

## **LEGITIMIDADE ORGANIZACIONAL: UMA CONCEPTUALIZAÇÃO PARA A OUVIDORIA PÚBLICA**

**LIANE BIAGINI**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

**REGINA MARIA DE OLIVEIRA LEITE**

ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO / UNIVERSIDADE DO MINHO

**JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE ARAÚJO**

ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO / UNIVERSIDADE DO MINHO

**DÉBORA COUTINHO PASCHOAL DOURADO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

# LEGITIMIDADE ORGANIZACIONAL: UMA CONCEPTUALIZAÇÃO PARA A OUVIDORIA PÚBLICA

## 1 INTRODUÇÃO

A ouvidoria desempenha um papel importante no contexto da organização pública, pois promove aspectos que fortalecem a democracia. Além do controle social e da participação social, zela pelos princípios da administração Pública (AP), defendendo os direitos humanos e promovendo a justiça e a inclusão social (Machado & Borges, 2017).

Como a ouvidoria pública aproxima o usuário da organização, seu papel pode ser legitimado na medida em que os usuários reconhecem que a organização alinha-se com seus interesses (King & Whetten, 2008; Suchman, 1995). Para que a ouvidoria proceda com a interlocução entre a sociedade e a AP, é necessário que ela tenha legitimidade (Controladoria-Geral da União, 2019).

Em uma sociedade, é essencial que as organizações se alinhem às suas necessidades, em especial se o modelo de gestão adotado pela AP preceitua a democracia. Diante das barreiras que possam ser impostas à ouvidoria, é imprescindível que ela esteja munida de legitimidade para que suas atividades se desenvolvam apropriadamente. Nota-se que a presença de legitimidade na organização demonstra a percepção da aprovação e da confirmação das ações, resultando em uma conformidade de padrões que são aceitos (King & Whetten, 2008). No caso da ouvidoria isto acaba fortalecendo-a, evitando que a mesma sofra intervenções indesejáveis – podendo, então, cumprir seu papel democrático.

Barakat et al. (2016) pactuam que a formulação do conceito, os aspectos e a tipologia da legitimidade organizacional ainda apresentam algumas diferenças na literatura. Portanto, isto coloca esta investigação em um patamar de relevância, pois são poucos os trabalhos que exploram e direcionam estes pontos para a AP sob a ótica da ouvidoria. Tanto que certos autores (Santos, 2018; Voltarelli, 2018) confirmam a necessidade de mais pesquisas que utilizem os conceitos da Teoria da Legitimidade, como, a tipologia apresentada por Suchman.

Com foco na legitimidade organizacional, propõe-se a seguinte pergunta: como a conceptualização da legitimidade pragmática, definida por Suchman, se configura na perspectiva da ouvidoria pública? Assim este artigo tem como objetivo: *analisar como a conceptualização da legitimidade pragmática, definida por Suchman, se configura na perspectiva da ouvidoria pública*. Importa destacar que este estudo origina-se da tese de doutoramento intitulada: *As Ouvidorias Públicas Frente ao Assédio Moral: O caso das Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil*. Em particular, advém do primeiro eixo temático (enfoque democrático), que trata de identificar o papel desempenhado pelas ouvidorias das Instituições Federais de Ensino Superior (IFESs) do Brasil sob a perspectiva dos ouvidores. Com isso, apresenta-se a unidade de registro credibilidade concedida pelo usuário, pertencente à categoria legitimidade pragmática.

Tendo-se em conta a adoção da pesquisa qualitativa, como instrumento de coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas junto aos titulares das ouvidorias das IFESs. E, com a técnica análise de conteúdo, que permite a sistematização e categorização, pôde-se dar conta da análise das informações adquiridas com a realização das 35 entrevistas individuais. As categorias surgem com o processo de tratamento dos dados, que, segundo Bardin (2016), pode-se usar a expressão ou palavra temática. Ou seja, o sentido que a palavra possui como um critério para a categorização. Portanto, têm-se neste artigo a categoria chamada *legitimidade pragmática*, com a unidade de registro *credibilidade concedida pelo usuário*.

Os dados coletados revelam que, mesmo com dois investigados não sabendo informar, tem aqueles que afirmam possuir legitimidade pragmática ou estar em fase de construção, ou admitem que a ouvidoria não possui legitimidade. Com as explanações dos investigados sobre

indicativos, percebe-se se a ouvidoria pública possui, ou não, legitimidade pragmática. Pelos resultados, as ouvidorias investigadas transitam entre a imagem de desconfiança e incredulidade por parte dos usuários para uma imagem de confiabilidade e credibilidade. Ou seja, a legitimidade pragmática não é estática – uma situação pactuada pela literatura (Sacramento & Schultz, 2018; Suchman, 1995). Quando uma ouvidoria é munida por legitimidade pragmática pode até perdê-la (a depender de suas atitudes) ou, então, obtê-la com a adoção de ações específicas.

A legitimidade é um componente importante para a ouvidoria pública, visto que sua missão envolve a melhoria dos serviços que são prestados aos usuários. É possível concluir, contudo, que esta não é a realidade absoluta entre as ouvidorias das IFESs, o que parece limitar suas atividades e comprometer seu papel. Por isso elas precisam rever seus conceitos, suas atitudes e enfrentar certas práticas do contexto organizacional – para que, assim, estejam imbuídas do papel democrático. Ainda mais quando certas práticas nocivas que ocorrem nas organizações, como, o corporativismo, não podem ter espaço em um cenário democrático.

## 2 A OUVIDORIA PÚBLICA

A ouvidoria é um canal que faz a interligação entre a sociedade e a organização, em especial no que diz sobre questões da má AP (Abedin, 2011; Levine-Finley & Carter, 2010; Wille & Bovens, 2020). Na perspectiva brasileira isto não é diferente. Isto porque ela é vista como um instituto que ajuda na interlocução entre o usuário e a AP de forma que as manifestações levem à melhoria dos serviços (Almeida et al., 2020). O trabalho da ouvidoria é importante para o funcionamento das organizações, inclusive, para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFESs). Isto porque através dela a comunidade acadêmica direciona os elogios, reclamações, sugestões e denúncias.

Contudo, as ouvidorias podem enfrentar situações que acabam por afetar suas atividades e o tratamento das manifestações que recebe. Buck et al. (2011) dizem que “sem poderes legais de aplicação, bem como validade democrática, os problemas comuns que essas instituições enfrentam incluem a falta de conscientização e de apoio público para seu trabalho” (p. 49).

No Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU) trata de fortalecer as ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal. Dentre os diversos instrumentos que orientam este funcionamento foi criado o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv), do qual as IFESs fazem parte (*Decreto n.º 9.492*, 2018). As atividades do SisOuv recebem ditames da CGU – favorecendo a legitimidade da ouvidoria pública.

Mas a CGU (2019), como certos autores (Abedin, 2011; Buck et al., 2011; Levine-Finley & Carter, 2010), reconhece que as barreiras enfrentadas pela ouvidoria advém do próprio órgão. Ou seja, a burocracia ou lentidão no atendimento às suas solicitações acabam prejudicando o seu desempenho. O modelo burocrático descrito por Weber (2004) possui características que configura um viés instrumentalista, reforçado por princípios, como, os regulamentos e a hierarquia dos cargos. Neste cenário, lento e *engessado*, a CGU entende que é crucial o comprometimento da instituição. Para isto deve disponibilizar recursos que supram as necessidades básicas da ouvidoria, apoiando-a e ratificando a democracia em seu ambiente acadêmico. Assim este instituto necessita receber suporte e possuir uma estrutura organizacional, de forma que possa se revestir de autonomia e legitimidade.

A ausência de autonomia da ouvidoria pública reflete em sua atuação, inclusive, na imparcialidade. Segundo Gill et al. (2020), a imparcialidade não é questionável e seu funcionamento eficaz como defensor dos direitos dos usuários, em geral, depende do tipo de estatuto que possui e da relação com o governo do país. Ou melhor, decorre da relação política que mantém com o dirigente da organização da qual faz parte. De acordo com Wille e Bovens (2020), seu poder depende de sua formalidade, o qual deve ser indicado por regulamentos. É

permitir que ela tenha legitimidade e não sofra com alguma intervenção ao cumprir seu papel, ambos alcançados por meio do instrumento estatutário que a criou (Kirkham & Stuhmcke, 2020). A ouvidoria deve ter sua autonomia assegurada para o desenvolvimento de suas atividades (Abedin, 2011; Kirkham, 2016; Kirkham & Stuhmcke, 2020; O'Brien, 2015; Vet Van Der, 2017; Wille & Bovens, 2020) – algo crucial para enfrentar o corporativismo, que vai exigir que ela uma atuação com liberdade e poder de persuasão (Reif, 2011).

Destaca-se que com o registro das manifestações, a ouvidoria pública necessita tratá-las. Esta operacionalização permite que ela adquira informações sobre a instituição e de posse delas pode compor um banco de dados. É nesse panorama que ela deve, como indica a legislação (*Portaria n.º 581*, 2021; 2019), promover o controle e a participação social aprimorando a governança. Mas para a ouvidoria contribuir com esta governança, ela precisa estar alicerçada em eixos, dentre eles, o da legitimidade (CGU, 2019).

### **3 O CONCEITO DE LEGITIMIDADE ORGANIZACIONAL**

As organizações públicas praticam um conjunto de ações estratégicas que são necessárias para sua dinâmica. Assim as organizações tanto precisam de credibilidade de seu usuário como acabam por agir corretamente através de regras, valores e crenças, por meio dos quais se munem de legitimidade (Barakat et al., 2016; Beuren et al., 2013; Fank & Beuren, 2010; King & Whetten, 2008; Suchman, 1995).

No domínio público, a legitimidade é um aspecto importante para as organizações, sendo considerada um fator crítico (King & Whetten, 2008) porque é através dela que se compreende a relação entre a organização pública e o seu ambiente (Woodward et al., 1996). As organizações “existem até o limite em que a sociedade, ou seu público-alvo, considerar que elas são legítimas e, se for necessário, a sociedade conferir à organização o estado de legitimidade” (Beuren et al., 2013, p. 852).

A definição de legitimidade organizacional originou-se em função de uma melhor compreensão sobre o comportamento corporativo. Ela se encontra alicerçada em três pontos importantes: na derivação de uma estrutura social aceita; nas aceções de um indivíduo (ou grupo); e, nos valores culturais que predominam na organização (Woodward et al., 1996).

Com base nos estudos de Weber, Suchman (1995) entende que a legitimidade organizacional possui três formas básicas: a moral (alicerçada na aprovação normativa); a cognitiva (baseada na compreensão); e, a pragmática (respaldada no interesse do usuário). O autor justifica que o termo tem um emprego amplo e de forma multifacetada; por isso é importante perceber seu significado, tendo em vista que esse termo pode funcionar nos mais variados contextos. Por exemplo, Karlsson-Vinkhuyzen (2016) entende que a legitimidade “é um conceito-chave de qualquer esforço para teorizar como a governança funciona, contribuindo para a efetividade e para a avaliação normativa dos 'processos interativos através do qual a sociedade e a economia são direcionadas para objetivos negociados coletivamente” (p. 194).

B. G. King e Whetten (2008) mencionam que a legitimidade vincula-se à questão do reconhecimento, o que leva a organização a um modelo mínimo de responsabilidade, cujo tipo de organização será definido por esse modelo. É importante ter em mente que o termo legitimidade é uma unidade aberta e dinâmica (Sacramento & Schultz, 2018; Suchman, 1995). Assim reconhece-se que o conceito de legitimidade possui determinada “elasticidade” (Sacramento & Schultz, 2018, p. 7). Isso porque os valores sociais e as normas são mutáveis e essas alterações podem representar uma motivação para mudança organizacional, conseqüentemente, com reflexos na legitimação organizacional (Dowling & Pfeffer, 1975).

Ao investigar várias companhias exploradoras de petróleo e petroquímicas no Irã, Nigéria e Cazaquistão, Derakhshan et al. (2019) afirmam que os julgamentos construídos no passado influenciam o julgamento da legitimidade na atualidade. Para os autores, uma mudança

neste cenário pode ser algo difícil de acontecer, a menos que haja alguma alteração no comportamento da organização, suficientemente forte para transformar esse pensamento.

Segundo Suchman (1995), na legitimidade ocorre a “percepção ou a suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, apropriadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (p. 574). A presença da legitimidade permite a credibilidade e é vantajosa por aumentar a estabilidade e a compreensão das atividades organizacionais (O’Donovan, 2000; Suchman, 1995). Outro estudo envolvendo a democracia brasileira revela que o primeiro foco da legitimidade norteia-se pelos processos aos quais os indivíduos são submetidos, adquiridos pelas suas próprias experiências no interior das organizações e que acabam internalizando certos valores que podem resultar no apoio à organização ou na rejeição (Ribeiro, 2007). Oliveira, et al. (2019), em uma investigação sobre legitimidade policial, lembram que o termo envolve um conceito de origens sociopsicológicas que se associam à forma como o indivíduo se posiciona diante da sociedade da qual faz parte.

Pode-se afirmar que a legitimidade organizacional surge dos valores da sociedade. Por isso as organizações podem ter o seu tempo de mandato suprimido caso sejam vistas e entendidas pela sociedade como organizações que não estão agindo corretamente – entendendo-se, assim, que a relação entre os atores faz com que haja uma responsabilidade por parte das organizações, podendo levá-las a praticar ações ou a adotar estratégias adicionais com a finalidade de assegurar suas respectivas legitimidades (Woodward et al., 1996).

### 3.1 Uma Visão Tipológica da Legitimidade

De acordo com Suchman (1995), a legitimidade organizacional é reconhecida como um recurso operacional e estratégico, que oferece uma visão institucional acerca de um conjunto de crenças e aspectos culturais determinando, desta maneira, como a organização será construída, executada, entendida e avaliada. O autor identifica três tipos de legitimidade organizacional: moral; cognitiva; e, pragmática. Este artigo trata, em particular, sobre a legitimidade pragmática, mas vale destacar os outros tipos de legitimidade.

Na *legitimidade moral*, existe uma representação normativa positiva da organização e de suas atividades, que, a depender do julgamento dado a essas atividades, podem expressar o sentimento de que é “a coisa certa a fazer” (Suchman, 1995, p. 579). Pode-se dizer que ela representa as ações que se empenham em traduzir os interesses dos usuários (Ferreira, 2017).

Suchman (1995) afirma que existe um reflexo do julgamento baseado em crenças e valores. Para o autor, a atividade da organização, que tem um alicerce nos procedimentos e nas estruturas, pode proporcionar um bem-estar. E, como a AP é marcada por um conjunto de eventos normativos e processuais (Barakat et al., 2016), isso acaba exigindo a elaboração de técnicas de gestão mais apropriadas, inclusive, acerca da formação dos gestores públicos (Paula, 2007).

Suchman (1995) identifica a legitimidade processual como uma das variantes da legitimidade moral. Nesta variante ocorre uma avaliação de técnicas e procedimentos que são socialmente aceitos. A adoção pela organização de práticas que sejam sensatas pode mostrar que existe a intenção e um esforço de se atingir fins valorizados. Para o autor, ela concentra-se em rotinas que são vistas de forma isolada. No universo das ouvidorias, por exemplo, observa-se a legitimidade moral quando elas fazem recomendações aos gestores de unidades sobre aqueles procedimentos tidos como inadequados e que podem ser expostos no repositório.

A *legitimidade cognitiva*, segundo Suchman (1995), é formada por um conjunto de dinâmicas que se baseia na cognição. Nos estudos sobre sistema organizacional, Parsons (2005) afirma que a ocorrência da cognição é algo elementar, em que surgem alternativas de orientação e de interpretação sobre a significação de um objeto em foco (ou situação) e esse conhecimento

somado às experiências ocorridas no passado resultam em uma orientação para o desenvolvimento futuro. Na legitimidade cognitiva existe uma internalização do conhecimento ao tempo em que há uma preocupação com ações que possam contribuir com a tomada de decisão; contribuindo para solucionar os problemas (Barakat et al., 2016).

Quando a legitimidade cognitiva esta presente na organização, isso demonstra que ela possui um apoio e uma aceitação inevitáveis. Assim a realidade e os conceitos culturais da organização são aceitos veementemente (Beuren et al., 2013). Beuren et al. reconhecem que as ações ligadas à esta legitimidade envolvem programas e regulamentos (aceitos), bem como a “estratégia [de] buscar certificações . . . para ganhar legitimidade” (p. 871). Então, se nota a presença deste tipo de legitimidade quando existe, dentre outros, políticas institucionais. Por exemplo, a normatização da ouvidoria, ou seja, a legalidade desse instituto, com regras próprias internas acaba revelando que houve uma compreensão sobre a sua importância. Para Dowling e Pfeffer (1975), em um processo de transformação desse tipo, os valores existentes se moldam ao problema e a mudança organizacional pode promover uma nova roupagem nesses valores.

A *legitimidade pragmática* tem como alicerce o próprio interesse do público-alvo, podendo envolver um intercâmbio ou uma troca direta entre o usuário e a organização. Nesse sentido, a ação da organização reflete no bem estar do indivíduo. Suchman (1995) relata algumas variantes na legitimidade pragmática: (1) a legitimidade de troca ou por meio do intercâmbio, dado que ocorre uma espécie de permuta nessa relação (ainda que não seja exatamente uma moeda de troca); (2) a ocorrência da legitimidade de influência (ou de interferência), em que o apoio dos usuários à organização se deve mais por considerarem que a organização é receptiva aos seus próprios interesses; (3) a legitimidade disposicional ou por meio da personificação, portanto os indivíduos colocam a organização como se fosse um indivíduo.

Para Suchman (1995), os indivíduos atribuem legitimidade às organizações tendo a ideia de que a esta compartilha de seus interesses e valores de forma muito especial, próxima e amorosa ou de bom caráter. Para o autor, é possível perceber que na legitimidade pragmática existe um julgamento. Significa que existe um juízo de valor no sentido de que se uma determinada atividade irá beneficiar aquele que deverá avaliar.

Assim a legitimidade pragmática se baseia no próprio interesse do público-alvo. Exemplificando, quando o usuário busca a ouvidoria para registrar uma denúncia de assédio moral pode-se considerar que ocorre a legitimidade pragmática, pois há a aproximação do indivíduo com a organização. Ou seja, a pessoa procura este instituto porque julga que ele é empático aos seus problemas, logo há uma materialização pelo ato de o indivíduo buscar ajuda na ouvidoria, podendo beneficiá-lo. Nesta situação, é o usuário quem legitima a (Barreiro, 2017).

Para Fank e Beuren (2010), a organização recebe o apoio do indivíduo porque ele percebe que a instituição está sensível aos seus interesses, ocorrendo a legitimidade pragmática. Nela o usuário pode reagir diante das organizações como se elas “fossem titulares de gostos, estilos e personalidades. Assim a legitimidade pragmática tem como foco os efeitos sobre a troca da influência dos atos da entidade” (Beuren et al., 2013, p. 856).

Outro exemplo de legitimidade pragmática foi amplamente divulgado nos noticiários e nas mídias sociais no Brasil: a manifestação de servidores (docentes e técnicos) e de alunos em diversas capitais do Brasil contra os cortes de verbas das IFESs que o governo decretou no primeiro semestre de 2019 (Andrade et al., 2019, Parágrafo 1). Vê-se uma legitimidade pragmática, ou seja, há um alicerce do próprio interesse do usuário da organização. Neste tipo de legitimidade fala-se da reputação da organização, por isso pode haver uma preocupação em divulgar a imagem para construir sua reputação (Beuren et al., 2013).

Suchman (1995) explica que os três tipos de legitimidade não apresentam uma hierarquia entre si e fazem parte da realidade das instituições; em outras palavras, existem no

mundo real. Porém, o estudioso reforça uma distinção entre elas: enquanto a legitimidade pragmática ocorre por conta do interesse da própria audiência, a ocorrência das demais não surge por conta do usuário, mas da própria organização. Seja em razão das crenças e dos valores que levam aos procedimentos e às estruturas da organização (legitimidade moral) ou em virtude de uma dinâmica que tem por base um modelo cultural de compreensão sobre um assunto (legitimidade cognitiva).

Assim, na legitimidade organizacional, os aspectos que a configuram permitem um entendimento de questões fundamentais e que têm reflexos sobre as IFESSs. Consequentemente, nas atividades das ouvidorias públicas. Paula (2007) afirma que no âmbito do contexto democrático a estabilidade das instituições se deve à legitimidade, a qual apresenta uma construção diária em função das organizações e de suas regras.

### 3.2 A Construção da Legitimidade

A construção diária da legitimidade organizacional é essencial. Os diferentes tipos descritos por Suchman (1995) coexistem no ambiente e são possíveis de estar presentes de forma compatível ou conflitante. Por exemplo, pode existir uma tensão caso a organização esteja passando por alguma transição histórica. Suchman reforça que um dos desafios para que não ocorra uma tensão consiste na obtenção, manutenção ou reparação da legitimidade organizacional que podem acontecer com diferentes estratégias.

Para fomentar a *obtenção da legitimidade pragmática*, a organização pode adaptar-se às regras e aos princípios do atual ambiente com a valorização dos serviços fornecidos para obter apoio do usuário, fazendo uma comunicação estratégica ou publicidade dos serviços e produtos. Um exemplo é quando uma empresa do setor petrolífero decide desenvolver ações para promover a saúde e o bem-estar de seus funcionários, com estímulo de práticas organizacionais benéficas e adoção de um estilo de vida saudável – indicando a obtenção de legitimidade pragmática (Fank & Beuren, 2010).

Na *manutenção da legitimidade*, Suchman (1995) explica que a organização pode adotar várias táticas para promovê-la. Para o autor é possível proteger aquelas realizações adotadas no passado, devendo ficar atento para não haver qualquer tipo de acomodação. Essa estratégia, em geral, é proativa e, como nas de obtenção, todas têm por base os problemas existentes (O'Donovan, 2000). Ferreira (2017) cita a participação dos usuários internos e externos na definição de metas em uma empresa mineradora como um exemplo estratégico. Trazendo para o palco das ouvidorias, cita-se o monitoramento dos serviços prestados como um recurso para a manutenção da legitimidade. Como a CGU entende que é preciso proceder com a verificação da prestação dos serviços públicos. Isso permite checar se eles estão acontecendo dentro dos padrões de qualidade que são preceituados nas organizações – relacionando-se essas averiguações com a transparência das ouvidorias do SisOuv. A transparência ativa é uma tática porque permite um acompanhamento sobre as políticas públicas por parte dos usuários (ocorrendo o controle social), favorecendo a manutenção da legitimidade.

Na *reparação da legitimidade*, Suchman (1995) e O' Donovan (2000) entendem que sua adoção é uma resposta reativa à alguma crise que irá acionar esta correção. A. M. Ferreira (2017) afirma que ela é aplicada quando a omissão dos erros ou problemas da organização estão presentes, interrompendo a legitimidade que ela possuía. Criar um sistema de gestão de trabalho visando implantar ações preventivas de segurança, pode-se traduzir em uma reparação da legitimidade pragmática (Beuren et al., 2013).

A ouvidoria pública pode enfrentar problemas que demonstram a dificuldade desse instituto em munir-se de legitimidade pragmática – por isso essa identificação é importante. A literatura reconhece que diferentes estratégias merecem ser adotadas para obter, manter ou recuperar a legitimidade organizacional (Dowling & Pfeffer, 1975; O'Donovan, 2000;

Sacramento & Schultz, 2018; Suchman, 1995). Elas são capazes de se configurar para ganhá-la em um dado momento, mas a recuperaram em outro contexto. A vinculação do tipo de fomento, dependerá do propósito na esfera da organização para alcançar sua própria legitimidade. Um exemplo disto vem dos *tours* realizados em vários Campi de universidades americanas e europeias (Vaujany et al., 2019).

#### 4 O PERCURSO METODOLÓGICO

A adoção do método de pesquisa qualitativa se deve ao fato de que esse tipo de abordagem permite explorar e entender o significado do que um indivíduo (grupo) confere a um problema social (Creswell, 2014).

Segundo Vergara (2010), a pesquisa deve ser desenvolvida em um local que possa fornecer elementos esclarecedores acerca do fenômeno estudado. Assim a pesquisa de campo ocorreu nas IFESs do Brasil, ou seja, nas universidades e nos institutos federais. Ela foi usada para adquirir informações e conhecimento a respeito do problema para o qual se procura uma resposta. E, no presente caso, questiona-se: como a conceptualização da legitimidade pragmática, definida por Suchman, se configura na perspectiva da ouvidoria pública?

Sobre a população e amostra, foram pesquisados os titulares de ouvidorias das IFESs, chamados ouvidores. Isso porque eles possuem a expertise em ouvidorias. Ele auxiliaram com informações à medida que os servidores (docentes e técnicos) os procuram para tratar de assuntos relacionados à violência no trabalho. Yin (2014) afirma que esses especialistas são cruciais, pois podem fornecer suas perspectivas sobre um determinado assunto e podem corroborar com mais fontes de provas. No que tange à amostragem aplicou-se uma amostra não probabilística, por meio da técnica conhecida como bola de neve (*snowball*). Para Babbie (2013), esse é um método de fim exploratório usado em pesquisa de campo. O autor explica que um entrevistado indica uma outra pessoa a ser para participar da entrevista e, assim, sucessivamente, adicionando-se sempre mais especialistas, em um processo de acumulação.

A amostra compõe-se por um total de 35 entrevistados. Neste caso, considerou-se o tamanho da amostra suficiente para este estudo porque acima deste quantitativo não afetaria os dados encontrados. Ou seja, eles passaram a ser repetitivos, não adicionando nenhum dado novo.

Para preservar a identidade dos entrevistados, nenhum deles foi identificado nominalmente. Usou-se uma codificação composta pela letra “E” (designação usada para entrevistado(a)), sequenciado por uma dezena de números arábicos, variando de 01 a 35. Isto é, substituiu-se os nomes dos entrevistados por E01, E02 até E35, de forma aleatória. E, para evitar a identificação de gênero do titular da ouvidoria, optou-se pelo uso exclusivo da expressão *ouvidor*, independente se o entrevistado era ouvidor ou ouvidora.

A coleta dos dados se deu através das entrevistas individuais. Ela é uma fonte de informação importante e, em geral, deve-se gravar (Yin, 2014) – pontos realizados neste estudo. Depois, cada uma delas passou pelo processo de transcrição (Bardin, 2016) – significa que os dados coletados foram transformados de mensagem oral para mensagem escrita de forma fidedigna. Foram realizadas entrevistas individuais e semiestruturada (Vergara, 2010); e, aconteceram presencialmente e online.

Quanto ao tratamento e à análise dos dados qualitativos, foi utilizado o método chamado análise de conteúdo, que é uma técnica tida como análise das comunicações (Bardin, 2016). Vergara (2010) pactua que a análise de conteúdo relaciona-se com o estudo de textos, documentos e as expressões orais, onde acontece o desenvolvimento de sistemas de categorização. Isto propicia um detalhamento sistemático e objetivo dos argumentos da comunicação (Marconi & Lakatos, 2003). Este fornecimento de informações detalhadas que a análise de conteúdo propiciada, levou à adoção dessa técnica – uma escolha importante para

conhecer se ouvidoria é munida de credibilidade e confiabilidade pelo usuário, pois imagina-se que quando a ouvidoria possui legitimidade pragmática é porque está praticando certos preceitos democráticos, como, transparência.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A intenção da categoria legitimidade pragmática foi checar, sob a ótica dos ouvidores, se a ouvidoria possui confiabilidade e credibilidade, concedida pelos usuários – concebendo-se que, quando isso ocorre, ela deve estar cumprindo seu papel democrático. E, embora E02 e E18 não soubessem informar sobre o assunto, 16 do total de entrevistados (45,71%) percebem que existe um cenário de *confiabilidade e credibilidade por parte dos usuários*, que, assim, conferem legitimidade às ouvidorias. Na opinião de E28: “hoje em dia, a ouvidoria ganhou muito respeito da comunidade”. E30 declara que “na grande maioria, as pessoas veem a ouvidoria de uma forma bem positiva. O reflexo disso são as avaliações”. Alguns entrevistados reconhecem que pode haver alguma variação na forma como este elemento se apresenta, mas isso não afeta o resultado final porque a maioria das pessoas as veem positivamente. Neste sentido, os usuários destas ouvidorias entendem que as ações adotadas por elas as munem de confiabilidade e credibilidade, tornando-se aceitáveis aos olhos dos usuários que as reconhecem como legítimas. E17 declara que, por meio de uma pesquisa de satisfação realizada durante alguns eventos, o retorno foi que “a ouvidoria passou a ser uma espécie de suporte para os vulneráveis”. A ouvidoria de E17 possui legitimidade pragmática, pactuando com o pensamento dominante da literatura (King & Whetten, 2008) de que a ouvidoria é legitimada porque há uma aceitação desse instituto por parte dos usuários. E mais, os usuários empregam um julgamento pessoal sobre a ouvidoria de E17 no momento em que “eles não sabiam a quem recorrer . . . quando tinha algum processo de violência na instituição”, de forma que essa situação se encaixa na afirmativa de Suchman (1995) de que na legitimidade pragmática ocorre um juízo se certa atividade vai beneficiar quem vai avaliar, ou seja, há um alicerce no próprio interesse do usuário.

Entre os entrevistados, oito deles (22,85%) afirmam que esta credibilidade *encontra-se em transição*. E05 comenta: “essa imagem está sendo construída”. E21 afirma: “o pessoal tem uma imagem de que a ouvidoria, ela tem uma certa credibilidade, ela é respeitada. Mas tem uma parcela que tem dúvidas sobre a eficácia da ouvidoria”. E03 relata que a imagem da ouvidoria está em construção, buscando ser uma: “ouvidoria proativa, . . . entendendo o contexto das unidades para saber de que forma pode contribuir ou trabalhar junto para a construção de uma instituição melhor”. Para os entrevistados, essa construção envolve ajustes nos procedimentos, seja por alterações na legislação ou por conta da transição no novo cargo da ouvidoria ou da gestão maior. Nesse processo, existem usuários que veem a ouvidoria com confiabilidade e credibilidade, mas há aqueles que não a enxergam dessa forma. Essa posição das ouvidorias tem respaldo na literatura (Sacramento & Schultz, 2018; Suchman, 1995), que confirma que a legitimidade é dinâmica e sua concretização pode acontecer a qualquer tempo. Nota-se que as ouvidorias transitam entre a imagem de desconfiança e incredulidade por parte dos usuários para uma imagem de confiabilidade e credibilidade. O que faz entender que uma ouvidoria que tenha legitimidade pragmática pode até perdê-la ou obtê-la a depender de suas ações.

E, nove entrevistados (25,71%) admitem que os usuários *não têm confiabilidade e credibilidade* em suas ouvidorias. Eles consideram que a imagem da ouvidoria é negativa. A título ilustrativo, o E09 revela que: “às vezes, o departamento não leva em consideração o argumento desse usuário e, invariavelmente, ele vai ter uma impressão negativa do serviço da ouvidoria. A ouvidoria tratou da melhor forma possível aquela manifestação”. No caso destes entrevistados, eles necessitam caminhar em direção àquilo que é dito pela CGU (*Portaria n.º*

581, 2021; 2019), no sentido de que a ouvidoria deve estar estruturada para exercer suas atividades de interlocução entre os usuários e a AP da melhor forma possível, auxiliando os gestores na melhoria dos serviços, sendo necessário que ela tenha legitimidade. A falta desse item representa inexistência de credibilidade, podendo conferir instabilidade e falta de compreensão das atividades organizacionais (O'Donovan, 2000; Suchman, 1995).

No que tange à ouvidoria ter, ou não, credibilidade perante seus usuários, há entrevistados que *indicam pontos para esta visão de boa imagem*. E conhecê-los é importante, pois favorecem a adoção de estratégias para se obter, manter ou recuperar legitimidade:

- 1) *Aumento do quantitativo de registro das manifestações* (E01, E14, E19, E25 e E28) – “Isso é uma confiança, porque, embora possa sugerir que aumento de demandas seja aumento de problemas, na verdade, é um aumento da confiança das pessoas em relatar os problemas” (E28). Os entrevistados entendem este quesito como um indicador e isso alia-se ao pensamento de Calado (2012), já que para a autora, no âmbito de uma IFES, o quantitativo de demandas “é o indicador mais importante” (p. 191) para a ouvidoria; sendo um termômetro para conseguir saber onde se deve atuar;
- 2) *Teor da manifestação* (E05, E17, E22 e E25) – “Um maior número de docentes nos procurando por conta de assédio moral” (E05); “Pelo teor do que está vindo para nós, a gente percebe que há credibilidade na ouvidoria” (E25). O teor indica se os usuários têm confiabilidade/credibilidade na ouvidoria, dado o aumento de registros de manifestações com assuntos mais graves, como, assédio moral. Os entrevistados alinham-se ao entendimento da literatura (Kirkham, 2016; Levine-Finley & Carter, 2010; Reif, 2011), pois as demandas registradas passam a ser úteis para proposições de políticas e promoção de melhorias;
- 3) *Recomendação de terceiros* (E01, E13, E14 e E19) – “Volta e meia, a gente . . . [ouve] a pessoa dizer: ‘– Olha, comigo aconteceu mais ou menos assim, eu fui à ouvidoria e deu certo. Foi resolvido rapidinho!’ . . . porque só procura a ouvidoria quem confia. Quem não confia, não vai procurar” (E14). Os entrevistados relatam que os usuários tendem a indicar os serviços da ouvidoria para outras pessoas porque têm uma boa imagem da ouvidoria e acreditam nela. Mesmo sendo uma forma informal de saber sobre a opinião do usuário, é algo que não se pode desprezar;
- 4) *Contato pessoal* (E07, E11, E12, E14, E17, E21, E22, E29 e E34) – “A partir do momento que eles têm contato com a gente, eles falam: ‘– Ah! A ouvidora ouvi mesmo!’ . Então, acredito que eles têm, sim, uma visão positiva” (E07). Isso pode ocorrer durante o acolhimento ao usuário ou depois, com a finalização da manifestação ou, em alguns casos, nas avaliações de eventos internos. Os entrevistados notam que os usuários têm uma boa imagem à medida que fazem algum comentário sobre a ouvidoria;
- 5) *Infraestrutura física* (E10, E11, E22, E26 e E27) – “Nos anos anteriores, a ouvidoria era um órgão que era necessário por questões legislativas. Eu trabalhava numa sala com mais quatro pessoas. Eu não tinha privacidade de conversar com ninguém” (E10). Os entrevistados partilham da opinião da literatura, pois esse é um assunto, por vezes, posto de escanteio pela gestão, mas é relevante para a confiabilidade das ouvidorias (CGU, 2019; Levine-Finley & Carter, 2010; Lyra, 2016). A localização física indicada durante a implantação pode ser uma preocupação para o ouvidor (Levine-Finley & Carter, 2010);
- 6) *Infraestrutura humana* (E11, E12, E13, E15, E16, E18 e E23) – “A gente precisa de pessoas para receber, para atender. . . . Então, eu [só], eu me desdubro para dar conta. Mas eu não consigo! Eu não consigo!” (E23); “Euquipe” (E10, E28), “ouvidoria” (E13, E16), “eu e o Gasparzinho” (E32), “sem pernas e sem braços” (E11), “não ter um braço com alcance bem longo” (E15), “não ter pernas” (E28). A posição dos investigados vai

ao encontro das preocupações manifestadas pela literatura. Tanto que as expressões citadas por eles (p. ex.: equipe) é uma referência de que a ouvidoria é composta apenas pelo ouvidor/ouvidora e as dificuldades que isso causa. A maneira como a legitimidade vai se configurar em uma organização, para alguns autores (Deephhouse et al., 2017), é um ponto essencial que inclui uma estrutura formal. A literatura enfatiza sobre a infraestrutura humana (Lyra, 2016; Myers & Witzler, 2014; Reif, 2011) e como ela é importante para as atividades da ouvidoria;

- 7) *Tratativa das manifestações* (E01, E04, E06, E07, E08, E14, E15, E16, E17, E19, E20, E21, E22, E24, E25, E27, E28 e E34) – “A gente tem [...] como função, receber a demanda e direcioná-la para o órgão competente” (E01); “Quando têm um retorno, um resultado . . . há uma confiabilidade” (E19). As opiniões dos entrevistados condizem com as orientações legais (*Portaria n.º 581*, 2021), mostrando que a ouvidoria é um local democrático por captar as queixas dos usuários. Esse é um tema que pode parecer banal à primeira vista, mas ter uma padronização de conduta nesse tratamento é essencial para as questões sensíveis que a ouvidoria recebe;
- 8) *Divulgação e socialização da ouvidoria* (E07, E08, E10, E11, E14, E15, E18, E20, E25, E26, E28, E30, E32, E33, E34 e E35) – “Na maioria das vezes, acha que a ouvidoria é a delegacia, né? Não houve essa comunicação, essa coisa de passar para o cidadão qual é o papel da ouvidoria, apesar da gente trabalhar com ouvidoria preventiva e pedagógica” (E11); “Uma coisa que eu escuto muito é uma confusão entre ouvidoria e a corregedoria” (E34); “Esse trabalho de disseminação da ouvidoria que foi iniciado, acabou sendo interrompido. . . . A ouvidoria . . . é desconhecida [na IFES]” (E15). Alguns entrevistados lutam contra a ausência de entendimento do papel da ouvidoria que certos autores (Levine-Finley & Carter, 2010; Lyra, 2016) reforçam não poder ser confundido com o setor de correição (p. ex.: corregedoria), porque a ouvidoria tem atividades diferentes. Para Levine-Finley e Carter (2010) é educar para reduzir as ambiguidades, esclarecendo sua posição na organização. O posicionamento dos entrevistados cumpre as orientações da CGU (2019) de que a comunicação pode ser uma ferramenta crucial e que o usuário deve ter conhecimento sobre o trabalho da ouvidoria. Também alinham-se com a literatura, pois a ouvidoria deve se esforçar para fazer um trabalho de divulgação e de socialização sobre seu papel, através de veículos de comunicação, como, o uso de site (O’Brien, 2015; Reif, 2011);
- 9) *Adoção de ações* (E17 e E26) – “Fizemos também um evento muito interessante no dia internacional da mulher . . . [e] a gente pode mostrar para a instituição um outro olhar sobre a mulher, tanto do lado acadêmico quanto do lado humano, o lado social” (E17). Nota-se que os entrevistados pactuam com Suchman (1995), pois para que a legitimidade se firme na organização é necessário que ela desempenhe ações tidas como desejáveis, adequadas ou apropriadas. A adoção de ações pode ser um caminho para favorecer a solução de problemas presentes nas IFESs. Esse aspecto parece ajudar a desmistificar alguma imagem negativa que a ouvidoria tenha e inverter uma percepção depreciativa, possibilitando obter legitimidade pragmática.

Acerca destes pontos indicados pelos entrevistados, um destaque refere-se à *recomendação de terceiros* e ao *contato pessoal*. Apesar do aparente viés de informalidade, isso não é desprezível. De acordo com Lyra (2009), a ouvidoria pública possui peculiaridades e certa informalidade nos procedimentos, que visam a correção de atos administrativos e tidos como ilegais/injustos. Essa informalidade a que o autor se refere diz respeito às ações de persuasão que o ouvidor precisa ter na busca de soluções para as situações. Evidente que o poder de persuasão é um ponto de destaque (Hertogh & Kirkham, 2018; Reif, 2011). E, mesmo com as formalidades que envolvem as ouvidorias em função das legislações vigentes, este viés

informal pode dar um caráter à ouvidoria, inclusive, na captação de informações. Um exemplo é dito por E11: “eu tenho quase 30 anos [na IFES]. Então, eu tenho acesso para chegar e sondar, sem as pessoas nem saberem do que se trata”.

Quanto à *tratativa das manifestações*, os entrevistados notam que há credibilidade concedida pelo usuário quando certos componentes estão presentes no tratamento da demandas. Alguns quesitos dão o tom disto: (1) *registro oficial da manifestação* (E01, E17, E20, E22 e E28) – é a formalização do procedimento, com protocolo (*Portaria n.º 581*, 2021; 2019), no sentido de conferir segurança aos trâmites; (2) *apuração da manifestação* (E04, E06, E08, E15, E16, E20, E21, E22, E24 e E34) – é assegurar que a demanda será de fato apurada, independente da posição da ouvidoria no organograma da instituição. E20 fala sobre a ausência de imparcialidade afetar a credibilidade: “chega nos outros setores tem o tal do corporativismo. . . . Aí, quem fica ruim nessa história é [a ouvidoria]”. A posição dos entrevistados corrobora com a compreensão de que a prática do corporativismo e do abuso de poder desqualifica a organização, os usuários e a ouvidoria (Abedin, 2011; Lyra, 2016); (3) *prazo de resposta* (E07, E21, E22, E24 e E27) – deve se cumprir o prazo estabelecido para dar uma resposta ao usuário sobre o pleito (*Portaria n.º 581*, 2021; 2019); (4) *fornecimento de resposta à manifestação* (E02, E05, E08, E09, E11, E16, E19, E21, E22, E23, E25, E27 e E34) – quando a ouvidoria fornece a resposta, em geral, o usuário deixa de ter credibilidade se o resultado for contrário à sua pretensão, ainda que o trabalho desse instituto tenha sido efetivo (p. ex.: o sigilo é respeitado).

O fato de a ouvidoria não ter legitimidade pragmática é algo preocupante. Por exemplo, se os usuários que estão sofrendo com o assédio moral decidirem não denunciar porque não confiam nela, eles deixam de exercer o controle social. Neste caso não há como computar o quantitativo de casos de assédio moral em seu banco de dados. Não há como proceder com alguma mediação, não se tem como fazer recomendações e a participação social fica prejudicada. Visto que a ouvidoria não possui em seu repositório quaisquer registros sobre esta violência. Sugestões de políticas institucionais que possam combater o fenômeno serão irrelevantes visto que, teoricamente, o fenômeno não ocorre na IFES. Testemunha-se que a democracia é afetada. Em face do exposto, as ouvidorias não têm legitimidade pragmática (Fank & Beuren, 2010; Suchman, 1995) porque os usuários não conseguem perceber que essas instituições são sensíveis aos seus próprios interesses. Significa que as experiências do público-alvo passam a ter valores que resultam em sua rejeição (Ribeiro, 2007).

Além das ações de divulgação da ouvidoria, que buscam “trabalhar a conscientização cidadã” (E04), para obter, manter ou recuperar “um laço de confiança” (E02) e de credibilidade perante o público-alvo, deve-se ter um olhar para o “acolhimento” (E12). Também deve-se prover uma resposta de qualidade para a manifestação (E21, E23, E32 e E35). Isto é, “uma resposta respeitosa, sincera, verdadeira, . . . empática, [com] o viés da dignidade pessoal” (E21), “com imparcialidade [e] independente de quem seja” (E12). Necessita-se ainda fornecer uma resposta no prazo ditado pela lei (E03, E15 e E19). Logo é “ter resolutividade das questões” (E18), em um “processo de busca da verdade” (E26). Para isso o usuário deve “fazer suas colocações, por escrito no momento em que ele achar mais apropriado pelo sistema” (E26) – configurando o controle social. “É aumentar o índice de solução de problemas” (E20), fazendo com que as situações problemáticas sejam “tratadas institucionalmente: com começo, meio e fim” (E17). Na verdade, “a ouvidoria tem que acompanhar, participar, sugerir, contribuir . . . [participando], também, ativamente da construção da política, [trazendo] esse olhar do usuário para a construção da política” (E17). É a participação social, se materializando, por exemplo, na “solução dos problemas de segurança [da IFES]” (E17). Ou, então, consolidando “a instalação da maternidade do hospital [da IFES], . . . uma demanda [de] mães que faziam pré-natal e que não tinham a continuação do atendimento” (E14). É “a questão da normativa” de combate ao assédio moral ser criada (E07). “É conseguir não só [que] o aluno indígena [tenha]

que se adaptar [na IFES], mas [que a IFES] também [possa] se adaptar ao modo [da] cultura dele” (E07). É consolidar “a imagem da ouvidoria [na IFES] [com] ações ocasionadas em função das demandas” (E01), para que se reflita de forma positiva nas situações conflitantes.

## 6 CONCLUSÃO

Tendo em vista que este artigo tem o objetivo de *analisar como a conceptualização da legitimidade pragmática, definida por Suchman, se configura na perspectiva da ouvidoria pública*, alguns pontos merecem destaques. Primeiro, a ausência de acolhimento e/ou de esclarecimentos ao usuário podem desfavorecer a legitimidade pragmática, pois nessas situações, quesitos, como, empatia e humanização passam a ser relegados. Há ouvidorias que precisam rever seus conceitos e atitudes para que se tornem imbuídas de um papel democrático. Elas precisam ser um canal de comunicação na organização e não apenas meras repassadoras de manifestações. Pelo contrário, é necessário ser um instituto que promova um acolhimento ao usuário empático e imparcial, com os devidos esclarecimentos e com um olhar educador e humanizador. É ver que o público-alvo procura a ouvidoria para fazer uma denúncia porque ele se sente seguro, confia e acredita no trabalho que ela desenvolve. Assim a ouvidoria estará munida de mais estabilidade, dando maior robustez ao seu papel democrático, inclusive, promovendo o controle social e a participação social.

Os escritos de Suchman são fundamentais no que tange aos tipos de legitimidade e como elas podem ser incrementadas. Nesta explanação, chama a atenção que o autor (1995) recomenda como estratégia para obter legitimidade pragmática a rejeição ou negação do problema em um primeiro momento, a fim de que as preocupações dos usuários sejam dissipadas. Desta maneira, o estudioso diz que, por um momento, isso permite que os gestores procedam com uma reestruturação e adoção de uma solução legitimadora que possa remediar o problema. Algo que também é confirmado por outros autores (Vaujany et al., 2019), na medida em que (pela negação ou ocultação) as organizações tentam encobrir informações sobre suas atividades ou determinados resultados que abalem a estabilidade da legitimidade. Em contrapartida, é possível ver que essa colocação se distancia por completo daquilo que deve ser uma ouvidoria pública. O ponto de discórdia se deve porque a ouvidoria é um instituto democrático e a transparência é um ponto essencial. Evidencia-se que existe a transparência ativa das informações, mas a conduta de ocultar ou negar uma situação é no mínimo estranha sob a perspectiva democrática, em que se espera haver uma ouvidoria verdadeira, comprometida, empática, humanizadora e não negacionista, entre outros aspectos. Talvez não seja dimensionar a circunstância, mas não ocultar e reconhecer também parece ser uma forma de obter legitimidade, já que a verdade tem, sim, um valor ético. Por exemplo, em uma situação de assédio moral, negar ou rejeitar a ocorrência desse fenômeno no ambiente organizacional demonstra uma incoerência. Isto porque o reconhecimento é um passo importante para se coibir o fenômeno.

Por fim, evidencia-se que este estudo contribui para o entendimento de aspectos da legitimidade pragmática no âmbito da ouvidoria pública, verificando se o público-alvo lhe confere confiabilidade e credibilidade, de maneira que isso ratifique o cumprimento de seu papel democrático. Além do mais, salienta-se que a legitimidade pragmática é capaz de transitar de forma diferente na ouvidoria de tempos em tempos. Por isso é preciso que esse instituto busque a presença desse tipo de legitimidade de forma a adotar medidas para obtê-la ou mantê-la e, se necessário, recuperá-la – esta é uma situação desafiante. Se na tratativa de uma manifestação, a apuração pode não dar em nada, o caminho parece ser, justamente, o de romper com o corporativismo. É reverter para uma apuração verdadeira e justa, com respeito ao sigilo e aos prazos; e, assim a legitimidade poder se instalar no âmbito da ouvidoria, trazendo seu papel democrático à tona.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abedin, N. (2011). Conceptual and functional diversity of the ombudsman institution. *Administration & Society*, 43(8), 896–929. <https://doi.org/10.1177/0095399711417700>
- Almeida, A. J. B., Paiva, S. C. de Q., Sousa, J. E. N., Silva, M. V. S., Rodrigues, M. V., & Teixeira, L. I. L. (2020). As Ouvidorias nas IFES do Ceará: Competências e funções na busca da qualidade. *Brazilian Journal of Business*, 2(2), 1294–1311. <https://doi.org/10.34140/bjbv2n2-030>
- Andrade, J., Soares, I., Fernandes, A., Rios, A., & Calcagno, L. (2019). *Manifestações contra corte de verbas em universidades tomaram o país*. Correio Brasiliense-Acervo. [https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/estudante/ensino\\_ensinosuperior/2019/05/16/ensino\\_ensinosuperior\\_interna,755286/manifestacoes-em-todo-o-pais.shtml](https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/estudante/ensino_ensinosuperior/2019/05/16/ensino_ensinosuperior_interna,755286/manifestacoes-em-todo-o-pais.shtml)
- Babbie, E. (2013). *The practice of social research* (13th ed.). Cengage Learning.
- Barakat, S. R., Freitas, L. P., Boaventura, J. M. G., & MacLennan, M. L. F. (2016). Legitimidade: Uma análise de evolução do conceito na Teoria dos Stakeholders. *Revista de Ciências Da Administração*, 18(44), 66–80.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (5th ed.). Edições 70.
- Barreiro, A. E. A. (2017). A Ouvidoria universitária e sua contribuição para a ampliação do diálogo e a resolução dos conflitos. In A. J. Potestá, A. C. de A. Pfaffenseller, & A. S. de Oliveira (Eds.), *Ouvidoria no Brasil e seus Desafios: Olhares de norte a sul* (1st ed., pp. 137–144). Tribo da Ilha.
- Beuren, I. M., Gubiani, C. A., & Soares, M. (2013). Estratégias de legitimidade de Suchman evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas do setor elétrico. *Revista de Administração Pública*, 4(47), 849–875.
- Buck, T., Kirkham, R., & Thompson, B. (2011). *The ombudsman enterprise and administrative justice* (1st ed.). Ashgate Publishing Limited.
- Calado, C. L. de A. (2012). Ouvidorias universitárias no Brasil. In A. Fava, A. C. de Almeida, A. J. Podestá, & M. de F. V. Vilanova (Eds.), *Ouvidoria Universitária no Brasil: Vinte anos de experiência* (1st ed., pp. 127–155). Tribo da Ilha.
- Controladoria-Geral da União. (2019). *Manual de ouvidoria pública: Rumo ao sistema participativo*. Revisto, ampliado e atualizado pela Lei n.º 13.460 e Decreto n.º 9.492/2018 (No. 1; 1st ed.). Ascom: CGU. [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29959/14/manual\\_de\\_ouvidoria\\_publica.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29959/14/manual_de_ouvidoria_publica.pdf)
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Decreto n.º 9.492, de 05 de setembro de 2018 (2018) (testimony of Brasil. Diário Oficial da União). <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/09/2018&jornal=515&pagina=3>
- Deephouse, D. L., Bundy, J., Tost, L. P., & Suchman, M. (2017). Organizational legitimacy: Six key questions. In R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, & R. E. Meyer (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd ed., pp. 2–42). Sage Publications.
- Derakhshan, R., Mancini, M., & Turner, J. R. (2019). Community’s evaluation of organizational legitimacy: Formation and reconsideration. *International Journal of Project Management*, 37(1), 73–86. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.10.004>
- Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. *The Pacific Sociological Review*, 18(1), 122–136.
- Fank, O. L., & Beuren, I. M. (2010). Evidenciação das estratégias de legitimidade da tipologia

- de Suchman (1995) nos relatórios da administração da Petrobras. *Revista de Contabilidade e Organizações (RCO) – FEA-RP/USP*, 4(10), 25–47.
- Ferreira, A. M. (2017). *Estratégias de legitimidade da tipologia de Suchman: Análise dos relatórios de sustentabilidade da Samarco*. Universidade Federal de Goiás.
- Gill, C., Mullen, T., & Vivian, N. (2020). The managerial ombudsman. *The Modern Law Review*, 83(4), 1468-2230.12523. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12523>
- Hertogh, M., & Kirkham, R. (2018). The ombudsman and administrative justice: From promise to performance. In M. Hertogh & R. Kirkham (Eds.), *Research Handbook on the Ombudsman* (1st ed., p. 576). Edward Elgar. <https://doi.org/104337/9781786431257>.
- Karlsson-Vinkhuizen, S. I. (2016). Legitimacy. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook of Theories of Governance* (1st ed., pp. 194–204). Edward Elgar.
- King, B. G., & Whetten, D. A. (2008). Rethinking the Relationship Between Reputation and Legitimacy: A Social Actor Conceptualization. *Corporate Reputation Review*, 11(3), 192–207. <https://doi.org/10.1057/crr.2008.16>
- Kirkham, R. (2016). The Ombudsman, Tribunals and Administrative Justice Section: A 2020 vision for the ombudsman sector. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 38(1), 103–114. <https://doi.org/10.1080/09649069.2016.1145836>
- Kirkham, R., & Stuhmcke, A. (2020). The Common Law Theory and practice of the ombudsman/judiciary relationship. *Common Law World Review*, 49(1), 56–74. <https://doi.org/10.1177/1473779520904963>
- Levine-Finley, S., & Carter, F. J. S. (2010). Then and Now: Interviews with expert U.S. organizational ombudsmen. *Conflict Resolution Quarterly*, 28(2), 111–139. <https://doi.org/10.1002/crq.20016>
- Lyra, R. P. (2009). A Ouvidoria Pública e a Questão da Autonomia. In El. Pinto & R. P. Lyra (Eds.), *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil* (1st ed., pp. 19–56). Editora Universitária da UFPB.
- Lyra, R. P. (2016). Paradigmas de Ouvidoria Pública e Proposta de Mudança. In R. do A. Menezes & A. S. R. Cardoso (Eds.), *Ouvidoria Pública Brasileira: Reflexões, avanços e desafios*. (1st ed., pp. 103–132). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.
- Machado, F. R. de S., & Borges, C. F. (2017). Análise do Componente Ouvidoria na Implementação da Política de Participação no SUS no Estado do Rio de Janeiro. *Sociologias*, 19(44), 360–389. <https://doi.org/10.1590/15174522-019004421>
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). *Técnicas de Pesquisa: Planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados* (5th ed.). Atlas. [http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy\\_of\\_historia-i/historia-ii/china-e-india/view](http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india/view)
- Myers, L., & Witzler, L. (2014). Two Perspectives on Learning the Organizational Ombudsman Role. *Conflict Resolution Quarterly*, 31(4), 447–462. <https://doi.org/10.1002/crq.21096>
- O'Brien, N. (2015). What future for the ombudsman? *The Political Quarterly*, 86(1), 72–80. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12138>
- O'Donovan, G. (2000). *Legitimacy theory as an explanation for corporate environmental disclosures*. Victoria University of Technology.
- Oliveira, T. R., Oliveira, A. R. de, & Adorno, S. (2019). Legitimidade policial: Um modelo de mensuração. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 34(100), 1–25. <https://doi.org/10.1590/3410007/2019>
- Parsons, T. (2005). *The social system* (B. S. Turner (ed.); 2ª). Routledge - Taylor & Francis Group.
- Paula, A. P. P. de. (2007). *Por uma Nova Gestão Pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea* (Reimpressã). Editora FGV.
- Portaria n.º 581, de 9 de março de 2021 (2021) (testimony of Brasil. Controladoria-Geral da

União. Diário Oficial da União).  
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/03/2021&jornal=515&pagina=67>

- Reif, L. C. (2011). Transplantation and adaptation: The evolution of the human rights ombudsman. *Boston College Third World Law Journal*, 31(2), 269–310.
- Ribeiro, E. A. (2007). Bases da legitimidade democrática no Brasil: Adesão a valores e avaliação. *Opinião Pública*, 13(1), 74–96.
- Sacramento, J. M. C., & Schultz, G. (2018). Ensaio teórico-metodológico para estudo da legitimidade organizacional de pequenas organizações do varejo de alimentos. *Espacios*, 39(37), 12–28.
- Santos, T. C. B. dos. (2018). *Gestão da sustentabilidade para legitimidade organizacional frente às pressões dos stakeholders em uma cooperativa agropecuária do Oeste do Paraná*. Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.
- Vaujany, F.-X. de, Varlander, S. W., & Vaast, E. (2019). At the intersection of materiality, organizational legitimacy and institutional logics: A study of campus tours. In Francois-Xavier De Vaujany, A. Adrot, E. Boxenbaum, & B. Leca (Eds.), *Materiality in Institutions: Spaces, Embodiment and Technology in Management and Organization* (1st ed., pp. 183–218). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-97472-9\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-97472-9_7)
- Vergara, S. C. (2010). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* (12th ed.). Atlas.
- Vet Van Der, F. (2017). In the shadow of the ombudsman: Civil society and the struggle for an independent Human Rights Institution in St Petersburg, Russia. *Europe-Asia Studies*, 69(8), 1201–1221. <https://doi.org/10.1080/09668136.2017.1372732>
- Voltarelli, F. R. (2018). *Usinas hidroelétricas: A percepção dos gestores sobre as contribuições da divulgação voluntária para legitimidade organizacional*. Universidade do Oeste do Paraná.
- Weber, M. (2004). *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva* (2nd ed.). Editora Universidade de Brasília.
- Wille, A., & Bovens, M. (2020). Watching EU watchdogs assessing the accountability powers of the European Court of Auditors and the European Ombudsman. *Journal of European Integration*, 42, 1–24. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852229>
- Woodward, D. G., Edwards, P., & Birkin, F. (1996). Organizational legitimacy and stakeholder information provision. *British Journal of Management*, 7(4), 329–347.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). Sage Publications.