

FACULDADE LABORO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

PRISCILLA MARIA FERREIRA COSTA

**A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO
DEMOCRÁTICA: estudo de caso**

São Luís
2017

PRISCILLA MARIA FERREIRA COSTA

**A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO
DEMOCRÁTICA: estudo de caso**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Especialização em Gestão Pública, da
Faculdade Laboro, para obtenção do título de
Especialista.

Orientadora: Prof.(a). Msc. Leonor Viana de Oliveira
Ribeiro

São Luís
2017

Costa, Priscilla Maria Ferreira

A atuação da ouvidoria como instrumento de participação democrática: estudo de caso / Priscilla Maria Ferreira Costa -. São Luís, 2017.

Impresso por computador (fotocópia)

23 f.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Faculdade LABORO como requisito para obtenção de Título de Especialista. -. 2017.

Orientadora: Profa. Ma. Leonor Viana de Oliveira Ribeiro

1. Participação Democrática. 2. Gestão Institucional. 3. Ouvidoria. I. Título.

CDU: 614.2

PRISCILLA MARIA FERREIRA COSTA

**A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO
DEMOCRÁTICA: estudo de caso**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Especialização em Gestão Pública, da
Faculdade Laboro, para obtenção do título de
Especialista.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Leonor Viana de Oliveira Ribeiro
Mestre em História Ensino e Narrativas - UEMA.

1º Examinador

2º Examinador

A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: estudo de caso

PRISCILLA MARIA FERREIRA COSTA¹

RESUMO

Este trabalho teve a finalidade de investigar a atuação da Ouvidoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) no período de 2013 a 2016 enquanto instrumento de participação democrática. Para tanto, foi realizado um estudo exploratório e uma pesquisa de campo através do procedimento técnico estudo de caso por meio de levantamentos bibliográfico e documental. Como resultado, observou-se que a ouvidoria do IFMA exerce um papel importante para a instituição, ao fornecer informações pertinentes que orientam as políticas institucionais, e para a sociedade em geral permitindo que a opinião dos cidadãos intervenha nas decisões dos gestores.

Palavras-chave: Participação Democrática. Gestão Institucional. Ouvidoria.

THE PERFORMANCE OF THE OVERSEAS AS AN INSTRUMENT OF DEMOCRATIC PARTICIPATION: a case study

ABSTRACT

The purpose of this study was to investigate the role of the Ombudsman in the Federal Institute of Education, Science and Technology of Maranhão (IFMA), from 2013 to 2016, as an instrument of democratic participation. To do so, it was practiced, through the technical procedure of case study, an exploratory study by means of bibliographical and documentary surveys. As results, it has been observed that IFMA's ombudsman plays an important role both for the institution, by providing relevant information that guides the institution's policies, and for society at large by allowing the opinion of citizens to intervene in the decisions of managers.

Keywords: Democratic Participation, Institutional Management, Ombudsman.

¹ Especialização em Gestão Pública pela Faculdade Laboro, 2017.

1 INTRODUÇÃO

As organizações públicas e privadas vêm lutando para o estabelecimento de um bom relacionamento com os seus usuários. Nesse contexto, as ouvidorias se tornaram um instrumento importante atuando como um canal direto de comunicação entre as instituições e o seu público.

Na gestão pública, a ouvidoria atua em prol da democracia uma vez que funciona como instrumento da participação e do controle social reforçando os aspectos da cidadania. Barreiro, Passone e Peres apud Biagini (2016, p.6) destacam que “o instituto da ouvidoria tem sido distinguido por ter uma identidade particular, já que a imparcialidade, a transformação social e o desenvolvimento da cidadania fazem parte da sua atuação”.

No momento em que o usuário expõe a sua opinião sobre a gestão pública, ele está exercendo a cidadania. Observa-se, portanto, que a ouvidoria pública é um instrumento que permite a melhoria dos serviços prestados pelo poder público ao mesmo tempo que legitima a democracia.

Este estudo tem como objetivo geral investigar a participação democrática da Ouvidoria do IFMA no período de 2013 a 2016, buscando responder o seguinte problema: qual a atuação da Ouvidoria do IFMA como instrumento de gestão democrática nessa instituição?

Este trabalho possui uma temática de alta relevância social, uma vez que visa tanto estudar a atuação das ouvidorias públicas enquanto instrumento de participação democrática quanto realizar um estudo de caso em uma instituição pública de ensino que atua no Estado do Maranhão.

Sendo assim, o presente artigo em um primeiro momento apresenta um panorama geral sobre a ouvidoria pública no Brasil, a origem das ouvidorias e as formas de participação social, onde são tratados conceitos básicos. Para tanto, foram utilizados principalmente os seguintes autores: Helga Maria Saboia Bezerra, Juliana Cruz Alves, Liane Biagini, Rubens Pinto Lyra, Sueli Francisca de Almeida Leão e publicações do Governo Federal. Em um segundo momento, apresenta-se o percurso utilizado para a realização da pesquisa construindo-se, assim, a metodologia a partir da visão dos

seguintes autores: Antônio Carlos Gil e Sylvia Constant Vergara. Posteriormente, expõe-se os resultados e as discussões e por fim as considerações finais.

2 A OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL

A ouvidoria pública vem sendo considerada como um instrumento de gestão que reforça as características da democracia participativa. A administração pública brasileira moderna tem vislumbrado uma boa governança através da legitimação da sua atuação assegurando a participação do cidadão por meio da oferta de canais de comunicação. Busca-se, dessa forma, uma prestação de serviço de qualidade, promovendo o exercício da cidadania a partir do acesso à informação e da participação social.

Vismona (2005, p.49) afirma que a ouvidoria brasileira apesar de ser inspirada no perfil do *ombudsman* clássico, em seu pouco tempo de existência, adquiriu personalidade própria, evoluindo conforme a diversidade cultural e regional apresentando-se como um modelo de recepção ao cidadão comum, simples, original, não burocrático e de fácil acessibilidade. É importante ressaltar algumas diferenças entre o *ombudsman* e o ouvidor.

(...) o ouvidor tem uma ação voltada para o mérito administrativo, preocupada com a eficácia da Administração Pública observando se ela está agindo com justiça, promovendo os direitos do cidadão. Exerce muito mais um controle interno em relação à instituição em que atua. Já a prerrogativa essencial do *ombudsman* é o controle de legalidade, que é, para o ouvidor brasileiro 'uma atribuição subsidiária, restrita a investigações preliminares, cabendo à administração promover, quando solicitada sindicâncias e inquéritos administrativos". (LYRA apud LEÃO, 2007, p.33)

Além disso, na maior parte dos países que consagra o *ombudsman* o titular atua nos órgãos com absoluta autonomia em relação às demais autoridades. No Brasil, o cargo de ouvidor é geralmente do tipo demissível *ad nutum*, ou seja, de livre nomeação e exoneração, sendo escolhido pelo gestor máximo da instituição que fiscaliza, o que torna essa autonomia questionável. (LYRA apud LEÃO, 2007, p.33)

Conforme Oliveira apud Leão (2007, p.37) as diferenças entre o *ombudsman* clássico e as ouvidorias brasileiras não impedem que ambos modelos alcancem os objetivos pelos quais foram criados, tais como "o de inserir na Administração Pública as

demandas do cidadão informal e expedido; de sanar as incorreções da administração através das reclamações individuais ou coletivas e da fiscalização popular”. Dessa forma, o imprescindível é garantir a participação do cidadão no contexto da gestão pública de maneira mais eficiente.

A primeira cidade brasileira a instituir seu ouvidor municipal foi Curitiba, do estado do Paraná. Essa primeira experiência no país resulta do movimento pela redemocratização em meados do ano de 1980.

A implantação da Ouvidorias Públicas no Brasil ocorreu, não por uma imposição constitucional, como nos demais países, mas pela iniciativa de alguns gestores públicos. Iniciou-se a partir de 1986, quando foi criada a primeira ouvidoria no Brasil, em Curitiba, com caráter de projeto-piloto para verificar a adequação da instituição à realidade brasileira. (LEÃO, 2007, p.36)

Segundo Gomes apud Leão (2007, p.36) a ouvidoria de Curitiba não teve continuidade devido a uma crise entre os Poderes Executivo e Legislativo que culminou com a retirada do projeto de institucionalização que fora encaminhado à Câmara Municipal. Conforme aponta Vismona (2005, p.50), durante a Constituinte, em 1988, debateu-se a possibilidade de implantação do ombudsman brasileiro, entretanto essa proposta não foi aceita. As competências que seriam do ouvidor foram atribuídas ao Ministério Público.

Bezerra (2010, p.67) afirma que, após a Promulgação da Constituição Federal Brasileira em 1988, “ficaram nas mãos do Ministério Público as funções que se queria como o Defensor do Povo”. Para a autora (2010, p.67), “decidia-se por um controle sujeito ao corporativismo, em lugar de um externo e isento de interesse de classe”. Portanto, a ouvidoria pública brasileira ainda não consegue se instituir nesse período.

Em 1992 a Lei nº 8.490, de 18 de novembro de 1992, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios Públicos e dá outras providências, institui a Ouvidoria Geral da República vinculada ao Ministério da Justiça. Conforme Leão (2007, p.35) ela foi criada com a finalidade de centralizar a troca de informações entre os cidadãos e os órgãos da administração pública federal. Entretanto essa centralização não foi efetivada pois houve a criação de diversas ouvidorias em vários órgãos do Governo Federal.

Ainda segundo Leão (2007, p.35), em 2003, a Ouvidoria Geral da República foi transferida para a Controladoria-Geral da União sob a denominação de Ouvidoria

Geral da União que atua incentivando a implementação de ouvidorias públicas nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Brasil (2012, p. 30-32) classifica as manifestações recebidas pelas ouvidorias públicas da administração pública federal da seguinte forma: sugestão (proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal); elogio (demonstração, reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido); solicitação (a requerimento de adoção de providência por parte da Administração); reclamação (demonstração de insatisfação relativa a serviço público); e denúncias (comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo).

Em 2012 a lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação que regula o acesso a informações conforme o inciso XXXIII do artigo 5º, o inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal de 1988. Essa norma jurídica versa sobre a garantia do direito constitucional de acesso às informações públicas, criando mecanismos que permitem ao cidadão o recebimento de informações de órgãos e entidades públicos. Essa norma é um importante instrumento na atuação das ouvidorias públicas brasileiras.

A aprovação da Lei de Acesso à Informação estimula uma mudança de cultura administrativa, em que cada processo administrativo pode ser transformado em um processo de comunicação. Para as ouvidorias, a Lei trouxe uma janela de oportunidades, que impulsiona um processo, já em andamento, de integração e de uma maior uniformização de processos e procedimentos. (BRASIL, 2012, p.10)

Nota-se, diante do histórico apresentado, que a ouvidoria pública brasileira atua em prol da validação da democracia, no aprimoramento da gestão pública e na defesa dos direitos do cidadão. Trata-se, pois, de um canal de participação social e instrumento de gestão que busca a garantia do exercício da cidadania, podendo ser manifestada de várias formas, como denúncias, elogios, reclamações, solicitações, pedidos de informação e sugestões.

Nesse sentido, Brasil (2012, p.7) estabelece que:

Ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados [...]. A ouvidoria não é apenas um instrumento ou mesmo um canal entre o cidadão e a Administração Pública. Trata-se de uma instituição de participação que, juntamente com os conselhos e as conferências, tem o dever

de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade (BRASIL, 2012, p. 7).

Lyra corrobora com esse pensamento ao estabelecer que a ouvidoria pública é um mecanismo de gestão que se apresenta como um autêntico instrumento da democracia participativa uma vez que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração, o qual ganha voz ativa na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo para a correção e o aprimoramento dos atos do governo. (LYRA, 2004, p.3)

A ouvidoria pública é, portanto, um instrumento que fortalece a participação social do cidadão e contribui para a garantia dos direitos fortalecendo o exercício da democracia. Além disso, esse mecanismo desempenha um papel fundamental na busca pelo aperfeiçoamento e melhoria dos serviços públicos prestados pela administração pública brasileira.

2.1 OMBUDSMAN: breve histórico

Ombudsman é uma palavra de origem sueca que significa “representante ou agente da população” e pode ser traduzida como “homem das reclamações” ou “homem das queixas”. (CARDOSO; MENEZES, 2016, p.45). Apesar disso, o *ombudsman* surgiu com uma função distinta: representava o rei enquanto esse estava ausente por estar envolvido em guerras em outras nações. Sendo assim, esse cargo foi criado para aquele que, ao representar o rei, exercia a função de controle no sentido de verificar se os funcionários estavam executando as normas estabelecidas pelo monarca. (ALVES, 2014, p.18)

Cardoso e Menezes (2016,p.45) apresentam a seguinte sequência que representa a origem mundial do *Ombudsman*: Suécia em 1809, Finlândia em 1919, Dinamarca em 1955 e Noruega em 1963 (Steenbeek,1963; Hidén,1973).

O *Ombudsman* moderno tem seu berço na Constituição sueca de 1809 (Regerisform), surgida ao final da Guerra Finlandesa, da qual a Rússia saiu vencedora. Com a vigência dessa constituinte, os direitos gerais e individuais passaram a ter a supervisão de um guardião nomeado pelo Parlamento. (BEZERRA, 2010, p.49-50)

Essa Constituição estabeleceu a divisão dos poderes estatais e a proteção dos direitos do cidadão contra as arbitrariedades do Estado. Nesse contexto, surge o *ombudsman* parlamentar ou *justitieombudsman* com a missão de exercer o controle da administração pública, verificar a observação da lei pelos tribunais, podendo processar aqueles que cometessem negligência ou ilegalidades no exercício de seus deveres, obrigando-os a reparar a falta cometida. (ALVES JÚNIOR apud LEÃO, 2007, p. 27)

A Finlândia, em 1919, instituiu a figura do “*oikeusasiamies*” (homem dos assuntos da justiça) que possuía a mesma função do *ombudsman* sueco. (BEZERRA, 2010,p.51). Segundo Gomes apud Leão (2007, p. 28), o *ombudsman* finlandês caracterizou-se como defensor dos direitos dos indivíduos, controlando toda a administração pública. Além disso, era conhecido como Chanceler de Justiça, cuja principal característica era oferecer conselhos jurídicos ao governo.

A Dinamarca, em 1953, instituiu o *ombudsman* com a função de controlar tanto a administração civil quanto a militar. A Noruega em 1963, por sua vez, entendeu a importância de se adotar uma figura que atuasse na proteção dos cidadãos contra as injustiças cometidas pela administração pública bem como os erros e omissões dos funcionários e empregados dos serviços dos demais Estados. (BEZERRA, 2010, p.51)

Alves (2014, p.21) afirma que o modelo de *ombudsman* utilizado na Noruega tinha seus poderes concentrados na esfera administrativa na qual eram expedidas recomendações através de relatórios anuais ou especiais com o intuito de prevenir e remediar as práticas administrativas ilegais.

Vários autores destacam a disseminação da função do *ombudsman* no mundo após a Segunda Guerra Mundial. Nessa época, houve uma preocupação com o estabelecimento de mecanismos institucionais com a função de garantir os direitos dos individuais e coletivos.

Os Estados, após a Segunda Guerra, começaram a perceber que a burocracia tem que ser responsiva para o povo. Os governos procuravam mecanismos institucionais que garantissem os direitos dos cidadãos e assegurassem a responsabilização nos processos administrativos e políticos. A figura do Ombudsman, nesse quadro, era uma saída para dar um protetor ao cidadão. (LEÃO, 2007, p.28-29)

Conta-nos Alves (2014, p. 20) que a implantação do *ombudsman* na América Latina ocorreu mais tardiamente com o processo de redemocratização do continente

americano nas últimas décadas do século XX. Em 1983, cita Leão (2007, p.29), ocorreu o primeiro encontro sobre o projeto “*Ombudsman* para la América Latina” na Venezuela, na cidade de Caracas. Esse projeto tinha como objetivo discutir sobre a implantação do *ombudsman* nos ordenamentos dos países latino-americanos.

Resultou desse encontro a criação do “Instituto Latinoamericano del *ombudsman*”, com a finalidade de direcionar os esforços dedicados ao estudo, a proteção e a instauração da instituição nos diversos países da América Latina, segundo os termos da ata constitutiva e regulamentos aprovados. Essa instituição permanece atuando até os dias atuais promovendo a disseminação do *ombudsman* e estudos orientados para a afirmação da sua natureza jurídica e investigação sobre a jurisprudência e a doutrina que se desenvolvem em torno desse assunto. Além disso, incentiva a criação de redes com diferentes instituições que defendem os direitos humanos.(ILO, 2017)

Perante o exposto, pode-se resumir, conforme Giddings e Gregory apud Leão (2007, p.29), as seguintes fases de disseminação do *ombudsman*:

- a) Primeira fase: inicia na Suécia com a criação do *justice ombudsman*, em 1909, e vai até a após a Segunda Guerra Mundial. Nessa fase, a figura do *ombudsman* restringiu-se aos países da Suécia (*Military Ombudsman*, de 1915) e da Finlândia (*Ombudsman*, de 1919);
- b) Segunda fase – dos anos de 1950 até meados dos anos de 1970: o *ombudsman* se espalha pela Dinamarca, em 1955, e Noruega, em 1962. Nesse mesmo ano, o primeiro país escandinavo adota a instituição do *ombudsman* – Nova Zelândia. Nessa fase, o *ombudsman* espalhou-se pela Europa, América do Norte, Caribe, Austrália, Nova Zelândia e ilhas vizinhas, na região do Pacífico, Índia, Oriente Médio e África;
- c) Terceira fase – final dos anos 1970: o *ombudsman* passa a ser adotado principalmente nas novas democracias e países que sofreram transformações políticas como o Leste Europeu, a Europa Central, regiões da África, Ásia e América Latina.

3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a democracia como regime político do Brasil. A noção de Estado Democrático de Direito está intimamente ligada à garantia de direitos fundamentais, por isso se revela um Estado que procura uma transformação do modo de produção capitalista, com a finalidade de construir uma sociedade com níveis reais de igualdade e liberdade. (STRECK apud CUNHA JÚNIOR; NOVELINO, 2016, p. 14)

Para Moraes (2005, p. 17), o Estado Democrático de Direito significa “a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”. Sendo assim, a democracia brasileira se pauta na manifestação da vontade do povo através de representantes eleitos e das formas diretas de participação estabelecidas na própria Constituição Federal vigente.

Essa Constituição apresentou diversos tipos de participação da população nas políticas públicas do governo, desde a formulação até o acompanhamento e o controle. O objetivo foi tornar o povo como membro efetivo e participante das decisões do Estado, promovendo assim o pleno exercício da cidadania e a legitimação da democracia no país. Para isso, o sufrágio, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular foram estabelecidos pelo constituinte para inserir o cidadão nas decisões estatais.

Masson (2015, p. 353) discorre que “essência dos direitos políticos, o sufrágio é o direito público subjetivo que possui o cidadão de participar da organização política estatal”. Esse direito garante ao cidadão a possibilidade de votar e de ser votado, dentro das regras estabelecidas na própria constituição. A autora (2015, p.357) explica que o plebiscito e o referendo são “mecanismos de consulta popular acerca de matérias relevantes de natureza constitucional, legislativa ou administrativa e importantes institutos da democracia”. A diferença que há entre esses mecanismos está relacionada ao momento em que os cidadãos são acionados: no plebiscito, o povo é consultado antes do ato legislativo ou administrativo; no referendo, essa consulta ocorre após o ato, com o objetivo de aprovação ou recusa da proposta apresentada pelo governo.

A iniciativa popular, na esfera federal, fundamenta-se na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por cinco Estados, pelo menos, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Esse projeto de lei deverá versar sobre um único assunto e não poderá ser rejeitado por vício de forma conforme as determinações da Lei nº 9.709/1998. (MASSON, 2015, p. 357).

A participação social se traduz em uma forma de legitimar a democracia na busca pelo compartilhamento de decisões entre governo e governados, respeitando a autonomia de cada parte. As diversas formas de participação social estabelecidas e legitimadas pelo Estado Democrático de Direito Brasileiro mostram que o atual regime político do país se mostra cada vez mais preocupado com a melhoria do desempenho das políticas públicas na busca pelo fortalecimento da democracia. Dessa forma, a participação social

(...) amplia e fortalece a democracia, contribuiu para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira (LAMBERTUCCI apud MEDEIROS, 2014).

Na atual conjuntura democrática brasileira, há outros instrumentos que buscam a garantia da participação social. O Decreto nº 8.234 de 2014 instituiu os mecanismos e as instâncias democráticas, são eles: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social.

O conselho de políticas públicas e a comissão de políticas públicas se configuram como instâncias colegiadas temáticas permanentes, instituídas por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo. A primeira instância tem a finalidade de promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas. A segunda é criada em torno de um objetivo específico com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades. (BRASIL, 2014).

A conferência nacional é uma instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil com a finalidade de sugerir diretrizes e

ações sobre o tema em questão. Esse mecanismo de participação social pode contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais. (BRASIL,2014).

A ouvidoria pública federal caracteriza-se como uma instância de controle e participação social que busca o aprimoramento da gestão pública por meio da análise das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime. A mesa de diálogo busca a prevenção, mediação e solução de conflitos sociais a partir de debates e de negociações entre a os setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos. (BRASIL,2014).

O fórum de interconselhos é um mecanismo de acompanhamento das políticas públicas e governamentais que atua na formulação de recomendações para aperfeiçoar sua intersectorialidade e transversalidade através do diálogo entre os representantes dos conselhos e as comissões de políticas públicas. A audiência pública é um mecanismo participativo de caráter presencial e consultivo, aberto a qualquer interessado, que tem a finalidade de subsidiar as decisões do Governo com a possibilidade de manifestação oral dos participantes. (BRASIL,2014).

A consulta pública tem o objetivo de receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto na forma definida no seu ato de convocação. É um mecanismo participativo de caráter presencial e consultivo aberto a qualquer interessado. O ambiente virtual de participação social é um mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, principalmente a internet, para promover o diálogo entre a administração pública e a sociedade civil. (BRASIL,2014).

Essas formas de participação social já estão em funcionamento há muito tempo no Brasil, mas o Decreto nº 8.234 de 23 de maio de 2014 foi o instituto legal que regulamentou as formas de como a sociedade civil pode participar na construção e avaliação das políticas públicas da Administração Pública Federal. Esses institutos devem permitir e fortalecer a participação do cidadão na gestão pública para a garantia dos direitos e para o aprimoramento das decisões do Estado que deve estar focado em satisfazer as necessidades coletivas da população.

5 METODOLOGIA

Este estudo, segundo a classificação de Gil (2002, p.41), quanto ao seu objetivo geral, é uma pesquisa de campo; quanto à natureza dos dados é uma pesquisa exploratória; e quanto ao procedimento técnico utilizado, é um estudo de caso.

Este trabalho se caracteriza como pesquisa de campo, pois os dados foram coletados no setor de ouvidoria da Reitoria do Instituto Federal do Maranhão (IFMA), que é formada atualmente por 2 (dois) servidores: 01 (um) ouvidor público e 01 (um) assistente em administração. “A pesquisa de campo assim é denominada porque a coleta de dados é efetuada ‘em campo’, onde ocorrem espontaneamente os fenômenos, uma vez que não há interferência do pesquisador sobre eles”. (ANDRADE, 2001, p. 127)

O IFMA foi criado pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 e tem como missão institucional promover educação profissional, científica e tecnológica, por meio da integração do ensino, pesquisa e extensão, com foco na formação do cidadão e no desenvolvimento socioeconômico sustentável. Essa instituição pública possui natureza jurídica autárquica e está vinculada ao Ministério da Educação do Governo Federal. Atualmente, possui 26 (vinte e seis) campi, 3 (três) núcleos avançados, 3 (três) campi avançados e um Centro de Vocação Tecnológica distribuídos por todas as regiões do Estado do Maranhão oferecendo cursos de nível básico, técnico, graduação e pós-graduação. (IFMA, 2017)

Este estudo proporcionou um levantamento sobre um tema pouco explorado, portanto é caracterizado como pesquisa exploratória que, segundo Gil (2002, p. 41), é o tipo de estudo que busca proporcionar maior familiaridade com o problema, podendo envolver levantamento bibliográfico com pesquisadores experientes no assunto pesquisado. Esse tipo de pesquisa comumente assume a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

Conforme Gil (2002, p.72), o estudo de caso “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”. Complementando, Vergara (2006, p.49) destaca que o estudo de caso “é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como

pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país. Tem caráter de profundidade e detalhamento”.

Para a fundamentação teórica foi realizada uma pesquisa bibliográfica com os principais autores que estuam o tema abordado. A coleta de dados foi feita a partir de consultas em documentos institucionais que registram a atuação da ouvidoria do IFMA no período de 2013 a 2016, construindo-se, assim, a pesquisa documental.

O universo da pesquisa é, na concepção de Vergara (2006, p. 50), “um conjunto de elementos (empresas, produtos, pessoas, por exemplo) que possuem as características que serão objetos de estudo”. Por conseguinte, o universo estudado nesta pesquisa é formado pela Reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA).

Vergara (2006) aponta que a amostra da pesquisa representa uma parte do universo. Dessa forma, a população amostral desta pesquisa é formada pela ouvidoria da instituição supracitada. As informações e os dados foram coletados nos Relatórios de Gestão do setor, sendo apresentados em tabelas acompanhadas de análise descritiva, visando atender aos objetivos do trabalho.

A metodologia utilizada, conforme exposto, foi satisfatória uma vez que permitiu que o objetivo deste trabalho fosse alcançado, tendo em vista a coleta de informações pertinentes ao assunto bem como o levantamento de dados mensuráveis que facilitaram a obtenção de resultados e apresentação de discussões.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A ouvidoria do IFMA recebeu no período de 2013 a 2016 mais de 1900 manifestações conforme Tabela 1.

Tabela 1: Quantidade de manifestações recebidas pela Ouvidoria do IFMA no período de 2013 a 2016.

Tipo de manifestação	2013	2014	2015	2016	Total
Denúncia	0	8	30	24	62
Elogio	2	9	4	2	17
Pedido de informação	239	47	60	78	424

Reclamação	51	32	92	120	295
Solicitação	0	602	430	108	1140
Sugestão	0	7	5	2	14
Total	292	705	621	334	1952

Fonte: Relatórios de Gestão da Ouvidoria do IFMA, 2013-2016.

Observa-se uma redução de manifestações de quase de 50% do ano de 2015 para o de 2016. O relatório de gestão do setor atribui esse fato a melhorias feitas no site institucional e a publicação da Carta de Serviço ao Cidadão em 2015. A partir dessas ações, o cidadão passou a ter mais facilidade de acesso às informações. Assim, antes de procurar uma informação através do setor da ouvidoria, o público passou a ter acesso no endereço eletrônico institucional. Isso reforça o papel da ouvidoria pública enquanto instrumento de gestão.

Ao mediar o acesso a serviços públicos, as ouvidorias se legitimam como importante instrumento de gestão para a Administração Pública, que tem a oportunidade de aperfeiçoar suas perspectivas e ações, bem como subsidiar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Por essa razão, as ouvidorias, além de instâncias de controle e de participação, são também instâncias de gestão pública. (BRASIL, 2012, p.10)

Diante disso, percebe-se que o IFMA utiliza os registros do setor de ouvidoria para promover melhorias nos serviços prestados. Ainda analisando a Tabela 1, nota-se que o tipo de manifestação mais recebida pela ouvidoria do IFMA foi a “Solicitação” que implica a ação da administração pública. Assim, pode-se afirmar que a população tem à disposição um legítimo instrumento de garantia de participação social, uma vez que essa manifestação atua como um requerimento de adoção de providência por parte dos órgãos e entidades administrativas, forçando uma ação do poder público.

Com o objetivo de ouvir os cidadãos, a Ouvidoria do IFMA disponibiliza várias ferramentas de comunicação conforme Tabela 2.

Tabela 2: Canais de comunicação utilizados pelos usuários da Ouvidoria do IFMA no período de 2013 a 2016.

Canal de Comunicação	2013	2014	2015	2016	Total
Correspondência	0	0	0	3	3
E-mail	0	223	211	17	451
E-ouv	0	0	17	18	35
E-sic	0	47	60	78	185
Fale Conosco	286	320	109	0	715
Presencial	3	1	1	0	5

SUAP	2	39	162	198	401
Telefone	1	75	61	2	139
Total	292	705	621	334	1952

Fonte: Relatórios de Gestão da Ouvidoria do IFMA, 2013-2016.

Os meios de comunicação disponíveis para o acesso da população são: correspondência, e-mail, sistema e-Ouv, sistema e-Sic, Fale conosco, atendimento presencial, sistema SUAP e telefone. O “Fale Conosco”, o “E-mail” e o “Sistema SUAP”, seguindo a ordem decrescente, foram os canais mais utilizados para o registro das manifestações pelos usuários conforme Tabela 2.

Nesse contexto, Marques e Tauchen apontam que

A ouvidoria, mesmo considerada entre as instituições participativas, tem características peculiares tais como um órgão que está aberto à população em tempo integral por meio de formulários eletrônicos, telefones, entre outros e, mormente, por receber manifestações individuais das pessoas, na maioria das vezes não representadas por associações, empresas ou outros tipos de organizações. (MARQUES; TAUCHEN, 2012, p. 503)

Ainda sobre os meios de comunicação, no que tange ao sistema e-Sic, Cardoso e Menezes (2016, p. 47) destacam que com a aprovação da Lei de Acesso à Informação “muitas ouvidorias públicas brasileiras passaram a abrigar serviços de informação ao cidadão (SIC), de maneira a garantir o direito ao acesso à informação.” Observa-se, portanto, que o IFMA através da sua ouvidoria colabora com o processo de garantia desse direito fundamental.

Para as análises das Tabelas 3 e 4, os registros institucionais incluem apenas as demandas oriundas dos seus próprios canais de comunicação, assim são desconsiderados os registros dos sistemas e-Sic e e-Ouv, ambos gerenciados pelo Governo Federal.

Durante o período analisado neste estudo, 24 unidades da instituição receberam cerca de 1700 manifestações como mostra a Tabela 3.

Tabela 3: Quantidade de manifestações recebidas por Campus no período de 2013 a 2016

Campus	2013	2014	2015	2016	Total
Açailândia	13	6	0	4	33
Alcântara	4	2	3	1	10
Bacabal	8	15	3	1	27
Barreirinhas	8	5	8	1	22
Barra do Corda	13	4	9	1	27

Buriticupu	10	15	8	1	34
Carolina	0	0	1	8	9
Caxias	10	24	12	0	46
Coelho Neto	12	1	2	1	16
Codó	6	10	14	1	31
Grajaú	0	2	3	0	5
Imperatriz	16	22	9	15	62
São Luís – Centro Histórico	11	12	10	8	41
São Luís – Maracanã	13	16	22	3	54
São Luís – Monte Castelo	17	33	62	16	128
Pedreiras	0	0	0	0	0
Pinheiro	5	5	2	0	12
Reitoria	91	427	332	156	1006
Santa Inês	12	9	11	8	40
São João dos Patos	8	10	7	4	29
São Raimundo das Mangabeiras	3	19	13	3	38
Timon	24	11	5	5	45
Viana	0	0	1	0	1
Zé Doca	8	10	7	1	26
TOTAL	292	658	544	238	1732

Fonte: Relatórios de Gestão da Ouvidoria do IFMA, 2013-2016.

A unidade da Reitoria foi a que mais recebeu manifestações durante o período analisado conforme Tabela 3 – cerca de 60% do total. Dessa forma, ao ter acesso aos anseios dos cidadãos e conhecer as principais prioridades e problemas apontados, a Reitoria, enquanto órgão da administração superior que planeja, coordena, supervisiona e controla todas as atividades da instituição, utiliza as informações registradas como um instrumento de gestão. Nesse panorama, a ouvidoria cumpre a sua função, pois

oferece ao cidadão um novo canal para resolução de problemas vivenciados rotineiramente na prestação de serviços públicos e, por outro, oferecem ao Estado uma oportunidade de qualificar a prestação desses mesmos serviços públicos, a partir das manifestações recebidas. (BRASIL, 2012, p.8)

O setor cumpre, nesse contexto, um duplo papel: o primeiro, de oferecer ao cidadão um instrumento capaz de captar opiniões e manifestações; o segundo, de oferecer à administração pública um mecanismo de avaliação dos serviços públicos

prestados. Assim, a ouvidoria estudada é ao mesmo tempo um instrumento de gestão e um mecanismo de democracia, inserindo o cidadão numa gestão institucional participativa.

A partir dos documentos analisados, observa-se que a ouvidoria do IFMA recebe manifestações tanto do público interno (servidores e alunos) quanto do público externo (a sociedade em geral) conforme Tabela 4.

Tabela 4: Quantidade de manifestações recebidas pela Ouvidoria do IFMA por público no período de 2013 a 2016.

Público	2013	2014	2015	2016	Total
Externo	266	576	396	122	1360
Interno	26	82	148	116	372
Total	292	658	544	238	1732

Fonte: Relatórios de Gestão da Ouvidoria do IFMA, 2013-2016.

Mais de 78% das manifestações foram enviadas por público externo à instituição, como se observa na Tabela 4. Vê-se, então, que a ouvidoria pública do IFMA viabiliza para a sociedade geral o acesso aos atos da instituição permitindo assim à coletividade a participação democrática em busca da efetivação do seu papel social.

Com base nos dados levantados, verificou-se que ouvidoria do IFMA elabora anualmente relatórios de gestão registrando a atuação do setor e propondo melhorias nos processos institucionais a partir da análise das manifestações recebidas, cumprindo, dessa forma, com uma das competências de

Desenvolver, em equipe, atividades de diagnóstico e elaboração de recomendações sobre os serviços prestados ao cidadão, visando à melhoria da qualidade destes serviços, ao aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e ao exercício da participação e controle social sobre a Administração Pública. (BRASIL, 2012, p.16)

Verifica-se, dessa forma, que o setor ao dar publicidade às suas ações e sugerir medidas que visem ao aperfeiçoamento das atividades institucionais se reafirma como um instrumento de participação democrática, pois a sua atuação não se restringe ao recebimento de manifestações. O setor atua como um incentivador de mudanças visando a proteção dos direitos do cidadão e o aperfeiçoamento dos serviços prestados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a ouvidoria pública como um instrumento de gestão que viabiliza a participação do cidadão nas decisões dos administradores públicos, esta pesquisa revelou que a ouvidoria do IFMA, no período analisado, foi bastante requisitada pelos diversos meios de comunicação que disponibiliza. Além disso, verificou-se uma atuação do setor que vai além do recebimento e tratamento de manifestações.

Constatou-se ainda que a ouvidoria do IFMA permite à gestão da instituição uma atuação mais democrática na busca dos seus objetivos, uma vez que a partir das manifestações recebidas propõe uma ação corretiva contribuindo para uma prestação de serviços mais eficiente fortalecendo, dessa maneira, o exercício da cidadania e da democracia participativa.

O setor apesar de não tomar decisões, uma vez que é um setor de assessoramento, atua como mediadora entre o IFMA e a sociedade tornando um cenário propício a transformações na gestão pública da instituição promovendo a melhoria dos serviços públicos e ao mesmo tempo fortalecendo o exercício da cidadania. Dessa forma, compreende-se que a ouvidoria do IFMA se porta como instrumento de participação democrática uma vez que é um elo de comunicação entre o instituto e o cidadão e contribui para contínuas melhorias na prestação dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Juliana Cruz. O instituto da ouvidoria como instrumento para a melhoria da gestão pública universitária: estudo de caso da ouvidoria geral da Universidade Federal do Espírito Santo. 2014. 116 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do Povo: origens do instituto do ombudsman e a malograda experiência brasileira. Rio de Janeiro: PUC, 2010. *Revista Direito, Estado e Sociedade*. n. 36. p. 46 a 77, 2010.

BIAGINI, Liane. (org.). **O papel da ouvidoria no contexto acadêmico universitário**. Editora UFPE, 2016.

BRASIL, Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual de ouvidoria pública: rumo ao sistema participativo**. Brasília, 2012.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Orientações para a implementação da lei de acesso a informação nas ouvidorias públicas**. Brasília, 2012.

BRASIL. Decreto nº 8.234, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm> Acesso em: 1. jul.2017.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 1. jul.2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 1. jul.2017.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. MENEZES, Ronald do Amaral. (Org.) **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília, Ipea. 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. **Constituição federal para concursos**. 8.ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo, Atlas, 2002.

IFMA – Instituto Federal do Maranhão. Relatório de Gestão da Ouvidoria, 2013. Disponível em <<https://ouvidoria.ifma.edu.br/>>. Acesso em: 05.jul.2017.

IFMA – Instituto Federal do Maranhão. Relatório de Gestão da Ouvidoria, 2014. Disponível em < <https://ouvidoria.ifma.edu.br/>>. Acesso em: 05.jul.2017.

IFMA – Instituto Federal do Maranhão. Relatório de Gestão da Ouvidoria, 2015. Disponível em < <https://ouvidoria.ifma.edu.br/>>. Acesso em: 05.jul.2017.

IFMA – Instituto Federal do Maranhão. Relatório de Gestão do IFMA, 2016. Disponível em < <https://portal.ifma.edu.br/> >. Acesso em: 05.jul.2017.

IFMA - Instituto Federal do Maranhão. [2017] . Disponível em: <<https://portal.ifma.edu.br/carta-de-servicos-ao-cidadao/>> . Acesso em: 25.mai.2017.

ILO, 2017. Que es el Instituto Latinoamericano de Ombudsman?. Disponível em: <<http://www.ilo-defensordelpueblo.org/institucional/acerca-del-ilo>>. Acesso em: 3.jul.2017.

LEÃO, Sueli Francisca de Almeida. O papel social da ouvidoria como garantia de um serviço público de melhor qualidade: a proposição de um modelo para o DETRAN – AL. 2007. 122 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira**. In; **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**, p.119-152. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. TAUCHEN, Gionara. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. Goiás: UFG, 2014. Revista RBPAAE, v. 30, n. 3, 2014.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 3.ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

MEDEIROS, Alexsandro Melo. Democracia Participativa. 2014. Disponível em <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em: 05.ago.2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VISMONA, Edson. (org.) **A ouvidoria brasileira**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.