado inclui rotinas de coleta de informações acerca de tais perfis e eventuais alterações nestes perfis, e processos estruturados para que tais informações sejam utilizadas como insumo para a produção das ferramentas destinadas a coordenar as interações entre esses usuários e a ouvidoria.

Dimensão Essencial

Governança de Serviços

Elementos associados:

- Mapeamento de serviços;
- Monitoramento da Carta; e
- Transparência do serviço

Descrição

O art. 5º da Lei nº 13.460/2017 define que o usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, especificando as diretrizes que devem ser observadas pelos agentes públicos em sua entrega. É responsabilidade da organização que os serviços e produtos alcancem o resultado pretendido, representando respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público, e que modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Conforme o Censo do Serviço Público (BRASIL, 2018), realizado pelo Ministério da Economia e pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), serviços públicos de atendimento são processos normatizados que realizam a entrega de um produto ou benefício a um usuário, diretamente ou por meio de intermediários, a partir de uma ou mais interações entre poder público e usuários.

Em termos práticos, o processo de prestação do serviço público decorre de ao menos uma interação, presencial ou não, entre o usuário e a instituição pública ou seus representantes, com vistas ao processamento de uma demanda e uma entrega específica ao usuário.

A caracterização de cada uma dessas interações pressupõe a presença dos seguintes atributos:

- a) Padronização e Governança: obediência a um processo normativo para atendimento do usuário. Definição prévia das regras e dos procedimentos do processo de prestação por um órgão responsável, mesmo que não o execute diretamente.

- b) Individualização: atendimento a um usuário final individualizado, podendo ser uma pessoa física ou jurídica de direito público ou privado.
- c) Impacto: mudança entre a situação anterior e posterior à prestação do serviço do usuário.
- d) Competência: relacionamento entre a prestação do serviço e a atividade-fim da instituição.
- e) Interação: envolvimento da instituição pública com o usuário, ou seu representante, por meio de um canal de atendimento, seja ele presencial ou não.
- f) Suficiência: essa atividade encerra-se com a prestação de um serviço ou entrega de um produto ao usuário não requerendo a complementação por processos posteriores.
- g) Finalidade: garantia de um *direito ou a prestação de um dever ao usuário*.

Para a efetiva prestação do serviço, o Guia de Edição de Serviços do Portal Gov.br (BRASIL, 2020) menciona ainda a necessidade de definição de um processo padrão, ou seja, um passo-a-passo a ser seguido por todos os usuários que desejam obter o resultado do serviço.

O objetivo da Governança de serviços visa verificar a existência de meios ou mecanismos internos à instituição que permitam a coordenação do processo de tomada de decisão relacionado à formulação, execução e avaliação de serviços por ela prestados. Nesse ambiente, a Ouvidoria possui papel fundamental ao oferecer uma visão sistêmica dos serviços, consolidar e incorporar a percepção dos usuários dos serviços do órgão e zelar pelo cumprimento dos compromissos de qualidade previstos na Carta de Serviços e pela aderência aos normativos de proteção aos usuários.

Desta forma, o nível ótimo de maturidade do elemento **Mapeamento de Serviços** foi definido com a institucionalização da participação da ouvidoria no levantamento e avaliação dos serviços da instituição, visando contribuir para a sua efetividade, em consonância com o disposto no art. 13 da Lei nº 13.460/2017. Cabe ainda à ouvidoria propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços existentes, baseando-se nos dados obtidos junto aos usuários, na medida em que se constitui como canal de recebimento das manifestações do cidadão.

Os serviços mapeados pela instituição devem estar dispostos na Carta de Serviços ao Usuário, que tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas e prazos de acesso a esses serviços, seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

A ouvidoria deve acompanhar a prestação dos serviços, a fim de contribuir para sua efetividade, conforme previsto na Lei nº 13.460/2017. Assim, o nível de excelência referente ao **Monitoramento da Carta** contempla a importância de a ouvidoria sistematizar e analisar dados coletados junto aos usuários, com metodologia formalizada, na avaliação da aderência da execução do serviço aos parâmetros definidos na Carta de Serviços. Destaque-se ainda que o Decreto n. 9.492/2018, que regulamenta a lei no âmbito da Administração Pública Federal e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (SisOuv), traz como competência das unidades setoriais do SisOuv processar as informações obtidas por meio das manifestações recebidas e das pesquisas de satisfação realizadas para avaliar os serviços públicos prestados, em especial sobre o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento estabelecidos na Carta de Serviços ao Usuário. Atuando ainda como um instrumento estratégico de gestão, a Ouvidoria deverá encaminhar aos gestores questões relevantes identificadas, recomendando

a implantação de mudanças que visam a melhoria contínua dos serviços e o acompanhando da execução de providências por eles adotadas.

Quanto à **Qualidade da informação**, o Manual de Ouvidoria Pública da Controladoria-Geral da União (2019) destaca, ainda, a importância da divulgação do serviço público, dando conhecimento ao cidadão, acerca da existência do serviço e das informações sobre o que precisa ser feito para obtê-lo, demonstrando prazos e condições de acesso. Desta forma, foi definido como competência esperada da ouvidoria o monitoramento da transparência da Carta de Serviços, confirmando sua atualização, a partir dos dados obtidos junto ao cidadão.

Transparência e prestação de contas

Elementos associados:

- Controle Social;
- Transparência de desempenho; e
- Contabilização de benefícios;

Descrição

Uma cultura de governo aberto exige a aplicação de princípios de transparência, integridade, *accountability* e participação das partes interessadas no próprio funcionamento de uma instituição. O relatório da OCDE *Open government: the global context and the way forward*, mostra que países que optam por implementar princípios de governo aberto, principalmente no sentido de uma maior transparência e prestação de contas ao cidadão, colhem resultados na forma de um aumento da confiança do público, uma governança mais eficiente e eficaz, e até mesmo maior crescimento econômico (OCDE, 2016).

Pela sua posição como instituição tradicionalmente próxima dos cidadãos, bem como pela sua regularidade e contato direto com eles, o governo aberto faz parte da essência de um serviço maduro de ouvidoria. As ouvidorias podem servir como referência ao aplicar uma cultura de governo aberto ao seu próprio funcionamento, contribuindo para a maior eficiência e eficácia no cumprimento de sua missão e aumentar a confiança em suas instituições, tornando-se mais transparentes, responsáveis e responsivas às demandas dos cidadãos, sem descuidar da proteção a informações com restrição de acesso. Além disso, uma participação mais ampla das partes interessadas – sociedade civil, academia e cidadãos – pode ajudar as ouvidorias no aprimoramento da precisão e da relevância de suas recomendações, fornecendo ideias para soluções alternativas para as necessidades dos usuários dos serviços públicos, que de outra forma passariam despercebidas pela gestão.

Dessa forma, o presente objetivo busca avaliar a maturidade do serviço de ouvidoria em relação aos princípios de um governo aberto, especificamente nas dimensões de transparência e prestação de contas, a partir de três elementos, explicados abaixo.

Em relação ao controle social, o modelo de maturidade quer saber se a ouvidoria disponibiliza ferramentas de avaliação da satisfação dos usuários em relação ao atendimento por ela prestado. A Lei nº 13.460, de 2017, estabelece em seu art. 23, I e II, que os órgãos e entidades públicos deverão avaliar os serviços prestados quanto à satisfação do usuário com o serviço prestado e a qualidade do atendimento. É uma boa prática de governança que a Ouvidoria colha informações, de forma periódica ou continuada, sobre o nível de satisfação dos usuários com o seu atendimento. Parte-se

da premissa de que a Ouvidoria presta um serviço de alta relevância, que oferece à população atenção a questões de interesse individual ou coletivo, tais como acesso a informações públicas ou encaminhamento de denúncias, e que, portanto, também deve buscar atingir níveis crescentes de qualidade e satisfação do usuário.

Existem diversos instrumentos que podem ser utilizados para a obtenção de informações dos usuários, como livros e caixas de sugestões, interações digitais, centrais telefônicas de atendimento, abordagem direta por pesquisadores, entre outros. Com o desenvolvimento da tecnologia, surgiram ferramentas mais ágeis para mensurar a satisfação do usuário. A internet viabilizou sua interação com o Estado por meio de sistemas eletrônicos de ouvidorias, a implantação de pesquisas de satisfação antes, durante e depois da prestação de serviço, além do aumento da capacidade de coleta, armazenamento e análise de dados, que pode tanto ser descritiva como preditiva.

Os níveis são escalonados de acordo com três fatores: (1) a disponibilização de ferramentas para a mensuração da satisfação do usuário com relação ao atendimento prestado pela ouvidoria; (2) existência de procedimento formalizado e periódico de análise destes dados; e (3) monitoramento de providências adotadas em decorrência destas análises e dos resultados da implantação de tais providências. Parte-se da premissa de que pesquisas de satisfação do usuário são um poderoso *input* que pode ser utilizado em diferentes etapas do ciclo da política pública – planejamento, execução e avaliação de resultados – de modo a ser de fato utilizada para promover melhorias progressivas de qualidade dos serviços públicos e não algo que se faz apenas por fazer (OCDE, 1998). No nível otimizado de maturidade, os três fatores encontram-se devidamente formalizados e são utilizados periodicamente. Nos níveis mais baixos estão ausentes um ou mais fatores.

A *transparência de desempenho* é outro aspecto de um governo aberto. Para que a avaliação de políticas públicas cumpra seu papel de aprimorar a atuação do Estado brasileiro, é importante que exista transparência em sua divulgação. De fato, as pesquisas podem subsidiar os processos de tomada de decisão, trazendo informações e dados sobre os usuários, suas necessidades, grau de satisfação, imagem e confiança institucional, entre outros aspectos. No entanto, as avaliações de desempenho e de qualidade dos serviços públicos, assim como as pesquisas de satisfação, não se destinam apenas para o consumo interno da instituição. A participação dos usuários na avaliação dos serviços públicos ocorre em virtude de eles serem titulares de direitos, incluindo a prestação de serviços públicos de qualidade e de participação em sua gestão. Os serviços públicos devem ser avaliados tendo não só do ponto de vista do atendimento às demandas individuais de usuários “clientes”, mas também do seu impacto na cidadania e na promoção de direitos.

Nesse sentido, a Lei nº 13.460, de 2017, prevê a divulgação dos relatórios de gestão da ouvidoria integralmente na internet. Os relatórios devem ser compostos de, no mínimo, os seguintes elementos: 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.

Assim, a transparência é um dos princípios fundamentais da governança pública, pois cumpre função importante no escrutínio das abordagens utilizadas e dos resultados encontrados nas avaliações realizadas, na medida em que sua disseminação propicia exame crítico por parte de outros atores da sociedade (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA et alii, 2018). Os indicadores de desempenho dos serviços públicos também podem ser usados para aumentar a *accountability* das organizações do setor público. Em vários países da OCDE, as Cartas de Serviços ao cidadão publicam os indicadores de desempenho e de satisfação dos usuários. Tais informações podem ser apropriadas pela imprensa, por pesquisadores e pela sociedade em geral, aumentando a pressão

política sobre as autoridades públicas e melhorando a consciência dos cidadãos sobre a atuação das instituições públicas (OCDE, 1998).

O modelo de maturidade considera ideal que a ouvidoria produza, com periodicidade definida em instrumento formal, relatórios quantitativos e qualitativos de seu desempenho, analisando as ações realizadas, e que lhes dê transparência no sítio da instituição a que é vinculada. Níveis inferiores de maturidade caracterizam-se pela ausência de definição da periodicidade dos relatórios de desempenho ou pela falta de divulgação desses relatórios.

Existe conjunto extenso de meios disponíveis para a contabilização de resultados da atuação de uma unidade de ouvidoria. Se a satisfação, o desempenho em prazos e a resolutividade são indicadores que privilegiam a percepção do usuário sobre tais resultados, muitas vezes permitindo inferências sobre a efetividade das ações da unidade, a contabilização de benefícios, quer sejam financeiros ou não financeiros, oferece uma dimensão objetiva, facilmente comunicável à gestão, sobre essas ações. A contabilização de benefícios é metodologia oriunda originalmente dos sistemas de controle interno, que, estando em uma posição não diretamente relacionada às áreas finalísticas das instituições, necessitava meios para apresentar resultados em modos que dialogassem com os dados das demais áreas. Benefícios financeiros são aqueles que podem ser representados monetariamente, inclusive os decorrentes de recuperação de prejuízos, e benefícios não-financeiros são os que, embora não passíveis de representação monetária, demonstram um impacto positivo na gestão de forma estruturante, tais como melhoria gerencial, simplificação e desburocratização administrativa, aprimoramento de normativos e processos, ou incremento da credibilidade institucional. A título de referência, a Portaria CGU nº 2.718, de 16 de agosto de 2019, estabelece a sistemática de quantificação e registro de benefícios das atividades executadas pela Ouvidoria-Geral da União. O modelo de maturidade estabelece os níveis de acordo com a existência de registro de benefícios financeiros e não-financeiros (nível inicial), a existência de uma metodologia de quantificação e evidenciação desses benefícios (nível sustentado) e a divulgação dessas informações tanto interna quanto externamente (nível otimizado).

Processos essenciais

Elementos associados:

- Processo de tratamento de manifestações;
- Processo de tratamento de ouvidoria interna;
- Atendimento;
- Proteção ao denunciante;
- Procedimento de realização de resolução pacífica de conflitos;
- Análise preliminar;
- Linguagem e adequação de respostas;
- Acompanhamento da conclusão da apuração de denúncias; e
- Acompanhamento efetivo de manifestações.

Descrição

Visando à realização dos seus objetivos institucionais e execução das atribuições previstas em lei, a ouvidoria efetua um conjunto de ações e atividades interrelacionadas, também denominados processos, que são realizados com a finalidade de permitir a entrega dos produtos e resultados esperados pela sociedade.

O mapeamento dos processos está em consonância com as diretrizes da governança pública, previstas no Decreto nº 9.203, de 2017, que prevê a combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração da organização, para informar, dirigir, administrar, avaliar e monitorar atividades organizacionais, com o intuito de alcançar os objetivos e prestar contas dessas atividades para a sociedade.

Os processos identificados no âmbito das ouvidorias precisam ser formalizados e normatizados, de forma que seja garantida a sua continuidade e de modo que alterações na gestão não repercutam de forma significativa em soluções de continuidade nos processos.

O mapeamento dos processos permite ainda a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude.

Como já referenciado ao objeto 1.4, a definição dos processos pressupõe ainda estabelecer mecanismos permanentes de gestão de riscos a estes inerentes, direcionado e monitorado pela alta administração, com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos, fornecendo segurança razoável quanto à realização dos objetivos institucionais.

O MMOuP adota, no que se refere à gestão de processos, escalonamento de níveis que guardam correlação com *Business Process Maturity Model* (BPMM), limitando-se a reduzir a quantidade de níveis nele existente, de 5 para 4 níveis.²

Quanto aos procedimentos inerentes à execução dos macroprocessos anteriormente mencionados (**Atendimento, Proteção ao denunciante, Processo de realização de resolução pacífica de conflitos; Análise preliminar; Linguagem e adequação de respostas, Acompanhamento da conclusão de denúncias; Acompanhamento efetivo de manifestações**), os níveis de excelência considerados no modelo preveem que sejam executados mediante modelos predefinidos e formalizados, seguindo os pré-requisitos de formalidades dos processos nos quais estão inseridos.

Para os procedimentos descritos a seguir, são acrescentados aspectos específicos de natureza qualitativa, quais sejam:

Para o **Atendimento** é incluída a necessidade de conhecimento dos procedimentos por toda a equipe que realiza o contato com o público, permitindo a manutenção da qualidade dos serviços ao longo do tempo. Consoante Cartilha Orientações para o Atendimento ao Cidadão nas Ouvidoria Públicas da Controladoria-Geral da União (2019), a permanência do padrão de qualidade é que leva à conquista da confiabilidade.

Quanto à **Proteção ao Denunciante**, o modelo prevê a divulgação interna e externa do procedimento, considerando-se que o Decreto nº 10.153/2019 prevê, no âmbito do Poder

² : Nível 5 (otimizado): é aquele que possui um gerenciamento completo, padronizado, escalável e controlado. A força desse processo encontra-se em alocar esforços para atingir os resultados almejados pela organização; Nível 4 (gerenciado): é aquele que, além da padronização possui a capacidade de ser medido e controlado estatisticamente o que favorece a previsão de possíveis problemas, pois seu comportamento é conhecido; Nível 3 (integrado): são aqueles que possuem rotinas pré-estabelecidas e escaláveis baseadas nas melhores práticas constatadas; Nível 2 (infraestrutura): os processos já possuem padrões de execução, porém não são procedimentos estabelecidos; ou seja, dependem muito da experiência dos profissionais; Nível 1 (inicial): é aquele que acontece de maneira imprevisível.

Executivo federal, que todos os agentes públicos da instituição, mesmo que não desempenhem funções de ouvidoria não poderão dar publicidade ao conteúdo da denúncia ou a elemento de identificação do denunciante. Cabe destacar que há comando semelhante na Resolução nº 3/2019, da Rede Nacional de Ouvidorias, que aprovou a Norma Modelo sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciantes.

Quanto à **análise preliminar**, que tem por objetivo avaliar a existência de requisitos que amparem a apuração da denúncia pelo órgão ou entidade, o nível ótimo previsto no modelo inclui as ações consideradas boas práticas pelo Manual de Ouvidoria Pública da Controladoria-Geral da União (2019).

No elemento **linguagem e adequação de respostas**, o nível ótimo prevê que a ouvidoria, em seu papel de intermediadora entre o seu órgão e o cidadão, revise as respostas a serem encaminhadas, com aderência ao disposto no inciso XIV, art. 5º do Decreto nº 13.460/2017.

Em relação ao elemento **Acompanhamento da conclusão de apurações de denúncias**, é importante que a ouvidoria conte com mecanismos para receber dos órgãos de apuração as informações relativas à conclusão de processos apuratórios decorrentes das denúncias encaminhadas. Em que pese geralmente se tratar de uma etapa posterior à resposta conclusiva dada ao manifestante, a informação dos resultados ao denunciante é uma medida fundamental para a credibilidade do canal, contribuindo para a efetividade de uma política de integridade e combate à corrupção.

Em relação ao **Acompanhamento efetivo de manifestações**, cabe observar que o artigo 7º da Lei nº 13.460/17 estabelece que o usuário de serviços públicos tem direito à obtenção de informações sobre a situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado. Segundo o artigo 12 da mesma lei, a efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende, entre outras etapas, a ciência dos usuários sobre a decisão administrativa final. Dessa forma, uma ouvidoria madura possui meios que possibilitam a rastreabilidade das medidas adotadas em decorrência da manifestação recebida, mantendo rotinas formalmente instituídas de acompanhamento destas, sendo o manifestante informado acerca da sua conclusão e resultado.

Gestão estratégica de informações

Elementos associados

- Armazenamento de informações;
- Perfil dos manifestantes;
- Análise de dados; e
- Produção de informação estratégica.

Descrição

A governança pública pressupõe a implementação de mecanismos de liderança, estratégia e controle, visando a avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas. As diretrizes para governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional encontram-se bem definidas no Decreto nº 9.203, de 2017. Por outro lado, para que se possa avaliar as capacidades de uma organização oferecer respostas efetivas e úteis às demandas da sociedade, por meio dos serviços públicos, é necessário um sistema de informações de qualidade.

No âmbito das ouvidorias, que atuam como um promotor de trocas de informações entre gestão e usuários, a capacidade da unidade oferecer informações adequadas ao órgão e entidade a que esteja vinculada e, desta forma, influir estratégica e efetivamente no posicionamento da instituição como prestadora de serviços públicos está diretamente relacionada a uma gestão planejada e eficiente de informações direcionada a resultados úteis às instâncias responsáveis pela tomada de decisão.

Uma gestão estratégica de informações perpassa aspectos desde a coleta do dado, o armazenamento, a análise, o compartilhamento e a eliminação do dado – etapas estas todas direcionadas a uma finalidade clara e evidente para ouvidores e gestores.

Diante do exposto, quanto ao **Armazenamento de Informações**, no nível ótimo da maturidade da ouvidoria cumprem-se requisitos que dão suporte à utilização e publicação dos dados, como existência de base única ou interoperável, que permita a recuperação de metadados específicos de conjuntos de dados, em formato adequados para divulgação e às necessidades dos processos decisórios da instituição.

O elemento **perfil dos manifestantes** define como otimizada a ouvidoria que consegue obter, de forma segura, informações relevantes sobre o perfil do manifestante, permitindo a avaliação da adequabilidade dos serviços prestados pela instituição às suas necessidades e dos canais disponibilizados pela própria ouvidoria. Nesse elemento, voltamos à avaliação da usabilidade, objeto de medição do elemento 1.5.5. Naquele, avaliamos a forma como os dados coletados e o conhecimento sobre usuários em potencial poderiam determinar aspectos relevantes do desenvolvimento das ferramentas e instrumentos de interação entre ouvidoria e usuários. Aqui, a ênfase do elemento repousa não mais sobre os dados de perfil dos usuários em potencial, mas sim nos dados de perfil dos manifestantes que recorrem à ouvidoria para relatar problemas ou, eventualmente, méritos do processo de relacionamento com o serviço prestado pelo órgão ou entidade a que ela está vinculada. Trata-se da capacidade de uma unidade de relatar ao gestor que uma política ou serviço específico, desenhada para um público específico, apresenta determinado problema recorrente para um determinado estrato deste público específico.

No que se refere à **Análise de dados** o modelo avalia se a o tratamento dos dados obtidos pela ouvidoria é realizado com base e metodologia científica predefinida e de acesso aberto, permitindo uma análise de dados parametrizada, replicável a qualquer tempo, e que traz resultados que podem ser comparados ao longo do tempo. Na definição desta metodologia deve participar não só a ouvidoria, mas também os gestores responsáveis pela tomada de decisão.

Por fim, em **Produção de informação estratégica** é verificada a utilização dos dados coletados e tratados como ferramenta de gestão, nos termos do art. 13 da Lei 13.460/2017. Desta forma, é considerado se a ouvidoria elabora, anualmente o Relatório de Gestão de que tratam os artigos 14 e 15 da Lei 13.460/2017 e se existem rotinas estabelecidas para dar conhecimento, aos gestores dos serviços, das informações gerenciais decorrentes das análises dos dados obtidos junto ao usuário do serviço público.

Dimensão Prospectiva

Busca ativa de informações

Elementos associados

- Capacidades para pesquisa;
- Mobilização ativa junto aos usuários.

Descrição

É notável nos últimos anos o reconhecimento crescente da missão e do papel das ouvidorias públicas perante a sociedade, evidenciando sua importância no fomento da percepção do cidadão como um sujeito ativo no polo da cidadania, das contribuições da participação e do controle social à administração pública, e da relevância do seu alinhamento juntos aos gestores públicos. A Lei n. 13.460, de 2017, é um marco normativo importante ao apresentar um capítulo específico sobre as atribuições e deveres das ouvidorias públicas, ressaltando seu papel na promoção da participação social, no aprimoramento da gestão pública e dos serviços públicos.

O Manual de Ouvidoria Pública (CGU, 2019) expressa com clareza o papel prospectivo da ouvidoria no setor público:

Quando a Administração Pública enxerga as pessoas apenas como destinatárias das políticas e serviços públicos, há grande risco de que decisões sejam tomadas sem levar em consideração a opinião dos seus usuários e sem se submeter ao controle social. Para a melhoria contínua dos produtos entregues pela Administração Pública, portanto, é imprescindível incentivar a participação dos usuários na gestão dos serviços públicos e na formulação de decisões que afetem as políticas públicas. A busca ativa de informações tem sido apresentada como ferramenta de participação social e de aprimoramento da gestão pública. (p.6)

Portanto, quando a ouvidoria apresenta de forma estratégica as informações e demandas do cidadão para os gestores e instâncias de apuração, agindo como instrumento de participação social que não se limita a esperar que o cidadão busque a ouvidoria, mas que também busca os indivíduos nos espaços onde de fato a vida acontece, realizando uma intermediação mais fluida e efetiva entre a sociedade e o Estado, evidencia-se uma dinâmica de Ouvidoria Ativa.

Ainda segundo o Manual de Ouvidoria Pública (2019), cabe observar a obrigatoriedade trazida pela Lei nº 13.460/17 da realização de pesquisas de satisfação junto aos usuários de serviços públicos e a importância dessas pesquisas para a instrução das decisões administrativas e de gestão no âmbito do setor público.

Ao atuar de forma proativa, a ouvidoria tende a aproximar-se de um modelo de gestão por projetos, o que justifica o uso de um modelo de maturidade em gestão de projetos como base para a arquitetura de parte substancial dessa dimensão.

No que se refere à modelagem das escalas progressivas, a dimensão prospectiva baseia-se no MMGP para a verificação da maturidade de ouvidoria pública de modo a possibilitar aos gestores identificar o estágio atual e planejar o desenvolvimento de suas unidades de ouvidoria, respeitando as peculiaridades locais. Considerando que o papel proativo que se espera da ouvidoria pública e, portanto, a existência de uma dimensão prospectiva, a busca ativa de informações junto aos usuários é

um objetivo a ser atingido enquanto ferramenta de participação social e de aprimoramento da gestão pública. Nesse sentido, observa-se a importância da verificação de dois elementos relacionados a capacidade de busca ativa de informações junto aos usuários: a **capacidade para pesquisa** e a **mobilização ativa juntos aos usuários** e alinhada com gestores. A maturidade de uma ouvidoria pode ser verificada pela evidência ou não de atividades técnicas, metodológicas e comunicacionais, realizadas de modo institucional, transparente e sistematizado, a partir do engajamento dos usuários de serviços públicos e dos gestores públicos em sua dimensão prospectiva, gerando, portanto, informações de qualidade a serem reportadas aos gestores e voltadas para resultados efetivos na gestão pública e na qualidade dos serviços prestados. Essas evidências servem como verificadores objetivos de cada nível de maturidade do modelo Prado-MMGP, que, ao modo do BPMM tratado na dimensão essencial organiza-se em 5 níveis:

- 1) *Conhecimento de gerenciamento*: nesta dimensão estão contidos o gerenciamento de projetos ou de outras práticas habitualmente aplicadas na organização e difundidos nos setores que estão envolvidos nos projetos.
- 2) *Uso prático de metodologias*: a metodologia de gerenciamento de projetos contém uma série de passos e rituais a serem seguidos para garantir a aplicação correta dos métodos, técnicas e ferramentas.
- 3) *Informatização*: um sistema informatizado pode ser adquirido ou desenvolvido para o desenvolvimento de vários aspectos da metodologia de gerenciamento de projetos.
- 4) *Estrutura organizacional*: o gerenciamento de projetos geralmente envolve diferentes setores de uma organização a fim de maximizar os resultados e minimizar os conflitos.
- 5) *Relacionamento humano*: é necessário que as pessoas envolvidas estejam motivadas.

Dentre os modelos existentes para maturidade de projetos, a capacidade de diálogo do Prado-MMGP com o *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), uma das principais referências metodológicas para gestão de projetos, e com a estrutura do BPMM justificaram a adesão àquele modelo como referência, sendo possível a normalização dos dois modelos em número reduzido de níveis, por meio da redistribuição de atributos entre os níveis do MMOuP.

Conselho de Usuários

Elementos associados

- Relacionamento com o Conselhos de Usuários;
- Engajamento de conselheiros; e
- Utilidade da relação.

Descrição

Os Conselhos de Usuários de Serviços públicos, previstos no capítulo V da Lei nº 13.460, de 2017, são instâncias consultivas formadas por usuários de serviços públicos que se voluntariaram para compô-lo. Os Conselhos de Usuários são dotados das seguintes atribuições: I – acompanhar a prestação dos serviços públicos; II - participar na avaliação dos serviços; III - propor melhorias na prestação dos serviços; IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

Independentemente da forma como se constituem, as competências atribuídas a tais conselhos os aproximam de forma clara à órbita das unidades de ouvidoria, quer seja pela sua ação de avaliação de serviços públicos desde uma perspectiva de usuários, quer seja na sua capacidade para propor sugestões de aprimoramento para serviços, quer seja pela sua competência para avaliar a atuação do ouvidor.

No âmbito federal, o Decreto nº 10.228, de 2020, vincula os conselhos às ouvidorias dos Poder Executivo Federal. No âmbito federal, portanto, a atuação das ouvidorias junto aos conselhos as coloca como principais responsáveis pela mobilização de conselheiros e como articuladoras prioritárias das relações entre estes e gestores de serviços. Nas outras esferas de Poder, dado o papel das ouvidorias de intermediadoras das demandas e manifestações dos usuários dos serviços públicos junto Estado, é recomendável que a regulamentação confira às ouvidorias essa gestão dos conselhos.

Os conselheiros auxiliam na melhoria dos serviços públicos prestados de duas formas principais: (i) na resposta a consultas formuladas pela ouvidoria, em diálogo com os gestores dos serviços e (ii) na proposição de ideias para melhorar os serviços, as quais poderão ser comentadas e apoiadas pelos demais conselheiros.

Entende-se que a ouvidoria madura, em relação à gestão dos conselhos, concentra a interlocução entre conselheiros e gestores por meio de procedimentos e periodicidade instituídos formalmente, possuindo os meios necessários para que a informação produzida nos conselhos seja encaminhada aos gestores responsáveis pela tomada de decisão acerca dos serviços avaliados. No engajamento dos conselheiros, a ouvidoria madura planeja as ações de comunicação com periodicidade mínima anual em conjunto com a assessoria de comunicação do órgão ou entidade e com o gestor de serviços, seguindo metodologia específica a fim de definir mensagem, meio e estratégia mais adequados ao engajamento dos usuários. Por fim, em relação à utilidade da relação, a ouvidoria madura realiza consultas com periodicidade mínima anual, com metodologia transparente e definida em diálogo com o gestor do serviço avaliado, utilizando sistema digital de coleta e análise dos dados, apresenta o resultado das consultas ao gestor do serviço e monitora a implementação de propostas de melhorias e a resolução de problemas que tenham apontados pelos conselheiros.

A verificação do nível de maturidade da ouvidoria por meio dos elementos Relacionamento com os conselhos de usuários, Engajamento dos conselheiros e Utilidade da relação da ouvidoria com os conselhos de usuários, está relacionada com o modelo Prado-MMGP. O Prado-MMGP relaciona a maturidade de um setor ou dimensão organizacional com o seu desempenho, portanto, quanto maior a maturidade mais alto o desempenho. A gestão de projeto em ouvidoria se traduz pela documentação, uso e aperfeiçoamento das boas práticas verificadas e, em consequência, da governança eficiente envolvendo o conselho de usuários e os gestores dos serviços.

A gradação de níveis dos três elementos associados à dimensão Conselho de Usuários traz em seu escopo alguns conceitos desse modelo, como o da sustentabilidade dos procedimentos, ao valorizar ciclos anuais; do uso de metodologia apropriada, ao reforçar a importância da metodologia transparente das consultas, definida em conjunto com o gestor; da informatização, ao valorizar a utilização de sistema digital de coleta e análise dos dados; e do alinhamento estratégico, ao enfatizar a importância da atuação dialogada com o gestor do serviço avaliado.

No modelo proposto, os quatro níveis de maturidade têm início com a presença da elementos de competência técnica e contextual e, no nível básico, com a presença da articulação pontual com os gestores e uso de meios eletrônicos. A partir do nível sustentável, observa-se a formalização do procedimento e da periodicidade e a existência de uma plataforma de gestão no âmbito da qual a

ouvidoria concentra a interlocução por meios eletrônicos e produz resultados periodicamente e articulada com os setores responsáveis e com os conselhos de usuários.

Articulação interinstitucional

Elementos associados

- Articulação interinstitucional ampla; e
- Articulação interinstitucional específica

Descrição

A articulação e coordenação entre instituições públicas é uma estratégia utilizada para a promoção da parceria entre órgãos e entidades em prol de um mesmo objetivo, com vistas a ampliar a eficiência da máquina pública. O ambiente de cooperação entre instituições “torna os agentes públicos mais efetivos, pois os incentiva a confiar no governo e a ultrapassar os limites da competência legal ao desenvolverem suas tarefas” (PERRET, 2011, p.25), resultando, por sua vez, na maior credibilidade por parte dos cidadãos que procuram o governo:

O trabalho entre instituições públicas se materializa através dos contatos entre os profissionais das instituições envolvidas, ele é um processo interpessoal e interdependente no qual profissionais de carreiras distintas atuam em conjunto sob uma coordenação e com arranjos próprios que permitem alcançar objetivos que individualmente não seriam capazes (Buchbinder e Eisikovits, 2008 citado em PERRET, 2011, p.27)

A superação de dificuldades encontradas pela ouvidoria pública no desenvolvimento de suas atribuições pode ser alcançada quando envolve o trabalho mútuo com outras ouvidorias, conselhos ou institutos de participação social (MENEZES, 2017). O trabalho orquestrado entre a ouvidoria pública e o gestor local dos serviços de saúde ou de educação, por exemplo, pode otimizar o atendimento ao cidadão, bem como orientar melhor as ações desses gestores, resultando na melhoria constante da qualidade de vida dos usuários desses serviços e no incremento da confiança na administração pública e da participação social, inclusive ampliando a capacidade de detecção de casos de corrupção e a correspondente sanção.

No que tange às capacidades institucionais, cabe observar que, contemporaneamente, conforme apontado por Pires e Gomide (2016), as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: “i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais”. A primeira dimensão está associada às noções de eficiência e eficácia e a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos.

O art. 13 da Lei nº 13.460, de 2017, prevê como atribuição precípua das ouvidorias públicas, a promoção da participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário.

O Manual de Ouvidoria Pública (2019) trata do assunto ao afirmar que “as ouvidorias públicas buscam integrar esforços de várias formas, tanto por meio de mecanismos pontuais, em execução de projetos conjuntos, até redes mais ou menos estruturadas, que em comum apresentam uma característica de permanência e coordenação de esforços.” (CGU, 2019, p.17) Neste sentido, o conceito de processo é útil para identificar a integração desses esforços.

Como nos recorda Silva *et all* (2015), embora existam processos realizados inteiramente em uma unidade funcional, os principais processos de uma instituição (sobretudo os processos de negócio) atravessam as fronteiras das áreas funcionais, sendo conhecidos como processos transversais, transorganizacionais (cross-organizational), interfuncionais, interdepartamentais ou horizontais. Tais processos são executados de forma transversal à estrutura “vertical”, típica das organizações estruturadas funcionalmente. Além disso, no caso da Administração Pública, deve ser dada importância especial aos processos que ultrapassam as fronteiras das instituições, como ocorre na execução de políticas públicas. Portanto, a maturidade da dimensão que revela a capacidade de articulação interinstitucional da ouvidoria pública pode ser alcançada pela verificação da forma ampla ou específica de sua atuação junto aos parceiros dentro ou fora da sua organização

Na articulação ampla, busca-se avaliar a forma por meio da qual a ouvidoria atua em espaços institucionais de cooperação, constituídos para a consecução de finalidades e objetivos comuns às instituições que os compõem. Nesse aspecto, tratamos de estruturas interinstitucionais que se organizam dentro de uma lógica de governança voltada à execução de projetos comuns. Eventos com a presença de instituições diversas, redes e acordos de cooperação técnica voltados para a integração de atores em prol da defesa dos usuários dos serviços públicos e do fomento à participação social, são exemplos dos possíveis arranjos institucionais nesse sentido.

No nível de maturidade otimizado de articulação interinstitucional ampla, é possível verificar a presença de normativos internos ou práticas consolidadas norteando a interação da ouvidoria com outros órgãos de defesa dos usuários, planejada e executada por uma equipe específica. Nos níveis subsequentes, a ausência de formas institucionalizadas ou formalizadas, geralmente é verificada. No nível limitado, observa-se o isolamento da ouvidoria no desempenho de suas atribuições.

A articulação específica diz respeito à incorporação, nos processos de trabalho da unidade de ouvidoria, de procedimentos formalmente instituídos de atuação conjunta para a solução de fatos relacionados aos seus processos essenciais, os quais podem variar desde simples encaminhamentos de manifestações entre unidades até a execução de ações compartilhadas no processo de elaboração da resposta final. Em termos práticos, por exemplo, quando a ouvidoria recebe uma manifestação cujo tratamento não é integral ou parcialmente de sua competência, a melhor solução para o cidadão depende do encaminhamento de sua demanda para a ouvidoria competente ou, se for o caso, da ação conjunta dos dois órgãos e entidades, desde que observadas as salvaguardas necessárias à identidade do manifestante, quanto aplicáveis.

Portanto, quando uma ouvidoria atinge um nível de maturidade otimizado de articulação específica consegue realizar suas atribuições em ambiente cooperativo transorganizacional, visando a máxima e ágil resolução das demandas do cidadão e a eficiência das suas atividades atribuídas por normativos ou definidas institucionalmente. Ao contrário, ao verificar o exercício solitário de suas atividades, restrito aos limites de sua competência, a ouvidoria pública pode constatar o nível limitado de sua maturidade de articulação interinstitucional e, então, pode planejar o seu crescimento para outros níveis. No nível limitado de maturidade, a ouvidoria desenvolve suas atividades de forma reativa, limitando-se a procedimentos previstos em normativos, sem prover informações ou esclarecimentos adicionais para o cidadão que utiliza seu canal sem domínio da estrutura administrativa e da divisão de competências.

Referências

Referências legislativas e oficiais

AUSTRÁLIA, Australian Northern Territory. Effective complaints management. Disponível em: <https://www.ombudsman.nt.gov.au/>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União** 05 out (1988).

BRASIL. Decreto nº 1.171. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União** 22 jun (1994)

BRASIL. Lei nº 12.846, 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências e prevê a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades. **Diário Oficial da União** 01 ago (2013)

BRASIL. Lei nº 13.303, 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e traz a obrigatoriedade de criação de canal de denúncia interno e externo. **Diário Oficial da União** 30 jun (2016b)

BRASIL. Decreto Nº 8.777. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União** 11 mai (2016a)

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e traz a obrigatoriedade de criação de canal de denúncia interno e externo. **Diário Oficial da União** 30 jun (2016b)

BRASIL. Lei Federal nº 13.460. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União** 26 jun (2017a).

BRASIL. Decreto nº 9203, de 22 de novembro 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União** 22 nov (2017b).

BRASIL. Decreto nº 9.492. 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** 25 set (2018a)

BRASIL. Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. **Diário Oficial da União** 21 mar (2018b) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm

BRASIL. Lei nº 13.709. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 14 ago (2018c)

BRASIL. Lei nº 13.608. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. **Diário Oficial da União** 10 jan (2018d)

BRASIL. Lei nº 13.726. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. **Diário Oficial da União** 08 out (2018e)

BRASIL. Decreto nº 9.727. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da União** 15 mar (2019a)

BRASIL. Decreto nº 10.046. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. **Diário Oficial da União** 09 out (2019b)

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; MINISTÉRIO DA FAZENDA; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post. volume 2. Brasília, publicação própria, 2018

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Manual de Mediação e Conciliação na Justiça Federal**. Brasília, publicação própria, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Manual de Mediação Judicial, 2016. Brasília, publicação própria, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Manual de Atendimento à Sociedade. Brasília, publicação própria, 2017, disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria/manualOuvidoriaWeb.pdf>

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Cartilha Orientações para o Atendimento ao Cidadão nas Ouvidorias Públicas rumo ao sistema participativo. Brasília, publicação própria, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/cartilhas/cartilha-3.pdf/view>

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Manual de Ouvidoria Pública. Brasília, publicação própria (2019a). Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica-2019.pdf/view>.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. NOTA TÉCNICA Nº 843/2019/CGMEQ/SFC - Auto avaliação da maturidade organizacional da atividade de auditoria interna exercida pela CGU com base no modelo IA-CM. Publicação própria, 2019 (2019b). Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/38823/8/Nota%20T%c3%a9cnica%20de%20Autoavalia%c3%a7%c3%a3o%20IA-CM%20da%20CGU.pdf>

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria nº 2.718, de 16 de agosto de 2019. Estabelece a sistemática de quantificação e registro de benefícios das atividades executadas pela Ouvidoria-Geral da União (2019c) Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.718-de-16-de-agosto-de-2019-211217832>.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Referencial técnico do Modelo de Maturidade – Corregedoria-Geral da União. Brasília, publicação própria, 2020. Disponível em: <https://corregedorias.gov.br/acoes-e-programas/siscor/maturidade>.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Metodologia de Gestão de Riscos**. Brasília, publicação própria, 2018b.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Manual para Implementação de Programas de Integridade – Orientações para o Setor Público. Brasília, publicação própria, 2017. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Texto para discussão 42: **Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos**. Brasília: Enap, 2001. 65f. (Texto para discussão, 42).

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Ouvidoria Pública passo a passo: manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas. Belo Horizonte, publicação própria, 2015. Disponível em: <https://silo.tips/download/ouvidoria-publica-passo-a-passo-manual-de-criacao-aperfeioamento-e-boas-praticas#>

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Manual de Gestão por Processos Organizacionais**. Brasília, 2015. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manual_processos.pdf

INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE – IFS – **Manual de Gestão por Processos** - Disponível em: http://ifs.edu.br/images/prodin/2018/E-book_Manual_de_gest%C3%A3o_por_processos_final_final_e_definitiva_02_10.pdf

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - eMAG**. Publicação própria, 2019, Disponível em: <http://emag.governoeletronico.gov.br/>

MINISTÉRIO DA ECONOMIA - **Guia de Edição de Serviços do Portal Gov.br**. Publicação própria, 2019. Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/guia-de-edicao-de-servicos-do-gov.br>.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Censo do Serviço Público (2017-2018)**. Publicação própria, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/apresentacoes/2017-03-13-censo-de-servicos-publicos-cartilha_atualizada-revisao-f-l.pdf

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Pesquisa de Satisfação - Guia Metodológico. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_de_pesquisa_de_satisfacao_-_versao_1.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ. **Excelência no Atendimento ao Cidadão - Boas Práticas no Serviço Público**. Macapá, publicação própria, 2017 Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/images/Documentos/manual-excelencia-atendimento.pdf>

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Manual de Atendimento**. Curitiba, publicação própria, sem data, disponível em <https://mppr.mp.br/arquivos/File/manualIIIIIMPPR.pdf>

OPEN DATA INSTITUTE. **Guia do Modelo de Maturidade de Dados Abertos**, Open Data Institute. Disponível em: https://ceweb.br/media/docs/publicacoes/13/Guia_Modelo_de_Maturidade_de_Dados_Abertos.pdf

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2013). **Draft OECD Principles on digital government strategies**: bringing governments closer to citizens and businesses. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/eleaders/Draft-OECD-Principles-for-Digital-Government-Strategies.pdf>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2018). **The role of ombudsman institutions in open government**. <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2016). Open government: the global context and the way forward. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1998). Public opinion surveys as input to administrative reform. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml611pccxq-en.pdf?expires=1605272586&id=id&accname=guest&checksum=C9730910969B06406724DD8F3894A2B4>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - FMG. **Guia Simplificado de Boas Práticas em Modelagem de Processos com BPMN**. Belo Horizonte, publicação própria, disponível em: <https://www.ufmg.br/dti/wp-content/uploads/2019/01/POP-0001-ANEXO-A-Guia-simplificado-de-boas-praticas-em-modelagem.pdf>

Referências bibliográficas

Associação Brasileira das Relações Empresa Cliente - ABRAREC. **Manual de Boas Práticas – Ouvidorias Brasil**. Disponível em: <<https://abrarec.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Vs_pb.pdf>>

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, n. 10, 1997. 52 p.

ALLEN, David; BRYANT, Philip; VARDAMAN, James. Retaining Talent: Replacing Misconceptions With Evidence-Based Strategies. **Academy of Management Perspectives**, vol. 24, no. 2, 2010, pp. 48–64.

ALVES, Breno Barbosa Cerqueira; CAMPOS, Adriana. Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. **Revista Jurídica** (FIC), v. 01, 2014, p. 112-137.

ADDISON, Helen J. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in Political Science literature. **LSE Research Paper**, 2009. Disponível em: <<http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf>>(Acesso em 12 de setembro de 2018).

BATT, Rosemary; and Alexander. "An Employment Systems Approach To Turnover: Human Resources Practices, Quits, Dismissals, And Performance." **The Academy of Management Journal**, vol. 54, no. 4, 2011, pp. 695–717. .

BERIA, Francielle Machado; GOMES, William Barbosa; OLIVEIRA, Manoela Ziebell. Evidências de Validade do Inventário de Motivos Para Turnover e Retenção (TAMS) em uma Amostra Brasileira. **Paidéia** (Ribeirão Preto) vol.26 no.65 2016.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 30, No. 1, January 2017 (pp. 105–124)

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. **Ouidorias Públicas como Instrumento de Mudança**. IPEA 2010. Disponível em: <<https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1480%20ouvidoria%20como%20instrumento%20de%20mudana.pdf>>

COSTA, Cristiana Martinello da. **O acesso às informações públicas no Brasil, no México e no Canadá: análise comparativa do arranjo da política e das capacidades do órgão garantidor no âmbito do Poder Executivo Federal**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública. Escola Nacional de Administração Pública, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42042/14/Dissertacao__Cristiana_Martinello__6__2.pdf>>

COSTA, A. C. P.; DA LEAL, A. F. P.; NASCIMENTO, L. C. B. do, MENDONÇA, C. M. C. de, & GUERRA L. C. B. (2018). Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: O estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista Do Serviço Público**, 69(3), 741-772. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i3.3183>

EVANS, Peter B.; RAUCH, James Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review** 64 (5): 748–765 (1999)

GLEBBEEK, A., & BAX, E. (2004). Is High Employee Turnover Really Harmful? An Empirical Test Using Company Records. **The Academy of Management Journal**, 47(2), 277-286.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, Ipea, 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf>>

JUDICE, Andrea Castello Branco; ARAÚJO, Leonardo Fillipe Marinho; JUDICE, Marcelo Ortega; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa. **A experiência do usuário de serviços do governo: mapeamento com base em abordagens centradas no cidadão**. Brasília, Universidade de Brasília, 2019. - Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35890/3/RELATORIO_ExperienciaUsuarioServicos.pdf>>

LANDEMORE, Hélène. **Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First-Century**. New Haven: Princeton University Press, 2020.

LEE, Juhyun; LEE, Danhyung; e Kang Sungwon. **An Overview of the Business Process Maturity Model** (BPMM).

LIRA, Gabriela de Nazaré Wanderley; MONTEIRO, Ive da Silva; TAVARES, Maria Cristina Reis. **Uso da ouvidoria como ferramenta de gestão dos serviços odontológicos no município do Recife**. Disponível em: <<<https://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/2644>>>

MELO, Valdir. **Programas de conformidade e a busca de integridade em organizações** – Disponível em: <<<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9246>>>

MENEZES, Ronald do Amaral. **A Atuação das Ouvidorias Públicas Federais como Instâncias De Controle e Participação Social no Brasil.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2017.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos.** 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2006. Disponível em: << <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf?sequence=3> >>

PERRET, Livia S. A. **Colaboração interinstitucional no Brasil: como transformar experiência em realidade?** Dissertação. 2012. Escola de Administração Pública. Rio de Janeiro :Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9406?show=full>>>

PRADO. Darci. **MMGP: um modelo brasileiro de maturidade em gerenciamento de projetos.** Disponível em: <<http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/1888 >>

RIBEIRO, RENOR. **Gestão de riscos no setor público.** Brasília: Athenas Editora, 2020.

SANTOS, A. R., Costa, J. I. P. da, Burger, F., & Tezza, R. (2019). **O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã.** Revista Do Serviço Público, 70(4), 630-657. Disponível em: <<<https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3200>>>

SANTOS, A. R., Costa, J. I. P. da, Burger, F., & Tezza, R. (2019). O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista Do Serviço Público**, 70(4), 630-657. Disponível em: << <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3200> >>

SANTOS, Fábio Antonio dos; FERREIRA, Rodrigo. **Avaliação de maturidade em gestão de projetos.** 2017. Disponível em: <<<http://www.fgp.edu.br/wp-content/uploads/2017/01/P%C3%93S-Maturidade-em-Gest%C3%A3o-de-Projetos-Fabio-Santos.pdf> >>

SERRANO, A. L. M.; MENDES, N. C. F.; ABILIA, N. **Dimensionamento na administração pública federal: uma ferramenta de gestão da força de trabalho.** v. 3. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4093> >>

SILVA, J. I. A. O., Oliveira, T. F. S. de. **Ouvidoria e Gestão Pública: Uma Relação Necessária.** *Holos*. 36(5), 1-32. Disponível em: <<<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/8459> >>

SILVA, S. V. et al. **Modelagem de processos de negócio: do software ao modelo – um estudo de caso na gestão pública.** Congresso Integrado da Tecnologia da Informação, 2015.

SILVEIRA, Victor Natanael Schwetter. Os modelos multiestágios de maturidade: um breve relato de sua história, sua difusão e sua aplicação na gestão de pessoas por meio do People Capability Maturity Model (P-CMM). **Revista de Administração Contemporânea.** Vol. 13. Nº 2. Curitiba, 2009. Disponível em: <<<http://www.scielo.br/pdf/rac/v13n2/05.pdf>.>>

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e Burocrática: Sobre conceitos, Dimensões e Medidas in **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades;** Brasília: Ipea, 2020, 43-67. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10177/1/CapacidEstataleBurocratica_cap02.pdf>>

VAN KNIPPENBERG, D. e SCHIPPERS, M. C. (2007). Work group diversity. **Annual Review of Psychology**, 58, 515-541.

www.cgu.gov.br



[cguonline](#)



[cguonline](#)



[cguoficial](#)



[cguonline](#)



[cguoficial](#)

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL