



Universidade de Brasília

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

Programa de Pós-Graduação Em Administração - PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

RAFAEL ANTONIO DAL-ROSSO

CAPACIDADES DINÂMICAS EM OUVIDORIAS PÚBLICAS MINISTERIAIS

BRASÍLIA
2024

RAFAEL ANTONIO DAL-ROSSO

CAPACIDADES DINÂMICAS EM OUVIDORIAS PÚBLICAS MINISTERIAIS

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

Orientador: Prof. Dr. Antônio Isidro da Silva Filho

BRASÍLIA
2024

CAPACIDADES DINÂMICAS EM OUVIDORIAS PÚBLICAS MINISTERIAIS

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

Banca examinadora:

Prof. Dr. Antonio Isidro da Silva Filho (Presidente)
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília (UNB)

Prof. Dr. Cleidson Nogueira Dias (Membro interno)
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília (UNB)

Prof. Dr. Carlos Ricardo Rossetto (Membro externo)
Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Profa. Dra. Marina Figueiredo Moreira (Membro interno - suplente)
Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília (UNB)

Brasília, março de 2024

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho a todos que contribuíram durante a caminhada.

Primeiramente, à minha esposa, Marina, amor da minha vida, pelo apoio e presença nos momentos de angústia, por me acolher nos momentos mais delicados e por trazer sempre uma palavra de motivação.

Ao meu pai, coorientador não oficial desta tese e orientador da vida, me apoiando e estimulando incessantemente. Sua sabedoria e encorajamento foram cruciais para a conclusão deste trabalho. Obrigado por me ensinar pelo exemplo.

À minha mãe, sempre desejante do meu melhor, sua vontade de me ver evoluir foi uma fonte constante de estímulo e força.

Aos meus sogros, Márcia e Carlos, por me proporcionarem momentos de foco e dedicação ao mestrado em meio a tantas tarefas do dia a dia.

Aos familiares e amigos que torceram pelo meu sucesso.

Ao professor Isidro, meu orientador, pela paciência e inspiração.

Aos professores Rossetto e Cleidson, membros da banca, por suas contribuições valiosas para esta dissertação, desde a qualificação.

Aos colegas de trabalho, tanto os atuais quanto os que já seguiram outros caminhos, por fazerem parte da minha jornada. Aos colegas da Ouvidoria-Geral da União, obrigado por tantos anos de convivência, aprendizado e parceria. Um agradecimento especial ao colega Marcos Lindenmayer, cuja presença tornou a caminhada do mestrado mais leve e possível.

Aos chefes que passaram pelo meu caminho e que me permitiram observar, aprender e crescer como servidor público. Um agradecimento especial ao chefe Valmir Dias por dar o empurrão inicial em direção ao mestrado.

À Controladoria-Geral da União, órgão onde trabalho e motivo de grande orgulho profissional e pessoal.

E, por fim, à minha filha Gabriela, que me faz querer ser uma pessoa melhor a cada dia.

Se você não muda de direção, vai chegar
exatamente aonde está indo (Lao Tzu)

RESUMO

As ouvidorias públicas se encontram inseridas em um ambiente altamente complexo e em constantes mudanças. Essas unidades estão intimamente envolvidas na prestação de serviços públicos e políticas públicas de qualidade, e precisam se adaptar constantemente ao ambiente para desempenhar suas atividades de forma adequada. Nesse contexto, mostra-se importante o estudo do tema das Capacidades Dinâmicas, que visa compreender o desempenho de organizações inseridas em ambientes dinâmicos e de que forma elas buscam renovar suas competências e reconfigurar seus recursos, objetivando obter vantagem competitiva sustentável. Dessa maneira, o presente estudo foca não apenas na observação do fenômeno das capacidades dinâmicas no setor público, uma abordagem menos comum na literatura, como traz um recorte inédito da observação do fenômeno no âmbito das Ouvidorias Públicas ministeriais. Para isso, foram identificadas e categorizadas práticas específicas relacionadas a Capacidades Dinâmicas adotadas pelas unidades de Ouvidoria e registradas em seus relatórios anuais de gestão, utilizando como referência a escala de mensuração dos elementos componentes e mecanismos organizacionais de desenvolvimento de capacidades dinâmicas em organizações proposta por Zaluski et al. (2020). A escala, composta por 21 indicadores, leva em consideração os elementos componentes e mecanismos organizacionais propostos por Meirelles e Camargo (2014) a partir de três dimensões: comportamentos e habilidades de mudança e inovação; processos e rotinas de busca e inovação; e mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento. Considera ainda o constructo teórico baseado em Wang e Ahmed (2007), que estabelece três elementos componentes das Capacidades Dinâmicas: a capacidade absorptiva, adaptativa e inovativa. A escala utiliza complementarmente os modelos de Zahra e George (2002), Akgün, Kestin e Byrne (2007), Staber e Sydow (2002) e Gibson e Birkinshaw (2004). A metodologia do estudo baseou-se na análise qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com uso de análise de conteúdo. Foram analisados 58 relatórios de 15 ouvidorias ministeriais, referentes aos anos de 2019 a 2022. Foram identificadas 343 práticas específicas nos relatórios e categorizadas nos indicadores da escala proposta por Zaluski et al. (2020) e ao final foi produzida uma listagem com 45 categorias de práticas genéricas voltadas para o universo das Ouvidorias Públicas, como desdobramento dos indicadores originalmente constantes da escala de mensuração. Os resultados evidenciaram a existência de ações adotadas pelas Ouvidorias em praticamente todos os indicadores propostos por Zaluski et al. (2020). Esta dissertação contribui na compreensão do desenvolvimento de capacidades dinâmicas nas organizações e oferece material de referência para unidades de Ouvidoria que buscam formas de enfrentar ambientes dinâmicos de maneira organizada, ampliando a discussão sobre capacidades dinâmicas no âmbito nacional.

Palavras-chave: Capacidades dinâmicas, Setor Público, Ouvidoria, *Ombudsman*

ABSTRACT

Public ombudsman offices are inserted in a highly complex and constantly changing environment. These units are closely involved in the provision of quality public services and public policies and need to constantly adapt to the environment to perform their activities appropriately. In this context, it is important to study the topic of Dynamic Capabilities, which aims to understand the performance of organizations inserted in dynamic environments and how they seek to renew their skills and reconfigure their resources, aiming to obtain a sustainable competitive advantage. In this way, the present study focuses not only on observing the phenomenon of dynamic capabilities in the public sector, a less common approach in the literature, but also provides an unprecedented observation of the phenomenon within the scope of ministerial Public Ombudsman Offices. To this end, specific practices related to Dynamic Capabilities adopted by the Ombudsman units and recorded in their annual management reports were identified and categorized, using as a reference the measurement scale of the component elements and organizational mechanisms for developing dynamic capabilities in organizations proposed by Zaluski et al. (2020). The scale, composed of 21 indicators, takes into account the component elements and organizational mechanisms proposed by Meirelles and Camargo (2014) based on three dimensions: behaviors and skills for change and innovation; search and innovation processes and routines; and learning and knowledge governance mechanisms. It also considers the theoretical construct based on Wang and Ahmed (2007), which establishes three component elements of Dynamic Capabilities: absorptive, adaptive and innovative capacity. The scale complementary uses the models of Zahra and George (2002), Akgün, Kestin and Byrne (2007), Staber and Sydow (2002) and Gibson and Birkinshaw (2004). The study methodology was based on qualitative analysis, of an exploratory and descriptive nature, using content analysis. 58 reports from 15 ministerial ombudsman offices were analyzed, covering the years 2019 to 2022. 343 specific practices were identified in the reports and categorized according to the scale indicators proposed by Zaluski et al. (2020) and in the end, a list was produced with 45 categories of generic practices focused on the universe of Public Ombudsmen, as a breakdown of the indicators originally included in the measurement scale. The results showed the existence of actions adopted by the Ombudsman's Offices in practically all indicators proposed by Zaluski et al. (2020). This dissertation contributes to the understanding of the development of dynamic capabilities in organizations and offers reference material for Ombudsman units that seek ways to face dynamic environments in an organized manner, expanding the discussion on dynamic capabilities at the national level.

Keywords: Dynamic Capabilities, Public Sector, Ouvidoria, *Ombudsman*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Série histórica das manifestações registradas na Plataforma Fala.BR.....	20
Figura 2 - Modelo de pesquisa de Capacidades Dinâmicas de Wang e Ahmed	32
Figura 3 - Modelo Integrado de Capacidades Dinâmicas: Comportamentos, habilidades, rotinas, processos e mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento	38
Figura 4 - Modelo de pesquisa sobre capacidades dinâmicas desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa GPCOM.....	42
Figura 5 - Distribuição de ações por indicador e por Ouvidoria	Erro! Indicador não definido.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições de Capacidade Dinâmica.....	29
Quadro 2 – Elementos das Capacidades Dinâmicas.....	29
Quadro 3 - Práticas referentes ao indicador "Interação interdepartamental"	63
Quadro 4 - Práticas referentes ao indicador "Habilidade de Resolubilidade "	66
Quadro 5- Práticas referentes ao indicador "Comprometimento com a mudança "	68
Quadro 6 - Práticas referentes ao indicador "Pioneirismo tecnológico "	70
Quadro 7 - Práticas referentes ao indicador "Orientação para atualização constante ".....	71
Quadro 8 - Práticas referentes ao indicador "Orientação para o contexto"	72
Quadro 9- Práticas referentes ao indicador "Relacionamento com clientes e fornecedores " ..	75
Quadro 10 - Práticas referentes ao indicador "Criatividade"	76
Quadro 11 - Práticas referentes ao indicador "Feedback da sociedade"	80
Quadro 12 - Práticas referentes ao indicador "Brainstorm"	80
Quadro 13 - Práticas referentes ao indicador "Sistemática de reuniões frequentes"	82
Quadro 14 - Práticas referentes ao indicador "Controle da qualidade "	84
Quadro 15 - Práticas referentes ao indicador "Gestão de Processos "	89
Quadro 16 - Práticas referentes ao indicador "Respostas rápidas às mudanças contextuais " .	92
Quadro 17 - Práticas referentes ao indicador "Incorporação novas tec. e met. de trabalho"....	93
Quadro 18 - Práticas referentes ao indicador "Benchmarking"	95
Quadro 19 - Práticas referentes ao indicador "Parcerias de apoio tecnológico"	96
Quadro 20 - Práticas referentes ao indicador "Treinamentos continuados"	98
Quadro 21 - Práticas referentes ao indicador "Sistemas de informações gerenciais"	100
Quadro 22 - Práticas referentes ao indicador "Comitês ad hoc"	102
Quadro 24 - Práticas referentes ao indicador "Incentivo à formação"	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Lista de indicadores da escala Zaluski et al. (2020).....	43
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

CD – Capacidade Dinâmica

CGU – Controladoria-Geral da União

CMHI – Comportamentos e Habilidades de Mudança e Inovação

LAI – Lei de Acesso à Informação

MAGC – Mecanismos de Aprendizagem e Governança do Conhecimento

MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária

MCidadania – Ministério da Cidadania

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MD – Ministério da Defesa

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

MEC – Ministério da Educação

MEcon – Ministério da Economia

MINFRA – Ministério da Infraestrutura

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

MS – Ministério da Saúde

MTur – Ministério do Turismo

OGU – Ouvidoria-Geral da União

PPGA – Programa de Pós-graduação em Administração

PR – Presidência da República

PRBI – Processos e Rotinas de Busca e Inovação

RENOUV – Rede Nacional de Ouvidorias

RBV – (Resource based view) Visão Baseada em Recursos

SISOUV – Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Formulação do Problema	18
1.2 Objetivos	18
1.2.1 Objetivo geral	18
1.2.2 Objetivos específicos	19
1.3 Justificativa	19
1.4 Delimitação da pesquisa	22
1.5 Estrutura da dissertação	23
2. REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 Ouvidoria Pública – Origens e Institucionalização	24
2.2 Capacidades dinâmicas	26
2.2.1 Capacidade Absortiva	34
2.2.2 Capacidade Adaptativa	35
2.2.3 Capacidade Inovativa	37
2.3 Elementos componentes e mecanismos de desenvolvimento das CDs	38
2.3.1 Comportamentos e Habilidades de Mudança e Inovação	39
2.3.2 Processos e Rotinas de Busca ou Inovação	40
2.3.3 Mecanismos de Aprendizagem e Governança do Conhecimento	40
2.4 Modelo teórico de pesquisa sobre capacidades dinâmicas - GPCOM	41
2.5 Escala de mensuração Zaluski et al.(2020)	42
2.6 Capacidades dinâmicas e o setor público	45
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	47
3.1 Caracterização Geral da Pesquisa	47
3.2 Caracterização das organizações estudadas	48
3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa	51
3.4 Caracterização do perfil da amostra e participantes da pesquisa	53
3.5 Procedimentos de coleta e análise dos dados	57
4. ANÁLISES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	59
4.1 Práticas específicas relacionadas à dimensão Comportamentos e Habilidades de Mudança e Inovação (CHMI)	60
4.1.1 Interação interdepartamental	61
4.1.2 Habilidade de resolubilidade	63
4.1.3 Comprometimento com a mudança	66
4.1.4 Pioneirismo tecnológico	68

4.1.5	Orientação para atualização constante	70
4.1.6	Orientação para o contexto.....	71
4.1.7	Relacionamento com os clientes e fornecedores.....	72
4.1.8	Criatividade	76
4.2	Ações relacionadas à dimensão Processos e Rotinas de Busca e Inovação (PRBI) ..	76
4.2.1	Feedback da sociedade	77
4.2.2	<i>Brainstorm</i>	80
4.2.3	Sistemática de reuniões frequentes	81
4.2.4	Controle da qualidade.....	82
4.2.5	Gestão de processos	85
4.2.6	Respostas rápidas às mudanças contextuais.....	89
4.2.7	Incorporação de novas tecnologias e metodologias de trabalho	92
4.3	Ações relacionadas à dimensão Mecanismos de Aprendizagem e Governança do Conhecimento (MAGC)	93
4.3.1	<i>Benchmarking</i>	94
4.3.2	Parcerias de apoio tecnológico.....	96
4.3.3	Treinamentos continuados.....	96
4.3.4	Sistema de informações gerenciais	98
4.3.5	Comitês ad hoc	100
4.3.6	Incentivo à formação	102
4.4	Práticas genéricas relacionadas a capacidades dinâmicas observadas nas Ouvidorias ministeriais.....	104
5.	CONCLUSÃO	109
6.	REFERÊNCIAS	112

1. INTRODUÇÃO

As ouvidorias públicas são instâncias de controle e participação social responsáveis por interagir com os usuários, com o objetivo de aprimorar a gestão pública e melhorar os serviços oferecidos à população (Controladoria-Geral da União, 2019). De acordo com a Lei nº 13.460/2017 (Brasil, 2017), possuem como atribuições precípuas, entre outras, a promoção da participação do usuário na administração pública, a proposição de aperfeiçoamentos na prestação dos serviços, visando garantir sua efetividade e a recepção, análise e acompanhamento do tratamento e efetiva conclusão das manifestações de usuários.

São, portanto, ferramentas imprescindíveis para a promoção da transparência na Administração Pública, por incumbirem-se de perfazer o elo de comunicação entre administração e administrado, ou, em outras palavras, entre prestador e usuário de serviço público (Piccini & dos Reis, 2022). Essa instituição é compreendida como a unidade administrativa responsável por receber e examinar as denúncias, reclamações, elogios, sugestões, solicitações e pedidos de informação encaminhados pelos cidadãos, possuindo como principais desafios prover canais de atendimento acessíveis, assegurar a resolutividade das demandas apresentadas e produzir estatísticas de satisfação (Piccini & dos Reis, 2022).

A Ouvidoria Pública, nesse sentido, surge como meio de ampliar os canais de diálogo entre Estado e sociedade e oferecer novos espaços de exercício da cidadania, por meio de instituições que se consolidaram de formas distintas nas últimas décadas (Controladoria-Geral da União, 2020).

A participação dos usuários na gestão dos serviços públicos e na formulação de decisões que afetem as políticas públicas é fundamental para a melhoria contínua dos produtos entregues pela Administração Pública (Controladoria-Geral da União, 2019). As normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos foram estabelecidas através da Lei nº 13.460/2017, que detalha o papel das ouvidorias públicas. (Controladoria-Geral da União, 2019). As Ouvidorias Públicas representam um avanço na Administração Pública brasileira no campo da gestão democrática (Fernandez et al., 2021).

As ouvidorias desempenham também papel pedagógico, uma vez que atuam numa perspectiva informativa, trazendo aos usuários mais conhecimento sobre seus próprios direitos e responsabilidades, incrementando, assim, a sua capacidade crítica e autonomia. Quanto mais o usuário participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. (Controladoria-Geral da União, 2019).

O complexo rol de atribuições das ouvidorias demonstra o alto valor estratégico dessas instituições para a tomada de decisão governamental. (Piccini & dos Reis, 2022). Uma denúncia pode ser o ponto de partida para a apuração de ilícito, instauração de procedimentos e aplicação de sanções administrativas, enquanto reclamações e sugestões dos cidadãos expõem as queixas frequentes e os pontos de insatisfação da sociedade, indicando o que deve ser aperfeiçoado na gestão pública. (Piccini & dos Reis, 2022).

As Ouvidorias Públicas se apresentam como importante ator na missão da Administração Pública de entregar produtos, serviços e políticas públicas de qualidade para a coletividade. Ainda neste contexto, as organizações do setor público buscam a eficiência e efetividade para atender o aumento da demanda por serviços públicos e os crescentes cortes financeiros, bem como, a busca por uma gestão por desempenho (Virtuoso, 2020), de forma que a estratégia no setor público tem se tornado um tópico relevante de pesquisa.

Os gestores públicos passaram a adotar práticas gerenciais e inovações do setor privado visando a melhora do desempenho organizacional (Piening, 2013). Diferentemente do setor privado, as organizações do setor público operam em um vasto sistema de regras e regulamentos, servindo clientes que possuem direitos e privilégios estabelecidos pela legislação (Gedvilaitė-Moan & Laskienė, 2010). As organizações públicas foram levadas a desenvolver capacidades e habilidades que as permitissem atuar nesse ambiente, de forma a reorganizar seus recursos e readequar suas atividades e processos.

Soma-se a isso o fato de que o ambiente de mudanças constantes e demandas diárias dessas organizações públicas leva a uma necessidade de responder às pressões do ambiente externo, a partir das capacidades e recursos próprios, algo ainda mais complexo devido aos ciclos rápidos de mudanças políticas (Llewellyn & Tappin, 2003).

Esses mesmos gestores precisam oferecer serviços públicos que respondam às necessidades da coletividade, ainda que influenciados por eventos externos e prazos temporais reduzidos, com uma pressão para se alcançar resultados rápidos (Boyne, 2002).

A complexidade do ambiente econômico atual e o constante avanço tecnológico afetam diretamente as organizações. Este atual cenário exige que as organizações utilizem formas distintas de posicionamento e postura estratégica diferenciada, visando o alcance e a sustentação de vantagem competitiva (Zaluski, 2020).

As organizações procuram adotar posturas estratégicas apropriadas ao cenário e ao contexto no qual estão inseridas. Competitividade e a estratégia fomentam a busca por novas oportunidades e na efetiva utilização dos recursos organizacionais. Logo, o sucesso competitivo

organizacional é o resultado das ações estratégicas utilizadas para a vantagem competitiva (Zaluski, 2020).

O período compreendido entre os anos de 2019 e 2022 foi especialmente marcado por mudanças políticas, caracterizadas por alto grau de polarização, além da ocorrência um evento de grande impacto a nível mundial – a pandemia do COVID 19. Em 2020, a COVID-19 trouxe para o mundo uma mudança sem precedentes (Campos et al., 2021).

O período exigiu adaptação das Ouvidorias para oferecer respostas e serviços em um momento de aumento de demanda. A situação de pandemia exigiu que organizações mudassem a sua estratégia para enfrentar o novo cenário (Wecker et al., 2020). Isidro-Filho (2018, p. 10), destaca que “a inovação é o cerne da boa administração pública e contribui para que serviços públicos tenham alto desempenho, impacto positivo e compromisso com a melhoria contínua”.

De acordo com o Painel “Resolveu¹”, durante o período de 2019 a 2022 houve um incremento significativo na quantidade de manifestações de ouvidoria recebidas através da Plataforma Fala.BR² em comparação aos anos anteriores, demonstrando o aumento de interesse da população nestes canais, a fim de solucionar questões ou reportar situações de irregularidade observadas durante o período. A Ouvidoria Pública é um dos principais canais de acesso da população aos órgãos públicos, e foi bastante exigida durante o período em questão, especialmente na busca pela solução de problemas relacionados a serviços de necessidade da população durante este período atípico. Além disso, as Ouvidorias precisaram se adaptar a uma grande quantidade de novas normas criadas para regulamentar suas atividades, adicionando diversas novas atribuições a uma instituição que já atuava com recursos limitados, exigindo rápidos ajustes.

Nesse sentido, observado o aumento no recebimento de demandas pelas Ouvidorias Públicas, e a necessidade de se gerar resultados concretos para a coletividade em meio a esse ambiente complexo, mutável e bastante desafiador, faz-se necessário compreender como atuam as unidades de Ouvidoria, em especial aquelas que possuem melhores indicadores de desempenho, de forma que outras unidades de ouvidoria possam se espelhar e replicar, dentro de suas possibilidades e realidades, ações que também lhes permitam desempenhar melhor suas funções.

1

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaZGY1NmI3MjYtY2QwZS00YzYzLWI2M2ItMjM0Zm11Mm13OTUzIiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRIZmJiYiJ9>

² <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>

A fim de enfrentar esse ambiente de grande mudanças, que segundo alguns autores é ainda maior no setor público do que no setor privado, vem se aplicando cada vez mais os conceitos de capacidades dinâmicas ao Setor Público, uma vez que há impacto direto dessas capacidades na performance (Pablo et al., 2007; Piening, 2013). As instituições públicas, enquanto desempenham as suas funções, sofrem pressões para otimizarem seus recursos, em meio a cenários que cada vez mudam mais rapidamente (Pablo et al., 2007; Piening, 2013).

Nesse sentido, é possível que as organizações públicas se utilizem de certos construtos voltados inicialmente para o setor privado, a exemplo das chamadas Capacidades Dinâmicas – CD (Trivellato et al., 2021). O ambiente de contínuas mudanças se relaciona com a abordagem das capacidades dinâmicas, ainda que tais estudos no âmbito do setor público sejam escassos (Pablo et al., 2007). Por capacidades dinâmicas entendemos aquelas que permitem à firma se adaptar, integrar e reconfigurar competências internas e externas de forma a responder rapidamente a ambientes em rápida mudança (Teece et al., 1997), inclusive o Setor Público. Eisenhardt e Martin (2000), numa tentativa de apresentar uma definição ainda mais simplista, descrevem capacidades dinâmicas como rotinas para aprender rotinas.

O uso desta abordagem possibilita identificar processos ou rotinas que permitem uma organização se adaptar continuamente às mudanças do ambiente (Eisenhardt & Martin, 2000). A título de exemplo, estes autores indicam rotinas tais como combinar habilidades de diferentes gestores e experiências prévias para criar produtos e serviços que gerem receita. Ou ainda conectar colaboradores de várias partes da firma de forma a gerar sinergias e aproveitamento de recursos. Ou ainda estabelecer rotinas de criação de conhecimento não apenas para os gestores, mas os demais funcionários da firma. Eisenhardt e Martin (2000) propõem que através da observação das melhores práticas, pesquisadores podem conseguir insights sobre como as capacidades dinâmicas de uma organização são aprimoradas.

Outros exemplos são a utilização de redes para compartilhamento de aprendizado, fóruns de liderança estratégica, planejamento estratégico, gerenciamento de recursos humanos, promoção de mudança cultural na organização e realização de conferências internas para compartilhamento de aprendizado.

Em seu livro “Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica”, Nelson e Winter (2012) associam o conceito de capacidades dinâmicas à teoria da Visão Baseada em Recursos – VBR – e ao conceito de rotina em teorias evolucionárias da organização.

Em recente revisão sistemática da literatura internacional, Loureiro et al. (2021) identificaram, a partir de pesquisa realizada na Web Of Science (WoS) e Scopus, 51 estudos

relevantes, entre 1997 e 2018 que tratam de capacidades dinâmicas no contexto do setor público.

Nesse sentido, sob a lente da teoria das capacidades dinâmicas, mostra-se relevante observar o que as unidades de ouvidoria fazem para atuar em meio a esse ambiente turbulento. A observação do fenômeno na prática permitirá uma melhor compreensão de como ele ocorre neste universo, além de gerar insights para as próprias unidades de ouvidoria sobre como desenvolver ações para atuarem, impulsionando uma elevação na qualidade dos trabalhos e resultados delas.

O presente estudo permitirá observar o fenômeno das capacidades dinâmicas no contexto das ouvidorias públicas.

1.1 Formulação do Problema

Em que pese o papel relevante das Ouvidorias Públicas, não foi identificado, em pesquisa às principais bases de dados da Plataforma CAFE (CAPES) trabalho acadêmico que abordasse essas instituições sob a perspectiva das capacidades dinâmicas.

Nesse sentido, o presente trabalho explora a abordagem teórica das capacidades dinâmicas no contexto das Ouvidorias Públicas. Portanto, o estudo se concentra na seguinte pergunta de pesquisa: **Como caracterizar capacidades dinâmicas em Ouvidorias Públicas ministeriais no período de 2019 a 2022?**

1.2 Objetivos

Nesta seção serão apresentados o objetivo geral assim como os objetivos específicos da pesquisa.

1.2.1 Objetivo geral

- Caracterizar capacidades dinâmicas em Ouvidorias Públicas ministeriais no período de 2019 a 2022.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar as práticas adotadas pelas Ouvidorias ministeriais relacionadas a comportamentos e habilidades de mudança e inovação;
- Identificar as práticas adotadas pelas Ouvidorias ministeriais relacionadas a processos e rotinas de busca e inovação;
- Identificar as práticas adotadas pelas Ouvidorias ministeriais relacionadas a aprendizagem e governança do conhecimento;
- Categorizar as práticas identificadas nos indicadores definidos na escala proposta por Zaluski *et al.* (2020);

1.3 Justificativa

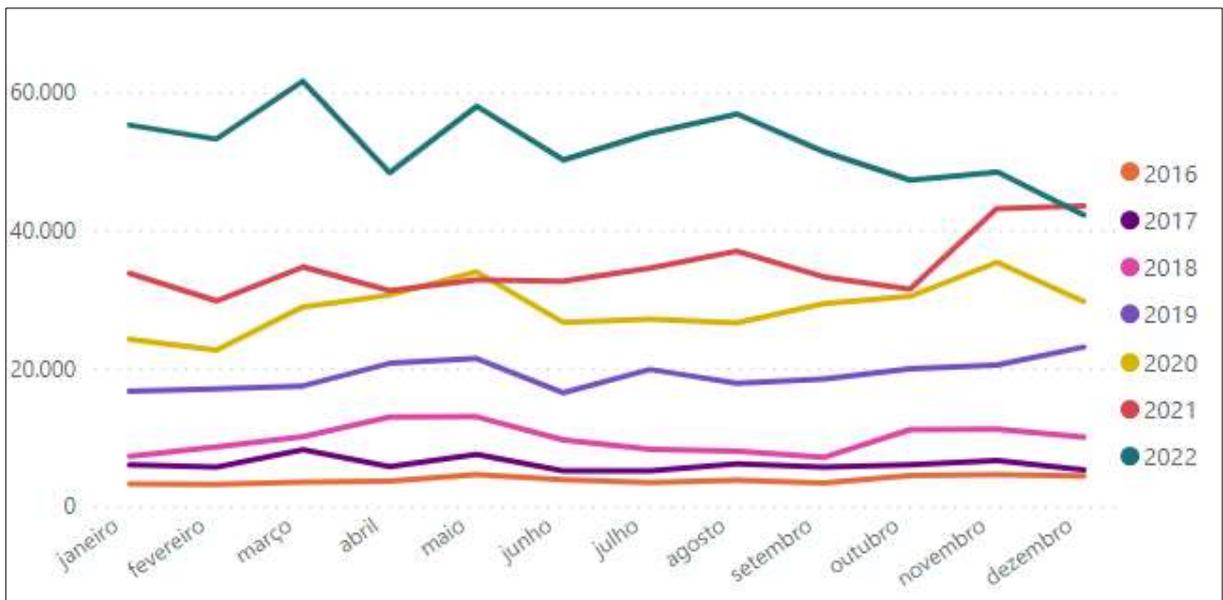
Do ponto de vista prático, busca-se oferecer às Ouvidorias Públicas insumos, através de um mapeamento de práticas relacionadas a capacidades dinâmicas em Ouvidoria, para a melhoria de gestão e auxiliar nos processos decisórios. Espera-se que esse mapeamento, produzido a partir da identificação das práticas específicas realizadas pelas Ouvidorias, viabilizará um uso adequado de recursos públicos e melhoria nas entregas das Ouvidorias Públicas.

Não foram identificadas, em pesquisas realizadas nas principais bases de produção científica, artigos que analisem, de forma abrangente, tal qual proposto neste estudo, os relatórios das diferentes unidades de Ouvidoria Pública do Poder Executivo federal. Este é, portanto, um trabalho original e inédito, que permitirá, através de uma estratégia de abordagem acadêmica, conhecer e compreender melhor o que fazem as ouvidorias que se destacam no desempenho de suas funções. Combina-se a isso o fato de que os relatórios anuais de gestão das unidades de Ouvidoria Pública passaram a ser obrigatórios a partir do ano de 2019, após a edição da Lei nº 13.460/17, representando importante insumo para fins de uma análise acadêmica das atividades destas instituições, algo que, anteriormente ao período indicado, se mostraria demasiadamente complexo, haja vista a não obrigatoriedade da produção dos referidos relatórios anuais de gestão. No presente trabalho, serão analisados, dentre as unidades de ouvidoria selecionadas, todos os relatórios anuais de gestão produzidos desde a entrada em vigor da obrigatoriedade de produção, referentes aos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022.

As mudanças que surgem no ambiente em que estão inseridas as organizações dão oportunidade para que os gestores possam se prevenir com a prática e o fortalecimento de Capacidades Dinâmicas. Nesse sentido, uma abordagem voltada para o estudo e identificação de ações relacionadas a capacidades dinâmicas, através da observação do ambiente, o aproveitamento das oportunidades e reconfiguração de rotinas e processos, pode colaborar com a estratégia para enfrentar cenários instáveis de crises, tornando as organizações capazes de demonstrar características que as permitem ser eficientes, eficazes, sujeitas à inovação e capazes de resistir aos impactos causados pela instabilidade ambiental (Teece, 2018).

Ano após ano, desde 2019, a quantidade de manifestações direcionadas às Ouvidorias Públicas do Poder Executivo federal vem aumentando significativamente em comparação a períodos anteriores, elevando os níveis de exigência em relação a essas instituições, conforme se observa do gráfico abaixo extraído do “Painel Resolveu?”³.

Figura 1 - Série histórica das manifestações registradas na Plataforma Fala.BR



Fonte: “Painel Resolveu?”

Um ponto relevante é o aumento de manifestações durante o período da pandemia de COVID-19. Nos espaços de diálogo entre Ouvidorias, é comum ser mencionada sobrecarga

³ Disponível em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGY1NmI3MjYtY2QwZS00YzYzLWI2M2ItMjM0Zm11Mm13OTUzIiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYj9>

decorrente desse aumento de manifestações, atrelada ao aumento na quantidade de atribuições que as ouvidorias vêm acumulando a partir de novos normativos.

Observa-se que o período em questão se trata de um período de alta complexidade de rápidas mudanças, o que atrai a teoria das Capacidades Dinâmicas para compreender de que forma as unidades de Ouvidora Pública atuaram para fazer frente às necessidades e apresentar desempenho superior às demais unidades. As ouvidorias são unidades que respondem diretamente demandas da sociedade, sendo relevante o estudo das capacidades dinâmicas neste ambiente.

Do ponto de vista científico, o trabalho contribuirá ainda para a construção de conhecimento científico acerca das capacidades dinâmicas âmbito de instituições públicas, tendo em vista as exigências de desempenho e entregas efetivas e relevantes colocadas sobre essas instituições, especialmente considerados aumentos de cortes financeiros e crescente demanda por serviços de qualidade. Meirelles e Camargo (2014) destacam que falta avançar nas pesquisas sobre capacidade dinâmica, sobretudo do ponto de vista da análise dos seus elementos componentes, do ponto de vista de comportamentos, habilidades, rotinas, processos e mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento, voltados tanto para a inovação quanto para a mudança. Piening (2013) e Loureiro *et al.* (2021) destacam ainda que é necessário avançar em pesquisas no âmbito do setor público de modo a fornecer um modelo mais amplo dessas capacidades.

A pesquisa sobre capacidades dinâmicas está em destaque na literatura acadêmica atual (de Marchi *et al.*, 2018; Meirelles & Camargo, 2014; A. P. G. Oliveira *et al.*, 2020) e há espaço para crescimento especialmente no que diz respeito a compreender as especificidades das Capacidades Dinâmicas no setor público (Takahashi *et al.*, 2017). Há espaço para evolução na compreensão das especificações das Capacidades Dinâmicas no setor público, onde se inserem as Ouvidorias Públicas.

Nesse sentido, essa compreensão pode ser endereçada a partir de pesquisa empírica de profundidade tal como se propõe no presente trabalho. Além disso, a presente pesquisa contribuirá para o campo de estudo da gestão pública e para uma melhor compreensão e aprofundamento das Capacidades Dinâmicas nesse ambiente, sob uma ótica não restrita ao ambiente privado (Piening, 2013).

Adicionalmente, o presente trabalho apresentará um olhar de capacidades dinâmicas sob a perspectiva das Ouvidorias Públicas, havendo poucos estudos no país que tratam da relação inovação e ouvidoria, e nenhum que trata expressamente das capacidades dinâmicas que as ouvidorias utilizam para desempenhar adequadamente suas atividades. Ainda, é

relevante o estudo de capacidades dinâmicas uma vez que as Ouvidorias são unidades que precisam responder diretamente demandas da sociedade e funcionam como canal direto com a Administração Pública.

As Ouvidorias Públicas possuem grande potencial de impacto na qualidade dos serviços entregues à população, e, neste sentido, um estudo que analise fatores que permitem um melhor desempenho de tais instituições, sob a ótica das Capacidades Dinâmicas, pode se mostrar como importante ferramenta para a alavancagem geral das Ouvidorias Públicas e aumento na qualidade de seus trabalhos. Ou seja, Ouvidorias Públicas interessadas poderão, a partir deste trabalho, observar as Capacidades Dinâmicas como catalizador para promover a eficiência em sua estrutura e a otimização de recursos e capacidades em cenários que apresentem instabilidades.

Por fim, o estudo se justifica por se debruçar sobre um período de grande mudança política e social, marcada especialmente pela pandemia da COVID-19.

Apresentadas as justificativas, na seção seguinte será abordada a delimitação da pesquisa.

1.4 Delimitação da pesquisa

A pergunta de pesquisa, seu objetivo geral e seus objetivos específicos apresentam uma delimitação inicial da pesquisa. Nem tudo o que está relacionado ao tema da pergunta é possível de ser estudado de uma única vez, sendo necessário estabelecer uma delimitação de forma que os limites da investigação estejam claros.

Nesse sentido, o foco deste trabalho restringiu-se às Ouvidorias Públicas dos Ministérios que compõem o Poder Executivo federal. Mais especificamente, foram selecionadas as unidades de Ouvidoria ministeriais com melhor desempenho no que diz respeito à pesquisa de satisfação na qual o usuário final das manifestações de Ouvidoria dá sua opinião quanto à resolutividade e quanto à satisfação pelo atendimento recebido.

No que diz respeito às Capacidades Dinâmicas, o presente trabalho considerou a definição de Meirelles e Camargo (2014), que as considera capacidades baseadas em decisões deliberadas e recorrentes, compostas por processos combinatórios de capacidades que permitem criar, estender, modificar ou reconfigurar as capacidades-chave da organização e sua base de recursos e competências, fazendo uso de três elementos componentes: comportamentos e

habilidades; rotinas e processos; e mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento.

A pesquisa desenvolvida foi qualitativa, realizada a partir de dados oriundos de relatórios anuais de gestão e análise de conteúdo.

1.5 Estrutura da dissertação

O presente trabalho está estruturado em mais quatro capítulos, além da introdução, sendo eles: o referencial teórico, em que consta a base teórica utilizada como referência para a realização da pesquisa; o capítulo de procedimentos metodológicos, contendo a caracterização da pesquisa e das instituições estudadas, além do detalhamento das etapas e meios utilizados para operacionalizar a pesquisa; a análise e discussão dos resultados, em que os dados serão analisados à luz da teoria; e por fim, a conclusão, que contém as reflexões e constatações finais sobre a pesquisa, retomando à pergunta de pesquisa para responde-la, os objetivos inicialmente traçados, limitações da pesquisa, sugestões às organizações estudadas e estudos para pesquisas futuras. Ao final serão apresentadas as referências dos textos utilizados para a produção da dissertação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão apresentadas as principais referências teóricas utilizadas para embasar a pesquisa realizada. A primeira parte é voltada para as instituições denominadas Ouvidorias Públicas. A segunda traz o que são as Capacidades Dinâmicas e os elementos relacionados à atual pesquisa. A terceira parte trata dos elementos componentes e mecanismos de desenvolvimento das CDs. A quarta parte apresenta modelo de pesquisa sobre capacidades dinâmicas desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa GPCOM. A quinta parte explora a escala de mensuração proposta por Zaluski *et al.* (2020). E a sexta e última parte resgata a aplicação de Capacidades Dinâmicas no Setor Público.

2.1 Ouvidoria Pública – Origens e Institucionalização

A origem da Ouvidoria remonta ao final do século XVIII e início do século XIX, quando surge, na Suécia, a figura do *ombudsman*, positivada na constituição daquele país em 5 de junho de 1809 (Menezes, 2017). O ombudsman atuava como interlocutor entre governo e população, através da apreciação de reclamações contra funcionários do Rei. O conceito de ombudsman foi difundido para o mundo com o êxito a partir da experiência Sueca (Alvarenga, 2021).

No Brasil, em que pese a existência da figura do Ouvidor desde os tempos do Brasil Colônia, no século 16, a Ouvidoria pública passou efetivamente a ser discutida no âmbito da transição para o regime democrático, de maneira que a redação do §3º do artigo 37 possibilitou a emergência das Ouvidorias Públicas (Menezes, 2017):

“§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

Posteriormente, o inciso I, §3º do artigo 37 da Constituição Federal foi regulamentado através da Lei nº 13.460/2017 (2017), popularmente conhecida como Código de Defesa do

Usuário de Serviços Públicos, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

A Ouvidoria Pública, segundo Oliveira (2005), difere do Ombudsman pois neste instituto há independência das ações em relação às demais autoridades, enquanto nas ouvidorias públicas a escolha ocorre através de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração. Mais recentemente, a publicação do Decreto nº 10.228/2020, que altera o Decreto nº 9.492/2018, inclui uma nova etapa nas nomeações, designações, exonerações ou dispensa de titulares de unidades do SISOUV, restringindo a fragilidade do cargo de ouvidor.

“A nomeação, a designação, a exoneração ou a dispensa dos titulares das unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal será submetida, pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade, à aprovação da Controladoria-Geral da União”.

Tal dispositivo foi posteriormente regulamentado através da Portaria CGU nº 1.181/2020, que estabelece critérios e procedimentos para nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução de titulares do cargo de Ouvidor do Poder Executivo federal.

Gabra e Rossi (2007), no que diz respeito às diferenças entre ombudsman e ouvidoria pública, argumentam ainda que se caracterizam por um modelo novo de recepção de manifestações do cidadão, adaptado às diversidades culturais do país, e que se tornou um canal de diálogo com a sociedade e fonte de sugestões para melhoria dos serviços públicos.

Menezes (2017) destaca que apesar de ter influência do modelo europeu, as ouvidorias públicas possuem características próprias, dentre as quais as seguintes:

- 1) integram a administração, vinculadas que são aos respectivos órgãos ou entidades;
- 2) atuam na mediação das relações entre sociedade e Estado;
- 3) oferecem subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública; e
- 4) não possuem poder de coerção, e, dessa forma, sua ação se concretiza por meio da persuasão e na autoridade moral de seus titulares

Segundo esse autor, as Ouvidorias Públicas são espaços privilegiados de escuta dos cidadãos sobre eficiência, eficácia e efetividade de políticas e serviços públicos, assumindo

papel relevante para a valorização da cidadania, promoção de direitos humanos, participação e controle social, assegurando o fim público da ação administrativa.

Menezes (2017) destaca que a primeira ouvidoria pública com características semelhantes àquelas de um ombudsman teria sido a Ouvidoria de Curitiba, Paraná, em 1986. Também foi neste estado, em 1991, que foi instituído o primeiro Ouvidor-Geral Estadual. As iniciativas desse período se concentraram no âmbito do poder executivo, especialmente, com grande êxito na esfera de governo municipal (Ministério da Fazenda, 2002). Já no que diz respeito à esfera federal, a primeira ouvidoria pública do Poder executivo federal foi a do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em 1989 (Menezes, 2017). Atualmente, conforme dados do buscador de ouvidorias mantido pela Ouvidoria-Geral da União – OGU, da Controladoria-Geral da União, existem 355 ⁴unidades ativas na Plataforma Fala.BR⁵, que é o sistema informatizado utilizado para recepcionamento e tratamento das manifestações de Ouvidoria direcionadas ao Poder Executivo federal.

A partir da década de 1990, com a redemocratização do país e a consolidação das instituições, constatou-se um processo de ampliação das ouvidorias em toda administração pública, nas esferas federal, estadual e municipal, administração pública direta e indireta, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como em organizações privadas (Gabra & Rossi, 2007).

2.2 Capacidades dinâmicas

O termo capacidade pode ser entendido como um conjunto de ações e procedimentos intencionais na organização, alicerçada na experiência, habilidade e conhecimento organizacional (Alves et al., 2016). Dentro deste contexto, destacam-se as Capacidades Dinâmicas, que têm suas bases na teoria da Visão Baseada em Recursos – VBR. Eisenhardt e Martin (2000) destacam que este campo de estudo surge da necessidade de explicar adequadamente como e porque certas firmas possuíam vantagem competitiva em situações de rápidas e imprevisíveis mudanças. Como resultado, estudos foram desenvolvidos para ampliar o entendimento das capacidades dinâmicas nas organizações.

⁴ Extraído em 21/01/2024 no endereço eletrônico <https://falabr.cgu.gov.br/web/orgao>

⁵ <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>

A definição original de capacidades dinâmicas é atribuída por diversos artigos de revisão de literatura, como Wang e Ahmed (2007), Easterby-Smith, Lyles e Peteraf (2009), Breznik e Hisrich (2014) e Vu (2020) ao artigo seminal de Teece, Pisano e Shuen (1997).

No referido artigo, os autores definem capacidades dinâmicas como aquelas capacidades da firma se adaptar, integrar e reconfigurar competências internas e externas de forma a responder rapidamente a ambientes em rápida mudança.

Nesse sentido, as Capacidades Dinâmicas podem ser compreendidas como habilidades dinâmicas que refletem uma aprendizagem contínua no desenvolvimento e acumulação de competências desenvolvidas pela organização ao longo de sua história, com o objetivo de buscar diferenciação no mercado que está atuando e em relação aos seus concorrentes (Teece, 2007).

O uso desta abordagem possibilita identificar processos ou rotinas que permitem uma organização se adaptar continuamente às mudanças do ambiente (Eisenhardt & Martin, 2000). A abordagem das capacidades dinâmicas é uma derivação da Visão Baseada em Recursos – VBR, na qual se estuda como as firmas criam e mantêm vantagem competitiva, a partir de uma visão dos recursos como forma de diferenciação (J. B. Barney, 1991).

A Visão Baseada em Recursos aborda a vantagem de se analisar a organização em paralelo aos seus recursos, e não apenas em relação aos produtos, evidenciando uma nova perspectiva estratégica (Cardoso & Kato, 2015).

Em seu livro “Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica”, Nelson e Winter (2012) associam o conceito de capacidades dinâmicas à teoria da Visão Baseada em Recursos, e ao conceito de rotina em teorias evolucionárias da organização.

Barney e Hesterly (2015) definem recursos como ativos tangíveis e intangíveis que a empresa controla e que podem ser usados para criar e implementar estratégias. Exemplos de recursos são os seus produtos, considerados um ativo tangível, ou ativos intangíveis, como a reputação entre os clientes e o trabalho em equipe entre seus gerentes. Os recursos representam tudo o que é controlado pela organização, incluindo o conhecimento (Barney, 1991).

Barney e Hesterly (2015) definem ainda capacidades como sendo um subconjunto dos recursos de uma empresa. As capacidades permitem a empresa aproveitar por completo outros recursos que controla. São exemplos de capacidades as competências de marketing de uma empresa, trabalho em equipe e cooperação entre unidades.

Barney (1991) estabelece ainda que para que a vantagem competitiva seja sustentável ao longo do tempo ela deve ser apoiada em recursos que sejam valiosos, raros, inimitáveis e organizados, conceito comumente abreviado como VRIO.

Todavia, a Visão Baseada em recursos não consegue explicar a vantagem de forma significativa em mercados dinâmicos, o que abriu oportunidade para o surgimento da teoria das Capacidades Dinâmicas. A RBV analisa fenômenos sob uma perspectiva estática, não conseguindo explicar como organizações reagem em um ambiente de rápida mudança, além de ser vaga e tautológica (Eisenhardt & Martin, 2000). Nesse aspecto, mostra-se relevante a perspectiva das capacidades dinâmicas.

Em seu artigo seminal, Teece, Pisano e Shuen (1997) destacam que as empresas que obtiveram destaque no mercado global apresentam capacidade para uma atuação flexível, inovação e gerenciamento de recursos internos e externos, que possibilitam a sua coordenação e reutilização, caracterizando fonte de vantagem competitiva.

As Capacidades Dinâmicas se diferenciam de outras capacidades por serem utilizadas para explicar a vantagem competitiva por meio da criação, aperfeiçoamento e novas combinações de recursos, e por permitir a integração, construção e reconfiguração de recursos internos e externos para lidar com ambientes de mudança (Teece, 2007; Teece et al., 1997).

Capacidades Dinâmicas são extremamente valiosas, já que possibilitam maior capacidade de resposta para lidar com mudanças, assim como aumentar significativamente o desempenho inovador de uma organização (Wecker et al., 2020).

Virtuoso (2020) apresenta os entendimentos de diferentes autores a respeito de capacidades dinâmicas. Eisenhardt e Martin (2000) destacam que as capacidades dinâmicas são rotinas organizacionais e estratégicas pelas quais as empresas alcançam novas configurações de recursos. Zollo e Winter (2002) descrevem capacidades dinâmicas como padrões aprendidos e estáveis de atividade que são estruturados e persistentes. Os autores apontam que essas capacidades se desenvolvem por meio da coevolução da experiência tácita e dos processos de acumulação

Na conceituação das Capacidades Dinâmicas, o termo “capacidades” é relacionado à missão da gestão estratégica de adequar, integrar e reconfigurar habilidades, recursos e competências que os cenários turbulentos demandam, ao passo que o termo “dinâmicas” se relaciona à capacidade de promover o rearranjo de competências para se adequar a esses cenários (Teece et al., 1997).

No que tange à inovação, Wang e Ahmed (2007), destacam que quanto mais práticas inovadoras existem em uma empresa, mais Capacidades Dinâmicas ela tende a possuir.

Existem diversas conceituações de Capacidades Dinâmicas a partir do conceito inicialmente apresentado por Teece, Pisano e Shuen em 1997. Em que pese haver diferença, os conceitos convergem para a ideia de criar, renovar ou integrar recursos, ativos, capacidades,

competências e rotinas permitindo que as organizações acompanhem as mudanças ambientais (Tondolo & Bitencourt, 2014).

Meirelles e Camargo (2014) consolidam as definições de diferentes autores, conforme a tabela abaixo:

Quadro 1 - Definições de Capacidade Dinâmica

AUTORES	DEFINIÇÃO
TEECE ET AL. (1997)	Habilidade da firma em integrar, construir e reconfigurar competências internamente e externamente, para endereçar ambientes em rápida mudança.
COLLIS (1994)	Capacidade em inovar mais rapidamente ou de forma melhor do que a concorrência.
EISENHARDT E MARTIN (2000)	Processos da firma que usam recursos para corresponder ou criar mudanças de mercado.
ZOLLO E WINTER (2002)	Padrão aprendido e estável de atividade coletiva, baseado em mecanismos de aprendizagem, por meio dos quais a organização sistematicamente gera e modifica suas rotinas operacionais em busca de melhoria na efetividade.
WINTER (2003)	Capacidades para operar, estender, modificar ou criar capacidades comuns.
ANDREEVA E CHAIKA (2006)	Capacidades dinâmicas são aquelas que habilitam a organização a renovar suas competências-chave conforme ocorrem mudanças no ambiente operacional.
HELFAT ET AL. (2007)	Capacidade de uma organização criar, estender ou modificar sua base de recursos propositadamente.
WANG E AHMED (2007)	Comportamento constantemente orientado a integrar, reconfigurar, renovar e recriar seus recursos e capacidades e melhorar e reconstruir as capacidades-chave em resposta às mudanças do ambiente, para atingir e sustentar a vantagem competitiva.
BYGDAS (2006)	Processos de ativar estruturas distribuídas de conhecimento e redes fragmentadas de procedimentos e entendimentos soltos que desenvolvem práticas mais eficientes que não são facilmente imitáveis.
DOSI ET AL. (2008)	Heurísticas gerenciais e as ferramentas de diagnósticos constituem o cerne das capacidades dinâmicas.
MCKELVIE E DAVIDSON (2009)	Capacidades dinâmicas como um feixe de outras capacidades (capacidades de geração de ideias; de introdução de rupturas no mercado; e capacidades de desenvolvimento de novos produtos, serviços inovadores e novos processos).
TEECE (2007, 2009)	Capacidade de sentir o contexto do ambiente; aproveitar oportunidades; gerenciar ameaças e transformações.

Fonte: Meirelles e Camargo (2014)

Meirelles e Camargo (2014) apresentam ainda os elementos que compõem as Capacidades Dinâmicas segundo diferentes autores, sendo eles:

Quadro 2 – Elementos das Capacidades Dinâmicas

Autores	Elementos das capacidades
Collis (1994)	Capacidades operacionais; Habilidades em desenvolver novas estratégias rapidamente (ou melhor) do que a concorrência; Capacidade de aprender a aprender.
Teece, Pisano e Shuen (1997)	Capacidades de detecção (sensing) - Capacidade de atuar analisando o ambiente externo em que está inserida

	Capacidades de aproveitamento (seizing) - Capacidade de aproveitar as chances / oportunidades detectadas Capacidade de Reconfiguração (reconfiguring) - Capacidade de gerenciar ameaças e transformações decorrentes das mudanças organizacionais
Andreeva e Chaika (2006)	Habilidades empreendedoras de liderança; e Capacidade de mudança organizacional (desenvolvimento de habilidades não específicas, lealdade das pessoas às mudanças e aos mecanismos organizacionais facilitadores dos processos de mudança).
Helfat <i>et al.</i> (2007)	Habilidade para alterar a base de recursos; Capacidade de atuar de forma recorrente para modificação da base de recursos; Capacidade de buscar e selecionar as modificações a serem realizadas (deliberação).
Wang e Ahmed (2007)	Capacidade adaptativa (habilidade da empresa em identificar e capitalizar as oportunidades emergentes de mercado); Capacidade absorptiva (habilidade da empresa em reconhecer o valor de novas informações externas, assimilá-las e aplicá-las comercialmente); Capacidade de inovação (habilidade da empresa em desenvolver novos produtos e mercados); Processos subjacentes (integração de recursos, reconfiguração de recursos, renovação de recursos e recriação de recursos).
McKelvie e Davidson (2009)	Capacidade de geração de ideias; Capacidade de introdução de rupturas no mercado; Capacidade de desenvolvimento de novos produtos e serviço inovadores; e Capacidade de desenvolvimento de novos processos.

Fonte: Adaptado de Meirelles e Camargo (2014) e Teece, Pisano e Shuen (1997)

Segundo esses autores, há duas linhas de abordagem quanto aos elementos componentes das capacidades dinâmicas em uma organização. Há autores que consideram as capacidades dinâmicas como um conjunto de processos e rotinas organizacionais, como Teece, Pisano e Shuen (1997), Eisenhardt e Martin (2000) e Zollo e Winter (2002) e outros que as analisa sob a ótica das habilidades, comportamentos e capacidades organizacionais, como Collis (1994), Andreeva e Chaika (2006), Helfat *et al.* (2007) e Wang e Ahmed (2007).

No que diz respeito aos autores que entendem capacidades dinâmicas como conjunto de processos e rotinas organizacionais, Teece, Pisano e Shuen (1997) entendem que as CDs são operacionalizadas na forma de fatores compostos por processos, posições e trajetórias. Eisenhardt e Martin (2000) tratam a questão como processos ou rotinas organizacionais e estratégias pelas quais a organização alcança novas configurações de recursos. Zollo e Winter (2002) destacam os processos de acumulação de experiências, processos de articulação e codificação do conhecimento e o ciclo recursivo de aprendizagem como fundamentais.

Pela outra linha, que trata as CDs como conjunto de capacidades, habilidades e comportamentos, Collis (1994) destaca as capacidades operacionais, habilidades de desenvolver novas estratégias rapidamente e a capacidade de aprender a aprender. Helfat *et al.* (2007) abordam a habilidade para alterar a base de recursos, a capacidade de atuar de forma recorrente para alterar essa base e a capacidade de identificar e selecionar modificações relevantes.

Para este estudo, utiliza-se como referência o modelo proposto por Wang e Ahmed (2007), que propõe para melhor compreensão das capacidades dinâmicas a categorização em três elementos, quais sejam, capacidade adaptativa, absorptiva e de inovação.

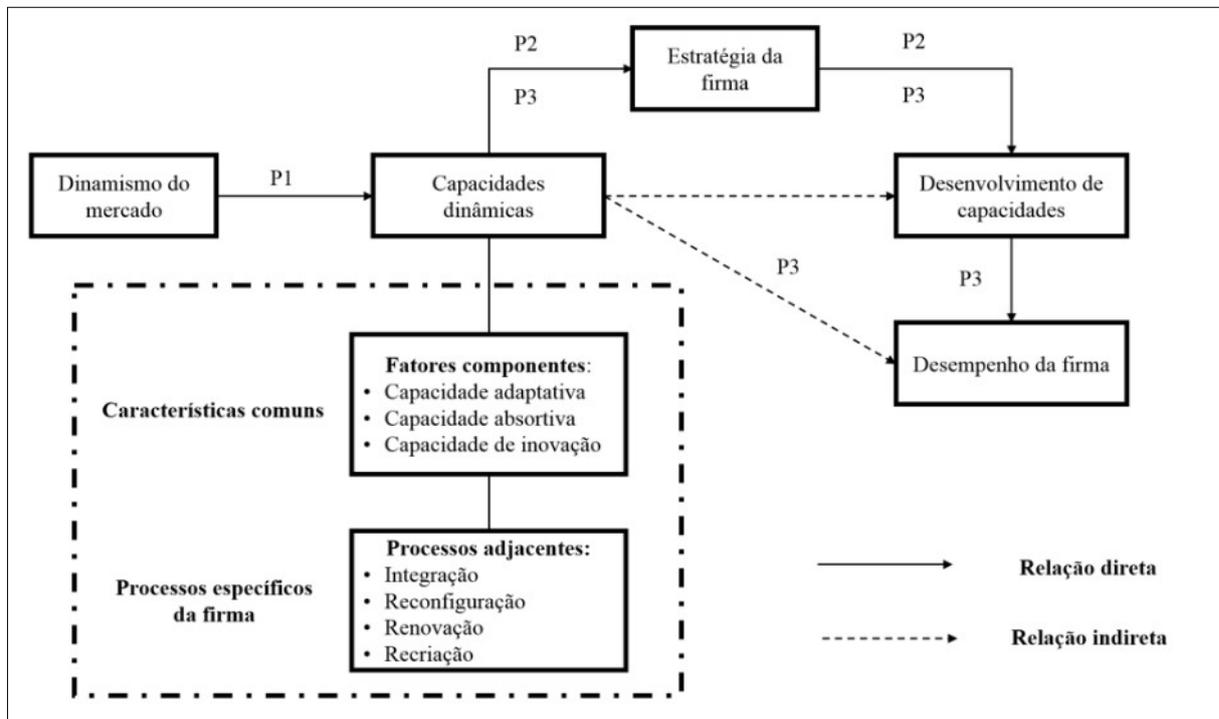
A capacidade adaptativa, segundo estes autores, é entendida como a habilidade da empresa em identificar e capitalizar as oportunidades emergentes de mercado. Reforça ainda a habilidade da empresa em se adaptar no tempo certo, por meio de flexibilidade dos recursos e alinhamento de seus recursos e capacidades com as mudanças do ambiente. Os autores citam por exemplo a habilidade da forma em adaptar o escopo dos seus produtos e mercado para responder a oportunidades externas, escanear o mercado, monitorar clientes e competidores e alocar recursos para atividades de marketing. Gibson e Brikshaw (2004) medem a adaptabilidade através de avaliação sobre o quanto os sistemas gerenciais da firma encorajam as pessoas a desafiar modelos tradicionais e práticas históricas, permitindo que a firma responda rapidamente a mudanças de mercado.

Já a capacidade absorptiva, segundo Wang e Ahmed (2007), destaca a necessidade de assimilação de conhecimento externo, que deverá ser combinado ao conhecimento interno. Trata-se, por exemplo, da habilidade de aprender de parceiros, integrando informações externas e transformando-a em conhecimento para dentro da organização.

Por fim, a capacidade inovativa se refere à habilidade da firma desenvolver novos produtos ou mercados através de alinhamento da estratégia de orientação inovativa com comportamentos e processos inovativos (Wang & Ahmed, 2007).

Wang e Ahmed (2007) apresentam o seguinte modelo de pesquisa de capacidades dinâmicas:

Figura 2 - Modelo de pesquisa de Capacidades Dinâmicas de Wang e Ahmed



Fonte: Meirelles e Camargo (2014), traduzido de Wang e Ahmed (2007)

O modelo de Wang e Ahmed possui duas premissas e três proposições.

A premissa 1 é de que as capacidades são construídas durante longo período de tempo e, nesse sentido, o modelo pode não ser adequado para organizações dirigidas por orientação de curto prazo.

A premissa 2 é de que o modelo supõe que o crescimento da organização ocorre de modo tradicional, através do acúmulo e desenvolvimento de recursos internos e capacidades. Em organizações que buscam expansão através de fusões e aquisições, não desenvolvendo os recursos internos, o modelo pode não ter validade.

A proposição 1 é de que o dinamismo do mercado é um antecedente de capacidades dinâmicas da organização. Quanto mais dinâmico é o ambiente do mercado, mais forte é o direcionamento das organizações em apresentar capacidades dinâmicas devido às mudanças externas.

A proposição 2 é de que quanto mais capacidades dinâmicas uma organização demonstra, maior a probabilidade de construir capacidades particulares ao longo do tempo.

Por fim, a proposição 3 estabelece que as capacidades dinâmicas são condutoras de desempenho de longo prazo da organização, mas trata-se de uma relação indireta, mediada pelo desenvolvimento de capacidades. Esta, por sua vez, é mediada pela estratégia da organização.

As capacidades dinâmicas estão mais predispostas a criar um desempenho melhor quando determinadas capacidades são desenvolvidas em conformidade com a escolha estratégica da organização.

Wang e Ahmed (2007) estabelecem ainda uma hierarquia das capacidades e recursos, que pode ser definida em quatro níveis, resumidos por Cappellari (2017) como sendo:

- Nível 0 - Recursos e capacidades: os recursos e suas capacidades constituem os fundamentos da organização e são os elementos de nível zero na hierarquia. Embora recursos valiosos, raros, inimitáveis e não substituíveis possam constituir elementos de vantagem competitiva, segundo esses autores, em mercados dinâmicos, essa vantagem não persiste ao longo do tempo. Por isso esses recursos não podem constituir uma fonte de vantagem competitiva sustentável;
- Nível 1 - Capacidades comuns: são as capacidades que fazem com que a organização seja capaz de produzir seus produtos ou executar seus serviços através da combinação de recursos e capacidades;
- Nível 2 - Capacidades-chave: são conjuntos de recursos e capacidades organizacionais fazem com que a organização apresente vantagem competitiva em dado momento.
- Nível 3 - Capacidades dinâmicas: sempre existe a possibilidade de que as capacidades chave de uma organização se tornem obsoletas. Mas se a organização tem a capacidade de perseguir a renovação, reconfigurar e recriar seus recursos, suas capacidades comuns e suas capacidades chave, de forma a endereçar as mudanças ambientais, então essa capacidade, que é de terceira ordem, é uma capacidade dinâmica

Em estudo realizado no âmbito da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, de Marchi *et al.* (2018), analisaram as capacidades dinâmicas utilizando o modelo proposto por Wang e Ahmed (2007), a partir de dados secundários dos relatórios de gestão da instituição no período entre 2005 e 2013. O levantamento permitiu produzir uma listagem de ações de capacidades dinâmicas empreendidas pela Universidade Federal do Amazonas no período indicado, categorizadas nas 3 categorias apresentadas por Wang e Ahmed (2007), quais sejam, inovativa, absorptiva e adaptativa.

A fim de melhor compreender as especificidades de cada elemento componente proposto por Wang e Ahmed (2007), serão abordadas na sequência as capacidades adaptativa, absorptiva e inovativa.

2.2.1 Capacidade Absortiva

A capacidade absorptiva envolve a capacidade da organização em adicionar novos conhecimentos aos já existentes (Cappellari, 2017). A teoria foi criada por Cohen e Levinthal (1990), que argumentam que a capacidade absorptiva permite o reconhecimento de uma nova informação externa, para ser assimilada e aplicada para fins comerciais, o que a torna anterior e essencial para a capacidade de inovação da organização. Em ambiente competitivo, os processos de absorção de conhecimento externo são elemento essencial para promover a inovação nas organizações e para o processo adaptativo (Camisón & Forés, 2010).

Para Lane, Koka e Pathak (2006), o conhecimento prévio é necessário, mas não suficiente para que uma organização tenha a capacidade absorptiva. Torodova e Durisin (2007) asseveram que quando uma organização decide adquirir conhecimento externo é necessário que este conhecimento seja entendido, compreendido, analisado e codificado, pois provém de outras culturas, sistemas e práticas organizacionais.

Nesse sentido, a capacidade absorptiva total da organização depende da articulação prévia desenvolvida nas rotinas e nos processos (Fuchs et al., 2016). Em estudo recente, Rossetto *et al.* (2021) sugerem que “a capacidade absorptiva influencia positivamente nos recursos da empresa (recursos operacionais, de clientes e de inovação).

Para Zahra e George (2002), o conhecimento prévio facilita a velocidade dos membros de uma organização em interpretar e avaliar o valor de uma nova informação externa. O modelo e escala utilizados como referência para esta dissertação utilizam o conceito de capacidade absorptiva proposto por Zahra e George (2002), o qual considera as capacidades de aquisição, assimilação, transformação e aplicação.

Zahra e George (2002) propõem a divisão da capacidade absorptiva em duas dimensões. A primeira é a capacidade absorptiva potencial, que se desdobra em aquisição e assimilação, e a segunda é a capacidade absorptiva realizada, que se desdobra em capacidade de transformação e de aplicação.

A distinção teórica entre capacidade absorptiva potencial e realizada propõe que o conhecimento externo adquirido passa por vários processos interativos antes que a empresa possa aplicá-los com êxito para a criação de valor. As empresas que pretendem fomentar o

processo de capacidade de absorção devem, portanto, promover estes dois componentes (Zahra & George, 2002).

A primeira etapa do processo de capacidade absorptiva, segundo Zahra e George (2002), é a aquisição, que envolve a identificação e aquisição de conhecimentos gerados externamente. Para Murovec e Prodan (2009), a aquisição pode ser feita através de clientes, parceiros industriais, concorrentes, fornecedores, universidades, institutos de tecnologia e centros de pesquisa.

A segunda etapa é a assimilação, que se refere a rotinas e processos de uma empresa que lhe permitem analisar, processar, interpretar e compreender as informações obtidas a partir de fontes externas.

A terceira etapa é a capacidade de transformação que denota a capacidade de uma organização para desenvolver e aperfeiçoar as rotinas que facilitam a combinação de conhecimento existente e os conhecimentos recém-adquiridos e assimilados (Zahra & George, 2002).

A quarta e última etapa é a aplicação, entendida como uma capacidade organizacional baseada nas rotinas e nos processos que permite às organizações incorporarem o conhecimento adquirido, assimilado e transformado em suas operações e rotinas. Ou seja, busca-se, para além de aperfeiçoar, refinar, expandir e alavancar rotinas, processos, competências e conhecimentos existentes, criar novas operações, competências, rotinas, produtos e formas de organização.

2.2.2 Capacidade Adaptativa

A capacidade adaptativa busca compreender como as organizações conectam suas vantagens e seus recursos internos com as vantagens existentes no mercado (Wang & Ahmed, 2007).

Capacidade adaptativa vem sendo debatida desde os anos 1960. Para Burns e Stalker (1961), trata-se do ajuste entre o ambiente externo e a estrutura interna da organização. Weick (1979) destaca a importância da busca por sinais do ambiente por meio dos clientes e concorrentes, para apoiar a tomada de decisão tempestiva para fazer frente às mudanças ambientais.

Stabler e Sydow (2002) destacam que organizações com capacidade de adaptação podem aprender mais rápido em condições de mudança que exijam a reconfiguração de velhas rotinas, experimentação de novos projetos, identificação e capitalização de oportunidades de mercado e de tecnologias emergentes para desenvolver e implementar ideais inovadoras. A

capacidade de adaptação organizacional é, portanto, percebida como um processo dinâmico de aprendizagem contínua que permite um aumento da capacidade de inovação. Os autores destacam ainda que a diferença entre a capacidade de adaptação e a capacidade adaptativa é que a adaptação descreve um estado final ideal de sobrevivência para uma organização, enquanto a capacidade adaptativa enfatiza a busca pelo equilíbrio nas estratégias de prospecção e exploração. Esses autores afirmam que a capacidade adaptativa ajuda de quatro maneiras as organizações:

- buscar novos mercados e tecnologias;
- processar novas informações de forma contínua;
- ajustar e reconfigurar a estrutura e a gestão organizacional de forma rápida; e
- estudar e explorar novos conhecimentos simultaneamente

Akgün, Kestin e Byrne (2007) estudaram o efeito do mercado, da tecnologia e do sistema de gestão em relação à capacidade adaptativa e a capacidade de inovação dos produtos, e utilizaram os seguintes constructos: a) autonomia de decisão e estilo de gestão; b) sistema de informações e de apoio à decisão; c) pluralidade e multifuncionalidade da equipe.

Os autores concluíram que as empresas devem desenvolver a capacidade adaptativa para reconfigurar seus recursos e coordenar os processos de imediato, para desenvolver produtos mais bem-sucedidos que os concorrentes.

Akgün, Kestin e Byrne (2007) enfatizam ainda que é relevante o aprendizado rápido para introduzir no mercado, em tempo hábil, as exigências dos clientes. A organização deve, portanto, se organizar para dar resposta aos clientes, bem como capacitar e recompensar seus funcionários, a fim de garantir, por esta capacidade de resposta, a satisfação do cliente.

Outro fator relevante trazido pelos autores é a importância da diversidade de relações entre as pessoas de uma organização, evidenciando o grau de envolvimento que elas possuem nas variadas redes organizacionais. Os autores explicam que a redundância de informação se refere à sobreposição intencional de informações, estabelecendo uma base comum para a comunicação e o compartilhamento de conhecimento. A redundância é, portanto, o alicerce de recursos reais ou potenciais, que possibilitam a uma entidade sua adaptação e ajuste eficazes diante de demandas de mudanças tanto internas quanto externas (Staber & Sydow, 2002).

2.2.3 Capacidade Inovativa

A inovação retrata um importante diferencial para a competitividade e o desenvolvimento econômico das organizações (Cappellari, 2017). A discussão sobre inovação remonta a Schumpeter (1982) que envolve produzir outras coisas ou as mesmas de forma ou com métodos diferentes, pela combinação diferenciada de forças e materiais.

Para Wang e Ahmed (2007), inovação organizacional é a capacidade de inovação global da organização, que ocorre pela introdução de novos produtos no mercado ou da abertura de novos mercados, através da combinação entre orientação estratégica, comportamento e o processo inovador. A inovação é um mecanismo para que as empresas possam se adaptar em ambientes dinâmicos (R. F. Hurley & Hult, 1998).

Várias são as formas de inovação, contudo, entende-se que quanto mais dinâmico for o setor onde a organização está inserida, maior será a necessidade de inovação e agilidade para atender as demandas e acompanhar as tendências deste mercado. Deste modo, Hurley e Hult (1998) destacam que a inovação é um mecanismo para que as organizações possam se adaptar em ambientes dinâmicos. Zhou e Wu (2009), na linha do que propõem Hurley e Hult, destacam que a inovação é fator crucial para a adaptação das organizações em ambientes turbulentos.

Wang e Ahmed (2007) a partir de revisão da literatura definiram cinco dimensões de inovação da organização, sendo elas:

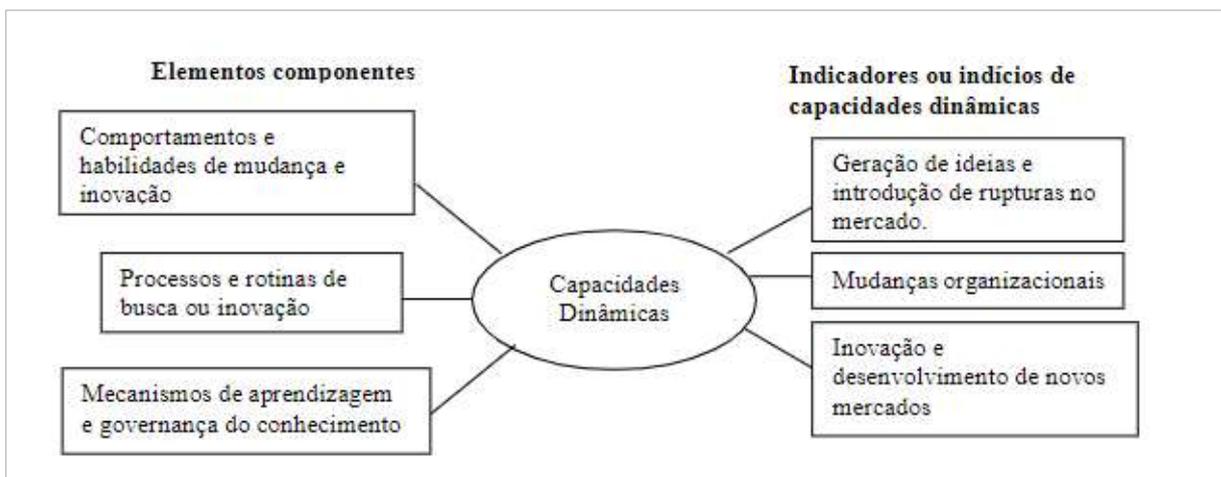
- Inovação de produto: refere-se à novidade e ao significado da introdução de novos produtos no mercado em tempo hábil. Pode consistir em pequenas modificações nos atributos ou serviços já oferecidos pela empresa;
- Inovação de mercado: trata da novidade na abordagem realizada pela organização para entrar e explorar o mercado alvo através de ações de marketing.
- Inovação comportamental: envolve a formação de cultura de inovação e receptividade interna a novas ideias. É cultura inovadora atuando como catalizador de inovações. Pode estar presente em nível individual, de equipe e de gestão;
- Inovação de processo: analisa a inserção de novos métodos produtivos, novas abordagens de gestão e novas tecnologias que podem ser utilizadas com o intuito de aprimorar processos de produção e gestão;
- Inovação estratégica: visa descobrir e satisfazer as necessidades emergentes dos clientes, por meio de soluções tecnológicas inovadoras, estratégicas.

2.3 Elementos componentes e mecanismos de desenvolvimento das CDs

Para Camargo e Meirelles (2014) é necessário que a organização desenvolva comportamentos e habilidades de mudança e inovação, processos e rotinas de busca e inovação e mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento que deem suporte à existência de capacidades dinâmicas. Pressupõe-se, portanto, um ciclo contínuo de acumulação de experiência que torna a organização cada vez mais apta a desenvolver capacidades dinâmicas.

A figura abaixo apresenta a conjunção dos comportamentos e habilidades de mudança e inovação, dos processos de rotinas de busca ou inovação e dos mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento que resultam em capacidades dinâmicas:

Figura 3 - Modelo Integrado de Capacidades Dinâmicas: Comportamentos, habilidades, rotinas, processos e mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento



Fonte: Camargo e Meirelles (2012, p. 14).

Nesse sentido, para que as capacidades dinâmicas se desenvolvam nas organizações, é necessário que elas utilizem três elementos componentes e mecanismos: comportamentos e habilidades; processos e rotinas; e mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento (Meirelles & Camargo, 2014).

As capacidades dinâmicas, tendo em vista serem resultado deste conjunto de elementos e mecanismos de suporte, podem ser identificadas e mensuradas a partir de indicadores relacionados à geração de ideias, introdução de rupturas no mercado, mudanças organizacionais, inovação e desenvolvimento de novos mercados (Meirelles & Camargo, 2014).

A seguir serão apresentados mais detalhadamente cada um dos elementos definidos por Meirelles e Camargo (2014).

2.3.1 Comportamentos e Habilidades de Mudança e Inovação

O primeiro elemento necessário para que uma organização desenvolva capacidades dinâmicas, segundo Meirelles e Camargo (2014), é um conjunto de comportamentos e habilidades de mudança e inovação. Os autores destacam a lealdade e o comprometimento da mudança como comportamentos relevantes para a mudança e inovação. Andreeva e Chaika (2006) e Teece (2009) tratam como comportamento o direcionamento e o comprometimento com a mudança.

O comportamento é um conjunto de atitudes e reações observadas num indivíduo em seu meio, segundo o dicionário Michaelis (2016), e está relacionado à forma como os indivíduos se comportam e reagem frente a estímulos e em relação ao seu entorno. Destacam como comportamento a lealdade e o comprometimento com a mudança.

Andreeva e Chaika (2006) destacam que a lealdade das pessoas em relação à mudança envolve a normalidade como as mudanças são encaradas pelos colaboradores da organização. Para isso, são considerados fatores como comunicação aberta entre os gestores e colaboradores, diálogo e o feedback e atitudes positivas com relação à mudança. A organização, portanto, precisa apresentar habilidades empreendedoras de seus líderes e capacidade de mudança organizacional para o desenvolvimento de capacidades dinâmicas (Andreeva & Chaika, 2006).

Andreeva e Chaika (2006) abordam também a necessidade de desenvolvimento de habilidades não específicas para o desenvolvimento de capacidade de mudança. Essas são consideradas habilidades que não têm ligação direta com a profissão ou atividade, diminuindo barreiras da mudança organizacional. Trata-se, por exemplo, de habilidades em processos, autoaprendizagem, negociação, comunicação, resolução de problemas e conflitos, entre outros.

O dicionário Michaelis, (2016) define habilidade como um conjunto de qualificações para o exercício de uma atividade e se refere à suficiência, a qualidade de ser hábil. Meirelles e Camargo (2014) destacam que as habilidades envolvem: a) identificar e capitalizar oportunidades de mercado bem como reconhecer o valor das informações externas, assimilá-las e aplicá-las comercialmente; b) desenvolver novas estratégias rapidamente ou ainda melhor que a concorrência e habilidades de aprender a aprender; c) habilidades não específicas, não necessariamente conectadas com a execução da rotina operacional, como: comunicação,

negociação, resolução de conflitos, liderança, análise econômica de ideias, resolução de problemas, gerenciamento de projetos e de pessoas.

2.3.2 Processos e Rotinas de Busca ou Inovação

O segundo elemento necessário para que uma organização desenvolva capacidades dinâmicas, segundo Meirelles e Camargo (2014), é um conjunto de processos e rotinas de busca e inovação. Além das habilidades e comportamentos, Teece (2009) assevera que é necessária associação desses a rotinas e processos de suporte à geração de novas ideias, produtos e serviços, para a seleção e implementação da mudança.

Conforme anteriormente abordado, as rotinas organizacionais são um dos pilares de sustentação das capacidades dinâmicas (Eisenhardt & Martin, 2000; Teece, 2009).

Rotina é o caminho habitualmente seguido ou trilhado já conhecido e praticado de forma rotineira pela organização, segundo o dicionário (Michaelis, 2016).

Para Nelson e Winter (2012), o termo rotina é utilizado para definir características das firmas. As rotinas correspondem a padrões de comportamento repetíveis, que conectam atores num dado contexto. Elas são projetadas juntamente com o processo de trabalho ou podem emergir de forma independente na medida em que os atores encontrem meios mais eficazes de desempenhar suas tarefas (2014).

Dessa forma, Meirelles e Camargo (2014) destacam que os processos abrangem as capacidades necessárias para transformar entradas em resultados desejados, incluindo especificações, tecnologia, ferramentas, procedimentos, políticas, práticas e métodos.

Para os autores, além das rotinas de busca, é necessário desenvolver processo e rotinas relacionados aos hábitos e comportamentos, como as rotinas de alinhamento do sistema de recompensas e as rotinas de construção de lealdade e comprometimento.

Sob a ótica das capacidades dinâmicas, tanto as rotinas quanto os processos fornecem suporte à geração de novas ideias, novos produtos e serviços, bem como na seleção e implementação da mudança (Meirelles & Camargo, 2014).

2.3.3 Mecanismos de Aprendizagem e Governança do Conhecimento

A terceira e última dimensão de Meirelles e Camargo (2014) é a dos mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento, que dão suporte à existência de capacidades

dinâmicas. Zollo e Winter (2002) destacam que as capacidades dinâmicas são desenvolvidas através da coevolução de mecanismos de aprendizagem.

Para Andreeva e Chaika (2006) esses mecanismos contribuem para que os processos de mudança se tornem fáceis e eficazes. São citados como exemplos pelos autores grupos de trabalhos multidisciplinares, a implantação de comitês, a delegação de responsabilidades e a intensificação da troca de informações entre departamentos.

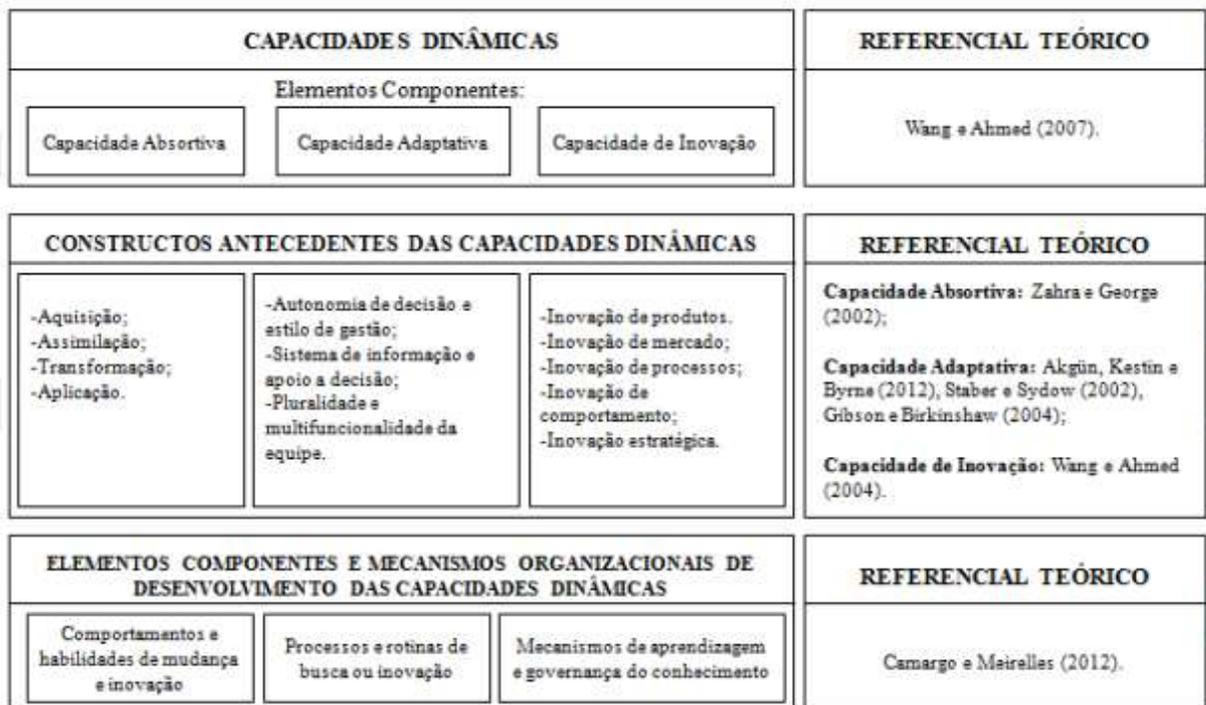
Para Zollo e Winter (2002), o ciclo de evolução do conhecimento faz uso de três mecanismos de aprendizagem: a acumulação de experiência; a articulação de conhecimento; e a codificação de conhecimento. São exemplos desses mecanismos o desenvolvimento de soluções diversas para um problema; a articulação do conhecimento através de discussões coletivas e sessões de esclarecimentos de dúvidas.

Para Gerra e Tondolo (2016), os mecanismos centrais para o desenvolvimento de capacidades dinâmicas são: a aprendizagem organizacional, as estratégias proativas, o capital intelectual, os níveis hierárquicos de capacidades dinâmicas e o empreendedorismo interno. Os recursos de conhecimento e mecanismos de aprendizagem possuem efeitos positivos nas capacidades dinâmicas que, por sua vez, incrementam o desempenho organizacional (Chien & Tsai, 2012).

2.4 Modelo teórico de pesquisa sobre capacidades dinâmicas - GPCOM

A partir do modelo de Wang e Ahmed (2007) e do modelo de Camargo e Meirelles (2014), combinado aos estudos de Zahra e George (2002), Akgun, Kestin e Byrne (2007), Staber e Sydow (2002), Gibson e Birknshaw (2004), foi desenvolvido um modelo de pesquisa sobre capacidades dinâmicas pelo Grupo de Pesquisa GPCOM – Competitividade e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento, conforme figura abaixo:

Figura 4 - Modelo de pesquisa sobre capacidades dinâmicas desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa GPCOM



Fonte: adaptado de Cappellari (2017)

O modelo serviu como base para a realização de ao menos seis trabalhos empíricos sobre desenvolvimento de capacidades dinâmicas em organizações privadas, sendo eles: Rosa (2016), Silva (2016), Cappellari (2017), Lazarotto (2017), Welter (2018) e Schmitz (2018).

A partir da análise comparativa dos elementos componentes e mecanismos de desenvolvimento de capacidades dinâmicas dos seis estudos acima indicador, Zaluski *et al.* (2020), propõem uma escala de mensuração de capacidades dinâmicas, que será abordada no próximo tópico:

2.5 Escala de mensuração Zaluski et al.(2020)

A escala proposta por Zaluski et al. (2020) foi produzida a partir de survey em 137 organizações localizadas na regional Noroeste do Rio Grande do Sul, apresentando 21 indicadores divididos nas três dimensões propostas por Meirelles e Camargo (2014), o tripé comportamento e habilidades, processos e rotinas, e mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento.

As dimensões, indicadores e afirmativas propostos na escala são apresentados conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - Lista de indicadores da escala Zaluski *et al.* (2020)

CÓD.	DIMENSÃO	CÓD.	INDICADOR	AFIRMATIVA	EVIDÊNCIA TEÓRICA
CHMI	COMPORTAMENTOS E HABILIDADES DE MUDANÇA E INOVAÇÃO	CHMI1	Comprometimento com a mudança	A organização é comprometida com a mudança	Cappellari (2017) Lazarotto (2017) Rosa (2016) Silva (2016)
		CHMI2	Interação interdepartamental	Existe diálogo e troca de experiência entre os departamentos da organização	Schmitz (2018) Rosa (2016) Lazarotto (2017)
		CHMI3	Habilidade de resolubilidade	A organização possui metodologia e habilidade para resolver problemas	Cappellari (2017) Lazarotto (2017) Rosa (2016) Welter (2018)
		CHMI4	Pioneirismo tecnológico	A organização busca constantemente novas tecnologias	Cappellari (2017) Lazarotto (2017) Welter (2018)
		CHMI5	Orientação para atualização constante	A organização possui a habilidade de criar novos modelos de gestão e de estrutura organizacional	Lazarotto (2017) Welter (2018)
		CHMI6	Orientação para o mercado	A organização possui orientação para o mercado	Lazarotto (2017) Rosa (2016) Silva (2016) Welter (2018)
		CHMI7	Relacionamento com clientes e fornecedores	A organização possui um estreito relacionamento com os clientes e fornecedores	Cappellari (2017) Rosa (2016) Schmitz (2018)
		CHMI8	Criatividade	A organização possui criatividade para inovar no mercado em que atua	Lazarotto (2017) Rosa (2016)
PRBI	PROCESSOS E ROTINAS DE BUSCA E INOVAÇÃO	PRBI1	<i>Feedback</i> do mercado	A organização possui rotinas de recebimento de <i>feedback</i> de clientes	Lazarotto (2017) Welter (2018)
		PRBI2	<i>Brainstorm</i>	A organização utiliza a técnica de <i>brainstorm</i> para novas ideias	Rosa (2016) Welter (2018)
		PRBI3	Sistemática de reuniões frequentes	A organização realiza reuniões frequentes	Lazarotto (2017) Rosa (2016)
		PRBI4	Controle da qualidade	A organização possui rotinas de controle da qualidade	Rosa (2016) Welter (2018)
		PRBI5	Gestão de processos	A organização realiza revisão e melhorias contínuas dos processos organizacionais	Rosa (2016) Cappellari (2017) Lazarotto (2017) Welter (2018)
		PRBI6	Respostas rápidas às mudanças do mercado	A organização responde rapidamente às mudanças do mercado em que atua	Cappellari (2017) Silva (2016)
		PRBI7	Incorporação de novas tecnologias e metodologias de trabalho	A organização incorpora novas tecnologias e processos produtivos	Cappellari (2017) Rosa (2016) Silva (2016) Welter (2018)
MAGC	MECANISMOS DE APRENDIZAGEM E	MAGC1	<i>Benchmarking</i>	A organização busca a aprendizagem por meio	Cappellari (2017) Rosa (2016) Welter (2018)

GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO		de troca de informações com outras organizações	
MAGC2	Parcerias de apoio tecnológico	A organização apoia e coopera com pesquisas de centros externos, com a abertura de estágios e com pesquisas acadêmicas	Cappellari (2017) Rosa (2016) Silva (2016)
MAGC3	Treinamentos continuados	A organização realiza treinamentos continuados das equipes de trabalho	Lazarotto (2017) Rosa (2016) Schmitz (2018)
MAGC4	Sistema de informações gerenciais	A organização integra e compartilha as informações e os conhecimentos internos entre os funcionários e gestores	Cappellari (2017) Lazarotto (2017) Rosa (2016) Schmitz (2018)
MAGC5	Comitês <i>ad hoc</i>	A organização possui comissões formadas por funcionários de diferentes departamentos para resolver problemas e propor projetos	Lazarotto (2017) Rosa (2016) Silva (2016)
MAGC6	Incentivo à formação	A organização incentiva a formação acadêmica e profissional dos funcionários	Lazarotto (2017) Rosa (2016) Schmitz (2018) Silva (2016)

Fonte: Zaluski et al. (2020)

As dimensões da escala analisada comportam indicadores que possibilitam analisar o desenvolvimento de comportamentos e habilidades de mudança e inovação, processos e rotinas de busca e inovação e mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento que dão suporte ao desenvolvimento de CD em organizações (Zaluski et al., 2020).

Os autores destacam ainda que a escala permite a identificação de pontos fracos relacionados às dimensões e aos indicadores, de modo que os gestores podem direcionar seus esforços, e que pode ser utilizada para que as organizações invistam em mecanismos organizacionais que lhes garantirão vantagem competitiva por intermédio do desenvolvimento de capacidades dinâmicas.

Zaluski *et al.* (2020) sugerem ainda a replicação e revalidação da escala em outros contextos. Nesse sentido, a escala de mensuração de mensuração dos elementos componentes e mecanismos organizacionais de desenvolvimento de capacidades dinâmicas em organizações de Zaluski et al. (2020) foi selecionada para utilização no presente trabalho.

2.6 Capacidades dinâmicas e o setor público

As capacidades dinâmicas têm como origem a teoria econômica, sob uma perspectiva da iniciativa privada. Sua abordagem possui intenção de criar uma teoria sobre as fontes de vantagem competitiva da empresa ao longo do tempo e ter importância para empresas que atuam em ambientes rapidamente mutáveis (Teece, 2007).

Não obstante, esta abordagem pode ser analisada, estudada e aplicada sob a perspectiva do setor público, como estratégia para melhorar eficiência, eficácia e efetividade, considerando que a finalidade principal das entidades públicas é a melhoria contínua na prestação do serviço, a fim de atender melhor os usuários (Pablo et al., 2007).

As organizações públicas, enquanto desempenham as suas funções, sofrem pressões para otimizar seus recursos, em meio a cenários que cada vez mudam mais rapidamente (Pablo et al., 2007; Piening, 2013).

Nesse sentido, as organizações públicas podem recorrer às Capacidades Dinâmicas, inicialmente pensadas para o setor privado, para que sua capacidade de suprir demandas sejam aprimoradas (de Marchi et al., 2018; Piening, 2013), de forma que os gestores adaptem as práticas administrativas adotadas no setor privado de maneira a melhorar o seu desempenho organizacional (Piening, 2013).

Einsenhardt e Martin (2000) asseveram ainda que a abordagem das capacidades dinâmicas está ligada à estratégia no setor público, uma vez que se baseia em processos ou rotinas específicas que permitem que uma organização se adapte continuamente às mudanças.

Desse modo, as organizações públicas devem encontrar formas eficientes de entregar valor aos seus usuários, uma vez que sem rotina de renovação, terão dificuldades para dar respostas às demandas da sociedade (Piening, 2013), o que pode ser alcançado através da aplicação das Capacidades Dinâmicas (Pablo et al., 2007).

As organizações públicas, portanto, podem se beneficiar de ferramentas de gestão modernas, que ajudam a orientar seu foco e aperfeiçoar a sua alocação de recursos (Teece, 2018). Os gestores devem tomar atitudes como se fossem gerentes de empresas privadas, buscando atender objetivos organizacionais e seu público de interesse (Teece, 2016, 2018).

É colocada em evidência, dessa forma, a necessidade de habilidade na gestão de recursos de forma a aproveitar oportunidades com rapidez e preparar a organização para receber a mudança, através do exercício das Capacidades Dinâmicas (Teece, 2018).

Em recente dissertação de mestrado, Correia (2022) realizou levantamento bibliográfico de artigos publicados de janeiro de 2010 até dezembro de 2020 sobre Capacidades Dinâmicas no qual não foi identificado aplicação desta teoria no universo das Ouvidorias Públicas, indicando o ineditismo do presente trabalho.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta a caracterização da pesquisa, dos instrumentos de coleta de dados, do perfil esperado da amostra e participantes da pesquisa, assim como os procedimentos de coleta e análise dos dados.

A presente pesquisa foi realizada em 6 etapas, sendo elas: 1) embasamento teórico; 2) seleção das unidades de ouvidoria pública; 3) coleta relatórios anuais de gestão; 4) análise dos dados por meio de Análise de Conteúdo; e 5) Conclusão.

A seguir será apresentada a caracterização geral da pesquisa.

3.1 Caracterização Geral da Pesquisa

A pesquisa desta dissertação é do tipo qualitativa, investigando com maior imersão o contexto apresentado, sem a necessidade do uso de métodos estatísticos (Sampieri et al., 2013). O método de pesquisa é a Análise de Conteúdo (Bardin, 2016), utilizado para analisar os dados obtidos pela pesquisa documental de dados secundários.

Quanto ao tipo, se trata de pesquisa exploratória, caracterizada por investigar um campo com poucos estudos relacionados, especialmente no que diz respeito à aplicação das Capacidades Dinâmicas na perspectiva das Ouvidorias Públicas. A pesquisa exploratória aborda um fenômeno contemporâneo cujos limites não estão claramente definidos (Yin, 2015). O objetivo desse tipo de pesquisa é elevar a compreensão sobre um problema e torná-lo mais explícito, de forma que o pesquisador possa aprimorar suas ideias ou se deparar com descobertas ainda não observadas (Gil, 2010).

Além disso, a pesquisa é de natureza descritiva, por descrever características de eventos ocorridos em um determinado contexto (Sampieri et al., 2013; Vergara, 2016).

A pesquisa foi realizada por meio de estudos de caso múltiplos buscando investigar unidades de Ouvidoria Pública dos Ministérios do Poder Executivo federal.

Em relação aos meios, se trata de pesquisa documental, analisando os relatórios anuais de gestão de diversas unidades de Ouvidoria Pública do Poder Executivo federal (Vergara, 2016)

O presente projeto busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: **Como caracterizar capacidades dinâmicas em Ouvidorias Públicas ministeriais no período de 2019 a 2022?**

3.2 Caracterização das organizações estudadas

As organizações investigadas no presente trabalho são as Ouvidorias Públicas dos Ministérios do Poder Executivo federal. O universo total de Ouvidorias Públicas do Poder Executivo federal, conforme dados do buscador ⁶de ouvidorias da Plataforma Fala.BR é de 355 unidades, em consulta realizada em 21/01/2024.

Para fins de viabilização da pesquisa, tendo em vista a enorme quantidade de ouvidorias do Poder Executivo federal, optou-se por fazer um recorte das ouvidorias Ministeriais, que são ouvidorias, geralmente, estruturadas e engajadas nas discussões sobre as pautas atuais. Dentre as ouvidorias ministeriais, foi definido um recorte adicional, a partir de indicadores de satisfação, a fim de selecionar aquelas mais bem avaliadas na ótica do usuário de serviços.

As Ouvidorias Públicas do Poder Executivo federal possuem uma enorme variedade de arranjos e características, podendo variar de estruturas compostas por 1 único membro a unidades que possuem centenas de colaboradores para o desempenho de suas funções.

As Ouvidorias Públicas do Poder Executivo federal são regidas por diferentes normas, das quais se destacam a Lei nº 13.460/2017, o Decreto nº 9.492/2018 e a Portaria CGU nº 581/2021.

A Lei nº 13.460/2017 dispõe sobre a participação e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública e prevê as atribuições precípua das ouvidorias públicas, sendo elas:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

⁶ <https://falabr.cgu.gov.br/web/orgao>

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

A Lei nº 13.460/2017 enfatiza ainda a obrigatoriedade de elaboração, anualmente, de relatórios de gestão que tratem das manifestações encaminhadas pelos usuários de serviços públicos. Os referidos relatórios deverão apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos, devendo indicar, ao menos, conforme o artigo 15 da referida Lei:

“Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos:

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.”

Os relatórios anuais de gestão são de publicação obrigatória na internet e são o principal insumo do presente trabalho. O Decreto nº 9.492 (2018), por sua vez, regulamenta a Lei nº 13.460/2017 e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (SISOUV), encabeçado pela Controladoria-Geral da União.

A nomeação dos titulares das unidades de Ouvidoria Pública ocorre, via de regra, por parte do dirigente máximo do órgão ou entidade, e devem, nos termos do Decreto 9.492/2018, ser submetidas à aprovação da Controladoria-Geral da União.

Por fim, a portaria CGU nº 581 (2021) estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal.

Durante o período de pandemia, diversas unidades de Ouvidoria Pública tiveram seu funcionamento alterado, restringindo o recebimento de usuários para atendimento presencial em decorrência do risco associado ao vírus do COVID-19. Não obstante, as unidades seguiram funcionando pelos canais não presenciais, tais como Plataforma Fala.BR, e-mails, atendimentos telefônicos, redes sociais e recebimento de cartas. Desenvolveram ainda outras estratégias para seguir atuando de forma a atender adequadamente os usuários de serviços públicos.

Em que pese a grande multiplicidade de perfis das Ouvidorias Públicas federais, a Controladoria-Geral da União oferece capacitações, treinamentos, workshops e eventos de modo a qualificar os integrantes das Ouvidorias Públicas no intuito de elevar a qualidade das entregas e trabalhos propostos por estas instituições.

A principal forma de atuação dessas unidades é através do recebimento, análise e tratamento das manifestações de ouvidoria, conceituadas no Decreto nº 9.492/2018 como:

“Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - reclamação - demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço;

II - denúncia - ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes;

III - elogio - demonstração de reconhecimento ou de satisfação sobre o serviço público oferecido ou o atendimento recebido;

IV - sugestão - apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal;

V - solicitação de providências - pedido para adoção de providências por parte dos órgãos e das entidades administração pública federal;”

Os dados sobre as manifestações de ouvidoria que a administração pública recebe diariamente pela Plataforma Fala.BR ⁷são publicados em transparência ativa no Painel Resolveu?⁸. Esse painel é uma aplicação que permite qualquer pessoa pesquisar, examinar e comparar indicadores das ouvidorias de forma rápida, dinâmica e interativa, e foi criado pela Controladoria-Geral da União para dar transparência e fornecer dados que auxiliem gestores e cidadãos no exercício do controle por meio da participação social.

O “Painel Resolveu?” apresenta, entre outros, informações do total de manifestações recebidas por cada unidade do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal, do tempo médio de resposta, se foi respondida dentro ou fora do prazo normativo, porcentagens por tipologia de manifestações além da série histórica desde a entrada em funcionamento da Plataforma Fala.BR em 2018, quando ainda era conhecido por e-OUV, ou Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Além disso, o “Painel Resolveu?” conta com

⁷ <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>

⁸ <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu>

informações da pesquisa de satisfação respondida pelo usuário da ouvidoria após o recebimento da resposta conclusiva da sua manifestação.

Ou seja, toda vez que um usuário que apresentou uma manifestação, seja ela uma reclamação, denúncia, elogio ou qualquer outra tipologia, recebe a resposta final da unidade de Ouvidoria, ele é convidado a responder uma pesquisa de satisfação na qual informa se considera que a demanda foi resolvida e se está satisfeito com o atendimento prestado. No que diz respeito à primeira pergunta, considerada como resolutividade, as respostas podem ser “SIM, “NÃO” ou “PARCIALMENTE”. No que tange à segunda pergunta, o usuário pode escolher entre 5 opções numa escala com os seguintes níveis: “Muito insatisfeito”, “Insatisfeito”, “Regular”, “Satisfeito” e “Muito Satisfeito”.

Os indicadores das unidades de Ouvidoria do Poder Executivo federal disponíveis no “Painel Resolveu?” foram utilizados neste trabalho como indicativos de melhor desempenho organizacional, de forma que as unidades de Ouvidoria Pública que obtiveram melhores resultados nos indicadores que serão detalhados mais a frente nesta dissertação foram selecionadas como unidades de referência, de onde foram identificadas capacidades dinâmicas que buscam explicar o diferencial nos indicadores.

Nesse sentido, entende-se que as ouvidorias que possuem melhores indicadores, em especial aqueles que envolvem o reconhecimento do usuário final através de uma pesquisa de satisfação, possuem maior capacidade de desempenhar satisfatoriamente no que se refere às suas atribuições, dentre as quais o aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, conforme inciso III do artigo 13 da Lei nº 13.460/2017.

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

A fonte de trabalho utilizada para esta pesquisa foi documental. Segundo Vergara (2016), a pesquisa documental é feita em documentos que estão sob responsabilidade de indivíduos ou organizações, sejam elas públicas ou privadas. No presente estudo, os documentos são de responsabilidade de organizações públicas, sendo eles os relatórios anuais de gestão das Ouvidorias Públicas, considerados como dados secundários.

Yin (2015), atribui aos dados documentos pontos fortes, dentre os quais: estabilidade, por poderem ser revistos repetidamente; descrição, por não terem sido criados como consequência de um estudo de caso; exatidão, por conterem nomes, referências e detalhes exatos de um evento; e ampla cobertura, por abarcarem períodos longos, muitos eventos e

muitos ambientes. O referido autor também atribui pontos fracos. Para cada um dos pontos fracos, será confrontada a situação que foi observada no levantamento de informações para esta dissertação.

O primeiro é a dificuldade de se encontrar os documentos. No presente estudo, a maioria dos relatórios foi obtido de forma rápida através dos endereços eletrônicos das Ouvidorias Públicas, haja vista se tratar de informação de publicação obrigatória. Para as situações em que o relatório não foi localizado, foi realizado pedido de acesso à informação a partir do qual a informação foi prestada.

O segundo ponto é eventual seletividade parcial, se a coleção for incompleta. A coleção obtida foi majoritariamente completa, tendo sido observados poucos casos em que não foi possível obter o relatório em questão dado que os mesmos não foram produzidos.

O terceiro ponto é a eventual parcialidade do autor dos relatórios. Quando a esse ponto, não foi possível, a partir do presente trabalho, realizar juízo de valor sobre eventual parcialidade ou não na produção dos relatórios estudados.

O quarto e último ponto é a eventualidade de ter acesso negado às informações deliberadamente. Não se observou essa situação na coleta dos relatórios para a presente dissertação.

Seguindo adiante, o trabalho de coleta e análise de informações que foi realizado pode ser compreendido em 2 etapas:

- Coleta e análise de indicadores de desempenho das Ouvidorias Públicas ministeriais: A coleta documental inicialmente se propôs a reunir informações que permitissem, a partir de indicadores de desempenho das unidades de Ouvidoria, selecionar aquelas unidades mais bem posicionadas, que seriam consideradas unidades de referência a fim de que possa ser realizada a segunda etapa desta pesquisa.

Espera-se de uma unidade de Ouvidoria Pública a resolução das questões que lhe são apresentadas e respostas às demandas dentro dos prazos legais, refletidas nas pesquisas de satisfação que são realizadas a cada resposta conclusiva de manifestação. Para tanto, os dados do “Painel Resolveu?” evidenciam o desempenho destas unidades, permitindo selecionar aquelas que se destacaram, a fim de melhor compreender o que elas têm feito para alcançar melhores níveis de satisfação junto aos seus usuários.

- Coleta e análise das informações constantes dos Relatórios Anuais de Gestão das Ouvidorias Públicas, referentes aos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022: A análise dos relatórios permite compreender o que fazem as unidades de Ouvidoria Pública que se destacaram a partir dos indicadores anteriormente mencionados. Com isso, levantaram-se práticas específicas que

servirão de referência para todo o conjunto de unidades de Ouvidoria, não apenas do Poder Executivo federal, mas também para quaisquer Ouvidorias Públicas das esferas estaduais e municipais, ou ainda dos poderes legislativo e judiciário. Os referidos relatórios são de produção e publicação obrigatórias, conforme Lei nº 13.460 (2017). Desta forma, foram consultados diretamente os endereços eletrônicos das Ouvidorias Públicas selecionadas a fim de que tais dados fossem obtidos. Nos casos em que não foi possível localizar as informações diretamente em transparência ativa, foram realizados pedidos de acesso à informação às unidades correspondentes para obtenção dos relatórios faltantes.

É importante destacar que publicações administrativas podem ter fidedignidade menor que a de documentos oficiais e jurídicos, pois envolvem também a imagem da organização (Marconi & Lakatos, 2003).

Ao todo foram analisados em sua integralidade 58 relatórios anuais de unidades de Ouvidoria Pública, de onde foram extraídas ações que foram categorizadas nos indicadores propostos por Zaluski *et al.* (2020). Para além disso, foram propostas categorias próprias às Ouvidorias, consequência do trabalho de levantamento das ações.

As informações coletadas a partir dos relatórios anuais de gestão permitiram identificar as práticas específicas relacionadas a capacidades dinâmicas adotadas pelas referidas Ouvidorias Públicas, observadas nos anos de 2019 a 2022.

Os relatórios apresentam evidências concretas de ações realizadas, que permitem observar com segurança o fenômeno, facilitando a compreensão, a partir de exemplos concretos de como as unidades de ouvidoria atuam efetivamente para enfrentar os desafios.

3.4 Caracterização do perfil da amostra e participantes da pesquisa

Atualmente o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal – SISOUV conta com 355⁹ unidades espalhadas por todo o país, conforme dados disponíveis em <https://falabr.cgu.gov.br/publico/BuscadorOuvidorias/BuscadorOuvidorias.aspx>. A quantidade elevada de unidades cria uma restrição quanto à análise individualizada de todos os relatórios, o que configuraria, em teoria, um total de mais de 1420 relatórios. Por esse motivo, a fim de se identificar as práticas associadas a capacidades dinâmicas nas Ouvidorias Públicas, observou-

⁹ Extraído em 21/01/2024 no endereço eletrônico <https://falabr.cgu.gov.br/web/orgao>

- Satisfação média ¹²(Você está satisfeito com o atendimento presado?): indicador calculado com base nas respostas à pesquisa de satisfação, podendo variar de 1 a 5.

Todas as informações sobre satisfação média são coletadas a partir de pesquisas de satisfação respondidas pelo usuário após o envio de resposta conclusiva à manifestação por parte da unidade de ouvidoria responsável. A pesquisa de satisfação é voluntária, e respondida pelo usuário que enviou a manifestação para a unidade de Ouvidoria.

A partir do indicador de satisfação média, foram selecionadas as 15 unidades de ouvidoria com melhor desempenho nestes indicadores para serem objeto dos estudos desta dissertação.

É importante destacar que é levado em consideração a estrutura administrativa vigente entre 2019 e 2022, e as respectivas nomenclaturas das instituições.

Da listagem das 15 unidades com melhor desempenho de satisfação média, não foi incluído neste estudo a Ouvidoria do Ministério das Comunicações, em que pese ter figurado como a segunda mais bem colocada. O ministério das Comunicações foi recriado em junho de 2020 a partir do desmembramento do então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. A estruturação da ouvidoria ainda levou algum tempo a ocorrer e entendeu-se que a análise não refletiria adequadamente o período de 2019 a 2022, motivo pelo qual essa Ouvidoria foi retirada da amostra final.

Para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que figurou na 9ª posição, e para o Ministério do Esporte, 15ª posição, foi considerada a ouvidoria do Ministério da Cidadania, unidade resultante da união do MDS com Ministério do Esporte e Ministério da Cultura em 1º de janeiro de 2019.

Para o Ministério da Integração Nacional, que figurou na 11ª posição e o, considerou-se o Ministério do Desenvolvimento Regional, tendo em vista que em 1º de janeiro de 2019 houve a fusão do Ministério das Cidades com o Ministério da Integração Nacional.

A Ouvidoria do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos não foi incorporada à listagem final tendo em vista não terem sido localizados seus relatórios anuais de gestão, ponto abordado inclusive em avaliação realizada pela Ouvidoria-Geral da União, conforme relatório disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68928/3/Relatorio_MMFDH_2021.pdf.

¹² O indicador é calculado a partir da média ponderada da satisfação, onde 1= muito insatisfeito, 2= insatisfeito, 3= regular, 4= satisfeito e 5=muito satisfeito.

Por fim, foi incorporado à listagem das 15 unidades estudadas a Ouvidoria do Ministério da Economia, que não figurou formalmente na extração por não mais existir no momento da extração, sendo que durante o período estudado era resultado da fusão do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Nesse sentido, considerados os ajustes indicados acima a listagem final das 15 unidades de ouvidoria ministeriais que tiveram efetivamente seus relatórios anuais de gestão analisados no âmbito deste trabalho foram as seguintes:

- Ouvidoria da Advocacia-Geral da União (AGU)
- Ouvidoria da Controladoria-Geral da União (CGU)
- Ouvidoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)
- Ouvidoria do Ministério da Cidadania (MCidadania)
- Ouvidoria do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
- Ouvidoria do Ministério da Defesa (MD)
- Ouvidoria do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)
- Ouvidoria do Ministério da Economia (Mecon)
- Ouvidoria do Ministério da Infraestrutura (MINFRA)
- Ouvidoria do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)
- Ouvidoria do Ministério do Meio Ambiente (MMA)
- Ouvidoria do Ministério de Minas e Energia (MME)
- Ouvidoria do Ministério da Saúde (MS)
- Ouvidoria do Ministério do Turismo (MTur)
- Ouvidoria da Presidência da República (PR)

Ao todo foram analisados 58 relatórios anuais das ouvidorias acima indicadas, tendo em vista que não foi localizado o relatório referente ao ano de 2019 produzido pela ouvidoria da AGU e o a ouvidoria do MTur informou não ter sido produzido o relatório de 2020. Ou seja, dos 60 relatórios possíveis, apenas dois não foram analisados pelos motivos acima.

3.5 Procedimentos de coleta e análise dos dados

Os dados levantados no “Painel Resolveu?”, conforme anteriormente destacado, geraram uma listagem de 36 unidades de Ouvidoria Pública ministeriais.

Os relatórios foram coletados diretamente nos endereços eletrônicos das ouvidorias selecionadas. Em alguns casos, a estrutura administrativa foi alterada a partir de 2023. Não obstante, os relatórios referentes ao período 2019 a 2022 seguem disponíveis para consultas. Em alguns casos foi necessário solicitar acesso aos relatórios através de pedidos de acesso à informação direcionados às ouvidorias.

A análise dos dados, por ser qualitativa, apresenta características diversas, tais como: processo sistemático e abrangente, e não rígido; análise reflexiva; dados divididos em unidades semelhantes; segmentos de dados organizados em categorias; comparação como principal ferramenta; categorias flexíveis; envolvimento criativo do pesquisador; e síntese como resultado final do fenômeno (Tesch, 1990).

Para a presente pesquisa, não foi utilizado software específico para análise dos dados. Entendeu-se que o volume de dados era passível de análise manual.

O trabalho utiliza como técnica de análise de dados a análise de conteúdo proposta por Bardin (2016), que se caracteriza por três fases, quais sejam: pré-análise, exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Esta análise de conteúdo nada mais é que um conjunto de técnicas de análise das comunicações através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (Bardin, 2016).

A análise de conteúdo é conceituada como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores, quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção destas mensagens. (Bardin, 2016).

A fase de pré-análise, conforme Bardin (2016), se divide em cinco etapas, sendo elas: a leitura flutuante; a escolha dos documentos; a formulação de hipóteses; a referenciação dos índices e formulação de indicadores; e a preparação do material. Dessa forma, a análise dos dados para esta pesquisa já foi iniciada a partir da leitura flutuante das informações atualmente disponíveis, tais como alguns relatórios de gestão anuais de Ouvidorias Públicas, informações sobre os indicadores disponíveis em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZGY1NmI3MjYtY2QwZS00YzYzLWI2M2ltMjM0Zml1MmI3OTUzliwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRIZmJiYiJ9> , legislações aplicadas às ouvidorias, assim como à parte da literatura acadêmica sobre capacidades dinâmicas e setor público.

A partir dessa análise inicial, procedeu-se à definição dos documentos que guardassem pertinência com o fenômeno estudado. Os trabalhos anteriores de Zaluski (2020) e Zaluski *et al.* (2020) foram analisados com profundidade de forma a possibilitar a adequada compreensão para a continuidade da análise, através da exploração do material.

Prosseguiu-se então à análise de conteúdo através da exploração do material, segunda fase proposta por Bardin (2016), que envolve a administração sistemática das decisões tomadas resultando em operações de codificação, desconto e enumeração em função das regras anteriormente estabelecidas. Nesta etapa, foi criada uma planilha a fim de organizar as informações identificadas. A planilha consistia nas seguintes colunas: Ano do relatório de ouvidoria onde a ação foi identificada; nome do órgão; transcrição do trecho do relatório referente à ação; resumo da transcrição; palavras-chave associadas à transcrição; indicadores associados de Zaluski *et al.* (2020); dimensão de mecanismos e instrumentos de desenvolvimento de CD conforme Meirelles e Camargo (2014); e um campo de observações para que fossem adicionadas informações pertinentes que contribuíssem para a melhor compreensão do todo, na medida da necessidade.

Foram lidos os relatórios individualmente com subsequente preenchimento de todos os campos da planilha. A seleção das práticas específicas constantes dos relatórios partiu do conhecimento e percepção do pesquisador a respeito do tema e do enquadramento nos indicadores utilizados na escala de mensuração proposta por Zaluski *et al.* (2020).

Por fim, na terceira e última fase da análise de conteúdo, qual seja, tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 2016), foram revisitados os dados coletados, três vezes, a fim de reajustar as categorizações e ações listadas, na medida em que a compreensão sobre o tema se desenvolveu. Eventuais práticas que não guardavam relação com os indicadores propostos foram removidas da listagem. Ao final, foram propostas categorias aglutinadoras das ações identificadas, denominadas práticas genéricas, que também foram incorporadas à planilha original, refletindo como o fenômeno ocorre no universo das Ouvidorias estudadas. Nesta fase, foram confrontados os achados da pesquisa com a literatura acadêmica.

4. ANÁLISES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentadas as práticas identificadas nos relatórios das Ouvidorias Públicas selecionadas. Elas serão relacionadas aos indicadores propostos na escala de mensuração elaborado por Zaluski *et al.* (2020), conforme tabela constante do capítulo metodológico.

Este capítulo está estruturado da seguinte maneira: primeiramente, serão apresentadas as práticas relacionadas à dimensão “Comportamentos e Habilidades de Mudança e Inovação” (CHMI). Em seguida, serão apresentadas as práticas relacionadas à dimensão “Processos e Rotinas de Busca e Inovação” (PRBI). Na sequência serão apresentadas as práticas relacionadas à dimensão “Mecanismos de Aprendizagem e Governança do Conhecimento” (MAGC). Dentro de cada uma dessas três dimensões, as práticas serão categorizadas a partir dos indicadores propostos por Zaluski *et al.* (2020). Por fim, serão realizadas considerações acerca das informações observadas nas três dimensões, conjuntamente, e apresentação de uma proposta de categorias específicas para ouvidorias, com base nas práticas identificadas.

Ao todo foram identificadas 343 práticas relacionadas aos indicadores de Zaluski *et al.* (2020) nos 58 relatórios analisados das 15 Ouvidorias Públicas ministeriais. Dada a quantidade significativa de práticas levantadas, elas não serão transcritas individualmente nesta dissertação de maneira a evitar um texto cansativo e prolixo ao leitor.

As práticas similares dentro de cada indicador serão, ao final deste capítulo, aglutinadas em categorias que se distanciam do caso concreto específico ocorrido no órgão observado e ao mesmo tempo permitem uma caracterização mais genérica e facilmente compreensível. Essas categorias serão denominadas práticas genéricas. Para cada uma dessas categorias será apresentado ao menos um exemplo concreto transcrito diretamente de um relatório, de forma a facilitar o entendimento. As categorias serão voltadas especificamente para as práticas específicas realizadas pelas Ouvidorias estudadas. As categorias serão apresentadas na forma de afirmativas, a partir das ações que foram utilizadas como base.

Para vinculação das práticas aos indicadores propostos por Zaluski *et al.* (2020), foram observadas as seguintes regras:

- 1) Cada prática identificada nos relatórios de gestão foi vinculada a pelo menos um indicador;
- 2) Práticas identificadas no relatório e que não foram vinculadas a nenhum indicador não foram consideradas como práticas relacionadas a capacidades dinâmicas e,

portanto, foram retiradas da listagem final de práticas por não estarem dentro do escopo deste estudo; e

- 3) Uma prática não foi vinculada a mais de um indicador;

Em relação ao item 3, é importante esclarecer que uma prática pode se relacionar a mais de um indicador. Todavia, para manter o rigor metodológico e evitar sobreposições, cada prática será associada a apenas um indicador, que será o indicador que guarda mais relação com a prática específica.

Os textos transcritos apresentarão grifos realizados pelo próprio pesquisador com o intuito de destacar pontos relevantes. Os grifos não constam dos originais presentes nos relatórios anuais de gestão das unidades de Ouvidoria.

4.1 Práticas específicas relacionadas à dimensão Comportamentos e Habilidades de Mudança e Inovação (CHMI)

Segundo Meirelles (2014), para que a organização desenvolva capacidades dinâmicas, é necessário, em primeiro lugar, um conjunto de comportamentos e habilidades relacionadas à mudança e à inovação.

A dimensão CHMI, nos termos da escala proposta por Zaluski *et al.* (2020), é composta por oito indicadores, sendo eles:

- a) Comprometimento com a mudança (CHMI1);
- b) Interação interdepartamental (CHMI2);
- c) Habilidade de resolubilidade (CHMI3);
- d) Pioneirismo tecnológico (CHMI4);
- e) Orientação para atualização constante (CHMI5);
- f) Orientação para o contexto ¹³(CHMI6);
- g) Relacionamento com clientes e fornecedores (CHMI7); e
- h) Criatividade (CHMI8)

¹³ O indicador “Orientação para o mercado” originalmente proposto por Zaluski et al. (2020) foi alterado para “Orientação para o contexto”, de forma a ficar mais ajustado à realidade das Ouvidorias Públicas.

A seguir serão apresentadas e analisadas as práticas específicas relacionadas a cada indicador, observadas nos relatórios anuais de gestão das Ouvidorias ministeriais.

4.1.1 Interação interdepartamental

A interação interdepartamental, segundo a escala de Zaluski et al. (2020) pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação: “Existe diálogo e troca de experiência entre os departamentos da organização para mudança e inovação”

As capacidades dinâmicas de uma organização para Teece (2012) não são constituídas apenas por habilidades individuais, mas através do aprendizado coletivo resultante do trabalho em conjunto das pessoas.

No universo dos relatórios analisados, foram observadas 18 práticas relacionadas ao indicador interação interdepartamental. A partir da análise dessas ações foi possível identificar semelhanças que permitiram aglutinação entre elas, melhorando a compreensão sobre o tema. Definiu-se, dessa forma, três categorias de práticas genéricas.

A primeira prática genérica foi definida como “a Ouvidoria estabelece pontos focais para articulação e tratamento de demandas típicas das Ouvidorias, como manifestações e pedidos LAI”.

Os pontos focais são agentes designados por cada unidade que mantém relação com a Ouvidoria, para facilitar no tratamento de demandas específicas a eles encaminhadas. A designação pode ocorrer de maneira formal ou não, e a existência dos pontos focais permite concentrar esforços de interlocução em pessoas específicas, que passam a compreender melhor os assuntos, podendo inclusive servir como disseminadores de pautas que envolvem a Ouvidoria no âmbito de sua unidade organizacional. Os pontos focais podem receber treinamentos específicos e serem capacitados nos assuntos de interesse da unidade de Ouvidoria, como se pode observar no trecho abaixo, transcrito do relatório anual de gestão da Ouvidoria do MINFRA:

“Para tanto, foi preciso aperfeiçoar a integração da Ouvidoria aos diversos setores, de modo que se pudesse promover conjuntamente ações de **melhoria contínua da qualidade e da eficiência** no tratamento das manifestações. Assim, cada **área técnica do Ministério indicou profissionais** para atuarem como “**Pontos Focais de Atendimento – PFA’s**”. Com o apoio dos PFA, a Ouvidoria tem conseguido **ajustar entendimentos e promover ações e projetos** com os setores, **melhorar a qualidade e reduzir os prazos** das respostas aos cidadãos, entre outros”

A existência de pontos focais nas unidades organizacionais dos Ministérios permite maior integração entre diferentes unidades, facilita a interlocução e agrega qualidade aos trabalhos desenvolvidos pela Ouvidoria.

A segunda prática genérica definida foi “a Ouvidoria estabelece boa relação e busca de cooperação com demais unidades da organização, inclusive com o gestor máximo”

Para além dos pontos focais, o estabelecimento de boa relação com as demais unidades da instituição se mostra como uma habilidade essencial para o adequado desempenho das competências da unidade de Ouvidoria.

A unidade de Ouvidoria é detentora de uma grande quantidade de informações relevantes, com percepções a respeito do ambiente externo e interno da instituição, seja por meio da realização de pesquisas de satisfação, da análise do conteúdo de manifestações de ouvidoria ou de outros tipos de levantamentos. Mas de nada vale esse tipo de informação se a unidade de Ouvidoria não for capaz de repassá-las às unidades interessadas, seja proativamente, seja sob demanda.

A boa relação com o gestor máximo da organização também é aspecto de grande relevância para que a ouvidoria consiga de fato avançar em temas transversais e que exigem necessidade de articulação com outras unidades.

Adicionalmente, através do estabelecimento de boas relações com as demais unidades da organização a ouvidoria pode adotar ações preventivas a partir da percepção de cenários externos que têm o potencial de gerar impactos, buscando a manutenção da oferta de serviços de qualidade aos usuários de serviços do órgão, como se pode observar nos trechos abaixo transcritos do relatório anual de gestão da Ouvidoria do Ministério da Cidadania:

“Com a implementação e publicação dessas informações (boletins), as áreas passaram a ter, mensalmente, acesso a informações estratégicas disponibilizadas de acordo com as necessidades e natureza dos setores. Isso **aproximou a relação entre Ouvidoria e as áreas finalísticas** do Ministério, impactando em um ponto fundamental para nossa atuação: o **aprimoramento das relações intersetoriais**. [...]”

“A Ouvidoria-Geral, proativamente, engajou-se em organizar sua estrutura para suportar eventuais efeitos causados no atendimento, em decorrência do advento do Programa Auxílio Brasil. Antes mesmo da publicação do Decreto nº 10.852, de 2021 a unidade realizou **rodadas de reuniões com as áreas técnicas envolvidas** na execução do novo Programa, e as pactuações dessas reuniões desdobraram-se nas seguintes ações por parte da CGOuv:”

A terceira e última prática genérica foi definida “a ouvidoria realiza ações para alinhamento e engajamento dos gestores e unidades que com ela se relacionam, tais como eventos, palestras, encontros, reuniões entre outros”.

Observou-se no universo das ouvidorias estudadas que o indicador referente à interação interdepartamental pressupõe a realização de uma multiplicidade de ações que proporcionam não apenas alinhamento, mas também engajamento dos gestores e unidades das demais áreas da organização.

Nesse sentido, as ouvidorias buscaram oferecer eventos, palestras, encontros, reuniões, campanhas, compartilhamento de práticas e manuais além de outros tipos de ações a fim de aproximar as unidades de Ouvidoria do restante da organização. No âmbito do Ministério da Economia, a título de exemplo, foram observadas as seguintes ações:

“Foram realizadas reuniões virtuais com vista a **alinhar procedimentos e pautas de interesses comuns** com as seguintes unidades [...]”

“O projeto “Ouvidoria te visita” foi inserido como ação do Programa de Integridade do Ministério da Economia (Prevenir) e teve a finalidade de **aproximar a Ouvidoria das unidades administrativas** do ME. a) apresentar as atividades da Ouvidoria e sua estrutura; b) apresentar os dados sobre atuação das unidades no tratamento das demandas da sociedade; e c) oferecer recomendações visando à melhoria dos serviços públicos prestados pela Pasta ao cidadão.”

As três práticas genéricas definidas para este indicador, portanto, foram:

Quadro 3 - Práticas referentes ao indicador "Interação interdepartamental"

Indicador	Prática genérica
Interação interdepartamental	A ouvidoria estabelece pontos focais para articulação e tratamento de demandas típicas das Ouvidorias, como manifestações e pedidos LAI.
	A ouvidoria estabelece boa relação e busca de cooperação com demais unidades da organização, inclusive com o gestor máximo.
	A ouvidoria realiza ações para alinhamento e engajamento dos gestores e unidades que com ela se relacionam, tais como eventos, palestras, encontros, reuniões entre outros.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.1.2 Habilidade de resolubilidade

A habilidade de resolubilidade, nos termos da escala de Zaluski et al. (2020) pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação: “A organização possui capacidade para resolução de problemas”.

Para Andreeva e Chaika (2006) a habilidade de resolutividade é uma habilidade não específicas que permite à organização agir em favor de qualquer tipo de mudança. Habilidades não específicas são entendidas pelas autoras como habilidades profissionais adjacentes, não necessariamente ligadas às atividades operacionais e cotidianas das pessoas na organização. Meirelles e Camargo (2014) consolida o pensamento dessas autoras dando como exemplos habilidades de autoaprendizagem, comunicação, negociação, resolução de conflitos, liderança, análise econômica de ideias, apresentação de ideias, resolução de problemas e gerenciamento de projetos e pessoas.

Dentre os relatórios analisados, foram observadas 5 práticas relacionadas ao indicador “habilidade de resolubilidade”. As ações se encontram distribuídas da seguinte forma:

A primeira categoria definida a partir da semelhança das ações relacionadas a “Habilidade de resolubilidade” foi “a ouvidoria realiza ações voltadas para mediação de conflitos”.

As ouvidorias se utilizam da resolução de conflitos em especial de duas maneiras. A primeira é no trato direto com o usuário externo, que por vezes se encontra inconformado com alguma situação específica relacionada a um serviço cuja prestação entende inadequada. A Ouvidoria atua, portanto, como um agente que busca solucionar o problema trazido pelo usuário, inclusive realizando o devido acolhimento nos casos mais sensíveis. A segunda forma de atuação é em relação ao público interno da instituição, que também pode se valer das habilidades de resolução de conflitos desenvolvidas pela unidade de Ouvidoria, cuja competência decorre da própria Lei nº 13.460/2017, que prevê a atribuição de promover a adoção de mediação e conciliação sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Nesse sentido, as ações voltadas para mediação de conflitos podem envolver a criação de espaços de referência, capacitação dos integrantes da Ouvidoria e institucionalização por meio de documento normativo, como se pode observar na ação identificada no relatório anual de gestão da Ouvidoria do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação:

“A instituição do **Núcleo Técnico de Mediação de Conflitos** se dará no âmbito da Ouvidoria, por meio da publicação de uma Portaria ministerial, que ainda se encontra em discussão sob a gestão da Assessoria Especial de Controle Interno em conjunto com o Departamento de Gestão Interna deste Ministério. Em 2021 por intermédio do Ministério foram certificados mais de 20 servidores no curso de formação de **mediadores** constituído de mais de 100 horas/aula, distribuídos entre teoria e prática, de modo a capacitar seus servidores em relação aos conhecimentos técnicos e à **atuação como mediador**”

O indicador “Habilidade de Resolubilidade” é bastante abrangente e pode ser evidenciado através de uma miríade de ações desenvolvidas pelas unidades de Ouvidoria. Como segunda categoria aglutinadora, definiu-se “a ouvidoria estabelece arranjos variados com outras unidades ou organizações para solucionar problemas”, o que envolve ações efetivas das unidades de Ouvidoria para enfrentar situações novas e desafiadoras, como se pode observar do trecho abaixo, transcrito do relatório anual de gestão da Ouvidoria do Ministério do Turismo:

“Em virtude do **número significativo** de manifestações registradas na Ouvidoria do MTur, decorrente da **relação de consumo** entre o cidadão e empresas do setor de turismo, buscou-se entendimento junto à Ouvidoria da ANAC e Ouvidoria do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, **visando desburocratizar e simplificar o atendimento dessas demandas**. A partir dessa iniciativa, todas as manifestações com esse perfil de análise são respondidas diretamente pela Ouvidoria do MTur, com a orientação de registro da manifestação junto aos órgãos de defesa do consumidor ou diretamente na Plataforma Consumidor.”

Nota-se, portanto, que a unidade de Ouvidoria, frente ao problema detectado de atendimento complexo e burocratizado decorrente da relação de consumo entre o cidadão e empresas do setor de turismo, articulou-se com duas outras organizações a fim de estabelecer um fluxo único e simplificado.

Esse tipo de ação focada na resolução de problemas foi observado de diferentes formas nas Ouvidorias analisadas, tendo em vista que os problemas e dificuldades tendem a ser específicos e demandam soluções também específicas, as quais foram consolidadas na presente categoria.

A terceira e última categoria foi definida como “a ouvidoria emite recomendações a partir de problemas identificados nas manifestações de Ouvidoria e outras fontes”, e envolve a proposição, por parte da unidade de ouvidoria, de recomendações ou sugestões para as unidades gestoras, a partir da percepção de um problema na prestação de um serviço da organização.

O envio de recomendações às unidades gestoras demonstra o comportamento da ouvidoria no sentido de buscar solução para os problemas evidenciados. Ou seja, a unidade de Ouvidoria não atua como mero carteiro, recebendo e encaminhando manifestações de ouvidoria. Pelo contrário, a ouvidoria identifica pontos recorrentes, problemas urgentes e prioritários, e propõe estratégias de solução às áreas responsáveis, visando a efetiva resolução do problema identificado. Envolve, em vários casos, transformar problemas individuais em soluções coletivas. Exemplo disso são as recomendações abaixo, coletadas do relatório anual da Ouvidoria do Ministério da Economia, que tratam de problemas identificados no âmbito do

Instituto Nacional do Seguro Social - INSS relacionados à demora na análise do direito previdenciário:

“Diante desse quadro, **recomendamos**: Criação de mecanismos que permitam indicar o tempo de conclusão do pedido ou a posição em que se encontra o usuário na fila, com o intuito de dar maior transparência.

Com base nisso, **sugerimos**: adequação do fluxo de trabalho em relação à tramitação dos processos entre o INSS e CRPS, sobretudo daqueles que dependem de ação da SPMF.”

Em resumo, para o indicador “Habilidade de Resolubilidade” as três práticas genéricas definidas a partir das práticas específicas foram:

Quadro 4 - Práticas referentes ao indicador "Habilidade de Resolubilidade "

Indicador	Prática genérica
Habilidade de resolubilidade	A ouvidoria realiza ações voltadas para mediação de conflitos.
	A ouvidoria estabelece arranjos variados com outras unidades ou organizações para solucionar problemas.
	A ouvidoria emite recomendações a partir de problemas identificados nas manifestações de Ouvidoria e outras fontes.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.1.3 Comprometimento com a mudança

O comprometimento com a mudança é compreendido, nos termos da escala de Zaluski *et al.* (2020), a partir da seguinte afirmação: “A organização é comprometida em buscar novas formas de fazer as coisas, promovendo novas ideias”.

Para Andreeva e Chaika (2006) é importante que uma organização possua habilidades empreendedoras de seus líderes e capacidade de mudança organizacional para o desenvolvimento de capacidades dinâmicas. Adicionam ainda que a normalidade pela qual as mudanças são encaradas pelos colaboradores da organização é elemento importante, considerados fatores como comunicação aberta entre gestores e colaboradores, diálogo e *feedback*, e atitudes positivas e permissivas em relação à mudança (Andreeva & Chaika, 2006).

Dentre os relatórios analisados, foram observadas 8 práticas relacionadas ao indicador comprometimento com a mudança.

A primeira prática genérica observada foi “a Ouvidoria conta com patrocínio da alta gestão em ações e projetos inovadores”. O envolvimento da alta gestão e a clara sinalização de abertura para projetos inovadores é elemento fundamental para o sucesso das ações empreendidas.

O patrocínio da alta gestão facilita ainda o envolvimento de diferentes atores e unidades, o que poderia configurar um obstáculo de mobilização na ausência do envolvimento da alta gestão. No âmbito da Ouvidoria do Ministério da Infraestrutura foi identificado o projeto estratégico “Atendimento Inteligente”, que conta com patrocínio da secretaria executiva e demonstra comprometimento com a mudança visando a promoção de um ambiente inovador e transformador na organização.

“O **projeto estratégico** "Atendimento Inteligente" foi concebido e iniciado pela Ouvidoria em 2019, integrando o Programa de Transformação Digital do MInfra e do Governo Federal. O Programa é **patrocinado pelo Secretário Executivo** do Ministério e sua coordenação está sob a responsabilidade da Subsecretaria de Gestão, Estratégia e Inovação do MInfra, essenciais para o sucesso das entregas e **promoção de um ambiente inovador e transformador na organização**. O projeto foi decorrente do diagnóstico da situação anterior da Ouvidoria quanto ao atendimento ao público e suas demais atribuições, em que foram verificadas as seguintes condições: Falta de integração entre os canais de atendimento; Atendimento interno e externo pulverizados e com alto custo, causando prejuízo financeiro à terceiros e ao próprio órgão público; atendimentos realizados diretamente pelas áreas finalísticas e que deveriam ser recebidos na Ouvidoria; Dispersão e redundâncias no atendimento aos cidadãos e usuários dos serviços; Ausência de um monitoramento inteligente de dados estatísticos, sistematizados da participação social junto ao MInfra (órgão central) e junto ao setor (15 unidades vinculadas ao Ministério); Falta de dados estratégicos para o acompanhamento da situação como estava o relacionamento com os cidadãos. Improriedades no recebimento e tratamento de denúncias no âmbito ministerial. Então, o Projeto Atendimento Inteligente foi proposto pela Ouvidoria para melhorar o acolhimento do cidadão, em todos os seus aspectos, desde a recepção de demandas, até a construção de informações quantitativas e qualitativas capazes de subsidiar a tomada de decisões pela alta gestão do MInfra.”

A segunda prática definida para este indicador foi a incorporação de ações da Ouvidoria no planejamento estratégico da instituição. A participação no planejamento estratégico evidencia o comprometimento com a mudança e permite alçar as ações promotoras de mudança empreendidas pela ouvidoria a um nível necessário para a adequada realização.

As unidades de Ouvidoria devem integrar todas as discussões de planejamento estratégico da instituição a que pertencem tendo em vista que a busca na melhora de percepção de qualidade dos serviços do órgão e da ouvidoria impactam de maneira generalizada toda a instituição. A partir do relatório anual de gestão da Ouvidoria do Ministério do Desenvolvimento Regional foi identificada a seguinte ação, com estabelecimento de meta anual de melhoria nos prazos de atendimento da Ouvidoria, o que impacta todas as áreas envolvidas na produção de posicionamento e resposta às manifestações e pedidos de acesso à informação:

“Além disso, a Ouvidoria-Geral integrou o **Planejamento Estratégico** Institucional do Ministério do Desenvolvimento Regional dentro do **objetivo estratégico** de "**Aperfeiçoar a comunicação interna e externa**", com a **meta atual** de "Aumentar de 70% para 95% a proporção de atendimentos dentro do prazo", tendo, para isso, a **entrega estratégica** de "Elaboração das Portarias da Ouvidoria-Geral e do Serviço de Informação ao Cidadão" que busca: (i) mudar a realidade com a melhoria da satisfação do usuários, (ii) dar adequado tratamento de denúncias e pedidos de informação e (iii) fortalecer o Programa de Integridade”.

Em resumo, para este indicador foram definidas as seguintes práticas genéricas:

Quadro 5- Práticas referentes ao indicador "Comprometimento com a mudança "

Indicador	Prática genérica
Comprometimento com a mudança	A ouvidoria conta com patrocínio da alta gestão em ações e projetos inovadores.
	A ouvidoria participa do planejamento estratégico da organização, incorporando a ele ações relacionadas às suas atividades.
	A ouvidoria estabelece planos de trabalho anuais ou com outra periodicidade.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.1.4 Pioneirismo tecnológico

O pioneirismo tecnológico é compreendido, nos termos da escala de Zaluski *et al.* (2020), a partir da seguinte afirmação: “A organização busca constantemente novas tecnologias”.

Zaluski (2020), ao propor o indicador relacionado a pioneirismo tecnológico menciona o entendimento de Flatten *et al.* (2011), que mencionam a habilidade de uma organização trabalhar com novas tecnologias, adaptando-as à sua realidade.

Lazarotto (2017) aborda a questão sob a perspectiva de busca constante de novas tecnologias e novos serviços para atender aos clientes da organização.

Dentre os relatórios analisados, foram observadas 3 práticas relacionadas ao indicador pioneirismo tecnológico. A quantidade de ações identificadas indica que as evidências de atuação voltada para o pioneirismo tecnológico ainda são relativamente tímidas no universo das Ouvidorias ministeriais.

Há, todavia, que se ressaltar que a baixa observação de inovações tecnológicas nas ouvidorias ministeriais estudadas não significa que elas não inovem. Pelo contrário. A inovação, como anteriormente abordado nesta dissertação, anda lado a lado com a mudança e com as capacidades dinâmicas. Todavia, as ouvidorias acabam por realizar inovação dentro de

produtos ou serviços específicos, processos, entre outros, e não tanto na área tecnológica, o que pode ser interpretado como uma oportunidade de melhoria para essas instituições.

As ações identificadas relacionadas a este indicador envolvem a criação de “*Chatbots*” direcionados à interlocução com usuários das unidades de Ouvidoria, criação de ferramentas de automação de triagem de demandas e produção de respostas automáticas, estabelecimento de ferramentas de unificação de bases de conhecimento, entre outras.

Um produto bastante relevante identificado nos relatórios é a Ferramenta de Análise de Risco em Ouvidoria – FARO, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União para tratamento inicial de denúncias recebidas pela Ouvidoria. A ferramenta realiza uma análise do conteúdo da denúncia a partir de processamento de linguagem natural e aprendizado de máquina, comparando a denúncia a outras recebidas anteriormente, além de agregar informações de diferentes bases de dados utilizadas no âmbito da organização. O resultado dessa análise é a produção de uma nota de referência que indica se a denúncia possui elementos mínimos suficientes para encaminhamento às unidades de apuração ou não, oportunidade em que é enviada resposta automática ao denunciante solicitando informações complementares. A ferramenta apoia tanto o trabalho da unidade de ouvidoria como das unidades de apuração, que recebem as denúncias com informações agregadas para além do registro inicial elaborado pelo denunciante:

“O FARO (Ferramenta de Análise de Risco em Ouvidoria) é uma solução **desenvolvida** pela **Diretoria de Informações Estratégicas** da CGU para a Ouvidoria-Geral da União. Essa ferramenta emprega técnicas de **processamento de linguagem natural** e **aprendizado de máquina** para **automatizar a triagem** das denúncias recebidas pela CGU, a fim de decidir automaticamente se a denúncia deve ser considerada como Apta ou Não Apta para apuração.

Em 2022, dando continuidade aos esforços de melhoria e desenvolvimento da Ferramenta e Análise de Risco em Ouvidoria (FARO), foi iniciado o **envio de respostas automáticas** a denúncias com baixo Score.”

A partir das práticas identificadas entendeu-se adequada a nomenclatura atual do indicador, não se vislumbrando necessidade de criação de categorias específicas, uma vez que o indicador é bastante abrangente. Nesse sentido, a fim de estabelecer uma conexão específica para as ouvidorias, foi definida a seguinte redação, apenas reajustando o texto original do indicador. Para este indicador foi definida apenas uma única prática genérica a partir das práticas específicas identificadas, a fim de trazer uma visão mais voltada para o universo das Ouvidorias:

Quadro 6 - Práticas referentes ao indicador "Pioneirismo tecnológico "

Indicador	Prática genérica
Pioneirismo tecnológico	A ouvidoria busca constantemente e desenvolve novas tecnologias.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.1.5 Orientação para atualização constante

A orientação para atualização constante, segundo a escala de Zaluski et al. (2020) pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação: “A organização possui a habilidade de criar novos modelos de gestão e de estrutura organizacional”.

Para melhor compreensão do indicador, foram consultados os trabalhos anteriores (Lazarotto, 2017; Welter, 2018) que apresentaram os achados que foram utilizados para criação desse indicador. São eles a capacidade de criar novas abordagens e modelos de gestão e a modernização do modelo de gestão, com adequação do planejamento estratégico, reestruturação da estrutura organizacional, acompanhamento de indicadores e revisão dos processos.

Dentre os relatórios analisados, foram observadas 9 práticas relacionadas ao indicador orientação para atualização constante.

Um exemplo de orientação para atualização constante pode ser observado na ação adotada pelo MDR em resposta às mudanças ocasionadas pela Reforma Administrativa:

“Diante das características típicas da descentralização administrativa, da reforma do Poder Executivo federal e com objetivo de valorizar e desenvolver de forma uníssona as ouvidorias públicas federais ligadas às políticas do desenvolvimento regional, a Ouvidoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional, em mais uma abordagem de integração e de fortalecimento dos canais de diálogo com a população, realizou, em 2020, um diagnóstico para cada ouvidoria das entidades vinculadas. O propósito da ação consistiu em apresentar sugestões às unidades de ouvidoria, bem como ao Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Regional, para que pudessem, em parceria com os gestores das entidades, viabilizar as mudanças necessárias para a evolução conjunta e gradual. Para tanto, a Ouvidoria-Geral realizou reuniões individualizadas, por videoconferência, com cada representante das ouvidorias das entidades vinculadas 6 para que fossem respondidas perguntas sobre a estrutura atual, tanto de infraestrutura quanto de equipe, bem como as rotinas, processos e ferramentas de trabalho de cada unidade. Inclusive, ao final do questionário, sendo perguntado quais melhorias a própria área aponta como necessárias à gestão. Junto a esse questionário, foram realizadas consultas à página oficial da entidade e aos painéis: Resolveu? e da Lei de Acesso à Informação. Assim, a equipe da Ouvidoria-Geral, com informações suficientes para realizar a necessária reflexão sobre como a ouvidoria da entidade poderia inovar, elaborou os

relatórios diagnósticos contendo sugestões de ações para a aprimoramento desses espaços de participação popular, as ouvidorias públicas. Os relatórios diagnósticos são documentos trabalhados em conjunto, portanto, antes de sua finalização, foram enviados aos representantes das ouvidorias das entidades vinculadas para que pudessem proceder a leitura, a revisão e a complementação. Como gestores de suas pastas, saberiam filtrar as sugestões, além de realizar novas indicações. Os relatórios diagnósticos finalizados foram, então, enviados formalmente ao Secretário Executivo e às entidades vinculadas como instrumentos de materialização das reformas de adequação e crescimento de cada unidade de ouvidoria.”

As práticas referentes ao indicador “orientação para atualização constante”, na maioria das vezes, também se relacionavam com outros indicadores da escala proposta por Zaluski *et al.* (2020). Em especial, em relação aos indicadores “Habilidade de resolubilidade”, “Comprometimento com a mudança”, “Gestão de processos”, “Comitês ad hoc”, “Respostas rápidas às mudanças contextuais” e “Relacionamento com clientes e fornecedores”. Nesse sentido, essas práticas serão tratadas dentro de cada um desses tópicos, para evitar duplicidade.

Dessa forma, foi proposta para este indicador a seguinte prática genérica voltada para ouvidorias:

Quadro 7 - Práticas referentes ao indicador "Orientação para atualização constante "

Indicador	Prática genérica
Orientação para atualização constante	A ouvidoria atua de forma a criar novos modelos de gestão e estrutura organizacional.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.1.6 Orientação para o contexto

A orientação para o contexto, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação: A organização possui orientação para o contexto, compreendendo os clientes e as suas necessidades.

Zaluski (2020) associa a orientação para o contexto à atuação sistemática da organização voltada para a descoberta, compreensão e satisfação das necessidades latentes dos clientes, conforme pensamento de Bodlaj *et al.* (2012).

Foram identificadas 4 ações relacionadas ao indicador “Orientação para o contexto”.

A principal forma utilizada pelas ouvidorias para compreensão dos clientes e suas necessidades é através de pesquisas de satisfação, consultas públicas, além da interpretação dos dados a partir da análise combinada dos conteúdos de manifestações de ouvidoria. Para estes

pontos, foram criadas categorias específicas nos tópicos referentes aos indicadores “Feedback da sociedade”, “Relacionamento com clientes e fornecedores” e “Comprometimento com a mudança”, que não serão replicadas neste tópico para evitar sobreposição.

É importante destacar que a nomenclatura “cliente” não é utilizada no âmbito das ouvidorias ministeriais, mas sim a nomenclatura “usuário”, que nos termos da Lei nº 13.460/2017 é definido como pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público

Nesse sentido, para aproximar o presente indicador da realidade das ouvidorias, e realizar a devida adequação à nomenclatura do usuário foi proposta a seguinte prática genérica:

Quadro 8 - Práticas referentes ao indicador "Orientação para o contexto"

Indicador	Prática genérica
Orientação para o contexto	A ouvidoria realiza esforços para compreender os usuários dos serviços públicos oferecidos pela sua organização, e as suas necessidades.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.1.7 Relacionamento com os clientes e fornecedores

O relacionamento com os clientes e fornecedores, segundo a escala de Zaluski et al. (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização possui um estreito relacionamento com os clientes e fornecedores”. Schmitz (2018) em trabalho que foi utilizado como base para a formulação do indicador, destaca a importância da proximidade com o cliente.

Este é um indicador amplamente observado no universo das Ouvidorias, o que faz sentido tendo em vista serem estas unidades responsáveis pelo diálogo com os usuários de serviços públicos. Foram identificadas 52 práticas relacionadas a relacionamento com clientes e fornecedores no universo dos relatórios analisados.

No que diz respeito ao setor público, os clientes serão considerados como os usuários dos serviços públicos da organização, sejam eles externos, ou seja, o cidadão comum, ou internos, sob uma ótica de Ouvidoria Interna. A Ouvidoria Interna é, nos termos do artigo 41 da Portaria CGU nº 581/2021, voltada para o tratamento de manifestações realizadas por agentes públicos a serviço do órgão ou entidade.

Foram englobadas neste indicador, portanto, todas as ações empreendidas pelas ouvidorias estudadas voltadas de alguma forma para aprimorar o relacionamento com os usuários internos e externos dos serviços da organização.

Também foram consideradas como evidências deste indicador as pesquisas de satisfação. Todavia, elas serão tratadas mais detalhadamente no tópico referente ao indicador “Feedback da sociedade”, por guardar maior relação.

A primeira categoria definida para consolidar as ações observadas para aprimorar o relacionamento com os usuários foi a categoria “a ouvidoria realiza frequentemente a atualização de páginas institucionais e de ouvidoria, cartas de serviços e informações aos usuários dos serviços da organização”.

Quando se fala de serviço público, é essencial que os usuários dos serviços conheçam os serviços que a organização oferece, sendo esse o primeiro e necessário passo para a adequada prestação dos serviços. A existência dos serviços deve chegar da forma mais simplificada possível aos destinatários. Isso vale também para os canais de acesso à ouvidoria e outras informações que a organização julga relevantes de serem repassadas ao público em geral e ao público interno. Como exemplo, pode se verificar o seguinte trecho extraído do relatório anual de gestão da Ouvidoria do MCTI:

“Além disso, entre as atividades desempenhas e concluídas em 2020, podemos destacar a reformulação da página da Ouvidoria do Ministério, tornando-se um canal mais acessível e amigável ao cidadão (<https://ouvidoria.mcti.gov.br/>)”

Nesse sentido, observaram-se diversas ações das unidades de ouvidoria na direção de reorganizar as informações das cartas de serviços dos órgãos, melhorar e simplificar apresentação de sites da organização, incluídos aqui os sites das próprias ouvidorias, entre outros. O que se observa é um esforço no sentido de melhorar a relação com os usuários do serviço a partir da prestação de informações com qualidade, linguagem simples e assertividade.

Dentro desta categoria observaram-se ainda atualizações de cartas de serviço e inclusão de novos serviços no Portal Gov.BR, Plataforma que centraliza todos os serviços existentes no Poder Executivo federal. Foram observadas também a criação ou atualização de páginas internas da Ouvidoria na intranet das organizações.

Uma segunda categoria observada foi de ações para o estabelecimento de infraestrutura física e tecnológica adequada para a realização de atendimentos presenciais, telefônicos ou em outros formatos.

Essas ações partem do pressuposto de que é necessário existir um ambiente preparado adequadamente para que o atendimento de ouvidoria, tendo em vista que em muitas situações os usuários que com ela se relacionam encontram-se fragilizados ou sentem-se ameaçados,

como ocorre nos casos de formalização de uma denúncia. Por esse motivo, as unidades de ouvidoria buscam realizar ações para promover ambientes seguros, confortáveis e acolhedores que facilitem o relacionamento com seus usuários e permitindo a entrada de informações relevantes e o exercício do direito, conforme se observa do trecho extraído do relatório anual do MTUR:

“Esta mudança tem por finalidade promover a disponibilização de **local seguro** e **acessibilidade facilitada** aos usuários de serviços públicos prestados pelo Órgão, inclusive quanto ao atendimento de **portadores de necessidades especiais**, além de oferecer condições mínimas de **privacidade** ao atendimento dos cidadãos.” (MTUR)

A terceira frente de práticas observadas foi aglutinada na categoria “a ouvidoria realiza campanhas internas e externas visando divulgar, informar e sensibilizar os usuários de serviços públicos”. Foram identificadas diversas campanhas realizadas pelas ouvidorias, com diferentes propósitos, buscando alcançar tanto o público interno como o externo.

No que diz respeito ao público interno, as campanhas buscam gerar engajamento, disseminar informações relevantes e divulgar os canais da ouvidoria. São utilizados tanto recursos mais tradicionais como e-mails marketing e palestras, como outros menos formais, a exemplo de lives e realização de *quizzes* (jogos de questionários) com premiação dos mais bem colocados. O trecho a seguir foi extraído do relatório anual de gestão da Ouvidoria da CGU:

“Foram **realizadas ações** ao longo de 2021 de forma a **divulgar** o canal de Ouvidoria Interna para o corpo técnico da CGU, tais como **lives**, envio de **e-mail marketing**, entre outros. As ações, que **contaram com o apoio da alta gestão da CGU**, buscaram **sensibilizar** e **comunicar** da **existência do canal**, de modo a tornar **transparente** e claro o caminho por qual a manifestação de Ouvidoria Interna segue após o recebimento pela Ouvidoria-Geral da União, em especial no que diz respeito a restrições de acesso e **cuidados de segurança**”

Em relação ao público externo são realizadas ações de marketing em redes sociais e o desenvolvimento de materiais de divulgação, tais como vídeos destinados a usuários de serviços, explicando os direitos e as formas de acessar o serviço.

Destaca-se que as campanhas tratadas neste indicador diferem das ações anteriormente trazidas no indicador “Interação Interdepartamental”, uma vez que o destinatário é distinto. Neste caso o destinatário da campanha é o usuário potencial do serviço, seja da organização seja da ouvidoria. No caso trazido anteriormente, o destinatário são unidades que atuarão em

parceria nos trabalhos desenvolvidos, não compreendidas como usuários dos serviços da organização.

Ainda no que diz respeito às campanhas, observou-se que várias unidades de Ouvidoria produziram QR Codes para facilitar o acesso aos canais de atendimento da Ouvidoria, voltados especialmente para o público interno, através da utilização de cartazes, banners, placas distribuídas no interior do órgão.

Outra prática observada foi a produção de boletins informativos voltados para agentes internos e sociedade em geral a partir das análises dos dados tratados pela unidade de Ouvidoria.

Foram também observadas ações variadas no sentido de divulgar e operacionalizar os Conselhos de Usuários de serviços públicos, espaços de relacionamento com os usuários que visam a melhoria dos serviços da organização.

Uma outra frente de ações foi o estabelecimento de mecanismos de reconhecimento de atores envolvidos no setor da organização. Por esse motivo foi estabelecida a categoria “Criação de mecanismos e premiações a atores envolvidos, tais como selos, troféus, entre outros”. Exemplo disso é o Selo Infra + integridade, criado no âmbito do MInfra:

“A principal realização do Comitê em 2021 foi a primeira **premiação** do Selo Infra + Integridade. Sob a liderança da Subsecretaria de Conformidade e Integridade, empresas do setor de infraestrutura de transportes foram reconhecidas pelo desenvolvimento de **boas práticas de governança e integridade institucional**, por iniciativas ligadas à ética, transparência, conformidade, responsabilidade social, sustentabilidade, prevenção à fraude e à corrupção. A Ouvidoria-Geral do MInfra integrou a Comissão avaliadora, verificando a garantia de participação social, a disponibilidade de canal de recebimento de denúncias e o funcionamento do fluxo de apuração das empresas.”

Em resumo, foram definidas as seguintes categorias para este indicador:

Quadro 9- Práticas referentes ao indicador "Relacionamento com os clientes e fornecedores "

Indicador	Prática genérica
Relacionamento com os clientes e fornecedores	A ouvidoria realiza frequentemente a atualização de páginas institucionais e de ouvidoria, cartas de serviços e informações aos usuários dos serviços da organização.
	A ouvidoria dispõe de infraestrutura física e tecnológica adequada para a realização de atendimentos presenciais, telefônicos ou em outros formatos.
	A ouvidoria realiza campanhas internas e externas visando divulgar, informar e sensibilizar os usuários de serviços públicos.
	A ouvidoria utiliza mecanismos ou premiações voltadas para o público interno e externo, visando estimular práticas desejáveis, tais como selos, troféus, entre outros.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.1.8 Criatividade

A criatividade, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação: “A organização possui criatividade para inovar no mercado em que atua”.

Zaluski (2020), a partir de trabalho anterior de Pinheiro (2002), destaca que o indicador envolve atividades desafiadoras, trabalho em equipe e, especialmente, liberdade e autonomia para tomada de decisão.

As práticas relacionadas à criatividade se relacionaram mais diretamente com outros indicadores da escala utilizada, de forma que a criatividade foi considerada uma característica secundária. Por esse motivo, não foram consideradas ações específicas para serem contabilizadas neste indicador, de forma que elas serão contabilizadas nos indicadores respectivos onde prevalece a característica que levou àquele indicador.

Não obstante, um exemplo de ação criativa adotada pelas unidades de Ouvidoria estudadas foi o Projeto “Quiz da LAI”, estabelecido no âmbito da Ouvidoria do MAPA:

“Projeto "Quiz da LAI". Jogo de questionários (quiz), com o objetivo de diagnosticar e sistematizar as principais dúvidas dos servidores a respeito da Lei de Acesso à Informação e legislação correlata, fazer uma avaliação dos conhecimentos sobre determinado assunto referente a Lei de Acesso à Informação, fluxos e outros assuntos que se relacionem ao tema; e criar um canal pelo qual os servidores poderão tirar suas dúvidas sobre o tema apresentado, ficando disponível em data específica após a publicação do quiz.”

Nesse sentido, foi proposta a seguinte categoria, mantendo-se a essência do texto estabelecido por Zaluski *et al.* (2020):

Quadro 10 - Práticas referentes ao indicador "Criatividade"

Indicador	Prática genérica
Criatividade	A Ouvidoria atua de forma criativa buscando a inovação.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.2 Ações relacionadas à dimensão Processos e Rotinas de Busca e Inovação (PRBI)

Para além dos comportamentos e habilidades relacionadas à mudança e à inovação, Meirelles (2014) destaca que é necessária a existência de processos e rotinas de suporte à geração de novas ideias, novos produtos e serviços, bem como na seleção e na implementação da mudança, conforme Teece (2009).

A dimensão PRBI, nos termos da escala proposta por Zaluski *et al.* (2020), é composta por sete indicadores, sendo eles:

- i) *Feedback* da sociedade ¹⁴(PRBI1);
- j) *Brainstorm* (PRBI2);
- k) Sistemática de reuniões frequentes (PRBI3);
- l) Controle de qualidade (PRBI4);
- m) Gestão de processos (PRBI5);
- n) Respostas rápidas às mudanças contextuais ¹⁵(PRBI6); e
- o) Incorporação de novas tecnologias e novas metodologias de trabalho (PRBI7).

A seguir serão apresentadas e analisadas as práticas relacionadas a cada indicador, observadas nos relatórios anuais de gestão das Ouvidorias ministeriais.

4.2.1 Feedback da sociedade

O feedback da sociedade, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização possui rotinas de recebimento de feedbacks de clientes”.

Zaluski (2020) complementa que o indicador leva em consideração a habilidade da organização aproveitar os *feedbacks* recebidos de seus funcionários, clientes e fornecedores e que escutar os clientes é uma fonte poderosa de inspiração para melhorar produtos e processos, ajudando a organização a desenvolver estratégias mais rapidamente do que concorrentes (Collis, 1994). No caso das organizações públicas, não se trata de desenvolver estratégias mais

¹⁴ O indicador “*Feedback* da sociedade” originalmente proposto por Zaluski et al. (2020) foi alterado para “*Feedback* da sociedade”, de forma a ficar mais ajustado ao contexto das Ouvidorias Públicas.

¹⁵ O indicador “*Respostas rápidas às mudanças do mercado*” originalmente proposto por Zaluski et al. (2020) foi alterado para “*Respostas rápidas às mudanças contextuais*”, de forma a ficar mais ajustado à realidade das Ouvidorias Públicas.

rapidamente que o concorrente, mas sim de desenvolvê-las rapidamente buscando atingir positivamente o usuário de serviços públicos.

São várias as práticas observadas no universo das Ouvidorias que evidenciam este indicador. Como sociedade, será considerado tanto o público externo como o público interno da organização, ambos usuários de serviços. Foram identificadas 18 práticas relacionadas a “*feedback da sociedade*” no universo dos relatórios analisados.

A primeira categoria aglutinadora observada foi “A ouvidoria realiza pesquisas de satisfação com usuários externos e internos de serviços públicos”. As pesquisas de satisfação permitem absorver a percepção de determinado serviço e da própria imagem da instituição perante usuários internos e externos. A partir da análise dos dados das pesquisas, as ouvidorias propõem ajustes e sugestões visando aprimorar a qualidade dos serviços entregues, e a identificação de setores com desempenho inferior em comparação a outros da organização.

As pesquisas trazem ainda outro aspecto positivo na relação com o usuário, que é a demonstração de interesse pela sua opinião e um indicativo de que a organização está disposta a repensar e ajustar a forma como os serviços são ofertados a partir das conclusões advindas das pesquisas de satisfação. Por esse motivo, seu papel é fundamental no relacionamento com os usuários de serviços. As pesquisas de satisfação são também uma evidência contundente dos indicadores “Relacionamento com os clientes e fornecedores” e “Orientação para o contexto”, conforme apresentado na dimensão CHMI.

As pesquisas de satisfação se relacionam ainda com os indicadores “comprometimento com a mudança” e “orientação para atualização constante”, pois denotam o interesse da organização em acompanhar os indicadores de satisfação com o propósito de realizar mudanças na forma como são prestados os serviços.

Um exemplo de pesquisa pode ser observado a partir do trecho abaixo extraído do relatório anual de gestão do MINFRA:

“A **Pesquisa de Expectativas** sobre Infraestrutura de Transportes tem como objetivo identificar o que os respondentes consideram como **relevante**, e **esperam que aconteça**, para **melhorarmos a eficiência** e a **qualidade dos serviços**, inclusive quanto ao nível de **simplificação e desburocratização** necessária para cada um dos modais de infraestrutura. Com 1º ciclo de coleta iniciado em outubro de 2019, a Pesquisa de Expectativas foi desenvolvida com o objetivo de **contribuir com o alcance da Visão Estratégica** de tornar a infraestrutura de transportes do Brasil a mais competitiva da América Latina até 2022. Mas, qual a necessidade de uma “Pesquisa de Expectativas”? Por parâmetro de verificação do alcance dessa Visão, o MINfra adotou as avaliações realizadas anualmente pelo Fórum Econômico Mundial - FEM (World Economic Forum – WEF), que ranqueia os países em relação a competitividade mediante 103 indicadores, organizados em 12 pilares. Ao estudar a metodologia do

Fórum Econômico, a Ouvidoria do MInfra verificou que a avaliação da competitividade da Infraestrutura de Transportes de um país é composta de um conjunto indicadores técnicos ou Estatísticos (E) – informações objetivas ou operacionais – e indicadores de Percepção (P) - resultado de avaliação subjetiva feita por determinados respondentes.”

As pesquisas de satisfação englobam diferentes modalidades tais como pesquisas de satisfação realizadas nos atendimentos presenciais, telefônicos e digitais da Ouvidoria, assim como da qualidade dos serviços da organização, sejam eles serviços externos ou internos da organização.

Em alguns casos, as pesquisas são realizadas com as próprias unidades internas que consomem informações ou serviços das Ouvidorias. Ou ainda com órgãos supervisionados, que consomem treinamentos, entre outros, de forma a direcionar o planejamento da própria ouvidoria visando aprimorar a forma como são oferecidas soluções para essas unidades.

Por esse motivo, foi também estabelecida uma categoria específica para essas ações, distinta da categoria que visa alcançar os usuários individuais dos serviços da organização. Neste caso, o objetivo é obter feedback de unidades. Trata-se, portanto, de uma categoria de realização de pesquisas de satisfação voltadas para unidades internas ou externas que consomem informações e serviços das Ouvidorias, conforme se pode observar do trecho extraído do relatório anual de gestão da Ouvidoria do Ministério da Saúde:

“A Pesquisa de Expectativas das Ouvidorias do SUS foi uma demanda da Ouvidoria Geral do SUS, realizada de novembro 2021 a janeiro de 2022, com o objetivo **de conhecer as perspectivas das ouvidorias descentralizadas** do SUS **quanto à atuação da OUVSUS**, bem como obter **subsídios** para apoiar o *planejamento* de suas atividades. A pesquisa obteve uma adesão de 548 respostas. A atividade iniciou em setembro de 2021 com a elaboração de um questionário, instrumento utilizado na pesquisa. Em novembro de 2021, o instrumento foi amplamente divulgado à Rede de Ouvidorias, por meio de link do Microsoft Forms, em grupos de comunicação com os ouvidores do SUS, e-mail corporativo às ouvidorias estaduais do SUS e mural de notícias do sistema OuvidorSUS.”

Foram ainda observadas ações voltadas para a realização de consultas públicas sobre matérias relevantes, tendo sido estabelecida uma categoria específica nesse sentido.

Como exemplo, observa-se o seguinte trecho do relatório produzido pela Ouvidoria do MINFRA:

“O Participa + Brasil é uma plataforma Digital criada pela Secretaria de Governo da Presidência da República para **promover e qualificar o processo de participação social** na elaboração de políticas públicas.

Destacamos a plataforma **potencializa a transparência** da atuação estatal, uma vez que centraliza os assuntos dos diversos órgãos e entidades públicas e que informa aos usuários cadastrados quando assunto de seu interesse está disponível para participação e a facilidade de acesso para os usuários. Além disso, como a plataforma adota o login único do Gov.Br, os dados pessoais dos usuários ficam protegidos. Em 2021, o MInfra realizou **37 Consultas Públicas e 7 pesquisas de opinião** pelo módulo Opine Aqui da plataforma, que resultaram na participação de **mais de 4 mil pessoas**, com quase 8 mil contribuições, sendo que a Senatran foi a responsável por 32 das Consultas Públicas e 5 das pesquisas de opinião.”

Em suma, foram definidas as seguintes práticas genéricas para este indicador:

Quadro 11 - Práticas referentes ao indicador "*Feedback da sociedade*"

Indicador	Prática genérica
<i>Feedback da sociedade</i>	A ouvidoria realiza pesquisas de satisfação com usuários externos e internos de serviços públicos.
	A ouvidoria realiza pesquisas de satisfação voltadas para unidades internas ou externas que consomem suas informações e serviços.
	A ouvidoria realiza consultas públicas sobre matérias relevantes de forma a colher subsídios para o processo decisório.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.2.2 *Brainstorm*

Brainstorm, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização utiliza a técnica de brainstorm para novas ideias”. É um suporte para introdução de inovações, geração de ideias e busca de soluções para problemas, conforme Welter (2018).

Dada a especificidade deste indicador, que trata de uma rotina específica para introdução de inovações visando encontrar soluções para problemas, ou como Welter (2018) coloca, um suporte, não foi identificada nenhuma ação específica que pudesse ser relacionada ao indicador.

Isso não significa que as organizações estudadas não realizem brainstorm na busca de soluções, mas apenas que esse detalhamento é demasiadamente específico para constar em um relatório de gestão, que se presta a apresentar as principais ações desenvolvidas, sem necessariamente entrar nos pormenores de técnicas utilizadas para o seu desenvolvimento.

Por esse motivo, será proposta a seguinte prática genérica para ouvidorias públicas, baseada na afirmativa anteriormente cunhada por Zaluski *et al.* (2020):

Quadro 12 - Práticas referentes ao indicador "*Brainstorm*"

Indicador	Prática genérica
------------------	-------------------------

<i>Brainstorm</i>	A ouvidoria utiliza a técnica de <i>Brainstorm</i> visando a geração de ideias e a solução de problemas.
-------------------	--

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.2.3 Sistemática de reuniões frequentes

A sistemática de reuniões frequentes, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação: “A organização realiza reuniões frequentes”.

Zahra e George (2002) defendem que são práticas que têm por objetivo reduzir as barreiras para troca de informações em uma organização, de forma a induzir a discussão e a distribuição de conhecimento. Lazarotto (2017) trabalha a questão sob a lógica de discussões, comissões, reuniões multidisciplinares e núcleos internos.

Observa-se, portanto, que a sistemática de reuniões frequentes é voltada para o âmbito interno da organização, facilitando a troca de informações, a indução da discussão e a distribuição de conhecimento.

Foram identificadas 3 práticas relacionadas à sistemática de reuniões frequentes no universo dos relatórios analisados.

A partir das ações observadas, foram definidas duas categorias aglutinadoras. A primeira delas diz respeito a reuniões internas realizadas entre equipes e integrantes da própria unidade de Ouvidoria.

Esse tipo de reunião se propõe a manter as atividades realizadas por cada integrante da equipe de ouvidoria alinhadas à rota definida pelas lideranças. É através dessas reuniões que são comunicadas informações relevantes que podem impactar os trabalhos dos integrantes da unidade de Ouvidoria e realizadas discussões sobre caminhos possíveis e ideias para enfrentar problemas. Como exemplo, a seguir é apresentado trecho extraído do relatório anual de gestão da Ouvidoria da AGU, que utilizou as reuniões semanais como forma de mitigar ruídos de comunicação durante o período da pandemia, mantendo os colaboradores da Ouvidoria informados e atualizados:

“Como forma de superação dos **desafios** que se apresentaram em face da **crise sanitária**, do consequente **aumento do número de manifestações** de ouvidoria e da **mudança repentina da sistemática de trabalho** que passou a se dar, em grande parte, no regime não presencial, a OGAGU adotou providências que se mostraram exitosas, como o esforço para conferir maior homogeneidade aos trabalhos desenvolvidos, por meio de **reuniões semanais**, as quais contribuíram significativamente para **mitigar os ruídos de comunicação**.”

Outra categoria definida foi a de realização de reuniões com representantes de outras unidades da organização. Essas reuniões se relacionam especialmente com o indicador de “Interação interdepartamental” anteriormente analisado, e envolvem o aperfeiçoamento de procedimentos, a realização de alinhamentos e a troca de orientações, disseminação de informações e a busca por soluções. Exemplo disso são reuniões frequentes com os pontos focais anteriormente apresentados, visando difusão de informações e alinhamento.

Esta categoria está também relacionada ao indicador “Habilidade de resolubilidade” uma vez que a resolução de problemas complexos, envolvendo diferentes unidades, ocorre por meio desse tipo de rotina.

Além disso a categoria se relaciona com o indicador de Comitês *ad hoc*, referente à dimensão MAGC, haja vista que os comitês ou núcleos são uma das formas possíveis de sistematização de reuniões frequentes. Esses e outros arranjos semelhantes serão tratados com mais profundidade na sessão referente ao indicador “Comitês ad hoc”.

Para este indicador, portanto, foram definidas as seguintes categorias a partir de ações similares observadas nas ouvidorias estudadas:

Quadro 13 - Práticas referentes ao indicador "Sistemática de reuniões frequentes"

Indicador	Prática genérica
Sistemática de reuniões frequentes	A ouvidoria realiza reuniões internas entre as equipes e integrantes da própria unidade de ouvidoria.
	A ouvidoria realiza reuniões com representantes de outras unidades da organização, visando aperfeiçoar procedimentos, realizar alinhamentos, disseminar informações, proporcionar a busca por soluções, entre outros.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.2.4 Controle da qualidade

O controle da qualidade, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização possui rotinas de controle de qualidade”.

O controle de qualidade envolve a preocupação com a qualidade dos seus produtos através de ferramentas que garantem a qualidade na entrega dos produtos ou serviços (Zaluski, 2020). Welter (2018) destaca ferramentas como aprovação do cliente, gabaritos, checklists e testes para garantir a estabilidade na entrega do produto ou serviço final.

Foram identificadas 9 práticas relacionadas ao indicador controle de qualidade no universo dos relatórios analisados.

A primeira categoria estabelecida a partir das ações adotadas pelas Ouvidorias é a realização de ações de controle de prazo das unidades destinatárias das manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação.

As unidades de ouvidoria encaminham rotineiramente para diferentes áreas da organização demandas apresentadas pelos usuários dos serviços que exigem análise e tratamento nos termos da legislação vigente. As unidades analisam as demandas e se manifestam, geralmente, para que a ouvidoria conclua a demanda diretamente com o usuário.

A fim de se manter a qualidade no tratamento das manifestações típicas de ouvidoria e pedidos de acesso à informação, foram observadas ações de controle de prazos, que ocorrem de diferentes formas. Uma delas é o envio de comunicações regulares às unidades responsáveis informando do desempenho no tratamento das manifestações e pedidos de acesso à informação, com tempo médio de resposta e quantidade de manifestações tratadas fora do prazo estipulado. Foi observado por exemplo o envio de informativos semanais às unidades responsáveis dispendo sobre o quantitativo de manifestações em atraso. Tais comunicações permitem inclusive a comparação com o desempenho observado em outras unidades da organização, desencadeando um estímulo à busca pela melhoria. A seguir, trecho extraído do relatório anual de gestão do Ministério da Cidadania:

“O **compromisso com a agilidade e tempestividade** nas respostas ao cidadão também pode ser demonstrado em ações realizadas durante o ano de 2019, como a organização de fluxo de trabalho para **envio de ofícios de cobranças às áreas técnicas** do Ministério. A prática já ocorria na Ouvidoria, porém, com periodicidade bimestral, e **passou a ocorrer mensalmente**. Os ofícios são enviados via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) às áreas finalísticas, aquelas que respondem as manifestações que não são passíveis de resolução pela equipe da CGOUV. Os documentos **sinalizam a quantidade de manifestações pendentes**, assim como **os prazos estabelecidos em lei** que amparam a cobrança. Em planilha anexa, são encaminhados os dados necessários à identificação das manifestações no SGD. Esse aprimoramento de uma ação já realizada **mostrou-se efetivo**, na medida em **que há retorno das áreas** e um **contato mais frequente dos técnicos com a equipe** da Ouvidoria.”

Foram observadas ainda ações de controle de qualidade focada no cumprimento de prazos por parte da própria unidade de Ouvidoria, que é, em última instância, a unidade efetivamente responsável pelo envio da resposta conclusiva de manifestações e pedidos de acesso à informação ao demandante. Nesse sentido, foram identificados o uso de lembretes, alertas e cobranças diárias de forma a evitar a perda de prazos ou a demora na resposta ao usuário, o que pode gerar um prejuízo na imagem da ouvidoria e da própria organização perante a coletividade.

Outra categoria observada diz respeito a ações de avaliação da qualidade da resposta e do tratamento realizado, para além de um controle de prazos, e mais direcionada para o conteúdo e encaminhamentos realizados. Esse tipo de avaliação é feito com periodicidades distintas, tendo sido observadas avaliações semanais, mensais e bimestrais.

A avaliação da qualidade, quando realizada de maneira mais estruturada, envolve o estabelecimento de equipe específica para avaliação e monitoramento da qualidade das respostas publicadas, como se observa no trecho identificado no relatório do Ministério da Economia:

“Instituição da **Equipe de Qualidade** para avaliar e monitorar a qualidade das respostas publicadas.

A constituição da equipe de Qualidade atende o inciso XIV do art. 5 da Lei 13.460, de 2017, que prevê a necessidade de se promover **comunicação mais efetiva com o cidadão**. São realizadas atividades com base na **análise das respostas elaboradas** pelas áreas técnicas que compõem a rede de Ouvidoria, sendo, essencialmente, avaliadas a **objetividade**, a **clareza** e o uso de **linguagem cidadã**. As áreas recebem **feedbacks mensais**, por meio de elaboração de **nota técnica**, onde na qual são destacados **os pontos que necessitam de adequação**, por estarem em desarmonia com a legislação vigente. A Equipe atua com **ponto focal**, caso identifique uso de termo inadequado ou resposta equivocada que pode induzir o cidadão a erro. O contato visa a alertar o fato identificado e solicitar a **revisão tempestiva da resposta**.”

A avaliação da qualidade das respostas permite um aprimoramento contínuo no sentido de melhorar a comunicação com o usuário destinatário, além de focar na resolutividade real do problema. Há exemplos de questionários de avaliação que são frequentemente preenchidos por equipes de qualidade de forma a identificar recorrências ou impropriedades dentro de uma amostra estatística.

Em resumo, para este indicador foram definidas as seguintes práticas genéricas:

Quadro 14 - Práticas referentes ao indicador "Controle da qualidade "

Indicador	Prática genérica
Controle da qualidade	A ouvidoria realiza controle de prazo das unidades destinatárias das manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação.
	A ouvidoria realiza controle prazos de atendimento internos à própria ouvidoria.
	A ouvidoria realiza ações de avaliação da qualidade das respostas e tratamento de manifestações e pedidos de acesso à informação.
	A ouvidoria estabelece equipe específica para avaliação e monitoramento da qualidade das respostas publicadas.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.2.5 Gestão de processos

O indicador “Gestão de processos”, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização realiza revisão e melhorias contínuas dos processos organizacionais”

Para Zollo e Winter (2002), o que caracteriza a capacidade dinâmica de uma organização é a existência de padrão internalizado voltado para os processos de melhoria.

Foram identificadas 90 ações relacionadas ao indicador “Gestão de processos” no universo dos relatórios analisados.

Dada a grande quantidade de ações identificadas no escopo deste indicador, foram propostas 6 categorias aglutinadoras.

A primeira categoria trata de ações voltadas para a criação e revisão de fluxos de tratamento de demandas típicas de ouvidoria, tais como manifestações e pedidos de acesso à informação.

O estabelecimento de fluxos é relevante na medida em que institucionaliza procedimentos adotados e permite previsibilidade e compreensão do processo como um todo, seja para os colaboradores da unidade de Ouvidoria, para os colaboradores de outras unidades e para o público externo que deseja compreender a forma de tratamento de suas demandas.

Para além da criação, é relevante a atualização constante desses fluxos de forma a manter os procedimentos atualizados com as necessidades externas, através da observação do ambiente e da coleta de percepções de todos os atores envolvidos no processo, sejam eles usuários ou colaboradores, como se pode observar no texto abaixo extraído do relatório anual de gestão da ouvidoria do Ministério da Cidadania:

“No tocante a essa pauta, a Coordenação-Geral da Ouvidoria contribuiu com **a revisão do fluxo de tratamento de denúncias** recepcionadas nos canais de entrada, o que resultou em um **Manual de Denúncias** que visa a **padronização do atendimento** realizado em caso de denúncias, sendo uma publicação **voltada** aos(às) **operadores(as) da Ouvidoria**. Os fluxos e o manual foram aprovados integralmente pela Câmara Técnica da Integridade em outubro de 2019.” (MCidadania)

Ajustes nos fluxos, como por exemplo a unificação do tratamento e tramitação de demandas típicas de ouvidoria, ocorrem em resposta a pressões ambientais para melhoria da qualidade da interlocução com usuários e oportunizam um tratamento mais seguro e responsável das informações pessoais a que as unidades de ouvidoria têm acesso no dia a dia.

Diversas unidades manifestaram a utilização do módulo de tratamento da Plataforma Fala.BR como único meio de recebimento, tramitação e conclusão de demandas típicas de ouvidoria em seus relatórios.

Foram ainda observadas ações de integração entre sistemas visando melhor atendimento ao usuário, o que demonstra uma busca de melhoria constante de fluxo.

A segunda categoria definida a partir das ações relacionadas a gestão de processos foi “a ouvidoria realiza indexação das informações que recebe”.

As ouvidorias recebem dezenas de milhares de informações através das manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação encaminhados pelos usuários de serviços. A quantidade massiva de interações pressupõe a necessidade da realização de boa indexação das informações, o que permitirá não apenas a identificação de problemas recorrentes a partir deste input oferecido pelo usuário como também o levantamento de informações para subsidiar a tomada de decisão e permitir que a organização responda rapidamente às mudanças do contexto.

É comum que as ouvidorias sejam demandadas a prestar informação consolidada sobre determinado tema que se torna relevante e prioritário num contexto mais amplo. E, nesse sentido, a informação contida no histórico de manifestações, sejam elas denúncias, reclamações, sugestões, pedidos de acesso à informação, entre outros, pode ser imprescindível para a adequada tomada de decisão. Todavia, sem uma adequada indexação esse tipo de resposta rápida por parte da unidade de ouvidoria se torna menos provável. Uma forma de se observar esse tipo de organização de informações é através do trecho abaixo extraído do relatório anual de gestão da Ouvidoria do Ministério da Cidadania:

“Como explicado anteriormente, a árvore é a funcionalidade que possibilita a **identificação dos tópicos mais demandados** na Ouvidoria e sua **revisão** requer constância. Uma das atividades prioritárias em 2019 foi a **atualização da árvore de classificação**. Esse movimento possibilitou a **extração de insumos gerenciais** para **boletins** e **relatórios** produzidos ao longo do ano, além de **qualificar a informação** disposta para melhorar o **entendimento dos tópicos**.”

A terceira categoria definida a partir das ações observadas foi “a ouvidoria utiliza modelos de documentos, respostas-padrão e perguntas e respostas a partir da organização do conteúdo das manifestações recebidas”.

Modelos, respostas-padrão e documentos similares permitem maior agilidade no atendimento de usuários que tratam de assuntos recorrentes. O recebimento de uma resposta de uma organização pública em tempo reduzido tem o potencial de melhorar a percepção do

usuário e da comunidade como um todo sobre a organização. Demonstra compromisso e organização. Foram identificadas diversas ações das unidades de ouvidoria nesse sentido, a exemplo da ação abaixo constante do relatório anual de gestão da Ouvidoria do Ministério da Cidadania:

“A **Matriz de Informações** é ferramenta que demonstra um esforço pela garantia da agilidade nas respostas ao cidadão e em **não sobrecarregar as áreas técnicas** com manifestações passíveis de tratamento através de consultas aos sistemas ou a partir de informações padronizadas. A Ouvidoria começou a reestruturação no segundo semestre de 2019, revisando o conteúdo e reorganizando a forma de sistematização das informações, visando facilitar a rotina dos(as) analistas que a utilizam diariamente. O conteúdo é atualizado e revisado partindo de instrumentos normativos, boletins informacionais, instruções operacionais, percepção a partir da vivência diária de atendimento, dentre outros elementos. Em um segundo momento, previsto para o segundo bimestre de 2020, o conteúdo será enviado às unidades para validação e complementações necessárias”

Se observa da ação acima inclusive uma preocupação em desonerar as áreas técnicas internas, que já possuem recursos limitados para a consecução de suas atividades rotineiras, com o esforço de tratar manifestações ou pedidos sobre assunto anteriormente já abordado. Em outras palavras, se uma manifestação sobre um assunto recorrente ou anteriormente já tratado possui uma informação respectiva produzida pela Ouvidoria a partir das interações anteriores, não há necessidade de encaminhamento para a área responsável, podendo o assunto ser rapidamente encerrado pela unidade de Ouvidoria, no melhor interesse de todos os envolvidos, Ouvidoria, área demandada e, especialmente, usuário.

Foram observados ainda nesta categoria ações voltadas para a produção e atualização de roteiros e scripts para atendimento aos usuários, visando padronizar e garantir qualidade nos atendimentos prestados aos usuários. Os roteiros e scripts são elaborados a partir da experiência da unidade de ouvidoria com atendimentos anteriores, além de experiências obtidas através da troca ou observação de instituições de referência, para orientar os colaboradores como devem atuar durante um atendimento, seja ele presencial, telefônico ou realizado de outra forma. Também é possível orientar as equipes de tratamento através da elaboração de checklists para cumprimento de etapas de recepção e tratamento de demandas de usuários por parte dos agentes da unidade de Ouvidoria

A quarta categoria foi definida com a elaboração de manuais, guias, entendimentos práticos e orientações variadas envolvendo as atividades típicas de ouvidoria. Essa categoria envolve ações voltadas para estabelecer referenciais práticos para orientar de diversos atores. Primeiramente, dos próprios colaboradores internos da unidade de Ouvidoria, que precisam de

clareza prática na realização das atividades do dia a dia, uso de ferramentas, entre outros. Também para os agentes de outras áreas da organização, que irão interagir com a unidade de ouvidoria e precisam saber como fazer o uso correto das ferramentas, prazos, entre outras peculiaridades que envolvem o trabalho cotidiano de demandas típicas de ouvidoria. E, por fim, dos usuários de serviços públicos, que precisam compreender os processos e receber orientações sobre como utilizar os recursos que estão disponíveis. A seguir, é apresentado trecho do relatório anual da Ouvidoria do Ministério da Cidadania a respeito da produção de um Manual de Denúncias voltado para os colaboradores internos:

“No tocante a essa pauta, a Coordenação-Geral da Ouvidoria contribuiu com a revisão do fluxo de tratamento de denúncias recepcionadas nos canais de entrada, o que **resultou em um Manual de Denúncias** que visa a **padronização do atendimento** realizado em caso de denúncias, sendo uma publicação voltada aos(as) operadores(as) da Ouvidoria. Os fluxos e o manual foram aprovados integralmente pela Câmara Técnica da Integridade em outubro de 2019.”

A quinta categoria é a normatização dos fluxos e assuntos que envolvem a Ouvidoria. A normatização visa a institucionalização e consolida entendimentos, diretrizes, objetivos e orientações através de uma norma com validade dentro da instituição e, em algumas situações com aplicação estendida a outras organizações. Foram observadas várias ações no sentido de criar Portarias de tratamento de manifestações, de estabelecimento de serviços de informação ao cidadão, de criação de comitês específicos para discussão de assuntos como integridade, entre outros, a exemplo do trecho abaixo extraído do relatório anual de gestão do MJSP:

“A **Portaria** nº 880, de 12 de dezembro de 2019, **regulamentou os procedimentos** relativos ao acesso e ao tratamento de informações e documentos no âmbito do MJSP.”

A sexta e última categoria foi definida como a realização de diagnóstico situacional, mapeamento de processos e riscos da unidade de Ouvidoria. Essa categoria possui certo grau de sobreposição em relação à categoria “Criação e revisão de fluxos de tratamento de demandas típicas de ouvidoria”. Todavia, entendeu-se necessário tratá-la em separado tendo em vista a relevância que esse tipo de abordagem tem para a adequada estruturação ou reestruturação dos fluxos existentes, a partir de um processo devidamente constituído para esse fim. Esse tipo de abordagem possui o potencial de apresentar resultados mais consistentes que a mera revisão de fluxos a partir de percepções latentes sobre os fluxos atualmente estabelecidos.

Em suma, para o indicador “Gestão de processos” foram definidas as seguintes categorias:

Quadro 15 - Práticas referentes ao indicador "Gestão de Processos "

Indicador	Prática genérica
Gestão de processos	A ouvidoria cria e revisa fluxos de tratamento de demandas típicas de ouvidoria.
	A ouvidoria realiza indexação das informações que recebe.
	A ouvidoria utiliza modelos de documentos, respostas-padrão e perguntas e respostas a partir da organização do conteúdo das manifestações recebidas.
	A ouvidoria elabora manuais, guias, entendimentos práticos e orientações variadas envolvendo as atividades típicas de ouvidoria.
	A ouvidoria promove a normatização dos fluxos e assuntos que a envolvem.
	A ouvidoria realiza diagnóstico situacional e mapeamento de processos e riscos.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

Para consulta aos diferentes fluxos mencionados nas ações identificadas nos relatórios, assim como outras informações, poderá ser feita consulta ao documento complementar desta dissertação, que apresenta a transcrição de cada uma das ações identificadas, vinculadas ao respectivo indicador e à categoria aglutinante.

4.2.6 Respostas rápidas às mudanças contextuais

O indicador “Respostas rápidas às mudanças contextuais”, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização responde rapidamente às mudanças do contexto em que atua”

Zaluski (2020) destaca que o indicador busca, com base no que afirmam Vasconcellos e Cyrino (2000), explicar como as organizações podem agir para reconfigurar, proativa ou reativamente, sua base de recursos, operando diante da incerteza, da instabilidade e da inevitabilidade.

Cappellari (2017) trata a questão através da ótica da exploração do conhecimento respondendo rapidamente às mudanças do ambiente.

Foram identificadas 24 práticas relacionadas ao indicador “Respostas rápidas às mudanças contextuais” no universo dos relatórios analisados.

De um modo geral, as ações relacionadas a respostas rápidas às mudanças contextuais identificadas nos relatórios também se relacionam com outros indicadores propostos por Zaluski *et al.* (2020).

Em grande parte, as ações envolvem a construção de painéis e ferramentas de informação que permitem a adoção de estratégias rápidas a partir da percepção tempestiva do que está ocorrendo no ambiente. Tendo em vista a produção de painéis informativos se encontrar mais relacionada ao indicador “Sistema de informações gerenciais”, este ponto será tratado na seção respectiva. Foi observado, por exemplo, a criação de painéis específicos para monitoramento de manifestações típicas de ouvidoria sobre o COVID-19.

Independentemente da fonte ou da forma que a informação se encontra organizada, foram observadas várias ações no sentido de gerar desdobramentos a partir das informações coletadas e mantidas sob a guarda das unidades de Ouvidoria. As unidades de Ouvidoria, portanto, a partir das informações devidamente estruturadas, muniram de informação as áreas responsáveis pela adoção de providências, seja de forma reativa seja de forma proativa, em resposta às percepções obtidas sobre o ambiente.

Geralmente, essas interações com as unidades responsáveis ocorrem através da produção de documentos específicos para tal. Por esse motivo, foi definida a categoria “a ouvidoria produz relatórios, boletins, informes ou instrumentos similares por unidades de Ouvidoria”.

No âmbito dos relatórios é possível constarem recomendações às áreas responsáveis por serviços dentro da organização, conforme já abordado no indicador “Habilidade de resolubilidade”, visando corrigir algum problema ou sugerir alguma providência.

Os relatórios visam dois objetivos. O primeiro deles é informar, para que possa ser adotada a decisão mais adequada em face do contexto real. E o segundo é, em muitos casos, dar um passo além e recomendar ou sugerir providências para sanar situações que já estão sendo evidenciadas.

As vantagens da produção de relatórios para auxiliar a tomada de decisão pode ser observada através do trecho abaixo extraído do relatório anual da Ouvidoria do MDR:

“A função primordial da **análise de dados** pelas ouvidorias é a **geração de relatórios** que auxiliem os **gestores na tomada de decisão** e na melhoria de seu setor na **relação com o público**. Além do mais, dados **estruturados, compilados e publicados** são também uma importante ferramenta de transparência pública. A Ouvidoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional possui, essencialmente, **9 (nove) fontes de dados**, quer sejam de monitoramento de demandas, de pedidos de acesso à informação, de recursos recebidos, de manifestações de ouvidoria, de informações sobre os usuários do serviço público, ou ainda de satisfação com o atendimento recebido. Além disso, em um mês de funcionamento, a Ouvidoria Geral recebe de **3 a 6 mil** dados vindo de sistemas e fontes diferentes. [...]”

A Ouvidoria possui, portanto, o importante papel de municiar os atores relevantes de informações que permitam a adequada tomada de decisão, tanto internos como externos à organização, como se pode observar nos trechos abaixo extraídos do relatório anual da Ouvidoria da CGU:

“Foram também **elaborados informes**, em parceria com a Superintendência Regional da CGU no Ceará e a Diretoria de Informações Estratégicas da CGU (DIE), a **partir da mineração de dados** na base da Plataforma Fala.BR. Os referidos informes foram **encaminhados** às Superintendências Regionais da CGU de modo que pudessem **subsidiar ações diversas**.”

“No que diz respeito à COVID-19, foi criado canal específico na Plataforma Fala.BR para recebimento de todo tipo de manifestações relacionadas ao assunto, desde denúncia sobre recebimento indevido de auxílio emergencial até sugestões para enfrentamento da pandemia. Inclusive, diversos cidadãos se ofereceram para ajudar durante o período. O **referido canal gerou a produção de relatórios específicos**, que foram levados ao conhecimento do **Comitê de Crise para a Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19**. Essa iniciativa conduzida pela Ouvidoria-Geral da União foi premiada no Prêmio de Excelência CGU 2020.”

Em diversas outras unidades de Ouvidoria foram identificadas ações no sentido de municiar as instâncias decisórias de informações sobre o COVID-19, coletadas a partir das manifestações de usuários recepcionadas na Ouvidoria.

Além disso, foram observadas diversas ações adotadas em resposta às mudanças rápidas do contexto. Essas ações podem envolver a reorganização de escalas de atendimento, abertura de novos canais para o recepcionamento de demandas para a sociedade, reorganização de equipes para suportar aumentos ou reduções de demandas, entre outros.

Um exemplo disso é a reorganização realizada no âmbito da Ouvidoria do Ministério da Saúde, que precisou adotar ações rápidas em resposta à pandemia de COVID-19:

“Ademais, pensando sempre na **melhoria do atendimento ao cidadão**, algumas **mudanças** foram implementadas, como: Além das opções para os profissionais e cidadão, o Disque Saúde, por um tempo, recepcionou as ligações do TeleSUS, serviço de atendimento pré-clínico de saúde, que visava amplo **esclarecimento da população** sobre a doença e quando procurar atendimento presencial. Para ajudar a população a identificar os sintomas do coronavírus e evitar o deslocamento, sem necessidade, ao posto de saúde, o Ministério da Saúde **lançou outros canais de atendimento** para tirar dúvidas e informar sobre o que fazer em caso de sinais da doença, sem sair de casa. Por fim, após ser orientado a realizar isolamento domiciliar, o cidadão era **acompanhado pelo telefone** em relação ao seu estado de saúde. Se apresentasse piora, a pessoa era orientada a procurar atendimento presencial no local certo. A pessoa era acompanhada mesmo enquanto estivesse internada e após a alta hospitalar.

[...]

Realocação dos teleatendentes que fazem pesquisa (atendimento ativo) para o atendimento receptivo; Os atendimentos (eletrônico e humano) **passaram a ser 24h**; Foi implementado o **atendimento humano bilíngue;**”

Em resumo, foram definidas as seguintes categorias para este indicador, a partir das ações observadas nos relatórios das unidades de Ouvidoria:

Quadro 16 - Práticas referentes ao indicador "Respostas rápidas às mudanças contextuais "

Indicador	Prática genérica
Respostas rápidas às mudanças contextuais	A ouvidoria produz relatórios, boletins, informes ou instrumentos similares por unidades de ouvidoria.
	A ouvidoria adota ações variadas em resposta às mudanças rápidas do contexto.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.2.7 Incorporação de novas tecnologias e metodologias de trabalho

O indicador “Incorporação de novas tecnologias e metodologias de trabalho”, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização incorpora novas tecnologias e processos produtivos.

Zaluski (2020) complementa que se trata de esforço interno para dominar as novas tecnologias, adaptando-as à realidade da organização e aperfeiçoando-as.

Foram identificadas 3 práticas relacionadas ao indicador “Incorporação de novas tecnologias e metodologias de trabalho” no universo dos relatórios analisados.

A incorporação de novas tecnologias possibilita que a ouvidoria aprimore processos e rotinas em busca de oferecer resultados melhores e mais rápidos aos usuários de serviços da organização.

As ações observadas nos relatórios foram também de alguma forma abordadas no indicador “Pioneirismo tecnológico”. A incorporação de tecnologias que envolvem inteligência artificial, processamento de linguagem natural e aprendizado de máquina foram alguns dos exemplos observados.

Dentre as tecnologias que vem sendo mais comumente incorporadas às unidades de Ouvidoria observam-se painéis fundamentados na lógica de *business intelligence*, ou BI. Como anteriormente destacado nesta dissertação, uma das funções mais relevantes das Ouvidorias é captar percepções e informações do ambiente e dos usuários, traduzi-las e repassá-las aos tomadores de decisão, qualificando esta etapa e possibilitando rápidas providências em

respostas a mudanças. Por esse motivo, esforços no sentido de incorporar esse tipo de ferramenta, que possibilita o acompanhamento muitas vezes em tempo real de flutuações de contexto se mostram bastante relevantes para o adequado atingimento dos objetivos das unidades de Ouvidoria. As ações relacionadas a painéis inteligentes serão abordadas também na seção do indicador Sistemas de Informações gerenciais.

Tendo em vista que o título do indicador é bastante compreensível, optou-se apenas por reajustar a redação para a realidade das unidades de ouvidoria, conforme categoria abaixo:

Quadro 17 - Práticas referentes ao indicador "Incorporação de novas tecnologias e metodologias de trabalho"

Indicador	Prática genérica
Incorporação de novas tecnologias e metodologias de trabalho	A ouvidoria incorpora novas tecnologias e metodologias de trabalho buscando aperfeiçoar suas atividades.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.3 Ações relacionadas à dimensão Mecanismos de Aprendizagem e Governança do Conhecimento (MAGC)

Além das rotinas e processos e dos comportamentos e habilidades, é fundamental que a organização desenvolva mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento que deem suporte à existência das capacidades dinâmicas (Meirelles & Camargo, 2014).

A dimensão MAGC, nos termos da escala proposta por Zaluski *et al.* (2020), é composta por seis indicadores, sendo eles:

- a) *Benchmarking* (MAGC1);
- b) Parcerias de apoio tecnológico (MAGC2);
- c) Treinamentos continuados (MAGC3);
- d) Sistema de informações gerenciais (MAGC4);
- e) Comitês *ad hoc* (MAGC5); e
- f) Incentivo à formação (MAGC6)

A seguir serão apresentadas e analisadas as ações relacionadas a cada indicador, observadas nos relatórios anuais de gestão das Ouvidorias ministeriais.

4.3.1 *Benchmarking*

O indicador “*Benchmarking*”, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização busca aprendizagem por meio de troca de informações outras organizações.”

Zaluski (2020) complementa que o benchmarking é um mecanismo que permite à organização aperfeiçoar seus métodos com base no desempenho de outras organizações, conforme Camisón e Forés (2010).

Foram identificadas 16 práticas relacionadas ao indicador “*Benchmarking*” no universo dos relatórios analisados.

O benchmarking é tão relevante para as ouvidorias públicas como para qualquer outro tipo de organização que busca aprimorar-se a partir daquilo que fazem outras instituições.

Por sua vocação para o diálogo, seja ele com usuários de serviços públicos, seja ele com unidades e colaboradores internos da própria instituição, as Ouvidorias engajam-se também em trocas com outras instituições a fim de aperfeiçoar modelos, conhecimentos e observar boas práticas que possam ser aproveitadas, visando manterem-se atualizadas e capazes de fazer frente às fortes demandas externas e exigências da sociedade em geral.

As Ouvidorias ministeriais, por se encontrarem dentro de Ministérios que realizam supervisão de suas unidades vinculadas, também se valem dessa coordenação para promover a integração e a troca de experiências entre as unidades vinculadas. Observou-se por exemplo, no âmbito do que ocorre no MDR e suas vinculadas, o estabelecimento de grupos de mensagens visando a troca de informações e experiências, como se pode observar do trecho abaixo, extraído do relatório anual de gestão do MDR:

“Outra etapa de promoção da Ouvidoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional como **ferramenta de gestão** se deu com a **integração entre as Ouvidorias** e os Serviços de Acesso à Informação - SIC das oito entidades vinculadas: Sudam, Sudene, Sudeco, Dnocs, ANA, Codevasf, CBTU e Trensurb. Para isso, a Ouvidoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional entrou em contato com os ouvidores e demais gestores a fim de montar um **grupo de mensagens para troca de informações e experiências** de modo a valorizar as ações de todos e a **divulgação de estudos**, eventos e capacitações na busca da evolução conjunta das ouvidorias públicas. A proposta do compartilhamento célere de mensagens e o apoio mútuo é evitar que as ouvidorias públicas se tornem, equivocadamente, mais um mecanismo burocrático da administração pública e, sim, um canal de diálogo com a sociedade.”

Nesse sentido, foi criada a categoria “a ouvidoria estabelece ou participa de espaços de troca de informações com outras organizações”, visando o aperfeiçoamento. Esta categoria aborda também a participação uma vez que a unidade de Ouvidoria pode não ser fomentadora do *benchmarking*, mas consumidora das boas práticas e experiências.

As práticas voltadas para benchmarking se relacionam também com outros indicadores anteriormente abordados. O primeiro é o comprometimento com a mudança, pois a partir da observação das melhores práticas a unidade de Ouvidoria busca, em última instância, a mudança, através do aperfeiçoamento de seus serviços e produtos. O segundo é a habilidade de resolução, uma vez que nestes espaços de troca, muito comumente também são traçadas estratégias para enfrentamento de problemas comuns às ouvidorias participantes, visando a resolutividade.

Outra prática observada nos relatórios foi a criação de um painel, no âmbito da Ouvidoria do Ministério da Economia, para divulgar soluções de unidades vinculadas que adotam boas práticas, voltado para as unidades que possuem algum tipo de dificuldade no atendimento, funcionando como um catalizador de conhecimento.

Essa categoria incorpora ainda a criação e participação em redes, comitês, fóruns, eventos, reuniões periódicas ou outros espaços.

A Rede Nacional de Ouvidorias – RENOUV, instituída através do Decreto 9.492/18 e coordenada pela Ouvidoria-Geral da União da Controladoria Geral da União também funciona como espaço de troca e aprendizado entre unidades de ouvidoria integrantes de todas as esferas e poderes do país. Em vários dos relatórios analisados foram observadas menções à adesão à RENOUV – que é voluntária – como um passo importante para a consecução dos objetivos das ouvidorias.

Um ponto relevante a se registrar é que não foram identificadas ações de *benchmarking* voltadas para absorver conhecimento a partir de organizações privadas. Em geral o *benchmarking* apresentado nos relatórios se voltou para o espaço das próprias unidades de ouvidoria pública. Observa-se também uma oportunidade para avanços por parte das unidades de Ouvidoria.

Nesse sentido, foi estabelecida a seguinte categoria em relação a este indicador:

Quadro 18 - Práticas referentes ao indicador "*Benchmarking*"

Indicador	Prática genérica
<i>Benchmarking</i>	A Ouvidoria estabelece ou participa de espaços de troca de informações com outras organizações visando aprendizagem.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.3.2 Parcerias de apoio tecnológico

O indicador “Parcerias de apoio tecnológico”, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização apoia e coopera com pesquisas de centros externos, com a abertura de estágios, pesquisas acadêmicas”.

Não foram identificadas ações específicas nos relatórios analisados que pudessem ser relacionadas ao presente indicador.

A ausência de ações que evidenciem este indicador pode ser interpretada como um sinal de oportunidade a ser explorada por parte das Ouvidorias Públicas ministeriais, uma vez que esse tipo de mecanismo de aprendizagem e governança do conhecimento, na linha do trabalho de Zaluski *et al.*, é relevante para o desenvolvimento de capacidades dinâmicas para a organização.

Não obstante, será proposta categoria voltada para as ouvidorias públicas:

Quadro 19 - Práticas referentes ao indicador "Parcerias de apoio tecnológico"

Indicador	Prática genérica
Parcerias de apoio tecnológico	A ouvidoria busca parcerias de apoio tecnológico com outras organizações, tais como centros de pesquisas e universidades.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.3.3 Treinamentos continuados

O indicador “Treinamentos continuados”, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização realiza treinamentos continuados das equipes de trabalho”.

Zaluski (2020) complementa que o indicador engloba a participação dos colaboradores em treinamentos e qualificações internos ou externos com foco em desenvolvimento e introdução de inovações, conforme Murovec e Prodan (2009).

Foram identificadas 24 práticas relacionadas ao indicador “Treinamentos continuados” no universo dos relatórios analisados.

Os treinamentos continuados mostram-se relevantes para o adequado desempenho das atividades das ouvidorias devido à elevada quantidade de normas editadas e competências

absorvidas por estas unidades nos últimos anos. Este é um dos pontos que evidencia o ambiente exigente em que se encontram essas unidades, que buscam adaptar-se às novas demandas e realidades a partir da realização e participação constante em treinamentos, seja para aprimorar aquilo que já realizam como para enveredar em novas frentes.

Nos relatórios analisados foram observadas ações de capacitações voltadas para o enfrentamento de dificuldades oriundas da pandemia da COVID-19, realização de capacitações sobre uso de ferramentas como a Plataforma Fala.BR e outros sistemas, elaboração de conteúdo para treinamentos virtuais, treinamentos específicos sobre novas legislações e condução adequada de atendimentos a usuários, realização de workshops, entre outros.

Os treinamentos continuados podem ser voltados para o aperfeiçoamento da própria equipe de ouvidoria ou não. Nessa segunda opção, incluem-se treinamentos voltados para os interlocutores, pontos focais e parceiros de outras unidades que se relacionam ou são demandadas pela unidade de ouvidoria, de forma que possam desempenhar suas ações dentro daquilo que a unidade de ouvidoria entende como adequado. Em alguns casos, a interação com essas outras unidades internas da organização podem ocorrer através de seminários, workshops, reuniões ou encontros.

Os treinamentos continuados são relevantes tendo em vista que toda vez que há alteração de fluxos ou ajustes processuais, ou ainda incorporação de novas ferramentas e tecnologias, todos os atores envolvidos no processo precisam de ser atualizados de forma a compreenderem as alterações e ajustarem suas rotinas.

Um exemplo que aborda tanto a capacitação de agentes da ouvidoria como de agentes de outras unidades da organização é a capacitação mencionada no relatório anual de gestão da ouvidoria do Ministério do Turismo:

“Realização, em maio de 2022, de reunião de alinhamento de procedimentos e **treinamento** para uso do **módulo de tramitação** de demandas pela Plataforma Fala.BR, com a participação de Servidor da CGU, para **capacitação dos servidores e colaboradores da Ouvidoria** e aqueles designados para atuar como **pontos-focais**, por suas respectivas unidades, no tratamento das manifestações de ouvidoria e nas respostas aos pedidos de acesso à informação recepcionados pela Ouvidoria MTur.”

Uma estratégia interessante observada para a realização de treinamentos com outras unidades da organização é a seleção de unidades que tenham apresentado maior dificuldade no entendimento ou aplicação de legislação ou piores indicadores, de forma a direcionar o trabalho e proporcionar resultados mais específicos e focalizados, enfrentando diretamente o problema.

Para este indicador, portanto, foram definidas as seguintes práticas genéricas:

Quadro 20 - Práticas referentes ao indicador "Treinamentos continuados"

Indicador	Prática genérica
Treinamentos continuados	A ouvidoria realiza capacitações ou treinamentos continuados voltados para os integrantes da ouvidoria.
	A ouvidoria promove capacitações ou treinamentos continuados voltados para as demais unidades da organização.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.3.4 Sistema de informações gerenciais

O indicador “Sistema de informações gerenciais”, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização integra e compartilha as informações e conhecimentos internos e os externos entre os funcionários e gestores”.

Segundo Zollo e Winter (2002), a introdução de sistemas de informação é uma ação que contribui para a melhoria da efetividade das organizações e pode representar um indicador da existência de capacidades dinâmicas nas mesmas.

Foram identificadas 16 práticas relacionadas ao indicador “Sistema de informações gerenciais” no universo dos relatórios analisados.

A informação é ferramenta chave para o alcance dos objetivos de uma Ouvidoria, especialmente sob a ótica da efetividade.

É a partir da coleta de informações que se inicia um processo que culminará na melhoria da prestação do serviço público.

As unidades de Ouvidoria realizam indexações e tratamentos que trazem sentido à enorme quantidade de informações que a elas chegam diariamente, traduzindo a massa de dados e focalizando em pontos que evidenciam problemas, gargalos, anseios, tendências. Incluem-se nessa massa de dados as informações obtidas por pesquisas de satisfação, análises de recorrências no conteúdo de manifestações de ouvidoria, informações coletadas através da interlocução com outras organizações, entre outros.

Munidos das informações qualificadas produzidas pela Ouvidoria os gestores da organização têm condições de tomar decisões mais fundamentadas e alinhadas com as necessidades externas e mudanças ambientais, reduzindo as chances de fazer alterações que

impactem negativamente em um serviço ou política pública. As informações são base para que a organização possa responder rapidamente às mudanças do contexto.

Uma das formas de compartilhar informações é através da produção de relatórios, informes, boletins e outros tipos de documentos similares destinados para as unidades internas da organização ou para a alta direção, que tratam especificamente sobre questões que estão sendo observadas pela unidade de Ouvidoria e que de alguma forma se relacionam a cada área individualmente. Em vários casos, inclusive, as unidades de Ouvidoria emitem recomendações para a área responsável por determinado serviço ou política a partir das percepções obtidas das informações. Este ponto foi explorado no tópico do indicador “Respostas rápidas às mudanças contextuais” e, em que pese ser bastante relevante, não será novamente abordado neste tópico para evitar duplicidade.

Nos relatórios analisados, por outro lado, observou-se o uso recorrente de painéis consolidadores das informações sob a guarda da Ouvidoria, com apresentação de mapas de calor, dados e informações atuais e históricos, tendências, pontos recorrentes, entre outros.

Os painéis possuem uma vantagem em relação aos relatórios, pois não dependem de serem produzidos toda vez que se deseja verificar uma informação. Em geral são atualizados diariamente e permitem que qualquer pessoa que possua acesso realize consultas rápidas sempre que necessária alguma informação para a tomada de decisão. A produção de relatórios específicos, inclusive com informação a partir dos painéis gerenciais, por outro lado, não deixa de ser extremamente útil, especialmente quando se deseja formalizar ou aprofundar em determinado ponto, seja a pedido de uma área interessada ou de ofício, por parte da própria unidade de Ouvidoria, quando percebe alguma situação atípica ou recebe algum tipo de alerta.

Em diversos casos, os painéis funcionam também como ferramentas de transparência e controle social, quando abertos para acesso à sociedade, a exemplo do Painel “Resolveu?”. Nesse tipo de situação, o principal cuidado com a publicização dos dados é o não compartilhamento de informações sensíveis de conteúdo das manifestações de ouvidoria, que são protegidas pela legislação. Esse tipo de painel com informações de conteúdo sensível geralmente fica restrito aos colaboradores internos da organização.

Os painéis gerenciais permitem ainda maior agilidade na produção de relatórios específicos, uma vez que a informação já se encontra, geralmente, organizada de forma estruturada, a partir de definições anteriormente adotadas e que facilitam quando se está diante de uma situação urgente ou grave.

Não raro as ouvidorias são demandadas a apresentar em poucas horas informação sobre determinado serviço ou política, a partir de uma situação que ganha destaque na mídia ou que

se torna prioritária na agenda da organização. Daí a necessidade de que a informação esteja adequadamente indexada e organizada de forma a facilitar todo o tipo de análise. Um exemplo de sistematização de informação em painéis é o seguinte, extraído do relatório anual de gestão da ouvidoria do MDR:

“A função primordial da análise de dados pelas ouvidorias é a geração de relatórios que auxiliem os gestores na tomada de decisão e na melhoria de seu setor na relação com o público. Além do mais, dados estruturados, compilados e publicados são também uma importante ferramenta de transparência pública. A Ouvidoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional possui, essencialmente, 9 (nove) fontes de dados, quer sejam de monitoramento de demandas, de pedidos de acesso à informação, de recursos recebidos, de manifestações de ouvidoria, de informações sobre os usuários do serviço público, ou ainda de satisfação com o atendimento recebido. Além disso, em um mês de funcionamento, a OuvidoriaGeral recebe de 3 a 6 mil dados vindo de sistemas e fontes diferentes. Considerando a quantidade de dados recebida, optou-se por utilizar um software, o Microsoft Power BI®, que possibilitasse a geração de relatório de forma mais prática e intuitiva e, assim, publicar um **painel dinâmico e imersivo**. Deste modo, foi produzido o **INTERAGE, painel interativo** com os dados da Ouvidoria-Geral no qual os gestores, os agentes públicos e os usuários podem manipular o painel de **forma intuitiva** a fim de **avaliar os resultados** que almejam em uma experiência de autoatendimento. O INTERAGE apresenta, em sua primeira página, os **dados de todas as manifestações** de ouvidoria recebidas, de 2019 em diante, podendo realizar filtros por período, situação, setor, assunto, tipo de manifestação, UF, canal de entrada, faixa etária ou gênero do demandante. Além disso, exibe, em sua segunda página, os dados dos pedidos de informação e filtros como para recursos, escolaridade ou profissão do requerente. Por fim, em sua terceira página, estão dispostas as **pesquisas de satisfação e do atendimento** prestado pela Ouvidoria-Geral.”

Dessa forma, definiu-se a seguinte prática genérica a partir das práticas específicas observadas nas ouvidorias estudadas:

Quadro 21 - Práticas referentes ao indicador "Sistemas de informações gerenciais"

Indicador	Prática genérica
Sistemas de informações gerenciais	A ouvidoria organiza as informações sob sua guarda em painéis gerenciais.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.3.5 Comitês ad hoc

O indicador “Comitês *ad hoc*”, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização possui comissões formadas por funcionários de diferentes departamentos para resolver problemas e propor projetos”.

Zaluski (2020) destaca ainda que o indicador leva em consideração o fato de que os comitês permitem se entender um problema de maneira melhor que quando sozinho, e que as pessoas se tornam responsáveis pelas decisões em que participam, identificando erros mais facilmente e estimulando os participantes a se comprometerem na implantação da ideia (Andreeva & Chaika, 2006).

Foram identificadas 19 práticas relacionadas ao indicador “Comitês *ad hoc*” no universo dos relatórios analisados.

Conforme anteriormente destacado no tópico referente a benchmarking, as ouvidorias e seus integrantes possuem características que facilitam sua participação em ambientes de diálogo e realização de trocas.

Nesse sentido, a instituição e participação em comitês, fóruns, redes e outros espaços visando resolver problemas e propor projetos é algo que foi observado nos relatórios analisados.

Esse tipo de participação se assemelha aquela definida na categoria “*benchmarking*”, que ficou estabelecida como “a Ouvidoria estabelece ou participa de espaços de troca com outras organizações visando aprendizagem”. Todavia, o propósito, sob a perspectiva do indicador “Comitês *ad hoc*” é distinto. Neste caso, há também a participação em grupos, comitês, fóruns, redes, mas com o objetivo de resolver um problema, propor projetos ou aprofundar um assunto específico. O aprendizado, parte fundamental do benchmarking, também é inerente a este processo, mas é decorrência das interações, que não são especificamente voltadas para a observação do que outras organizações estão fazendo, em termos de boas práticas.

Nos relatórios analisados foram identificadas a criação de grupos de trabalho voltados para acompanhamento de denúncias, equipes de avaliação de serviços sob a ótica dos Conselhos de Usuários, reuniões técnicas. Foi também observada a participação da ouvidoria em comitês mais amplos da organização, como comitês de gestão de riscos, de transparência, de controle e integridade, estratégico, de privacidade e proteção de dados, qualidade normativa, segurança da informação, entre outros.

Foram ainda observadas ações que envolvem não apenas articulação dentro da própria organização, mas que envolvem atores externos, a exemplo da criação do Comitê de Ouvidorias do Ministério do Desenvolvimento Regional, que possui tanto características que envolvem o indicador benchmarking, a exemplo do item III do texto abaixo transcrito, como características que envolvem o indicador “Comitês *ad hoc*”, como os itens I, II e IV:

“ Diante das características típicas da descentralização administrativa, da reforma do Poder Executivo Federal e com objetivo de valorizar e desenvolver de forma uníssona as ouvidorias públicas federais ligadas às políticas do desenvolvimento regional, o Ministério do Desenvolvimento Regional publicou a Portaria nº 1.590, de 3 de agosto de 2021, instituindo o **Comitê das Ouvidorias no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional** como fórum permanente, a fim de promover o **aperfeiçoamento técnico das atividades de ouvidoria e de serviço de informação ao cidadão**. Dentre as atribuições do Comitê das Ouvidorias, destacam-se: I - **propor e promover estudos**, debates, eventos de capacitação e ações que visem ao aperfeiçoamento dos procedimentos e técnicas de ouvidoria e de serviço de informação ao cidadão; II - **promover o alinhamento e a otimização dos procedimentos** relativos às atividades de ouvidoria e de serviço de informação ao cidadão; III - **estimular o intercâmbio de experiências** e melhores práticas entre as unidades de ouvidoria e serviço de informação ao cidadão; e IV - **propor a criação de grupos de trabalho para estudos de matérias específicas** e submeter à deliberação da autoridade competente.”

Foi observado também o estabelecimento ou participação em sistemas ou redes de ouvidoria, a exemplo da Rede Nacional de Ouvidorias do SUS, do Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema único de Segurança Pública, do Colégio de Ouvidores do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e da Rede Nacional de Ouvidorias – RENOUV. Um exemplo interessante foi a realização de reuniões técnicas entre Ministério da Economia, INSS e Secretaria Nacional do Consumidor que resultaram na assinatura de Acordo de Cooperação Técnica estabelecendo fluxo de tratamento de demandas relacionadas ao portal Consumidor.gov.

Foram definidas, nesse sentido, as seguintes categorias para este indicador:

Quadro 22 - Práticas referentes ao indicador "Comitês *ad hoc*"

Indicador	Prática genérica
Comitês <i>ad hoc</i>	A ouvidoria estabelece ou participa de espaços intraorganizacionais voltados para a resolução de problemas, aprofundamento de temas ou proposição de projetos.
	A ouvidoria estabelece ou participa de espaços interorganizacionais voltados para a resolução de problemas, aprofundamento de temas ou proposição de projetos.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.3.6 Incentivo à formação

O último indicador analisado, denominado “Incentivo à formação”, segundo a escala de Zaluski *et al.* (2020) pode ser compreendido a partir da seguinte afirmação: “A organização incentiva a formação acadêmica e profissional dos funcionários”.

Foram identificadas 22 práticas relacionadas ao indicador “Incentivo à formação” no universo dos relatórios analisados.

O incentivo à formação pode ser observado tanto através da realização e participação em treinamentos continuados promovidos pela unidade de Ouvidoria, conforme anteriormente abordado no tópico referente ao indicador “Treinamentos continuados” ou ainda no incentivo à participação em cursos variados, externos à instituição, tais como certificações, treinamentos, pós-graduações *lato* ou *scriptu sensu*, doutorados, entre outros.

Dado o aumento na quantidade de normas e competências atribuídas às ouvidorias nos anos recentes, o incentivo à formação se mostra como uma estratégia necessária para manter as unidades de ouvidoria atualizadas e capazes de desempenhar suas atividades de forma adequada.

Foram observadas ações que demonstram o incentivo à participação de cursos promovidos pelas próprias instituições assim como pela Ouvidoria-Geral da União, que possui competência de promover capacitação e treinamento relacionados com atividades de ouvidoria e proteção e defesa do usuário de serviços públicos, nos termos do Decreto 9.492/18. Observou-se também estímulo à participação em cursos promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – que tem sido um ator relevante na pauta de capacitação do poder público.

Um exemplo de ação que demonstra o incentivo à formação é a seguinte, adotada no âmbito da Ouvidoria do Ministério da Saúde:

“No âmbito do projeto ‘Qualificar a Gestão da Informação e Aprimorar os Sistemas Informatizados da Ouvidoria do SUS’, objeto do TED 192/2019: **Qualificação da equipe por meio do curso ‘Metodologia nas pesquisas em saúde com enfoque em avaliação de políticas’**. Modalidade EAD. 30 h.”

Em alguns casos, observou-se até mesmo a definição de um plano de capacitação da Ouvidoria, conforme se observa da ação promovida no âmbito do Ministério da Cidadania:

“O **Plano de Capacitação** da Coordenação-Geral da Ouvidoria (PCCO), foi elaborado com base nos dados coletados através dos **formulários de Necessidade de Capacitação**, respondidos pela Equipe CGOuv no mês de Julho/2022, e estabeleceu procedimentos para as ações de capacitação indicando os temas, prioridades, programas e metodologias a serem utilizados para o desenvolvimento profissional dos(as) servidores(as), terceirizados(as) e estagiários(as) da equipe da CGOuv, objetivando potencializar o seu desempenho e promovendo o alcance dos objetivos institucionais.”

Nesse sentido, foram definidas as seguintes práticas genéricas:

Quadro 23 - Práticas referentes ao indicador "Incentivo à formação"

Indicador	Prática genérica
Incentivo à formação	A ouvidoria incentiva a formação através da participação em certificações, cursos, treinamentos, pós-graduações, doutorados, entre outros.
	A ouvidoria define plano de capacitação voltada para os seus integrantes.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

4.4 Práticas genéricas relacionadas a capacidades dinâmicas observadas nas Ouvidorias ministeriais

É importante ressaltar que nem todas as instituições analisadas apresentaram pelo menos uma ação específica referente a cada indicador. A distribuição de ações por instituição e por indicador pode ser resumida na tabela a seguir:

Figura 5 - Distribuição de práticas por indicador e por Ouvidoria

	C	C	C	C	C	C	C	C	P	P	P	P	P	P	P	P	M	M	M	M	M	M	Total
	H	H	H	H	H	H	H	H	R	R	R	R	R	R	R	R	A	A	A	A	A	A	
	M	M	M	M	M	M	M	M	B	B	B	B	B	B	B	G	G	G	G	G	G		
	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	C	C	C	C	C	
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6		
AGU							2				1	2	1					1				7	
CGU				1			1					1	4	4				2	1				14
MAPA	1						4						3	5				5			2		20
Mcidadania	1	3				2	5		2			1	11	2	1			1	6	1	1		37
MCTI			1				2							1								4	8
MD	1	1					10							9	2		5					5	33
MDR	2				2		4						1	5	1		3			2	1	1	22
Mecon			2	2					1		1	3	4	1		1		1	2	3			21
MINFRA	1	3	1	1	3	1	5		11					16	3			3	4	4	1		57
MJSP		1			1		6		2					6		1	3		4		3	2	29
MMA		1					1							1									3
MME															1		2					1	4
MS	2	4			3	1	4		2		1	1		9	5	1			5	1	7	2	48
Mtur				1				2							9				2			1	15
PR		3		1			6							11			2					2	25
Total	8	18	5	3	9	4	52	0	18	0	3	9	90	24	3	16	0	24	16	19	22		

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A partir da figura acima, os indicadores que tiveram mais práticas a eles relacionadas foram os indicadores “Gestão de Processos”, “Relacionamento com clientes e fornecedores”, “Treinamentos continuados”, “Respostas rápidas às mudanças contextuais”, “Incentivo à formação”, “Interação interdepartamental”, e “*Feedback* da sociedade”. Para cada um desses indicadores foram identificadas diversas práticas relacionadas, a partir dos dados dos relatórios anuais de gestão das ouvidorias.

O destaque desses indicadores aponta para o esforço das ouvidorias na busca pela atualização constante no sentido de revisar e melhorar seus processos organizacionais, o que se mostra como uma resposta adequada frente à grande quantidade de novas atribuições a que as ouvidorias estiveram sujeitas nos últimos anos, além de estar associada à necessidade de resposta e ajuste de fluxos tendo em vista os picos de demanda e pressões ambientais. Associado a isso vem a necessidade de realizar treinamentos constantes de forma a acompanhar adequadamente as rápidas mudanças do contexto, inclusive a partir do estabelecimento de interações interdepartamentais robustas, com troca de informação e buscando resolubilidade.

Além disso, as ouvidorias possuem papel relevante no diálogo com os usuários de serviços públicos, muitas vezes sendo a única unidade da organização envolvida nesse tipo de atividade e dependem de boa articulação para que sejam alcançados os propósitos institucionais.

Por outro lado, três indicadores não tiveram nenhuma ação a eles relacionada, os indicadores *Brainstorm*, Criatividade e Parcerias de apoio tecnológico. No que diz respeito ao indicador *Brainstorm*, conforme anteriormente abordado, entende-se que a não identificação de ações se deveu a baixa probabilidade de um detalhamento tão específico como o uso de uma técnica de geração de ideias constar em um relatório de gestão. As ouvidorias fazem uso desse tipo de técnica, ainda que essa não tenha sido uma informação possível de captar através da análise dos relatórios.

Sobre o indicador “Criatividade”, entendeu-se que a utilização da criatividade foi identificada nas práticas. Todavia, esse aspecto foi considerado secundário em relação a outros indicadores, de forma que práticas que utilizaram de estratégias criativas foram abordadas em outros indicadores, para evitar duplicidade e sobreposição.

Em relação ao indicador de parcerias de apoio tecnológico, entende-se, por outro lado, que a ausência de ações indica uma oportunidade para que as ouvidorias possam explorar essa questão de forma a estarem ainda mais qualificadas a enfrentar o ambiente turbulento onde se inserem.

A partir das práticas identificadas nos relatórios anuais de gestão das ouvidorias indicadas na figura 5, foram estabelecidas categorias de práticas genéricas, criadas a partir da semelhança entre as práticas específicas. Ao todo, foram definidas 45 categorias voltadas para ouvidorias públicas, apresentadas a seguir, conforme cada indicador originalmente definido na escala de Zaluski *et al.* (2020):

Dimensão	Indicador	Prática Genérica em Ouvidoria
CHMI	Comprometimento com a mudança	A ouvidoria conta com patrocínio da alta gestão em ações e projetos inovadores
		A ouvidoria participa do planejamento estratégico da organização, incorporando a ele ações relacionadas às suas atividades
		A ouvidoria estabelece planos de trabalho anuais ou com outra periodicidade
	Interação inter-departamental	A ouvidoria estabelece pontos focais para articulação e tratamento de demandas típicas das Ouvidorias, como manifestações e pedidos LAI
		A ouvidoria estabelece boa relação e busca de cooperação com demais unidades da organização, inclusive com o gestor máximo
		A ouvidoria realiza ações para alinhamento e engajamento dos gestores e unidades que com ela se relacionam, tais como eventos, palestras, encontros, reuniões entre outros
	Habilidade de resolubilidade	A ouvidoria realiza ações voltadas para mediação de conflitos
		A ouvidoria estabelece arranjos variados com outras unidades ou organizações para solucionar problemas
		A ouvidoria emite recomendações a partir de problemas identificados nas manifestações de Ouvidoria e outras fontes
	Pioneirismo tecnológico	A ouvidoria busca constantemente e desenvolve novas tecnologias
Orientação para atualização constante	A ouvidoria atua de forma a criar novos modelos de gestão e estrutura organizacional	
Orientação para o contexto	A ouvidoria realiza esforços para compreender os usuários dos serviços públicos oferecidos pela sua organização, e as suas necessidades	
Relacionamento com clientes e fornecedores	A ouvidoria realiza frequentemente a atualização de páginas institucionais e de ouvidoria, cartas de serviços e informações aos usuários dos serviços da organização;	
	A ouvidoria dispõe de infraestrutura física e tecnológica adequada para a realização de atendimentos presenciais, telefônicos ou em outros formatos;	
	A ouvidoria realiza campanhas internas e externas visando divulgar, informar e sensibilizar os usuários de serviços públicos;	
	A ouvidoria utiliza mecanismos ou premiações voltadas para o público interno e externo, visando estimular práticas desejáveis, tais como selos, troféus, entre outros.	
Criatividade	A ouvidoria atua de forma criativa buscando a inovação	
PRBI	Feedback da sociedade	A ouvidoria realiza pesquisas de satisfação com usuários externos e internos de serviços públicos;
		A ouvidoria realiza pesquisas de satisfação voltadas para unidades internas ou externas que consomem suas informações e serviços; e
		A ouvidoria realiza consultas públicas sobre matérias relevantes de forma a colher subsídios para o processo decisório.

	Brainstorm	A Ouvidoria utiliza a técnica de Brainstorm visando a geração de ideias e a solução de problemas
	Sistemática de reuniões frequentes	A ouvidoria realiza reuniões internas entre as equipes e integrantes da própria unidade de Ouvidoria; e A ouvidoria realiza reuniões com representantes de outras unidades da organização, visando aperfeiçoar procedimentos, realizar alinhamentos, disseminar informações, proporcionar a busca por soluções, entre outros.
	Controle de qualidade	A ouvidoria realiza controle de prazo das unidades destinatárias das manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação; A ouvidoria realiza controle prazos de atendimento internos à própria ouvidoria; A ouvidoria realiza ações de avaliação da qualidade das respostas e tratamento de manifestações e pedidos de acesso à informação; e A ouvidoria estabelece equipe específica para avaliação e monitoramento da qualidade das respostas publicadas.
	Gestão de processos	A ouvidoria cria e revisa fluxos de tratamento de demandas típicas de ouvidoria; A ouvidoria realiza indexação das informações que recebe; A ouvidoria utiliza modelos de documentos, respostas-padrão e perguntas e respostas a partir da organização do conteúdo das manifestações recebidas; A ouvidoria elabora manuais, guias, entendimentos práticos e orientações variadas envolvendo as atividades típicas de ouvidoria; A ouvidoria promove a normatização dos fluxos e assuntos que a envolvem; A ouvidoria realiza diagnóstico situacional e mapeamento de processos e riscos;
	Respostas rápidas às mudanças contextuais	A ouvidoria produz relatórios, boletins, informes ou instrumentos similares por unidades de Ouvidoria; e A ouvidoria adota ações variadas em resposta às mudanças rápidas do contexto
	Incorporação de novas tecnologias e novas metodologias de trabalho	A ouvidoria incorpora novas tecnologias e metodologias de trabalho buscando aperfeiçoar suas atividades.
MAGC	Benchmarking	A ouvidoria estabelece ou participa de espaços de troca de informações com outras organizações visando aprendizagem;
	Parcerias de apoio tecnológico	A ouvidoria busca parcerias de apoio tecnológico com outras organizações, tais como centros de pesquisas e universidades
	Treinamentos continuados	A ouvidoria realiza capacitações ou treinamentos continuados voltados para os integrantes da ouvidoria;
		A ouvidoria promove capacitações ou treinamentos continuados voltados para as demais unidades da organização
	Sistema de informações gerenciais	A ouvidoria organiza as informações sob sua guarda em painéis gerenciais
	Comitês ad hoc	A ouvidoria estabelece ou participa de espaços intraorganizacionais voltados para a resolução de problemas, aprofundamento de temas ou proposição de projetos; A ouvidoria estabelece ou participa de espaços interorganizacionais voltados para a resolução de problemas, aprofundamento de temas ou proposição de projetos;

	Incentivo à formação	A ouvidoria incentiva a formação através da participação em certificações, cursos, treinamentos, pós-graduações, doutorados, entre outros; A ouvidoria define plano de capacitação voltada para os seus integrantes.
--	----------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

A lista de categorias acima decorre dos indicadores propostos na escala de mensuração dos elementos componentes e mecanismos organizacionais de desenvolvimento de capacidades dinâmicas em organizações e avança em uma abordagem específica para as unidades de ouvidoria, a partir do levantamento de práticas realizado a partir da análise dos relatórios anuais de gestão das Ouvidorias Públicas ministeriais selecionadas.

5. CONCLUSÃO

Neste capítulo serão apresentados os principais resultados e as contribuições desta pesquisa, assim como limitações e sugestões para futuras pesquisas.

O estudo permitiu a observação do fenômeno das capacidades dinâmicas dentro do universo das Ouvidorias Públicas ministeriais. A partir da escala de mensuração proposta por Zaluski et al., foram identificadas 343 práticas adotadas pelas 15 ouvidorias ministeriais selecionadas, que foram categorizadas dentro das 3 dimensões propostas por Meirelles e Camargo (2014) e dentro dos 21 indicadores propostos por Zaluski et al. (2020).

Foram cumpridos, nesse sentido, os quatro primeiros objetivos específicos desta dissertação, quais sejam: a) identificar as práticas adotadas pelas Ouvidorias ministeriais relacionadas a comportamentos e habilidades de mudança e inovação; b) identificar as práticas adotadas pelas Ouvidorias ministeriais relacionadas a processos e rotinas de busca e inovação; c) identificar as práticas adotadas pelas Ouvidorias ministeriais relacionadas a aprendizagem e governança do conhecimento; e d) categorizar as práticas identificadas nos indicadores definidos na escala proposta por Zaluski *et al.* (2020).

Por fim, a partir das ações mapeadas, foi elaborada listagem de categorias específicas voltadas para Ouvidorias Públicas, a partir do referencial teórico utilizado, que contou com 45 categorias.

A escala proposta por Zaluski *et al.* (2020) foi, portanto, adaptada para refletir de forma mais prática evidências no universo das ouvidorias ministeriais que demonstram a presença dos indicadores propostos. Os indicadores seguem sendo excelente referência de aspectos que devem ser perseguidos pelas unidades de ouvidoria para o desenvolvimento de capacidades dinâmicas. Não obstante, as novas categorias produzidas apresentam, de uma forma didática e clara, a partir de um trabalho empírico, como isso está sendo feito pelas ouvidorias ministeriais.

Alcançados os objetivos específicos desta pesquisa, entende-se que foi também alcançado o objetivo geral, de categorizar as capacidades dinâmicas adotadas pelas Ouvidorias Públicas ministeriais no período de 2019 a 2022.

O presente estudo auxilia na compreensão do desenvolvimento de capacidades dinâmicas em organizações públicas e oferece um recurso específico para unidades de ouvidoria que desejam se aprimorar nesse aspecto. As categorias permitem que uma unidade específica realize um diagnóstico próprio em comparação com o que vem sendo realizado por unidades de referência em Ouvidoria, podendo se ajustar naqueles pontos que entender mais relevantes.

O objetivo é desenvolver-se em aspectos que permitam desempenhar suas atividades de forma mais adequada e adaptada às pressões e mudanças do ambiente.

É reconhecido que existem diferenças entre o setor público e o setor privado, que não são objeto desta pesquisa. Não obstante, entendeu-se que a teoria das capacidades dinâmicas, assim como propõem Pablo et al. (2007), Piening (2013) e Marchi *et al.* (2018) é aplicável às organizações públicas, podendo contribuir para a oferta de serviços e políticas públicas mais adequados.

As ouvidorias estão inseridas em um ambiente complexo e desafiador. Durante o período de análise se observou aumento na quantidade de manifestações registradas e interações com usuários, assunção de novas atribuições, tendo em vista a grande quantidade de normas editadas nos anos recentes, restrições orçamentárias, um ambiente político polarizado e instável e ainda por cima a ocorrência de uma pandemia de COVID-19 que exigiu ajustes rápidos de forma a oferecer respostas à sociedade. Nesse sentido, o uso da teoria das capacidades dinâmicas se mostrou como alternativa exitosa para aprofundar a compreensão de como essas instituições atuaram e vem atuando frente a este e outros tipos de cenário exigente.

No que diz respeito a limitações, o presente estudo focou especificamente em um recorte de ouvidorias ministeriais, não adentrando na realidade de outras ouvidorias do poder executivo federal, o que pode representar uma restrição. Como sugestão para trabalhos futuros, entende-se que pode ser adequado realizar pesquisa semelhante voltada para ouvidorias envolvidas em ambientes específicos, tais como ouvidorias hospitalares, universitárias, de agências reguladoras, entre outras, a fim de verificar se há divergência quanto às práticas específicas e genéricas levantadas neste estudo.

Além disso, como referência para trabalhos futuros, sugere-se aprofundar em unidades específicas de ouvidoria, a exemplo das unidades que apresentaram maior quantidade de ações relacionadas aos indicadores propostos, no sentido de aumentar a compreensão sobre capacidades dinâmicas. As unidades de ouvidoria do MINFRA, Ministério da Saúde e Ministério da Cidadania apresentaram maior quantidade de ações relacionadas a capacidades dinâmicas, e podem vir a oferecer ainda mais estudos para o tema, dentro de uma pesquisa específica voltada para essas unidades.

Mostra-se ainda relevante, em termos de estudos futuros, buscar validar estatisticamente, através de estudos quantitativos, as 45 categorias específicas definidas neste trabalho e voltadas para as ouvidorias públicas.

Meirelles e Camargo (2014) destacam que as capacidades dinâmicas não são processos normais, que podem ser codificados, passíveis de serem transferidos mais facilmente entre unidades da organização ou entre organizações.

Entretanto, para alguns, como Eisenhardt e Martin (2000), os processos que constituem as capacidades dinâmicas são passíveis de decodificação e replicação, o que torna as capacidades dinâmicas homogêneas, e, portanto, passíveis de imitação. Desse ponto de vista, o presente trabalho pode ser útil para a compreensão e potencial replicação de capacidades dinâmicas entre unidades de ouvidoria.

Ou seja, entende-se que o presente trabalho pode se mostrar como relevante insumo, não apenas academicamente, mas também de uma perspectiva prática, para que unidades de ouvidoria se valham dos achados consignados e possam aprimorar suas capacidades, comportamentos, habilidades, processos, rotinas, mecanismos de aprendizagem e governança do conhecimento, visando desempenhar da melhor forma possível suas atividades, sempre perseguindo o fim almejado pelo poder público, que é oferecer serviços e políticas públicas de qualidade para a sociedade.

6. REFERÊNCIAS

- Akgün, A. E., Byrne, J., & Keskin, H. (2007). Organizational intelligence: a structuration view. *Journal of Organizational Change Management*, 20(3), 272–289.
- Alvarenga, F. T. L. (2021). *Fatores determinantes da percepção da qualidade da ouvidoria do distrito federal* [Mestrado]. Universidade de Brasília.
- Alves, F. S., Segatto, A. P., & De-Carli, E. (2016). Theoretical Framework About Relational Capability on Inter-Organizational Cooperation. *Journal of Industrial Integration and Management*, 01(04), 1650012.
- Andreeva, T., & Chaika, V. (2006). *Dynamic capabilities: What they need to be dynamic?*
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (L. A. R. e. Pinheiro, Trad.). Edições 70.
- Barney, J. B. (1991). The resource based view of strategy: Origins, implications, and prospects. *Journal of management*, 17(1).
- Barney, Jay B., & Hesterly, W. S. (2015). *Strategic Management and Competitive Advantage: Concepts and Cases*.
- Bodlaj, M., Coenders, G., & Zabkar, V. (2012). Responsive and proactive market orientation and innovation success under market and technological turbulence. *J. Bus. Econ. Manage.*, 13(4), 666–687.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *The Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122.
- Brasil. (2017). *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm
- Brasil. (2018). *Decreto nº 9.492 de 5 de setembro de 2018*.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm

- Breznik, L., & Hisrich Robert, D. (2014). Dynamic capabilities vs. innovation capability: are they related? *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 21(3), 368–384.
- Burns, T. A., & Stalker, G. (1961). *The management of innovation*. Tavistock Publications.
- Camisón, C., & Forés, B. (2010). Knowledge absorptive capacity: New insights for its conceptualization and measurement. *Journal of business research*, 63(7), 707–715.
- Campos, R. D., Tavares, E., Chimenti, P. C. P. de S., & Marques, L. (2021). Challenges for the Future of Education brought by the Pandemic: The Coppead Case. *Revista de Administração Contemporânea*, 25(spe), e210062.
- Cappellari, G. (2017). *Inteligência de mercado e desenvolvimento de capacidades dinâmicas: relações na gestão estratégica dos negócios* [Mestrado]. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.
- Cardoso, A. L. J., & Kato, H. T. (2015). ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES SOBRE CAPACIDADES DINÂMICAS ENTRE 1992 E 2012: DISCUSSÕES SOBRE A EVOLUÇÃO CONCEITUAL E AS CONTRIBUIÇÕES DOS AUTORES DE MAIOR NOTORIEDADE NA ÁREA. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 16(3), 201–237.
- Chien, S., & Tsai, C. (2012). Dynamic capability, knowledge, learning, and firm performance. *Journal of Organizational Change Management*, 25(3), 434–444.
- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative science quarterly*, 35(1), 128–152.
- Collis, D. J. (1994). Research Note: How Valuable are Organizational Capabilities? *Strategic Management Journal*, 15(S1), 143–152.
- Controladoria-Geral da União. (2019). *Manual de Ouvidoria Pública*. Controladoria-Geral da União. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica-2019.pdf/view>

- Controladoria-Geral da União. (2020). *Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: Referencial teórico*. Controladoria-Geral da União. <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/modelo-de-maturidade-em-ouvidoria-publica/referencial-teorico>
- Controladoria-Geral da União. (2021). *Portaria CGU nº 581, de 9 de março de 2021*. https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65126?locale=pt_BR
- Correia, R. da S. (2022). *CAPACIDADES DINÂMICAS EM TEMPO DE PANDEMIA: UM ESTUDO DE CASO EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR* (C. N. Dias, Org.) [Mestrado]. Universidade de Brasília.
- de Marchi, A., Rossetto, C. R., Lima, C. M., & Pereira, D. G. (2018). O processo de mudança em uma instituição pública sobre a ótica das capacidades dinâmicas. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, 175–197.
- Easterby-Smith, M., Lyles, M. A., & Peteraf, M. A. (2009). Dynamic capabilities: Current debates and future directions. *British Journal of Management*, 20, S1–S8.
- Eisenhardt, K. M., & Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: what are they? *Strategic Management Journal*, 21(10–11), 1105–1121.
- Fernandez, M. V., Cavalcanti, P., Sá, D., & Viegas, J. (2021). Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. *Physis*, 31(4), e310403.
- Flatten, T. C., Engelen, A., Zahra, S. A., & Brettel, M. (2011). A measure of absorptive capacity: Scale development and validation. *European Management Journal*, 29(2), 98–116.
- Fuchs, J. P. S., Rossetto, C. R., & Carvalho, C. E. (2016). A Influência da Capacidade Absortiva Realizada no Desempenho da PME Vitivinícola. *Desenvolvimento em Questão*, 14(37), 144–167.

- Gabra, S. M. M., & Rossi, D. de B. (2007). *Ouvidoria Pública no Estado do Rio de Janeiro*. Fundação Getúlio Vargas.
- Gedvilaitė-Moan, A., & Laskienė, S. (2010). Organisational management peculiarities of the public sector referring to sports as a public sector example. *The Engineering Economics*, 66. <https://doi.org/10.5755/J01.EE.66.1.11656>
- Gibson, C. B., & Birkinshaw, J. (2004). The Antecedents, Consequences, and Mediating Role of Organizational Ambidexterity. *Academy of Management journal. Academy of Management*, 47(2), 209–226.
- Gil, A. C. (2010). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Atlas.
- Guerra, R. M. de A., Tondolo, V. A. G., & Camargo, M. E. (2016). O que (ainda) podemos aprender sobre capacidades dinâmicas. *Revista Ibero Americana de Estratégia*, 15(1), 44–64.
- Helfat, C. E., Finkelstein, S., Mitchell, W., Peteraf, M., Singh, H., Teece, D., & Winter, S. G. (2007). *Dynamic capabilities: understanding strategic changes in organizations*. Blackwell Publishing.
- Hurley, R. F., & Hult, G. T. M. (1998). Innovation, market orientation, and organizational learning: An integration and empirical examination. *Journal of marketing*, 62, 42–54.
- Isidro-Filho, A. (2018). *Gestão Pública Inovadora: um guia para inovação no setor público*. CRV.
- Lane, P. J., Koka, B. R., & Pathak, S. (2006). The reification of absorptive capacity: A critical review and rejuvenation of the construct. *Academy of Management Review. Academy of Management*, 31(4), 833–863.
- Lazarotto, E. C. (2017). *Processo de desenvolvimento de capacidades dinâmicas em organizações do setor hospitalar* [Mestrado]. Universidade de Passo Fundo.

- Llewellyn, S., & Tappin, E. (2003). Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness. *Journal of Management Studies*, 40(4), 955–982.
- Loureiro, R., Ferreira, J. J. M., & Simões, J. (2021). Dynamic Capabilities in public sector: Theoretical insights and research agenda. *International Journal of Business Excellence*, 1(1), 1.
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos da metodologia científica*. Atlas.
- Meirelles, D. S. e., & Camargo, Á. A. B. (2014). Capacidades Dinâmicas: O Que São e Como Identificá-las? *Revista de Administração Contemporânea*, 18(spe), 41–64.
- Menezes, R. do A. (2017). *A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil* (Texto para discussão 2286). Instituto Nacional de Pesquisa Aplicada (IPEA).
- Michaelis. (2016). *Michaelis - Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. <https://michaelis.uol.com.br/>
- Ministério da Fazenda. (2002). *Conceituação Técnica da Ouvidoria do Ministério da Fazenda*. https://www.comexresponde.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1207255721.pdf
- Murovec, N., & Prodan, I. (2009). Absorptive capacity, its determinants, and influence on innovation output: Cross-cultural validation of the structural model. *Technovation*, 29(12), 859–872.
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (2012). *Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica*. Editora da Unicamp.
- Oliveira, A. P. G., Saito, L. M. S., & Domingues, C. R. (2020). The Scientific Production about Dynamic Capabilities: A Bibliometric Study from 1997 to 2018. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, 12(2), 223–241.

- Oliveira, J. E. de. (2005). *Ouvidoria Pública Brasileira: A Evolução de em Modelo Único*.
<https://ouvidoria.ufg.br/n/29905-ouvidoria-publica-brasileira-a-evolucao-de-em-modelo-unico>
- Pablo, A. L., Reay, T., Dewald, J. R., & Casebeer, A. L. (2007). Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *The Journal of Management Studies*, 44(5), 687–708.
- Piccini, Ó. C., & dos Reis, D. F. P. (2022). As ouvidorias públicas como instrumento de transparência: aspectos jurídicos e federativos. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, 43(92), 1–29.
- Piening, E. P. (2013). Dynamic Capabilities in Public Organizations. *Public Management Review*, 15(2), 209–245.
- Pinheiro, I. A., & Estevão, R. (2002). *Fatores do clima organizacional que são motivadores para a inovação tecnológica em um Centro de Tecnologia*. 8.
- Rosa, K. C. (2016). *O Desenvolvimento de Capacidades Dinâmicas como Recurso Estratégico em uma Organização do Segmento do Vestuário* [Mestrado]. Escola de Administração da Faculdade Meridional .
- Rossetto, C. R., Carvalho, C. E., Behling, G., & Lenzi, F. C. (2021). O desenvolvimento da capacidade absorptiva de conhecimento a partir da incerteza ambiental. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 20(1), e17393.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. P. B. (2013). *Metodologia da pesquisa*. Penso.
- Schmitz, R. (2018). *Mecanismos e Instrumentos de Desenvolvimento de Capacidades Adaptativas em Instituições de Ensino Superior Privadas da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul* [Mestrado]. Faculdade Meridional.
- Schumpeter, J. A. (1982). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Editora Abril Cultural.

- Silva, R. L. (2016). *Análise das capacidades dinâmicas em uma empresa do setor de confecção têxtil: um estudo de caso da empresa MiraSul* [Mestrado]. Escola de Administração da Faculdade Meridional.
- Staber, U. H., & Sydow, J. (2002). Organizational Adaptive Capacity. *Journal of Management Inquiry*, 11, 408–424.
- Takahashi, A. R. W., Bulgacov, S., & Giacomini, M. M. (2017). Dynamic capabilities, operational capabilities (educational-marketing) and performance. *Review of Business Management*, 19(65), 375–393.
- Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319–1350.
- Teece, D. J. (2009). *Dynamic capabilities & strategic management*. Oxford University Press.
- Teece, D. J. (2012). Dynamic capabilities: Routines versus entrepreneurial action. *The Journal of Management Studies*, 49(8), 1395–1401.
- Teece, D. J. (2016). Dynamic capabilities and entrepreneurial management in large organizations: Toward a theory of the (entrepreneurial) firm. *European economic review*, 86, 202–216.
- Teece, D. J. (2018). Managing the university: Why “organized anarchy” is unacceptable in the age of massive open online courses. *Strategic Organization*, 16(1), 92–102.
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). *DYNAMIC CAPABILITIES AND STRATEGIC MANAGEMENT*. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7)
- Todorova, G., & Durisin, B. (2007). Absorptive capacity: Valuing a reconceptualization. *Academy of Management Review*. *Academy of Management*, 32(3), 774–786.
- Tondolo, V. A. G., & Bitencourt, C. C. (2014). *Compreendendo as Capacidades Dinâmicas a Partir de Seus Antecedentes, Processos e Resultados*. 11(5), 124–147.

- Trivellato, B., Martini, M., & Cavenago, D. (2021). How Do Organizational Capabilities Sustain Continuous Innovation in a Public Setting? *American Review of Public Administration*, 51(1), 57–71.
- Vasconcelos, F. C., & Cyrino, Á. (2000). Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. *Rae-revista De Administracao De Empresas*, 40, 20–37.
- Vergara, S. C. (2016). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. Atlas.
- Virtuoso, L. A. (2020). *Capacidades relacionais na gestão do setor público voltada para a mobilidade urbana: um estudo a partir do sistema de transporte público urbano de Curitiba* (A. P. Segatto, Org.) [Doutorado]. Universidade Federal do Paraná.
- Vu, H. M. (2020). A Review of Dynamic Capabilities, Innovation Capabilities, Entrepreneurial Capabilities and Their Consequences. *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 7(8), 485–494.
- Wang, C. L., & Ahmed, P. K. (2007). Dynamic capabilities: A review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 9(1), 31–51.
- Wecker, A. C., Froehlich, C., & Gonçalvez, M. A. (2020). *Capacidades dinâmicas e estratégias para enfrentamento da crise diante da pandemia da COVID-19*. <https://doi.org/10.22277/rgo.v14i1>
- Weick, K. E. (1979). *The social psychology of the organization*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Welter, C. V. N. (2018). *O desenvolvimento da capacidade inovativa como recurso estratégico em organizações egressas de incubadoras de base tecnológica* [Mestrado]. Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (C. M. Herrera, Trad.). Bookman.

- Zahra, S., & George, G. (2002). Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension. *Academy of management review*. *Academy of Management*, 27, 185–203.
- Zaluski, F. C. (2020). *Proposição e validação de escala de mensuração dos elementos componentes e mecanismos organizacionais de desenvolvimento de capacidades dinâmicas em organizações* (J. O. Sausen, Org.) [Mestrado]. UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.
- Zaluski, F. C., Sausen, J. O., & Ferreira, G. C. (2020). Proposição de um instrumento de mensuração do desenvolvimento de capacidades dinâmicas. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 19(2), 105–124.
- Zhou, K. Z., & Wu, F. (2009). Technological capability, strategic flexibility, and product innovation. *Strategic Management Journal*. <https://doi.org/10.1002/smj.830>
- Zollo, M., & Winter, S. G. (2002). Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities. *Organization Science*, 13(3), 339–351.