

Accountability e a ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão

O objetivo desta pesquisa foi identificar a percepção de accountability pelos usuários dos serviços da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA). Os mecanismos habituais de controle burocrático não têm sido suficientes para assegurar a eficiência dos serviços públicos no atendimento às crescentes demandas. Nas pesquisas sobre os serviços públicos, há lacunas de estudos que utilizem as manifestações dos usuários de ouvidoria, produzidas diretamente do contato com a Administração Pública. Considera-se que seja forma apropriada de mostrar a demanda real, levada pelo cidadão/usuário ao serviço de atendimento de uma organização pública como o Ministério Público. O trabalho foi realizado com a utilização da técnica de Análise de Conteúdo. Produziu-se pesquisa qualitativa, com recorte transversal e dados secundários, obtidos dos registros de manifestações dos usuários da Ouvidoria do MPMA, entre os anos 2016-2019. Na análise dos dados, usou-se os softwares WORDART e MAXQDA. O método indicou a eficiência da associação de termos vocalizados pelo cidadão e sugestões da linguagem para detectar e explicar demandas à gestão pública reconhecida pelo controle institucional, feito pelo TCU. O estudo contribuiu para mostrar que os usuários da ouvidoria apresentaram manifestações críticas quanto à gestão pública e foram úteis para o reconhecimento de fatores associados à accountability-control social, prestação de contas, transparência e participação social.

Palavras-chave: Serviço de ouvidoria do Ministério Público do estado do Maranhão; Accountability; Manifestação de usuários e respostas da ouvidoria.

Accountability and the Ombudsman's Office of the State of Maranhão

The objective of this research was to identify the perception of accountability by users of the services of the Ombudsman's Office of the State of Maranhão (MPMA). The usual mechanisms of bureaucratic control have not been sufficient to ensure the efficiency of public services in meeting the growing demands. In research on public services, there are gaps in studies that use the manifestations of ombudsman users, produced directly from contact with the Public Administration. It is considered to be an appropriate way to show the real demand, brought by the citizen/user to the service of a public organization such as the Public Prosecutor's Office. The work was carried out using the Content Analysis technique. Qualitative research was produced, with a cross-sectional cut and secondary data, obtained from the records of manifestations of users of the MPMA Ombudsman's Office, between the years 2016-2019. In the data analysis, the WORDART and MAXQDA softwares were used. The method indicated the efficiency of the association of terms vocalized by the citizen and suggestions of the language to detect and explain demands to public management recognized by institutional control, made by the TCU. The study contributed to show that the users of the ombudsman presented critical manifestations regarding public management and were useful for the recognition of factors associated with accountability-social control, accountability, transparency and social participation.

Keywords: Ombudsman service of the Public Ministry of the state of Maranhão; Accountability; Manifestation of users and responses from the ombudsman.

Topic: **Gestão Pública**

Received: **11/01/2022**

Approved: **03/03/2022**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Lindonjonson Gonçalves de Sousa 

Fucape Business School, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/8139541901411757>

<https://orcid.org/0000-0002-8870-0727>

lindonjonsonsousa@gmail.com

Arilda Magna Campagnaro Teixeira 

Fucape Business School, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/2865705161924839>

<https://orcid.org/0000-0002-7697-0439>

arilda@fucape.br



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2022.001.0018

Referencing this:

SOUSA, L. G.; TEIXEIRA, A. M. C.. Accountability e a ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.13, n.1, p.243-256, 2022. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2022.001.0018>

INTRODUÇÃO

Mesmo com as sucessivas reformas da administração pública no Brasil, os três níveis da administração pública e as diversas organizações públicas que compõem o Estado, ainda permanecem devedores de melhores serviços públicos. Crescem as cobranças por melhor desempenho, onde expectativas negadas integram o cotidiano da população que procura os serviços públicos (CUNHA, 2018; BASTOS et al., 2019).

Os mecanismos habituais de controle burocrático não têm sido suficientes para assegurar a eficiência dos serviços públicos no atendimento às crescentes demandas. A gestão pública se fecha e se distancia e as decisões dos agentes públicos são pouco compreensíveis pelo cidadão (AZEVEDO et al., 2019; VIDAL et al., 2020).

Nesse cenário, sobressaem-se os parâmetros universais, originados nas democracias modernas, que posicionam a *accountability*, como necessária à relação do Estado com o cidadão (KYOHAIWE, 2014). As estruturas de poder estatal devem ter interface permanente com o cidadão, para avaliação de desempenho e correção de distorções do exercício do poder.

Este artigo busca, no conteúdo das manifestações dos usuários da ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão, as expressões críticas forjadas em razão do descompasso entre o atendimento exigido pelo cidadão e o que é oferecido pela Administração Pública. Trata-se de escolha que visa possibilitar o retrato efetivo da relação cotidiana de quem faz as cobranças por melhorias nos serviços públicos e reconhecer, nas manifestações dos usuários, a inserção de termos relacionados à *accountability* nas expressões usadas pelo cidadão quando faz exigência à administração pública.

Nas pesquisas sobre os serviços públicos, há lacunas de estudos que utilizem as manifestações dos usuários de ouvidoria, produzidas diretamente do contato com a Administração Pública. Considera-se que seja forma apropriada de mostrar a demanda real, levada pelo cidadão/usuário ao serviço de atendimento de uma organização pública como o Ministério Público.

Neste estudo, a pergunta é: a partir das manifestações dos usuários dos serviços da ouvidoria, é possível reconhecer o exercício de *accountability* e as suas repercussões nas relações entre o cidadão e a administração pública, considerando sua associação com o controle social, prestação de contas, transparência e participação social?

Para encontrar respostas, o objetivo deste trabalho é interpretar as manifestações de usuários dos serviços da ouvidoria do MPMA, no sentido de identificar as expressões internalizadas pelos usuários ao usarem esses serviços. Em seguida, relacionar essas expressões para analisar as exigências de relações *accountability*, entre o cidadão a gestão pública.

As manifestações dos usuários da ouvidoria são veículos para a aprendizagem sobre tendências e habilidades de engajamento na sociedade. De acordo com Reese et al. (2020), essas manifestações trazem a experiência que pode sustentar a criação e a manutenção de valores comuns aos usuários. Impõe-se atualizar os conceitos relacionados à dimensão *accountability*, sobretudo diante das inovações necessárias, de

adaptação constante à sociedade conectada de usuários dos serviços públicos (ROCHA, 2016).

A realidade da atuação dos serviços de ouvidoria é o atendimento da população que, cada vez mais, incorpora hábitos que a torna portadora de consciência adaptativa, enxerga a estrutura que lhe reserva relações contraproducentes, atividades inúteis e conflitos judiciais, por situações básicas das necessidades do cotidiano. Os cidadãos tendem a buscar leituras factuais e tentam contornar pretensas soluções lineares, que burocratizam as respostas e adiam ou negam os resultados (WITTMANN et al., 2013).

Nessa ordem de ideias, faz-se necessário estudar a atuação de uma instituição pública, no sentido de tornar compreensível suas formas de expressão, tendo a perspectiva de seus usuários em um momento crítico, justamente quando se dirigem à instituição pelos meios acessíveis. Considera-se que a Ouvidoria do Ministério Público atua demandas relacionada a esta organização, bem como aos serviços públicos em geral, nos três níveis da administração pública (ARANHA et al., 2016).

As manifestações dos usuários possibilitam as condições suficientes para uma ruptura da opacidade dos negócios relacionados aos recursos públicos. Ao tempo em que trata de realidade atribuída às distorções na representação política, fatores culturais e históricos, as quais negam a *accountability*. Para afirmá-la, há os indicadores que se opõem à verticalização do relacionamento da gestão pública com o cidadão, posto nos termos suscitados pelas formulações teóricas que sustentam a evolução organizacional da maneira de prestar serviços públicos (MEDEIROS et al., 2019).

REVISÃO TEÓRICA

Concepção de ouvidoria pública

Nos últimos anos, as diversas áreas dos serviços públicos institucionalizam as suas ouvidorias, com propósito semelhante: receber demandas dos cidadãos, quanto aos assuntos gerais ou específicos de cada instituição pública. Em geral, as ouvidorias públicas são estruturadas para o diálogo, a mediação e a participação social. Trata-se de serviço com a finalidade da difusão das boas práticas no atendimento ao cidadão, quanto aos seus interesses diante da Administração Pública (MOURA et al., 2018).

A opção pela ouvidoria com o encargo de ser o canal do cidadão com o órgão ou instituição pública configura-se como uma imposição destinada à governança democrática na Administração Pública. Notadamente, um patamar necessário à construção dos padrões objetivos de prestação dos serviços públicos (MOURA et al., 2018).

A interlocução obrigatória com os usuários é uma inovação, quando estabelece a possibilidade do diálogo institucional com o cidadão. Trata-se de ruptura com os modelos e práticas tradicionais da administração pública, quando enseja o aprendizado com os usuários e comandos não verticalizados na comunicação institucional (VIDAL et al., 2020).

A ouvidoria do MPMA serve-se do formato das funções recolhidas na experiência administrativa das ouvidorias em processo de disseminação na Administração Pública do país e setorialmente nos MPs. Da mesma forma, as condições dos serviços de Ouvidoria foram estabelecidas com as medidas de controle da

atuação dos integrantes da Instituição (BAPTISTA, 2018).

A forma como o usuário se pronuncia ao MPMA é por: reclamação, sugestão, elogios e críticas (MARANHÃO, 2018). O cidadão pode protocolar a sua manifestação, acompanhá-la, complementá-la ou pedir o cancelamento pelos seguintes canais: telefone, *whatsapp*, internet, *e-mail*, *facebook*, *instagram*, *twitter*, correspondência ou comparecimento pessoal ou correspondência à sede do órgão na capital (MARANHÃO, 2018; CNMP, 2013).

Esses meios guardam evidentes simetrias com os dispositivos de comunicação informacional na sociedade atual, superando as restrições de tempos em que essa comunicação era limitada ao telefone e a presença do espaço físico de atendimento. Desse modo, há uma permanente transição de meios em razão das mudanças no contexto social da atuação institucional do Ministério Público (CAMARGO et al., 2019).

Funções da ouvidoria

A aproximação necessária entre a população e administração pública, suficiente e necessária para torná-la *accountability*, faz com que as funções da ouvidoria seja uma “estrutura genérica” (SENGE, 2017) que transcende a função mediadora (Tabela 1).

Tabela 1: tabela descritiva das funções da Ouvidoria.

Elementos	Descrição
Função mediadora	A função de “ouvir”, tomar conhecimento do que diz o usuário, subtraindo-o da prática de favores de agentes públicos/políticos. Produz à interferência e solução mediada, apoiando o cidadão/usuário na relação com a administração pública (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013).
Coprodução dos serviços públicos	A produção de bens e serviços públicos é feita com a proceduralização decorrente do cumprimento de normas legais e administrativas. Impõe-se a isso, a ambiência democrática, a esfera pública da participação do cidadão, que enseja exigências de legitimação, com o crivo da fiscalização (MATTIA; ZAPPELLINI, 2014).
Racionalidade	A ouvidoria é ferramenta de gestão e democracia, esfera pública de manifestação do cidadão, munido das diferentes racionalidades: substantiva e instrumental. As tomadas de decisões dos profissionais da Ouvidoria também secundadas na racionalidade, na ordenação dos fatos (OLIVEIRA, 2019).
Legitimação	Agilidade, informalidade e autonomia são características que conferem à ouvidoria a legitimação para funcionar como <i>ombudsman</i> da sociedade. Como <i>stakeholder</i> contribui para a construção de serviços públicos, com elementos de avaliação externa (LYRA, 2016).
Poder Social	Ao possibilitar o diálogo com administração pública, a ouvidoria capacita o cidadão a ser parte ativa no controle social da gestão pública, dando-lhe a influência direta sobre as decisões administrativas. Estabelece no processo de decisão a visibilidade dos destinatários dos serviços públicos. (QUINTÃO, 2019).
Alinhamento	Agregar valor público, construído em decorrência da atuação da ouvidoria, resulta em alinhamento entre a Administração Pública e sociedade, na medida em que admoesta aquela sobre as percepções e exigências desta. Cria na experiência do presente a necessária reordenação para o futuro (CASTRO, 2016).

Desse modo, há o teste organizacional permanente, quanto à capacidade de oferecer respostas e criar valor público nos serviços comunicacionais de interseção entre o MPMA e a população. A ouvidoria traz a perspectiva do usuário, sem as formalidades da relação processual. Busca proporcionar a compreensibilidade pelo cidadão, quanto ao que faz o MPMA (OLIVEIRA, 2019; GALLON et al., 2015).

Accountability: concepções gerais de accountability

Accountability vem das experiências decorrentes da relação entre as organizações e seu público e se estende às formas como o aparato estatal lida com os cidadãos. Trata-se de práticas solidificadas no cotidiano

das democracias avançadas. Esse fenômeno não acontece da mesma forma em democracias dos países do terceiro mundo. Nestes, as defasagens na cultura democrática são obstáculos à inclusão do cidadão nas decisões da gestão pública (NGUYEN et al., 2017).

A origem da *accountability* reside na experiência de relações igualitárias entre os cidadãos, que os fazem ter facilidades em construir propósitos comuns. Mas tornar isso realizável em democracias com defasagens nessas relações, a experiência é completamente outra. Na realidade, subsistem tensões cotidianas nos impasses em corrigir o distanciamento da gestão pública na relação com os destinatários dos serviços públicos, bem como as formas viáveis de controle do poder e das estruturas públicas que o cidadão tem diante de si (ROCHA, 2011).

Accountability, conceitualmente, carrega as formas de cobrança aos gestores quanto à prevalência do interesse público. Desde (CAMPOS, 1990) caminha pelo esforço da construção coletiva, quanto à legitimação do poder social em face do poder político; bem como as maneiras como a gestão pública a expressa ao cidadão (ARANHA et al., 2016; KIELING et al., 2021).

Os modelos teóricos que examinam a administração pública não são estruturados sobre uma concepção unificada de *accountability*. Têm em comum o reconhecimento das deficiências em internalizá-la. Mas, não afirmam os mecanismos que possibilitam a confiança do cidadão na gestão pública e nos serviços produzidos pela administração pública (ROCHA, 2011; BUTA et al., 2018).

A maneira de superar essa dificuldade é recolher, na construção teórica resultante da experiência do principal órgão de contas do país, a sustentação na unidade conceitual de controle da gestão pública. Assim, a busca pelo termo *accountability* nos julgamentos do TCU, nas 06 (seis) primeiras referências, mostram associações desse termo ao controle social, dever de prestar contas, transparência e participação social (BRASIL, 2020).

Dimensões da *accountability*

O controle social é a ferramenta *accountability* que torna todo agente público, qualquer que seja a sua função pública, passível de questionamentos pelos cidadãos. O controle social, que resulta do engajamento do cidadão ou grupo social, possibilita a emancipação política do cidadão. Favorece a realização da *accountability* por que corrige os conflitos de interesse entre o dever de servir à população e a sobreposição do interesse unicamente de manutenção do poder, dos desvios e da corrupção (MENDES et al., 2018; PEREIRA et al., 2019).

Ao mencionar *accountability* e controle social, o TCU considera que se trata de espaço de atuação da cidadania. Deve ser transversal nas atividades da administração pública. Decorre da necessidade de controle e fiscalização, além do controle institucional da corte de contas, como forma de prevenção e detecção da corrupção. Relaciona a *accountability* a termos como programas de integridade, controles internos, indicando formas de sua funcionalidade (TCU, 2020)

As decisões do TCU reiteram que a prestação de contas pelo agente público é uma exigência básica de desempenho em gestão pública. Tal condição dá-lhe usual associação com a *accountability*, quando

transcende a identificação com a tarefa de explicar a destinação dos recursos públicos à corte de contas (PORTULHAK et al., 2015).

Desta forma, não é conhecida a estrutura dialogal disponível ao cidadão na prestação de contas, que lhe atribua valor como experiência compartilhada. Essa realidade é que faz o cidadão procurar serviços da ouvidoria. Busca as formas de romper o afastamento das informações e do controle do gestor que o afeta mais diretamente (FAVRETO et al., 2016).

As condições objetivas de prestação de contas dificultam serem vistas como um vetor de *accountability*. Esses valores somente ocorrem sob a égide da compreensibilidade do conteúdo formal das decisões da gestão pública pelo cidadão. Desde (HALL, 2001) dados contábeis em prestações de contas são estudados, buscando-se formas de torná-los acessível ao cidadão. (GALLON et al., 2015).

A ouvidoria torna-se meio para o cidadão obter conhecimento sobre prestação de contas, sobre o aspecto que transcende ao sentido restrito, mas necessariamente relacionado a este, não apenas quanto aos serviços do Ministério Público, mas também dos serviços públicos em geral (KRIIGER et al., 2018).

A transparência evita que o cidadão seja dispensado de explicações sobre os resultados da Gestão Pública. Com isso, enfrenta a situação recorrente de negação da *accountability*: a assimetria informacional entre a gestão pública e o cidadão (SIQUEIRA et al., 2019).

O órgão de contas tem referenciado a transparência como associada à *accountability*. A estrutura de regras que condiciona a gestão pública deve resultar em dados compreensíveis ao cidadão, dando eficiência ao acompanhamento social dos atos de gestão. O tratamento de dados, que é fator dessa compreensibilidade, precede as informações destinadas ao cidadão, que este conheça os negócios e transações relacionados aos serviços públicos (TCU, 2020).

Os canais da ouvidoria atendem demandas relacionadas à participação social. Instrumenta e reconhece o cidadão como detentor da capacidade de mobilização em torno de causas e interesses públicos. Quando a população cobra a existência da prestação de serviços ou a qualidade da mesma, reclama de vulnerabilidades sociais e se define por seu interesse na efetiva prestação dos serviços públicos (TISDALL, 2017).

Trata-se de indicador de *accountability* que se consolida e se universaliza, em realidades diferentes, desde que aconteçam novas maneiras de reconhecer suas aplicações e a criação do seu valor social. O que, no entanto, prevalece é que os cidadãos são informados das decisões tomadas pelos agentes públicos, sem a efetividade da participação social. Daí o incremento da procura por serviços, como os prestados pela Ouvidoria, para superação dos obstáculos locais e assegurar essa efetividade (MICHELS et al., 2010).

Portanto, *accountability* é conceito guarda-chuva que se serve de uma “teia de mecanismos”, com definições específicas, espaço de aplicação institucional interdependentes com os demais, limitações temporais e condicionalidades que impedem sua plenitude. Mas não há um fator chave que não possa ser escamoteado, usado como formalidade ou ser ignorado, o que atrapalha o resultado: a boa gestão (ARANHA et al., 2016) (Figura 02).

Mostra-se que a *accountability* traz os indicadores de ruptura contra a invisibilidade das

representações sociais que reclamam da desestruturação das Políticas Públicas de correção das vulnerabilidades sociais. A ouvidoria se torna a estrutura pública mediadora nas reclamações, incertezas e falta de atenção diante de demandas da população; as quais estão expressas nas manifestações dos usuários, que necessitam de funcionalidades e maneiras de serem reconhecidas (PIRES, 2012).

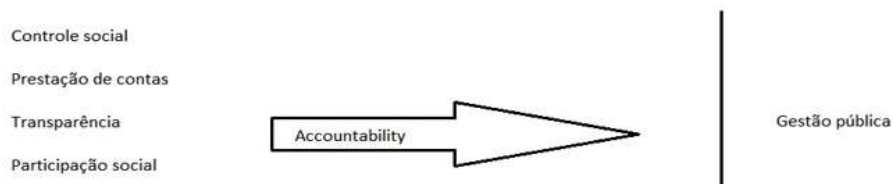


Figura 2: Descrição Accountability.

MATERIAIS E MÉTODOS

Este trabalho foi uma pesquisa qualitativa e exploratória com os dados secundários obtidos no Ministério Público do Estado do Maranhão. São dados da interação com a população, pelos canais da Ouvidoria, registradas como manifestações de usuários dos serviços da Ouvidoria, no período 2016-2019.

Tendo em vista que os fatos documentados (manifestações) pela instituição dispenderam consequências, foram consultados, além das manifestações dos usuários, a resposta da instituição dada em cada uma delas. Essa abordagem deu-se de maneira indutiva por que toma por base factual o que é declarado pelos usuários e o devolvido pela Ouvidoria. Toma-se o método hipotético-dedutivo, de forma secundária (PATIAS et al., 2019).

Para interpretar as manifestações dos usuários e as respostas da ouvidoria usou-se os *softwares WORDART e MAXQDA*, versões *on-line*, depois que se fez a transcrição manual dos registros consultados. Os textos de cada manifestação e das respostas foram resumidos, buscando-se não perder o sentido do que demandou o usuário. Daí procedeu-se à análise de conteúdo, quanto à presença dos fatores *accountability* para reconhecer sua percepção pelos usuários.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram coletados os dados constantes nos relatórios de atividades do Ministério Público Estadual, divulgados anualmente, no período 2016-2019. Esses relatórios trazem as informações sobre todos os órgãos que compõem a instituição, quanto ao atendimento ao público e outras informações (MARANHÃO, 2019).

Os relatórios de atividades do Ministério Público mostram o acesso de pessoas a todos os órgãos da instituição, como: convidados, demandantes, testemunhas, depoentes. Incluem os atendimentos pelos vários canais que passaram a ser disponibilizados à população, durante o período da pesquisa, com a institucionalização e ampliação da ouvidoria (MARANHÃO, 2019).

Além disso, realizou-se consultas aos relatórios Ouvidoria em números, com o demonstrativo de atendimento pelos canais do órgão, tramitação dos procedimentos, as respostas e as medidas tomadas em face às manifestações dos usuários. Esses relatórios são consolidados e divulgados anualmente. Há também o *disclosure*, com parciais trimestrais, quadrimestrais, semestrais (MPMA, 2019).

A partir desses dados, foi feito o levantamento com 2385 autos de manifestações de usuários da Ouvidoria, dos arquivos entregues, a pedido, pela Ouvidoria. Esses dados foram registrados, depois que passaram nos canais de interface dos usuários, no sistema digital SIMP, manuseado pela equipe da Ouvidoria.

Desses autos consultados, 767 tinham o teor completo das informações, desde as manifestações dos usuários, sua tramitação, até as respostas dadas pela Instituição a cada usuário. Esses dados foram dispostos em estatística descritiva, conforme abaixo (Quadro 1).

Quadro 1: Painéis de atendimento do MP

Painel A – Atendimento do Ministério Público

ANOS	2016	2017	2018	2019	TOTAL
	54170	52869	31205	32852	171096

Painel B – Distribuição dos tipos de manifestações à ouvidoria por ano.

Tipos de Demanda	Ano				Total	
	2016	2017	2018	2019	Total	(%)
Reclamação	357	2213	965	53	3588	15,18
Crítica	30	25	7	24	86	0,36
Sugestão	2	10	4	4	20	0,08
Elogios	7	1	0	18	26	0,11
Pedido de informação	175	566	181	278	1200	5,08
Representação	3789	0	5084	9847	18720	79,19
Totais	4360	2815	6241	10224	23640	100

Painel C – distribuição das manifestações pelos meios adotados pelos usuários

Mês de Recebimento	Ano				Total	
	2016	2017	2018	2019	Total	(%)
Pessoalmente	0	140	409	210	759	3,21
Formulário	324	600	825	1201	2950	12,48
DISQUE MP	312	494	1626	2436	4868	20,60
Correspondência	0	13	7	17	37	0,16
E-mail	470	163	863	1086	2582	10,92
Whatsapp	0	541	1560	3761	5862	24,80
Facebook	0	2	95	155	252	1,07
Instagram	0	0	18	26	44	0,19
Secretaria da Mulher da PR	2912	149	90	5	3156	13,35
Secretaria de DH da PR	49	478	573	1065	2165	9,16
DISQUE MA	293	203	2	0	498	2,11
Aplicativo CNOMP	0	0	75	0	75	0,32
Aplicativo MPMA cidadão	0	0	4	67	71	0,30
SIC	0	32	94	191	317	1,34
TOTAIS	4360	2815	6241	10220	23636	100,0

Painel D - distribuição das manifestações por assunto

Assuntos	Assuntos mais demandados				Total	
	2016	2017	2018	2019	TOTAL	(%)
Acessibilidade	0	59	27	14	100	0,47
Atuação do MP	41	70	66	92	269	1,27
Concurso Público	116	84	167	2016	583	2,75
Dúvidas Jurídicas	189	657	3443	6162	10451	49,36
Consumidor	110	23	41	64	238	1,12
Controle Externo da Atividade Policial	31	133	113	82	359	1,17
Crimes	2999	62	105	127	3293	15,55
Educação	71	79	134	170	454	2,14
Eleitoral	15	6	35	6	62	0,29
Execução Penal	11	33	27	6	77	0,36
Idoso	102	384	445	571	1502	7,09
Improbidade Administrativa	180	401	545	1100	2226	10,51
Infância e Juventude	197	142	109	570	1018	4,81
LAI	7	84	173	278	542	2,56
Meio Ambiente	130	92	110	181	513	2,42
Saúde	77	141	187	165	570	2,69
Violência Doméstica	0	59	29	7	95	0,45
Outros	81	306	188	200	775	3,66
TOTAIS	4069	2217	5430	9458	21174	100

Painel E – Distribuição dos processos consultados

Distribuição dos processos consultados
--

Ano	Total Consultados	Total com Informações	Porcentagem de processos com informações
2016	63	29	46,031%
2017	441	202	45,80%
2018	690	242	35,072%
2019	1191	320	26,86%
TOTAL DE PROCESSOS CONSULTADOS		2385	
PORCENTAGEM TOTAL DE PROCESSOS COM INFORMAÇÕES		33,24%	

Fonte: Adaptado de Maranhão (2020).

A perspectiva da mudança na forma de relacionamento com o cidadão reside na comparação entre os dados apresentados pela instituição como atendimento ao público e o atendimento da ouvidoria. Com isso, esta estrutura da instituição assume um protagonismo em acolher as manifestações dos usuários, ampliando as formas de comunicação, transcendendo as formas de lidar com o cidadão, conforme Figura 4.

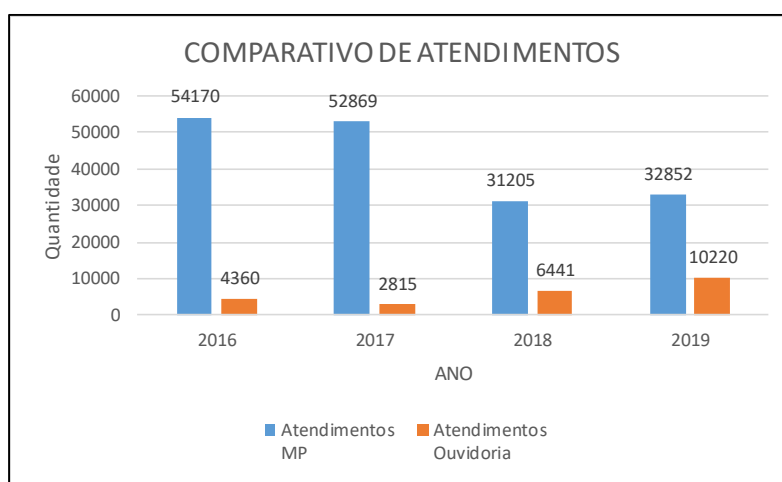


Figura 4: Comparativo de atendimentos. Fonte: Adaptado de Maranhão (2020).

Com isso, tem-se a demonstração numérica global da relação do Ministério Público com a população, no período 2016-2019. Do mesmo modo que mostra a ascensão da ouvidoria na interlocução com o cidadão, explica a inserção de instituições como a Defensoria Pública, que lida diretamente com demandas que resultam das precariedades sociais, substituindo o Ministério Público no atendimento de parte do segmento da população mais dependente dos serviços público.

Para responder ao problema da pesquisa e cumprir seu objetivo, acessou-se os textos lançados nas manifestações dos usuários da ouvidoria. A sequência é como os autos das manifestações foram dispostas pela equipe da ouvidoria, considerando o ano da entrada de cada demanda, percorrendo-se o banco de dados disponibilizados, em todos os anos do recorte da pesquisa.

Da leitura, passou-se às transcrições dos textos das manifestações. Destas fez-se o resumo de cada fato relatado. As expressões colhidas foram suficientes para ter fidelidade ao teor original, sem identificar o reclamante e nem a numeração dada à manifestação. O resumo evita termos discursivos que nada acrescentam ao texto (BARDIN, 2016).

Os termos usados pelos usuários nas manifestações são os códigos linguísticos da comunicação com a organização. Apresentam o universo léxico praticado pelo cidadão, pelos quais recorrem à instituição que recebe as demandas, na expectativa de solução (CRESWELL, 2010). Desse modo, forma-se a nuvem de palavras por meio do uso do *software* WORDART. Assim, as palavras usadas nas manifestações dos usuários

estão presentes na Figura 05.



Figura 5: Manifestações dos usuários.

Essa codificação possibilita a análise lexical do texto ao recolher as palavras indicadas no parâmetro teórico da dissertação. Se estão presentes ou não no material pesquisado, usando o *wordart* como ferramenta auxiliar, no passo anterior à categorização que adiante se segue (BARDIN, 2016).

Do universo de termos contidos nas manifestações foram escolhidas 106 palavras, por conta de terem mais repetições, a partir de simulações sobre uma significativa quantidade. Toma-se como pressuposto a observação de que esses termos traduzem a realidade de cada usuário e o que o impulsiona a buscar os serviços da ouvidoria. Em decorrência disso, fez-se a classificação, segundo os fatores relacionados à *accountability*, no padrão teórico da pesquisa (THROCKMORTON et al., 2015).

Com uso do *software* MAXQDA, colheu-se também a frequência de cada palavra. Daí chega-se à classificação das palavras usadas, dando-lhe os significados relacionados ao objetivo da dissertação (CRESWELL, 2010) (Tabela 6).

Com esses resultados, impõe-se a inferência quanto à percepção dos usuários sobre o código que traduz, dimensiona e expande a *accountability*. Para isso, explica-se os códigos abstraídos das manifestações, que estão absorvidos no cotidiano, para explicar a significação, o conseqüente da comunicação dos usuários com a ouvidoria (BARDIN, 2016).

Os dados evidenciam que a ouvidoria se mostrou, no período da pesquisa, como estrutura de interface da população com o Ministério Público. O crescimento das manifestações dos usuários, nos dados numéricos é um indicador suficiente, especialmente o aumento em relação ao ano de 2019.

A preponderância da manifestação denominada representação (79,19%), por expressar as cobranças dos usuários, é uma evidência de que, embora não haja a menção à *accountability*: o controle social, a prestação de contas, a participação social e a transparência são termos percebidos pelos usuários como parâmetros de qualidade e desempenho da gestão pública.

O aumento da utilização (preferido por 24,80%) do *whatsapp* como meio de manifestação indica a necessidade de oferecer inovações, em termos de ferramentas disponíveis à população. Essas inovações devem se harmonizar com os meios que possibilitem o anonimato do manifestante, usado desde o início da

estruturação dos serviços, como o disque MP (preferido por 20,60%), que continua em crescente uso.

Tabela 6: Formas codificadas.

Categorização	Formas Codificadas/frequência
Controle social	Irregularidade (342), delegacia (15), serviços (21), público (137), servidor (39), gestão (5), instituição (8), ouvidoria (120), ministério (94), fornecimento (9), manutenção (12), saúde (51), secretaria (28), municipal (77), transporte (18), pagamento (22), pregão (19), presencial (13), edital (12), licitatório (19), administração (13), policiais (8), veículos (7), fornecimento (9). Descumprimento (8), professores (8), merenda (5), prática (26), salário (1), anônima (21), ilegal (15), exame (12), pública (38), ensino (96). Ilícito (169), representação (15), providências (68), lesivo (25), nomeação (6). Denúncia (171), medidas (42), ação (659).
Prestação de contas	Resolvido (9), instaurada (16), solucionado (14), apuração (132), tramitação (18), investigação (6), inquérito (28), firmado (9), realizado (20), processo (34), denúncia (171), irregularidade (342), expedida (5), constatada (221), recomendação (5), adotadas (30), ajuizada (8), resolução (6), detectada (7), firmado (9), autuada (43), ação (659), não (418)
Transparência	Ausência (18), médico (12), cargo (31), pagamento (22), hospital (28), transparência (13), acesso (7), municipal (77), portal (12), informação (16), delegacia (15), estado (30), câmara (20).
Participação social	Noticiando (18), idosos (14), filhos (8), abusada (6), estuprada (0), mulher (16), social (32), deficiência (33), vítima (31), esposa (6), agressão (17), negligenciada (8), situação (154), doméstica (10), violência (23), demandante (10), crime (25), denúncia (171), problema (28), rua (23), cidade (70), direito (68), risco (14), cometidos (6), vulnerabilidade (27), água (11), falta (18), sofrendo (7). Portadora (8), familiares (5), mental (16), suposta (103), violação (13), psicologicamente (11), especial (32) necessidades (2). Tratamento (8), inspeção (9), atendimento (20), averiguar (13), acompanhamento (15), manutenção (12), construção (9), fiscalizar (6).

Quanto aos assuntos das demandas dos usuários, a amostra trouxe número alto de ocorrências com termos relacionados a vulnerabilidades sociais. Isto se deve aos cuidados dos promotores de justiça, dessa área de atuação, em informar à ouvidoria, de forma analítica, as providências tomadas, o que resultou em mais presença nas manifestações, por conta do conteúdo completo nas respostas.

Os números que apontam o crescimento do assunto improbidade administrativa (10,59%), dobrando ano a ano, abrangem as representações dos usuários em relação a irregularidades administrativas nas comunidades em que vivem. Trata-se de evidência da percepção dos fatores relacionados à *accountability*, mediante a constatação das deficiências da gestão pública e dificuldades em apresentar resultados na aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, a nuvem de palavras retiradas do material pesquisado e resumido, trazem as 4 codificações: participação social, prestação de contas, controle social e transparência. Mostram que são termos reconhecidos nas manifestações.

Conclui-se também que o sentido original do termo ou o que se aproxima de uma tradução, conforme (CAMPOS, 1990) no esboço teórico do termo *accountability*, está presente nas manifestações dos usuários da ouvidoria. Os termos vazados no controle da administração pública pelo TCU são reconhecidos pelo cidadão que usa os serviços públicos e tem na ouvidoria o meio de expressar a insatisfação, que resulta da insuficiência de desempenho verificada pela corte de contas.

Neste aspecto, é forçoso evidenciar a superação das barreiras apontadas por (KYOHAIWE, 2014). Isto é assim porque os cidadãos afetados por decisões administrativas, reconhecem as formas de participação no que é decidido; bem como buscam os mecanismos de controle social e prestação de contas.

A compreensibilidade constituída na absorção cotidiana de termos indicadores de *accountability* é um avanço evidente. Há o caminho aberto no sentido da expansão da experiência universal das relações igualitárias e simétricas entre o cidadão e os agentes públicos que tomam decisões (GHOUDOUSI et al., 2016).

O fortalecimento da *accountability* na relação cotidiana da administração pública com o cidadão tem na ouvidoria relevante função mediadora, quando reconhece o poder social, ensejando novas racionalidades administrativas. O trabalho eficiente da ouvidoria está na ordem de ideias que conduzem à coprodução dos serviços públicos. Desse modo, a abrangência da comunicação com o cidadão constitui-se em um dos fundamentos da qualidade da gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público deve ter, na comunicação com os usuários, o aprendizado necessário para lidar com a população. Com isso, devem ser corrigidas as formas mecanicistas e hierarquizadas de lidar com o cidadão. Nestas, servem-se encaminhamentos de providências, sem que as respostas tenham a necessária compreensibilidade.

Os relatórios da ouvidoria podem ser analíticos sobre as demandas e não apenas de quantificação numérica. Isso atende à transparência ativa, na medida em que o cidadão terá a disponibilidade, em *disclosure* periódico, de conteúdo explicativo sobre a atuação dos serviços da ouvidoria, possibilitando o compartilhamento do valor público evidenciado na interface com a população.

Há necessidade de padronização das respostas dos integrantes da instituição, dadas à ouvidoria. As manifestações que não foram aproveitadas na amostra se deram porque não havia conteúdo completo nelas. Além disso, o dever de fundamentar as respostas é dever funcional de transparência.

Há necessidade de uma agenda de pesquisas futuras sobre *accountability* na gestão pública. Pesquisas que buscam a integração da sociedade e suas demandas às decisões do setor público. Professores, pesquisadores e as próprias instituições necessitam elaborar e aplicar novas técnicas, no sentido da transformação das gestões locais, diante do contexto internacional.

Pesquisas qualitativas, mediante o uso de outras metodologias, podem se tornar fatores de evolução no estudo do tema. Não apenas com o escopo acadêmico, mas também seja para reformular/influenciar o aspecto gerencial da complexa estrutura administrativa de país um continental, com realidades tão diversificadas, quanto distante umas das outras.

REFERÊNCIAS

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F.. **Instituições de accountability no Brasil**: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. Brasília: ENAP, 2016.

AZEVEDO, T. K. G. N.; LEITÃO, C. R. S.; CALLADO, A. A. C.. Functions of municipal comptroller offices: a study among city halls from Pernambuco State. **Administration & Public Management Review**, n.32, 2019. DOI: <https://doi.org/10.24818/amp/2019.32-10>

BAPTISTA, R. C. M.. O processamento de demandas anônimas e sigilosas nas ouvidorias dos Ministérios Públicos: o caso da ouvidoria do Parquet maranhense. **Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público**, v.21, n.1, p.127-143, 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.

BASTOS, L. M.G.; SILVA, E. N.. Public Management and Governance a partir da Plataforma Web of Science: Análise bibliométrica sobre a temática. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.10, n.3, p.1-10, 2019. DOI: <https://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2019.003.0001>

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V.. accountability nos atos da administração pública federal. **Revista Pretexto**, p.46-62, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21714/pretexto.v19i4.5715>

BRASIL. **Acórdão**. Brasília: TCU 2020.

CAMARGO, A. C.; MIRANDA, G. V.; MAGNONI, A. F.. Convergência midiá-tica e cultura participativa: a

possibilidade de novas relações entre os agentes sociais no campo da comunicação e as novas tecnologias.

Disertaciones: Anuario electrónico de estudios en Comunicación Social, v.12, n.1, p.75-87, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/disertaciones/a.6071>

CAMPOS, A. M.. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Brazilian Journal of Public Administration**, v.24, n.2, p.30-50, 1990.

CASTRO, F.. **A necessidade de alinhamento entre governança corporativa, gestão de riscos e controles internos administrativos para se atingir os objetivos e resultados, agregando valor público**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Administração) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 95, de 22 de maio de 2013**. Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. Brasília: DOU, 2013.

CRESWELL, J. W.. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Penso, 2010.

CUNHA, C. G. S.. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, v.1, n.12, p.27-57, 2018.

FAVRETO, E. K.; ALVES, F. S.; SILVA, J. C. S.; MELO, M. T.. Contabilidade aplicada ao setor público: uma análise da prestação de contas como instrumento de autoavaliação institucional. **Revista Ambiente: Gestão e Desenvolvimento**, v.9, n.2, p.40-57, 2016. DOI: <https://doi.org/10.24979/33>

GALLON, A. V.; TREVISAN, R.; PFITSCHER, E. D.; LIMONGI, B.. A compreensibilidade dos cidadãos de um município gaúcho acerca dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal publicados nos jornais. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v.16, n.1, p.79-96, 2011.

GHODOUSI, M.; ALESHEIKH, A. A.; SAEIDIAN, B. Analyzing public participant data to evaluate citizen satisfaction and to prioritize their needs via K-means, FCM and ICA. **Cities**, v.55, p.70-81, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.03.015>

HAZAN, A.; CAMPOS, L. V.; GUIMARÃES, S. M.; LIMA, N. R. W.. Reconstrução dos conhecimentos sobre pesca acidental de tartarugas marinhas. **Brazilian Journal of Development**, v.6, n.5, p.31217-31233, 2020. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv6n5-543>

KIELING, A. P.; SOUZA, M. J.; LYRA, F.; BOEING, R.. The Bittersweet Truth: Corporate Social Responsibility in Online Communication Between a Coffee Company and its Customers. **Brazilian Business Review**, v.18, n.2, p.160-176, 2021. DOI: <https://doi.org/10.15728/bbr.2021.18.2.3>

KRIIGER, C. C. P.; ANDRADE, E. P.; SILVA, A. M.; MOURÃO, C. O.; PIZZOL, R. M.; LIMA, S. T. P.. Desafios à implantação de modelos de gestão por competências no setor público federal: o caso de uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público**, v.69, n.3, p.707-740, 2018. DOI:

<https://doi.org/10.21874/rsp.v69i3.1674>

KYOHAIWE, S.. Local democracy and public accountability in Uganda: The need for organisational learning. **Commonwealth Journal of Local Governance**, v.15, n.1, p.86-103, 2014. DOI: <https://doi.org/10.5130/cjlg.v0i0.406>

LYRA, R.. Paradigmas da ouvidoria pública e proposta de mudança. In: CARDOSO, A. S. R.; MENEZES, R. A.. **Ouidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2016.

MARANHÃO. **Relatório de atividades 2017**. São Luís: MPMA, 2018.

MARANHÃO. **Relatório de atividades 2018**. São Luís: MPMA, 2019.

MATTIA, C.; ZAPPELLINI, M. B.. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. **Cadernos EBAPE. BR**, v.12, n.3, p.573-589, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395114417>

MEDEIROS, J. C. E.; DEMO, G.; FARIAS, R. A. S.; DE SOUZA, L. G.; FRANÇA, J. B.. Gestão do relacionamento com o cidadão: Revisão Bibliométrica da Produção Científica. **Perspectivas Contemporâneas**, v.14, n.2, p.168-187, 2019.

MENDES, P. C. de M.; NIYAMA, J. K.; SILVA, C. A. T.. The Perception of Auditors in the Measurement of Instruments Financial Institutions at Fair Value in Financial Institutions. **Brazilian Business Review**, v.15, n.4, p.363-381, 2018. DOI: <https://doi.org/10.15728/bbr.2018.15.4.4>

MICHELS, A.; DE GRAAF, L. Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. **Local Government Studies**, v. 36, n. 4, p. 477-491, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>

MOURA, E. A. C.; ANDRADE, E. S.. Controle social, transparência administrativa e ouvidorias públicas. **Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público**, v.1, n.1, p. 177-195, 2018.

NGUYEN, T. V.; BACH, T. N.; LE, T. Q.; LE, C. Q.. Local governance, corruption, and public service quality: evidence from a national survey in Vietnam. **International Journal of Public Sector Management**, v.30, n.2, p.137-153, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2016-0128>

OLIVEIRA, D. D.. Disseminando conceitos de ouvidoria utilizando a metodologia "aprender fazendo". **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, v.2, n.2, p.131-138, 2019. DOI: <https://doi.org/10.37814/2594-5068.2019v2.p131-138>

PATIAS, N. D.; HOHENDORFF, J.. Critérios de qualidade para artigos de pesquisa qualitativa. **Psicologia em estudo**, v.24, n.1, p.1-14, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4025/psicoestud.v24i0.43536>

PEIXOTO, S. F.; MARSIGLIA, R. M. G.; MORRONE, L. C.. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. **Saúde e Sociedade**, v.22, p.785-794, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000300012>

PEREIRA, I. P.; CHAI, C. G.; LOYOLA, C. M. D.; FELIPE, I. M. A.;

PACHECO, M. A. B.; DIAS, R. S.. O Ministério Público e o controle social no Sistema Único de Saúde: uma revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.24, p.1767-1776, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018245.16552017>

PIRES, R. R. C.. Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re) produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v.1, n.13, p.7-13, 2012.

PORTULHAK, H.; DELAY, A. J.; PACHECO, V.. Prestação de Contas por Entidades do Terceiro Setor e seus Impactos na Obtenção de Recursos: um Olhar Sobre o Comportamento dos Doadores Individuais. **Pensar Contábil**, v.14, n.55, p.56-64, 2015.

QUINTÃO, T. T.. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, v.70, n.2, p.297-324, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3382>

REESE, S.. Taking the learning organization mainstream and beyond the organizational level: An interview with Peter Senge. **The Learning Organization**, v.27, n.1, p.6-16, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1108/TLO-09-2019-0136>

ROCHA, A. C.. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Journal of Accounting, Management and Governance**, v.14, n.2, 2011.

SENGE, P. M.. **A Quinta Disciplina: arte e prática da organização que aprende**. Rio de Janeiro: Best seller, 2017.

SIQUEIRA, D.; OLIVEIRA, V. Transparência ativa como pilar de efetivação do governo aberto e fortalecimento do poder local. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 15. **Anais**. Santa Cruz: UNISC, 2019.

THROCKMORTON, C. S.; MAYEW, W. J.; VENKATACHALAM, M.; COLLINS, L. M.. Financial fraud detection using vocal, linguistic and financial cues. **Decision Support Systems**, v.74, p.78-87, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.dss.2015.04.006>

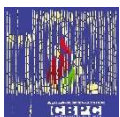
TISDALL, E. K. M.. Conceptualising children and young people's participation: Examining vulnerability, social accountability and co-production. **The International Journal of Human Rights**, v.21, n.1, p.59-75, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1248125>

VIDAL, D. S. M.; ROCHA, S. R. P.. A compreensão de accountability nas rotinas organizacionais de controles internos. **Revista Ciências Administrativas**, v.26, n.1, p.1-15, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2020.8095>

WITTMANN, M. L.; LÜBECK, R. M.; NELSON, V. M.. Uma visão não-linear sobre estratégia empresarial pelo prisma da complexidade. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v.7, n.4, p.117-135, 2013. DOI: <https://doi.org/10.12712/rpca.v7i4.288>

Os autores detêm os direitos autorais de sua obra publicada. A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detêm os direitos materiais dos trabalhos publicados (obras, artigos etc.). Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas ou digitais sob coordenação da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.

Todas as obras (artigos) publicadas serão tokenizadas, ou seja, terão um NFT equivalente armazenado e comercializado livremente na rede OpenSea (https://opensea.io/HUB_CBPC), onde a CBPC irá operacionalizar a transferência dos direitos materiais das publicações para os próprios autores ou quaisquer interessados em adquiri-los e fazer o uso que lhe for de interesse.



Os direitos comerciais deste artigo podem ser adquiridos pelos autores ou quaisquer interessados através da aquisição, para posterior comercialização ou guarda, do NFT (Non-Fungible Token) equivalente através do seguinte link na OpenSea (Ethereum).

The commercial rights of this article can be acquired by the authors or any interested parties through the acquisition, for later commercialization or storage, of the equivalent NFT (Non-Fungible Token) through the following link on OpenSea (Ethereum).



<https://opensea.io/assets/ethereum/0x495f947276749ce646f68ac8c248420045cb7b5e/44951876800440915849902480545070078646674086961356520679561157591098057555969/>