AVALIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS OUVIDORIAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE MATO GROSSO

EVALUATION OF THE ORGANIZATION OF MUNICIPAL OMBUDSMAN OFFICES IN THE STATE OF MATO GROSSO

Isaías Lopes da Cunha
Doutorando em ciências contábeis e administração pela Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (Fucape). Mestre em ciências contábeis e atuariais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestrando em administração pública em rede nacional pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Especialista em governança, riscos e conformidade pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em direito do Estado e administração pública pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/RJ). Especialista em direito na administração pública e em gestão da administração pública pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Bacharel em direito pela Universidade de Cuiabá (Unic). Bacharel em ciências contábeis pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Conselheiro-substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).
Lattes: https://lattes.cnpq.br/9048994608840409
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4252-3227
E-mail: isaiasauditor.mt@gmail.com

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo avaliar a organização das ouvidorias das prefeituras do estado de Mato Grosso. Para isso, são abordados a evolução histórica, os conceitos e as finalidades da ouvidoria, assim como os requisitos necessários para organização e implantação de ouvidorias públicas segundo os órgãos de controle e as ouvidorias estatais. A pesquisa classifica-se como exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa, em que se utilizou o questionário como meio de investigação, tendo 141 prefeituras como população e 86 respondentes como amostra. Os principais resultados apontam o que segue: *i)* em 47,52% das prefeituras mato-grossenses, o cargo de ouvidor tem previsão legal; *ii)* em 46,10%, há norma disciplinando a organização e o funcionamento da unidade; *iii)* em 52,48%, a nomeação é a forma predominante de escolha do ouvidor; *iv)* em 50,35%, o quadro de pessoal é composto por um servidor; *v)* em 44,68%, há estrutura física adequada e acessibilidade às pessoas com deficiência; *vi)* em 58,16%, há linha telefônica e computador com acesso à internet, mobiliários e equipamentos; e *vii)* em 42,55%, não há fluxo definido para os processos de trabalho. Conclui-

se que quase a metade das prefeituras mato-grossenses conta com ouvidoria organizada, com estrutura física e tecnológica, recursos e pessoal, para atender às manifestações dos cidadãos.

Palavras-chave: avaliação; organização; ouvidoria municipal; estado de Mato Grosso.

ABSTRACT

This study aims to evaluate the organization of municipal ombudsman offices in the state of Mato Grosso and, more specifically, it seeks to: identify the profile of the ombudsmen in municipal governments; assess the physical infrastructure and the human, material, and technological resources available to municipal ombudsman offices; and analyze the existing communication mechanisms to receive citizen feedback. To this end, the study examines the historical evolution, concepts, and purposes of the ombudsman offices, as well as the organization and implementation requirements of public ombudsman offices according to oversight bodies and state ombudsman offices. The research is classified as exploratory and descriptive, with a qualitative approach, using a questionnaire as the investigation method. The target population included 141 municipal governments, with a sample of 86 respondents. The main findings indicate that the position of ombudsman is legally established in 47.52% of Mato Grosso's municipalities; 46.10% of ombudsman offices have formal organizational and operational regulations; appointment is the predominant method for selecting ombudsmen (52.48%); staffing consists of a single civil servant in 50.35% of offices; 44.68% have adequate physical structures with accessibility features for people with disabilities; and 58.16% have telephone lines, computers with internet access, furniture, and equipment. However, 42.55% of offices lack standardized workflows. It is concluded that almost half of the municipalities have organized ombudsman offices, with physical and technological infrastructure, resources, and personnel to handle citizen feedback and complaints.

Keywords: *evaluation; organization; municipal ombudsman offices; state of Mato Grosso.*

Data de submissão: 15 de fevereiro de 2024
Data de aprovação: 16 de junho de 2025

1. INTRODUÇÃO

O Estado, na concepção contemporânea, destina-se a assegurar, dentre outros, os direitos e as liberdades das pessoas e atender suas necessidades públicas, por meio da prestação de serviços e da implementação de políticas públicas.

Com a democratização do país, consolidada pela Constituição da República de 1988, a cidadania e a dignidade da pessoa humana passaram a constituir um dos fundamentos do estado democrático de direito, sendo asseguradas às pessoas garantias como a liberdade, a igualdade, o acesso a informações de órgãos públicos, a possibilidade de petição, além da concessão e gratuidade das ações de *habeas-corpus* e *habeas-data* (Brasil, 1988).

O regime democrático e a cidadania têm como pressuposto a participação popular na definição e gestão de serviços e políticas públicas, assim como na fiscalização da administração da *res pública*, especialmente, na elaboração e execução dos orçamentos públicos. Nesse sentido, a Carga Magna legitima os cidadãos a propor ação popular e denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os órgãos do Poder Judiciário e os tribunais de contas, respectivamente. Também assegura que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública, regulando, especialmente, as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (Brasil, 1988).

Para receber, analisar e responder as manifestações dos usuários dos serviços públicos, dentre outras atribuições, a Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, elegeu as ouvidorias dos órgãos e das entidades públicas como instâncias ou unidades responsáveis pela promoção da participação do usuário na administração pública (Brasil, 2017).

Desde então, as ouvidorias públicas têm sido objeto de estudos em diferentes aspectos e dimensões (Quintão, 2019; Santos; Costa; Burger; Tezza, 2019; Santos, 2022). Por exemplo, alguns autores abordaram a ouvidoria como instrumento de participação popular e controle social (Menezes, 2015, 2017; Kiszner; Cassanego Júnior, 2020; Silva *et al.*, 2019; Silva, 2022) e como instrumento de gestão pública (Oliveira; Oliveira, 2019; Zanella Júnior; Schimitt, 2018). Outros, como Santos, Lima e Mendes (2021) e Caliari, Ricardi e Moreira (2022), analisaram, respectivamente, as manifestações recebidas e a resolutividade das demandas pelas ouvidorias, além de Weda e Perez Filho (2023), que examinaram as ouvidorias municipais como mecanismos de gestão de conflitos públicos.

Esses trabalhos corroboram a conclusão de Santos (2022, p. 75) de que são “artigos, predominantemente, de estudos de caso qualitativos, que abordam a ouvidoria como instrumento de gestão ou canal de comunicação ou instância de participação”, evidenciando que há poucos estudos empíricos sobre a organização ou a implantação de ouvidorias públicas.

Com o advento da Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019, a criação e manutenção de unidades de ouvidora, pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, tornou-se obrigatória, como forma de assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público (Brasil, 2019a).

Considerando a obrigatoriedade de os munícipios manterem unidades de ouvidoria para atender os comandos constitucionais e legais, pretende-se responder, no presente estudo, à seguinte questão: as prefeituras mato-grossenses possuem unidades de ouvidoria organizadas para atender as manifestações dos cidadãos?

Para responder a essa questão, estabeleceu-se, como objetivo geral para a pesquisa, avaliar a organização das unidades de ouvidoria das prefeituras do estado de Mato Grosso. Também foram definidos os objetivos específicos relacionados a seguir:

- identificar o perfil do ouvidor e/ou das equipes de ouvidoria das prefeituras dos municípios mato-grossenses;

- conhecer a infraestrutura física e os recursos humanos, materiais e tecnológicos das ouvidorias municipais do estado; e

- analisar os mecanismos de comunicação existentes nessas ouvidorias para receber as manifestações dos usuários de serviços públicos.

A pesquisa justifica-se pela obrigatoriedade imposta pela Lei 13.964/2019 aos entes federativos de criarem ouvidorias para receber, analisar e responder as manifestações dos cidadãos e pela existência de poucos estudos sobre organização, implantação ou estruturação de ouvidorias públicas, para as quais são necessários, no mínimo, o seguinte: *i)* estrutura física e tecnológica, criada por instrumento normativo; *ii)* canal de comunicação; e *iii)* equipe de trabalho, para prestação de serviços aos cidadãos (Brasil, 2013; Minas Gerais, 2015; São Paulo, 2018; Controladoria-Geral da União [CGU], 2019b).

O artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção aborda o referencial teórico, subdivido em três subseções: origem e evolução histórica da ouvidoria; conceitos e finalidades da ouvidoria pública; e requisitos para organização e funcionamento das ouvidorias públicas. A terceira, trata dos procedimentos metodológicos da pesquisa. A quarta seção analisa e discute os resultados. Por fim, a última seção traz considerações finais sobre o trabalho.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, abordam-se aspectos teóricos que fundamentam a presente pesquisa.

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA OUVIDORIA

O modelo de ouvidoria remonta à figura do *ombudsman* (representante do povo), cargo criado pela Constituição sueca de 1809, cujo ocupante é eleito pelo Parlamento, com a função de representar o povo e coibir abusos praticados pelo rei ou por funcionários da administração pública, judiciária e militar (Lemos Júnior, 2019; Souza; Souza; Guimarães, 2019).

Apesar da referência, a função de ouvidor criada no Brasil colonial era totalmente diversa do *ombudsman*, porque o ouvidor "era escolhido pelo rei e atuava sob as ordens e no interesse deste, exercendo o poder judicial" (Souza; Souza; Guimarães, 2019, p. 74). Não representava, portanto, o cidadão (Brasil, 2012b). Tinha a função de aplicar a Lei da Metrópole e de reportar tudo o que acontecia na colônia ao rei em Portugal.

No período imperial, em 1823, surge o ouvidor como o juiz do povo, responsável por receber as queixas da população e encaminhá-las, *ex officio*, à Corte real (Brasil, 2012b; Cyrillo, 2019).

No contexto da República brasileira, o modelo de ouvidoria também apresenta diferenças em relação ao *ombudsman* adotado em outros países (Silva, 2022). Trata-se de estrutura com

contornos próprios, sendo suas principais características destacadas por Menezes (Menezes, 2017, p. 13):

> integram a administração, vinculadas que são aos respectivos órgãos ou entidades; atuam na mediação das relações entre sociedade e Estado; oferecem subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública; e não possuem poder de coerção, e, desta forma, sua ação se concretiza por meio da magistratura de persuasão e na autoridade moral de seus titulares (adaptado).

Abordando o último trato distintivo, a CGU (Brasil, 2012b, p. 19) adverte que "o ouvidor não tem poder para determinar a reformulação de decisões", contando apenas com a força da argumentação. Também não tem "poder de impor atuação ou determinar a execução de qualquer ação", restando-lhe a influência da persuasão, completa Cyrillo (2019, p. 451). Nesse contexto, Lyra (2019) ressalta que a ouvidoria, apesar de ser um órgão da Administração Pública no sentido *lato sensu*, por sua própria natureza, não o é no sentido *stricto sensu*, porque não possui poderes administrativos nem correicionais.

O modelo atual de ouvidoria pública começou a ganhar força em 1986, quando foram criadas a primeira ouvidoria, no município de Curitiba/PR, e a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, vinculada à Presidência da República, para defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na administração pública federal (Brasil, 2012b; Cyrillo, 2019).

Apesar de a Constituição federal de 1988 fazer menção apenas à criação de ouvidorias de justiça e do Ministério Público, uma interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional permite identificar, no inciso I do § 3º do art. 37, o assento das ouvidorias públicas na administração pública, a fim de receber as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e promover a avaliação periódica da qualidade dos serviços (Menezes, 2015; 2017).

A Ouvidoria-Geral da República foi criada em 1992, na estrutura básica do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), mas a maior parte de suas competências foram transferidas, em 2002, para a Corregedoria-Geral da União, que, no mesmo ano, instituiu a Ouvidoria-Geral da República[1] na sua estrutura regimental básica, sendo aquela transformada em CGU pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 (Brasil, 2012b).

Em 2004, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) 45, de 30 de dezembro de 2004 (Brasil, 2004), que determina a criação de ouvidorias de justiça no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, com competência para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra seus membros ou órgãos, ou contra seus serviços auxiliares.

1 A Lei 10.689, de 13 de maio de 2004, ajustou a denominação de Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Por derradeiro, a Lei 13.460/2017 estabelece, no art. 10, que as manifestações dos usuários-cidadãos serão dirigidas à ouvidoria do órgão ou da entidade responsável pela prestação dos serviços públicos (Brasil, 2017).

2.2 CONCEITOS E FINALIDADES DA OUVIDORIA PÚBLICA

Para Quintão (2019), existem conflitos conceituais sobre a função preponderante da ouvidoria e suas características, a qual pode ser estudada das seguintes formas: *i)* como canal de comunicação; *ii)* como instância de participação popular; e *iii)* como instrumento de gestão.

De modo semelhante, Cyrillo (2019) aborda as ouvidorias públicas de diferentes perspectivas: *i)* como órgãos de comunicação; *ii)* como espaços de manejo e resolução de conflitos; e *iii)* como órgãos com papel estratégico dentro da instituição. Com base nas competências e nos papéis das ouvidorias, Santos, Costa, Burger e Tezza (2019) identificam suas três principais dimensões, a saber, funcional, cidadã e gerencial. É, portanto, a partir dessas funções, perspectivas ou dimensões, que autores e instituições definem as ouvidorias públicas.

A definição de ouvidoria pública como canal de comunicação ou diálogo entre o cidadão e a administração pública é quase uniforme na literatura (Zanella Júnior; Schimitt, 2018; Cyrillo, 2019; Kiszner; Cassanego Júnior, 2020) e nas publicações dos órgãos de ouvidoria e controle interno, como se observará a seguir.

Para a Ouvidoria-Geral do Estado de São Paulo (OGE/SP) (São Paulo, 2018), a ouvidoria é uma unidade de um órgão ou uma entidade pública que recebe manifestações dos cidadãos, com função de zelar pela garantia da qualidade dos serviços públicos, funcionando como interlocutora entre o cidadão e a administração pública – conceito que não se distancia do adotado pelo governo federal (Brasil, 2013; Enap, 2017; Brasil, 2019b).

Na vigência do Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, o inciso V do art. 2º definia ouvidoria pública federal como "instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, das solicitações, das denúncias, das sugestões e dos elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública" (Brasil, 2014).

Segundo a CGU (Brasil, 2012a), a ouvidoria tem por finalidade buscar soluções para as manifestações dos cidadãos e fornecer informações gerenciais e sugestões à instituição em que atua, visando ao aprimoramento dos serviços prestados e à elaboração de políticas públicas.

As manifestações dos cidadãos constituem gênero, cujas espécies são as "reclamações, as denúncias, as sugestões, os elogios e os demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços", de acordo com o inciso V do art. 2º da Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017).

As ouvidorias públicas, como "instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social e assegurando o fim público da ação administrativa" (Menezes,

2015, p. 16), exercem papel relevante para a valorização da cidadania e o acolhimento das manifestações e demandas dos cidadãos, representando oportunidade de aperfeiçoamento da gestão pública ou melhoria dos serviços prestados (Menezes, 2015, 2017; Kiszner; Cassanego Júnior, 2020).

Em relação à defesa de direitos, Lyra (2019) faz a ressalva de que à ouvidoria pública compete a promoção e a defesa dos direitos do cidadão somente no âmbito administrativo, por meio da persuasão. Essa peculiaridade decorre da natureza e das características da ouvidoria apontadas alhures neste trabalho, por Menezes (2017), por Cyrillo (2019) e pela CGU (Brasil, 2012b).

Não obstante, a atuação efetiva das ouvidorias públicas contribui para o "fortalecimento da democracia participativa, a valorização da cidadania e o aprimoramento da gestão pública no país" (Menezes; Cardoso, 2016, p. 9). Apesar disso, Wada e Perez Filho (2023, p. 498) enfatizam que a ouvidoria "ainda não é valorizada e reconhecida" como instrumento de gestão de conflitos públicos.

Assim sendo, pode-se conceituar ouvidoria pública como instância de comunicação entre os cidadãos e o poder público que proporciona a participação e o controle social, por meio das manifestações dos cidadãos, e tem a finalidade de defender direitos, melhorar a prestação dos serviços e subsidiar o aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas.

2.3 REQUISITOS PARA ORGANIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS

A criação e implantação de uma ouvidoria requer a edição de instrumento(s) normativo(s) que disponha(m) sobre a unidade – estrutura, vinculação, competências e áreas de atuação, equipe de trabalho, canais de comunicação (meios de comunicação físicos, eletrônicos e orais) e prazos para respostas (Brasil, 2012a, 2019, 2020; Minas Gerais, 2015; Silva, 2022).

Apesar de a criação de ouvidorias públicas ser obrigatória para todos os entes da Federação desde a publicação das Leis 13.460/2017 e 13.964/2019, antes desses marcos legais, a CGU (Brasil, 2012b), a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE/MG) (Minas Gerais, 2015), a Ouvidoria-Geral do Estado de São Paulo (OGE/SP) (São Paulo, 2018) e o Ministério da Saúde (MS) (Brasil, 2013) já destacavam a necessidade de obter o apoio do dirigente máximo e dos órgãos internos para sua implantação, garantindo, assim, o suporte político e institucional necessário para que a ouvidoria pudesse desempenhar suas funções com legitimidade e autonomia.

Primeiramente, a ouvidoria, para existir juridicamente, tem que ser formalizada e institucionalizada por meio de instrumento normativo, preferencialmente por lei, pois é esse instrumento que lhe confere maior estabilidade e legitimidade (Minas Gerais, 2015).

Nesse sentido, é importante que a lei ou o decreto estabeleçam as competências da ouvidoria; a forma de escolha do ouvidor (eleição, indicação, lista tríplice), bem como o prazo do mandato; as atribuições e competências do cargo de ouvidor; os canais de atendimento; e os prazos para resposta às manifestações (São Paulo, 2018).

Além desses assuntos, a norma deve tratar do posicionamento da ouvidoria na estrutura organizacional, da definição do vínculo do ouvidor com a instituição e dos cargos e das funções que comporão os recursos humanos da ouvidoria (Brasil, 2013).

Para que possa atuar com autonomia e independência, a ouvidoria deve estar vinculada diretamente à autoridade máxima da instituição – posicionamento ideal no organograma[2] (Minas Gerais, 2015). No âmbito da União, o Decreto 9.492, de 5 de setembro de 2018, determina que a unidade de ouvidoria "será, preferencialmente, subordinada de forma direta à autoridade máxima da organização" (Brasil, 2019b, p. 21), em virtude da necessidade de "receber o suporte necessário para exercer suas funções com autonomia, imparcialidade e legitimidade" perante os demais dirigentes da instituição (Brasil, 2019b, p. 21).

A definição da equipe de trabalho (recursos humanos) poderá "ser mista, composta por servidores efetivos, comissionados ou colaboradores terceirizados, e integrar pessoas com diversos vínculos funcionais" (Brasil, 2019b, p. 23). De maneira geral, "não se exige formação ou habilitação específicas para ser ouvidor" (Brasil, 2019b, p. 9), por ser um cargo relativamente recente. Assim, o ouvidor pode ter formação em qualquer área de conhecimento. É importante, entretanto, que tenha as seguintes competências (São Paulo, 2018, p. 10):

> [...] conhecimento da área de atuação; disposição para atendimento ao público; experiência na prevenção e solução de conflitos; habilidade de relacionamento interpessoal, para dirigir e orientar a equipe de trabalho e dialogar com gestores de outras áreas.

A quantidade de servidores e colaboradores necessária dependerá do tamanho que se pretende dar à ouvidoria ou do volume e das tipologias de manifestações, mas é recomendável começar com, pelos menos, uma ou duas pessoas (Brasil, 2019b), que devem ter "formação e capacitação compatível com a função" – "fator determinante para que a equipe da ouvidoria realize um trabalho consciente e qualificado" (Brasil, 2013, p. 16). Nesse ponto, a capacitação da equipe de trabalho da ouvidoria é aspecto fundamental para a qualidade na prestação dos serviços ao cidadão (Brasil, 2020).

Para funcionamento, a ouvidoria deve possuir espaço físico determinado, ter boa localização, ser de fácil acesso, ter visibilidade e acessibilidade (rampa e banheiros adaptados), possuir equipamentos e mobiliários adequados para a prestação do serviço, dispor de linha telefônica e acesso à internet e contar com espaço adequado para atendimento presencial (Brasil, 2013). Em relação a infraestrutura e acessibilidade na implantação de ouvidorias municipais, a CGU (Brasil, 2020) enfatiza que, além de espaço e instalações físicas, o termo abrange linhas telefônicas e sistemas informatizados, que compõem a infraestrutura tecnológica.

Após essas etapas, é necessário planejar a forma de execução do trabalho, mediante o mapeamento de processos e a definição do fluxo de trabalho (interno e externo) da gestão das

2 "Organograma é uma representação gráfica fiel da organização e estrutura hierárquica do órgão" (Minas Gerais, 2015, p. 18).

manifestações (Brasil, 2013); criar os canais de comunicação entre os cidadãos e a ouvidoria; e divulgar a missão e as finalidades da ouvidoria à sociedade.

O fluxo de trabalho externo mostra o caminho percorrido pela manifestação do cidadão até a ouvidoria e vice-versa e o "fluxo de trabalho interno refere-se ao processo de recebimento, análise, encaminhamento, acompanhamento, resposta e encerramento das demandas" (São Paulo, 2018, p. 15).

Para atender às manifestações dos cidadãos, a ouvidoria pode disponibilizar os meios de comunicação relacionados a seguir (Brasil, 2019b): *i)* físicos (cartas e formulários impressos), eletrônicos (e-mail, formulário eletrônico, redes sociais, *chats* e *chatbots*, aplicativos para dispositivos móveis); e *ii)* orais (atendimento pessoal e telefone). A divulgação deve informar aos cidadãos a missão e as finalidades da ouvidoria, incentivando-os a se manifestarem sobre a melhoria dos serviços prestados e da gestão pública, mediante palestras para instituições e grupos organizados e utilização de recursos audiovisuais e de tecnologia da informação e comunicação (São Paulo, 2018).

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) aprovou a Nota Técnica 2/2021 – TCE/MT, na qual recomenda aos Poderes estaduais, aos órgãos independentes do estado e aos Poderes Executivo e Legislativo municipais que cada um regulamente o estabelecido na Lei 13.460/2017, no prazo de 180 dias, disciplinando, dentre outros assuntos, as atribuições, a organização, o funcionamento e os procedimentos a serem adotados pela ouvidoria ou unidade responsável pelo recebimento e tratamento das manifestações (Mato Grosso, 2021). No entanto, o TCE-MT não estabeleceu diretrizes e/ou orientações acerca da organização (jurídica, estrutura física e tecnológica, recursos humanos, recursos materiais), do funcionamento e dos procedimentos de trabalho da ouvidoria (canais de comunicação, fluxo de processo de trabalho etc.).

De igual modo, com exceção de Silva (2022), que abordou a institucionalização da ouvidoria no estado de Santa Catarina, há poucos estudos empíricos sobre a criação ou organização das ouvidorias públicas, o que é corroborado por Santos (2022). Como já mencionado anteriormente, Menezes (2015; 2017), Kiszner e Cassanego Júnior (2020), Silva *et al.* (2019) e Silva (2022) analisaram a ouvidoria como instrumento de participação popular e controle social; Oliveira e Oliveira (2019) e Zanella Júnior e Schimitt (2018) estudaram a ouvidoria como instrumento de gestão pública; Santos, Lima e Mendes (2021) e Caliari, Ricardi e Moreira (2022) investigaram as manifestações recebidas e a taxa de resolutividade das demandas pelas ouvidorias, respectivamente; e Weda e Perez Filho (2023) examinaram as ouvidorias municipais como mecanismos de gestão de conflitos.

Observa-se que os objetos dessas pesquisas são os diferentes aspectos e as dimensões da ouvidoria pública, evidenciando, assim, a lacuna de estudos na literatura sobre a instituição ou organização de ouvidorias públicas.

Não obstante, a organização e o funcionamento de uma ouvidoria nos órgãos e nas entidades da administração pública, de forma simplificada e didática, podem ser realizados mediante o cumprimento das etapas e dos requisitos descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Requisitos para criação de uma ouvidoria pública

Etapa	Descrição dos requisitos	Autor(es)
1	Instituir formalmente a ouvidoria, por meio de lei ou decreto, regulando, no mínimo, os seguintes aspectos:	OGE/MG (Minas Gerais, 2015), Presidência da República (Brasil, 2019b) e CGU (Brasil, 2020)
	Criação e posicionamento da ouvidoria na estrutura organizacional do órgão ou da entidade, vinculando-a diretamente à autoridade máxima.	OGE/MG (Minas Gerais, 2015) e CGU (Brasil, 2020)
	Definição das atribuições e competências da ouvidoria e do ouvidor.	OGE/MG (Minas Gerais, 2015) e CGU (Brasil, 2020)
	Definição de critérios e forma de escolha do ouvidor (seleção, eleição ou nomeação, mandato e recondução, se for o caso).	OGE/MG (Minas Gerais, 2015) e CGU (Brasil, 2020)
	Criação, transformação ou alocação de cargos e funções destinados à composição dos recursos humanos da ouvidoria.	MS (Brasil, 2013) e OGE/MG (Minas Gerais, 2015)
	Indicação dos canais de atendimento que serão utilizados e dos prazos de resposta às manifestações.	CGU (Brasil, 2020)
2	Escolher o ouvidor ou agente responsável pela ouvidoria, com competências e conhecimentos compatíveis com a função.	MS (Brasil, 2013) e CGU (Brasil, 2020)
3	Definir a equipe de trabalho (recursos humanos), com perfil adequado para a ouvidoria.	CGU (Brasil, 2012a), MS (Brasil, 2013), Presidência da República (Brasil, 2019b) e CGU (Brasil, 2020)
4	Disponibilizar a infraestrutura física (espaço físico, equipamentos e mobiliários) e tecnológica (linha telefônica, acesso à internet e endereço eletrônico).	OGE/MG (Minas Gerais, 2015), MS (Brasil, 2013), Presidência da República (Brasil, 2019b) e CGU (Brasil, 2020)
5	Criar canais de comunicação com os cidadãos e de atendimento a eles (físico, eletrônicos e orais).	Presidência da República (Brasil, 2019b) e CGU (Brasil, 2020)
6	Organizar os processos da ouvidoria, mediante o mapeamento de processos e a elaboração do fluxo de trabalho.	OGE/MG (Minas Gerais, 2015), OGE/SP (São Paulo, 2018) e CGU (Brasil, 2020)
7	Divulgar a missão, as finalidades e os serviços da ouvidoria para os cidadãos e a comunidade.	MS (Brasil, 2013) e OGE/SP (São Paulo, 2018)

Fonte: elaborado pelo autor.

Ademais, com o fortalecimento e a reestruturação do sistema de controle interno dos muncípios brasileiros, em nível de entidade, pela adoção do modelo de controladoria-geral, a tendência será a implantação ou a transferência e a agregação da ouvidoria como macrofunção de controle.

3. METODOLOGIA

De acordo com Vergara (2007), a pesquisa pode ser classificada quanto aos fins e quanto aos meios de investigação. Quanto aos fins, este estudo classifica-se como pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa, já que se destina a obter e sistematizar conhecimentos sobre as ouvidorias públicas municipais e a descrever as características da respectiva população.

Quanto aos meios, utilizou-se questionário eletrônico para coleta de dados, elaborado pela ferramenta LimeSurvey, contendo 20 questões, sendo 12 fechadas, com única resposta dicotômica (sim ou não); duas fechadas, com várias alternativas e possibilidades de resposta; e seis semiabertas, com única resposta.

As questões foram elaboradas e ordenadas de acordo com as dimensões e as variáveis do Quadro 1, exceto as questões 7 e 19, visando à estruturação e análise dos resultados da pesquisa. O Quadro 2 apresenta as dimensões, variáveis e questões da pesquisa.

Quadro 2 – Dimensões, variáveis e questões da pesquisa

Dimensão	Variável	Questão
1 Institucionalização formal	Base legal ou regulamentar	1 - Existe previsão legal do cargo de ouvidor?
		7 - Há norma que disciplina a organização e o funcionamento da ouvidoria?
2 Estruturação organizacional	Provimento	2 - Qual a forma de escolha do ouvidor?
	Tempo no cargo	3 - Se o cargo de ouvidor for eletivo, qual o período de mandato?
	Recondução	4 - Há possibilidade de recondução ao cargo de ouvidor?
	Vínculo	5 - Qual o vínculo do ouvidor com a administração pública?
	Escolaridade	6 - Qual a escolaridade exigida para ocupar o cargo de ouvidor?
3 Recursos humanos	Número de cargos e funções	8 - A ouvidoria dispõe de servidores (cargos e funções) para prestar os serviços à sociedade?
	Número total de pessoal	9 - O quadro de pessoal da ouvidoria é formado por quantas pessoas?
	Treinamento	10 - Há treinamento/capacitação periódica para a equipe da ouvidoria?

Dimensão	Variável	Questão
4 Estrutura física e recursos materiais	Estrutura física própria	11 - A ouvidoria do órgão possui estrutura física adequada para o funcionamento de suas atividades?
		19 - A ouvidoria está instalada em local de fácil acesso ao cidadão?
	Estrutura com acessibilidade	12 - A estrutura física da ouvidoria permite o acesso de pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida?
	Estrutura com sala individual	13 - A ouvidoria dispõe de sala individual para atendimento presencial do cidadão
	Equipamentos e mobiliários	14 - Há disponibilidade de linha telefônica e computador com acesso à internet?
		15 - Há equipamentos e mobiliários adequados para a prestação do serviço?
5 Gestão da informação e comunicação	Fluxo de trabalho	16 - A unidade possui fluxo de trabalho da gestão da informação solicitada na ouvidoria?
	Canais de comunicação	17 - Quais os canais de comunicação disponíveis para manifestação do cidadão?
	Divulgação e informação	18 - Qual a forma de divulgação ou esclarecimento à comunidade acerca da missão e das finalidades da ouvidoria?
		20 - A ouvidoria informa o cidadão sobre o resultado de sua manifestação?

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados de Angeli, Silva e Santos (2020) e Silva (2022).

A coleta de dados foi realizada entre 10 de novembro e 11 de dezembro de 2020, mediante envio do questionário, por e-mail institucional, para as 141 prefeituras do estado de Mato Grosso. Desse universo, 86 prefeituras (61%) responderam à pesquisa. Três delas, no entanto, deixaram de responder ao menos a uma questão: as perguntas 3 e 10 obtiveram 85 respostas (60% do total), enquanto a questão 18 obteve 84 respostas (59,6%). Assim, a maioria das questões (15) foi respondida por todas as 86 prefeituras. Durante a realização da pesquisa, foram observados os princípios éticos que norteiam o trabalho de produção científica, e as informações coletadas foram incorporadas aos relatórios de gestão da ouvidoria do TCE-MT.

Depois de coletadas, as informações foram tratadas e organizadas em tabelas ou gráficos. Foram utilizadas técnicas de estatística descritiva, como frequências absolutas e relativas, para análise e interpretação dos resultados.

A pesquisa apresenta como limitação metodológica a escassa identificação e localização de estudos empíricos sobre a organização das ouvidorias públicas no Brasil, nas buscas

realizadas sobre o tema, fato que dificulta o estabelecimento de diálogo e a comparação dos resultados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A apresentação e discussão dos resultados realiza-se de acordo com as dimensões e variáveis expostas no tópico anterior e o referencial teórico deste estudo, especialmente acerca dos requisitos para organização e funcionamento das ouvidorias públicas.

A primeira e a sétima questões versam sobre a criação por lei do cargo de ouvidor e da existência de normas de organização e funcionamento da ouvidoria. A Tabela 1 mostra os resultados obtidos, relativos a questões da dimensão "institucionalização formal".

Tabela 1 – Institucionalização formal da unidade de ouvidoria

Questão	Frequência absoluta				Frequência relativa (%)			
	Sim	Não	NR*	Total	Sim	Não	NR*	Total
1 – Existe previsão legal do cargo de ouvidor?	67	19	55	141	47,52	13,47	39,01	100
7 – Há norma que disciplina a organização e o funcionamento da ouvidoria?	65	21	55	141	46,10	14,89	39,01	100

Fonte: elaborada pelo autor.

*NR = Não respondentes.

Os dados da pesquisa revelam que, em 47,52% das prefeituras pesquisadas, o cargo de ouvidor possui previsão legal. Além disso, 46,10% dos respondentes informaram existirem normas que regulamentam a organização e o funcionamento da ouvidoria.

Esses resultados são inferiores aos dos municípios de Santa Catarina, onde 56% das ouvidorias possuem regulamentação local, segundo estudos de Silva (2022), e estão em conformidade com as orientações da OGE/MG (Minas Gerais, 2015), que defendem a institucionalização (criação) da ouvidoria pública por meio de lei, por ser esse o instrumento que lhe confere maior estabilidade e legitimidade. Para a OGE/SP (São Paulo, 2018), a lei ou o decreto deve estabelecer as competências da ouvidoria, a forma de escolha do ouvidor, as atribuições e as competências do cargo de ouvidor, os canais de atendimento e os prazos para resposta às manifestações.

Em relação à estrutura organizacional – a forma de escolha do ouvidor, 74 prefeituras responderam que ela ocorre por meio de nomeação, e 55 não responderam, como mostra a Tabela 2.

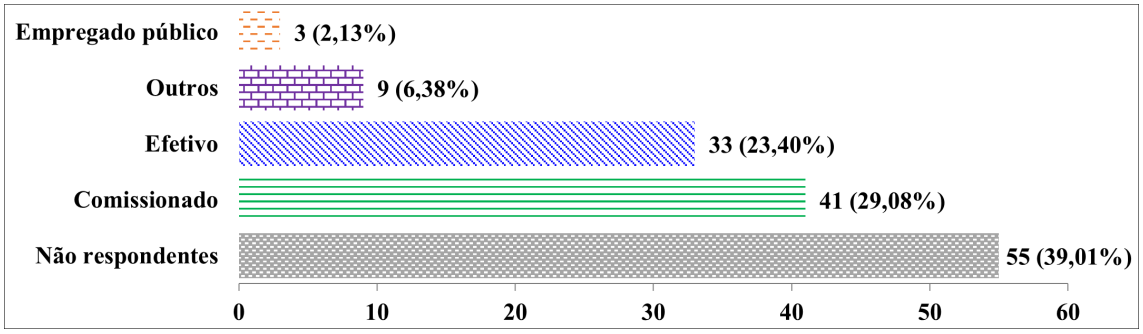
Tabela 2 – Forma de escolha do ouvidor

2 – Qual a forma de escolha do ouvidor?	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Eleição	1	0,71
Nomeação	74	52,48
Outros	11	7,80
Não respondentes	55	39,01
Total	**141**	**100**

Fonte: elaborada pelo autor.

Essa questão deve ser analisada juntamente com a questão 5, que diz respeito à natureza do vínculo do ouvidor com a Administração Pública. O Gráfico 1 apresenta os resultados obtidos.

Gráfico 1 – Vínculo do ouvidor com a Administração Pública



Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se, no Gráfico 1, que 29,08% dos ouvidores são ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, 23,40%, de cargo efetivo e 6,38%, de outros tipos de vínculo com a Administração Pública.

Da análise da Tabela 2 e do Gráfico 1, pode-se afirmar que a maioria absoluta dos ouvidores (74) são nomeados, mas, desse quantitativo, 29,08% são nomeados para ocupar cargo exclusivamente comissionado de ouvidor (41), e 23,40% são servidores efetivos nomeados para desempenhar a função de ouvidor (33).

Comparando-se esse estudo com o de Silva (2022), o percentual de servidores não efetivos comissionados das ouvidorias catarinenses (21%) é menor do que o das prefeituras mato-grossenses, e o de servidores efetivos nomeados (37%) é maior do que o das ouvidorias de Mato Grosso.

Apesar da existência de uma diversidade de vínculos funcionais, com equipes de trabalho compostas por servidores efetivos, servidores comissionados e colaboradores terceirizados, essas prefeituras estão em harmonia com as orientações da CGU (Brasil,

2019b). Considerando os quantitativos de cargos efetivos e empregos públicos, pode-se concluir que, pelo menos, 25,53% dos ouvidores possuem vínculo profissional permanente com as prefeituras. A Tabela 3 demonstra o prazo de duração dos mandatos, no caso de ouvidor eleito.

Tabela 3 – Prazo de duração do mandato de ouvidor eleito

3 – Se o cargo de ouvidor for eletivo, qual o período de mandato?	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Duração do mandato de 2 anos	6	4,25
Outros	79*	56,03
Não respondentes	56	39,72
Total	**141**	**100**
Extrato das respostas contidas em “Outros”		
Duração do mandato de 4 anos	5	3,55
Duração do mandato de 5 anos	1	0,71
Não descreveu a duração do mandato	23	16,31
Cargo em comissão	18	12,77
Cargo efetivo	7	4,96
Cargo não eletivo	16	11,35
Outras situações	9	6,38
Total	**79**	**56,03**

Fonte: elaborada pelo autor.

Os dados mostram que, das 86 prefeituras, uma não respondeu essa questão. Em seis prefeituras, o mandato de ouvidor é de 2 anos (4,25%) e, em 79 delas, o mandato tem outro prazo de duração, informado no campo “Outros”, o que corresponde a 56,03% da população.

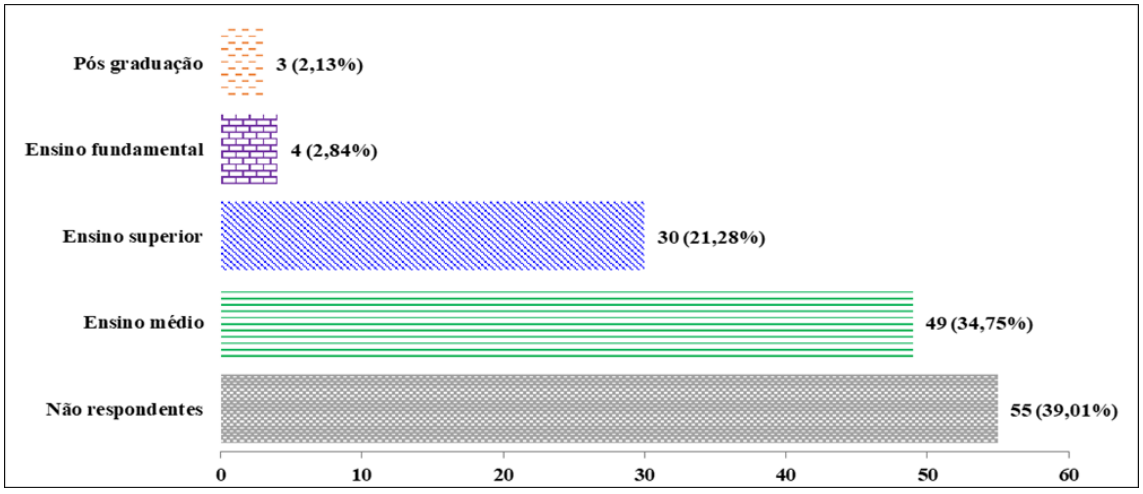
Com exceção das seis prefeituras que registraram o prazo de mandato na segunda parte da tabela e das sete que possuem cargos efetivos de ouvidor – não existindo mandato, portanto, não é possível aferir o prazo de duração do mandato dos cargos de ouvidor das 73 prefeituras, principalmente, porque, em 41 delas, o ouvidor ocupa cargo exclusivamente comissionado, de livre nomeação e exoneração pela autoridade nomeante, como indica o Gráfico.

Quanto à possibilidade de recondução ao cargo de ouvidor (questão 4), 48 prefeituras responderam “sim” e 38 responderam “não”. O resultado indica que, para a maioria dos

respondentes (55,81%), o ouvidor pode ser reconduzido ao cargo, não existindo limite para o número de reconduções. A recondução depende da legislação de cada município, que pode prevê-la ou não, bem como deixar o limite de reconduções sujeito à discricionariedade do gestor público.

Concluindo essa dimensão, o Gráfico 2 apresenta o nível de escolaridade exigido para ocupar o cargo de ouvidor nas prefeituras (questão 6).

Gráfico 2 – Nível de escolaridade dos ouvidores municipais



Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados revelam que 53 ouvidores das prefeituras (38,59%) possuem ensino fundamental ou médio completos, enquanto apenas 33 têm ensino superior completo, incluindo os que possuem pós-graduação (23,41%). Em sentido oposto, o estudo de Silva (2022) aponta que, em Santa Catarina, 58% dos ouvidores municipais possuem, no mínimo, curso superior completo.

Embora não exista formação ou habilitação específica exigida para o exercício do cargo de ouvidor, por se tratar de função relativamente recente na Administração Pública (São Paulo, 2018; Brasil, 2019b), as orientações da CGU (Brasil, 2012b) e da OGE/SP (São Paulo, 2018) são no sentido de que o ouvidor pode ter formação profissional em qualquer área de conhecimento, mas deve possuir competências e habilidades específicas para o desempenho das atividades próprias da ouvidoria.

Nesse aspecto, Bezerra e Souza (2019) enfatizam que ouvidor precisa possuir competência gerencial de análise crítica, para gerar os relatórios gerenciais e elaborar propostas de melhorias para a administração, visando a fortalecer o serviço público prestado e garantir a eficácia e efetividade da administração como garantidora de direitos.

Em relação à disponibilidade de servidores públicos e ao treinamento periódico da equipe de ouvidoria – questões 8 e 10 da subdimensão “recursos humanos” – a Tabela 4 apresenta os resultados seguintes.

Tabela 4 – Disponibilidade de servidores e treinamento periódico da equipe

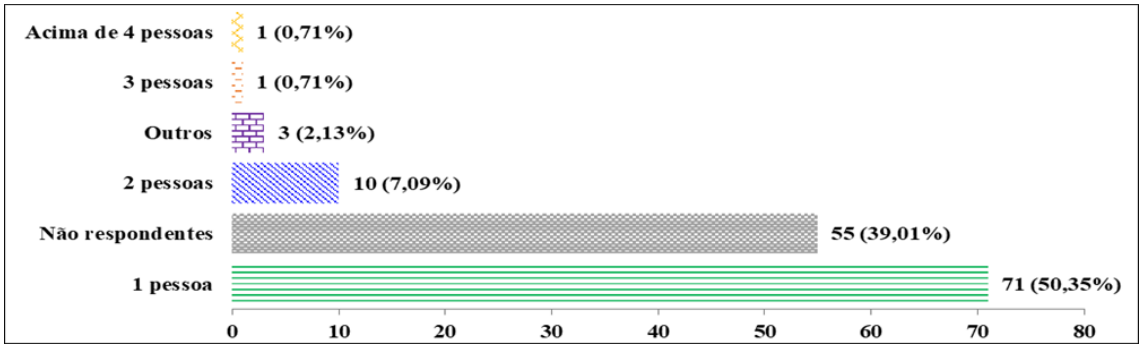
Questão	Frequência absoluta				Frequência relativa (%)			
	Sim	Não	NR*	Total	Sim	Não	RN*	Total
8 – A ouvidoria dispõe de servidores (cargos e funções) para prestar os serviços à sociedade?	64	22	55	141	45,39	15,60	39,01	100
10 – Há treinamento/capacitação periódica para a equipe da ouvidoria?	49	36	56	141	34,75	25,53	39,72	100

Fonte: elaborada pelo autor, com base nos dados da pesquisa.

*NR = Não respondentes

Aparentemente, os dados mostram que, em 22 prefeituras, não existem cargos ou funções específicas destinados a servidores responsáveis pela prestação de serviços à sociedade. Contudo, essa questão deve ser analisada em conjunto com a questão 9, que trata da quantidade de servidores que compõem o quadro de pessoal da ouvidoria, cujos resultados estão demonstrados no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Quadro de pessoal das ouvidorias municipais



Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se que 71 prefeituras mato-grossenses (50,35%) responderam que o quadro de pessoal da ouvidoria é composto por apenas um servidor. Quinze prefeituras têm mais de um servidor na ouvidoria. Com efeito, a quantidade de servidores das ouvidorias está de acordo com as orientações da CGU (Brasil, 2019b), que correlaciona a quantidade de pessoal ao tamanho que se pretende dar à ouvidoria ou ao volume das manifestações e recomenda a existência de, pelo menos, uma ou duas pessoas para atendimento.

Comparando-se os dados da Tabela 4 e do Gráfico 3, observa-se que, apesar de não existirem cargos ou funções em 22 ouvidorias, todas as prefeituras que responderam às questões possuem, pelo menos, um servidor na ouvidoria. Essa conclusão pode ser corroborada, ainda, com os dados da Tabela 2, que indica que onze prefeituras têm outras formas de escolha (designação) de ouvidor e/ou que há cargos e funções adicionais ao cargo/à função de ouvidor.

No que tange à existência de treinamento ou capacitação periódica para a equipe da ouvidoria, 49 governos locais responderam que não há treinamento e/ou capacitação periódica (56,97%) e 36, que realizam treinamento (41,86%). Uma prefeitura não respondeu à questão.

Esses resultados distoam das orientações do MS, que destaca que a capacitação "é um fator determinante para que a equipe da ouvidoria realize trabalho consciente e qualificado" (Brasil, 2013, p.16), e da CGU (Brasil, 2020), que ressalta a capacitação da equipe de trabalho como aspecto fundamental para a qualidade na prestação dos serviços ao cidadão.

Nesse mister, a OGU oferece uma série de cursos, presenciais e a distância, que podem auxiliar os servidores das ouvidorias municipais a manterem-se capacitados nas melhores práticas em ouvidoria pública (Brasil, 2020).

Para o funcionamento da ouvidoria e o atendimento presencial do cidadão, é necessário que a unidade possua espaço físico e recursos materiais (dimensão 3). A Tabela 5 apresenta os resultados das questões relativas à infraestrutura física e tecnológica das ouvidorias das prefeituras do estado.

Tabela 5 – Estrutura física e recursos materiais da ouvidoria

Questão	Frequência absoluta				Frequência relativa (%)			
	Sim	Não	NR*	Total	Sim	Não	NR*	Total
11 – A ouvidoria do órgão possui estrutura física adequada para o funcionamento de suas atividades?	63	23	55	141	44,68	16,22	39,01	100
19 – A ouvidoria está instalada em local de fácil acesso a todos os cidadãos?	81	5	55	141	57,45	3,54	39,01	100
12 – A estrutura física da ouvidoria permite o acesso de pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida?	63	23	55	141	44,68	16,31	39,01	100
13 – A ouvidoria dispõe de sala individual para atendimento presencial dos cidadãos?	51	35	55	141	36,17	41,13	39,01	100
14 – Há disponibilidade de linha telefônica e computador com acesso à internet?	82	4	55	141	58,16	2,83	39,01	100
15 – Há equipamentos e mobiliários adequados para a prestação do serviço?	74	12	55	141	52,48	8,51	39,01	100

Fonte: elaborada pelo autor.

*NR = Não respondentes

Nota-se que 44,68% das ouvidorias municipais dispõem de estrutura física adequada para o funcionamento de suas atividades e contemplam a acessibilidade de pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida, como apontam os resultados das questões 11 e 12.

Por outro lado, 16,31% das ouvidorias não levam em conta a acessibilidade, fato preocupante a ser considerado, pois 23,90% da população brasileira apresentam, pelo menos, um tipo de deficiência (Brasil, 2012b).

Quanto à localização, 57,45% das ouvidorias municipais estão instaladas em locais de fácil acesso, fator positivo, que pode estimular a integração e o atendimento presencial dos manifestantes.

Em que pese o fato de 44,68% das ouvidorias possuírem estrutura física adequada, 36,17% delas não dispõem de sala individual para atendimento presencial. Não obstante, 58,16% das ouvidorias têm linhas telefônicas e computadores com acesso à internet, propiciando atendimento por telefone e por meio eletrônico (e-mail, formulário eletrônico do site). Em relação aos recursos materiais, 52,48% das ouvidorias possuem mobiliários e equipamentos adequados para a prestação de serviços aos cidadãos.

Deste modo, os resultados da Tabela 5 indicam que as ouvidorias das prefeituras de Mato Grosso disponibilizam infraestrutura física (espaço físico, equipamentos e mobiliários) e tecnológica (linha telefônica, acesso à internet e endereço eletrônico) em consonância com as orientações do MS (Brasil, 2013), da CGU (Brasil, 2019b; 2020) e da OGE/MG (Minas Gerais, 2015).

No que diz respeito à gestão da informação e comunicação (dimensão 5), a Tabela 6 contém os resultados acerca da existência de fluxo de trabalho da gestão da informação dentro das ouvidorias e da sistemática de comunicação dos resultados das manifestações dos cidadãos.

Tabela 6 – Fluxo de trabalho relacionado à gestão da informação e à comunicação dos resultados

Questão	Frequência absoluta				Frequência relativa (%)			
	Sim	Não	NR*	Total	Sim	Não	NR*	Total
16 – A ouvidoria possui fluxo de trabalho da gestão da informação?	26	60	55	141	18,44	42,55	39,01	100
20 – A ouvidoria informa aos cidadãos os resultados de suas manifestações?	79	7	55	141	56,03	4,96	39,01	100

Fonte: elaborada pelo autor.

*NR = Não respondentes

Os dados demonstram que 42,55% das ouvidorias pesquisadas não possuem fluxo de trabalho para gestão das manifestações dos cidadãos, no entanto 56% delas informam os resultados das manifestações aos cidadãos.

Vale lembrar que a organização dos processos de trabalho por meio do mapeamento e da elaboração do fluxo de trabalho é uma das etapas da organização e do funcionamento da ouvidoria pública, segundo a CGU (Brasil, 2020), a OGE/SP (São Paulo, 2018) e a OGE/MG

(Minas Gerais, 2015). Para a OGE/MG (Minas Gerais, 2015), o planejamento da execução do trabalho materializa-se no fluxo de trabalho da ouvidoria, o qual compreende as atividades de recebimento, análise, encaminhamento, acompanhamento, resposta e conclusão das demandas.

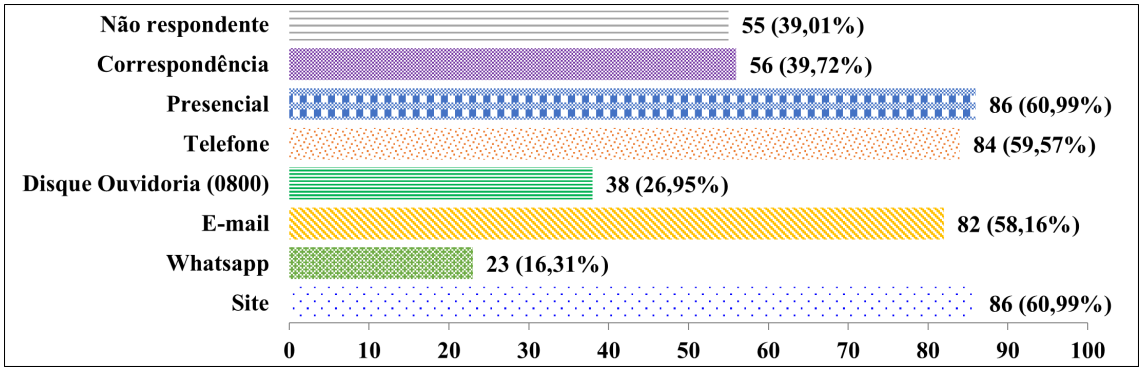
Destarte, é fundamental a existência do fluxo de trabalho da ouvidoria, principalmente, para controle dos prazos, porque as manifestações dos cidadãos devem ser tratadas e respondidas no prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10, para oferecer uma resposta conclusiva (São Paulo, 2018).

Em relação à comunicação dos resultados das manifestações aos cidadãos, os dados indicam que quase 92% das ouvidorias que participaram da pesquisa (79 no total), o que corresponde a 56,03% da amostra, realizam esse tipo de devolutiva. Nesse sentido, o MS orienta que "a ouvidoria deve manter o cidadão informado sobre todo o processo de tramitação de sua demanda" (Brasil, 2013, p. 28), e que o manifestante deve ter possibilidade de entrar em contato com a ouvidoria para acompanhar ou complementar sua manifestação (Brasil, 2013; Brasil, 2019b).

Por conseguinte, a CGU (Brasil, 2019b; 2020) orienta que as ouvidorias públicas devem dar tratamento às manifestações e responder aos demandantes no prazo de 30 dias, prorrogável por igual período, de forma justificada, nos termos do art. 16 da Lei 13.460/2017.

Na sequência, o Gráfico 4 mostra os canais de comunicação disponíveis para os cidadãos realizarem suas manifestações.

Gráfico 4 – Canais de comunicação disponíveis para os cidadãos



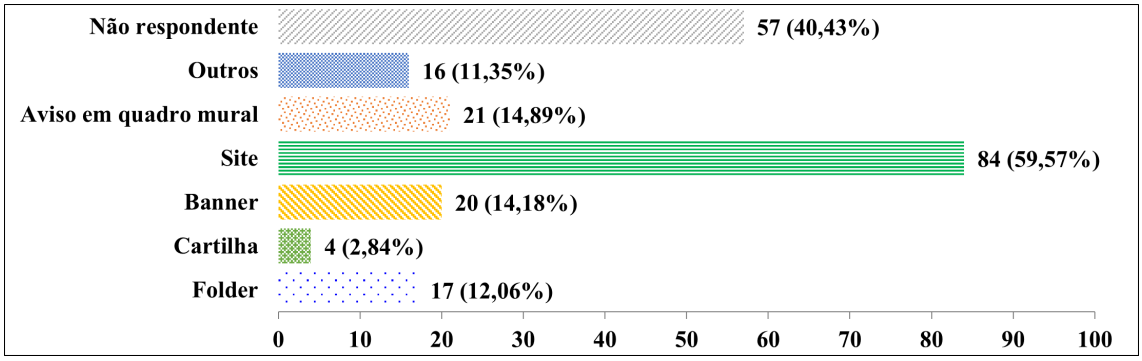
Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados mostram que as ouvidorias das prefeituras disponibilizam vários meios de comunicação com os cidadãos, sendo os mais utilizados o atendimento presencial e o site (60,99%), o telefone (59,57%) e o e-mail (58,16%). Esses meios de comunicação estão alinhados às orientações da CGU (Brasil, 2019b), notadamente quanto aos meios de comunicação físicos (correspodência/carta), eletrônicos (e-mail, formulário eletrônico do site) e orais (presencial, telefone, disque ouvidoria).

A ampla adoção do atendimento presencial pelos respondentes (86) pode ser influenciada pela facilidade de acesso à ouvidoria (57,45%), pela adequação da estrutura física (44,68%) e pelas condições de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida (44,68%), como informado na Tabela 5. São fatores positivos e que fomentam o atendimento presencial, principalmente em pequenos municípios.

O uso do telefone, considerando o disque ouvidoria, do site (e suas ferramentas) e do e-mail como principais meios de comunicação utilizados pelos cidadãos está coerente com os achados de Kiszner e Cassanego Júnior (2020), em pesquisa realizada em prefeitura do Rio Grande do Sul. Eles mostram que as manifestações feitas por telefone estão em 1º lugar; as enviadas pelo Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), em 2º lugar; e as encaminhadas por e-mail, em 3º lugar.Tanto o resultado desse estudo quanto o resultado do estudo de Kiszner e Cassanego Júnior (2020) acerca do telefone e do formulário do SIC (website) seguem a tendência encontrada por Caliari, Ricardi e Moreira (2022), que apontam, no âmbito do MS, o telefone (53,26%) e o formulário eletrônico (34,24%) como os meios mais utilizados para envio das manifestações. De igual modo, o Gráfico 5 apresenta as formas de divulgação da missão e das finalidades da ouvidoria para a comunidade (questão 18).

Gráfico 5 – Formas de divulgação da missão e das finalidades da ouvidoria



Fonte: elaborado pelo autor.

Como explicitado na seção 3, essa questão teve 84 respondentes, que utilizam o site (*website*) para divulgar as ações da ouvidoria para a sociedade. Apesar de o site ser o principal meio de divulgação utilizado pelas ouvidorias das prefeituras pesquisadas (59,57%), cabe ressaltar que ainda são utilizados os tradicionais meios de divulgação, tais como aviso em quadro mural, banner e folder.

Essas formas de divulgação estão alinhadas às orientações da OGE/SP (São Paulo, 2018), que recomendam a utilização de vários recursos audiovisuais, como a fixação de cartazes em órgãos públicos, a divulgação de notícias em rádio e televisão e a realização de palestras – meios de divulgação que estão contidos na alternativa “outros” da questão. A divulgação de informações sobre a ouvidoria tem o objetivo de incentivar os cidadãos a participarem das melhorias dos serviços prestados e da gestão pública do município (São Paulo, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo avaliar a organização das ouvidorias das prefeituras do estado de Mato Grosso. A ouvidoria pública, sendo uma instância de comunicação e diálogo entre os cidadãos e a administração pública, possibilita e estimula a participação e o controle social, por meio de manifestações, que são mecanismos utilizados para reivindicar direitos, melhorar a prestação dos serviços públicos e subsidiar o aprimoramento da gestão e das políticas públicas.

Os resultados relevantes da pesquisa demonstraram o seguinte:

- em 47,52% das prefeituras, o cargo de ouvidor possui previsão legal;
- em 46,10% das prefeituras, há normas de organização e funcionamento da ouvidoria;
- a forma predominante de escolha do ouvidor é a nomeação (52,48%), sendo o cargo em comissão o principal vínculo do ouvidor com a Administração Pública (29,08%);
- em 50,35% das ouvidorias, o quadro de pessoal é composto por um servidor;
- em 57,65% das unidades, existe capacitação periódica da equipe de ouvidoria;
- em 44,68% das ouvidorias, há estrutura física adequada, que inclui condições de acessibilidade para pessoas com deficiência;
- em 58,16% das ouvidorias, há disponibilidade de linha telefônica e computador com acesso à internet; e
- em 42,55% das ouvidorias, não existe fluxo definido para os processos de trabalho.

Como base nesses resultados, e ressalvada a ausência de fluxo de trabalho, pôde-se concluir que, aproximadamente, 45% das ouvidorias municipais mato-grossenses estão organizadas em compatibilidade com os requisitos de criação adotados neste estudo.

As limitações desta pesquisa foram a ausência de questões para avaliar a quantidade e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, bem como a existência de poucos estudos sobre a criação ou a institucionalização de ouvidorias na Administração Pública, fato que impossibilitou a comparação e discussão mais ampla dos resultados.

Sugere-se, para pesquisas futuras, a reformulação das questões, a fim de aprofundar o conhecimento sobre o tema, principalmente quanto à atuação e ao funcionamento da ouvidoria, ao perfil dos manifestantes e à tipificação das manifestações. Recomenda-se, ainda, estender a aplicação da pesquisa aos municípios de outros estados brasileiros.

Por fim, este estudo busca sensibilizar as autoridades públicas e a sociedade sobre a importância da implantação, da estruturação e do funcionamento das ouvidorias municipais,

como instrumentos fundamentais para o fortalecimento da democracia participativa e da cidadania, ao promover a participação da população na gestão pública e no acompanhamento dos serviços e das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANGELI, Alzira Ester; SILVA, José William Gomes da; SANTOS, Romualdo Anselmo dos. As controladorias municipais em perspectiva analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. **Revista da CGU**, Brasília, v. 12, n. 21, p. 23-44, jun. 2020. Disponivel em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/issue/view/34. Acesso em: 1 mar. 2025.

BEZERRA, Luciana dos Santos; SOUZA, Bruna Larissa da Silva. Implantação da ouvidoria municipal de Caruaru: cidadania no exercício da democracia. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 283-293, 2019. Disponível em: https://revista.abonacional.org.br/revista. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **7 Passos para criar uma ouvidoria no meu município**. Brasília, DF: CGU, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/ouvidoria-no-meu-municipio-completo-2020.pdf. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília, DF: CGU, 2012a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial.pdf. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de ouvidoria pública**: revisto, ampliado e atualizado pela Lei n. 13.460 e Decreto n. 9.492/2018. Brasília, DF: CGU, 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ ouvidoria/arquivos/ manual-deouvidoria-publica-2019.pdf/ view. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed. Brasília, DF: CGU, 2012b. Disponível em: https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/cartilhas/cartilha-1.pdf/view. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNP), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/legislacao/arquivos/decretos/decreto-8423-2014.pdf/view. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 50, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia de orientações básicas para implantação de ouvidorias do SUS**. Brasília, DF: MS, 2013. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_orientacoes_implantacao_ouvidorias_sus.pdf. Acesso em: 23 set. 2022.

CALIARI, Rafael Vulpi; RICARDI, Luciani Martins; MOREIRA, Marcelo Rasga. Análise das manifestações à Ouvidoria-Geral do SUS, no período de 2014 a 2018: evidências para a tomada de decisões. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 205-218, jan. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/v8dbxssvPnGCWzgW6q9S8yB/?lang=pt. Acesso em: 12 set. 2022.

CYRILLO. Rose Meire. Ouvidorias públicas: perspectivas e desafios. *In:* CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves dos; ALLEMAND, Luiz Cláudio (coord.). **Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 445-453.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso gestão de ouvidoria**. Módulo 1 – Fundamentos e atuação da ouvidoria pública. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3149. Acesso em: 5 mar. 2023.

KISZNER, Mônica Alves; CASSANEGO JÚNIOR, Paulo Vanderlei. Ouvidoria pública como instrumento de participação social: um estudo na Prefeitura Municipal de Alegrete/RS – Brasil. **Gestión Joven - Revista de la Agrupación Joven Iberoamericana de Contabilidad y Administración de Empresas (AJOICA)**, Madrid, v. 21, n. 3, p. 61-77, 2020. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7982897. Acesso em: 5 mar. 2023.

LEMOS JÚNIOR, Altair de. Do ombudsman às ouvidorias judiciais. *In:* CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves dos; ALLEMAND, Luiz Cláudio (coord.). **Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 445-453.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidoria pública, autônoma e democrática e as ouvidorias judiciais. *In:* CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves dos; ALLEMAND, Luiz Cláudio (coord.). **Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 467-482.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Nota Técnica n. 02/2021 – TCE/MT**. Dispõe sobre o posicionamento do TCE-MT acerca da adequação das Unidades jurisdicionadas à Lei n. 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Cuiabá, MT: TCE/MT, 2021. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/nota-tecnica. Acesso em: 5 mar. 2023.

MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Prefácio. *In:* MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601. Acesso em: 5 mar. 2023.

MENEZES, Ronald do Amaral. **Texto para Discussão, n. 2286**: a atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: https://repositorio. ipea.gov.br/handle/11058/7715. Acesso em: 5 mar. 2023.

MENEZES, Ronald do Amaral. **Texto para Discussão n. 2088**: ouvidorias públicas federais – análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4364. Acesso em: 5 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais. **Ouvidoria Pública Passo a Passo**: manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas. Belo Horizonte, MG: OGE/MG, 2015. Disponível em: https://silo.tips/download/ouvidoria-publica-passo-a-passo-manual-de-criaao-aperfeioamento-e-boas-praticas. Acesso em: 5 mar. 2023.

OLIVEIRA, Débora Tazinasso de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. As ouvidorias do SUS: como a participação popular se materializa como ferramenta de gestão para os formuladores de política pública? **Revista de Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 15, n. 35, p. 290-310, jan./abr. 2019. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/7269/5913. Acesso em: 12 set. 2022.

QUINTÃO, Thales Torres. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 2, p. 297-324, abr./jun.2019. Disponível: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3382. Acesso em: 1 out. 2020.

SANTOS, Aline Regina; COSTA, Jane Iara Pereira da; BURGER, Fabrício; TEZZA, Rafael. O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 630-657, out./dez. 2019. Brasília. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200. Acesso em: 5 mar. 2023.

SANTOS, Claudio Henrique Fontenelle. O estado da arte das pesquisas em políticas públicas de ouvidoria no Brasil. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, São Paulo, v. 6, n. 5, p. 75-92, 2022. Disponível em: https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/revista_cientifica_ABO_2022-2.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

SANTOS, Mateus Gonçalves Ferreira; LIMA, Wandilson Alisson Silva; MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Análise da utilização do "painel resolveu?" Pelas ouvidorias públicas municipais brasileiras. **Gestão Contemporânea**, Vila Velha, v. 11, n.1, p. 153-182, jun. 2021. Disponível em: https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea/article/view/303. Acesso em: 12 set. 2022.

SÃO PAULO. Ouvidoria-Geral do Estado de São Paulo. **Cartilha de Ouvidoria Municipal**: orientações para criar e aperfeiçoar ouvidorias em municípios do Estado de São Paulo. São Paulo, SP: OGE/SP, 2018. Disponível em: http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/PDF/Cartilha%20de%20Ouvidoria%20Municipal.pdf. Acesso em: 5 mar. 2023.

SILVA, José William Gomes da. **Avaliação dos sistemas de controle interno dos municípios do estado de Alagoas**: aplicação da metodologia do COSO 2013. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41957. Acesso em: 2 set. 2022.

SILVA, Luiz Antônio Coelho da; PAULINO, Bárbara Barros; SILVA, Allan Gustavo Freire da; MARTINS, Jean Gleyson Farias; BARRETO, Laís Karla da Silva. Controle social via ouvidoria-geral do estado da paraíba: a participação como mecanismo de fortalecimento da democracia. **Revista Conhecimento Contábil**, UERN; UFERSA, v. 9, n. 2, p. 82-99, jul./dez. 2019. Disponível em: https://periodicos.apps.uern.br/index.php/RCC/article/view/306. Acesso em: 12 set. 2022.

SILVA, Rodrigo de Bona da. Institucionalização da Ouvidoria e Participação dos Usuários em Governos Locais: Análise dos Municípios de Santa Catarina. **Cadernos Técnicos da CGU**, Coletânea de Artigos da Pós-Graduação em Ouvidoria Pública, Brasília, v. 1, mar. 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/507/287. Acesso em: 12 set. 2022.

SOUZA, Dalila Tais Miguel de; SOUZA, Tatiana A. Estanislau de; GUIMARÃES, Valéria Ferraz. Ouvidorias e accountability: a atuação da ouvidoria do Superior Tribunal de Justiça. *In:* CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves dos; ALLEMAND, Luiz Cláudio (coord.). **Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 73-80.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WADA, Márcio; PEREZ FILHO, Augusto Martinez. As ouvidorias municipais: um novo enfoque na gestão de conflitos públicos. **International Journal of Scientific Management and Tourism**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 491-501, dez. 2023. Disponível em: https://ojs.scientificmanagementjournal.com/ojs/index.php/smj/article/view/392. Acesso em: 20 jun. 2023.

ZANELLA JUNIOR, Vitor; SCHMITT, Vanessa Fernanda. Ouvidorias públicas municipais: instrumento de participação popular na gestão dos serviços de saneamento básico. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman,** São Paulo, ano 1, n. 1, p. 93-106, 2018. Disponível em: https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

Os conceitos e as interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.