

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA –
MESTRADO

**FALA QUE EU TE ESCUTO? Ouvidorias parlamentares e o seu potencial
democratizante: o caso de Minas Gerais**

Thales Torres Quintão

Belo Horizonte
2015

THALES TORRES QUINTÃO

**FALA QUE EU TE ESCUTO? Ouvidorias parlamentares e o seu potencial
democratizante: o caso de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, participação e sociedade civil

Orientadora: Profa. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha

Belo Horizonte

2015

THALES TORRES QUINTÃO

**FALA QUE EU TE ESCUTO? Ouvidorias Parlamentares e o seu potencial
democratizante: o caso de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha – UFMG (Orientadora)

Prof. Dr. Eduardo Moreira Silva – UFMG (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Rubens Pinto Lyra – UFPB (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 30 de junho de 2015.

*Aos meus sobrinhos, que trazem
alegria para a minha vida.*

AGRADECIMENTOS

A escrita desse trecho da dissertação dá certo alívio, e ao mesmo tempo, ansiedade, ao pensar que esse ciclo de quase dois anos e meio está se encerrando. Muitas pessoas contribuíram para o encerramento dessa dissertação, e com certeza não conseguirei enumerar todas elas com a qualidade merecida e necessária.

Primeiramente, tenho que agradecer a Deus, por ter possibilitado que esse plano/sonho de sair de Cuiabá, e voltar para Belo Horizonte, para cursar um mestrado, pudesse ser realizado.

Em segundo lugar, tenho que agradecer a Iara, meu grande amor, além de companheira de mestrado. Que em alguns momentos de doçura e firmeza sempre me passou confiança e estímulo nesse percurso acadêmico, me confortando, me apoiando, me tranquilizando. O otimismo dela sempre venceu o meu “realismo” dificultoso. Ainda bem! Sou eternamente grato a ti, minha grande companheira!

Agradeço especialmente a minha orientadora Profa. Eleonora, que desde o primeiro momento aceitou orientar um estudante completamente perdido sobre o seu projeto de pesquisa, e que acreditou em mim, muito mais do que eu mesmo. Com seu jeito de “mãezona”, foi uma orientadora muito atenciosa e comprometida. Admiro-a ainda mais como pessoa que ela é, ainda mais por sua dedicação à docência, e arte de ensinar os labirintos da Ciência Política, deixando-os mais “simples” e compreensíveis.

Sou grato a CAPES, pela bolsa concedida, o que me permitiu me dedicar mais aos trabalhos da pesquisa acadêmica. Também a todos docentes do DCP-UFGM pelas discussões e reflexões realizadas, especialmente a Profa. Claudia Feres, cuja disciplina foi fundamental para entender mais os meandros teóricos da democracia participativa e deliberativa. A Profa. Natália, por ampliar meu horizonte acerca de metodologia de pesquisa. A Prof. Juarez, grande intelectual brasileiro, cujas aulas foram fundamentais para clarear um pouco mais o campo do pensamento social e político brasileiro. Ao Prof. Eduardo por ter aceitado participar da banca, e, além disso, ter se mostrado extremamente empolgado para essa tarefa de avaliador, o que me motivou ainda mais para o desenvolvimento da pesquisa.

Ao Prof. Rubens Lyra, da UFPB, grande referência na área das ouvidorias públicas, que sempre se mostrou muito receptivo para me ensinar, inclusive realizando alguns debates comigo via meios digitais; e também por ter aceitado participar da minha banca de mestrado.

A todos os colegas de sala do mestrado pela ótima convivência e aprendizado durante esse período. Agradeço, especialmente pelo Léo Ev, pela amizade ao longo desses anos; a Thaianne, uma pessoa que passei a admirar pelo seu senso de justiça e sensatez imensuráveis; e a Maria Alice, com quem trabalhei, infelizmente, por um período curto, que me ajudou a desenvolver um novo estilo de escrita, e que se mostrou uma grande amiga e uma excelente companheira de viagem (temos que repetir mais vezes, por favor).

Aos outros discentes do DCP-UFMG, como o Roberto Rocha, Pedro Fraiha, Helga, Paulo, Felipe Riccio, Lucas Cunha, Jéssica, Pedro Mendes, Ronaldo Teodoro, Robert Bonifácio e tantos outros, pelos meus momentos de reflexão, conselhos, diversões, e laços de fraternidade vividos. Ao pessoal do time do DCP-UFMG (Uh! Vovô Garoto!), que ainda vamos ganhar essa Copa CACS. A Marina Siqueira, por confiar em mim no desempenho de um trabalho, e que espero que novas parcerias profissionais sejam concretizadas. Ao secretário do DCP, Alessandro, pela atenção despendida toda vez que eu tinha alguma dúvida quanto a procedimentos e prazos, e pelo incentivo a essa caminhada acadêmica.

A minha família, meus pais, irmãos, noras, sobrinhos, tios, e primos, pelo apoio aos meus sonhos, pelos conselhos, e pela compreensão aos meus momentos de ausência. Base dessa caminhada. Essa conquista não seria possível sem a presença de vocês. A família da Iara, por sempre me tratar com muito carinho e atenção, me acolhendo toda vez que estou em Divinópolis ou São João del Rei.

Aos meus amigos da VIP XX, Thaisa, Regis, Filipe Augusto, Danilo, Lucas e Ronaldo, pelo companheirismo, amizade, e os bons momentos vividos que sempre estarão na memória desde os tempos da graduação. Aos meus “amigos playboys” (especialmente ao Henrique, Rafael Starling e Gustavo) pelas diversões e alegrias proporcionadas, o que tornou a minha vida mais leve, mesmo com essa pesada carga do mestrado.

A academia Arraia, especialmente na figura do Flávio, pelas conversas e conselhos frutíferos durante os momentos de “puxar ferro”.

Aos profissionais da Brain, especialmente a Flávia e ao Levi, pela confiança, e por terem compreendido o momento turbulento de reta final da dissertação, permitindo uma menor carga de trabalho e com maior flexibilidade de horário

A todas as pessoas que passaram pela minha vida, que direta ou indiretamente contribuíram para que essa caminhada pudesse ser concretizada. Muito obrigado!

“Os verdadeiros inimigos da democracia situam-se nos extremos de cada campo; são hiper-realistas que negam todos os ideais; ou hiper-idealistas que negam todos os fatos”. (SARTORI, 1987, p.116. In: *A Teoria da Democracia Revisitada*)

“A ouvidoria é uma jornada e não um destino; nenhuma jornada é boa se estamos sós e sem esperança e, especialmente, se não soubermos onde queremos chegar” (ZAVERUCHA, 2008, p.225).

RESUMO

O presente trabalho analisa as configurações das ouvidorias parlamentares no Brasil e o padrão de ação que predomina na sua relação com o cidadão. Para isso, discute-se como a Ciência Política analisa as ouvidorias públicas e as principais críticas apontadas pela literatura, tomando como foco o seu desenho institucional. Buscou-se compreender se há algum tipo de dinâmica participativa, analisando as ouvidorias na perspectiva do controle social, do envolvimento político e das trocas discursivas entre a esfera pública informal e formal. Para o estudo foi utilizada abordagem qualitativa, privilegiando a análise documental relativa ao conteúdo das resoluções formais das Assembleias estaduais que adotam a ouvidoria, bem como das informações disponibilizadas em seus portais. Também foi feito um estudo de caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no intuito de melhor compreender como se realiza o trabalho da ouvidoria, os princípios que nortearam a sua criação, em 2002, e as interações desse instituto com outros atores que podem ser relevantes para a sua atuação, identificando-os e as relações estabelecidas entre eles. Para isso foram feitas entrevistas em profundidade com deputados que foram ouvidores e com servidores que tinham algum contato com esse instituto. O estudo possibilitou concluir que as ouvidorias parlamentares se constituem como um mecanismo para o cidadão acessar a instituição, ampliando os espaços que ele dispõe para apresentar suas demandas, mas não como um canal de comunicação ou mesmo de participação.

Palavras-Chave: Participação Política. Ouvidorias Públicas e Parlamentares. Desenho Institucional. Mecanismos Participativos. *Accountability*.

ABSTRACT

This research aims to analyze the designs of the parliamentary ombudsman in Brazil and the pattern of action that prevails in their relationship with citizens. For this, it discusses how the political science analyzes public ombudsman and the main criticisms of literature, taking focus its institutional design. He sought to understand whether there is some kind of participatory dynamics, analyzing the ombudsman from the perspective of social control, political involvement and discursive exchanges between the informal and formal public sphere. For the study used a qualitative approach, focusing on document analysis on the content of the formal resolutions of state Assemblies to adopt the ombudsman as well as the information provided in their sites. It was also made a case study of the Legislative Assembly of Minas Gerais in order to better understand how the work of the ombudsman is structured, the principles that guided towards its creation in 2002, and the interactions of this instrument with other actors that may be relevant to its performance, identifying them and the relationships established between them. For that, were made individual interviews with deputies who were ombudsmen person and public servants who had some relation with this institute. The study led us to conclude that the ombudsmen are constituted as an access mechanism for citizens, amplifying the spaces that he has to present their demands, but they are not as a communication channel or even participation.

Keywords: Political Participation. Public and Parliamentary Ombudsman. Institutional Design. Participatory Mechanisms. Accountability.

Lista de Tabelas

Tabela 01 – Ouvidorias Públicas no Brasil - 2014.....	82
Tabela 02 – Ouvidorias de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – 2014.....	83
Tabela 03 – Escala meios de comunicação com a ouvidoria - 2014.....	111
Tabela 04 – Estados por Meios de Comunicação – 2014.....	111
Tabela 05 – Formas de contato e número de manifestações (2009-2015).....	153
Tabela 06 – Avaliação da Ouvidoria da ALMG – 2012.....	159
Tabela 07 – Avaliação da Ouvidoria VS Posicionamento Ideológico Partidário.....	160

Lista de Quadros

Quadro 01 – Relações Socioestatais.....	60
Quadro 02 – Possíveis benefícios da Ouvidoria Pública Legislativa.....	103
Quadro 03 – Posição da ouvidoria nos <i>websites</i>	112
Quadro 04 – Acesso para contatar a Ouvidoria nos <i>websites</i>	114
Quadro 05 – Informações sobre a Ouvidoria nos <i>websites</i>	115
Quadro 06 – Ouvidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.....	146
Quadro 07 – Governadores de Minas Gerais.....	146

Lista de Figuras

Figura 01 – Triângulo do <i>Ombudsman</i>	74
Figura 02 – A evolução do Modelo do <i>Ombudsman</i>	76
Figura 03 – Escala dos Meios de Comunicação das Ouvidorias Parlamentares.....	110
Figura 04 – Cenário evolutivo de uma Ouvidoria Parlamentar.....	176

Lista de Gráficos

Gráfico 01 – Existência de ouvidorias nas Assembleias estaduais.....	107
Gráfico 02 – Meios de Comunicação das Ouvidorias Parlamentares.....	109
Gráfico 03 – Perfil do Ouvidor-Parlamentar das Assembleias estaduais.....	120
Gráfico 04 – Ouvidorias Parlamentares e Proposição de Abertura de Sindicância.....	122
Gráfico 05 – Ouvidoria Parlamentar e Realização de Audiências Públicas.....	123
Gráfico 06 – Ouvidorias Parlamentares e a existência da Comissão de Legislação Participativa.....	124
Gráfico 07 – Número de manifestações recebidas pela Ouvidoria da ALMG por ano (2009-2015).....	152
Gráfico 08 – Conteúdo das manifestações da Ouvidoria da ALMG (2009-2015).....	154

Lista de Siglas

ABO – Associação Brasileira de Ouvidores
ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ANOP – Associação Nacional de Ouvidores Públicos
CAC – Centro de Atendimento ao Cidadão
CEAC – Centro de Apoio às Câmaras
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base
CEL-UFMG – Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais
CDH – Comissão de Direitos Humanos
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
CGU – Controladoria Geral da União
CLP – Comissão de Legislação Participativa
CPP – Comissão de Participação Popular
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal
GPI – Gerência de Projetos Institucionais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IOI – International Ombudsman Institute
IPs – Instituições Participativas
LAI – Lei de Acesso à Informação
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais
OGE – Ouvidoria Geral do Estado
OGU – Ouvidoria Geral da União
OP – Orçamento Participativo
OPH – Orçamento Participativo de Habitação
PIB – Produto Interno Bruto
PJ – Parlamento Jovem
PL – Projeto de Lei
PLE – Proposta de Ação Legislativa

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PP – Partido Progressista
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PUC - Minas – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PV – Partido Verde
RI – Regimento Interno
SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão
SIC – Sistema de Interação com o Cidadão
STF – Supremo Tribunal Federal
TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TER-MG – Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais
TJ-MG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS E DESENHO INSTITUCIONAL	24
1.1. Democracia Participativa: origens e conceituações	25
1.2. Democracia Deliberativa e o sentido da deliberação pública	34
1.3. Inovações Institucionais e a Democratização das relações de poder	40
1.3.1. Inovações Institucionais e o desenho institucional	44
1.3.2. Inovações Instituições e a accountability	49
1.4. A formação da Sociedade civil e sua relação com o Estado no Brasil	52
1.5. Os modelos de gestão pública e a articulação da participação e da deliberação	57
CAPÍTULO 2 - DO OMBUDSMAN ÀS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL	64
2.1. A origem e a difusão do Ombudsman	64
2.2. Aspectos conceituais	70
2.3. As características contemporâneas do Ombudsman	73
2.4. Ouvidorias públicas no Brasil	78
2.4.1. A Instalação das Ouvidorias no Brasil	82
2.4.2. Características normativas das Ouvidorias Brasileiras	84
2.4.3. O Ouvidor: características desejáveis	90
2.4.4. Críticas à atuação das ouvidorias no Brasil	92
2.5. O Desenho Institucional das Ouvidorias brasileiras	95
CAPÍTULO 3 - OUVIDORIAS PARLAMENTARES	102
3.1. Ouvidorias parlamentares: aspectos conceituais	103
3.2. Ouvidorias das Assembleias Legislativas	107
3.3. Desenho das Ouvidorias das Assembleias Estaduais	119
3.4. Algumas reflexões sobre o desenho institucional das ouvidorias das Assembleias Legislativas	126
Capítulo 4 – A OUVIDORIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS	129
4.1. A participação popular na Assembleia Legislativa de Minas Gerais	131
4.2. Os Ouvidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais	145
4.3. A atuação da Ouvidoria Parlamentar	152

4.4. A avaliação da Ouvidoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais	159
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	174
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	182
APÊNDICES.....	194

INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização, no Brasil, configurou uma nova sociabilidade política, iniciada nos anos 1970, marcada pelo crescimento do associativismo civil, principalmente nos maiores centros urbanos, ao qual se associa o surgimento da sociedade civil brasileira (AVRITZER, 1994). Nesse contexto, atores de movimentos sociais, de entidades e de associações, estabeleceram um jogo de pressão e contrapressão junto ao governo autoritário reivindicando uma maior participação nas decisões das arenas políticas com a finalidade de que suas demandas pudessem ser ouvidas e atendidas pelos órgãos estatais. Esse fenômeno influenciou a Constituição de 1988, conhecida como a *Constituição Cidadã*, que reconhece, estabelece e formaliza a participação política dos cidadãos no Estado brasileiro, além de assegurar vários direitos de cidadania. Nesse contexto, houve uma associação do regime democrático à lógica de participação cidadã, ou seja, democracia e participação foram percebidas como fenômenos mutuamente constituintes (LYRA, 2005).

A efetivação dessa participação tem sido mais evidente no âmbito do Poder Executivo, onde foram criados mecanismos como os conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências temáticas, dentre outros, nos três níveis de governo. No Poder Legislativo (federal e em alguns estados), foram criadas Comissões permanentes que visam a concretizar a participação, a se destacar a Comissão de Participação Popular ou congêneres, que contempla iniciativas e sugestões legislativas advindas das organizações civis; além de outras experiências mais localizadas, como os Seminários Legislativos e as Audiências do Plano Plurianual de Governo, no caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Nessa trajetória de estímulo à participação institucionalizada no Estado foram criadas ouvidorias, em ambos os poderes, entendidas por Lyra (2004) como instituições de participação cidadã. A ouvidoria possui caráter que assemelha ao instituto de origem sueca, denominado originalmente de *ombudsman*, que foi concebido no século XIX, primeiramente, para o controle da administração, e posteriormente, para a proteção e defesa dos direitos e liberdades individuais frente ao poder do Estado. A sua difusão em alguns países da Europa, no século seguinte, se deu visando a facilitar o acesso da sociedade civil às instituições públicas e a acolher as queixas relativas a ofensas à

cidadania¹, ou seja, tendo como orientação geral o fomento dos direitos humanos em seu sentido amplo. De uma orientação inicialmente baseada na tradição liberal de garantia dos direitos civis e da liberdade negativa, vitais para assegurar a expansão da esfera pública e do pluralismo societário para o Estado, esse instituto adquiriu preceitos mais participacionistas. Por fim, cabe destacar que os países adotaram desenhos institucionais e objetivos distintos no que tange à formulação e implementação do *ombudsman*.

Desde então, diversos países introduziram esse tipo de instituição, que no caso do Brasil seu deu por uma nova “roupagem”, denominada como ouvidoria. A primeira ouvidoria pública instalada no país foi no município de Curitiba, em 1986. No entanto, a partir da Constituição Federal de 1988, em que se estabelecem os princípios de impessoalidade e publicidade referentes aos atos provenientes da administração pública, as ouvidorias públicas se espalharam pelo país, nos três poderes republicanos e nos três níveis de governo, com diferentes desenhos institucionais. Estimativa feita em agosto de 2014 apontava a existência de 1.1123 ouvidorias públicas no Brasil, distribuídas entre os três poderes republicanos e federativos (OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO, 2014).

Os estudos que focam nesse objeto se concentram no Poder Executivo, com destaque para as ouvidorias de polícia, cujo foco se pauta no controle externo da atividade policial e na defesa contra a violação dos direitos humanos² (COMPARATO, 2012, 2005; ZAVERUCHA, 2008); as ouvidorias-gerais com um mecanismo participativo e de controle social (MARIO, 2011, 2006; NASSIF, 2007); as ouvidorias do SUS e a sua capacidade de melhoria dos serviços públicos (FORTES, 2008; PEREIRA, 2002); as ouvidorias universitárias e seu papel de interlocução de diferentes públicos e conciliatórios (GLUER, 2005), dentre outros. Outros estudos, em menor

¹ Importante destacar que o instituto da ouvidoria não é exclusivo do Estado. Inúmeras empresas privadas possuem seus próprios sistemas de *ombudsman*, mas com finalidades e atuações distintas das que existem no âmbito estatal. As ouvidorias privadas tendem a serem aquelas mais procuradas pela população. Um diagnóstico exploratório no *Google Trends*, entre 2004 a abril de 2015, demonstra que o termo *ouvidoria* é mais buscado pelos brasileiros quando associado a ouvidorias de empresas de telecomunicações (Vivo, Oi, Net e etc.), ou quando de âmbito governamental, se associa principalmente, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Já o termo *ombudsman*, menos frequente do que *ouvidoria*, se associa também as empresas de telecomunicações. Entretanto, a procura pelo *ombudsman* da Folha de São Paulo também acontece com incidência considerável, primeiramente por essa empresa utilizar essa palavra de origem escandinava, e segundo, por ser uma das primeiras empresas a implantar essa instância no país, criando-a em 1989.

² Para saber mais sobre o papel desempenhado pelas ouvidorias de polícia, ver: Lemgruber; Musumeci; Cano. Quem Vigia os Vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2003.

quantidade, se referem às ouvidorias do Poder Judiciário atuando como um canal de comunicação (ROMERO & SANT'ANNA, 2014); e outros pesquisando sobre a emenda constitucional que determinou a criação de ouvidorias de todos os órgãos desse poder, e do Ministério Público (LYRA, 2012). Inexpressivas são as pesquisas referentes às ouvidorias parlamentares. Mais recentemente, Silva *et al* (2012) fazem um vasto trabalho sobre as ouvidorias públicas no Brasil. No total, foram pesquisadas 23 ouvidorias, e nenhuma delas está situada no Poder Legislativo³.

De modo geral, a ouvidoria pública tem sido vista como um instrumento de controle da administração pública, com uma atuação predominantemente voltada para a eficácia e a modernização administrativa, mas ao mesmo tempo, pode ter objetivos mais amplos como a “indução de mudança, reparação do dano, acesso a administração, e promoção da democracia” (LYRA, 2004, p.144). Nesse sentido, um segundo paradigma vem se consolidando na formatação das ouvidorias públicas em oposição ao do prisma “modernizador” da administração pública, denominado como “vertente democrática” ou “democrático-popular”. Nessa perspectiva, a finalidade de tal instituto é a defesa dos direitos dos cidadãos, a busca pela justiça social e a construção da cidadania, visando a promover uma interação mais próxima com os cidadãos, propiciando uma maior inclusão social e maior acesso a justiça (PEREIRA, 2002; LYRA, 2011a). A ouvidoria estaria sendo constituída a partir de uma “cultura de cooperação e participação” ao invés de uma “cultura da reclamação” (RICHE, 2012)⁴.

Portanto, a literatura das ouvidorias públicas, e perpassando para o caso das ouvidorias parlamentares, indica que o desenho institucional pode ser de cunho mais

³ Em Minas Gerais as ouvidorias pesquisadas foram: a Ouvidoria Geral da União, e as suas respectivas ouvidorias especializadas (Ouvidoria Ambiental; Educacional; Fazenda, Patrimônio e Licitações Públicas, de Polícia, de Saúde e do Sistema Penitenciário); a Ouvidoria do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Ouvidoria do Tribunal de Contas de Minas Gerais; Ouvidoria da Universidade Federal de Minas Gerais; Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais; Ouvidoria do Município de Belo Horizonte. Em Brasília foi feito um trabalho de campo na: Ouvidoria da Advocacia Geral da União; Ouvidoria Geral do Ministério da Fazenda; Ouvidoria da Receita Federal; Ouvidoria do Ministério da Cultura; Ouvidoria do Ministério dos Esportes; Ouvidoria Geral do Ministério do Trabalho e Emprego; Ouvidoria Geral do Ministério da Previdência Social; Ouvidoria da Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial; Ouvidoria do Servidor, localizada no Ministério do Planejamento; Ouvidoria do Sistema Único de Saúde, localizada no Ministério da Saúde; e Ouvidoria Geral da União.

⁴ A ouvidoria do tipo “vertente democrática” deveria ser reconhecida como uma arena legítima da sociedade civil, e que ela deveria ter atuação crucial para a sua instalação e seu funcionamento. Nesse sentido, podemos citar duas ouvidorias que foram diretamente criadas devido a mobilização social: a Ouvidoria de Polícia de São Paulo criada em 1995, que envolveu diversas organizações da sociedade civil que atuavam em prol dos direitos humanos (LYRA, 2008); e a Ouvidoria do SUS, criada em 2003, a partir da solicitação da Conferência Nacional de Saúde, e busca atuar de forma mais ativa que possa envolver ações estratégicas em relação com a performance institucional, e a promoção de consultas públicas por meio de ouvidorias itinerantes para que os cidadãos possam se integrar mais a tomada de decisões (ANTERO, 2014).

“modernizador” ou mais “democrático” e, nesse último sentido, estimularia a participação da sociedade no âmbito do Poder Legislativo. Por desenho institucional entende-se a formatação de estruturas e processos institucionais que visam a alcançar efeitos e resultados previamente desejados (OLSEN, 1997), baseados em marcos regulatórios, resoluções formais, organogramas e em conjuntos de procedimentos. Como os desenhos refletem as ideias, os interesses e as escolhas dos sujeitos, suas variações e mudanças irão incidir diretamente sobre os resultados das instituições.

Por ser a ouvidoria parlamentar uma instituição política tem-se como premissa que o seu desenho institucional pode influenciar na distribuição do poder, ou seja, o desenho pode gerar desde a aproximação entre representantes e representados até *accountability* e participação cidadã. A diversidade de objetivos e o pouco conhecimento construído sobre este instituto, no Brasil, especialmente quando se trata de ouvidorias parlamentares e de âmbito estadual, aponta para a relevância de se estudá-lo de modo mais aprofundado. Além disso, estudos sobre a participação política, compreendida como uma expressão de exercício do poder político de caráter coletivo, tem se voltado para os movimentos e organizações civis, orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas e pouco focam nas consultas, nas audiências públicas e nas ouvidorias, que desenvolvem outra dinâmica participativa. Assim, faz-se necessário compreender outras formas relacionais entre o Estado e a sociedade.

Deste modo, a pesquisa se propôs a abordar aspectos relacionados às ouvidorias parlamentares até então pouco colocados em evidência na literatura, que seriam: a dinâmica de participação política que a ouvidoria parlamentar proporciona; os modos de comunicação e decisão presentes nessa esfera participativa; e o desenho institucional e o seu potencial para viabilizar uma ouvidoria parlamentar mais eficaz no sentido de fomentar a construção do controle social e de uma relação mais horizontal entre a sociedade e o parlamento estadual. Pretendeu-se analisar até que ponto a ouvidoria propicia o processo da inclusão social e política, sendo entendida por inclusão a capacidade efetiva de apresentação de demandas e exigência de atenção às suas necessidades (MIGUEL, 2013, p. 71).

Nesse sentido, o estudo pretende contribuir para a construção do conhecimento sobre as ouvidorias parlamentares de âmbito estadual, tendo como foco de análise o seu desenho institucional e tem o objetivo de compreender o escopo e a finalidade dessas ouvidorias a partir da análise do seu desenho institucional, especialmente quanto ao seu

potencial para efetivar a participação democrática. Para alcançar tal objetivo, foram identificados e analisados aspectos dos *designs* das ouvidorias das Assembleias Legislativas dos quatorze estados que as possuem: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins, além da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Além disso, foi feito um estudo de caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por essa ser uma Assembleia estadual que tem procurado aproximar os cidadãos do Poder Legislativo, a fim de entender as relações de poder e os atores políticos que estão imbricados diretamente ou indiretamente no desempenho da ouvidoria parlamentar em fomentar a participação cidadã, e propiciar novas formas relacionais entre a sociedade e o aparato estatal.

De acordo com Gerring (2007), o estudo de caso se aplica a uma completa descrição e ao entendimento do relacionamento dos fatores de cada situação e contexto. Essa metodologia de pesquisa procura investigar um fenômeno atual e contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, em que se parte do pressuposto que as condições contextuais são pertinentes para o seu fenômeno de estudo (YIN, 2001). O estudo de caso pode desempenhar importantes papéis na produção de novos problemas e *insights* nas Ciências Sociais, além de propiciar a produção de boas teorias, e a geração de tipologias analíticas. O estudo com poucos casos é mais comumente utilizado com o propósito de compreender um maior número de unidades similares, com a expansão e generalização teórica (RUESCHEMEYER, 2003), ou de construção de hipóteses e modelos analíticos, o que se associa a investigações exploratórias e descritivas. A pesquisa exploratória-descritiva, cuja essa dissertação se enquadra, se caracteriza em desenvolver estudos sobre um determinado tema ainda pouco investigado ou relativamente novo (BABBIE, 1986), com vistas a formulação de hipóteses ou um posterior desenvolvimento teórico; e descrever/identificar as relações entre as variáveis, e os agentes sociais imbricados em determinado contexto social (GIL, 1989). A intenção dessa dissertação é mais de levantar perguntas do que propriamente respostas, e, portanto, elucidar novas agendas de pesquisas sobre essa instância participativa e a dinâmica de relação entre Estado e sociedade que é propiciada, e menos em tecer inferências causais entre variáveis independente e dependente.

Para o alcance destes objetivos, foi necessário realizar a revisão de parte da literatura que discute modelos de democracia e as possibilidades de participação democrática, analisando duas perspectivas que nos auxiliam a fundamentar o papel e a

atuação da ouvidoria pública: a democracia participativa e a deliberativa. Além disso, também se mostrou necessária a revisão de literatura que trata dos desenhos institucionais e seu potencial para promover a participação e *accountability*. A sistematização dessa revisão encontra-se no primeiro capítulo.

A melhor compreensão do objeto demandou a revisão da literatura sobre ouvidorias, sua concepção original, as mudanças que ocorreram neste instituto e sua especificidade no caso brasileiro, o que é apresentado no segundo capítulo. Nesse capítulo apresentamos inicialmente o instituto do *Ombudsman*, originado na Suécia, que serviu de “base de inspiração” para o surgimento das ouvidorias públicas. Ainda nesse capítulo são demonstrados os principais desenhos institucionais das ouvidorias, bem como as principais críticas a ela referentes.

Para conhecer o desenho institucional das ouvidorias parlamentares dos legislativos estaduais, foi realizada a análise documental de leis, decretos, atos administrativos, normas, regulamentos e outros documentos que tratam da instalação e do funcionamento das ouvidorias. Também foram verificados os sites das Assembleias estaduais, dado que há uma tendência de utilização deste mecanismo por parte das ouvidorias na forma de interagir com a população e, por meio deles, é possível averiguar até que ponto a ouvidoria é acessível e transparente aos cidadãos. Dessa forma, foi construído um banco de dados com as informações coletadas e analisadas das ouvidorias legislativas sobre as variáveis observadas, cujos resultados encontram-se no terceiro capítulo.

A análise da ouvidoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) é o foco do quarto capítulo. A escolha de realizar um estudo de caso na ALMG se justifica por ser uma das primeiras a implantar uma ouvidoria legislativa no Brasil (foi criada em 2002), e por ser uma Casa que tem uma tradição de instaurar iniciativas de interação entre o Poder Legislativo e a sociedade. Para subsidiar essa análise, foi estudado o conteúdo das mensagens encaminhadas às ouvidorias, o fluxo percorrido por essas mensagens e o processo de resposta institucional à manifestação dos cidadãos. Também foram realizadas entrevistas individuais em profundidade com ouvidores e técnicos legislativos para melhor compreender o funcionamento da ouvidoria e a sua própria efetividade, as motivações para a sua criação, e a avaliação que têm sobre a ouvidoria parlamentar. Nesse capítulo são apontados os principais desafios percebidos para que uma ouvidoria parlamentar se efetive como um canal de comunicação.

Por fim, as considerações finais apresentam algumas respostas às questões que moveram o estudo das ouvidorias das Assembleias legislativas estaduais, especificamente quanto à sua condição de inovação democrática e seu potencial para promover a participação cidadã. Espera-se que as informações e as análises apresentadas a seguir venham a contribuir para aperfeiçoar o conhecimento sobre a relação entre Estado e sociedade que ocorre por meio das ouvidorias, além do surgimento de novas agendas de pesquisa sobre essa temática.

CAPÍTULO 1 - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS E DESENHO INSTITUCIONAL

A teoria democrática envolve vários princípios, correntes, configurações e modelos; porém, um modelo democrático designado como liberal representativo e associado à ordem econômica capitalista, adquiriu tons hegemônicos, e ganhou maior notoriedade, principalmente com a obra *Capitalism, Socialism and Democracy* (1943) de Joseph Schumpeter. De maneira geral, essa corrente se baseia na representação e agregação dos interesses decorrentes do processo eleitoral, em que a democracia perde o seu caráter valorativo, e é considerada mais como um método (democracia minimalista). O modelo combina uma restrição à participação política dos cidadãos, expressa na escolha dos candidatos durante as eleições periódicas, com uma engenharia das instituições políticas formais capaz de gerar decisões mais racionais e técnicas.

Todavia, duas teorias democráticas contestam tal modelo democrático representativo e elitista: a participativa e a deliberativa. Essas duas correntes buscam ampliar os espaços de envolvimento do cidadão junto à arena política, consolidando a noção de cidadania nesse contexto. No entanto, cada uma percebe a ação política de forma diferente e foca em construções democráticas variadas.

Na primeira seção desse capítulo procurou-se analisar a democracia participativa, fazendo uma revisão da literatura sobre as suas principais preocupações quanto a uma democracia maximalista, com ampliação dos espaços públicos decisórios. Na segunda seção, foi feita uma caracterização da democracia deliberativa, demonstrando o seu campo conceitual e seus pressupostos.

Posteriormente, são apresentadas reflexões acerca das inovações institucionais democráticas que emergiram ao longo dos últimos anos no Brasil, que descentralizam as relações de poder e a tomada de decisões, além de aproximar o Estado à sociedade, tornando-o mais receptivo às suas demandas e interesses. Tais inovações democráticas podem gerar uma maior legitimidade nas decisões, com maior justiça social. Todavia, um fator relevante para consolidar os *benefícios democráticos* (SMITH, 2009) se refere ao desenho institucional, que pode direcionar certos comportamentos e ações dos atores envolvidos, seja no aprofundamento democrático, seja no exercício de accountability, aspectos que também são brevemente apresentados.

Na próxima seção foi feita uma revisão teórica sobre a emergência da sociedade civil no Brasil, demonstrando primeiramente a sua importância para a Constituinte, em que a democracia foi associada com a ideia de participação cidadã. Além disso, foi feita uma discussão sobre as mudanças no padrão de ação de parte da sociedade civil, de um caráter mais autônomo para de interdependência com o Estado. Nessa seção também se procurou demonstrar que a sociedade civil e o Estado não podem ser analisados de forma unitária e monolítica, devendo-se reconhecer as multiplicidades e heterogeneidades existentes em cada uma dessas esferas.

Por fim, procuramos debater os três modelos de gestão pública mais presentes no Brasil: o burocrático, o gerencial e o democrático-popular. A ideia da participação em cada um desses modelos é totalmente diversa, tendo conflitos e campos de disputa entre eles. Posteriormente, demonstramos as novas interfaces sociais que se formaram entre o aparato estatal e a sociedade, emergida principalmente com o Governo Lula em 2003, em que se fundamentou a “participação como método de governo”, procurando elucidar o formato relacional que impera nas ouvidorias públicas.

1.1. Democracia Participativa: origens e conceituações

O modelo participativo de democracia surge como herdeira dos movimentos populares contestatórios, principalmente os estudantis, ocorrido na década de 1960 nos países europeus desenvolvidos (HELD, 1987; NOBRE, 2004). Esse movimento ficou conhecido como a Nova Esquerda, de inspiração marxista, que procura recolocar a posição dos indivíduos em relação aos conceitos de liberdade, igualdade e democracia. Nesse contexto, essa corrente volta suas atenções para as desigualdades sociais e econômicas cristalizadas pelo mercado (relação entre os detentores dos meios de produção e os que são obrigados a vender a sua força de trabalho), sendo que a democracia participativa deveria se atentar para as desigualdades materiais que poderiam atuar como um empecilho para ampliar a participação da sociedade nos processos decisórios (HELD, 1987). A Nova Esquerda aparece como forma de contrapor ao modelo “legal” (constitucionalista) de democracia, denominado como movimento da Nova Direita⁵.

⁵ A Democracia Legal defende as liberdades negativas perante os indivíduos, com a mínima intervenção do Estado na sociedade civil e na vida privada, e entende o livre mercado como um valor essencial da vida social (NOBRE, 2004). “Para que a vida política, como a vida econômica, seja uma questão de

Todavia, foi com Carole Pateman, ao publicar a obra seminal *Participation and Democratic Theory*, em 1970, que a democracia participativa ganhou mais notoriedade na teoria política contemporânea. Pateman (1992) contesta a ideia schumpeteriana de que a prática democrática deveria restringir a participação política ao voto, uma vez que para ele a participação ampliada geraria instabilidade e riscos políticos ao regime democrático⁶. Segundo a autora, a apatia política ocorrida na “democracia real” era consequência da falta de oportunidade de participação efetiva das pessoas nas decisões relativas às suas vidas diárias.

Para construir uma teoria democrática participativa, a autora utiliza e reconstrói ideias de teóricos clássicos, como Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole. De Rousseau, Pateman (1992) se apropria da ideia de que a participação política acontece como um processo direto na tomada de decisões, e que atua como um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo, sendo associada à ideia do controle político. A participação é compreendida também como possuidora de um efeito educativo e de aprendizado para o indivíduo, em que há o caráter de integração e do senso de pertencimento à comunidade⁷, e da garantia de sua liberdade. Todavia, para que esta se realize, seria necessário certo nível de igualdade econômica, uma vez que a teoria de Rousseau não exige uma igualdade absoluta, mas destaca que as diferenças existentes não deveriam configurar em desigualdade política.

Já em Mill, a autora se apodera da sua defesa da democratização dos espaços laborais, mais especificamente das indústrias. Nesse sentido, a participação somente gerará o seu efeito educativo nos indivíduos quando o sistema democrático se estabelecer a partir de todas as estruturas de autoridade político-econômicas da sociedade, e não somente a do sistema político. A participação política se iniciaria no âmbito mais próximo do indivíduo, ou seja, no nível local: “(...) de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi

liberdade e iniciativas individuais, o governo da maioria, para funcionar justa e sabidamente, deve ser circunscrito pelo governo da lei” (HELD, 1987, p. 227). Para essa corrente teórica a democracia não é fim em si mesmo, e sim um meio para salvaguardar a liberdade pessoal, que no caso seria o seu fim último. O governo democrático deve ser regido e restringido pelo império da lei, ou seja, dentro dos marcos constitucional e legal da política (*rule of law*). A Nova Direita é representada por pensadores como Hayek (*O Caminhão da Servidão*, 1944; *The Constitution of Liberty*, 1960) e Robert Nozick (*Anarquia, Estado e Utopia*, 1974).

⁶ Pateman (1992) ironiza a ideia “paradoxal” difundida por Schumpeter de que os cidadãos seriam aptos e suficientemente inteligentes para escolher os governantes mais “tecnicamente qualificados”, mas sem capacidades cognitivas para poder participar no processo decisório e na construção de políticas públicas.

⁷ Comunidade aqui utilizada deve ser compreendida no sentido weberiano, como um espaço de ação social fundamentado por laços de solidariedade e de cooperação.

preparado para essa participação a um nível local; é neste nível que aprende a se autogovernar” (PATEMAN, 1992, p. 46).

Por fim, em Cole, Pateman revisita a sua “teoria associativa”, cujo argumento é de que os homens precisam cooperar em associações para satisfazer as suas necessidades, e que essas associações deveriam possuir um poder político equiparado. O princípio democrático deveria ser expandido e aplicado a todas as esferas da sociedade, incluindo a esfera econômica e o espaço industrial, pois as desigualdades sociais e de *status* entre os indivíduos atuariam como empecilhos para as pessoas “aprenderem a democracia” de cunho mais participativo.

A teoria participacionista democrática de Pateman (1992, p. 61-62) refere-se à “participação” como um processo igual de tomada de decisões, e à “igualdade política” como igualdade de poder na determinação das consequências e resultados das decisões. A participação não se limita a estar presente numa atividade política e nem de mera influência. O surgimento de uma democracia participativa necessita, antes de tudo, da emergência de uma sociedade participativa. Para isso, Pateman foca suas análises no âmbito local, mais especificamente no âmbito do trabalho (leia-se as indústrias), devido à centralidade que tal esfera representa na vida dos indivíduos quanto às estruturas de autoridade e de poder de decisão envolvidos⁸.

De acordo com a autora existem três tipos de “participação” que podem ocorrer dentro do labor: a *pseudoparticipação*, quando a “participação” é utilizada como uma técnica de persuasão para os empregados somente ratificarem decisões já tomadas por seus superiores; a *participação parcial*, processo no qual duas ou mais partes (o que já indica uma situação de oposição de lados) influenciam-se mutuamente na tomada de decisões, mas a decisão final pertence somente a uma delas⁹; e a *participação plena*,

⁸ “A participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significaria que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar os impactos das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modifica: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público” (PATEMAN, 1992, p. 146). Somente com a participação direta no processo decisório e na escolha dos representantes nos momentos circunscritos a isso, é que o cidadão pode ter o controle real da sua vida ou do ambiente em que ele está inserido. Nesse trecho, fica evidente a inspiração rousseauiana de Pateman, pois esse autor dizia que a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo: ele “ser o seu próprio senhor” (ROUSSEAU, 1968, p.40).

⁹ Para Pateman (1992) a maior parte das experiências da participação dos trabalhadores na gestão das fábricas se dá por esse tipo dessa configuração denominada de *participação parcial*.

processo no qual cada indivíduo tem igual poder para determinar o resultado final das decisões (PATEMAN, 1992, p. 96-98).

A concepção de Estado, para Pateman (1985), é contrária à do liberalismo político, cuja crença é na clara separação entre “sociedade civil e o “ente estatal”. Devido a sua inspiração marxista, o Estado está inevitavelmente preso na manutenção e na reprodução das desigualdades da vida diária, o que pressupõe a conservação dos interesses da elite dominante dentro do aparato político. Diante da não separação desses espaços, há um grave problema na operacionalização do poder público, nas suas relações entre o público e o privado, e na efetiva realização de um governo democrático, que poderia garantir que os cidadãos fossem “livres e iguais”. Diante disso, as instituições representativas e o próprio governo devem ser compreendidos como meios de incidência direta para a realização da vontade dos cidadãos, com uma combinação entre o sistema representativo e os espaços de participação direta, que resultaria na chamada democracia participativa¹⁰.

A teoria de Pateman sustenta que as qualidades morais e cognitivas dos cidadãos podem ser desenvolvidas caso eles se envolvam em experiências participativas no âmbito local (efeito psicológico e educativo), e assim se teria a criação de uma sociedade participativa - pessoas que levam em conta o interesse público e a justiça, com a busca pelo senso de eficácia política¹¹ - condição necessária para o funcionamento da democracia participativa.

Há um problema de causalidade nessa perspectiva de Pateman, uma vez que as pessoas que se envolvem nessas experiências participativas podem ser justamente aquelas que já demonstram uma predisposição à participação política. Há uma dificuldade de se demonstrar empiricamente que exista uma clara relação causal entre tomar parte em processos participativos e desenvolver atributos morais e cognitivos na teoria da democracia participativa, em que o desenvolvimento da cognição política se dá justamente em pessoas que não tinham um interesse anterior no campo do *publicus*.

¹⁰ Cabe salientar que Pateman (2012) atualiza a sua teoria, e tece quatro elementos que são os mais importantes dentro da democracia participativa: 1) a participação se torna possível quando há inter-relação das capacidades, habilidades e características dos indivíduos com as estruturas *autoritárias* (aspecto educativo da participação); 2) *democratização* da democracia (os cidadãos participam do processo decisório e do sistema político de maneira mais ampla); 3) a emergência de uma *sociedade participativa* que ainda precisa ser criada; 4) as mudanças são *estruturais*, o que significa a reforma das estruturas não democráticas e autoritárias (PATEMAN, 2012, p. 10).

¹¹ A ideia de eficácia política “corresponde ao sentimento que o indivíduo tem de que sua ação tem impacto sobre o processo político, sentimento que geralmente corresponde à sua sensação de eficiência no próprio cotidiano, aspecto psicológico da participação” (Almond e Verba *apud* Pateman, 1992, p.66-67).

Também na década de 1970, Machperson (1978) desenvolve um modelo de democracia participativa na qual se teria uma combinação entre os partidos políticos, que competiam entre si, e mecanismos de democracia direta. Tais partidos deveriam ser operados com base em um status de menor hierarquia, e atuarem de maneira democratizada e de acordo com pressupostos da democracia direta, com a incidência genuína da participação dos seus atores. De forma semelhante às ideias de Pateman (1992), se teria uma combinação de princípios de representação política com os de participação direta. Para esse autor a liberdade e o desenvolvimento individual só podem ser plenamente atingidos com o envolvimento direto e contínuo dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado.

De maneira geral, Machperson (1978) aponta uma relação estreita entre a incidência da baixa participação e as injustiças sociais existentes. Segundo ele, haveria uma espécie de círculo vicioso envolvendo a diminuição das desigualdades sociais e uma democracia mais participativa, em que cada uma dessas duas variáveis estabeleceria uma relação causal direta com consequências para ambas as esferas:

(...) não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (MACPHERSON, 1978, p.103).

Machperson (1978) considera que o aumento da consciência política por parte dos cidadãos se daria no âmbito local, com a participação em movimentos comunitários e nos processos decisórios do trabalho. Ele sugere, assim, a implementação de um sistema de conselhos em formato de pirâmide, compostos por delegados, que perpassariam diversos níveis políticos, tomando decisões sucessivamente. Seria basicamente:

um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base” [a escolha dos delegados se daria] sequenciado para cima, com organização de conselhos de cidades, de região, até o topo da pirâmide, com a organização de um conselho nacional” (MACPHERSON, 1978, p. 110).

De maneira geral, durante a década de 1970, a democracia participativa era compreendida como uma teoria que “prevê a máxima participação dos cidadãos na sua autogovernança, especialmente em esferas da sociedade, para além daquelas que são

tradicionalmente conhecidas como política (por exemplo, o local de trabalho, e a família)” (HILLER, 2008, p. 03; tradução livre).

Outro autor a ser mencionado é Benjamim Barber (1984), com a sua formulação de *democracia forte* (*strong democracy*). Em sua obra, o autor considera que o campo da política é constituído pelas seguintes dimensões: ação; publicidade; necessidade; escolha; razoabilidade; conflito; e ausência de uma base independente. Nesse sentido, Barber desenvolve uma teoria democrática capaz de responder diretamente a essas sete dimensões, denominada *Strong Democracy*:

A “Democracia Forte” no modo participativo soluciona o conflito, quando na ausência de uma base independente, por meio de um processo participativo de autolegislação contínua, e aproxima a criação de uma comunidade política capaz de transformar indivíduos particulares dependentes em cidadãos livres, e interesses parciais e privados em bens públicos (BARBER, 1984, p. 151, tradução livre).

De acordo com ele, o seu modelo participativo permite com que o conflito seja transformado, através de um método epistêmico, em que o pensamento é publicizado com pressupostos de razoabilidade¹². O princípio de publicização e de razoabilidade dos conflitos de interesses envolvidos na arena política prevê uma deliberação pública. Esse tipo de deliberação ocorre por meio de uma participação pública dos cidadãos, que se dá por meio de deliberações e ações comuns, sendo possível que os interesses previamente constituídos mudem de posição e de forma ao longo desses processos participativos.

Para Barber, a troca argumentativa pode transformar as preferências, e possui papel fundamental no alcance do bem comum. A deliberação, nesse arranjo participativo, possibilita que seja estabelecido o axioma do “nós”, em contraposição à configuração das demandas do “eu” ou do “outro”, o que em si já pressupõe uma situação de dicotomia e oposição. Em outras palavras, esse modelo participativo procura estabelecer um agir comunicativo de maneira conjunta, o pensamento e a ação em comum.

A *democracia forte* demonstra a intensa interligação entre participação e o senso de comunidade, que é fortalecido nessa relação. A participação e a comunidade, para serem concretizadas, dependem, segundo o autor, de outro modo de vida social, que envolve a ideia de cidadania. Nesse sentido, a *strong democracy* é edificada em três pilares principais: participação, comunidade e cidadania. O autor propõe, então, que

¹² Nesse momento já se percebe uma dimensão deliberativa na teoria de Barber, deliberativa no sentido de troca argumentativa e de debate público, e não com característica decisionística (AVRITZER, 2000a).

esse tipo de atividade deliberativa ocorra em pequenas assembleias locais, que complementariam as instituições formais de representação política.

Comunidade se desenvolve a partir da participação, e ao mesmo tempo torna a participação possível; atividade cívica educa os indivíduos a como pensar publicamente como cidadãos, assim como a cidadania informa a atividade cívica com o requerido senso de caráter público e de justiça. Política se torna a sua própria universidade, a cidadania a sua base de treinamento, e a participação o seu tutor. A liberdade é o que sai deste processo, não o que se insere nele. (...) “Democracia forte” é a política dos amadores, onde cada homem é compelido a encontrar todos os outros homens sem a intermediação de especialistas (expertises) (BARBER, 1984, p. 152; tradução livre).

A partir dos anos de 1990, a corrente teórica democrática participativa começou a entrar em declínio, principalmente na ciência política norte-americana (HILLER, 2008). Mansbridge (1995) argumenta que o declínio da teoria da democracia participativa se dá por três motivos: 1) o próprio desaparecimento de práticas participativas, após ter ocorrido o seu *boom* durante as décadas de 1960 e 1970; 2) a falta de evidência empírica que pudesse comprovar o possível efeito educativo que a participação política pode gerar nos indivíduos; 3) a questão política que impera nesse meio, uma vez que seriam necessários financiamentos em experiências participativas, o que dificilmente ocorreria.

A democracia participativa passa, assim, a ganhar maior propulsão em países de transição, com a ocorrência de processos de redemocratização, principalmente nos países da América Latina e do Leste Europeu. Nesse contexto destacam-se as ideias de Boaventura de Souza Santos (2003), que defende a radicalização da democracia participativa e a politização das esferas sociais da vida¹³. Por meio da radicalização democrática seria possível um projeto de emancipação social, construído com base no princípio da comunidade, que se sustenta nas categorias da participação política e da solidariedade.

Para Santos (2003) existem seis modos de produção de poder, que ocorrem em espaços sociais diferenciados e que podem ser contestados, tomando como base o princípio de comunidade, são eles: o doméstico, que estrutura o poder patriarcal; o da produção, que é constituído como um espaço de exploração; o do mercado, que cabe o

¹³ Esse tipo de visão contraria toda uma tradição liberal que via de forma crítica que as relações sociais sejam cultivadas por questões políticas. Milbrath (1965), que foi um dos primeiros teóricos a tratar do fenômeno da participação política, defende que a participação se realize em seu nível moderado, e critica o processo de politização das esferas sociais. Para ele uma alta participação, não significa em uma melhor democracia.

fetichismo dos produtos; o da comunidade, que corresponde às diferenças desiguais; o da cidadania, cuja forma de poder é a de dominação; e o mundial, que se dá pelas trocas marcadas pela desigualdade. Deste modo, movimentos contestatórios visando à radicalização da democracia participativa iriam atuar frente a esses seis espaços estruturais de poder.

Assim, como em Olsen (1997), a democracia passa a ser vista como um conceito/projeto em aberto, e em constante desenvolvimento, o que implica em “ruptura com as tradições estabelecidas, e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis” (SANTOS, AVRITZER, 2002). Nesse sentido, há dois elementos constitutivos necessários para pensarmos um modelo democrático participativo: o procedimentalismo, e as dimensões societárias. Esse elemento procedimental rompe com a tradição liberal da democracia, circunscrita às regras do jogo e às eleições periódicas para a formação e autorização do governo representativo, ao acentuar a relação de complementaridade entre o procedimentalismo e a participação, reconhecendo a pluralidade social existentes na vida contemporânea. Esse “novo” procedimentalismo passa a ter uma dimensão social, cultural e participativa, e não se constitui apenas como um método para constituição de governos. O segundo elemento reconhece o papel dos movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural, por fazerem com que o espaço político se amplie, transformando a relação entre Estado e sociedade, com o reconhecimento de direitos e deveres dos cidadãos (“direito a ter direitos”¹⁴) por atores até então excluídos da política. A partir do momento em que são reconhecidos os direitos de cidadania pelo aparato estatal, se estabelecem formas de sociabilidade regidas pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas.

A democracia passa a ser entendida como “uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e a sociedade” (SANTOS, AVRITZER, 2002). O processo de democratização se pauta pela inclusão de novas temáticas dentro do sistema político, pela redefinição de identidades e pelo aumento da participação, principalmente dentro no nível local. Portanto, a democracia é “um projeto de inclusão social e de

¹⁴ Segundo Dagnino (2004) a concepção de “direito a ter direitos” representa um vínculo indissociável entre o direito à igualdade e o direito à diferença, e não se limita a provisões legais, ao acesso de direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, cujo seu significado e seu valor simbólico surgem de lutas específicas e de práticas por parte dos movimentos sociais e das organizações civis. O reconhecimento se dá nas relações sociais, constituindo novos parâmetros de convivência no âmbito da sociedade.

inovação cultural que se coloca como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática” (SANTOS, AVRITZER, 2002).

Os teóricos participacionistas examinados situam a participação política para além do momento eleitoral, ampliando os espaços para tal e focando no âmbito local. Tal corrente reforça a autonomia ao cidadão, capaz de questionar o processo político e se envolver na tomada de decisões (maior liberdade de ação). Além disso, sustenta que, para que seja possível uma democracia participativa, seria necessário que as desigualdades socioeconômicas fossem diminuídas. Os autores estudados apontam para o caráter educativo-pedagógico da participação democrática, trabalham a ideia de interligação entre democracia direta e representativa e ressaltam a integração entre os atores inseridos, entendida como a construção do sentimento de comunidade. Ou seja, a emancipação social se daria pela emancipação política. De acordo com Santos e Avritzer (2002), para além do aprendizado político, a participação se relaciona com o processo de reconhecimento da identidade social e cultural de grupos societários, em um mundo repleto de pluralismos nas formas de vida e de diversidades identitárias, que se processa na construção de novos direitos.

A Democracia Participativa tem como premissa a ideia de que democracia e participação estão interligadas, ou seja, a maior qualidade desse regime político depende do aprofundamento e do maior envolvimento dos cidadãos nas decisões coletivas. O cidadão é um ator central nesse processo, o que configuraria a democracia de *alta intensidade*, em contraponto a de *baixa intensidade*, exemplificada pelo modelo democrático liberal e elitista (SANTOS e AVRITZER, 2002). Portanto, os teóricos participacionistas entendem ser necessário ampliar quantitativamente os espaços de participação política, fomentando a inclusão social e política, tomando como referência inicial o poder local. O envolvimento dos cidadãos nos espaços públicos deve ser visto como *direitos*, fazendo parte do ciclo regular da política pública (PATEMAN, 2012). O objetivo principal dessa corrente é transformar o domínio do poder e as desigualdades sociais estruturantes, visando à superação da exclusão social e política dos sujeitos.

As principais críticas feitas a essa corrente teórica se baseiam na concentração de suas análises no aumento quantitativo da participação, por meio de mecanismos de incidência direta, com a preocupação do fenômeno de inclusão social no processo decisório e no aumento de espaços de participação. Os autores pecam em não investigar como se dá a construção das preferências, em relação a disputas ocorridas dentro do campo político. Não há uma tentativa de se entender como ocorre o processo de

formação, construção e transformação das preferências e motivações individuais, considerando-as como previamente dadas. Apenas Barber acentua a importância da deliberação para a construção das preferências dos atores envolvidos, ou seja, demonstra a importância da discussão e da deliberação para a tomada de decisões coletivas. Ressalta-se que Santos, e mais tardiamente Pateman¹⁵, reconhecem, em seus estudos, a importância da institucionalização comunicativa e das demandas provenientes dos arranjos participativos, o que geraria uma relação mais próxima, direta, e com reflexividade, junto ao Estado (procedimentalismo participativo).

1.2. Democracia Deliberativa e o sentido da deliberação pública

A ideia de democracia deliberativa parte do paradigma da linguagem e das trocas comunicativas presentes entre os atores envolvidos na deliberação pública, ou seja, essa teoria centra sua atenção no processo comunicativo de formação da opinião e das preferências que antecede o pleito eleitoral. A grande influência na constituição dessa vertente da teoria democrática é advinda dos estudos de Habermas.

A proposição de democracia deliberativa habermasiana se baseia na razão da comunicação entre os cidadãos, permeada por uma conexão interna entre as “considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autoentendimento e discursos de justiça” (HABERMAS, 1997, p. 19) que visam a alcançar resultados racionais e equitativos a partir de procedimentos democráticos. Portanto, Habermas assimila tanto elementos da perspectiva da democracia liberal quanto da republicana, ao centrar na questão do discurso e na necessidade da institucionalização da comunicação e da deliberação, bem como nas opiniões públicas construídas de maneira informal (HABERMAS, 1995).

As trocas discursivas entre os cidadãos aconteceriam na esfera pública, e tal debate visaria à produção de consensos, parciais ou não, em que prevaleceria a “força do melhor argumento”. A esfera pública deve ser compreendida como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em

¹⁵ Pateman (2012) utiliza como exemplo de democracia participativa o Orçamento Participativo, ao dizer que essa instância democratiza e muda a estrutura de poder, em que fundamentalmente todos os cidadãos têm a oportunidade e o direito de participar em uma área vital do governo municipal: o orçamento público. Tem-se que a autora também admite a importância de espaços participativos institucionalizados para o desenvolvimento da democracia participativa, não se limitando ao âmbito do trabalho e da família.

opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1997, p. 92). Seria, basicamente, o *locus* da comunicação, onde as pessoas discutem questões de interesse comum e formam opiniões e/ou planejam ações, possibilitando a formação da opinião pública. A esfera pública é uma arena de percepção, identificação e discussão dos problemas da sociedade¹⁶, que, transformada em poder comunicativo, direciona o poder administrativo em sua ação, e assim, estabelece relações de *inputs* e *outputs* junto ao Estado, além de atuar como uma forma de controle democrático sobre as instituições complexas e formais. Para Habermas, a esfera pública autônoma é constituída pela sociedade civil, que se diferencia do sistema econômico (mercado) e do Estado - a sociedade civil seria a responsável por transmitir tais fluxos comunicativos junto ao poder administrativo¹⁷.

Cohen (2007) irá propor a extensão da atuação da esfera pública de Habermas, para além de determinadas ocasiões dentro da rotina do poder político oficial¹⁸, para uma socialmente dispersa e heterogênea. A esfera pública passa a ser mais radicalmente extensa e profunda. Ele aponta três condições necessárias para a sua realização: 1) permitir e encorajar *inputs* que reflitam experiências e preocupações que podem não ocupar a agenda normal; 2) oferecer avaliações disciplinadas das propostas oriundas das deliberações; 3) oferecer ocasiões mais contínuas e institucionalizadas para os cidadãos participarem da decisão coletiva (FARIA, 2000, p. 55).

Essa forma de compreensão da esfera pública coaduna com sua formulação acerca da democracia deliberativa que, para Cohen (2007), não se limita às pessoas refletirem sobre suas preferências, mas também decidirem, à luz das razões, sobre o que fazer. Além disso, a construção de uma democracia mais deliberativa não se restringe a um projeto político, uma vez que, para ele, a democracia deliberativa requer a atenção para encorajar capacidades deliberativas, que estão inseridas no campo da educação, da

¹⁶ Fraser (1996) critica essa visão de esfera pública unitária, uma vez que para a autora seria necessário reconhecer outros espaços públicos que seriam preenchidos principalmente por minorias étnicas, raciais, de gênero, dentre outros, marcados por assimetrias e desigualdades de poder. Nesse sentido, deveriam existir esferas públicas (multiplicidade), e não somente uma esfera pública, devido à pluralidade existente no “mundo da vida”. Esses espaços públicos podem ser distinguidos em fortes (possibilitam a formação de tomada de decisões), e os fracos (não resultam em decisões vinculantes).

¹⁷ De acordo com “a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance” (p.107), podemos diferenciar a esfera pública de três maneiras: a primeira dita *episódica* (bares, cafés, encontros de rua); a outra chamada de *presença organizada* (encontro de país, público que frequenta o teatro, concertos de Rock, reuniões de partido ou congressos de igrejas); e a esfera pública *abstrata*, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente). Percebe-se que somente esse último tipo de esfera pública abrange uma nova dinâmica das relações sociais, indo além das relações face-face e do mesmo espaço-tempo.

¹⁸ Habermas (1997) também limita a prática discursiva da esfera pública para o poder legislativo e judiciário do sistema político.

informação e da organização. A deliberação, entendida como trocas argumentativas para a tomada de uma decisão, deve ser democrática e os atores envolvidos nessa decisão devem ser tratados como iguais e, desse modo, não é somente uma conversa entre cidadãos, mas envolve o respeito a princípios e pressupostos para que ela ocorra.

Em Bohman (2009, p. 36), a definição de deliberação pública é a de “um processo dialógico de troca de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais”. Há uma mudança de análise do discurso para o diálogo, o que por si só já mostra as diferenças teóricas entre ele e Habermas.

(...) a análise do discurso diz respeito a quais argumentos ou tipos de justificação podem ser publicamente convincentes; ao contrário a análise do diálogo diz respeito a como a interação pública produz esses efeitos práticos nos participantes que tornam as razões convincentes (BOHMAN, 2009, p. 43).

O diálogo é a troca de razões. Diferentemente do discurso, o diálogo não se fundamenta em procurar alcançar e produzir argumentos e demandas de validade com pretensões altamente justificadas, e sim produzir “demandas que são amplas o suficiente em escopo e suficientemente justificadas para serem *accountable* diante de um público indefinido de concidadãos” (BOHMAN, 2009, p. 69). Além disso, esse autor pontua que no diálogo há movimento, há interpretações e reinterpretações dos participantes sobre as contribuições dos mesmos. Faria (2010) aponta que esse deslocamento do discurso em Habermas para o diálogo em Bohman visa a dar uma dimensão mais inclusiva dentro da deliberação pública, ao ampliar as condições e as chances de participação dos cidadãos. Essa maior inclusão ocorre justamente ao diminuir as “exigências epistêmicas” dentro da prática da deliberação democrática.

Outro aspecto de diferenciação entre Habermas e Bohman diz respeito ao objetivo final da deliberação pública. Em Bohman, a deliberação pública não visa, sobretudo a produzir consensos, como era acentuado na teoria habermasiana, mas sim restaurar a cooperação e coordenar os seus resultados. A deliberação alcança sucesso quando os participantes dessa atividade reconhecem que contribuíram para ela e influenciaram os seus resultados, mesmo não estando de acordo com eles. Portanto, a finalidade da deliberação é tanto solucionar um problema entre os agentes que possuem perspectivas distintas quanto o seu compartilhamento para mais de um indivíduo.

Bohman (2009) destaca dois elementos como essenciais para que a deliberação de fato ocorra de forma democrática: a igualdade política e a publicidade. A igualdade política pressupõe que o processo de deliberação dialógico esteja sempre aberto e com a expansão de oportunidades, para que as vozes dos interlocutores sejam levadas em conta durante a troca argumentativa. A publicidade é necessária tanto no espaço social onde ocorre a deliberação, quanto nas razões oferecidas pelos participantes que estão inseridos nesse espaço, bem como possibilita formatar padrões para julgar os acordos e a justificação. A publicidade pode ser distinguida em dois sentidos: forte e fraca. A publicidade forte procura assegurar que todos os participantes possam participar efetivamente na arena do debate e diz respeito às decisões e respostas alcançadas nesse espaço. Já a publicidade fraca se refere a tornar conhecidas as intenções e as tentativas de cooperação por todos os “deliberadores”, ou seja, contribuiria para a deliberação, em que os participantes teriam “informações completas” (condições procedimentais mínimas).

Por fim, Guttman e Thompson (2007) ressaltam a provisoriedade da democracia deliberativa, visto que seu processo objetiva a produção de uma decisão circunscrita a certo período de tempo. O processo da democracia deliberativa é dinâmico, ou seja, a sua decisão deve ser provisória no sentido de permitir questionamentos em algum momento futuro, o que propicia corrigir erros em decisões anteriores e expandir o conhecimento sobre determinada temática. Tem-se como pressuposto que os motivos e as razões dos cidadãos se alteram ao longo do tempo. Ao reconhecer que os resultados são provisórios, tem-se duas situações intrínsecas: o processo de tomada de decisão é imperfeito e a maioria das decisões não é consensual. Nesse último aspecto, os dois autores também não consideram que o objetivo da deliberação democrática seja o consenso, o que contraria as proposições habermasianas, e sim atingir acordos. Segundo eles, a ideia do consenso pode promover situações tirânicas e até mesmo produzir “ditadura da maioria”. Dryzek (2004) chega a dizer que o fundamento final da deliberação é o de atingir os chamados “acordos exequíveis”. Para Guttman e Thompson, a democracia deliberativa é uma forma de governo nas quais cidadãos livres e iguais, bem como seus representantes, raciocinam juntos, e justificam publicamente as suas decisões, em um processo onde há a apresentação pública dos motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis.

A ênfase dada na justificativa pública das decisões expressa o aspecto moral na política, uma vez que opera por meio da razão e indica o valor do respeito mútuo nesse

processo, e o mérito moral das preferências dos outros atores envolvidos. Deste modo, o modelo deliberativo se apoia em princípios explicitamente morais, ao invés dos tradicionais métodos da democracia agregativa, que pregam a neutralidade como sua exigência. Todavia, esses dois modelos não são incompatíveis entre si. Os autores reconhecem que devido a recursos escassos envolvidos no processo político (principalmente o tempo), a democracia deliberativa pode utilizar a lógica de agregação das preferências (voto) por meio da regra da maioria, desde que anteriormente seja respeitado o princípio da justificação pública.

De maneira geral, a deliberação democrática parte do pressuposto de valores fundamentais e princípios necessários para a sua operacionalização (moralidade da democracia). Tais princípios podem ser tanto do tipo procedimental - se referem aos processos e às condições necessárias para que as decisões tomadas sejam justas - quanto substantivos - reiteram a ideia dos direitos e princípios que devam vir antes do procedimento a ser tomado no processo deliberativo e que irão gerar consequências nas decisões tomadas (CUNHA, 2009; GUTMAN & THOMPSON, 2007).

Independentemente da ênfase que é dada à democracia deliberativa - procedimental ou substantiva, Cunha (2009, p. 96-97), ao fazer uma vasta revisão da literatura da teoria democrática deliberativa, identificou onze princípios que lhe dizem respeito, reforçada por diferentes autores do campo. São eles: 1) *igualdade de participação*: assegura a igual oportunidade de todos os cidadãos de uma comunidade política de influenciar o poder político; 2) *inclusão deliberativa*: todos aqueles que sofrerão as consequências do poder político e das decisões tomadas devem ter seus interesses e razões considerados no processo deliberativo; 3) *igualdade deliberativa*: todos os participantes da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões; 4) *publicidade*: o espaço social onde deve ocorrer a deliberação, bem como os seus procedimentos, o formato do debate e da decisão e o conteúdo das razões oferecidas nessas arenas devem ser públicos; 5) *reciprocidade / razoabilidade*: condizente com a ideia do respeito mútuo entre os participantes, sendo que as razões oferecidas durante o debate necessitam ser compartilhadas, potencialmente aceitas e justificadas; 6) *liberdade*: diz respeito a assegurar as liberdades fundamentais (de opinião, de consciência, de expressão) aos sujeitos envolvidos, e que eles não sofram constrangimentos advindos por normas e requerimentos; 7) *provisoriedade*: as regras da deliberação e os seus resultados são provisórios e podem ser contestados; 8) *conclusividade*: a deliberação deve decorrer de aspectos racionais que irão incidir nas

decisões e na persuasão; 9) *não tirania*: a decisão não deva ser influenciada por questões extra políticas, como assimetrias de poder, riqueza, situações de coerção, dentre outras desigualdades sociais, e sim, decorrente das razões apresentadas e discutidas no espaço coletivo; 10) *autonomia*: sejam estabelecidas condições que permitam a participação igualitária e estimulem a troca deliberativa, ou seja, as opiniões dos cidadãos sejam determinados por eles mesmos, e não por circunstâncias externas que tragam relações assimétricas, hierárquicas e de subordinação; 11) *accountability*: os argumentos utilizados devem conter razões morais de publicidade, para serem julgados na sua validade por todos e que também possam ser revisados (provisoriedade).

Diante de todos esses princípios necessários e exigidos para que ocorra a deliberação democrática, alguns autores a consideram como uma atividade com problemas de consistência teórica e de validação empírica (MUTZ, 2006; 2008). É apontado que a democracia deliberativa não lida bem com o conflito que pode ser gerado entre as partes opostas nesse processo discursivo; dá um peso muito forte ao discurso racional, ignorando outras formas de comunicação; não procura desenvolver mudanças estruturais políticas, mantendo intactas no seu processo deliberativo as desigualdades de poder previamente existentes; e não busca propiciar um aumento da inclusão política (DRYZEK, 2000, 2004; MIGUEL, 2013; MOUFFE, 2000, 2005; PATEMAN, 2012; SHAPIRO, 1999; SUSTEIN, 2003; YOUNG, 2014).

Todavia, deve-se reconhecer o mérito dessa corrente democrática ao propor que a tomada de decisões deve se dar por um intercâmbio de argumentos entre os participantes, que durante esse momento discursivo devem respeitar os pressupostos da imparcialidade, da ausência de coerção, e do respeito mútuo. Digamos que o grande “êxito” da corrente deliberativa é a preocupação de incorporar novas vozes no processo político, ou seja, dar maior visibilidade às demandas de grupos marginalizados e excluídos do processo político, refletindo-as para dentro da comunicação institucional. Essa preocupação não se limita a uma ideia de envolvimento político “numérico e agregativo”, pressupostos mais presentes dentro da teoria democrática participativa, e sim de explanar pontos de vistas anteriormente negligenciados, e refletir sobre eles para apontar o caminho que alcance, se possível, o interesse público e o bem comum.

1.3. Inovações Institucionais e a Democratização das relações de poder

As ideias que orientam a formulação das teorias democráticas participativas e deliberativas estiveram circundando o processo de (re)democratização do Brasil, que passou de um país de baixa propensão à participação política, com poucas formas associativas e com características verticais de sociabilidade política, com predominância das ditas gramáticas políticas tradicionais, como o clientelismo, a patronagem, etc., para um dos países com o maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2007a). Dentre essas práticas participativas destacam-se algumas que estão institucionalizadas, como os Conselhos de Políticas, as Conferências, os Planos Diretores, os Orçamentos Participativos (OPs), as Consultas Populares (referendo, plebiscito e lei de iniciativa popular, estabelecidos pela Constituição brasileira de 1988 e pela legislação dela derivada).

A criação dessas arenas participativas e democráticas se associa às demandas da população por se envolver nas decisões governamentais, o que também propiciaria o empoderamento dos grupos sociais em situação histórica de exclusão e de vulnerabilidade social. Somado a isso, o funcionamento dessas arenas poderia resultar em maior transparência no funcionamento do Estado, o que poderia configurar como uma ferramenta para inibir a corrupção nos governos.

Essas arenas participativas e democráticas receberam diversos nomes entre os pesquisadores. As principais expressões são: *instituições participativas* (AVRITZER, 2007a, 2009; CORTES, 2011; PIRES e VAZ, 2010); *minipúblicos*¹⁹ (FUNG, 2003, 2004, 2006); *públicos participativos*²⁰ (WAMPLER e AVRITZER, 2004); *inovações*

¹⁹ Para Fung (2003) o minipúblico tem a função de aprimorar a qualidade da participação e da deliberação em uma área significativa da vida pública. Eles podem ser modelados em quatro tipos distintos: fórum educativo; conselho consultivo participativo; colaboração participativa para a resolução de problemas; e governança democrática participativa.

²⁰ Públicos participativos “compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p. 215)

*democráticas*²¹ (SMITH, 2009); *espaços públicos*²² (DAGNINO, 2002, 2004); *esferas participativas*²³ (CORNWALL e COELHO, 2007); dentre outros.

Todos esses conceitos supracitados transmitem a ideia de uma vinculação mais próxima entre Estado e cidadãos no processo decisório, em que se tem uma troca argumentativa e discussão pública, o que envolve pressupostos de justificação pública para se tomar decisões mais justas e de qualidade. Esses espaços institucionalizados possuem como função fazer com que se alcance melhores decisões, com base no princípio de justiça social, por meio de um processo reflexivo e dialógico entre os atores sociais envolvidos.

Dentre os conceitos apresentados iremos focar nas *instituições participativas* (IPs). Avritzer (2008, p.45) as conceitua como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre as políticas”. Pires e Vaz (2010, p 258) consideram-no como um conceito abrangente que permite a análise dos “diferentes processos institucionais por meio do qual cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas”.

Por sua vez, Cortes (2011) se centra na questão da periodicidade e da formalidade para conceituar as instituições participativas, ao dizer que se referem a “mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública” (CORTES, 2011, p.137). A autora classifica os diversos tipos de IPs ao levar em conta os seguintes aspectos: o tipo de participação (direta ou indireta, por meio de representantes; individual ou em coletividade); e o nível de institucionalização. Examina então, “quatro grandes grupos de IPs: mecanismos de participação individuais, que propiciam a apresentação de críticas, queixas e proposições; os processos conferencistas; os orçamentos

²¹ Inovações democráticas são conceituadas como instituições que tem sido especificamente “desenhadas” para desenvolver e reforçar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão política; e engajar os cidadãos a participarem do processo decisório.

²² Espaços públicos devem ser entendidos como espaços onde se tem a publicização do conflito, de discussão e de deliberação, como uma possibilidade efetiva de implementação da participação, onde se tem a discussão, articulação, negociação sobre os temas públicos. Segundo Dagnino, esses espaços seriam instrumentos para a construção e avanço do projeto democrático participativo.

²³ A ideia de esferas participativas compreende uma arena distinta de interface do estado e da esfera pública, sendo que a relação entre esses polos se dá de forma parcial e contenciosa; suas instituições são semiautônomas, fora das instituições formais e da vida associativa, e são responsáveis por levar e as preocupações e as posições formadas nesses espaços.

participativos (OPs); e os conselhos de políticas públicas e de direitos”²⁴ (CORTES, 2011: 138).

Nesse sentido, percebe-se a aproximação do entendimento de instituições participativas com a concepção clássica da Ciência Política de instituição política., pois as IPs estruturam a interação entre os atores estatais e da sociedade civil, bem como as suas atividades em torno de regras explícitas e implícitas, o que prevê e permite certa estabilidade (HODGSON, 2006). Como diria Cortes (2011, p. 137), “são instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos e programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado”.

As IPs pressupõem a transformação de demandas difusas de participação do nível da sociedade civil para a concepção organizada da participação dentro do âmbito estatal, tendo uma conexão das ações das associações civis junto aos atores políticos²⁵ (AVRITZER, 2009). Tais *inovações democráticas*, utilizando o termo de Smith (2009), devem garantir o cumprimento dos seus objetivos de participação e deliberação política para os quais foram criadas que, segundo esse autor, podem garantir quatro benefícios democráticos: *inclusão* (igualdade política assegurada por meio da presença e na garantia de voz para grupos mais vulneráveis); *controle popular* (o direito dos cidadãos terem uma influência efetiva no processo de tomada de decisões); *juízo ponderado* (capacidade de apreciar tanto opiniões mais técnicas, quanto o ponto de vista dos outros cidadãos, como forma de estabelecer julgamentos mais reflexivos e criteriosos); e *transparência* (abertura do processo para os participantes desses espaços, quanto para o público em geral, como forma de otimizar o julgamento dos cidadãos, e fortificar a confiança no processo político).

Além desses benefícios, Smith (2009) pontua mais dois fatores a serem considerados no momento de criação e funcionamento desses espaços: a *eficiência*, ao

²⁴ Nesse momento se deve fazer uma crítica em relação à taxonomia feita por essa autora: há uma confusão do conceito de *instituições participativas*, o que acaba esticando-o para outras categorias analíticas com pouca capacidade explicativa entre elas. É o que Sartori (1970) chama de alargamento conceitual (*conceptual stretching*). Seria o fenômeno de esticar demais o conceito, em que abrangeria mais realidades empíricas, ganhando generalidade, mas perdendo em intensidade, coesão e capacidade explicativa nos casos analisados (COLLIER, MAHON, 1993; SARTORI, 1970). Pois, Cortes (2011) mescla *modos de comunicação* (fale conosco; disque denúncia), que possibilita os cidadãos de expor suas preferências e reivindicações diretamente, com a concepção de *instituição participativa*, que é algo institucionalizado e possui uma função normativa de envolvimento político, e de fomento a cidadania.

²⁵O conceito de *fóruns participativos*, por exemplo, que são arenas participativas organizadas e realizadas pela própria sociedade civil, não devem ser classificadas dentro da categoria analítica de instituições participativas. Um exemplo disso seria o Fórum Social Mundial, realizado pela primeira vez em 2001 no município de Porto Alegre.

dizer que se deve levar em conta tanto os custos cívicos e administrativos-financeiros, quanto os benefícios gerados por essas inovações; e a *transferibilidade*, que concerne à tentativa e possibilidade de replicar os desenhos dessas inovações democráticas em diferentes contextos, sobretudo em contextos para além da escala local. Ressalta-se que esses seis fatores devem ser compreendidos como componetes associados à atuação das instituições democráticas, mas que é improvável que tais instituições realizem todos esses benefícios, o que irá resultar em diferentes formas e combinações.

A construção das IPs depende tanto do envolvimento e organização da sociedade civil na busca de práticas mais participativas e horizontais dentro do processo decisório, quanto do projeto político ideológico do partido político que está no poder em fomentar tais práticas. Há a necessidade de se ter um interesse mútuo entre esses dois sujeitos na hora de se concretizar as instituições participativas. De acordo com a literatura estudada, a diferença de efetividade dessas IPs também se volta para o aspecto contextual em que elas estão inseridas. O contexto político, social, cultural, histórico possui papel central na efetividade das instituições participativas. Variáveis relativas ao associativismo civil, às condições financeiras da administração municipal, à vontade política dos governantes, à natureza das políticas públicas vinculadas a elas, bem como “a constelação de forças sociais” nelas envolvidas determinam sua eficácia democrática, no sentido de promover políticas públicas mais inclusivas e com maior pluralismo político (AVRITZER, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2010).

No que se refere à inclusão política, Cornwall e Coelho (2007) demonstram que a internalização de certos valores, preconceitos e formas de discurso em determinado local, também atuam como um limitador e empecilho para as pessoas se reconhecerem como cidadãos. Estudos de caso feitos na África do Sul e na Índia, por exemplo, evidenciam que a inclusão de negros e de mulheres, respectivamente, na arena política se torna mais árdua pela tradicional marginalização e exclusão desses grupos sociais, os levando a silenciar. Assim, estereótipos e clivagens sociais devem ser levados em conta na hora da criação e do funcionamento de tais espaços participativos.

Salienta-se que as instituições participativas possuem significativas variações no que tange à sua capacidade de democratizar o governo. Essas variações são influenciadas pela relação de determinada instituição com o governo; o tipo de participação política envolvida; a natureza de suas regras de funcionamento; a frequência da participação, dentre outros. Avritzer (2009, p.8) ressalta algumas características destas instituições participativas (IPs) que as fazem diferenciarem entre

si: a relação entre representação e participação; a capacidade de transformar ações voluntárias da sociedade civil em formas permanentes de organização política; a interação com os partidos e os atores que estão no poder; e o desenho institucional que impactam no seu desempenho como um todo.

1.3.1. Inovações Institucionais e o desenho institucional

As inovações institucionais com dimensão participativa podem ser compreendidas como instituições pragmáticas, as quais são desenhadas de maneira intencional para que se alcance determinados fins, visando a produzir certos resultados dado um contexto particular (HODGSON, 2006; CUNHA, 2014). Nessa perspectiva, o conceito do desenho institucional se torna relevante para compreender o potencial das IPs em alterar as relações de poder estabelecidas. Segundo Olsen (1997, p. 205):

Desenho institucional refere-se, em primeiro lugar, a um processo que visa à produção de prescrições, organogramas e planos, geralmente com algumas regras de adaptação para lidar com circunstâncias imprevistas. Neste sentido design é comum, em muitas organizações quase que uma questão de rotina. Em segundo lugar, design é, por vezes, embora não completamente correto, usado para um padrão ou plano, que pode ser detectado, ou imaginado, em estruturas institucionais existentes, sem qualquer referência aos processos que produziam o padrão. Design envolve a forma como as instituições podem ser, e devem ser construídas _ como elas são adaptadas para fins humanos, a fim de funcionar bem e criar melhorias (tradução livre).

O desenho institucional se expressa nos marcos regulatório, nas resoluções formais, no “organograma” das instituições participativas, nos conjuntos de procedimentos envolvidos. Percebe-se que o *design* (desenho) possui a capacidade de regulamentar, padronizar, e normatizar o funcionamento dos espaços institucionalizados de participação política. A importância do desenho reside basicamente numa premissa da corrente teórica que se convencionou chamar de *neoinstitucionalismo* de que “as regras importam”. Como as regras não são neutras, e por isso refletem os interesses, as intencionalidades, as ideias e os valores dos sujeitos envolvidos no jogo político, consequentemente orientam o desenho institucional. As regras são estruturadas e acordadas por meio de convenções entre os grupos envolvidos nesse processo. Para Goodin (1996), o *institutional design* se refere à criação de um formato ativo ou modelo que promova resultados permeados de valores inseridos num contexto particular. Diante disso, suas escolhas, variações e mudanças irão incidir diretamente sobre os resultados

de uma política participativa. Em outras palavras, a definição do conjunto das regras e dos procedimentos produz uma série de consequências para a atuação do arranjos participativos institucionalizados.

O desenho institucional, e o seu redesenho e as mudanças a serem realizadas neles, tem como influência a própria ação humana. As instituições políticas são também flexíveis e permeadas pelos anseios e interesses dos atores que as circunscrevem. Apesar disso, deve-se reconhecer que as mudanças institucionais nem sempre ocorrem devido a intencionalidade humana, o que pode incorrer no erro de achar que esse é o principal fator para essas transformações, mas essas mudanças podem ocorrer devido ao acaso e à circunstâncias específicas, e como processo de desenvolvimento como resposta para o ambiente em questão²⁶ (GOODIN, 1996). Como diria Cunha (2014, p. 35), “(...) a mesma capacidade reflexiva que gera o desenho também orienta a ação humana que reage à instituição criada e a altera de forma a favorecer objetivos, intenções, expectativas os quais a instituição não atende”. Para Marques (2010, p. 141) três fatores podem explicar a variedade dos desenhos das instituições democráticas: 1) cultura política de cada democracia; 2) dificuldades específicas de cada sociedade que pode inviabilizar a consolidação democrática; 3) busca de alcançar os valores que se tem sobre o modelo de democracia a ser “atingido” e “seguido” (Liberalismo; Republicanismo; Deliberacionismo).

Sobre a questão da participação política, o desenho institucional não é o fator único a influenciar a oferta e o emprego desses mecanismos. Entretanto, deve-se reconhecer que ele é vetor fundamental para afirmar determinados padrões de interferência e de engajamento dos cidadãos, sendo que os obstáculos típicos das democracias, exemplificadas pelo cinismo, pela apatia, e pela *baixa eficácia política*, possuem relação com o *design* das instituições políticas que compõe o Estado e a sua relação com a esfera civil (MARQUES, 2010).

²⁶ Para Goodin (1996) cinco princípios são desejáveis na hora de se pensar um desenho institucional: *reversibilidade*, que pressupõe que o desenho não pode ser fixo e duro, contudo existira um limite para essas mudanças, sendo que esse limite se dá na própria essência e objetivo da instituição; *robustez*, que significa a sua capacidade de sobreviver as turbulências e aos “ventáveis”, o que pressupõe uma ideia de durabilidade; *sensibilidade da complexidade motivacional*, significa expor a necessidade de considerar os motivos e as preferências que orientam as ações individuais; *publicidade*, pressupõe que um bom desenho institucional deva ser defendido publicamente, ou seja, a atuação das instituições devem ser colocadas sob a aprovação pública; e *variabilidade* que se refere a auto reflexividade da ações das instituições, que em primeiro momento se resulta na experimentação do desenho institucional, para depois resultar no aprendizado dessa experiência, e analisar as possíveis soluções com formatação de novos arranjos institucionais.

Fung (2003) demonstra a importância do desenho institucional para a efetividade, a equidade, a inclusão social, a participação e a deliberação dos minipúblicos. Para ele o *design* oferece parâmetros e limites, ao definir as regras e os procedimentos desses espaços que incidem diretamente no(a): seleção e recrutamento dos participantes; modo que será feita a deliberação pública; local onde será feita a deliberação; frequência da participação; capacidade de mobilização popular; controle público; empoderamento popular; dentre outros. O autor considera que a definição de certo desenho institucional a partir das escolhas dentre esses fatores acarretará em determinada consequência.

Para Fung (2003), existiriam quatro tipos de minipublicos quanto a sua *função* participativa e deliberativa, são eles: *fóruns educativos*, que visam a criar condições para os cidadãos deliberarem e articularem opiniões sobre algum tema; *conselhos consultivos participativos*, cujo objetivo não é somente desenvolver a qualidade discursiva, mas também alinhar as políticas públicas com as preferências e expectativas da sociedade; *colaboração participativa para a resolução de problemas*, que vincula e estabelece um relacionamento contínuo entre o Estado e a esfera pública na busca da resolução de determinados problemas coletivos; e *governança democrática participativa*, que tem como finalidade a incorporação direta dos anseios dos cidadãos nas agendas políticas. Para Smith (2009), colocar a agenda política nas mãos dos cidadãos requer a formalização de mecanismos e procedimentos para que eles possam ser capazes de influenciar a seleção dos temas, e a forma que eles devem ser considerados, incluindo nesse processo o tipo de informação a ser recebida.

As instituições participativas apresentam diferentes dimensões de participação política. Segundo Fung (2006), essas variações são de três formas: 1) quem participa (escopo da participação); 2) a maneira como os participantes trocam informações e tomam decisões (modo de comunicação e decisão); 3) a relação entre discussão e a agenda política (extensão da autoridade). A interligação dessas dimensões e seus respectivos desenhos configuram o que o autor denomina de cubo democrático (*democracy cube*), no sentido de que essas dimensões estão entrelaçadas entre si, influenciando os resultados políticos dessas esferas.

A primeira dimensão se pauta no aspecto da seleção dos atores que irão participar. A maior parte das instituições participativas opera como seleção auto-voluntária (*voluntary self-selection*) (FUNG, 2003), que se caracteriza pela abertura total para todos aqueles cidadãos que queiram participar e se envolver nesses espaços.

Segundo Fung (2006) o problema desse mecanismo de seleção voluntária é a tendência de somente pessoas com maior *centralidade de recursos* (MILBRATH, 1965), com maior renda, educação, informação política, etc., se envolverem nesses desenhos participativos.

Uma forma de lidar com essa questão seria o chamado recrutamento seletivo, em que se forneceria incentivos estruturais para fazer com que a participação seja mais atrativa na distribuição de benefícios, principalmente para aqueles grupos com menor propensão a participar da política. (FUNG, 2003). Outro meio de se amenizar o “modelo de centralidade”, seria a seleção aleatória dos participantes, visando a garantir a representatividade descritiva de interesses e ideias da população como um todo. A seleção aleatória se daria pelo método do sorteio, método também defendido por Sintomer (2010), por julgá-lo como aquele que possui caráter igualitário. A segunda dimensão proposta por Fung (2006a), denominada como *modo de comunicação e decisão*, especifica a maneira pela qual os participantes interagem em um espaço de discussão pública e de decisão. Esse modo pode ser destrinchado em seis tipos, do menos intenso para o mais intenso, conforme o nível de investimento, conhecimento e compromisso requerido pelos participantes: 1) ouvinte (participação como espectadores que recebem informações sobre algum projeto ou política pública); 2) a expressão de preferências; 3) desenvolvimento das preferências (discussão de certos temas entre os atores, propiciando o aprendizado político, ou a transformação de suas opiniões); 4) agregação e barganha (os participantes já possuem uma política definida e já sabem como se dá o processo de tomada de decisões); 5) deliberação e negociação (participantes discutem entre eles visando chegar um consenso sobre o que eles querem individualmente e como um grupo); 6) conhecimento técnico (resolução de problemas particulares).

As três primeiras dimensões geralmente não são modos de comunicação que traduzem as preferências e os pontos de vistas dos cidadãos em decisões coletivas. Isto é, se comportam como normas consultivas para os funcionários públicos, usando tais espaços como forma de legitimar as ações do governo. Outro ponto a ser ressaltado é que a última forma caracterizada mais intensiva é também altamente exclusiva, uma vez que requer conhecimentos técnicos e *expertise* por parte dos atores, e suas ações visam à resolução de problemas específicos, o que usualmente não requer a participação dos cidadãos ditos comuns.

A última dimensão proposta por Fung (2006a) intitulada *extensão da autoridade e poder* indica o impacto da participação pública, no sentido da influência política que os cidadãos possuem para com a agenda política. Essa dimensão pode ser destrinchada em cinco modos diferentes: 1) obtenção de benefícios pessoais; 2) influência comunicativa (alteração ou mobilização da opinião pública); 3) conselho e consulta (a formação e o “envio” de inputs para a arena estatal); 4) parceria e governança mútua (os participantes e os funcionários públicos se juntam para fazer planejamentos e ações públicas); 5) autoridade direta.

O primeiro modo dessa dimensão não possui finalidade de discutir e/ou modificar alguma política pública, e sim favorecer os participantes individualmente. Não se tem o reconhecimento de grupo social e a noção de identidade coletiva nesse fenômeno, e sim, de indivíduos isolados. Assim, a obtenção de benefícios pessoais apresenta um poder de decisão menos intenso e menos coletivo, o que interliga com os três primeiros modos de comunicação explicitados anteriormente (ouvinte, expressão de preferências, e desenvolvimento de preferências).

Deve-se atentar para essas dimensões na hora de se pensar um desenho institucional de cunho mais participativo e deliberativo, especialmente porque essas dimensões estão interligadas e interconectadas entre si. Para Fung (2006a), a participação do cidadão comum nas instituições participativas é importante para a obtenção de três valores democráticos: legitimidade, justiça e efetividade da ação pública. E a escolha do *design* irá demonstrar qual o objetivo principal do gestor público, pois esses três valores, muitas vezes, não convergem entre si, pois ao privilegiar um pode-se sacrificar os outros dois (FUNG, 2003).

Segundo Avritzer (2008), é possível diferenciar pelo menos três tipos de desenhos institucionais diferentes, nas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: 1) desenho participativo de baixo para cima (*bottom up*), cujo Orçamento Participativo é o exemplo mais conhecido; 2) processo de partilha do poder, instituição determinada por lei em que os atores estatais e atores da sociedade civil participam ao mesmo tempo (como os Conselhos de Políticas Públicas); 3) ratificação pública, nos quais os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a público para referendar alguma decisão (como o Plano Diretor).

Cada um desses desenhos irá propiciar diferentes dinâmicas de participação política, mais aberta ao público de forma geral ou participação indireta, por meio da

representação da sociedade civil; maior “efetividade deliberativa” com maior poder decisório quanto às trocas discursivas nesses espaços, de controlar, influenciar acerca de uma política pública (CUNHA, 2009), enquanto outras mais consultivas que visam legitimar uma decisão política. Além disso, tais desenhos operam de maneira distinta quanto à relação presente entre Estado-Sociedade, com diferentes padrões de relacionamentos, e entre os próprios três poderes do aparato estatal. Todavia, Avritzer (2008) restringe a análise do desenho institucional participativo a essas três formas acima, o que pode acabar negligenciando outros desenhos de instituições participativas, como as Conferências Temáticas ou outros mecanismos participativos, como as próprias ouvidorias públicas, não examinando a dinâmica e o tipo de participação política envolvido nesses arranjos.

1.3.2. Inovações Instituições e a accountability

As inovações institucionais referidas nessa seção também podem atuar com ênfase na consolidação do princípio da *accountability*. O conceito de *accountability*, no caso dos governos, refere-se à obrigação e à responsabilidade por quem ocupa um cargo público em prestar contas à comunidade, segundo os parâmetros legais, estando sujeito ao ônus quando não se cumprir tais exigências, o que inclui penalidades (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009). Não se deve confundir *accountability* com *transparência*. A transparência que é um dos seus componentes, seu instrumento em si. *Accountability* é um sistema maior que envolve a responsabilização dos agentes políticos, e pode incorporar a ideia de participação cidadã.

Nos governos representativos, a ideia de *accountability* é anterior à de participação política ampliada. Ela se formaliza devido à preocupação de se exercer controle sobre os representantes eleitos, para que não houvesse abuso de poder. Se daria pela instauração de procedimentos formais que propiciassem a prestação de contas e a responsabilização dos *agents* por parte dos *principals*. Campos (1990) nos mostra que o termo *accountability* está diretamente integrado à democracia. Segundo ela, “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (CAMPOS, 1990, p.33). A noção de *accountability* possui um caráter bidimensional: capacidade de resposta (*answerability*) em que se tem uma vinculação com o princípio da justificação

e da transparência pública frente as decisões tomadas; e capacidade de punição (*enforcement*), que se refere a imposição de penalidades dentro dos parâmetros da lei, diminuindo a discricionariedade, e com maior capacidade de controle.

A dita *accountability governamental*, ou como cunhada por O'Donnel (1991, 1998) *horizontal*, se refere à relação de equilíbrio entre os poderes instituídos, o *check and balances*, e é efetivada por agências reguladoras e órgãos de fiscalização e de controle interno, como os Tribunais de Conta e a Controladoria Geral. O outro padrão de *accountability*, segundo esse autor, denominada como *vertical*, é aquele exercido pelos cidadãos sobre as autoridades públicas, tomando como base o sistema de eleições periódicas, em que a sociedade pode controlar os políticos com seu voto, recompensando ou castigando determinado candidato.

Todavia, Peruzzotti e Smulovitz (2002) irão contestar a capacidade explicativa desses dois padrões de *accountability* (eleições e a separação dos poderes), ao dizer que esses dois formatos ignoram o crescimento de ações alternativas mais contínuas dos cidadãos e dos meios de comunicação para o controle político. Diante disso, esses autores irão estabelecer o conceito de *accountability social*, demonstrando as formas como as organizações da sociedade civil podem vigiar e monitorar as ações dos governos e dos burocratas²⁷. Assim, tal formato de *accountability* é um mecanismo de controle vertical, mas não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais, em que os movimentos sociais, as múltiplas entidades civis, ou os meios de comunicação, objetivam expor os erros e as falhas do governo, jogar luz sobre novas questões, exercer influência no sistema político e até mesmo na definição da agenda pública, e propiciam a emergência e a consolidação desses temas na esfera pública.

Para Arato (2002), o real funcionamento da “prestação de contas” passa pela ideia de soberania popular, com a participação dos cidadãos dentro dos espaços públicos democráticos e da atuação constante da sociedade civil nas decisões políticas. Todavia, ressalta-se uma limitação no conceito de *accountability social* de Peruzzotti e Smulovitz (2002): a dispobilização de diferentes recursos que esses múltiplos atores podem dispor, uma vez que esse tipo de *accountability* incorpora as ONGs, os movimentos sociais, as associações civis, a mídia, e etc. Em outras palavras, quem são os atores e como eles

²⁷ De acordo com Peruzzotti; Smulovitz (2002), as duas formas de *accountability* são: a *legal*, que visa garantir que as ações dos funcionários públicos estejam orientados legalmente e constitucionalmente; e a *política*, que se refere a capacidade do eleitorado para fazer que as políticas governamentais respondam ou que estejam adequadas a suas preferências. Percebe-se que esses dois formatos possui uma semelhança operacional muito grande com aqueles propostos por O'Donnel, de *accountability* horizontal e vertical.

utilizam esses mecanismos de controle que podem ser diversos para cada um deles, uma vez, que segundo esses autores, as sanções colocadas por esses agentes são meramente simbólicas, e não essencialmente legais, como ocorre na *accountability* horizontal, mesmo que futuramente possam gerar sanções desse formato.

Para Wampler (2005), as inovações institucionais democráticas explicitadas nessa seção, passam a desempenhar fundamentalmente os três tipos de *accountability* supracitadas, uma vez esses espaços possuem capacidade de incorporar os cidadãos diretamente no processo decisório e permitem o monitoramento institucional da implementação das políticas públicas, bem como no seu processo avaliativo. Esses novos arranjos institucionais possuem:

(...) o potencial de pôr em xeque as prerrogativas e ações da gestão municipal (horizontal), permitir que os cidadãos votem nas escolhas de representantes e políticas específicas (vertical), e promover a mobilização de cidadãos em processos políticos como meio para legitimar o novo processo de formulação de políticas públicas (social) (WAMPLER, 2005, p. 36).

Nesse contexto a noção do que é público se estende e passa a ser assunto de todos, e não somente do governo, propiciando o desenvolvimento de uma cultura política democrática compartilhada. Tem-se a publicização de informações. A sociedade torna-se ativista político (*advocacy*), demonstrando suas demandas e interesses, buscando estabelecer processos participativos, de contestação e de crítica política, e de argumentação reflexiva e de debate público. A sociedade se aproxima do Estado, e a relação entre eles passa a ser menos vertical e mais horizontalizada. Há maior publicidade e justificativa dos atos, pois, partindo das ideias de Arato (2002, p. 96), a *accountability* precisa de uma dimensão da democracia deliberativa para funcionar, ou seja, de um espaço discursivo de troca mútua de argumentos. Portanto, nesse sentido, tem-se a possibilidade de uma relação mais próxima entre representantes e representados, para além do voto, e das agências burocráticas de poder, com o incremento do envolvimento dos cidadãos para com o ciclo das políticas públicas.

Sobre esse processo de interação entre governantes e cidadãos, Fung (2006b) argumenta que a construção de novas instituições de caráter participativo e deliberativo contribui para o desenvolvimento e a estabilização das preferências da sociedade, para que estas se tornem mais claras, coerentes, sólidas, e com maior razoabilidade. Para esse autor, mesmo quando as preferências dos cidadãos estão estáveis e claras, pensar a *accountability* vertical restrita aos mecanismos eleitorais pode resultar em sinais e

tendências de fraca intensidade para os políticos e os partidos a respeito do conteúdo dessas preferências. Por isso a necessidade de se pensar esferas participativas visando a uma conexão mais sólida entre os políticos e os cidadãos, o que poderia gerar governos mais responsivos, aperfeiçoando a representação política, e conseqüentemente fortalecendo o processo democrático.

1.4. A formação da Sociedade civil e sua relação com o Estado no Brasil

A emergência e difusão dos ideais da democracia participativa acabaram refletidas nos arranjos institucionais do Estado brasileiro, representada pela Constituição Brasileira de 1988 (CF/88), designada como *Constituição Cidadã*. Esta estabelece, formaliza e reconhece não só os direitos políticos, sociais e civis, mas também a participação ampliada dos cidadãos, simbolizada principalmente no seu artigo 1º, ao dizer que o poder originário é proveniente do povo (“todo poder emana do povo”), que pode exercê-lo por meio de representantes ou diretamente. Nesse contexto, o Estado passou a ser visto como um polo garantidor da cidadania.

A concretização da CF/88 foi resultado de uma intensa mobilização da sociedade civil brasileira para que a *Carta Magna* constituísse uma democracia mais popular e com mais mecanismos de incidência direta da população sobre o governo. O conceito de sociedade civil adotado nesse trabalho considera-a como uma arena diferenciada do Mercado e do Estado. É a dimensão política da sociedade, identificada como o conjunto de associações e organizações que se constituem voluntariamente e realizam ações coletivas. A sociedade civil tem o papel de absorver, engendrar e condensar as demandas que emergem na sociedade, e canalizá-las de forma ampliada, por meio da institucionalização comunicativa, para o poder político e administrativo, (AVRITZER, 1994; CUNHA, 2009; DAGNINO, 2002; HABERMAS, 1997).

A partir dos anos 1970 houve um crescimento do associativismo civil no Brasil, em especial das associações comunitárias nos maiores centros urbanos; das associações profissionais de classe média; do novo sindicalismo com maior notoriedade para a região do ABC paulista; dos movimentos de base ligados à Igreja Católica (Comunidades Eclesiais de Base); e dos movimentos sociais que lutavam pela expansão dos serviços públicos, como o movimento sanitarista, que possui extrema relevância para a constituição do Sistema Único de Saúde (SUS); e o movimento pela habitação (direito à moradia) (DOIMO, 1995). Toda essa constelação de novos atores sociais e de

forças políticas, nesse contexto, propiciou o efetivo surgimento do que se denominou como “sociedade civil autônoma e democrática” (AVRITZER, 2007a). Percebe-se a inter-relação entre a emergência do conceito de sociedade civil com o processo de democratização do país, em oposição ao regime militar da época.

De acordo com Avritzer (1994, p. 154), o surgimento desse tipo de sociedade civil no Brasil está associado a três fenômenos principais: 1) o surgimento de atores modernos e democráticos; 2) a recuperação da ideia de livre associação na relação do Estado com a sociedade, e dos questionamentos quanto aos particularismos estatais; 3) a institucionalização dos anseios político-culturais da sociedade civil. O que está presente nesse contexto é a reavaliação da ideia dos direitos, e a busca por uma sociabilidade política mais horizontal, com uma modernização mais participativa e dialógica, em contraposição àquela então vigente, de caráter excludente e despolitizada.

Durante o processo de redemocratização e início da década de 1990 tinha-se a compreensão da sociedade civil atrelada à ideia de autonomia social-organizacional, que atuava de forma independente da esfera do Estado e do Mercado (AVRITZER, 1994, 2007; DOIMO, 1995). Tal independência era devido ao caráter opositor que as organizações civis e os movimentos sociais possuíam da ordem econômica e política vigente, procurando tecer rupturas com a mesma. Nesse sentido, tinha-se uma busca por uma maior radicalização e aprofundamento da democracia, com demandas de maior participação decisória dos cidadãos no ciclo das políticas públicas, de incremento do controle social sobre o Estado, e da publicização dos atos governamentais (transparência). Tal projeto político²⁸ é designado como *democrático-participativo* (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

A maioria das associações se organizou democraticamente nas camadas populares, contestando a capacidade do governo de determinar as políticas sociais e mobilizando-se em torno de reivindicações específicas. A maioria desconfiava dos canais políticos tradicionais, preferindo foros públicos e abertos para negociar com os administradores locais. Em suma, elas representavam um desafio à modernização autoritária, na medida em que promoviam a conscientização necessária para contestar as políticas governamentais e tornavam o poder visível (AVRITZER, 2000b, p. 179).

²⁸ Os projetos políticos são designados como o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p. 38). Esse conceito possui inspiração no pensamento gramsciano. Além do referido democrático-participativo, existiram mais dois projetos políticos na América Latina: o *autoritário* e o *neoliberal*.

A sociedade civil passou a ser associada como uma esfera que atua com base na lógica mais horizontal, por meio de valores compartilhados, e por isso, com estruturas hierárquicas menos rígidas. Essas organizações civis atuam tomando como base os laços de solidariedade e de cooperação social, o voluntarismo, a inclusão altruísta, com o objetivo de fomento à cidadania (AVRITZER, 2000b; MAIA, 2010). Todavia, esses pressupostos “otimistas” podem dar um tom de homogeneidade da sociedade civil, quanto ao seu padrão de funcionamento, suas finalidades, e suas formas de atuação. Esse tipo de pensamento é ingênuo e equivocado, ao não reconhecer as multiplicidades e heterogeneidades internas existentes na própria sociedade civil. Nesse conceito estão imbricados diversos atores, tipos de práticas, dimensões materiais e subjetivas, projetos políticos, e formas de ação coletiva. O que se pretende mostrar é o pluralismo cultural, identitário, político e social da própria sociedade, que se reflete na relação que as organizações civis operam entre si e com o Estado (CORNAWL, COELHO, 2007; CUNHA, 2009; DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006; MAIA, 2010). A visão essencialista da sociedade civil deve ser superada por uma abordagem mais relacional em que se tem uma análise mais crítica das especificidades desses atores sociais modernos, não procurando fazer generalizações na hora de tecer inferências válidas.

Ressalta-se a necessidade de sermos precavidos ao associar a sociedade civil com a defesa do aprofundamento democrático, como se fosse algo de seu “comportamento natural”, considerando esses atores sociais, de forma geral, como um polo virtuoso e democratizante: enquanto algumas associações se preocupam em desenvolver uma agenda política mais humanista e progressista, outras se fundamentam em ideias ultraconservadoras, reacionárias e antidemocráticas. Além disso, algumas podem inclusive atuar tomando como base a gramática do *clientelismo social*, em que se busca a concessão de privilégios e troca de favores na relação instituída entre os seus membros e o poder público²⁹. Essa heterogeneidade da sociedade civil é expressão dos diferentes projetos políticos presentes na esfera pública, e da constelação de diversas

²⁹ Ribeiro (2005) demonstra a existência das ditas “práticas políticas predatórias” (clientelismo, mandonismo, favoritismo, e etc.) inseridas dentro do próprio Movimento dos Sem-Casa, que tinha atuação conjunta com a Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), para a concessão de unidades habitacionais, como integrante da política do Orçamento Participativo de Habitação de Belo Horizonte (OPH). Para esse autor tal movimento popular não atuou somente como um mediador de conflitos, mas também como um agente político, detentor de prestígios e de códigos de autoridade, tendo um alto poder decisório sobre as famílias que receberiam as casas, sendo que essa escolha, muitas vezes, era marcada por essas ditas gramáticas políticas tradicionais, mesmo em instituições participativas, como o OPBH, que visam amenizar tais gramáticas. Esse estudo reforça que os valores democráticos ainda são frágeis dentro da imbricada relação da cultura política brasileira, demonstrando que não podemos ser simplistas de imaginar que tais valores estariam consolidados dentro da sociedade civil brasileira.

forças presentes, em que se tem uma arena conflituosa de disputa de interesses próprios visando a sua transformação em interesses coletivos.

O que a sociedade civil realmente “é” somente pode ser apreendido através do exame cuidadoso das motivações e dos propósitos das associações; do escopo de suas metas e da natureza de suas ações em relação a certos desígnios da democracia; de sua organização interna; dos valores substantivos que promovem e do sistema de relações que estabelecem com outros atores na sociedade, em contextos sócio-históricos específicos; de seus efeitos e sua eficácia política em diferentes planos democráticos (MAIA, 2010, p. 157).

Da mesma maneira que não devemos incorrer no erro de tratar a sociedade civil como monolítica e unitária, o mesmo ocorre quando pensamos o Estado como algo homogêneo. O Estado é heterogêneo, diverso, com múltiplas facetas, projetos políticos, e vontades políticas, que se transformam e se modificam ao longo dos governos e dos períodos. Diante disso, se tem a necessidade de superar a crença de alcunhar o Estado como a “encarnação do mal”.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.34-38), atribuem duas dimensões para pensarmos a heterogeneidade do Estado. A primeira é denominada como “arqueologia do Estado”, e se refere à forma como as instituições estatais se formaram em diferentes ciclos ou períodos políticos, o que vincula a sua própria estrutura e os seus diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal). A segunda se dá no plano horizontal e se relaciona com os três poderes do Estado democrático (Executivo, Legislativo e Judiciário). O que os autores chamam atenção é que distintos poderes e instâncias do aparato estatal podem ter diferentes projetos políticos predominantes e compartilhados, e assim, estabelecer diferentes formas de relação com as “sociedades civis”.

O relacionamento que se estabelece entre sociedade civil e sociedade política depende da coincidência em maior ou menor grau dos projetos políticos nessas duas esferas. Diante disso, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) acreditam que o projeto *democrático-participativo* que emergiu no Brasil a partir dos anos de 1980, teve como base a atuação da sociedade civil juntamente com os partidos de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), para criar e aprofundar um projeto político que cultivava a extensão da participação e de garantia dos direitos de cidadania, e que confrontasse com as tradições autoritárias vigentes.

Outro ponto de estruturação sofrido pela sociedade civil no Brasil diz respeito a sua independência funcional. No processo de redemocratização, a sociedade civil era,

majoritariamente, constituída por atores sociais autônomos socialmente. No entanto, com o passar do tempo, a atuação da sociedade civil brasileira passa a ser também de interdependência política com o aparato estatal na implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2012), no que se refere à participação e a deliberação nos espaços públicos constituídos, que permitem a exposição do conflito, a definição de políticas públicas de forma mais co-decisória e consultiva³⁰, com o processo de partilha de poder entre sociedade e Estado (AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002); e até mesmo com o mercado em que se formatam parcerias para empreendimentos comunitários e acesso ao crédito (MAIA, 2010). Esse tipo de inter-relação entre a sociedade civil com os atores do governo e com partidos políticos, com o mercado, tem se proliferado, ao mesmo tempo, que as suas formas tradicionais marcadas pela autonomia social têm decrescido. Esse processo de interconexão demonstra a dificuldade de se analisar a sociedade civil como uma esfera distinta e sem interconexões com o Estado e o Mercado, como se possuísse fronteiras bem definidas entre essas três esferas. É necessário compreender esses atores sociais modernos em um duplo processo, entre tensões de distanciamento e aproximação junto às instituições políticas formais.

Todavia, o que merece ser destacado é a importância das mobilizações da sociedade civil brasileira que, juntamente com a emergência de partidos de esquerda, atuando como mediadores entre o Estado e a sociedade civil dentro campo político (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006), puderam propiciar que valores de participação, de expansão dos direitos, da democratização do processo decisório pudessem ser concretizados com a Constituição de 1988. Essa concretização, como foi assinalada, se deu devido à convergência dos projetos políticos entre os atores sociais e políticos, vigentes na esfera pública.

Com a CF/88, estabelece-se, também, a descentralização político-administrativa na direção de estados e municípios, e estes passaram a ter maior autonomia frente à formulação e implementação das políticas públicas, maior arrecadação fiscal e controle orçamentário. Além disso, houve um processo de ampliação do relacionamento da sociedade civil com o Estado, em que este passou a criar diferentes *instituições participativas* (IPs). Ressalta-se que a sociedade civil foi o ator político essencial para a

³⁰ Essa inter-relação é constituída pelo desenvolvimento das instituições participativas após 1988, que passaram a levar as demandas socioculturais da sociedade civil para o poder administrativo, por meio de uma institucionalização comunicativa. Como exemplos, de instituições participativas podem ser citados o Orçamento Participativo, os comitês de bacias hidrográficas, e os conselhos e as conferências de políticas públicas. Esse aspecto será melhor explicitado em outra seção desse capítulo.

criação das IPs. Mas para além, da criação, a sociedade civil reivindicou o envolvimento político nesses arranjos, adentrando nesses espaços participativos. Esses dois processos fomentaram a dinâmica de consulta pública, de participação e alguns casos de deliberação da população nas decisões do governo. Por causa dessa maior autonomia dos municípios, e por este ente federativo ser mais próximo do cidadão, as dinâmicas participativas se concentrou mais ao âmbito local³¹. Nesse contexto de redemocratização brasileira houve uma associação entre o regime democrático e a ideia de participação cidadã, ou seja, democracia e participação foram percebidas como fenômenos mutuamente constituintes, contrapondo ao modelo liberal elitista idealizado por Schumpeter.

1.5. Os modelos de gestão pública e a articulação da participação e da deliberação

Na medida em que a democracia brasileira desenvolveu inovações institucionais que possibilitam a participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas, ampliando as possibilidades de participação política dos cidadãos, torna-se relevante refletir sobre as diferentes formas como tem sido realizada a gestão do Estado brasileiro e o potencial desses modelos para incorporar a participação cidadã.

De forma geral, podemos classificar os modelos de gestão pública no Brasil em três tipos distintos: o burocrático, o gerencial e o democrático-popular. O *modelo burocrático* tem como base a matriz liberal conservadora, tomando por base a corrente liberal elitista da democracia. O modelo burocrático foi implantado por Getúlio Vargas e foi predominante no Brasil até os anos 1970, período áureo da ditadura militar. Nesse modelo a participação política não é vista como relevante para a gestão pública, ficando restrita à sociedade política, compreendida como os representantes políticos da população, e aos tecnocratas, marcado pelo saber técnico sobre determinadas temáticas inseridos nas agências públicas.

A arena política deveria ser vista como uma *vocação*, sendo preenchida por pessoas que teriam maior aptidão e conhecimento para exercer essa atividade. O modelo

³¹ O âmbito local é destacado dentro da democracia participativa justamente pelo maior conhecimento e centralidade que essas esferas mais próximas a vida dos cidadãos possuem. Além disso, o desenvolvimento de espaços participativos que conjugam uma dimensão entre o Estado e sociedade é mais fácil de ocorrer na esfera municipal, justamente porque envolve somente uma relação única, entre o poder público e o cidadão. Porém, quando ampliamos para o nível supralocal a oferta da participação se torna mais dispendiosa, justamente porque se tem uma necessidade de além do relacionamento com o cidadão, também um contato entre diferentes níveis de governo. Exemplificando, além da relação mútua com o cidadão, teria que se ter uma cooperação intragovernamental entre o poder estadual e o municipal.

burocrático, ao mesmo tempo em que busca uma maior impessoalidade, formalismo e universalismo de procedimentos nos assuntos públicos, se caracteriza também por uma autoridade mais hierárquica e rígida, e com formato relacional entre Estado e sociedade de direção mais de cima pra baixo. No período autoritário-militar (1964-1985), essa relação foi marcada fortemente por uma gramática política (no sentido do caráter normativo e de institucionalização relacional) denominada de *insulamento burocrático*³² (NUNES, 2003), em que prevalecia o tecnocrismo nas decisões políticas, que ficavam a cargo dos técnicos, que se protegiam da influência política nas próprias agências de governo. Os técnicos e os especialistas é quem ocupavam o aparelho burocrático, e assim, se tinha a definição de políticas públicas com um sentido mais hierárquico e unilateral. O Estado brasileiro possuía um arcabouço burocrático-jurídico mais isolado e distante da sociedade, com menor fluxo entre essas duas esferas, possuindo características mais privatistas.

Com o processo de redemocratização, o insulamento democrático passa a ser visto como antidemocrático e um símbolo do regime militar (NUNES, 2003). Somado a isso, a profunda crise no projeto desenvolvimentista nacional durante a década de 1980, juntamente com a perda da base de apoio político do regime autoritário devido ao crescimento do partido oposicionista, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) no cenário político, fizeram com que essa gramática perdesse legitimidade política.

O modelo gerencial ganhou maior propulsão no Brasil no início dos anos 1990, com o Governo Collor, associado ao período de expansão das ideias neoliberais e sua ênfase na redução das funções do Estado e na adoção de estratégias de gestão próprias da iniciativa privada. A principal ideia é que o Estado deveria ser “enxuto” e eficiente nas suas funções, o que levou à transposição de práticas gerenciais das empresas privadas para a gestão pública.

O modelo gerencial não impede a participação no processo político, como acontece com o burocrático, mas ela é utilizada para atingir um determinado fim, o que esvazia a dimensão política da cidadania. A sociedade civil pode ser cooptada,

³² Para Nunes (2003) ao longo da história brasileira existiriam quatro tipos de gramáticas políticas: o clientelismo, que está presente em todos os momentos da nossa história, em que o autor utiliza os termos fisiologismo e o patrimonialismo ao longo de sua obra para caracterizar tal gramática; o corporativismo; o insulamento burocrático; e o universalismo de procedimentos. Os últimos três emergem a partir dos anos 30, sob o governo de Getúlio Vargas. Para esse autor, o clientelismo e o corporativismo foram utilizados como instrumentos para se adquirir legitimidade política; o insulamento burocrático como forma das elites tecnocráticas e empresariais promoverem o desenvolvimento do país; e o universalismo de procedimentos como afirmação lenta para o regime burocrático racional-legal weberiano, com marcas na introdução do capitalismo moderno no Brasil.

silenciando-a, o que pode aumentar a exclusão social. Dessa forma, no modelo gerencial, o elemento contestatório da participação seria minimizado, não atuando de maneira contrária frente às desigualdades socioeconômicas existentes. Seria basicamente o que Pateman (1992) denomina de *pseudoparticipação*, ou seja, uma participação meramente instrumental, com menor legitimidade política decisória. Além disso, na referida “democracia gerencial” (TATAGIBA, 2003), o Estado se reserva a manter o monopólio da decisão no que concerne a ideia de interesse público, permeada por uma despolitização do debate.

Esse modelo evidencia o que Dagnino (2004) denomina como *confluência perversa*, ao afirmar a existência de disputas acerca das noções de sociedade civil, participação e cidadania em dois projetos políticos distintos: o gerencial-neoliberal e o democratizante participatório. No primeiro, a participação política é associada com o encolhimento do Estado na garantia dos direitos, transferindo para a sociedade civil (terceiro setor) a prestação de serviços e reforçando a supremacia do mercado ao tratar o cidadão como consumidor ou usuário dos serviços públicos (*cidadão-cliente*). Já o modelo *democrático popular* tem como sua finalidade principal propiciar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas e no monitoramento público dos atos administrativos. Nesse sentido, há um paradoxo, em que ambos os projetos políticos requerem um papel ativo da sociedade civil, porém com conceitos de participação política totalmente diferente.

O modelo democrático-popular teve como propulsão no Brasil o processo da Constituinte, devido ao fortalecimento da ideia de participação cidadã. Nesse modelo tem-se uma combinação entre participação, deliberação e controle, com possibilidade de formular a agenda política, bem como a sua execução, principalmente dentro do âmbito local. Esses processos passam a ser efetivados em novos arranjos institucionais, caracterizados como “instituições híbridas”, que possibilitam a partilha da deliberação sobre políticas públicas entre representantes da sociedade civil e representantes do poder público (AVRITZER & PEREIRA, 2005).

Nesse modelo, percebe-se a busca de introdução de práticas de gestão que estão atentas tanto a preocupações dos autores participacionistas quanto dos deliberacionistas. Os teóricos da democracia participativa buscam ampliar a inclusão social e política por parte dos cidadãos, tomando como referência inicial o domínio de poder local. Seu objetivo é transformar o domínio do poder e as desigualdades sociais estruturantes, com um tom de criticidade e de contestação a ordem político-econômica. Já os

deliberacionistas demonstram as fragilidades do modelo elitista democrático quanto à redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral e, por isso, centram o seu prisma para a qualidade das razões apresentadas, tomando como base a fala e o discurso que irão gerar as decisões finais.

O modelo *democrático-popular* busca aprofundar e alargar os processos democráticos que envolvem o Estado e a sociedade (democratização das decisões) e estender a cidadania (readequação formal e material da noção de direitos), buscando a emancipação dos atores envolvidos, o que se relaciona com novas inserções dos sujeitos, com a multiplicação de temas presentes na esfera pública, com a exposição e disputa de diversos interesses e projetos políticos conflitantes, e com a politização das esferas sociais. Nesse modelo, “os valores, interesses e projetos conflitantes devem ser levados para os processos deliberativos, potencializando por isso, o criticismo mútuo e o aprendizado reflexivo” (TATAGIBA, 2003, p.45), o que dá uma maior transparência e legitimidade para as decisões. Esse novo modelo emerge cercado por uma arena conflituosa entre outros dois modelos de gestão pública supracitados: o burocrático e o gerencial. Tais modelos possuem relação intrínseca com as teorias democráticas que os acompanham.

O modelo de gestão democrático-popular está calcado, portanto, em três princípios básicos que norteiam o diálogo entre Estado e sociedade: a igualdade deliberativa, em que os interlocutores se reconhecem como iguais; a pluralidade, que expressa a diversidade de interesses, valores e concepções que orientam a busca de soluções e objetivos compartilhados; e a publicidade, presente na transparência (tanto relacionada às informações necessárias ao debate democrático quanto no próprio processo de decisão), na visibilidade e no controle público sobre as ações do Estado (CUNHA, 2009, p. 69).

O modelo de gestão democrático-popular gerou uma nova dinâmica na relação entre Estado e sociedade. Para explicar essa nova dinâmica, presente na gestão pública brasileira, Pires e Vaz (2012) recuperam o conceito de *interface socioestatal* advindo de Isunza e Hevia (2006), em contraposição ao de participação social. “A interface consiste num espaço político, isto é, num espaço de negociação e conflito, estabelecido intencionalmente pelos atores, cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas, quanto implicações estritamente individuais” (PIRES; VAZ, 2012, p. 15).

Essas interseções entre Estado e Sociedade se baseiam numa concepção de governo que confere relevante papel à sociedade, ao entendê-la como partícipe da construção, direcionamento e monitoramento da administração pública, e se constituem

a partir de três elementos principais: as lutas sociais pela autonomia; as transformações institucionais dos Estados nas últimas décadas (arranjos participativos); e a busca por maior legitimidade nas decisões públicas (PIRES; VAZ, 2012, p. 09). Os autores dão sete exemplos de interfaces socioestatais: conselhos gestores de políticas; conferências temáticas; reuniões com grupos de interesses³³; planos plurianuais (PPAs) participativos; ouvidorias; audiências e consultas públicas; e outros formatos específicos (sítios de internet, comitês gestores dos programas de governo, e os serviços de atendimento ao usuário).

As interfaces são divididas em dois subgrupos, *cognitivas* (“fazer-saber”) e *políticas* (“fazer-fazer”). Essas classificações operam com base na metodologia ideal weberiana, em que se tem uma classificação abstrata da realidade como parâmetro de referência analítica para com a complexidade desse processo de relação social de Estado e sociedade. As interfaces denominadas *cognitivas* possuem um apelo mais consultivo, e são subdivididas em três tipos: contribuição; transparência; e comunicativa. Já as interfaces *políticas* se associam mais a uma perspectiva de gestão das políticas, e são classificadas como mandatária, transferência e cogestão (ISUNZA; HEVIA, 2006). O quadro abaixo sintetiza as formas de relação socioestatal, bem como as suas respectivas descrições conceituais (Quadro 01).

Quadro 01 – Relações Socioestatais

Interfaces	Tipos	Descrição
Cognitivas	Contribuição	A sociedade civil informa ao Estado acerca de suas demandas e sugestões
	Transparência	O Estado informa a sociedade civil (informação governamental)
	Comunicativa	A Sociedade e o Estado se informam, se comunicam mutuamente (colaboração informativa)
Políticas	Mandatária	A Sociedade é a dirigente do Estado (controle social e democracia direta)
	Transferência	O Estado possui controle e domínio sobre a sociedade
	Cogestão	Os processos decisórios são compartilhados entre o Estado e a Sociedade

Fonte: Elaboração Própria. Adaptado de Isunza e Hevia (2006).

Cada tipo de interface socioestatal possui distintas características quanto: aos seus objetivos e papeis; a sua forma de operacionalizar a relação entre o poder estatal e

³³ A reunião com grupos de interesses envolve a ideia de uma *política de proximidade*, em que se tem contatos pessoais e negociação direta entre os militantes com os tomadores da decisão. Essa dinâmica é facilitada quando representantes dos movimentos sociais ocupam cargos no governo, situação que passou ser mais frequente em 2003 com o Governo Lula, o que possibilita que os ativistas “falem diretamente” com as autoridades públicas, prescindindo das mediações realizadas pelos arranjos participativos institucionalizados. Entretanto, seria um erro caracterizar e reduzir esse tipo de política para um tipo de relações clientelistas, marcada por troca de favores, uma vez que essas mesas de negociação também podem envolver demandas públicas e o reconhecimento de direitos coletivos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

a sociedade; a de disponibilizar os tipos de interesses envolvidos sejam eles mais coletivos ou privados; e a variedade nos seus desenhos e no público-alvo envolvido. Todavia, pode-se pontuar, de forma genérica, que tais interfaces propiciam maior transparência e legitimidade decisória, com a garantia de regras mais claras; auxilia na correção de rumos e das metodologias dos programas; e incentiva a fiscalização e o controle social (PIRES; VAZ, 2012).

Fica elucidativo que a mudança do conceito de participação foi algo observado no Brasil ao longo dos anos, que se inter-relaciona com as transformações globais dentro do campo teórico da participação política³⁴. Segundo Teixeira (2013), essa mudança se deu em três estágios: a participação como uma forma de *emancipação social* (1975-1990), que se baseia na educação popular e cidadã com vistas à transformação social, representado pelos conselhos populares e pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); a *participação como deliberação* (1991-2002), que se configura na discussão para a definição de uma agenda de política pública (gestão compartilhada), o que demonstra um novo formato relacional entre Estado e sociedade, que se traduz principalmente nos conselhos de políticas públicas e no orçamento participativo; e a *participação como escuta* (2003-2010), de caráter mais consultivo, que implica no pluralismo da representação de interesses e demandas da sociedade civil, onde caberia as ouvidorias públicas.

A revisão da literatura sobre democracia, participação e desenho institucional, empreendida para a redação deste capítulo, possibilitou compreender a relação existente entre a participação política e o avanço democrático, em que a construção do processo da cidadania e o senso de pertencimento a uma comunidade política estão interligados. A participação política estaria integrada com a noção de democracia, e para que esse regime político se aperfeiçoe seria necessário a existência de mecanismos participativos, que impulsionem o controle social e a incorporação de mais atores no processo político. É nesse contexto que a ouvidoria pública se insere, por possibilitar a emergência de uma interface social entre o aparato estatal e os cidadãos, possibilitando um tipo de participação direta no campo do público, com as manifestações, as demandas, e as denúncias dos cidadãos podendo incidir para dentro da administração pública.

³⁴ Pode-se dizer que há confusão semântica muito devido a polissemia adquirida pela expressão “participação” ao longo dos anos. A ideia da participação dentro do processo político decisório, iniciado nos anos 60 defendido pelos movimentos populares, é totalmente diferente da que é atualmente proferida, com a sua constante defesa feita por ONGs, governos e instituições internacionais (Banco Mundial; ONU, e etc.).

A ouvidoria se fundamenta pela institucionalização comunicativa advinda dos discursos informais presentes na esfera pública para dentro do discurso formal, em que se estabelecerá uma relação de *inputs* e *outputs*, o que envolve a democracia habermasiana nesse contexto. Essa conversão do discurso social informal por parte da sociedade, para um discurso formal institucionalizado, é o que se dá a funcionalidade do controle exercido pela ouvidoria (NASSIF, 2009). Todavia, a ouvidoria pública não é um espaço em si que propicia a troca argumentativa e o debate público, baseado em princípios de igualdade, respeito mútuo e de justificação entre os envolvidos, pressupostos presentes dentro da democracia deliberativa.

Nesse sentido, o desenho institucional deve ser visto como uma variável independente importante para o potencial democrático das ouvidorias legislativas, no caso específico dessa dissertação, que pode influenciar o quanto esse tipo de participação direta e o processo de institucionalização comunicativa reverberam para dentro do sistema político formal, referente à sua capacidade de adentrar no processo decisório, e no aperfeiçoamento da inclusão política e social.

CAPÍTULO 2 - DO OMBUDSMAN ÀS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL

O presente capítulo irá tratar das ouvidorias públicas no Brasil. Inicialmente será feito um exame histórico-analítico do surgimento de instituições e/ou órgãos com atuações semelhantes, que antecedem às atuais ouvidorias públicas brasileiras. Tais instituições receberam o nome genérico de *ombudsman*.

Busca-se demonstrar as principais características e finalidades do *ombudsman*: instituto de origem sueca, surgido constitucionalmente em 1809, bem como suas transformações conceituais ao longo do tempo. Tal instituição se disseminou inicialmente para os países nórdicos da Europa no início do século XX, passando pelos ibéricos, até atingir os países da América Latina, nas últimas décadas do século passado. Tal instituto influenciou e serviu de base para a construção e implantação das ouvidorias no Brasil. Entretanto, como será explicitado adiante, a função, a atuação e o desenho institucional da ouvidoria brasileira diverge, e muito, do instituto escandinavo do *ombudsman*.

2.1. A origem e a difusão do Ombudsman

Mecanismos de mediação da relação entre os governados e o aparato governamental existem desde a Antiguidade, possibilitando o controle dos administrados contra a arbitrariedade e os abusos de poder dos governantes. Esses mecanismos, independentemente de suas diversas características e feições, são considerados pelos estudiosos como antecedentes históricos do instituto moderno designado como *ombudsman* (LOBRANO, 2012; CONSTENLA, 2011; SILVA, 2011; NASSIF, 2007).

Os primeiros registros de controladores e de um intermédio entre cidadãos perante a Administração remontam aos tempos da Grécia Antiga, em que surgiram duas modalidades diferentes: os *Euthynoi*, em Atenas, encarregados de fiscalizar os funcionários públicos, e, em Esparta, o *Efhorat*, que tinha poderes de controle até sobre o próprio governante. Na China, à época da Dinastia de *Han* (206 a.C. até 220 d.C.), havia um “provedor da justiça”, que tinha funções de controlar e supervisionar a administração imperial. Já na Pérsia, havia a figura denominada “olho do rei”, que monitorava a administração pública, reportando as queixas e reivindicações do povo

diretamente ao Imperador em questão (ANDRADE, 2009; NASSIF, 2007). Porém, o mecanismo do Tribuno da Plebe, instaurado na Roma Antiga, é considerado como a experiência precursora e a principal “inspiração” para o desenvolvimento do *ombudsman* europeu. Além disso, os *tribunus plebis* representam um marco inicial na interligação da democracia com a ideia de participação cidadã (LYRA, 2011b).

O Tribuno da Plebe³⁵ foi criado em 494 a.C., em um cenário revolucionário devido às lutas de Roma para se tornar e se consolidar como um Estado Republicano, resultado do triunfo das demandas da plebe romana frente ao poder político e econômico dos patrícios (CONSTENLA, 2011). Segundo Nassif (2007, p.130) “os tribunos das plebes eram magistrados que ocupavam um assento no Senado e atuavam em defesa dos direitos e interesses da plebe³⁶, contrapondo-se aos poderes dos cônsules³⁷”. Sua atuação se dava por duas maneiras: 1) *poder negativo*, que consistia no poder de veto aos atos dos demais magistrados; 2) *poder de coerção*, que permitia ordenar prisão de um cidadão ou impor-lhe multas, por exemplo, sendo o próprio tribuno da plebe inviolável. Todavia, seu instrumento mais poderoso era o poder de veto, uma vez que eles podiam vetar as decisões impostas pelos magistrados patrícios³⁸ (cônsul ou senador), ou proposições que prejudicassem os interesses dos plebeus. Para Silva (2011), o objetivo central desse tribuno era a defesa dos excluídos socialmente, economicamente e politicamente: caracteriza-se como “um verdadeiro antipoder, exercendo uma firme defesa dos interesses daqueles que não tinham acesso ao poder ou daqueles que não o detinham” (RINALDI *apud* SILVA, 2011, p. 62; *tradução livre*). Para Nassif (2007), apesar do Tribunato da Plebe originalmente ser constituído como uma instância de aspecto meramente antipatrícia, este adquiriu, ao longo do tempo, o foco principal de atuar na defesa das minorias e dos excluídos.

O Tribuno passou a atuar como uma esfera que intermediava os interesses e as demandas entre a plebe e o Estado. Além disso, o Tribunato assegurava certo equilíbrio político ao introduzir os plebeus de forma gradual ao exercício do poder. Os plebeus

³⁵ O Tribuno da Plebe foi uma instância de poder analisada inclusive por grandes pensadores políticos, entre eles Maquiavel, Rousseau e Montesquieu (LYRA, 2011b).

³⁶ Os plebeus eram aqueles que não nasceram em meio à nobreza. Eram homens e mulheres livres comerciantes, artesãos e agricultores. Muito deles eram estrangeiros e peregrinos, que habitavam o solo romano, mas não eram integrantes da urbe. Até então, não possuíam direitos civis nem políticos.

³⁷ Os cônsules eram os magistrados de maior renome durante a Roma Antiga. Eles comandavam o exército e tinham poder de convocar o Senado.

³⁸ Os patrícios eram a aristocracia romana, a sua nobreza. Possuíam, privilégios políticos, como a isenção de tributos, a possibilidade de se tornarem soberanos de Roma, e possuir o cargo de senador. Eram descendentes das famílias mais antigas romanas.

revestidos de cargo dentro do Tribuno, não podiam ausentar-se de Roma e suas casas deviam permanecer abertas dia e noite, de modo que qualquer plebeu poderia pedir por sua proteção (CONSTENLA, 2011). Por isso, Nassif (2007, p. 36) chega a dizer que o Tribunato era o “Ouvidor Romano” da época.

A ideia é retomada e difundida na Modernidade, a partir da experiência sueca do *Ombudsman*, considerada como o berço desse instituto. O termo *ombudsman* foi tomado por empréstimo dos ingleses, e etimologicamente significa *representante do povo*³⁹ (*ombuds* = representante; *man* = homem), principalmente quando investido em cargo público. A origem do instituto data de 26 de outubro de 1713, quando o rei Carlos XII (1682-1718), que havia estado cerca de doze anos fora da Suécia, criou o *Hogsta Ombudsman* (Supremo Representante do Rei), a quem competia fiscalizar os funcionários do governo na execução das ordens e leis por ele expedidas, ou seja, para que eles cumprissem suas funções e atribuições legais (NASSIF, 2007; GOMES, 2000). Era basicamente um “vigia” da administração da justiça, um funcionário designado para atuar na capital do país, responsável pela defesa do Estado e proteção do erário (NASSIF, 2007, p.135).

Em 1719, tal cargo foi modificado para o de *Justitiekasnler* (conhecido pela abreviatura JK), uma espécie de Chanceler da Justiça, com poderes de ministro, encarregado de observar o cumprimento das leis por parte da administração no território do reino (GOMES, 2012). Essa alteração não implicou em mudanças significativas em suas atribuições e atuações.

Porém, em 1776, com o declínio da realeza e o fortalecimento do Parlamento Sueco (*Riksdag*), a posição do JK alterou-se profundamente, deixando de ser um agente do rei para ser um mandatário do Poder Legislativo. Em outras palavras, o Chanceler da Justiça passou a ser uma atribuição do Parlamento e não mais do Monarca. Além disso, essa instância modificou o seu papel político, uma vez que passou a atuar em nome do Legislativo em direção ao controle da administração e da justiça. Por outro lado, o Parlamento passou a exigir do Chanceler a prestação de contas com a finalidade de verificar se os atos administrativos estavam sendo executados dentro do princípio da legalidade. Esse fato de exigir a prestação de contas, segundo Nassif (2007), garantiria proteção aos cidadãos contra excessos e abusos do poder administrativo. Para Gomes

³⁹ Essa pesquisa não tem como objetivo discutir conceitualmente o tipo de representação política que os ouvidores podem desempenhar, referente à como se dá a sua autorização e a sua legitimação em relação aos cidadãos.

(2000), em razão das atividades desenvolvidas pelo Chanceler durante esse período, tal esfera pode ser considerada como um precedente do *ombudsman*.

A significação moderna do *ombudsman* se deu com a Constituição sueca de 1809, que criou o cargo de “agente parlamentar da justiça” com a finalidade de limitar os poderes do rei⁴⁰. Segundo Gomes (2000), essa Carta Magna teve o objetivo de estabelecer um equilíbrio entre o poder do monarca e o do parlamento, estabelecendo um sistema de controle mútuo, com nítida inspiração nos ideais de Montesquieu, de separação dos poderes e o instrumento dos *freios e contrapesos* (*check and balances*) entre eles. No entanto, ressalta-se que, no início do século XIX, o *ombudsman* como um mecanismo de *accountability* não funcionou bem naquele país. Nessa época, a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e a ineficiência da administração pública, eram fenômenos abundantes no Estado sueco (PEREIRA, 2013) e, assim sendo, o foco de sua ação ficou muito mais no controle do exercício da administração.

O ombudsman sueco era encarregado de controlar a observância das leis pelos tribunais e funcionários e de acionar perante os tribunais competentes aqueles que, no exercício de suas funções, tinham, por parcialidade, favor ou qualquer outro motivo, cometido ilegalidade ou negligência ao executar os deveres de seu ofício (BRASIL, 2009, p. 4).⁴¹

O segundo país a adotar o instituto do *ombudsman* foi a Finlândia, em 1919, quando se tornou independente, com a função de zelar pelo cumprimento das leis e a fiscalização do Poder Executivo. Posteriormente outros países adotaram esse instituto: a Áustria (1921), a Dinamarca (1953), a Nova Zelândia (1962), a Noruega (1963), o

⁴⁰ No art. 96 dessa Constituição assim estava escrito: “O Parlamento designará pelo menos dois cidadãos de reconhecida competência legal e marcada integridade para supervisionar, na condição de *ombudsman* do Parlamento, de acordo com as orientações definidas por esta, e em conformidade com as leis e regulamentos por todos os funcionários e empregados; e instaurar processos para seus próprios tribunais, contra aqueles que, em exercício de suas funções públicas, pratiquem algum ato ilícito mediante parcialidade ou favoritismo, ou de outra forma, se omitindo no cumprimento do dever. O *ombudsman* estará sujeito em todos os aspectos as mesmas responsabilidades para os promotores públicos por leis civis e penais, e às regras relativas de procedimento judicial pertencentes aos promotores. O Parlamento designará o número necessário de substitutos do *ombudsman*, que deverão ter as mesmas qualificações deste (*tradução livre*)” (Gomes, 2012, p. 114).

⁴¹ Atualmente, na Suécia, são eleitos quatro *ombudsmen*. Cada um é responsável por uma área especializada. O *ombudsman* principal, que é o Parlamentar, é o chefe e diretor administrativo, e responsável por todos os níveis de governo, desde o nacional até o local, e visa a garantir o acesso, pela população, a documentos oficiais e demais assuntos relevantes referentes às atividades da administração pública. Já os *ombudsmen* para as demais áreas especializadas são: um para o âmbito da justiça, encarregada de analisar as atividades policiais, presídios e as forças armadas; outro que se encarrega de tudo relacionado ao bem-estar social e aos impostos relacionados à seguridade social (saúde pública, educação etc.); e, o último, de supervisionar a administração civil e externa (imigração, mercado de trabalho, proteção ambiental etc.) que não competem com as demais (BORGES, REINACH, 2012; NASSIF, 2007).

Reino Unido (1967), dentre outros. Inicialmente, tinha-se o entendimento de que o êxito do *ombudsman* dependia de um Poder Legislativo forte e atuante, o que gerou a sua vinculação com o parlamentarismo. Tanto que os primeiros países que implantaram esse instituto adotavam o sistema parlamentarista. Segundo Valdés (1988), o *ombudsman* era ainda pouco conhecido fora da península escandinava, e ganhou maior divulgação ao ter sido incorporado na Constituição da Dinamarca, em 1953. Entretanto, para essa mesma autora, o modelo acadêmico e político-institucional que viria a ser conhecido como a atribuição do *ombudsman* tomou como base o modelo neozelandês.

Segundo Nassif (2007), a difusão desse instituto, principalmente na Europa, se deu em decorrência da abertura do aparato estatal, visando a facilitar o acesso da sociedade civil às instituições públicas e a contribuir com as queixas relativas a ofensas à cidadania. De acordo com Vergottini (2008, p. 838), a “insatisfação quanto ao sistema de garantias que oferecem em relação aos comportamentos da administração pública” contribuiu para o sucesso e a proliferação do *ombudsman* ao redor do mundo. Já para Gomes (1988, p.104) o cenário “de insuficiência dos meios tradicionais de controle da Administração e de proteção dos direitos e interesses individuais e coletivos” fez com que inúmeros países de vocação democrática adotassem a instituição do *ombudsman*.

A partir dos anos 1970 teve-se a adoção do instituto de *ombudsman* nos países ibéricos. Portugal criou tal instância em 1976, sob o nome de *Provedor da Justiça*, uma espécie de elo entre os cidadãos e o poder público, não tendo poder decisório, atuando com base em poderes de persuasão e influência em relação à autoridade administrativa, com vistas a defender os direitos dos cidadãos. Já na Espanha, o *Defensor do Povo* foi instituído em 1978, encarregado de defender os direitos fundamentais e as liberdades públicas dos cidadãos.

Posteriormente, o instituto se disseminou pela América Latina. Como era de se esperar, o modelo de *ombudsman* da América Latina, sob os nomes de “*Defensor Del Pueblo*”, “*Procurador de los Derechos Humanos*” e “*Comisionado Nacional de Derechos Humanos*”, teve como influência aqueles implementados em Portugal e Espanha. O *ombudsman* era “totalmente desconhecido na região há 20 anos, mas como parte do renascimento democrático que varreu a região nos anos subsequentes, muitos países o criaram como uma maneira de obrigar os governos a responder melhor às necessidades da população” (QUESADA, 2003, p. 2 *apud* ANDRADE, 2009). De acordo com Volio (2003), a expansão do *ombudsman latino-americano* se deu como uma resposta institucional às graves violações dos direitos humanos e conflitos internos

que afligiram a América Latina durante os governos militares, e pelo processo de redemocratização que essa região passava (CONSTENLA, 2012). Por isso, é dada a prioridade explícita para a proteção dos direitos humanos como sua função.

O primeiro *Ombudsman* criado na América Latina foi na Guatemala, que assegurou tal instituto em sua Constituição em 1985. A Argentina criou o Defensor do Povo em 1993, após dez anos do fim da ditadura militar, por meio de um decreto. No ano seguinte, essa instituição foi garantida em caráter constitucional, e opera tanto no nível nacional, quanto no provincial e local. O Paraguai incorporou a figura do *ombudsman* na sua Constituição de 1992, porém teve que esperar nove anos até o primeiro “defensor” ser nomeado. Já o Peru criou o *Defensor Del Pueblo* por meio de um decreto em 1993. De forma geral, o Defensor do Povo, na América Latina, tem sido muitas vezes, mais eficaz do que os tribunais quando se trata da defesa dos direitos humanos, e também tem tido importante papel na resolução de conflitos. Isso ocorre devido a uma característica dessa instituição: ela não está sujeita a formalidades ou restrições para o tratamento dos casos de violações dos direitos dos cidadãos, sendo uma esfera independente dos outros órgãos do Estado, com a não cobrança de taxa, o que facilita o seu acesso por parte da população (VOLIO, 2003) ⁴². Também a União Europeia (UE) instituiu o *European Ombudsman* no ano de 1995, com atuação em âmbito internacional, buscando ser um mecanismo que dê voz aos cidadãos junto aos mecanismos institucionais da UE, conferindo maior efetividade aos direitos fundamentais⁴³.

De acordo com o *International Ombudsman Institute* (IOI), 102 países de todos os continentes adotam o *Ombudsman* no ano de 2014⁴⁴, existindo 165 *ombudsmen* pelo mundo, uma vez que alguns países possuem mais de um *ombudsman* instalado em seu território, no nível nacional, regional, estadual e/ou municipal de governo, também em temáticas diferentes (meio ambiente, sistema prisional, seguridade social etc.). Deve-se ressaltar que o Brasil ainda não possui tal instituto, sendo o único país de expressão da

⁴² Para saber mais sobre a institucionalização do *ombudsman* na América Latina, ver: VOLIO, L. G. *The Institution of the Ombudsman: The Latin American experience*. In: Seminar National Human Rights Institutions: What Makes Them Effective? Universidade de Essex, Inglaterra, 2003.

⁴³ Para saber mais sobre a atuação desse Ombudsman internacional ver: NASSIF, G. C. **European Ombudsman**: Uma abertura à participação social comunitária. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. Especial, p. 58-83, 2012; e NASSIF, G. C. **O ombudsman**: por uma democracia deliberativa internacional para além do cosmopolitismo. Tese de Doutorado em Direito, 373 p., 2012, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC - Minas), Belo Horizonte.

⁴⁴ Organização criada em 1978, com sede em Viena, Áustria, com o objetivo de estabelecer a cooperação entre as instituições de Ombudsman. Pesquisa feita no site da organização (<http://www.theioi.org/>) no dia 11 de fevereiro de 2014 às 18h25min.

América Latina que não recepcionou, no seu ordenamento jurídico, o aqui denominado *Defensor del Pueblo*. Esse fato é devido, principalmente, ao escopo de atuação, às funções e ao desenho institucional do nosso “*ombudsman* à brasileira”, mais conhecido como ouvidorias públicas. Mas esse fenômeno será aprofundado mais adiante nesse trabalho.

2.2. Aspectos conceituais

Pode-se afirmar que o instituto do Ombudsman passou por mudanças importantes que geraram dois conceitos diferenciados. Um primeiro, o denominado *ombudsman clássico* (ROWAT, 1985), é aquele instalado na Suécia e na Finlândia, por exemplo, e que tem as seguintes características: (a) é vinculado ao Poder Legislativo ou considerado o seu auxiliar, mas goza de uma ampla autonomia em relação a esse poder; (b) aquele que exerce a função possui elevado status funcional, correspondendo à de Ministro de Estado, e não possui vinculação com nenhum partido político; (c) o Legislativo estabelece diretrizes e princípios norteadores para a ação do *ombudsman*, mas não possui poder para atribuir e apontar direções frente a casos concretos; (d) o titular desse cargo, geralmente um juiz, é escolhido pelo parlamento e assim permanece pelo período de quatro a oito anos; (e) esta pessoa pode ser destituída do cargo a depender de condições objetivas, por meio de um processo judicial elaborado pelo parlamento, em que é assegurada a sua ampla defesa.

O *ombudsman clássico* tem a função não só de monitoramento da administração pública, mas também de supervisão das atividades processuais e administrativas dos tribunais. Tal *ombudsman* possui competência para julgar ou decidir se um funcionário público deve ser processado perante um tribunal de infrações penais (ROWAT, 1985). Percebe-se que é legítima a instituição de ações judiciais por parte desse instituto, sendo que o uso da legislação penal é o instrumento mais forte desse modelo de *ombudsman*.

A natureza desse instituto decorre da necessidade de se estabelecer um instrumento constitucional de controle da Administração Pública, das Forças Armadas e do Poder Judiciário. Para Gomes (2000), seria basicamente um instrumento interorgânico para o controle da legalidade. Portanto, pode-se dizer que esse tipo de *ombudsman* é:

(...) uma resposta à necessidade de garantir uma forma eficaz de sindicância parlamentar sobre a ação régia no campo administrativo, necessidade que a princípio foi satisfeita sob o pretexto formal da afirmação do princípio da correta aplicação da lei dentro da administração pública: o Ombudsman zelava pelo respeito à lei, e ao mesmo tempo, se achava em condições de controlar a orientação administrativa do Governo (VERGOTTINI, 2008, p. 839).

A preocupação inicial do *ombudsman* era a de conter a ação do Estado em relação às liberdades individuais, a partir de um sistema de controle racional formal, de acordo com os preceitos da lei. Esse pressuposto consolida o Estado Moderno na perspectiva weberiana, baseado na ação de tipo *racional-legal*, baseada numa maior impessoalidade, previsibilidade e universalidade das decisões políticas. Nessa perspectiva, de acordo com Gomes (2012, p.120; *tradução livre*), “a lei se constitui o centro angular de toda a lógica de controle”, inclusive por parte do *ombudsman*.

Como foi salientado, na década de 1970 ocorreu a criação do instituto de *ombudsman* nos países ibéricos, sob o nome de *Provedor da Justiça* (Portugal) e *Defensor do Povo* (Espanha). Somente pela mudança de nomes, de *Ombudsman* para *Defensor do Povo* ou *Provedor da Justiça*, é possível perceber uma alteração do significado e do conceito referente à atuação dessa instância política. Sua preocupação central deixa de ser com o controle e a supervisão da administração pública, e passa a atuar em prol dos direitos dos cidadãos, especialmente na construção e preservação dos direitos humanos.

Deve-se ressaltar que essa mudança de função do *ombudsman* de “guardião da legalidade” (GOMES, 2012, p. 127) para a de defesa e proteção dos direitos foi um fenômeno gradual, ocorrido em diversos países, inclusive naqueles onde se tinha o *ombudsman* de tipo *clássico* (Suécia e Finlândia), principalmente após a II Guerra Mundial (VALDÉS, 1990). Além disso, a transformação de atribuição desse instituto foi decorrente da sua cada vez maior associação com a ideia de democracia (CONSTENLA, 2011; SILVA, 2011; VERGOTTINI, 2008; NASSIF, 2007; GOMES, 2000; VALDÉS, 1990). Essa maior interligação do *ombudsman* com o regime democrático se intensificou a partir dos anos 1970, em meio a movimentos populares e estudantis que questionavam o modelo político-econômico institucional instaurado à época, baseado em uma democracia liberal. Devido à aproximação do instituto com o fortalecimento democrático, tem-se a preocupação de dar mais voz para as minorias, e, assim, o *ombudsman* passa a ser esse espaço de garantia de fortalecimento da cidadania, principalmente para aqueles mais vulneráveis e excluídos socialmente.

Por outro lado, pode-se pensar que, de maneira direta ou indireta, o exercício do controle político se apresenta como um meio de defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Porém, mesmo admitindo que haja essa relação, estas duas esferas (controle político e defesa dos direitos) não devem ser confundidas. A definição da função principal do *ombudsman* irá gerar consequências na sua forma de atuação e no nível de abertura e acesso propiciado junto à população.

É importante considerar que a função preponderante é a que determina a natureza jurídica do instituto (de controle ou de defesa) e determina diversos elementos estruturais como relevantes para a racionalidade, como os princípios jurídicos aplicáveis, o bem jurídico tutelado, os requisitos, poderes e garantias do cargo, eventualmente, o nível da autonomia, a concorrência objetiva das razões das pessoas, os instrumentos de atuação, e, em alguns casos o modo de o acesso por parte do cidadão (GOMES, 2012, p. 111; tradução livre).

Após essas transformações conceituais, o *ombudsman* passou a ser compreendido como um “agente do governo servindo como um intermediário entre cidadãos e o governo burocrático, o *ombudsman* é geralmente independente, imparcial, universalmente acessível, e habilitado apenas para recomendar” (Enciclopédia Britânica, 1974, tradução livre). Para Gomes (1988, p. 104) o *ombudsman* é

(...) basicamente um instituto do Direito Administrativo de natureza unipessoal e não-contenciosa, funcionalmente autônomo e formalmente vinculado ao Legislativo, destinado ao controle da administração, e nesta condição, voltado para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão.

Verifica-se, portanto, que a função de ombudsman possui dois vieses: o controle externo e a defesa dos interesses e direitos individuais e coletivos.

Já o II Simpósio Latino-americano do *Ombudsman*, realizado em 1987, considerou que a função preponderante dessa esfera política é a de proteger direitos subjetivos e interesses individuais e comunitários, frente a comportamentos abusivos da Administração Pública (GOMES, 2012). Para o *International Ombudsman Institute* (IOI), o papel do ombudsman é o de “proteger toda pessoa ou agrupamento de pessoas contra a violação dos direitos, o abuso de poder, o erro, a negligência, as decisões injustas, a má administração, a corrupção ou contra toda outra injustiça que seja cometida por um órgão público⁴⁵” (tradução livre). Abedin (2004) demonstra que o papel principal dessa instituição é a de proteger e defender os direitos e as liberdades

⁴⁵ Acesso ao site da International Ombudsman Institute no dia 10 de fevereiro de 2014.

individuais e coletivas, ou seja, perpassa pelo fomento dos direitos humanos em seu sentido amplo.

É possível perceber, portanto, que nessa readequação conceitual do ombudsman, a preocupação central para com essa instituição passou a ser a de proteção e defesa dos direitos e liberdades dos cidadãos. De acordo com Constenla (2011), esse tipo de preocupação aproxima esse instituto da experiência do Tribuno da Plebe, da Roma Antiga. Esse autor chega a dizer que as Defensorias do Povo da América Latina deveriam se inspirar nos *tribunus plebis*, no sentido de cada vez mais defenderem os direitos daqueles cidadãos mais vulneráveis frente aos abusos de poder e injustiças do poder público. Para Constenla (2011, p.49), a Defensoria do Povo possui quatro características que demonstram os traços de semelhança e de identidade com o Tribuno: 1) instância política independente; 2) mediação entre o governo e o povo; 3) proteção do soberano contra o governo, ou seja, é um instrumento de garantia e de tutela dos direitos; 4) mesmo que não possa fazer leis, decretos ou regulamentos, o instituto pode impedir e vetar, por meio do poder negativo, as ações ao seu alcance.

Ao verificarmos o escopo de atuação do Ombudsman segundo a IOI, constata-se que há uma preocupação desse instituto em atuar na direção do combate a corrupção. A interligação entre Ombudsman e Corrupção é uma nova frente de debates e de possível transformação conceitual que esse instituto vem sofrendo em tempos contemporâneos. Verifica-se que, nessa perspectiva, esse instituto deveria atuar contra a corrupção política, investigando as fraudes cometidas pelos “donos do poder”, pensamento que é mais forte entre os países em desenvolvimento, uma vez que há a compreensão de que a corrupção generalizada dentro do governo, de certa maneira, inviabiliza o processo de construção da cidadania nesses países (ABEDIN, 2004).

2.3. As características contemporâneas do Ombudsman

Apesar do caráter polissêmico do conceito de *ombudsman*, podem-se apontar algumas características que são comuns aos diferentes entendimentos. A primeira é que, se anteriormente esse instituto era atrelado ao Parlamento, atualmente a sua constituição pode ocorrer tanto no Legislativo quanto no Executivo, sendo garantida a sua independência e autonomia funcional. Um debate adicional é se a escolha do “Defensor

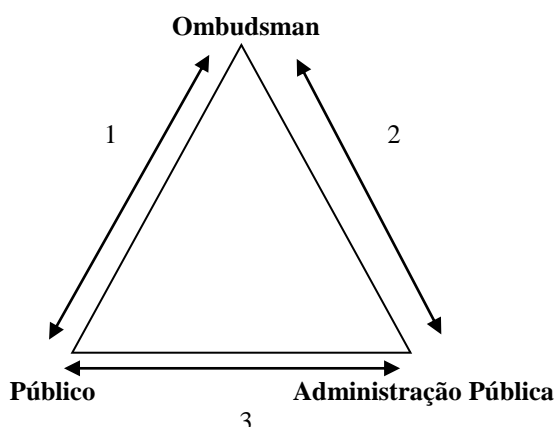
do Povo” deveria ocorrer por meio de uma eleição popular⁴⁶ como forma de dar maior legitimação para a sua ação. Entretanto, Constenla (2012) critica esse método ao dizer que a eleição popular feriria e inviabilizaria o caráter *apolítico* e *imparcial* do instituto, por gerar obrigações e compromissos, e defesa de interesses (campanha eleitoral) incompatíveis com essa função. Em outras palavras, a atuação do Defensor exige como requisito essencial a *neutralidade política*. Como a sua autoridade se dá por meio da persuasão, da prudência e da autoridade moral, é imprescindível que ele esteja livre de qualquer suspeita de perseguir alguma intencionalidade política⁴⁷.

Outra característica é que a função do *ombudsman* é calcada pelo acesso universal e informal por parte dos cidadãos. Estes apresentam reivindicações e demandas junto a esse instituto, que assim passa a atuar para aperfeiçoar a construção da cidadania e da justiça social. Sua atuação se baseia na cobrança, junto ao órgão responsável, pelo prejuízo causado ou então pela mediação dos conflitos. Na Conferência Europeia sobre *Ombudsmen*, realizada em 2002, foram estipuladas quatro condições essenciais para que seja realizada a reivindicação: 1) a preocupação de assegurar os próprios direitos e os direitos dos outros; 2) a existência de procedimentos para realizar a reivindicação; 3) a ausência de receio relacionada às consequências negativas para a realização dessa reivindicação, em que se assegure o sigilo daquele responsável pela mensagem; 4) a confiança de que esse sistema é capaz de corrigir tais violações.

Dessa forma, percebe-se que o público é a razão para a existência da instituição do *ombudsman*, cujo funcionamento ocorre em uma interface tanto com a administração pública quanto com o público, em que se tem um processo de retroalimentação entre essas três arenas (Triângulo do *Ombudsman* – Figura 01).

⁴⁶ Esse tipo de sistema foi adotado em apenas algumas vilas helvéticas e em alguns municípios argentinos: Posadas, Corral de Bustos, Villa María e La Banda (CONSTENLA, 2012).

⁴⁷ Como já fora salientado, a atuação do *ombudsman* não se dá pelo estabelecimento de infrações legais e penais, sendo que o seu poder agora se pauta na *magistratura de persuasão* e na *elaboração de proposta*. Esse instituto intervém por meio de recomendações e pareceres elaborados, sendo requerida a sua ampla divulgação, principalmente para apreciação por parte da administração política. Cabe ao *ombudsman* possuir um olhar crítico perante a administração pública, tanto em relação a sua estrutura política-institucional quanto os problemas coletivos mais cruciais a serem sanados. Assim, esse instituto possui uma capacidade de *inspeção* quanto ao mau uso do poder administrativo, ligado à lesão dos direitos dos cidadãos, sem possuir competência de substituir a ação da administração pública (VERGOTIINI, 2008).

Figura 01- Triângulo do Ombudsman

Fonte: Vangansuren (2002), adaptação do autor.

Legenda:

- 1: Reivindicações do cidadão e resposta a essa queixa
- 2: Monitoramento e recomendações do *ombudsman* e esclarecimentos da administração pública
- 3: Formatação de *public policies* e controle social

Porém, Vangansuren (2002) chama a atenção para o fato de que a atuação efetiva do *Ombudsman* é circunscrita por fatores externos e riscos que se inter-relacionam com o triângulo acima, o que ele denomina como o “*ambiente do triângulo do ombudsman*”. Entre esses fatores tem-se: o *legal* (a capacidade do “defensor” ter garantias para atuar livremente); o *governamental-político* (o grau de independência em relação ao governo); o *internacional* (a existência de organizações que patrocinem e discutam políticas de defesa dos direitos humanos por meio dos *ombudsmen*); o *sociocultural* (que define a natureza e o conteúdo das manifestações apresentadas para esse instituto, o que demonstra o seu papel junto aos cidadãos); o *econômico* (o grau de incidência da lógica do mercado e de produção que orienta o *ombudsman*); e os *aliados* (sociedade civil, imprensa livre e organizações independentes de proteção aos direitos humanos etc.). Segundo esse autor: “o ombudsman também é o defensor da sociedade civil. Ele interage de perto com a sociedade civil e fortalece os seus grupos e os princípios do pluralismo” (VANGANSUREN, 2002, p. 10; *tradução livre*).

Considerando especificamente a característica que trata da relação entre o Estado e a sociedade, de acordo com Gomes (2011) a atuação do instituto do *Ombudsman* se dá em três direções distintas, porém complementares. A primeira é a de inserir, no seio da Administração, as expressões (reclamações, sugestões, solicitações) do cidadão para a esfera pública. Esse instituto atuaria como uma “ponte” entre a sociedade civil e o Estado. “Politiza-se o agir e o pensar em ambos os polos” (GOMES,

2011, p.87). Nesse sentido, busca-se alcançar o equilíbrio entre as esferas estatais e os cidadãos. A segunda se refere à capacidade de fiscalização popular, se pensada tal instituição como um canal de acesso do discurso de poucos (“estamento governamental”) para o público. A gestão pública se torna mais próxima do cidadão, com um caráter mais participativo e democratizado. A terceira é a de oferecer um meio institucional de proteção dos direitos individuais e coletivos, baseado em pressupostos que buscam dar maior garantia ao processo de construção da cidadania: a coercibilidade, a celeridade, e a publicidade.

Outra característica contemporânea do *ombudsman* relaciona este instituto aos processos de *accountability*, tendo a finalidade de “desenvolver a administração pública, ao mesmo tempo em que as ações governamentais sejam mais abertas e que sua administração seja mais responsiva [*accountable*] para o público”⁴⁸ (*IOI, tradução livre*). Importante destacar que o enquadramento analítico do *ombudsman* nas teorias a respeito da *accountability* é algo ainda não apaziguado. Faz-se necessário um maior desenvolvimento teórico-empírico que possa compreender, de forma mais sistemática, como se dá atuação dessa instituição para intensificar o princípio da *accountability*, (que se estrutura no pressuposto de que os atos administrativos devem ser transparentes e que os governantes devem ser responsivos e preste contas de suas ações, o que significa que estas devem ser publicizadas). Esse princípio normativo está correlacionado com a ideia do fortalecimento substantivo da democracia (FILGUEIRAS, 2011; CAMPOS, 1990).

Peruzzotti e Smulovitz (2002) consideram os *ombudsmen* como *agências de controle*, instituídas fora dos três poderes políticos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e que exercem o tipo de *accountability horizontal*, juntamente com os Tribunais de Contas, os Conselhos de Ética e as Controladorias. Segundo os autores, essas agências exercem fiscalização junto aos agentes políticos e aos burocratas e suas ações se pautam no controle da legalidade e nas atribuições de investigação. Porém em uma nota de página, eles escrevem uma especificidade quanto ao instituto do *Ombudsman* (e da Ouvidoria também), se comparado com essas outras agências: este “fornece um canal institucional adicional para o exercício da *accountability* social” (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002, p. 41; *tradução livre*). Os autores reconhecem que pelo fato do *Ombudsman* ser uma instituição aberta ao cidadão, que pode procurá-la para apresentar denúncias, demandas e reivindicações, possibilita que se concretize também a

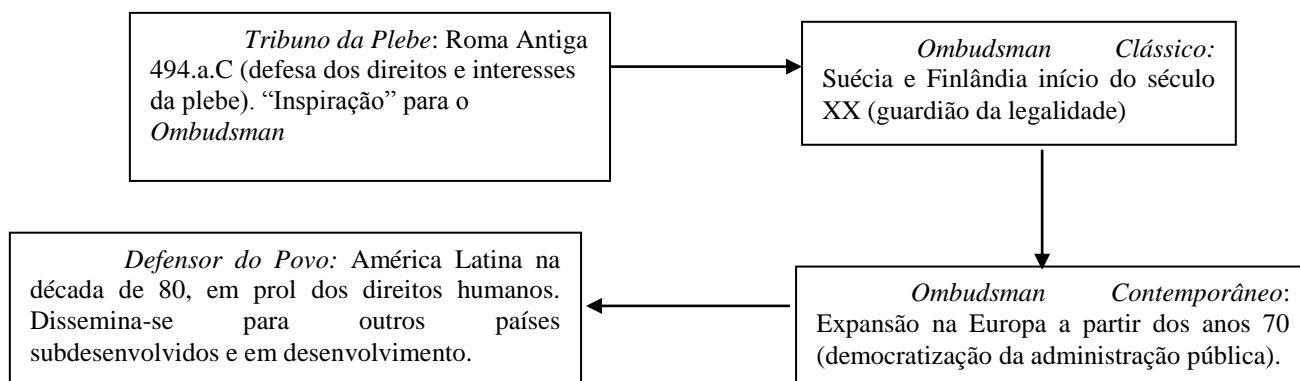
⁴⁸ Informação obtida no site da organização no dia 10 de fevereiro de 2014.

accountability vertical (de tipo não eleitoral – a denominada *accountability social*). Portanto, o *ombudsman* pode fomentar também a *accountability vertical* ao servir como um meio de vigilância social e de defesa dos direitos dos cidadãos.

Devido a esse hibridismo em relação ao *Ombudsman* e sua difícil classificação perante os estudos teóricos relativos à *accountability*, Costa e Reinach (2012) chegam a dizer que a instituição em questão possui um caráter de “diagonalidade”, uma espécie de misto entre *accountability horizontal*, por ser um órgão público de controle e fiscalização do próprio governo, e simultaneamente de *accountability vertical* não situada nos períodos eleitorais, em que se busca aproximar o cidadão do aparato estatal.

De forma geral, o instituto do *ombudsman* sofreu alterações ao longo dos anos, não somente na sua natureza (de instituição de controle para a de defesa dos direitos), mas também certas características normativas e organizacionais (ver Figura 02): num primeiro momento, o tipo de racionalidade ali presente era a formal, regida por argumentos jurídicos e técnicos; posteriormente ela se transformou em material, adjudicada por pressupostos políticos e sociais. O princípio jurídico baseado na legalidade foi substituído pelos princípios da justiça, legitimidade, boa administração e informalidade. O mesmo acontecendo com os requisitos considerados imprescindíveis para o detentor do “cargo”: de conhecimento jurídico, no *ombudsman clássico*, para a reconhecida legitimidade junto à sociedade civil (GOMES, 2012). Essas modificações ocorreram em razão da sua expansão e disseminação em diversos países, que possuem contextos sociais e políticos distintos, e peculiaridades quanto aos problemas da administração que esse instituto deve enfrentar e atuar para saná-los.

Figura 02 – A evolução do Modelo do *Ombudsman*



Fonte: Elaboração própria

No plano normativo, segundo Gomes (2011) o *ombudsman* é identificado pela informalidade⁴⁹, celeridade, oralidade, acessibilidade irrestrita e universal e pela gratuidade. Sua legitimação é preponderantemente política. Sua natureza é unipessoal e não contenciosa, ou seja, não jurisdicional, com garantias de publicidade de seus atos, e se apodera principalmente da recomendação como “instrumento de trabalho”. Tais características, de acordo com Valdés (2011), fazem com que esse instituto se afirme como uma esfera de responsabilidade democrática entre o cidadão e o governo.

2.4. Ouvidorias públicas no Brasil

No Brasil o instituto do *ombudsman* não se concretizou como nos demais países europeus e latino-americanos. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, realizada de 1986 a 1988, houve uma tentativa de se criar o *ombudsman contemporâneo* com atuação e configurações semelhantes às que foram descritas na seção anterior. O anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos de Mello Franco, apresentou em 1986 esse instituto sob o nome de *Defensor do Povo*, no artigo 56:

É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição (GOMES, 2011, p.90).

O Defensor do Povo seria escolhido por um colegiado, que no caso seria a Câmara dos Deputados, entre os candidatos indicados pela sociedade civil, conferindo-lhe mandato de cinco anos e autonomia plena para o exercício de suas funções. Além disso, o detentor desse “cargo” possuiria status equivalente ao de Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF).

Diante dessa proposta se levantaram poderosos *lobbies* e interesses corporativistas advindos do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, principalmente, baseando-se na ideia de que se teria um ônus ao se criar mais uma estrutura institucional no país. Além de que essas duas instituições teriam menos poder

⁴⁹ Gomes (2011) utiliza o termo informalidade para demonstrar que o acesso ao *ombudsman* é mais ágil, com menos necessidade de protocolos e documentos, o que “diminui” o processo burocratizado da administração pública. Ou seja, não se trata de renunciar o aspecto formal da burocracia, e sim de agilizar e simplificar os mecanismos para a concretização dos direitos.

para desempenhar a *accountability horizontal* se fosse implementado o Defensor do Povo (LYRA, 2011c; SILVA, 2011; TROMKA, 2004; CUNHA, 2000).

Para Silva (2011), dois fatores influenciaram a exclusão da proposta acima. O primeiro se refere à influência de renomados juristas da época, que produziu um forte efeito sobre o trabalho da Constituinte, pautando de maneira contrária a instalação da Defensoria do Povo. O segundo foram as condições sociopolíticas brasileiras, marcadas por uma cultura política democrática ainda não consolidada, baseada em uma redemocratização conservadora, que reconciliava e levava em conta os interesses das elites do poder, pautadas pelas tradicionais gramáticas político-sociais (“ façamos a revolução antes que o povo a faça⁵⁰”). Deste modo, o autor considera que se teria uma menor rejeição política ao se concentrar mais poderes no Ministério Público, por exemplo, do que desenvolver uma nova instituição que promovesse um acesso mais direto do cidadão junto ao aparato estatal. Além disso, há outra corrente analítica que acredita que a promulgação da Defensoria do Povo significaria apenas mais uma estrutura burocrática de poder presente na administração pública brasileira, com atuação distante das demandas e dos cotidianos dos cidadãos, com pouca capacidade de crítica. A não promulgação do Defensor do Povo é visto até mesmo como algo benéfico para a posterior atuação das ouvidorias públicas. Além disso, essa estrutura altamente burocratizada teria como empecilho a não capacidade de atuar de forma ágil, célere, próxima à sociedade, e com fácil acessibilidade, não conseguindo levar em conta as diversidades culturais e regionais existentes no Brasil ao exercer a sua função (OLIVEIRA, 2011; 2010).

Aliado ao caráter naturalmente paternalista do Estado Brasileiro era muito mais cômodo se adaptar para as aberturas naturais no controle da Administração Pública numa democracia, através de um órgão que comumente tinha estado sob influência da vontade do chefe do Poder Executivo, do que através de uma nova estrutura que tinha como pressuposto da sua constituição a participação popular diretamente na sua atuação (SILVA, 2011, p. 61).

Por outro lado, Lyra (2011d) contesta essa visão de que na época da Constituinte as condições sociopolíticas não eram adequadas para a instalação do Defensor do Povo, uma vez que, para ele, a probabilidade de sucesso para a implementação desse tipo de

⁵⁰ Frase dita pelo então governador de Minas Gerais, Antônio Carlos de Andrada, a respeito dos eventos que culminaram na Revolução de 1930, demonstrando preocupação em não deixar que os setores radicais passassem a exercer um maior controle sobre ela, ou seja, tomar a suas rédeas.

Ombudsman durante a Assembleia Constituinte seria muito maior do que nos dias atuais. Segundo esse autor, naquele momento havia uma constelação de forças em prol de uma democracia menos minimalista/elitista e mais maximalista, devido ao processo de redemocratização e do aparecimento vertiginoso dos movimentos sociais e das associações civis durante a década de 1980. Lyra (2011d, p.252) considera que o Defensor do Povo não logrou aprovação pelo fato de não ter recebido apoio significativo por parte dos movimentos sociais e das entidades civis. Segundo esse autor, naquele momento, a sociedade civil somente valorizava instituições de caráter coletivo, como os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo, desprezando assim o potencial transformador de institutos de natureza unipessoal, como o Defensor do Povo⁵¹.

A Constituição Federal de 1988, portanto, não contemplou a criação de ouvidorias, ainda que estabeleça os princípios de impessoalidade e da publicidade referentes aos atos provenientes da administração pública (LYRA, 2011d; GOMES, 2000). Ainda assim, os princípios constitucionais possibilitaram que ouvidorias públicas fossem criadas e se espalhassem pelo país. Segundo Lyra (2011a), tal instituto foi construído a partir da resistência crescente de setores da sociedade brasileira para com o regime militar, em que o desejo por novos anseios de participação por parte da sociedade demandava um novo tipo de relação entre o cidadão e o Estado. No entanto, dada à particularidade de não se ter um modelo federal que servisse como referencial para as ouvidorias que estavam sendo criadas, a natureza jurídica de sua instalação varia consideravelmente, ou seja, algumas ouvidorias foram criadas via decretos, outras

⁵¹ Há um dissenso entre os estudiosos da área se a instituição do Defensor do Povo conseguiria ser implementada constitucionalmente no Brasil em tempos atuais. Em outras palavras, se o Ministério Público criaria resistências ou não para a criação desse instituto nos dias de hoje. Gomes (2010) acredita que atualmente as “condições sociais objetivas”, que inexistiam no final dos anos 80 devido ao “estágio em que se situava a cidadania e os direitos fundamentais”, se apresentam nesse momento como propícias para a realização de tal desejo. Lyra (2011d) contesta essa visão ao dizer que as chances de se implementar atualmente um Ouvidor Nacional com prerrogativas semelhantes à do Defensor do Povo, são praticamente nulas. Para esse autor, as situações contextuais e políticas para implementar tal instituição durante a Assembleia Constituinte eram extremamente propícias e que dificilmente voltarão a existir. Para ele, o Ministério Público já se afirmou como o *Ombudsman* dos Direitos Humanos, o que significa que o *Parquet* teria condições de impedir esse tipo de proposta. Além disso, para esse autor os parlamentares não possuem interesse no fortalecimento das ouvidorias, e nem mesmo os próprios ouvidores tem trabalhado no sentido de desenvolver uma discussão frutífera em prol da criação de uma Ouvidoria Nacional. Essa é a posição dele atual, confirmada inclusive durante uma conversa via Skype com o autor desta dissertação, acontecida em março de 2014. Todavia, o próprio Lyra (2008, p.68) em um artigo anterior possuía uma concepção diferente ao escrever que: “A proposta em análise [*criação do Defensor do Povo*] foi derrotada pelo corporativismo de certos setores do aparelho do Estado, como Ministério Público, que hoje, provavelmente, **não apresentaria a resistência oferecida**, no processo constituinte, à defensoria do povo” (grifos meus).

foram implantadas por simples resoluções ou portarias, algumas relegadas à legislação infraconstitucional, e muitas não têm sequer status jurídico definido em lei, não estando presente inclusive no organograma institucional (LYRA, 2011c, 2008). Esse fato demonstra a marcante heterogeneidade dessa instituição no país, e os diversos modelos em disputa que contemplam as ouvidorias no Brasil⁵² (LYRA, 2014).

No Brasil, portanto, duas instituições compartilham as prerrogativas do *Ombudsman* europeu e dos seus similares: o Ministério Público e as Ouvidorias. Essas duas instituições têm em comum a promoção dos direitos da cidadania, interligada ao compromisso de atuação perante a democracia e ao interesse público (LYRA, 2011d; CUNHA, 2000). O Ministério Público possui status semelhante ao do Poder Judiciário, sendo que a sua defesa dos direitos humanos se dá pela proposição de ações judiciais. É um órgão de tutela dos direitos constitucionalmente assegurados aos cidadãos brasileiros (controle da legalidade), além de exercer a fiscalização dos demais poderes do Estado através da ação civil pública, ou seja, defende a sociedade e a lei perante a Justiça (fiscal da lei), por meio da *ação coercitiva*. Já a ouvidoria, atua como a interlocutora entre a sociedade e o Estado, em que, ao se apoderar das reivindicações, demandas e críticas dos cidadãos, busca estabelecer um processo de aprimoramento para concretizar os princípios da justiça social, por meio da *magistratura de persuasão*.

Segundo Lyra (2011d, p.230), a legitimidade para atuar na defesa de tais direitos, para o Ministério Público, decorre de conhecimentos técnico-científicos, enquanto para a Ouvidoria a legitimidade se dá por ordem política e material. O Ministério Público atuaria como *ombudsman* dentro do campo jurídico, enquanto a ouvidoria desempenharia este papel inserido na área administrativa. Contudo, é mais comum, até mesmo na literatura, associar-se a ouvidoria como agência de *ombudsman*. Assim, o ouvidor público é referendado como o *ombudsman* brasileiro, se comparado com aqueles membros do Ministério Público⁵³. Ouvidoria, portanto, é o nome brasileiro

⁵² No Brasil existem duas Associações que representam as demandas da ouvidoria: a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) criada em 1995, que envolve tanto as ouvidorias da administração pública quanto de empresas privadas; e a Associação Brasileira dos Ouvidores Públicos (ANOP) criada em 2005, por dissidência perante a ABO, que contempla somente as ouvidorias públicas das três esferas de governo. Esse fato por si só, já demonstra discordâncias entre essas duas associações sobre o conceito, as configurações e as características das ouvidorias brasileiras, ou seja, se tem *modelos em disputa*. Podemos dizer que, especificamente, o modelo hegemônico de ouvidoria pública no Brasil é aquele desenvolvido pela ABO, que sustenta a atuação da ouvidoria dentro de um controle interno, com instalação de *cima para baixo*, do que aquele que a ANOP prega, com o funcionamento e desenho institucional mais próximos ao perfil hodierno do *Ombudsman*.

⁵³ Para saber mais ver: *Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do ombudsman no Brasil*. LYRA, R. P. (org.). João Pessoa: Editora UFPB, 2010, 195p.

para o instituto sueco *ombudsman* e designa o cargo ou a função de ouvidor, a pessoa encarregada de defender os direitos dos cidadãos (NASSIF, 2007)⁵⁴.

Além disso, diferentemente dos modelos clássicos, o Brasil adotou um tipo de “*ombudsman*” com uma ação mais descentralizada, em que cada órgão dos três poderes republicanos instalou esse tipo de instituição, sendo mais preponderante a existência de ouvidorias executivas e governamentais. Assim, a ouvidoria atua como uma instância de controle interno da administração pública com diferentes desenhos, figuras e configurações.

2.4.1. A Instalação das Ouvidorias no Brasil

A primeira ouvidoria pública instalada no Brasil foi criada em 1986, no município de Curitiba, via decreto municipal⁵⁵. Nesse mesmo ano, foi criado o primeiro cargo de ouvidor geral público do Brasil, do Ministério da Previdência Social, cuja função é receber “as informações, queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, cabendo-lhe zelar pela boa administração dos serviços previdenciários e sugerir medidas com esse objetivo” (CARDOSO, 2010). Ambas, portanto, no âmbito do Poder Executivo. Desde então, o número de ouvidorias é crescente, especialmente por também serem criadas nos níveis subnacionais.

Percebe-se que a implantação de ouvidorias no Poder Executivo tem sido estimulada pelo governo federal. São exemplos deste estímulo: a oferta de R\$ 100 mil para os municípios com mais de 100 mil habitantes para a criação de unidades de ouvidoria (CORTES, 2011); a implantação da Ouvidoria-Geral da União, criada em 2002⁵⁶, e que atualmente está ligada à Controladoria Geral da União (CGU), que estabelece diretrizes e orientações, e produz cartilhas que fundamentam o padrão de

⁵⁴ O termo “ouvidor” não é novidade no Brasil, tendo sido instituída a função de “Ouvidor-Geral” ou “Ouvidor-Mor” durante o período colonial brasileiro até os primeiros anos do Brasil império (1534-1832). Esse ouvidor servia aos interesses da metrópole, visando garantir a aplicação da lei portuguesa no território brasileiro. Portanto, era muito mais ouvidor do rei do que do povo. Possuía alto prestígio social, sendo que uma mesma pessoa permanecia nesse cargo durante longos anos. Devido a essas características tem-se até hoje a sua herança fundamentada pela expressão e denominação “Rua do Ouvidor” presente em vários municípios brasileiros.

⁵⁵ O primeiro ouvidor brasileiro foi o Prof. Dr. Manoel Eduardo Camargo e Gomes: a referência bibliográfica GOMES, constantemente citada neste capítulo da dissertação.

⁵⁶ Na verdade, em 2002 o nome era Ouvidoria-Geral da República e situava na estrutura básica da Corregedoria-Geral da União, que em 2003 mudou de nome para a atual Controladoria Geral da União. Em 2004 também houve a mudança de nome para Ouvidoria Geral da União, sendo que suas competências e atuações foram normatizadas pelo Decreto nº5683 de 2006, e atualizadas pelo Decreto nº7547 de 2011.

Ouvidorias do Poder Executivo Federal, além de coordená-las tecnicamente⁵⁷; a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que promulga a criação de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público, no âmbito federal e dos estados, sendo tal ação efetivada somente sete anos após a publicação da aludida emenda; e o decreto de 17 de setembro de 2013, referente à constituição de um Sistema Nacional de Ouvidorias situadas no Poder Executivo Federal, que obriga a todos os órgãos de sua estrutura a implantar essa instância⁵⁸.

Como resultado desse estímulo, em 2014 havia no Brasil 1.123 ouvidorias contabilizadas pela Ouvidoria Geral da União (OGU), a maioria delas situada no Poder Executivo dos três níveis de governo, sendo que as ouvidorias públicas de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal totalizavam 232 casos, contra 40 no ano de 2002, de acordo com a OGU. Um aumento vertiginoso de 480% em doze anos. A tabela 01 apresenta os dados relativos às ouvidorias públicas no Brasil, no ano de 2014, e a Tabela 02 identifica os órgãos do Executivo federal aos quais estão vinculadas as suas ouvidorias.

Tabela 01 - Ouvidorias Públicas no Brasil-2014⁵⁹

Esfera de governo	Quantidade
Poder Executivo Federal	232
Ouvidorias-gerais dos Estados	20
Ouvidorias estaduais	470
Ouvidoria-Geral do Distrito Federal	1

⁵⁷ A Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP) enxerga de forma crítica o fato da Ouvidoria Geral da União estar interligada a Controladoria Geral, uma vez que a ouvidoria pública atua tomando como base a *magistratura de persuasão*, enquanto a controladoria envolve o poder de *disciplinamento*. Para eles, a ouvidoria da União deveria ser vinculada ao gestor maior da Presidência da República, uma vez que a ouvidoria seria mais um meio de participação política e controle social, do que um mecanismo de controle interno com poderes de investigação e de punição. Esses pontos serão detalhados mais adiante.

⁵⁸ Deve-se ressaltar que a ouvidoria fora indiretamente fundamentada juridicamente com a Constituição Brasileira de 1988, ao dispor genericamente no seu artigo 37, parágrafo 3º, em redação originária que: “as reclamações relativas à prestação de serviço público **serão** disciplinadas em lei”. A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 ampliou e deu maior significado a esse artigo ao dispor de mais três incisos: I) “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao **usuário** e a avaliação periódica externa e interna da qualidade dos serviços; II) o acesso aos **usuários** a registros administrativos e a informações sobre atos de governos (...); III) a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública” (grifos meus). Chama atenção para o fato de o cidadão ser cunhado e designado como *usuário* pela própria Carta Magna, o que demonstra a ouvidoria ser compreendida como um mecanismo de controle impulsionado por uma razão modernizante do serviço público, em que se tem um cenário muito influenciado pela ideologia neoliberal em voga. Além disso, no artigo 37, o verbo *serão* já prevê uma lei regulamentadora que especificaria o processo de transparência, que passou a ser formalizada pela Lei de Acesso à Informação (LAI), que entrou em vigor em maio de 2012.

⁵⁹ Estimativa de agosto de 2014.

Governo do Distrito Federal	54
Ouvidorias municipais	255
Ouvidorias de polícia	17
Poder Judiciário	60
Ouvidorias do Poder Legislativo	14
Total	1123

Fonte: Ouvidoria Geral da União. Elaboração própria.

Tabela 02 - Ouvidorias de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – 2014⁶⁰

Órgãos/ Entidades	Quantidade
Ministérios	20
Agências	9
Comissões/Autarquias/Fundações	31
Órgãos da Presidência	7
Empresas Públicas	18
Bancos	6
Instituições de Ensino	80
Hospitais	48
Conselhos Profissionais Federais	7
Departamentos de Segurança	3
Organizações Militares	3
Total	232

Fonte: Ouvidoria Geral da União. Elaboração própria.

Ainda que esses números sejam significativos, é importante ter em mente que eles podem incluir órgãos que, apesar de serem denominados como “ouvidorias”, não exercem em plenitude a função esperada.

2.4.2. Características normativas das Ouvidorias Brasileiras

Normativamente, a ouvidoria deve ser um instituto que visa a concretizar os princípios constitucionais que regem a administração pública e que devem nortear a prestação dos serviços públicos, que são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Além desse objetivo, são atribuições principais de uma ouvidoria pública: a “indução de mudança, reparação do dano, acesso a administração, e promoção da democracia” (LYRA, 2004, p.144).

⁶⁰ Estimativa de agosto de 2014.

Segundo Romão⁶¹ (2013a) a ouvidoria busca estabelecer canais junto ao cidadão diferentes das que são estabelecidas pelo Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC)⁶². Este restringe a dar uma orientação pontual, uma via única, enquanto as ouvidorias teriam como função constituir um canal de mediação e diálogo com o cidadão de forma recíproca, ou seja, uma comunicação de via dupla, bilateral, com maior aproximação com a sociedade e maior profundidade para a resolução das demandas e problemas.

Além disso, a ouvidoria deve orientar-se pelos princípios da unipessoalidade, da magistratura da persuasão, da desvinculação do poder institucional, da desvinculação política e com mandato para atribuições específicas (LYRA, 2004; GOMES, 2000). A *unipessoalidade* é uma característica intrínseca a ela, sendo o único meio de participação no Brasil que permite o envolvimento político não associativo, abarcando assim, o “cidadão comum”. A *magistratura de persuasão* transmite a ideia de recomendação e que o ouvidor precisa ser ético, com credibilidade e reputação inabalada, conhecimento técnico e jurídico, e estar atento às demandas da sociedade, no sentido de militar em prol da cidadania (CARDOSO, 2010). A *desvinculação do poder institucional* é o pressuposto de que o ouvidor deve se posicionar “fisicamente” e “ideologicamente” de maneira distante da instituição em que irá atuar, visando à sua isenção entre as atividades desempenhadas e os elos entre estar na gestão pública e defender os interesses dos cidadãos. A *desvinculação política* se baseia na ideia que o ouvidor, no momento que assume o cargo, deve se desvincular de quaisquer atividades de cunho político-partidário.

Valdés (2005, p. 4) sintetiza bem as ideias acima, ao detalhar a função do ouvidor público:

⁶¹ José Eduardo Romão: até o presente momento é o Ouvidor Geral da União (OGU), sendo nomeado para essa função no dia 30/03/2011. A nomeação do OGU se dá por edição de portaria pelo Ministro de Casa Civil (Decreto nº 4.734/2003). O Ministro da Controladoria Geral da União (CGU) encaminha à Casa Civil, a proposta de nome para tal função Anteriormente a José Romão, somente Antônia Eliana Pinto havia sido a Ouvidora Geral da União (23/04/2003 – 11/01/2011). Ressalta-se que o Ouvidor-Geral não possui mandato. As ouvidorias situadas no Poder Executivo federal que tem definição de mandato são as de Agência Reguladoras, mas não são todas.

⁶² Os SAC's das empresas privadas recebem os primeiros comentários, manifestações e reclamações dos clientes. Caso persistido o problema e não ele não fora resolvido, a demanda do consumidor vai para a ouvidoria, que busca resolver os conflitos por meio da mediação entre as partes, buscando ações corretivas, mas também preventivas, atuando sobre a demanda individual, mas com foco no senso de coletividade. Deste modo, a ouvidoria empresarial é a última instância para a resolução do problema depois de esgotada todas as outras formas de diálogo.

Geralmente, o Ombudsman ou, no caso brasileiro, o Ouvidor tem apenas o poder de recomendar mais do que ordenar mudanças. Talvez essa inabilidade de executar mudanças represente seu ponto mais forte, e não sua fraqueza. Para que o Ouvidor possa influenciar nas mudanças recomendadas deve fundamentar-se em investigação profunda de todos os fatos, em meticulosas considerações de todas as perspectivas e em rigorosa análise de todos os aspectos. Através dessa racionalização bem instrumentalizada, os resultados tornam-se bem mais convincentes do que simplesmente pela aplicação da coerção impositiva. Impõe-se, portanto, **“pela autoridade moral, pelo acerto de suas conclusões e pelo equilíbrio de suas atitudes”**. Os poderes do Ouvidor, na Administração Pública brasileira, são, portanto, de inspeção e persuasão (grifos da autora).

Para alguns autores, a ouvidoria deve atuar de acordo com o princípio igualitário, ao reconhecer os cidadãos sem distinção entre eles, como sujeitos possuidores de um conjunto e sistema de direitos, e por serem capazes de demandar e reivindicar junto ao Estado. Lyra (2004, p. 121) nos diz que, por meio da ouvidoria, o cidadão é transportado para dentro da administração pública. Ele passa a ter voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias, sugestões são recebidas diretamente pela administração pública, o que é positivo para a retroalimentação do processo, ou seja, para corrigir e aprimorar os atos governamentais. Esse fenômeno em si, da preocupação com a inclusão social, de reconhecer a igualdade de direitos entre os cidadãos, e da incidência direta das demandas e reivindicações dos cidadãos junto ao aparato estatal, já demonstraria, para o autor, o pressuposto participativo da ouvidoria pública.

A ouvidoria pública, portanto, deve objetivar ser um espaço que propicie uma gestão pública mais societária, tendo como finalidade ser um instrumento promotor de inclusão social, ao democratizar o acesso do cidadão à administração pública. Por meio da ouvidoria se assegura o direito do cidadão de requerer certa informação, o que possibilita uma maior transparência à gestão pública. Além disso, a ouvidoria desempenha a função de ser um espaço de mediação entre o Estado e a sociedade, com a busca pela solução de conflitos via extrajudicial, não sendo apenas um canal inerte e imóvel entre o cidadão e a administração pública. Possui também, por competência, a valorização e defesa dos direitos humanos e a promoção da ética.

A ouvidoria, a partir dessas perspectivas, é uma instância da defesa do cidadão e dos seus respectivos direitos. Nesse sentido, deve buscar estabelecer fluxos comunicativos com a população, visando a atender as suas demandas e reivindicações, com a finalidade de estabelecer um processo de melhoria, de correção de rota, de retroalimentação, e de redirecionamento das decisões dentro das agências públicas. Para Riche (2012), a ouvidoria atua na promoção dos direitos fundamentais de quarta

geração⁶³, ou seja, os direitos que contemplam e ratificam o princípio da solidariedade e da fraternidade.

Entretanto, segundo Comparato (2012), as ouvidorias reforçam os direitos civis, ao encorajar o exercício de um direito civil fundamental: o direito de petição e interpelação dos poderes públicos. Para esse autor (p.8-9) “as ouvidorias (...) reforçam os direitos civis e contribuem assim para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade da democracia no Brasil”. Os direitos civis, utilizando a metáfora da pirâmide invertida de Carvalho (2006), são os mais problemáticos no Brasil, sendo inacessíveis à maior parte da população⁶⁴. Essas diferenças presentes sobre o papel das ouvidorias na conquista dos direitos humanos demonstram a existência de tensões sobre esse objeto de estudo, ainda não apaziguadas, o que indica necessidade de uma análise mais sistemática. Por fim, para Costa (1998), a ouvidoria é marcada por ser uma instituição casuísta e parcial e, ao mesmo tempo, assegurar o princípio da isonomia e da impessoalidade (obedecer às diretrizes da lei), sendo que esta deve ser ágil para passar pelas esferas da administração pública em prol da resolução de determinado conflito e demanda.

Outro ponto salientado pelos estudiosos é o caráter crítico propositivo que essa instituição pode desempenhar. O ouvidor possuiria um “olhar de fora”, não “sugado” e “corrompido” pela máquina pública, o que possibilitaria estabelecer uma reflexão crítica da organização pública, a partir de uma análise macroestrutural do seu funcionamento e eficiência. Dessa forma, seria possível criar inovações estruturais, por exemplo, que se tornem mais próximas de uma democracia participativa (CARDOSO, NETO, ALCANTARA, 2013; CARDOSO, 2010).

Cardoso, Neto e Alcântara (2013) dizem que um dos principais objetivos das ouvidorias públicas é contribuir para a formação de um espaço permanente de uso público da razão, conceito retomado da obra de Kant. Esse tipo de razão é voltado para uma racionalidade mais crítica e não instrumental, e que envolve a subjetividade do ator. Assim, visando “qualificar” cada vez o governo democrático, deveria ser assegurado um espaço para que os atores inseridos nas instituições públicas fizessem uma autorreflexão crítica de seus propósitos e ações. Neste sentido, as ouvidorias

⁶³ De maneira geral os direitos de primeira geração são os direitos relativos à liberdade, ou seja, os direitos civis. O de segunda geração seriam os direitos políticos. E os de terceira geração são os direitos sociais.

⁶⁴ Ao contrário da Inglaterra, que como mostrou Marshall, os direitos civis emergiram primeiro, ao longo do século XVIII, seguido dos direitos políticos que eclodiram no século XIX, e por último os direitos sociais, que foram conquistados a partir do século XX.

públicas poderiam desempenhar a função de contribuir para a formação do uso público da razão, possibilitando que os cidadãos e os gestores públicos questionem e debatam o próprio funcionamento das instituições e organizações democráticas.

De maneira geral, os estudos acerca da ouvidoria pública no Brasil, a consideram sob diversas frentes analíticas⁶⁵, como: mecanismo direto de participação política unipessoal (PIRES & VAZ, 2012; CORTES, 2011; LYRA, 2011c)⁶⁶; instância que promove uma dupla função: o controle interno e social, com garantias de publicidade e transparência dos atos governamentais (COMPARATO; 2012; ROMÃO, 2012; VALDÉS, 2011; CARDOSO, 2010; ANDRADE; 2009; CUNHA, 2000); um instrumento de gestão para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, que atuando de forma preventiva, pode evitar a recorrência de erros, prejuízos e irregularidades, além de ajudar na avaliação processual e de resultados, se considerarmos a ouvidoria uma espécie de termômetro da gestão pública com uma atuação voltada de *dentro para dentro* (ANTERO, 2014; BAESSO, 2013; CARDOSO, 2012; ROMÃO, 2012; ANTUNES, 2009; ANTUNES, FREITAS, FILHO, 2007); e como um canal de comunicação direto entre o Estado e o cidadão, ao permitir que se estabeleça um espaço mais comunicativo e dialógico entre ambos⁶⁷ (QUEIROZ, 2012; SILVA, 2012). Toda essa gama conceitual tem um ponto em comum: a busca pela efetivação e concretização dos direitos.

A ideia de a ouvidoria atuar como uma instância que propiciaria o controle social por parte do cidadão vincula o seu papel com a consolidação do pressuposto da *accountability*. Todavia, semelhante ao que acontece com o *Ombudsman*, o padrão de *accountability* desempenhado pela ouvidoria também é objeto de discordâncias entre estudiosos da área. É mais comum associar a ouvidoria pública a um tipo de *accountability* horizontal, em que se desempenha um controle interno por meio das

⁶⁵ Em 2011, um estudo realizado pela Controladoria Geral da União (CGU) em parceria com a UNESCO, com 99 ouvidorias do Poder Executivo Federal, demonstra a multiplicidade de entendimento das principais objetivos da ouvidoria por parte dos ouvidores: 59,3% deles entendem que o principal objetivo da ouvidoria é a de promover “a melhoria do desenvolvimento e o controle dos serviços prestados”; 38,5% afirmam que é “atender/receber reivindicações/manifestações dos cidadãos”, e 35,2% “ser um canal de interlocução com a sociedade/instituição”.

⁶⁶ Por outro lado, Mario (2011) vai contra esse tipo de concepção, considerando a ouvidoria mais como espaços públicos_ remetendo ao conceito de Dagnino (2002) _e menos como instrumentos de participação popular. Porém, a autora não estabelece uma explanação analítica bem desenvolvida, que permita diferenciar normativamente a ideia de instrumento de participação e de espaço público, pontuando as suas diferenças conceituais, para assim, concluir que a ouvidoria é um espaço público, e não um instrumento de participação política.

⁶⁷ Interessante destacar que ao analisar as resoluções formais, os manuais de funcionamento, e suas respectivas cartilhas, tem-se que as ouvidorias parlamentares são entendidas como um canal de comunicação direto. Esse ponto será mais explicitado no próximo capítulo.

agências governamentais, como auxílio de vigilância entre os poderes, assegurando uma maior publicidade e justificativa dos atos tomados (SERRA, CARVALHO, CARNEIRO, 2011; CUNHA, 2000). Já Fortes (2008) pontua que inicialmente as ouvidorias foram construídas como instrumentos promotores da *accountability* governamental. Mas, ao atuar como um espaço de interlocução e mediação de conflitos, o que pode fortalecer as ações do cidadão na agenda política, tais instituições colaboram também para desempenho de um controle social baseado em uma *accountability* societal, que integra a sociedade civil e os movimentos sociais para uma supervisão e formulação de *inputs* junto ao Estado. Segundo essa autora, por meio da ouvidoria é possível “a construção de um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar problemáticas, que poderiam não encontrar resolução sem a sua coordenação e intermediação” (FORTES, 2008, p. 18).

A atuação da ouvidoria pública em conformação à transparência da administração pública se dá pelo ato de responder os cidadãos em linguagem simples e acessível acerca das suas manifestações, e publicizar os resultados produzidos como consequência desse tipo de participação cidadã. Tal fenômeno foi impulsionado com a LAI, por meio da qual o cidadão passa não somente a procurar as ouvidorias públicas para se queixar dos serviços públicos prestados, mas também para obter informações e dados de seu interesse e de interesse coletivo (ROMERO, SANT’ANNA, 2014), atuando como uma autoridade de monitoramento para a implementação dessa lei (BAESSO, 2013). Além disso, os ouvidores têm como “função relevante a promoção das políticas públicas⁶⁸, assemelhando-se a agentes promotores de mudanças do governo. Nesse sentido, o ouvidor tem importante responsabilidade de minimizar os problemas gerados pelo excesso de burocracia” (VALDÉS, 2011, p.272). Seria uma instituição que prega a desburocratização no que tange à relação entre o aparato estatal e os cidadãos, por agilizar e atender, com base na informalidade e com menor exigência de documentos e processos, as demandas da sociedade. Seria a “habilidade de inverter a atenção da burocracia na direção do indivíduo, ao qual tem o seu dever de servir” (VALDÉS, 2005, p.6).

⁶⁸ Porém, o campo normativo da atuação dos ouvidores na promoção de políticas públicas ainda precisa ser mais concretizado empiricamente. Em uma pesquisa realizada com 16 ouvidores tanto do âmbito do Estado de Minas Gerais, quanto do Federal, mostrou que 43% acreditam que a ouvidoria em que trabalham não presta auxílio na elaboração de políticas públicas, ou seja, atuam de forma limitada, com menor aperfeiçoamento da administração pública (SILVA *et al*, 2012).

Por fim, a ouvidoria também pode operar no sentido de promover uma dimensão mais pedagógica e educativa junto aos cidadãos, ao permitir que se tenha um aprendizado político de como funciona o aparato estatal, e até mesmo de direcioná-lo ao poder ou órgão que possa atender de maneira mais relevante a sua reivindicação e demanda, e de cobrar deste a sua respectiva resposta.

Portanto, a literatura que analisa a ouvidoria pública no Brasil destaca que ela tem como aspecto essencial e peculiar a independência no exercício da sua atividade; o uso dos meios da persuasão como forma de atuação; a defesa do interesse público; e a representação dos interesses da cidadania junto à administração.

2.4.3. O Ouvidor: características desejáveis

Ainda quanto aos aspectos normativos, o perfil daquele que deve estar no cerne da ouvidoria, ou seja, as características e qualidades necessárias que o ouvidor deve possuir para o exercício pleno de sua função, é também tema abordado pela literatura que trata das ouvidorias. Cardoso (2010) pontua que o ouvidor deve possuir três características: ética, capacidade de gestão e conhecimento jurídico e social. Para o autor, o ouvidor deve tanto atender a aspectos objetivos (capacidade de gestão e conhecimento jurídico e social), quanto a aspectos subjetivos (ética).

A exigência da ética é o feitiço mais lembrado quando se pensa nas competências e qualidades do ouvidor, que deve possuir conduta inabalada, sensível às demandas sociais e “dotado de estrutura e autoridade moral” (LYRA, 2004, p. 128). Em relação ao conhecimento jurídico, Cardoso (2010) pontua que é necessário que o ouvidor seja capaz de interpretar e decidir sobre um caso concreto à luz da Constituição e dos códigos existentes. No que tange ao conhecimento social, se tem a ideia de que ele deve estar atento à sociedade que o cerca, no sentido de militar em prol da cidadania, e não ficar restrito a demandas pontuais e particulares, mas pensar que tais demandas estão circunscritas dentro de problemas estruturais e coletivos da gestão pública. Por fim, é importante que o ouvidor possua capacidade de gestão para que ele perceba que a ouvidoria faz parte de um sistema integrado de controle interno, externo e social. E que muitas vezes é necessário ter uma atuação conjunta e integrada com outras instituições de monitoramento e fiscalização, como a Corregedoria, a Controladoria, o Tribunal de Contas, o Ministério Público, dentre outros. Esse último ponto demonstra que é imprescindível que o ouvidor possua visão e compreensão de todo o aparato público,

para que a demanda possa ter uma resolução mais ágil e efetiva, além de possibilitar que ele sugira mudanças ou ajustes na gestão pública vigente, com a finalidade de evitar que as mesmas reclamações se tornem recorrente e que se formate um círculo vicioso.

É necessário que o ouvidor participe da cadeia decisória, assuma maiores parcelas de poder e atue no processo de construção dos valores. Aqui reside a essência do conceito de ouvidoria no mundo contemporâneo, em que se desenha o papel do ouvidor como figura central na cadeia do processo decisório organizacional e, conseqüentemente, na estrutura de poder dominante (CARDOSO, 2010, p. 18).

Por fim, cabe pontuarmos brevemente sobre o conceito de efetividade da ouvidoria pública, compreendido com “a capacidade de intervir e mudar a realidade social” (CARDOSO, 2011, p.212), e a maneira de mensurá-lo e operacionalizá-lo. Segundo Gomes (2006), para analisar o aspecto da efetividade desse instituto deve-se atentar para duas categorias: a *função* e a *racionalidade* da ouvidoria.

Na categoria *função* podemos destrinchar três dimensões: a teleológica (o papel da ouvidoria é aquela atribuída a ela, que são: a defesa do cidadão e o controle da administração pública); a positiva (repercussão sobre a estrutura social, sendo que a ouvidoria pode ser aquela voltada para a defesa da instituição ou para o cidadão); a mecânica (as ouvidorias podem criar espaços institucionais de participação, servindo de ponte entre a reclamação do cidadão e o âmbito da decisão política, ou se estas possuem atuação pontual com poderes opinativos). Na categoria *racionalidade* tem-se: a formal (as ouvidorias concentram as suas ações no controle das relações legais e contratuais, tomando como base uma racionalidade jurídica); e a material (as ouvidorias são guiadas por valores da sociedade, buscando a equidade social).

Já Cardoso (2012) acrescenta às reflexões de Gomes (2006) mais duas categorias avaliativas de efetividade: *estrutura* e *sistema*. Na categoria *estrutura* tem-se: a burocrática ou mecanicista (as reivindicações não fluem com rapidez, sendo que as ouvidorias não possuem acesso direto ao centro do poder decisório); e a orgânica (são aqueles flexíveis, em que os reclames dos cidadãos seriam levados de forma ágil ao processo de tomada de decisão). Já o *sistema* pode ser destrinchado em dois tipos: reativas (age depois de provocadas, tendo como ponto negativo o fato do prejuízo social já ter ocorrido); e proativas (são aquelas que possuem visão sistêmica e atuam mais próximas ao núcleo de poder decisório da administração, o que possibilita apresentar sugestões de correção de rota).

2.4.4. Críticas à atuação das ouvidorias no Brasil

Há um conjunto de críticas presente na literatura quanto às ouvidorias brasileiras. Uma primeira é que a configuração das ouvidorias públicas no Brasil reduz em muito o seu desempenho e atuação, especialmente porque: 1) sua criação é de cima pra baixo (*top-down*), com norma editada pela autoridade monitorada; 2) a nomeação do ouvidor titular ocorre por livre escolha da autoridade fiscalizada; 3) a atuação é predominantemente voltada para a busca da eficácia e da modernização administrativa (LYRA, 2008; 2011c).

No Brasil, ao contrário das democracias europeias, as ouvidorias não nasceram nas alturas do plano constitucional, tendo sido instituídas, em sua maioria, por portarias, decretos e, raramente por leis. O exercício das funções de ouvidor, em regra, tem se limitado ao varejo. São reparos pontuais a violações individuais. No mais das vezes, são pequenas injustiças perpetradas contra cidadãos usuários de serviços públicos que chegam aos ouvidores (GOMES, 2011, p. 96).

Especificamente quanto ao último ponto citado por Lyra (2014) - atuação voltada para a eficácia e modernização administrativa – a crítica se refere a restringir o cidadão às leis de mercado, classificando-o como um *cidadão-cliente*, *cidadão-consumidor* ou até mesmo *cidadão-usuário*⁶⁹ dos serviços públicos. Esses são termos usuais da iniciativa privada, do “agir empresarial”, o que muitas vezes confunde e mistura os pressupostos da atuação da ouvidoria pública com os da ouvidoria privada. Nesta, o objetivo maior está a serviço dos interesses da reprodução dos modos de produção. Na ouvidoria pública, quando idônea, o objetivo é promover os interesses do cidadão e defender os direitos da cidadania. O esforço da ouvidoria privada verte-se para a qualidade do produto ou serviço, para a busca da fidelização do cliente e o principal serviço prestado é para a própria empresa. Já na ouvidoria pública, o esforço concentra-se na eficácia do serviço público, para garantir o tratamento justo e equânime do cidadão (LYRA, 2014; NASSIF, 2009)⁷⁰.

⁶⁹ Interessante destacar que esses termos aparecem inclusive entre os estudiosos da área da ouvidoria pública no Brasil.

⁷⁰ “A ouvidoria pública – em contraste com a privada – é um instrumento privilegiado de aprofundamento da democracia porque promove a socialização da política, fazendo dos seus demandantes artífices da construção de uma nova cultura de cidadania. Não é o cliente, que no mercado, consome porque tem o poder aquisitivo, que a ouvidoria atende, mas ao cidadão, que usufrui de um serviço porque necessita dele, e essa necessidade é reconhecida como um direito, aliás, por ele conquistado” (LYRA, 2014, p. 144). Na ouvidoria pública a proteção recai nos direitos de cidadania, e, portanto, na própria democracia, enquanto na privada as relações são conformadas pelo mercado, e são orientadas pelo Código de Defesa

Na lógica da ouvidoria privada, a ação do Estado se reduziria a satisfação do cidadão, baseado nos cálculos de demanda (MARIO, 2006; GOMES, 2000) próprios dos pressupostos do Estado Gerencial: eficiência, efetividade e eficácia. Tal princípio de configuração das ouvidorias públicas foi classificado por Lyra (2008) como de cunho “modernizador”, que fundamenta a preocupação central no aprimoramento do serviço público. Esse princípio não reconhece, de maneira holística, a ideia do cidadão como possuidor de direitos e deveres e que a cidadania se baseia no princípio que o poder político se constitui na soberania popular, concepção esta vital para a construção republicana, em que o poder originário provém do povo, sendo que este deve ser reconhecido e inserido dentro do âmbito jurídico e institucional do Estado. Assim, tem-se a transfiguração do termo *cidadão* para o de *cliente*, em que a preocupação focaria nas suas necessidades e interesses pontuais, fundamentada por uma ideologia privatizante, atendendo fundamentalmente aos interesses da modernização do aparato estatal, garantindo um serviço público adequado às leis de mercado⁷¹. Essa crítica está relacionada à ideia de que a ouvidoria é a instância da defesa do povo e o ouvidor seria defensor e o representante do povo⁷² (LYRA, 2008; OLIVEIRA, 2010), sendo que o termo *povo* pressupõe que o cidadão é portador de direitos e deveres e está vinculado a uma nação, no sentido de partilha de valores básicos de solidariedade.

Outra perspectiva de análise está relacionada a um segundo princípio ou matriz político-ideológica, que vem se consolidando dentro das ouvidorias públicas e foi denominada por Lyra (2008) como “vertente democrática” ou “democrático-popular”, em oposição à do prisma “modernizador”. A ouvidoria nasceria por pressão da

do Consumidor. Por outro lado, Vismona (1998), atual presidente da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO) diz que a distinção entre ouvidorias públicas e privadas seria algo meramente conceitual e acadêmico, e somente dividiria as ouvidorias entre si, e o mais importante seria fortalecê-las. De acordo com ele: “não obstante, o interesse empresarial estar diretamente ligado aos conceitos mercadológicos, o Ombudsman foi instituído respeitando-se claros princípios de natureza pública. Dessa forma, autonomia, independência, estabilidade no emprego por um período, mandato certo, enfim, conceitos de certa forma estranhos ao ambiente das empresas foram adotados, objetivando dotar o Ombudsman de respeitabilidade e confiança junto ao público, em uma clara demonstração de que esta função não seria uma jogada de marketing” (VISMONA, 1998, p.01).

⁷¹ Lyra (2011a) analisa o projeto de lei nº 342 de 2007, que dispõe sobre a atividade do Ouvidor, nos órgãos públicos e privados, e demonstra que a ideia presente nesse projeto de lei se configura a de *cidadão-cliente*. Até mesmo o relator de tal projeto, partilhou dessa mesma concepção desse instituto como a de defesa dos direitos do consumidor ao não fazer nenhum comentário a respeito desse fenômeno. Além disso, o próprio fato de tentar regulamentar a atividade do Ouvidor tanto da esfera pública quanto da privada, sem distinção entre elas, demonstra a não compreensão e objetivo do papel deste “representante” para cada um desses âmbitos. Ou seja, a finalidade de uma ouvidoria pública é completamente distinta da de uma ouvidoria privada.

⁷² Por outro lado, Romão (2013a, p.138), contesta essa visão de que o ouvidor seria o representante do povo, eleito indiretamente e com atribuição de um mandato específico. Para ele, a ouvidoria representa a obrigação da Administração em garantir direitos.

sociedade civil e, assim, ela se instalaria de baixo para cima (*bottom up*). A finalidade de tal instituto seria a defesa dos direitos dos cidadãos, a busca pela justiça social e a construção da cidadania, sem esquecer, contudo, a noção de eficácia, no sentido da instituição promover uma interação mais próxima junto aos cidadãos, propiciando uma maior inclusão social e maior acesso à justiça (LYRA, 2011; PEREIRA, 2002). Além disso, tal vertente se preocupa com a autonomia do Ouvidor, com mandato atribuído e escolha feita por meio de um colegiado independente, o que confere o “controle extra-orgânico”.

Todavia, como pontua o próprio autor, as ouvidorias públicas existentes no Brasil não se constituem como modelos puros de uma dessas duas matrizes (modernizador ou democrático-popular). Tem-se uma espécie de binômio, de mescla de constitutivos dessas duas vertentes, apesar do pressuposto mais “pressente” e “forte”, atualmente, ser a de *modernização* do serviço público. Portanto, pode-se deduzir que esses dois paradigmas das ouvidorias públicas se constituem como um tipo-ideal weberiano, ou seja, possuem características abstratas que, na realidade, se misturam.

Já Pereira (2002), ao pesquisar as ouvidorias de saúde em dois hospitais públicos, as considera ineficientes, burocráticas e eficazes. Para chegar a tal conclusão, essa autora examinou as estratégias que essas instâncias propiciavam para o *envolvimento* do cidadão. De forma resumida, a ouvidoria fora considerada ineficiente quando acolhe as manifestações dos cidadãos apenas como fonte de informação; burocrática quando recebe as demandas visando mitigar os problemas institucionais; e eficaz quando acolhe as manifestações em caráter consultivo (PEREIRA, 2002) ou até mesmo como forma de se inseri-las no processo decisório (COMPARATO, 2012). “A concepção de ouvidoria eficaz (...) é identificada com os direitos individuais, considerada um mecanismo democrático de controle da administração, de acesso à justiça e de defensoria popular” (PEREIRA, 2002, p. 111).

Valdés (2011), ao analisar as orientações e diretrizes para a implantação de ouvidorias no Brasil feitas pela Ouvidoria-Geral da União, pontua a existência de uma tríplice função para esse instituto (e tece uma crítica justamente nesse ponto): de *eficiência*, de *relações públicas* e de *defensor dos cidadãos*. Para essa autora, apenas uma instituição desempenhar essas três funções é algo extremamente demasiado e confuso. Além disso, segundo ela, há uma incompatibilidade entre o papel de eficiência, de relações públicas e de defensoria, no sentido que as duas primeiras estão interligadas entre si e compactuam com objetivos semelhantes, uma vez que a consagração da

eficiência e das relações públicas requer um bom nível de cooperação com a administração pública; diferentemente da última função (defensor) que necessita de independência e autonomia. Assim, para essa autora, tanto no Brasil quanto nos países em desenvolvimento, seria mais relevante focar a principal responsabilidade da ouvidoria na defesa dos direitos humanos, devido às altas taxas de exclusão social, enquanto os outros dois objetivos listados deveriam ser colocados para outras organizações públicas.

Outro ponto crítico frente à ouvidoria pública no Brasil é o fato da maioria das ouvidorias atuar basicamente nas capitais, o que demonstra que sua ação não abrange todo o Estado. Tem-se, assim, o que Zaverucha (2008, p.226) denomina de “defeito genético institucional”, por discriminar boa parte da população.

Por fim, Oliveira (2010) salienta o problema da associação que se faz entre a disseminação de ouvidorias públicas no Brasil com a sua maior competência em si, ainda mais se pensarmos o seu crescimento exponencial como fora demonstrado anteriormente, concepção esta, segundo ele, proferida pelo governo federal. Para ele, seria mais benéfico à existência de poucas ouvidorias, mas que elas tivessem um trabalho produtivo qualitativamente. Acrescenta ainda, que atualmente se percebe a acumulação de cargos por parte dos servidores, em que eles exercem outras funções, e simultaneamente, possuem a responsabilidade de “receber alguma reclamação ou reivindicação solitária” (p. 173)⁷³.

Algumas das críticas sobre à atuação das ouvidorias públicas relacionam-se à sua capacidade de estabelecer laços mais próximos entre o Estado e a Sociedade, e de uma maior prestação de contas por parte do governo, o que depende essencialmente da autonomia de atuação que esta ouvidoria pública possui. Como já fora ressaltado, se partimos do pressuposto de que a ouvidoria é uma instituição política de caráter participativo, a forma como ela se organiza irá influenciar na distribuição do poder.

2.5. O Desenho Institucional das Ouvidorias brasileiras

Segundo estudiosos do tema, a atuação da ouvidoria pública visando a estabelecer laços mais próximos entre o Estado e a sociedade depende, essencialmente,

⁷³ Oliveira (2010) cita como exemplo dessa “difusão deturpada” a alocação da ouvidoria em um mesmo órgão que exerce a função de corregedoria. E ainda questiona: qual seria a importância de se instalar uma ouvidoria em uma Secretaria de Assuntos Institucionais?

da autonomia de atuação e do seu caráter democrático. As ouvidorias, para serem autônomas e democráticas, devem possuir as seguintes características em seus desenhos institucionais: 1) a escolha do ouvidor deve ser feita por um colegiado independente da instituição onde ele irá atuar; 2) a existência de um Conselho Consultivo composto pela sociedade civil, que permite a proposição de diretrizes para o seu funcionamento, além de monitorar os seus trabalhos e acompanhar a atuação do ouvidor; 3) a definição do tempo de mandato do ouvidor, para permitir tanto a renovação de ideias, e menor manutenção do *status quo*⁷⁴, quanto garantir que o ouvidor não seja destituído de sua função por revelia ou arbitrariedade do gestor em questão; 4) a autonomia financeira e administrativa para a ouvidoria, a fim de garantir meios materiais e recursos humanos para o seu funcionamento, de modo que ela não seja “asfixiada” pelo órgão máximo em questão; 5) ato normativo da obrigatoriedade do dirigente de responder, em curto prazo de tempo, as solicitações e interpelações do ouvidor, sob pena legal, e com caráter prioritário e em regime de caráter de urgência; 6) divulgação de suas ações e dos seus relatórios analíticos nos meios de comunicação da instituição, que permitam o extenso acesso por parte dos cidadãos; 7) a determinação do sigilo da identidade ao cidadão que procurou a ouvidoria, com a finalidade dele não sofrer prejuízos ou sanções, o que permite a atuação mais do livre do ouvidor⁷⁵ (CARDOSO, 2010; LYRA, 2014, 2011a, 2011c, 2008; SILVA, 2012; ZAVERUCHA, 2008).

Segundo Cardoso, Neto e Alcantara (2013), a autonomia de uma ouvidoria possui duas dimensões:

I) a arquitetura de um ato normativo que permita o livre pensar e agir de seu dirigente; e II) mecanismos de escolha que possam garantir um dirigente esclarecido e livre. Os atos normativos são instrumentos legais que prevêm as atribuições da ouvidoria em particular, bem como a sua administração interna. Assim, no próprio ato normativo já é possível identificar uma questão fundamental para a autonomia da ouvidoria: o mecanismo de escolha, isto é, o modo como é definido o ouvidor – votação, indicação, decisão interna ou externa etc. (CARDOSO, NETO E ALCANTARA, 2013, p. 51)

⁷⁴ O tempo de mandato do ouvidor não deveria coincidir com o tempo político que o governante estará no poder. “O calendário político, ficaria desatrelado do calendário administrativo. Com o objetivo de ficar institucionalmente claro que a Ouvidoria é muito mais um órgão de Estado do que de governo (Zaverucha, 2008, p.226).

⁷⁵ Em relação ao cidadão que demandou da ouvidoria, deve ser assegurado o seu sigilo, e não anonimato, uma vez que o ouvidor tem ciência da identidade da pessoa que procurou o “*ombudsman*”. Para Toledo (2009) o dever do sigilo nessa circunstância se baseia na relação de confiança e confidência estabelecida entre o ouvidor e o cidadão em questão. Essa relação está assentada no princípio da *boa fé* entre o ente público e o cidadão, o que garante a preservação da sua identidade.

A forma como é definido o ouvidor é um dos pontos centrais para a autonomia, e conseqüentemente para o bom funcionamento da ouvidoria pública. Por ter como característica a unipessoalidade, o ouvidor centraliza em torno de sua pessoa a gestão desse meio e as suas respectivas funções atributivas (SILVA, 2012, p. 46). O caráter para a autonomia do ouvidor é essencialmente político e diz respeito à relação de poder que está inserida no jogo entre o titular da ouvidoria e o órgão ou instituição sobre o qual que ele exerce o monitoramento. A ideia é que as ouvidorias não podem ser organizadas nem controladas pelas instituições às quais elas dirigem as suas atenções, sob pena de comprometerem o propósito público. Um ouvidor eleito ou escolhido pela própria instituição que irá monitorar dificilmente conseguirá se desvencilhar das demandas e lógicas particularistas que regem o funcionamento da instituição em questão, legitimando e dando maior continuidade a essas ações, além de reduzir a sua capacidade crítica e de operar mudanças estruturais significativas. Em outras palavras, como se monitora algo em situação de dependência?

Para uma maior legitimidade social e participativa, os autores estudados sugerem que a escolha do ouvidor deveria ser feita por meio de uma eleição indireta, em uma lista tríplice com entidades da sociedade civil, externa ao poder político e de maneira independente. Depois de elaborada a lista com os três nomes para ocupar o posto em questão, essa relação seria enviada para o poder público, que assim definiria a pessoa a ser o ouvidor⁷⁶. Essa visão mais participativa e comunicativa é contrária à concepção da profissionalização do ouvidor, em que o cargo seria ocupado por especialistas e por técnicos, cuja racionalidade preponderante seria a instrumental, na busca pela eficiência. A legitimidade do ouvidor se daria pela sua militância em prol da cidadania e dos direitos humanos. Entretanto, esse modelo possui a limitação de dispor margem de manobra para o governante, possibilitando a escolha de pessoas com baixa representatividade na sociedade civil para a função de ouvidor, sendo, muitas vezes, a

⁷⁶ Tal formato se iniciou com a Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo em 1995. O Conselho Estadual de Direitos Humanos elabora uma lista com três nomes para esse cargo para submissão do Governador de São Paulo. Ou seja, o processo de escolha do ouvidor envolve também as entidades e associações civis. Segundo Lyra (2011c), essa situação materializa o “controle extra-orgânico”, uma vez que a ouvidoria está fora da corporação policial, e envolve um colegiado independente na hora de escolher o ouvidor.

menos votada na lista tríplice elaborada pelas entidades civis. Enfim, o aparato estatal é quem teria a palavra final, na hora de se definir sobre quem seria o ouvidor⁷⁷.

Entretanto, é preciso ter prudência para não compreendermos como uma concepção homogênea e monolítica no que tange ao Estado e à Sociedade. O Estado não pode ser visto como um ente manipulador, autoritário, marcado por gramáticas políticas tradicionais (patrimonialismo, clientelismo, personalismo); e a sociedade civil como um polo virtuoso, democrático, baseado em laços de solidariedade social, como é possível incidirmos no erro ao depararmos inicialmente com o desenho institucional das ditas ouvidorias “autônomas e democráticas”.

Faz-se necessário entender o Estado e a Sociedade como dimensões heterogêneas e não unitárias, sendo mutuamente constituídas por terrenos de contestação de discursos e de poder (CORNWAL, COELHO, 2007; DRYZEK, 2000), marcados por diversos projetos políticos, campos de disputa e constelação de forças existente entre eles (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006). Os atores estatais se entrelaçam em diferentes níveis com os atores sociais, compartilhando crenças, ideais, juízos nesses canais de comunicação e participação. Deste modo, se deveria reconhecer que alguns setores da sociedade civil possuem marcas autoritárias e antidemocráticas, e atuam por meio do clientelismo social, por exemplo, enquanto outros desempenham seu papel com base em laços de cooperação e na defesa da cidadania. O mesmo acontece com o aparato estatal. Dessa forma, a participação é resultante das ações coletivas em que os atores (Estado, sociedade civil, dentre outros) negociam relações conflituosas dentro de um terreno que restringe e facilita determinados tipos de ações (CORNWAL, COELHO, 2007; DAGNINO, 2002).

Um ponto negligenciado pelas pesquisas de Lyra (2014, 2012, 2011, 2008) é como se dá o processo de elaboração da lista tríplice por parte da sociedade civil. Ou seja, como se dá a dinâmica de decisão, se esta possui caráter de diálogo público ente a sociedade civil envolvida: como se formata a troca argumentativa e de debate nesses fóruns e assembleias; quais entidades civis possuem vozes e participam desse processo, e a justificativa dessas entidades estarem participando desse processo decisório e não outras; qual ator é o moderador da discussão; o local onde acontece a deliberação; o tempo de fala de cada participante; o número de representantes de cada organização

⁷⁷ Por isso, na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos de 2004, se determinou um modelo em que na hipótese de o mais votado dessa lista alcançar cinquenta por cento dos votos das entidades civis, este será automaticamente homologado como ouvidor do órgão em questão.

civil; se o voto é aberto ou não; as possíveis assimetrias de poder existentes nesse processo de tomada de decisão; e etc. Enfim, todas essas perguntas ficam no ar e sem respostas claras quando se pensa a eleição indireta do ouvidor por meio da sociedade civil. Ainda mais que a decisão final para a elaboração da lista tríplice se dá por meio do método agregativo da regra da maioria, com os três nomes que receberam mais votos. Porém, como já foi pontuado, o pressuposto da independência da escolha do ouvidor está longe de ser um *dogma* no Brasil, pois a grande maioria das ouvidorias públicas optou pela nomeação do titular por livre escolha da autoridade fiscalizada e monitorada.

Um estudo realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), em parceria com a UNESCO⁷⁸, no ano de 2011, mostrou algumas deficiências e fragilidades das ouvidorias inseridas no Poder Executivo Federal, relacionadas ao desenho institucional, que podem ser enumeradas em cinco pontos principais, relacionados a seguir.

Primeiramente, poucas ouvidorias possuem instrumentos normativos (apenas 46% delas), o que demonstra a fragilidade e a vulnerabilidade desse instituto perante oscilações e mudanças na gestão governamental, podendo ser extirpadas ou mudadas a qualquer momento. A normatividade permitiria imprimir uma maior credibilidade e transparência desse instituto para com os cidadãos.

Em segundo lugar, boa parte delas não tem orçamento próprio (menos de 33% das ouvidorias pesquisadas possuíam orçamento próprio⁷⁹), o que compromete a garantia de meios materiais e de capital humano, inviabilizando a sua atuação ao tirar “espaços” de circulação e independência que o ouvidor poderia ter, e centralizar as suas ações junto ao órgão em que ele está interligado. Das que possuíam orçamento próprio, somente 29 apresentaram o valor do orçamento para o ano em questão (2011). As ouvidorias com previsão orçamentária são, em geral, as mais longevas.

Em terceiro lugar, grande parte dos ouvidores não possui o tempo de mandato definido (62% deles). Tal fato reflete uma situação de vinculação do ouvidor com o

⁷⁸ In: BORGES, D. *Sumário Executivo. Diagnóstico das Ouvidorias do Poder Executivo Federal*. Março de 2012. A pesquisa, com o objetivo de traçar um cenário geral da arquitetura organizacional e dos modelos de gestão das ouvidorias inseridas no Poder Executivo Federal, permitiu identificar os principais problemas enfrentados pelas ouvidorias brasileiras, bem como as suas deficiências estruturais e de atuação. Esse estudo consistiu em dois tipos de questionários. O primeiro questionário consistia a um levantamento das ouvidorias e o segundo procurava avaliar a percepção dos ouvidores acerca dos temas correlatos a instituição ouvidoria. Das 165 ouvidorias inseridas na *Relação das Ouvidorias* da CGU, 116 responderam o primeiro questionário, e 99 responderam o segundo. Para a realização do estudo, utilizou-se de visitas técnicas para a realização de entrevistas individuais junto aos ouvidores bem como a sua equipe; e do envio de questionário via *webmail*.

⁷⁹ Dessas 68,1% possuem recursos provenientes do órgão em que elas estão vinculadas, e somente 7,8% possuem recursos próprios.

status quo, e não configura a conformação de alternância de ideias e projetos. Somado a isso, se tem a ideia de subordinação constante frente ao gestor, sendo por ele designado e destituído, de acordo com o seu livre-arbítrio.

Em quarto lugar tem-se a questão da transparência das atividades da ouvidoria pública: 59% delas possuem *homepage*, o que seria vital para a divulgação dos “serviços” e competências da ouvidoria, visando a aproximá-la cada vez mais da sociedade. Somado a isso, muitas demandas são enviadas a esse instituto por meio da *homepage*. Entretanto, de uma amostra aleatória de 100 ouvidorias, 69 possuem *homepage* e em 10 há o *link* de direcionamento. Dessas, alguns dados podem ser considerados alarmantes: 84% das *homepages* não divulgam informações sobre a equipe; em 81% não é possível acessar o regimento interno; 76% não mostram quais são as atribuições do ouvidor; em 71% não há sequer o nome do ouvidor; e 38% não possuem explicação sobre o que é ouvidoria. Além disso, apenas 27% das ouvidorias disponibilizam boletins sobre a sua atuação, enquanto somente 29% oferecem ao público os seus relatórios.

Tais dados evidenciam as dificuldades de acesso, por parte do cidadão, a informações essenciais, o que inviabiliza a construção da ouvidoria como instrumento de participação política. Ainda mais se pensarmos que ouvidoria é um mecanismo muito novo, que necessita de maior divulgação e informação junto aos cidadãos para se consolidar e amadurecer dentro do campo político, pois, segundo a pesquisa, 30% das ouvidorias foram criadas há menos de cinco anos, enquanto apenas 3% delas têm mais de 15 anos de existência.

Por fim, em relação às formas de comunicação oferecidas pelas ouvidorias estudadas, 94% realizam atendimento pessoal, 91% pelo correio, telefone e e-mail, 79% por formulário eletrônico, e 78% por fax. Deve-se salientar que somente 28% destas utilizam o canal do tele-atendimento gratuito (0800) para receber as manifestações da sociedade, o que prejudica a ideia de inclusão social⁸⁰. Portanto, pode-se dizer que esse é o desafio das ouvidorias públicas: ampliar a sua capacidade inclusiva⁸¹.

⁸⁰ Alguns outros dados dessa pesquisa podem citados a fim de ser ilustrativos sobre o cenário da ouvidoria pública no Brasil: 77% das ouvidorias estão vinculadas à direção / gabinete do titular da instituição (terceiro ou quarto escalão), e apenas 3% não está submissa a nenhuma hierarquia na estrutura da instituição. Percebe-se que o ouvidor estabelece uma relação de confiança junto ao órgão em que ele está inserido, sendo que sua atuação está submetida às determinações desses setores superiores hierarquicamente; 38% das ouvidorias contam com até dois funcionários, 65% possuem até cinco funcionários, e apenas 17% têm mais de 10 funcionários em sua equipe. As ouvidorias que possuem previsão orçamentária têm, em média, um maior número de funcionários do que aquelas que não possuem. A maior parte desses funcionários não são servidores públicos, e sim funcionários terceirizados,

Um ponto em constante debate entre os estudiosos dessa temática, e presente no relatório de pesquisa da Controladoria Geral da União (CGU), é a formação de um sistema / rede nacional de ouvidorias públicas relacionadas ao Poder Executivo. A ideia aqui é de que seria necessário ter uma visão sistêmica de todo o aparato que envolve o funcionamento das ouvidorias públicas no Brasil, o que configuraria na instituição de uma rede nacional de ouvidorias. Ter-se-ia a atuação coordenada e em rede entre elas, possibilitando trocas de experiências e de modelos entre essas instituições. Para isso, seria vital a criação de um mecanismo institucional autônomo de regulação, visando a garantir o funcionamento mais “completo” das ouvidorias, com o aprimoramento constante das políticas públicas, tendo em vista o fortalecimento da participação social como meta e método de governo (CARDOSO, NETO & ALCANTARA 2013; CARDOSO, 2010; LYRA, 2014, 2011a; PIRES & VAZ, 2012). Todavia, deve-se salientar que a forma de operacionalização desse sistema é tema de constante divergência entre as principais entidades representativas das ouvidorias públicas: a Associação Brasileira de Ouvidores (ABO); a Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP); e a própria Controladoria Geral da União, quem vem desenvolvendo o Sistema Federal de Ouvidorias Públicas. Tais divergências podem ser exemplificadas pelo processo de escolha do ouvidor; no princípio de autonomia pública; na atribuição ou não de mandato; na coordenação técnica por parte da Ouvidoria Geral da União (OGU); dentre outros.

Nesse capítulo, constata-se a existência de modelos em disputa no que se refere às ouvidorias públicas no Brasil. Ainda assim, verifica-se que há certo isomorfismo do seu desenho institucional, muito devido ao papel de indução da ABO, que volta mais as ações desse instituto para o controle interno. A revisão da literatura sobre as ouvidorias evidenciou as fragilidades estruturais que essa instância ainda possui, muito em razão dos marcos regulatórios, que não garantem autonomia funcional ao ouvidor (o não orçamento financeiro próprio; a subordinação ao órgão máximo; a divulgação e

estagiários e colaboradores, e quando o são, a escolha, segundo a pesquisa, é feita de forma arbitrária pelo departamento de recursos humanos ao enviar para esse instituto os trabalhadores menos qualificados. No que se refere ao perfil dos ouvidores, a maioria é do sexo masculino (59%). A média de idade é de 50 anos (valor mínimo é de 26 anos e valor máximo é de 72 anos). Praticamente todos possuem curso superior (96%), sendo que a maioria possui pós-graduação (71%). A maior parte dos ouvidores possui como formação acadêmica os cursos de Administração de Empresas e de Direito, e a maioria está no cargo há menos de três anos.

⁸¹ De acordo com Pires & Vaz (2012), as ouvidorias são classificadas como uma instância não coletivizada de envolvimento político, atuando como um mecanismo individual de participação.

visibilidade de seus trabalhos pelos meios de comunicação disponibilizados; a atribuição de mandato do ouvidor; dentre outros).

No Brasil, a criação das ouvidorias faz parte de um fenômeno de descentralização do poder administrativo, e da busca de um ideal de maior aproximação entre sociedade política e sociedade civil, impulsionado pelo processo Constituinte de 1988. Todavia, o formato operacional pelo qual tem ocorrido a sua expansão, pode resultar somente no ato de contemplar um ideário de participação, sem estabelecer uma real ruptura com relações mais hierarquizadas entre Estado e sociedade, e de renovação das práticas políticas e sociais.

Ao mesmo tempo, tem-se que a criação desses mecanismos, ao se organizarem como um espaço para “ouvir” as reivindicações e sugestões da sociedade, é importante no processo de reconhecimento das pessoas como cidadãs, com um senso de pertencimento a uma comunidade, ordenadas pela materialidade dos direitos e deveres possuídos, o que pode incentivar o aprendizado político. Entretanto, esse processo, muitas vezes, ocorre de forma incompleta, não estabelecendo uma relação bilateral entre o aparato estatal e a sociedade. A ouvidoria funcionaria somente como a ampliação de um espaço para recebimento das demandas da sociedade, sem garantias de se consolidar como um espaço de envolvimento político.

CAPÍTULO 3 - OUVIDORIAS PARLAMENTARES

O presente capítulo foca nas ouvidorias parlamentares estaduais e tem como objetivo apresentar uma análise do seu desenho institucional. Para isto, primeiramente será apresentada uma sistematização da literatura que trata especificamente das ouvidorias parlamentares. Em seguida, se fará uma análise documental das resoluções formais, das cartilhas e dos manuais de funcionamento elaborados pelas assembleias legislativas, buscando compreender em que medida o desenho institucional que organiza as ouvidorias pesquisadas possibilita a participação política e a aproximação entre representantes e representados. Posteriormente, será feita uma análise das informações disponibilizadas nos sites das ouvidorias dessas Assembleias legislativas, tendo a mesma intenção supracitada.

3.1. Ouvidorias parlamentares: aspectos conceituais

A ouvidoria parlamentar possui uma peculiaridade central se comparada com as ouvidorias públicas do Poder Executivo. As “ouvidorias executivas”, muitas vezes, são a última instância que o cidadão procura depois de esgotados todos os meios e meandros da estrutura burocrática para a resolução da sua reivindicação. Deste modo, os cidadãos atribuem grande expectativa ao trabalho da ouvidoria e demandam urgência na manifestação desse instituto, pois já esperaram muito tempo por uma resposta ou parecer por parte do Estado, ou até mesmo apresentam questões graves que simplesmente não podem esperar (MARIO, 2011). Entretanto, as ouvidorias parlamentares atuam, em grande parte, justamente no sentido oposto: é a primeira instância, a “porta de entrada” do Poder Legislativo. Nessa perspectiva, elas estabeleceriam uma comunicação bilateral e serviriam para fornecer informações sobre o trabalho legislativo (andamento de projetos de lei, resultados das reuniões das comissões, e etc.), bem como acolher as denúncias, críticas, manifestações que envolvam a instituição e a atuação dos parlamentares (QUEIROZ, 2012).

As ouvidorias parlamentares são compreendidas, de forma geral, como um *canal de comunicação* direta que se estabelece entre o Poder Legislativo e a sociedade, em que a população pode contribuir para o aprimoramento dos serviços e das funções desse poder. Essa concepção possibilita compreendê-la como um meio que permite a participação de qualquer indivíduo em vários momentos, não somente na identificação dos problemas ou como um espaço em que os cidadãos apenas expressam suas preferências individuais (FUNG, 2006a), mas também como um complemento aos

institutos de proteção do cidadão e controle da administração pública (SILVA *et al*, 2012)

Além disso, cabe a ela desempenhar a ação propositiva, apontando caminhos, alternativas, e sugestões para a Mesa Diretora da Casa Legislativa em questão; e ser um espaço de mediação não somente para sociedade, mas também para os servidores da Casa Legislativa⁸² (SENADO FEDERAL, 2013; QUEIROZ, 2012; CÂMARA DOS PARLAMENTARES, 2010; TROMBKA, 2004). O fato do destinatário das ações propositivas ser a Mesa Diretora, já demonstra que ela é um ator central para a atuação mais efetiva das ouvidorias parlamentares.

Para Queiroz (2012), a instalação de ouvidorias parlamentares propicia o estabelecimento de um canal comunicativo constante e de interação dialógica entre representantes e representados, o que poderia proporcionar a elaboração de leis e decisões políticas mais próximas aos anseios da sociedade. Todavia, a autora considera a interação dialógica somente a ação do cidadão de colocar seu ponto de vista, suas dúvidas e críticas para a administração pública, e assim, não considera que a interação dialógica envolve mais do que esse tipo de ação, ou seja, uma troca argumentativa por meio do debate, em que os discursos dos atores estariam presentes na esfera pública. Além disso, segundo essa autora, esse canal poderia antecipar possíveis problemas decorrentes da aprovação de determinadas leis, evitando a existência das ditas “*lei para inglês ver*”. Esse processo poderia funcionar como combinação e aperfeiçoamento entre representação e participação política. O Quadro 02, a seguir, resume os principais benefícios da ouvidoria pública para as instituições legislativas, segundo a autora:

Quadro 02 – Possíveis benefícios da Ouvidoria Pública Legislativa

PARA O CIDADÃO	Fortalecimento da cidadania, aumento da satisfação e da confiança, poder de influência na decisão, rapidez na solução de problemas, acessibilidade à ouvidoria, fortalecimento da transparência e obtenção de respostas claras e objetivas.
PARA AS INSTITUIÇÕES	Desenvolvimento e criação de políticas públicas de maneira mais participativa e orientada às necessidades da comunidade envolvida, a (re)definição das estratégias de comunicação e participação na instituição e a mudança da imagem da instituição de maneira positiva, avaliação e melhoria da comunicação, readequação da estratégia e o uso do conjunto de meios de comunicação da assembleia em si.

⁸² Sampaio (2009), então ouvidor da Câmara Federal, curiosamente pontua que a ouvidoria no começo era vista pelos servidores como um órgão de defesa dos parlamentares. Mas por outro lado, não acentua os motivos para essa percepção, e tampouco, analisa como os próprios parlamentares enxergavam inicialmente a ouvidoria: se eles tinham receio dela, ao pensar que esse espaço seria apenas para inspecionar o seu trabalho.

PARA OS PARLAMENTARES	Oportunidade de aproximar mais do cidadão e aprimorar a escuta na prática de comunicação e o alinhamento com as opiniões e necessidades dos cidadãos, contribuição para esclarecer o que é um parlamento e quais as suas funções.
PARA A DEMOCRACIA	Contribui com o arrefecimento da tradição clientelista, patrimonialista e personalista da política e da democracia representativa minimalista, estimula comportamentos políticos nos cidadãos, reforçando a importância e a efetividade da participação.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Queiroz (2012).

De forma geral, percebe-se que a ouvidoria parlamentar pode atuar em três dimensões distintas: como um *locus* de *informação*, em que os cidadãos podem requerer dados a respeito da administração legislativa, especialmente impulsionados pela Lei de Acesso à Informação (LAI)⁸³; como um espaço de *comunicação*, que envolve o princípio de incidência direta da participação política e da reciprocidade dos fluxos de interação entre sociedade e Estado; e como mecanismo de *controle* difuso, no sentido de prestação de contas, desenvolvido tanto pelo controle interno e horizontal, quanto externo e social.

Ao examinarmos os relatórios dos anos de 2012 e 2013 das ouvidorias que compõem o Congresso Nacional, advindos do Sistema SisOuvidor (mecanismo do *fale conosco* no site da Câmara Federal, ou seja, a análise se restringe a comunicação via internet) percebemos que ambos possuem dados similares quanto ao perfil dos cidadãos que as utilizaram⁸⁴. Há a predominância de homens, da região sudeste, sendo a maior parte residente no estado de São Paulo, com idade acima dos 40 anos. Quanto ao conteúdo das mensagens estas se baseiam muito na atuação parlamentar, que diz respeito às votações, aos discursos, a situação de determinado projeto de lei, dentre outros⁸⁵. Temos ciência que os dados sobre a atuação das ouvidorias públicas ainda são

⁸³ O Brasil foi o 89º país a promulgar a Lei de Acesso a Informação, todavia, enquanto em muitos países essa lei se aplica somente ao Poder Executivo central, a lei brasileira atinge todos os poderes e instâncias de governo. Estudiosos demonstram que o Executivo Federal está mais preparado para a concretização dessa lei, ao contrário do Legislativo e do Judiciário. Municípios e estados também possuem mais problemas em organizar suas informações públicas (ANGÉLICO, 2013)

⁸⁴ Interessante pontuar que há apenas uma notícia tanto no site da Câmara Federal quanto do Senado a respeito da atuação dessas ouvidorias, o que demonstra a baixa publicização dos seus desempenhos. Esta notícia se refere ao fato do ouvidor da Câmara ter conseguido a liberação do FGTS para funcionários terceirizados dessa Casa (mediação de conflitos). Os outros “acontecimentos” se referem a seminários e encontros que pautam sobre esse instituto. Consulta feita em março de 2014.

⁸⁵ Ressalta-se que em agosto de 2013 a procura pela ouvidoria da Câmara Federal é quase três vezes maior quando comparado com mês de setembro desse mesmo ano. Isso decorre principalmente da manifestação da população sobre a votação sobre a manutenção ou não do mandato do Parlamentar Natan Donadon. Esse episódio demonstra que a ouvidoria foi utilizada como um instrumento de expressão da vontade da sociedade, visando à sua influência decisória. No dia 28/8/2013, em votação secreta os

poucos e esparsos. Porém, essas evidências vão ao encontro da pesquisa feita por De Mario (2006) sobre quatro ouvidorias municipais do estado de São Paulo (Campinas, Santos, Santo André e Jundiaí). Nessa pesquisa, a autora demonstra que o perfil dos “cidadãos demandantes”, de maneira geral, é a de tendência mais “média para elitista”, com alta concentração de escolaridade de ensino médio ou superior; e advindos de regiões com índices de menor vulnerabilidade social. Ou seja, em áreas com maior exclusão social⁸⁶, os cidadãos reivindicam menos por meio da ouvidoria, o que se leva a suposição de que estes cidadãos possuam poucas informações sobre em quais meios e canais relacionados ao Estado eles podem desenvolver ações de reivindicação e controle⁸⁷.

Sobre a ouvidoria da Câmara Federal, Faria (2012) é bem crítico quanto ao seu pragmatismo. Esse autor acredita que ela oferece poucas possibilidades em termos de participação no processo legislativo, uma vez ao atuar como um canal de comunicação tem gerado pouca influência na rotina legislativa parlamentar. Esse autor chega a dizer que a ouvidoria estimula a “interação predominantemente utilitarista, sem a saudável troca de razões e argumentos sobre políticas públicas, importantes para o enriquecimento das condições relativas à tomada de decisão parlamentar” (FARIA, 2012, p. 121).

Durante o Seminário Nacional das Ouvidorias Parlamentares, realizado em 2007 na Câmara Federal, Belisário Júnior pontuou que a ouvidoria parlamentar possui como foco normativo, cinco tópicos principais: 1) a recuperação da confiança do Poder Legislativo (criação de instrumentos de transparência com vistas a divulgar as ações do Parlamento); 2) a adoção de mecanismos de defesa do usuário do serviço público (criação de leis próprias e cumprimentos dos direitos e avaliação dos serviços prestados); 3) a promoção de mais encontros periódicos com representantes da sociedade, para a discussão de pautas mais amplas; 4) o envolvimento do Parlamento

Parlamentares decidiram manter o mandato do Parlamentar. Porém, em uma nova votação, dessa vez aberta, ocorrida no dia 12/02/2014, foi decidida a cassação do mandato desse Parlamentar.

⁸⁶ De Mario (2006) considera as áreas de exclusão social, tomando por base o Índice de Exclusão Social (IES), criado em 2002 a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000, e que cada prefeitura estudada desenvolveu o seu “Mapa da Vulnerabilidade Social”.

⁸⁷ “(...) são os moradores das regiões mais precárias e com menores condições de vida que mais reclamam contra as políticas de saúde, educação, habitação e transporte e, por outro, lado, aqueles com melhores condições de vida reclamam mais a falta de serviços públicos como poda de árvores, buracos em asfalto, sinalização de trânsito e demora em processos de revisão de valor de impostos como IPTU e ISSQN” (MARIO, 2006, p. 67). Percebe-se que o primeiro grupo buscou a ouvidoria com uma demanda mais ampla e coletiva em relação ao segundo. Porém, é justamente os primeiros que necessitam de maiores esforços da ouvidoria, ainda mais se pensarmos que a proporção de reivindicação em relação à carência existente nessas áreas, é relativamente baixa.

em atividades que primem pela qualidade/ eficiência (por exemplo: contenção de gastos e cortes de despesas); 5) a mediação de conflitos.

A ouvidoria trabalhará nessas provocações, ademais de suas atividades normais, de colher reclamações, fazer a intermediação, constituir canal limpo e ágil entre usuário e o serviço parlamentar. (...) A ouvidoria, pró - ativamente, estará diretamente ligada também à recuperação da confiança do Poder Legislativo, a maior proteção do usuário, a diminuição dos conflitos solucionados por meio violentos, à valorização da democracia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 127).

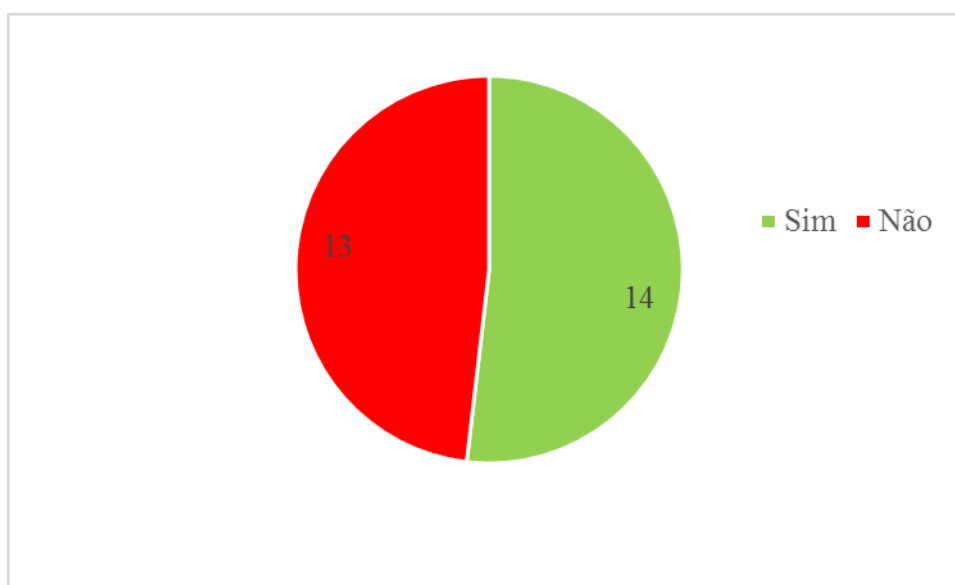
Acreditamos que o entendimento desse autor sobre a ouvidoria parlamentar pode limitar a concepção da participação política e da conquista de direitos que alguns estudiosos atribuem à ouvidoria. O primeiro ponto é a definição de quem seria o cidadão, que ele denomina de “usuário do serviço público”. Ao consideramos que o Estado brasileiro é republicano, que sustenta a ideia de que o poder originário advém da soberania popular, ao classificar o cidadão como usuário do serviço público tira-se a sua capacidade de emancipação, dele se inserir mais diretamente no processo decisório. Nosso entendimento é que o cidadão deve ser visto como aquele que “passa a questionar a lógica da ação do Estado e a apresentar reclamações e sugestões, e mais, que esteja capacitado a participar do processo decisório” (MARIO, 2011, p. 50), no sentido de acompanhar e se inter-relacionar com o Estado, com capacidade de discutir e demandar transparência e justificação dos atos governamentais. Enfim, o cidadão possui o direito de participar ativamente da formulação das políticas públicas e da sua implantação e avaliação.

O segundo ponto se refere ao primeiro objetivo da ouvidoria parlamentar: a recuperação da confiança e da imagem institucional do Parlamento, o que denota a ouvidoria parlamentar como *relações públicas* (VALDÉS, 2011) e não como órgão cuja atuação foca na defesa dos direitos dos cidadãos e na elaboração de propostas mais condizentes com as preferências destes. Em outras palavras, cremos que a restauração da credibilidade do Poder Legislativo deveria ser um objetivo indireto, como consequência do seu trabalho em defesa dos direitos da sociedade, e não direto, como está exposto.

3.2. Ouvidorias das Assembleias Legislativas

A primeira ouvidoria instalada numa Assembleia estadual ocorreu no ano de 2001, no estado do Espírito Santo, e a última em 2008, em Roraima (Ver Apêndice B)⁸⁸. Atualmente, 14 (quatorze) assembleias estaduais adotam a ouvidoria: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins, e o Distrito Federal. Portanto, quase metade das assembleias estaduais não adota o *ombudsman* parlamentar (Gráfico 01).

Gráfico 01 – Existência de Ouvidorias nas Assembleias estaduais



Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em agosto de 2014.

Ressalta-se que em três dos estados onde elas existem - Mato Grosso, Santa Catarina, Distrito Federal⁸⁹ - o projeto de lei de formulação da ouvidoria parlamentar ainda está em tramitação, o que significa que a ela atua sem uma regulamentação

⁸⁸ A instalação de ouvidorias parlamentares nos níveis estadual e municipal tem sido incentivada pelo nível federal. Sua disseminação pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais possui relação com os constantes seminários ocorridos em Brasília, organizados pela Câmara Federal, dos quais participam estudiosos da área, técnicos legislativos, ouvidores públicos de diversos segmentos, dentre outros, onde se debatem as configurações e a operacionalização de ouvidorias parlamentares, bem como a sua importância e finalidades para com o aprimoramento democrático. Também está relacionada com a produção de cartilhas e a disponibilização de um *software* para auxiliar no processamento, acompanhamento e emissão de relatórios das manifestações encaminhadas. Recentemente houve a oferta de curso a distância (Ead), sem tutoria, intitulado *Ouvidoria no Ambiente Legislativo Municipal*, oferecido pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), órgão do Senado Federal.

⁸⁹ Em Roraima há um estudo para elaboração de outra resolução normativa para fundamentar o seu funcionamento, por acreditar que a atual resolução está defasada. Nesse estado, além do ouvidor-geral que é um parlamentar, há um ouvidor para a Comissão de Ética, suas principais atribuições são: receber denúncias contra Parlamentar; proceder à instrução de processos disciplinares; dar parecer sobre as questões éticas suscita no âmbito da Comissão; assessorar juridicamente a Comissão; e coordenar os cursos preparatórios da atividade parlamentar. Esse ouvidor é um servidor do poder legislativo, seja efetivo ou em Comissão, e tem de ser bacharel em Direito.

formal. Esses estados possuem apenas uma orientação de funcionamento da ouvidoria, o que por si só já demonstra a sua vulnerabilidade. Chama a atenção o fato de dois estados brasileiros com grande relevância política e econômica, não possuírem ouvidorias: São Paulo e Rio de Janeiro. Outros estados, como Rondônia, não possuem sequer o mecanismo do *fale conosco* instituído, e Pernambuco, que disponibiliza apenas um e-mail institucional para o envio de mensagens pelos cidadãos (Ver Apêndice A)⁹⁰.

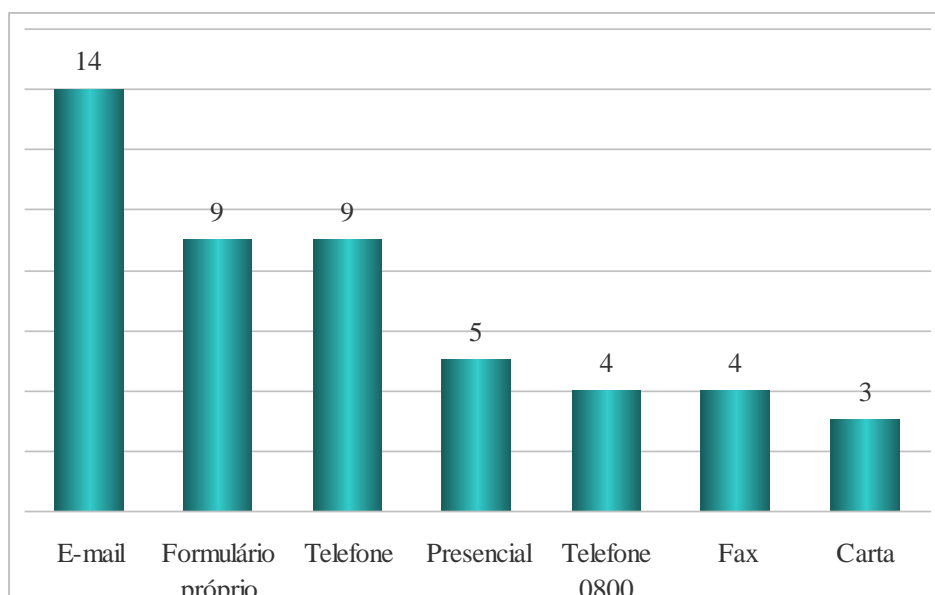
Das 14 assembleias que possuem ouvidoria, em seis esse instituto aparece no seu Regimento Interno (RI), o que dá um respaldo mais jurídico para o seu desempenho, o que propicia estar em condições de menor fragilidade política. Os estados que as ouvidorias estão regulamentadas no RI são: Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, e Tocantins (Ver Apêndice D)⁹¹.

Para analisar a eficácia das ouvidorias parlamentares como *canais de comunicação*, uma vez que elas são assim conceituadas pelas resoluções formais, cartilhas e manuais de funcionamento analisados, ressalta-se que um canal de comunicação só será usado se o cidadão souber que ele existe. Para um mecanismo como a ouvidoria funcionar e estar disponível de maneira ampla, é necessário divulgar a sua existência, seja nos próprios meios de comunicação institucionais, seja em oportunidades presenciais formais que reúnem representantes do legislativo com os cidadãos. Em relação ao conjunto de canais de comunicação existentes nos Legislativos estaduais, os principais estão apresentados no Gráfico 02.

Gráfico 02 – Meios de comunicação das Ouvidorias Parlamentares

⁹⁰ Foram testadas quatro variáveis independentes de cunho geográfico e socioeconômico para o caso de haver ouvidoria ou não nas assembleias estaduais: região; IDH estadual; PIB per capita estadual; e tamanho populacional do estado. Teria como hipótese que estados com maior população, IDH e PIB per capita, teriam maiores recursos financeiros, humanos, e tecnológicos para implantar a ouvidoria parlamentar. Os dados referentes às três últimas variáveis foram tirados de estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2014. Nenhuma das quatro variáveis obteve correlação estatística (*teste Pearson*) com a variável dependente (possuir ouvidoria), o que demonstra a dificuldade de explicar o motivo de se adotar ou não a ouvidoria, e que essa decisão não está estruturada em variáveis socioeconômicas, e sim pode ser referente a uma ordem contextual e política, que é algo mais difícil de mensurar dentro de um modelo estatístico. Todavia, ressalta-se que os poucos casos presentes no universo pesquisado (27 casos) não permitem tecer inferências estatísticas válidas e conclusivas sobre isso, se caracterizando apenas como um apontamento exploratório.

⁹¹ Fonte: Elaboração própria. Consulta feita em agosto de 2014.



Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em novembro de 2014.

Das 14 ouvidorias legislativas estaduais existentes, todas possuem um canal via e-mail e, dentre estas, nove disponibilizam formulário próprio em seu *website*⁹². Nove dentre as 14 oferecem a possibilidade para o cidadão fazer o contato por telefone⁹³, mas somente quatro possuem linha gratuita 0800⁹⁴. Menos da metade, cinco delas, fazem atendimento presencial para processo de tramitação da manifestação⁹⁵. O fax é aceito por apenas quatro ouvidorias⁹⁶ e a carta é disponibilizada por apenas três⁹⁷ (ver Apêndice E)⁹⁸.

De maneira ilustrativa, observam-se algumas combinações da disponibilização das formas de comunicação das ouvidorias legislativas: dos cinco estados que não utilizam o telefone como forma de comunicação, todos eles, por outro lado, disponibilizam o formulário próprio para envio de manifestação; em relação aos estados que fazem atendimento presencial, todos eles também estabelecem comunicação junto ao cidadão por meio do telefone ou pelo formulário; todas as três ouvidorias

⁹² Amazonas, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

⁹³ Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

⁹⁴ Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

⁹⁵ Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba e Distrito Federal.

⁹⁶ Ceará, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

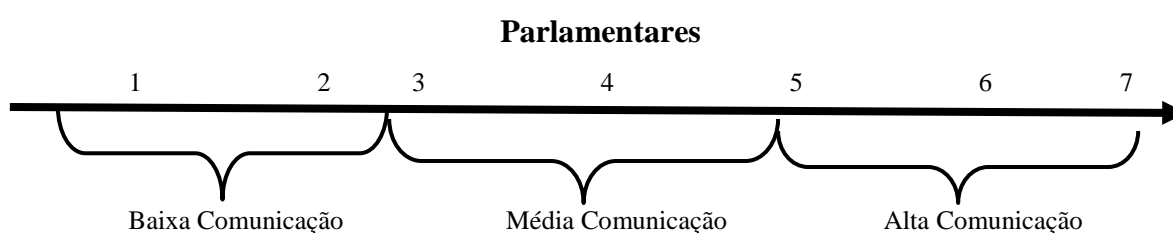
⁹⁷ Amazonas, Mato Grosso e Rio Grande do Sul.

⁹⁸ Em relação ao Congresso Nacional, a ouvidoria da Câmara Federal disponibiliza como formas de contato: a carta, o telefone, o fax e o e-mail. Já a ouvidoria do Senado oferece a carta, o telefone e o e-mail. Ou seja, a Câmara dos Deputados oferece uma forma de comunicação a mais que é o fax, se comparado com o Senado. Ambas possuem a linha gratuita do tipo 0800.

parlamentares que recebem manifestações por meio da carta, também oferecem o telefone 0800 como forma de comunicação. Os outros cruzamentos de dados relativos a essas formas de comunicação nos mostraram somente casos isolados.

A partir desses dados é possível pensar numa classificação das ouvidorias pela sua capacidade de funcionarem como canais de comunicação. Se considerarmos que cada resposta positiva para um meio de comunicação recebe um *score* igual a 1, tem-se que, caso uma assembleia estadual utilize todos os meios de comunicação disponíveis, ela alcançaria uma pontuação igual a 7. Então, pode-se construir uma *Escala dos Meios de Comunicação das Ouvidorias Parlamentares*, cujo intervalo varia de 1 a 7, em que 1 significa que a ouvidoria disponibiliza apenas um meio de comunicação junto ao cidadão, ou seja, *baixa comunicação*, e 7 significa *máxima comunicação* (Figura 03).

Figura 03 – Escala dos Meios de Comunicação das Ouvidorias



Fonte Elaboração Própria. Estimativa feita em novembro de 2014.

Considerando essa escala e os dados disponíveis sobre as ouvidorias pesquisadas, tem-se que cinco casos se situam nos *scores* de 1 a 2, de *baixa comunicação*; seis casos são designados como *média comunicação* (3, 4 e 5); e três casos estão acima de 5, o que representa *alta comunicação*. Apenas um estado - Mato Grosso - oferece contato do cidadão com a ouvidoria por meio de todos os meios de comunicação aludidos acima, ou seja, atingiu o *score* de 7 (sete) (Tabela 03), enquanto Rio Grande do Sul atingiu o nível 6 (não disponibiliza o atendimento presencial). O valor mínimo, de 1, acontece em Roraima, que disponibiliza somente o e-mail como forma de contato. O *score* que aparece com maior incidência é o 2, representado pelos estados Piauí, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins, que oferecem somente o e-mail e o formulário da internet como formas de comunicação. O valor médio é de 3,43; a mediana é igual a 3,00, e o desvio-padrão é de 1,697. (Tabela 04).

Tabela 03 – Escala Meios de Comunicação com a Ouvidoria

Nº de Canais de Comunicação	Frequência	%
1	1	7,1%
2	4	28,6%
3	3	21,4%
4	3	21,4%
5	1	7,1%
6	1	7,1%
7	1	7,1%
Total	14	100,0%

Fonte: Elaboração própria. Estimativa feita em novembro de 2014.

Tabela 04 – Estados por Meios de Comunicação

	Escala dos Meios de Comunicação						
	1	2	3	4	5	6	7
Estados	Roraima	Piauí/Santa Catarina/Sergipe/Tocantins	Bahia/Espírito Santo/Paraíba	Amazonas/Ceará/Minas Gerais	Distrito Federal	Rio Grande do Sul	Mato Grosso

Fonte: Elaboração própria. Estimativa feita em novembro de 2014.

A diversificação dos canais de comunicação pode significar a ampliação de acesso para o cidadão, bem como a facilidade para o envio da resposta, ainda mais se considerarmos a característica unipessoal da ouvidoria, que permite a participação política individual, não coletiva e associativa. Nos locais com menores IDH e PIB estadual, as formas gratuitas, como o canal 0800, e o atendimento presencial, ou até mesmo as formas ditas “tradicionais” da comunicação, como a carta e o fax, poderiam ser reforçadas e priorizadas para receber as manifestações, o que acontece de forma minoritária. No caso de possibilitar a comunicação presencialmente, a ouvidoria deveria estar localizada bem na entrada do local onde funciona o Poder Legislativo, como forma de dar maior visibilidade e facilitar o acesso do cidadão. Além disso, a preferência pela adoção de meios digitais pode, em casos como este, significar exclusão e limitar o alcance da comunicação e do envolvimento do cidadão, principalmente em áreas mais distantes da capital com menor qualidade de acesso à internet.

Todavia, uma ouvidoria que possua formas de comunicação ampliadas, não necessariamente seria aquela mais efetiva para induzir inclusão social e operar mudanças na realidade. Como afirma Quintão (2014), três fatores principais se inserem nesse processo para a otimização da ouvidoria: autonomia pública (independência); cooperação entre os órgãos governamentais envolvidos para que a sua recomendação

tenha maior impacto; e sua capacidade de atuação, principalmente junto à sociedade civil.

Dado a importância que tem assumido, nos dias atuais, as tecnologias de comunicação e informação, em especial a internet, pareceu relevante verificar como as ouvidorias se posicionam nos sites das Assembleias Legislativas e seu potencial para a interação com os cidadãos. O estudo desses sites consistiu em examinar três variáveis: 1) a posição em que ela se encontra; 2) a sua acessibilidade; 3) o fornecimento de informações a respeito da ouvidoria, considerando estudos sobre governo eletrônico⁹⁹ e que tem como foco a relação bidimensional governo-cidadão (*Governement to Citizens – G2C*¹⁰⁰). No caso específico do Poder Legislativo, ele se caracteriza mais pela informação, divulgação, fiscalização, e controle dos seus trabalhos (RAUPP & PINHO, 2013).

Um primeiro aspecto verificado foi o local que a ouvidoria ou o link para ela ocupa na primeira página do *website*, considerado revelador sobre a real intenção de quem a criou a respeito da facilitação ao acesso, além de demonstrar o quão estratégico ela é para o processo legislativo. O Quadro 03, a seguir, descreve a posição nos sites das ouvidorias estudadas.

Quadro 03– Posição da Ouvidoria nos *websites*

Ouvidorias Assembleias Estaduais	Posição no <i>website</i>
Amazonas ¹⁰¹	Aba <i>Assembleia</i> na barra superior, ou no menu na parte inferior após rolagem, é possível acessar a <i>ouvidoria-corregedoria</i> .
Bahia	Aba <i>Serviços</i> na barra superior ou no <i>fale conosco</i> no menu da parte inferior após rolagem, e após clicado aparece o <i>fale com a ouvidoria</i>
Ceará	Aba <i>Institucional</i> na barra superior e na lista de <i>serviços</i> no menu da parte inferior após a rolagem.

⁹⁹ Governo eletrônico deve ser considerado não somente como a disponibilização dos serviços online, o que significa uma visão restrita desse conceito, mas também pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso da transparência pelos governos, que usam para isso as potencialidades das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) (PINHO, 2008).

¹⁰⁰ O governo eletrônico ainda comporta mais dois segmentos: a relação dupla entre administração pública para a administração pública (*government to government – G2G*); e administração pública para o mundo dos negócios (*government to business – G2B*) (RAUPP & PINHO, 2013).

¹⁰¹ No site da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (www.ale.am.gov.br), na barra superior há uma aba com o escrito *Ouvidorias*, que se destringe em duas *Ouvidoria Geral* e *Ouvidoria Educacional*, porém quando clicado em qualquer uma dessas duas opções aparece a seguinte mensagem: “não foi possível localizar a página da Web”. Diante disso, a dita *ouvidoria-corregedoria* na aba *Assembleia* é a que foi a considerada nesse trabalho. Acesso no dia 30 de novembro de 2014, as 22:15.

Espírito Santo	Aba <i>A Instituição</i> na barra superior do <i>website</i> .
Minas Gerais	Aba <i>Participe</i> da barra superior e no menu da barra inferior após rolagem.
Mato Grosso	Aba <i>Institucional</i> da barra superior e em botão próprio bem visível na lateral.
Paraíba	Dentro da lista de <i>Institucional</i> no canto esquerdo do site.
Piauí	Barra superior com o escrito <i>Ouvidoria</i> e acesso direto ao preenchimento do formulário.
Rio Grande do Sul	Botão <i>ouvidoria</i> no canto superior, mais para o lado direito, da página principal.
Roraima	Lado direito do site, dentro da lista <i>Serviços</i>
Santa Catarina	Aba <i>Contato</i> na barra superior e no menu da barra inferior após rolagem.
Sergipe ¹⁰²	Botão próprio no centro da página principal, bem visível dentro do site.
Tocantins	Aba <i>Comunicação</i> na barra superior e no menu da barra inferior após rolagem.
Distrito Federal	Aba <i>Conheça</i> a casa na barra superior e no menu da barra inferior após rolagem.

Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em novembro de 2014

Das 14 ouvidorias analisadas, apenas três (Mato Grosso, Piauí e Sergipe) possuem um botão próprio como recurso de facilidade para o acesso, em local de rápida visualização na primeira página da casa legislativa. Outras duas (Paraíba e Roraima) oferecem o link para a página da ouvidoria, identificada com o seu próprio nome, na barra superior. Na maioria, nove delas, o link para a ouvidoria está inserido dentro de um ordenamento de opções de uma aba da barra superior. Isso significa que o internauta não vê a palavra *ouvidoria* na primeira página, sem considerar o mover da barra de rolagem, o que pode limitar as condições de acesso a esse instituto. Significa também que o internauta terá mais telas e cliques até chegar às informações ou ao formulário para registrar a sua manifestação, o que dificulta o entendimento do portal e da sua navegação, não atingindo o maior número possível de cidadãos (PINHO, 2008, p.481).

¹⁰² Quando clicado no ícone da ouvidoria parlamentar que dá acesso ao formulário, dentro do site da Assembleia Legislativa de Sergipe (www.al.se.gov.br), percebe-se que não há a opção de escolha do estado de Minas Gerais nos dados cadastrais. Além das siglas das unidades federativas não estarem ordenadas de forma alfabética, o que por si só já dificulta o preenchimento do formulário, os dois estados cujas siglas iniciam com a letra *M* são somente Mato Grosso (MT) e Mato Grosso do Sul (MS). Além disso, o *layout* do site é pouco agradável, sendo que *layout* pouco agradável deve ser entendido como aquele que não possui uma programação visual leve (de cores não muito agressivas) e com equilíbrio entre espaços vazios e espaços de informação (PINHO, 2008, p.483). Tem-se que a definição é puramente subjetiva, o que pode variar de observador por observador. Acesso no dia 30 de novembro de 2014, às 22h30min.

Quanto mais tempo navegando, mais telas e mais cliques, a tendência é que o internauta desista de chegar ao que procura.

Mesmo considerando que todas as ouvidorias analisadas fazem parte do *website* da casa parlamentar, as facilidades de acesso e do uso podem representar um estímulo ou uma desmotivação ao cidadão. Nesse sentido, foi considerado o número de telas e cliques até conseguir estabelecer contato com a ouvidoria em questão como forma de avaliar a facilidade do acesso desse canal dentro dos sites (Quadro 04). A ideia de acessibilidade deve ser compreendida como a facilidade de visualização das ouvidorias dentro das *homepages*¹⁰³ das Assembleias Legislativas, e que o cidadão possa atingir a ação final desejada sem maiores dificuldades (TAVARES & LEÃO, 2008). Diante disso, foram classificados os níveis de acesso direto à ouvidoria como *fácil*, quando com no máximo duas telas é possível estabelecer contato com a ouvidoria; *média*, em que são necessárias pelo menos três telas para conseguir estabelecer contato com a ouvidoria; e *difícil* acessibilidade em que necessário abrir uma nova janela na internet independente do site da Assembleia Legislativa em questão para “acionar” a ouvidoria.

Quadro 04– Acesso para contatar a Ouvidoria nos *websites*

Ouvidorias Assembleias Estaduais	Acesso no <i>website</i>
Amazonas	Fácil acessibilidade (dois cliques) para visualizar o formulário e as formas de contato
Bahia	Difícil acessibilidade. O link principal (um clique) só informa os números de telefone, horários de funcionamento, e o e-mail, e assim, não possui o formulário para envio direto.
Ceará	Fácil acessibilidade. Para acessar o formulário são duas telas a partir da principal.
Espírito Santo	Fácil acessibilidade. Para acessar o formulário são duas telas a partir da principal.
Minas Gerais	Fácil acessibilidade. Para acessar o formulário são duas telas a partir da principal.
Mato Grosso	Fácil acessibilidade. Para acessar o formulário são duas telas a partir da principal. A mesma coisa para consultar resposta por número de protocolo.
Paraíba	Difícil acessibilidade. Três telas: tem que descer a barra de rolagem para acessar as formas de contato, e não possui um formulário próprio.
Piauí	Fácil acessibilidade. Uma tela para formulário após a principal.
Rio Grande do Sul	Fácil acessibilidade. Duas telas para formulário após a principal.
Roraima	Difícil acessibilidade. Duas telas: tem que descer a barra de rolagem para visualizar as formas de contato, e não possui um formulário próprio.
Santa Catarina	Fácil acessibilidade. Uma tela para formulário após a <i>homepage</i> .

¹⁰³ Entende-se por *homepages*, a página inicial, ou seja, a *capa* do site em questão.

Sergipe	Fácil acessibilidade. Uma tela para o formulário após a <i>homepage</i> , apesar do <i>layout</i> do ser pouco agradável, como mencionado anteriormente.
Tocantins	Fácil acessibilidade. Uma tela (dois cliques) para formulário após a principal.
Distrito Federal	Fácil acessibilidade. Duas telas para formulário após a principal.

Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em novembro de 2014

A navegabilidade fácil é uma característica da maior parte dos *websites* - 11 dentre os 14 analisados não apresentam dificuldade na navegação. Após ter encontrado o link na primeira página, o internauta provavelmente não tem dificuldade para chegar às informações sobre a ouvidoria. Mas quais são as informações que ele encontra? Como a ouvidoria parlamentar é uma instituição nova, espera-se que nos sites das assembleias se disponibilize uma vasta gama de informações para os cidadãos, como forma de utilizar a internet para que esse instituto se fortaleça: as suas funcionalidades e objetivos; a figura do ouvidor e o seu processo de escolha; se há atribuição de mandato, bem como o seu tempo e possibilidade de reeleição; as formas de contato; os tipos de mensagens a ela destinadas; a legislação e os atos normativos; e notícias e relatórios da atuação da ouvidoria parlamentar. Esse é um conjunto de informações consideradas minimamente necessárias para estarem presentes nos sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas, e que serão avaliadas a seguir, conforme apresentado no (Quadro 05).

Quadro 05–Informações sobre a Ouvidoria nos *websites*

Ouvidorias Assembleias Estaduais	Informações no <i>website</i>
Amazonas	Canais de comunicação para contato, o que é ouvidoria-corregedoria, funções, biografia do ouvidor
Bahia	Ano de criação, competências, formas de contato, horário de atendimento, figura do ouvidor.
Ceará	Informa missão, atribuições, objetivos, formas de contato, horário de funcionamento, a figura do ouvidor, bem como a composição da ouvidoria.
Espírito Santo	O que é a ouvidoria; funções e formas de contato
Minas Gerais	Informa objetivo, o ouvidor, telefones, endereço e horário de funcionamento, disponibiliza a cartilha da <i>Rede Ouvir-MG</i> , seção de <i>perguntas frequentes</i> (o porquê da criação da ouvidoria; processo de escolha do ouvidor; tipo de mensagens a serem encaminhadas; e as denúncias que competem a ouvidoria)
Mato Grosso	Informa função, objetivos, estrutura, link para formulário e resposta, formas de contato, disponibilização de uma cartilha com todas as informações sobre a utilização da ouvidoria (<i>Carta de Serviços ao Cidadão</i>)
Paraíba	Informa atos normativos, atribuições, a figura do ouvidor e o seu processo de escolha, a composição do conselho consultivo, endereço e forma de contatos.

Piauí	Não há informações; é endereçado para o formulário de preenchimento da ouvidoria.
Rio Grande do Sul	O que faz a ouvidoria, documento normativo e as formas de contato.
Roraima	Atribuições, formas de contato, a figura do ouvidor.
Santa Catarina	Recomendações sobre tipos de mensagem e procedimento em caso de não resposta.
Sergipe	Não há; é endereçado para o formulário de preenchimento da ouvidoria.
Tocantins	Não há; é endereçado para o formulário de preenchimento da ouvidoria
Distrito Federal	Informações sobre o que é, função, e formas de contato.

Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em novembro de 2014

De maneira geral, as informações são sucintas e referem-se ao conceito, funções ou objetivos e formas de contato da ouvidoria. Nenhuma delas contemplou todo o rol de informações enumeradas acima. Apenas a Assembleia de Minas Gerais insere uma coluna de “perguntas frequentes”, que esclarece de antemão sobre o mecanismo e demonstra que tipo de resposta o internauta terá para seu questionamento. A Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) também apresenta uma coluna de “perguntas frequentes” dentro da aba ouvidoria, porém, as perguntas não tratam especificamente desse canal de comunicação. São perguntas do tipo: *Como me candidatar a deputado distrital; é possível acompanhar as votações em plenário; como faço para conhecer a CLDF.*

Apenas cinco assembleias informam quem é o ouvidor (Amazonas, Bahia, Ceará, Minas Gerais e Paraíba), sendo que somente em duas delas há a apresentação de como o processo de escolha do ouvidor é feita (Minas Gerais e Paraíba), e somente uma lista com todos os nomes dos profissionais que compõem a ouvidoria, e suas respectivas ocupações (Ceará). Considera-se que a divulgação da figura do ouvidor é de suma importância devido à característica de unipessoalidade da ouvidoria, uma vez que ele centraliza em torno de sua pessoa a gestão e as atribuições desse canal. Nesse diapasão, três estados não disponibilizam quaisquer informações sobre a ouvidoria parlamentar, e oferecem somente o campo para preencher a mensagem a lhe ser enviada: Piauí; Sergipe; e Tocantins.

Nenhuma das ouvidorias torna pública a análise sobre as manifestações recebidas e as respostas dadas aos cidadãos, por meio de relatórios de resultados de forma agregada, como acontece na Câmara Federal e no Senado, onde é possível ter

acesso aos relatórios estatísticos sobre o perfil do cidadão (estado, idade, gênero, escolaridade) que procurou a ouvidoria, a classificação quanto ao conteúdo das mensagens, dentre outras. Acrescido a isso, nos sites das Assembleias Legislativas não há qualquer veiculação de notícias a respeito da atuação da ouvidoria parlamentar, o que condiz com uma baixa visibilidade junto ao cidadão e pode prejudicar a sua ação de manifestação e expressão perante a ouvidoria, o princípio da prestação de contas e, o mais preocupante, pode reforçar a característica dela ser um canal inerte, para somente recepção de demandas¹⁰⁴.

Conclui-se que entre as assembleias que possuem ouvidoria, há ainda uma baixa publicidade do que é feito a seu respeito nos seus sites institucionais, materializando o que poderia ser classificado como *subinformação*: “uma informação totalmente insuficiente que empobrece demais a notícia que dá, ou até mesmo uma informação que não informe de fato” (SARTORI, *apud*. PINHO & WINKLER, 2007, p. 2), ou seja, são informações pouco relevantes e decisivas do ponto de vista político.

As três ouvidorias parlamentares que fornecem mais informações sobre elas na internet são: Minas Gerais; Paraíba, sem definição do tempo de mandato e a possibilidade ou não de reeleição do ouvidor; e Mato Grosso, que mesmo sem publicizar a figura do ouvidor, o seu processo de escolha, bem como atribuição de mandato, fornece uma cartilha que contém informações mais detalhadas sobre a ouvidoria. Salienta-se que a forma como estão disponibilizadas as informações no site da Assembleia da Paraíba, torna o seu *layout* pouco agradável, uma vez que as formas de contato com a ouvidoria estão bem na parte inferior do site, tendo que descer muito a barra de rolagem, não estando em uma localização central e de rápida visualização no *website*. Deve-se lembrar que nenhuma das três disponibiliza relatórios e notícias de sua atuação.

Deste modo, a análise dos sítios eletrônicos das assembleias legislativas que possuem ouvidorias, revela que as informações fornecidas se baseiam somente em uma apresentação geral desse canal de comunicação. São informações genéricas, pontuais, e de pouca relevância política e social no que tange a dinâmica participativa e de efetivação de direitos dos cidadãos. Interessante destacar que em nenhum site institucional é possível ter acesso ao trabalho que fora desempenhado pela ouvidoria, ou seja, quais resoluções e/ou mediações aconteceram por meio dela, o que permitiria

¹⁰⁴ Último acesso no dia 05/12/2014, às 21h30min.

mensurarmos a sua efetividade social. O máximo que encontramos são dados agregados quanto ao conteúdo da manifestação enviada à ouvidoria, o número por meses, e o perfil do remetente (escolaridade do cidadão, de onde ele enviou a mensagem, dentre outros), sendo que tais informações se referem as Casas Legislativas do Congresso Nacional, ou seja, foge do escopo do objeto dessa pesquisa.

Temos ciência, que a verificação das informações sobre as ouvidorias parlamentares restritas aos sites é um pouco limitada se pensarmos a ouvidoria como um canal de comunicação e mecanismo de participação direta. Todavia, a escolha de examinar os sites dessas assembleias legislativas, pode ser compreendida como um indicador da sua importância institucional para o processo legislativo e atividade de fiscalização presentes do Poder Legislativo, e a relação presente que se insere entre as Assembleias Legislativas e os cidadãos.

A procura pela ouvidoria parlamentar por parte dos cidadãos pode ser enfraquecida, justamente pelo pouco fluxo de informações que há sobre o *ombudsman*, acrescido ainda da sua emergência incipiente na esfera pública. Em outras palavras, deveria se pensar na criação de meios para que a divulgação dos trabalhos da ouvidoria possa ser desenvolvida e possa se fazer mais próxima do cidadão.

3.3. Desenho das Ouvidorias das Assembleias Estaduais

Considerando a literatura sobre desenho institucional sistematizada no primeiro capítulo, entende-se que o desenho das ouvidorias pode ser relevante para o seu potencial democratizante, ou seja, para efetivar a participação democrática. Nesse sentido, buscou-se conhecer a dinâmica de participação política que a ouvidoria parlamentar proporciona e o seu potencial para fomentar a construção do controle social e de uma relação mais horizontal entre a sociedade e o Parlamento estadual. As ouvidorias do Poder Legislativo estadual são instituídas por leis ordinárias que variam de estado para estado. Diante disso, cabe analisarmos as diferentes configurações que contribuem para o seu funcionamento, especialmente quanto ao seu caráter democrático e de autonomia. Para isso, foram consideradas as seguintes variáveis: perfil e processo de escolha do ouvidor; atribuição e tempo de mandato; possibilidade de reeleição; possibilidade de requerimento de audiências públicas.

As resoluções analisadas indicam que as ouvidorias são canais formais que visam a agilizar o fluxo de informação entre a Casa Legislativa e o representado, ao dar

importância para o processo de tramitação de uma reivindicação ou manifestação. Assim, o *ombudsman* parlamentar atua basicamente em atender as reclamações e sugestões individuais, a fim de evitar a reincidência do “erro”. Quem é, portanto, esse ouvidor, que faz a mediação entre os indivíduos e o Parlamento?

Em relação ao perfil do ouvidor parlamentar, tem-se que a maior parte possui cargo eletivo, ou seja, é um parlamentar estadual: o chamado *ouvidor-deputado* (Gráfico 03). Ele é escolhido pela Mesa Diretora da Casa Legislativa (processo semelhante ao que é feito no Senado e na Câmara Federal). Das oito ouvidorias desse tipo, em três delas o mandato é de dois anos, em duas delas o mandato é de um ano¹⁰⁵, e em três casos não foi possível coletar essa informação (Amazonas, Bahia e Rio Grande do Sul). A reeleição é possível em quatro casos (Ceará, Espírito Santo, Roraima e Distrito Federal), e em outros dois estados a reeleição não é permitida: Minas Gerais e Tocantins. Novamente nos estados do Amazonas, Bahia e Rio Grande do Sul não houve possibilidade de coletar dados sobre a reeleição do ouvidor (ver Apêndice F).

Em outras duas assembleias estaduais tem-se a configuração designada como *ouvidor-servidor*, um servidor comissionado, de livre nomeação e indicação da Mesa Diretora, o que novamente reforça o papel político que a Mesa possui para o funcionamento desse canal. Tal formato acontece em dois estados: Mato Grosso e Santa Catarina, sendo que nessas duas casas não há a atribuição de mandato determinado para o ouvidor. Deve-se lembrar que ambas as Casas ainda não possuem regulamentação formal aprovada para constituição da ouvidoria parlamentar.

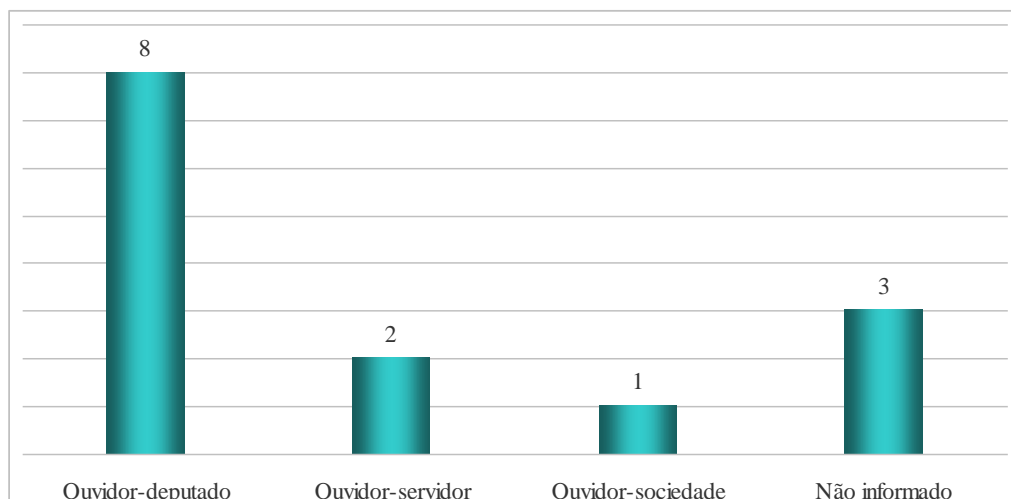
Por fim, tem-se a configuração denominada de *ouvidor-sociedade*. Nesse caso, um conselho consultivo externo ao parlamento estadual, formado por entidades da sociedade civil, elabora uma lista tríplice e a encaminha para o Presidente da Assembleia. Dentre esses três nomes, o Presidente da Casa nomeia o ouvidor, após colocar essa matéria em discussão no Plenário. Esse processo se restringe à Paraíba¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Os estados do tipo *ouvidor-deputado* cujo mandato é de dois anos são: Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, No Distrito Federal e em Roraima o mandato do ouvidor é de apenas um ano. Deve-se lembrar que a ouvidoria do Distrito Federal ainda não está institucionalizada, e por isso não está inserido no seu regimento interno; enquanto a de Roraima há um projeto de lei em tramitação para atualizar as suas atribuições e competências.

¹⁰⁶ Na Paraíba o conselho consultivo é constituído pela representação das seguintes entidades e instituições: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-PB); Associação Paraibana de Imprensa (API); Conselho Estadual dos Diretos do Homem e do Cidadão (CDDHC); Arquidiocese da Paraíba; Central Única dos Trabalhadores (CUT-PB); Sindicato dos Trabalhadores do Poder Legislativo (SINPOL); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Associação Paraibana dos Amigos da Natureza (APAN); e Central dos Movimentos Populares (CMP). Os candidatos a ouvidor parlamentar devem enviar seus currículos a esse conselho, e assim esse conselho elabora a tal lista tríplice. Além disso, cabe ao conselho

Assim, tem-se que somente nesse último estado o ouvidor é uma pessoa estranha, de fora do Poder Legislativo, além de possuir mandato com tempo determinado de dois anos com possibilidade de reeleição uma única vez.

Gráfico 03- Perfil do Ouvidor-Parlamentar das Assembleias estaduais



Fonte: Elaboração própria. Estimativa feita em agosto de 2014.

Nesse ponto cabe destacar o que é considerado o primeiro aspecto para consolidar a autonomia da ouvidoria: o processo de escolha do ouvidor. Pressupõe-se que o *ouvidor-sociedade*, vindo de fora da Assembleia em que ele irá atuar, sem vínculos, terá menor submissão às relações de poder existentes, nem estará sujeito a elas. Deste modo, um ouvidor de fora da organização burocrática teria maior possibilidade de desempenhar o olhar crítico-propositivo sobre ela (LYRA, 2014, 2011a; GOMES, 2011; CARDOSO, 2010). Partindo desse pressuposto, o *ouvidor-sociedade* poderia desempenhar um papel de maior controle público junto à Assembleia legislativa.

Por outro lado, no I Encontro Nacional das Ouvidorias Parlamentares, o Parlamentar federal Carlos Sampaio (PSDB-SP), até então ouvidor da Câmara Federal, pontuava que o ouvidor, sendo parlamentar, conseguiria ter maior trâmite dentro da Casa Legislativa. Além disso, a pessoa indicada para tal papel, diferentemente de outras ouvidorias públicas inseridas no Poder Executivo ou Judiciário, em que se tem uma

consultivo propor as diretrizes gerais para a ouvidoria e fiscalizar a atuação do ouvidor. Todavia, há relatos de que o ouvidor parlamentar escolhido, muitas vezes, é aquele menos votado na lista tríplice, com baixa expressão junto à sociedade civil, ou seja, aquele que “incomodaria” menos às práticas políticas legislativas do estado paraibano (Lyra, 2008, p.25).

hierarquização de cargos mais rígida com chefes e subordinados, possui no Parlamento uma mesma posição e igualdade social, pois ali todos são parlamentares. Nessa perspectiva, o *ouvidor-deputado* conseguiria ser mais ouvido por seus pares e, assim, estabeleceria uma relação mais dialógica com eles, uma vez que conheceria mais os meandros e a estrutura interna do Poder Legislativo e seria mais respeitado pelos outros parlamentares. Enfim, tem-se a percepção que o *ouvidor-deputado* possuiria mais trâmite interno se comparado com o *ouvidor-sociedade*. Porém, a escolha de um ouvidor estranho à Casa Legislativa teria capacidade de controle público maximizada, pois ele não estabeleceria um vínculo de dependência com aquele que o indicou para exercer aquela função, como poderia acontecer com o *ouvidor-deputado*.

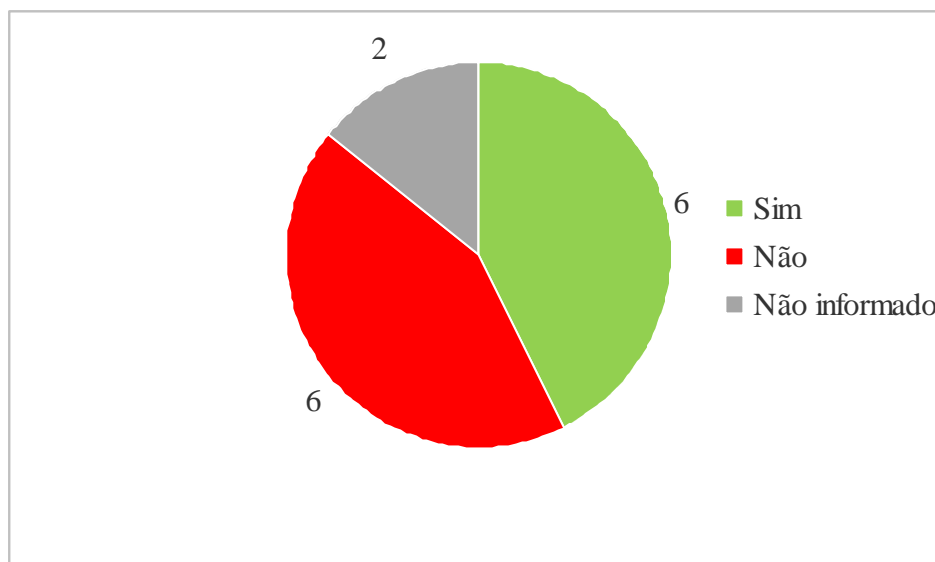
Outro aspecto a ser destacado é que a baixa divulgação sobre o que é a ouvidoria das Assembleias estaduais, e sua atuação na arena legislativa¹⁰⁷ fazem com ela tenha suas funções constantemente confundidas com as da Corregedoria. A análise do papel da ouvidoria em contraponto ao da corregedoria nos leva a distinções importantes quanto ao papel de *accountability* desempenhado por ambas. Ao retomarmos o conceito de *accountability*, percebe-se a sua distinção em três dimensões principais: o monitoramento, a investigação e a punição (COMPARATO, 2012). Dessas três dimensões, está ao alcance da ouvidoria somente a primeira: o monitoramento. As outras duas se inserem na esfera de atuação da corregedoria. Isso é decorrente do fato da ouvidoria ser um canal casuístico, tomando como base a *magistratura de persuasão*, e não o poder de disciplinamento, que é mais associado à corregedoria.

No período deste estudo pôde-se identificar a existência da *ouvidoria-corregedoria* no estado do Amazonas, onde está regulamentado que o *ouvidor-corregedor* pode propor a abertura de sindicância ou inquérito com a finalidade de apurar alguma irregularidade que ele tenha conhecimento. A própria palavra *ouvidoria* estar associada com a de *corregedoria*, pode propor que essa instância possui capacidade investigativa e de correção de erros de abuso de poder, o que não é característica da ouvidoria em si. Todavia, de acordo com as resoluções formais, outras cinco ouvidorias parlamentares também possuem essa competência formal de propor abertura de sindicância. No total, seis ouvidorias legislativas (Gráfico 04) podem propor

¹⁰⁷ Mesmo após mandar e-mails e ligar para essas Casas Legislativas, não foi possível ter acesso a algumas informações para todas as ouvidorias legislativas estaduais. Essas lacunas, já demonstram que o *ombudsman* parlamentar ainda está incipiente e em fase de maturação dentro da realidade brasileira.

para a Mesa Diretora a abertura de sindicância são elas: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Santa Catarina e Tocantins¹⁰⁸ (ver Apêndice G).

Gráfico 04- Ouvidorias Parlamentares e Proposição de Abertura de Sindicância



Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em agosto de 2014.

É legítimo pensar que a configuração *ouvidoria-corregedoria* poderia ser o *tipo ideal*, no sentido de ampliar e consolidar a atuação do ouvidor parlamentar. Todavia, os críticos (VALDÉS, 2011) a essa percepção argumentam que esse tipo de resolução acaba sobrecarregando demais esse instituto, tirando a vantagem da ouvidoria atuar de forma mais receptiva e informal. O perigo é ação da ouvidoria se centrar na sugestão de abertura de inquéritos, dando uma dimensão de controle muito forte a ela, esvaziando as suas dimensões de democratizar e intermediar os interesses dos cidadãos na máquina pública, acrescido de impulsionar as confusões das atribuições de uma ouvidoria parlamentar e de uma corregedoria.

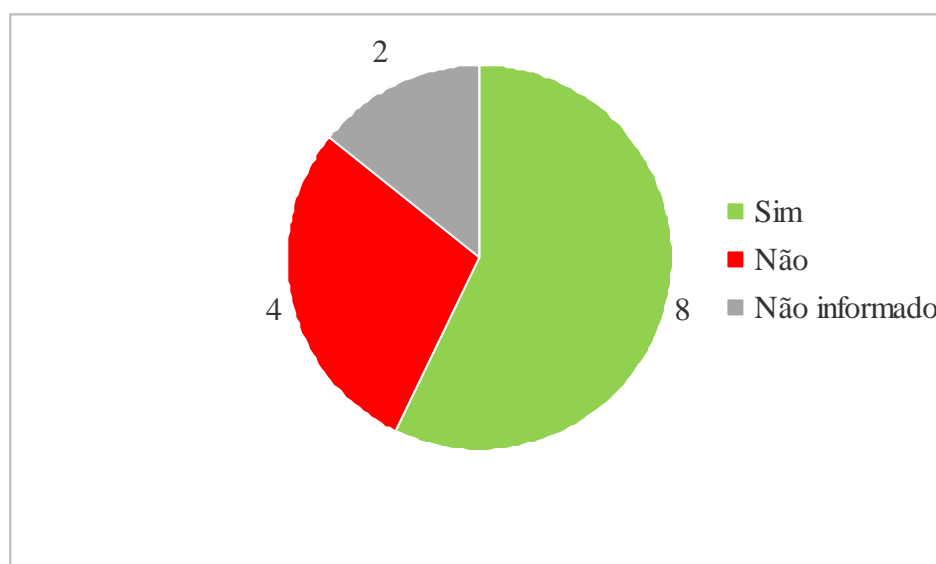
Alguns desenhos institucionais são pensados como forma de aproximar as ouvidorias parlamentares dos cidadãos, numa concepção da “vertente democrática”. Um deles é quando o ouvidor transpõe as questões relevantes presentes nas demandas individuais para o coletivo (TROMSKA, 2004). Por exemplo, no caso de reivindicação

¹⁰⁸ O ouvidor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais também pode propor a abertura de instalação de inquéritos ou de sindicâncias contra um deputado. Contudo, essa ação não está expressa de forma explícita no Regimento Interno, por isso não foi aqui considerado. Esse fenômeno será melhor detalhado no próximo capítulo.

que diz respeito à adaptação dos prédios públicos para deficientes físicos, considera-se que é uma demanda individual permeada por um senso de coletividade, ou seja, não é bastante que se resolva uma situação particular, mas se faz necessário o debate público relativo ao verdadeiro espaço que as pessoas com deficiência estão ocupando na sociedade.

Nesse sentido, é vital que a ouvidoria passe a incorporar e se relacionar de forma mais próxima com uma interfase socioestatal específica: as audiências públicas (PIRES, VAZ, 2012). Ainda mais se pensarmos que a audiência pública é um dos principais instrumentos de participação a serem usados pelo Poder Legislativo. É importante que as ouvidorias parlamentares possam requerer a realização dessa interface para discutir questões que aparecem nesse instituto trazidas pelas entidades civis. Oito ouvidorias parlamentares reconhecem o direito do ouvidor de requerer uma audiência pública com segmentos da sociedade civil: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Rio Grande do Sul, Roraima e Tocantins. (Ver Apêndice H). As audiências públicas podem configurar como um espaço de aproximação e de participação mais ativa da sociedade civil (ouvidor como “militante da cidadania”) (Gráfico 05).

Gráfico 05 – Ouvidoria Parlamentar e Realização de Audiências Públicas



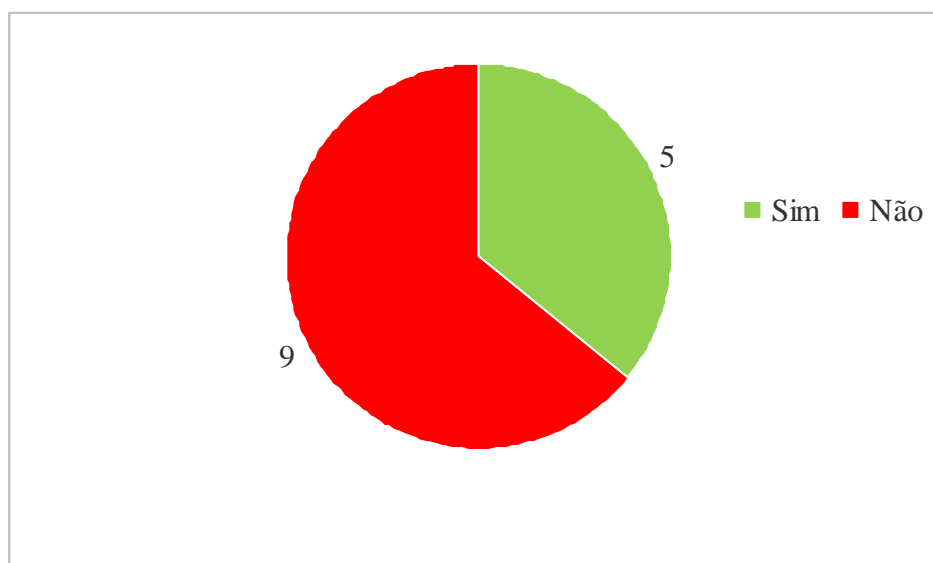
Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em agosto de 2014.

Outros dois aspectos devem ser levados em conta para analisar a atuação das ouvidorias das Assembleias Legislativas. O primeiro deles se refere à interligação de todas as esferas que possibilitam que o cidadão manifeste sua opinião e as suas

demandas nessas Casas Legislativas (Fale conosco, Fale com o Parlamentar, e-mail, carta, etc.) com a ouvidoria, de modo que os temas que atravessem e passam por essas esferas possam ter diálogo com o *ombudsman* parlamentar.

O segundo aspecto é que a ouvidoria, além de atender casos individuais, projetasse os temas recorrentes a ela e os ampliasse para a discussão nos fóruns públicos. Nesse ponto, seria interessante que a Assembleia Legislativa possuísse uma comissão legislativa de participação popular (ou estrutura similar), para a possibilidade de se instituir iniciativas populares advindas das ouvidorias, e tais iniciativas dessem início ao processo legislativo. Atualmente, dos 14 estados que possuem o “*ombudsman* parlamentar” apenas cinco (Gráfico 06) possuem Comissão de Legislação Participativa (CLP): Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe (Apêndice I). No entanto, não existem informações suficientes para se concluir que a Comissão de Participação Popular atue de forma articulada com a ouvidoria parlamentar.

Gráfico 06 – Ouvidorias Parlamentares e a existência da Comissão de Legislação Participativa



Fonte: Elaboração própria. Estimativa feita em agosto de 2014.

Outro ponto que pode ser pensado para promover uma maior participação social é de se instalar ouvidorias itinerantes, que possam transitar em várias regiões do estado, pois pelo fato da sede das Assembleias serem localizadas nas capitais, isso pode prejudicar o conhecimento desse canal por parte dos cidadãos. Além disso, pode auxiliar

no processo de regionalização, fazendo com que a ouvidoria parlamentar também atue no interior, maximizando o processo de participação social¹⁰⁹.

Faz-se necessário também pensar no processo de inserção das ouvidorias legislativas nas redes sociais (*Facebook, Twitter, Youtube, e etc.*) como forma divulgar mais e tornar mais dinâmica as suas ações com o público que as utilizam, uma vez que as redes sociais se constituem atualmente como uma importante forma de obtenção de informação e de interação entre os internautas¹¹⁰. Diante deste cenário, torna-se fundamental que as ouvidorias também entrem nesse universo da rede e troquem informações e comunicação com os cidadãos através dele. Especialmente porque em todos os 14 sites das ouvidorias legislativas não há um espaço de interação com as redes sociais, ou seja, não existem páginas institucionais da ouvidoria no *Facebook* ou no *Twitter*, por exemplo, o que demonstra que a incorporação nas mídias sociais é processo ainda a ser iniciado por esse instituto¹¹¹.

3.4. Algumas reflexões sobre o desenho institucional das ouvidorias das Assembleias Legislativas

Ao nos remetermos aos estudos de Fung (2006b) e Faria (2012), pensamos que a ouvidoria parlamentar poderia atender a três grandes dimensões democráticas: ganho de legitimidade no processo decisório; participação social na elaboração legislativa; e aumento da transparência. Todavia, a ouvidoria atualmente desempenha, de forma restrita, um *modo de comunicação* que se baseia na expressão de preferências dos

¹⁰⁹ Um exemplo similar é a parceria estabelecida entre a Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais (OGE) com o Ministério Público (MP), com o projeto *MP Itinerante*, em que o Ministério Público percorre diversas regiões do estado, ouvindo as demandas, as reclamações e as denúncias, tomando as providências cabíveis sobre isso, além de aproximar o promotor para cidadãos que sempre enxergavam a justiça distante deles, e de fomentar o atendimento presencial em áreas periféricas do estado.

¹¹⁰ De acordo com dados do Netview, do IBOPE Média de janeiro de 2013, o Brasil possuía 53,5 milhões de usuários da internet, e desses 46 milhões são usuários frequentes de algum tipo de rede social, o que corresponde a 86% de internautas. No mesmo mês em 2012, o número era de 40,6 milhões de “internautas das redes sociais”, um crescimento anual de aproximadamente 15%. Outra pesquisa feita pelas empresas de análise de mercado comScore e Shareablee de setembro de 2014, demonstrou que o Brasil supera a média mundial do tempo médio em visitas de redes sociais, com sessões que duram uma média de 18,5 minutos, ocupando o 2º lugar do tempo total consumido globalmente nas redes sociais, ficando atrás apenas dos Estados Unidos. Além disso, o Brasil é o país latino com maior número de visitantes diários em redes sociais. Os dados acima demonstram a importância das ouvidorias das assembleias legislativas iniciarem o processo de inserção nesse mundo virtual.

¹¹¹ A ouvidoria do Senado Federal possui no máximo um programa chamado *Espaço Ouvidoria* na Rádio Senado, exibido uma vez por mês (última sexta-feira), o que já demonstra uma preocupação inicial em demonstrar os objetivos e a importância da ouvidoria parlamentar para os cidadãos em mais de um meio de comunicação. Porém, este possui caráter institucional o que pode ficar circunscrito a um público-alvo muito específico, e dificultar a difusão do seu conteúdo.

cidadãos, e uma *autoridade de poder* que se dá na exposição para benefícios pessoais (FUNG, 2006a). Dadas as características restritivas atuais do “*ombudsman* parlamentar”, pressupõe-se que o conteúdo da ação dos cidadãos, ao procurarem-na, se limita à resolução de certos problemas pessoais, à reparação do dano ou com a finalidade de adquirir alguns ganhos individuais.

As ouvidorias legislativas têm desenhos institucionais que possibilitam duas formas de atuação: 1) como um espaço consultivo para os funcionários públicos e os parlamentares, que a usariam como forma de legitimar e ratificar publicamente as ações do governo, que muitas vezes já são decisões previamente tomadas; 2) como um canal para recebimento de denúncias, em que o ouvidor teria o papel de ser o “encaminhador” dessas manifestações e das documentações envolvidas, no caso para outras instituições, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, para que esses possam apurar o problema em si. Nesse processo de *accountability* horizontal (controle externo), a ouvidoria desempenha apenas um papel secundário.

Nessa configuração sistêmica e limitada das ouvidorias parlamentares, o cidadão é compreendido como um passivo “consumidor de serviços públicos” (SILVA, 2012, p.28-29). Não fortalece, portanto, a ideia de controle social que pode ser desempenhado pelas ouvidorias parlamentares, fortalecida com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), que possibilita maior participação do cidadão no próprio trabalho das ouvidorias. Isso implica que ele possa participar não somente identificando e expressando demandas, mas também auxiliando na construção de solução para elas. Ou seja, pressupõe um maior envolvimento na discussão das leis e do ciclo da política pública, o que vincula a ouvidoria ao pressuposto da reciprocidade.

Conforme Olsen (1997), ao tratar de mudanças no desenho institucional, para que ocorram mudanças no *design* das ouvidorias parlamentares existentes, parece ser necessário a existência de um conflito decorrente de oposição e pressão política para tal sentido. Dessa maneira, observa-se a existência de vários fatores, além do desenho institucional, que interferem para que se tenha uma ouvidoria que promova uma participação mais aberta e completa do cidadão. Entre eles a “vontade política”, uma vez que, em alguns casos, as normas estabelecem que a ouvidoria é “um órgão vinculado a Mesa Diretora”, o que demonstra a centralidade que esse órgão diretivo possui para se analisar a atuação da ouvidoria parlamentar. A grande questão é: até que ponto esta vinculação se transforma em subordinação, prejudicando a autonomia desse “*ombudsman*”?

Outros aspectos também devem ser lembrados de caráter contextual, político e cultural, que podem aperfeiçoar os mecanismos de participação política: o associativismo civil; as condições financeiras do estado; a organização da sociedade civil; e o compromisso político por uma democracia mais participativa (AVRITZER, 2008, 2009). Porém, como afirma Fung (2011), um design mais “desenvolvido” ajudaria a criar tais circunstâncias cívicas favoráveis no futuro. A ouvidoria parlamentar poderia ser caracterizada como uma *sleeper institution* (PEREIRA, 2013), em que inicialmente ela seria ineficaz, mas posteriormente poderia ser fortalecida, se tornando eficaz com transformações sociais, quando se tem a combinação certa de ocorrência de determinados fatores: o compromisso político; a forte pressão da sociedade civil; o desenho institucional formal; dentre outros. Deve-se lembrar do *ombudsman* sueco, que demorou alguns anos para alcançar o seu processo de maturação, e somente assim, ele pode desempenhar o princípio da *accountability*.

Por fim, dado o potencial destacado pela literatura e a pouca extensão da ação das ouvidorias parlamentares, é possível verificar que é possível a expansão de suas funções, abrangendo: (a) a de informação do trabalho do Poder Legislativo; (b) a de controle e monitoramento relacionado ao desrespeito de determinada lei ou até mesmo mau comportamento parlamentar; (c) a de fiscalização, com a capacidade de o ouvidor requerer documentos necessários da Assembleia, convocar servidores, para possuir mais subsídios frente ao tema fiscalizado; (d) a de aconselhamento, em que o ouvidor atuaria como um mediador de conflitos entre os atores envolvidos, baseado no princípio de magistratura de persuasão; (e) a de promoção de encontros periódicos com representantes da sociedade civil, para discussão de pautas mais amplas; (f) e a de divulgação, em que as atividades reflexivas e os pareceres desenvolvidos pela ouvidoria devem ser publicados, como forma de simplificar e possibilitar o acesso dos cidadãos comuns para com esses materiais. Acredita-se que se consolidada tais funções a ouvidoria parlamentar poderia passar a ser um instrumento de participação social, que fomenta a defesa dos direitos humanos e a construção da cidadania, bem como o incentivo à democracia do tipo participativa.

CAPÍTULO 4 – A OUVIDORIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

Depois de feita uma análise dos designs das ouvidorias das Assembleias legislativas, procurando demonstrar as similitudes e as diferenças entre elas, o presente capítulo trata do estudo de caso realizado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). O Poder Legislativo desse estado foi escolhido devido às transformações institucionais que nele vem ocorrendo, desde a década de 1990, que procuram ampliar as inter-relações com a população, procurando dar mais voz aos cidadãos para que apresentem as suas demandas e reivindicações, além de procurar ampliar os espaços para que eles subsidiem as atividades legislativas essenciais.

Segundo Anastasia (2001), os procedimentos adotados pela ALMG visam a estabelecer uma nova relação entre *principals* e *agents*, em que os cidadãos tiveram a sua capacidade de monitoramento ampliada sobre as ações dos agentes na arena legislativa, o que por si só desenvolveria o princípio da *accountability* para o período entre eleições, não ficando restrita ao momento eleitoral. Tais procedimentos são institucionalizados, o que dá um caráter normativo e regular pelo qual os *principals* podem expressar suas preferências, com capacidade de influir na definição da agenda do Legislativo, podendo inserir novos *issues*, e pelo controle social exercido na arena parlamentar. Diante de todos esses mecanismos de participação que têm sido adotados na ALMG, uma indagação que aparece seria sobre qual é o papel da sua ouvidoria e do ouvidor-parlamentar? Qual o conceito de ouvidoria que emerge nesse espaço público? De que forma o desenho institucional irá impactar no desempenho dessa instância?

Além de procurar responder essas questões, são objetivos desse capítulo: entender como se deu o processo de instauração da ouvidoria na ALMG; identificar os atores políticos que influem na sua atuação; e apontar os conflitos políticos existentes acerca dessa instância. Para isso, primeiramente foi feita uma análise a respeito da forma como as resoluções formais e próprio portal da Assembleia tratam a ouvidoria parlamentar, ou seja, quais seriam a sua finalidade e o próprio entendimento sobre o que seria esse *canal de comunicação*, dada que essa é a expressão utilizada para se referir à ouvidoria.

Posteriormente, foram realizadas entrevistas individuais em profundidade, com um roteiro semiestruturado, tanto os deputados que foram ouvidores entre os anos de

2002 até 2014, quanto com servidores efetivos que, de alguma forma lidam/lidaram, diretamente ou indiretamente, com a ouvidoria parlamentar. A entrevista individual em profundidade é uma técnica para explorar as perspectivas e os pontos de vista sobre os fatos, partindo do pressuposto que estes são construídos pelos atores sociais em suas vidas cotidianas (GASKELL, 2000). A escolha dos servidores a serem entrevistados se deu pelo método da “bola de neve”, em que os funcionários indicavam quem eles achavam que se encaixava no perfil almejado.

Dos cinco ouvidores que estiverem à frente desse canal de comunicação na Assembleia, três foram entrevistados. Os outros dois não foi possível realizar a entrevista devido à dificuldade de disponibilidade de agenda dos deputados, sendo que um deles se prontificou em responder por e-mail o roteiro, mas consideramos ser melhor não o incluir na pesquisa, para manter o padrão das entrevistas. No caso dos servidores, o número de entrevistas também foi igual a três. Acreditamos que as entrevistas realizadas se tornam importantes fontes de dados que nos auxiliam a entender melhor o “dilema” que cerca uma ouvidoria parlamentar, o que não seria possível abranger se o estudo focasse apenas em apreciações dos seus marcos regulatórios e seus desenhos institucionais.

As entrevistas foram realizadas no local de trabalho dos entrevistados, como eles próprios sugeriram, e foram gravadas com o seu livre consentimento. Foram criados roteiros de entrevista diferentes para deputados e para servidores (ver Apêndice J).

Por fim, foram utilizados dados secundários de dois bancos de dados: o primeiro é do Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG, que realizou uma pesquisa com os deputados mineiros, o que nos permite tecer algumas inferências exploratórias sobre a avaliação feita por eles sobre a ouvidoria parlamentar; o segundo das mensagens destinadas à ouvidoria da ALMG em 2004, e entre 2009 e abril de 2015. Nesse segundo banco, os dados estavam agregados, não sendo possível ter acesso aos micros dados, por causa da política de sigilo das informações. Foram disponibilizadas classificações mais genéricas sobre o conteúdo dessas mensagens, elaboradas pelos técnicos da Casa, não sendo possível ter acesso à própria mensagem em si, ou seja, examinamos os relatórios com as análises prévias feitas pelos servidores da ALMG.

4.1. A participação popular na Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) é hoje reconhecida nacionalmente pela sua abertura aos cidadãos. Essa Casa é apontada como uma das Assembleias estaduais que mais tem desenvolvido e experimentado canais de interlocução com a sociedade, exemplificado por suas mudanças e inovações institucionais¹¹², mais visíveis e evidentes nos anos de 1990, que buscam consolidar cada vez mais o seu slogan organizacional: a de ser *o poder e voz do cidadão*.

Essas mudanças e inovações institucionais se iniciaram no final da década de 1970 e início dos anos 1980, com o crescimento da informatização da Assembleia, propiciando o desenvolvimento de uma base de dados dos atos legislativos (FARIA; DULCI, 2005); a busca pela profissionalização dos servidores públicos, com a exigência da realização de concursos públicos para o recrutamento do quadro permanente, o que implica no princípio do *universalismo de procedimentos*¹¹³; e a modernização administrativa, com a criação do Conselho de Informação e Pesquisa (Cinpe), com a finalidade de criar um espaço de informação e documentação para a instituição (ANASTASIA, 2001; MENDONÇA; CUNHA, 2012). Segundo Anastasia (2001), a decisão de dar uma “nova roupagem” para a ALMG se fortificou com a alta renovação parlamentar, que chegou a 70%, nas eleições de 1986, que foi interpretada como um indício de uma avaliação negativa dessa casa, com uma necessidade de se operar uma renovação institucional¹¹⁴.

Entretanto, a incorporação no processo legislativo do ideário de participação cidadã também é fruto de mudanças significativas pelas quais o Brasil e Minas Gerais

¹¹² Deve-se ter ciência sobre as diferenças entre mudanças e inovações institucionais. Mudança deve ser compreendida como a adoção por parte de determinada casa legislativa, de instrumentos e procedimentos já praticados por outras instituições, seria basicamente a reprodução de algo. Já inovação institucional significa uma invenção de novos procedimentos e instrumentos, que eram inexistentes até aquele momento, ou até mesmo uma ruptura incremental sobre as ações vigentes (ANASTASIA, 2009, p 49). Dessa forma, a ALMG operou com uma combinação entre mudança e inovação institucional desde a década de 1990. Mudança pode ser exemplificada pela criação da Comissão de Participação Popular em 2003, e inovação pela instauração dos eventos institucionais, como os seminários legislativos, os ciclos de debates, e etc.

¹¹³ Em 1987, a Assembleia de Minas Gerais limitou a lotação de servidor efetivo em gabinete parlamentar. Em 1990, essa Casa instituiu que além de concursado, o seu corpo técnico não mais atuaria nos gabinetes dos deputados, passando esses a atuar somente em sua estrutura administrativa. No início da década de 1990, a ALMG realizou concursos públicos para contar com técnicos especializados em diversas temáticas no seu quadro de servidores, o que demonstra a busca pelo incremento da qualificação profissional (FUKS; FIALHO, 2009).

¹¹⁴ Como demonstra Anastasia (2001), a alta taxa de renovação parlamentar em 1986 não foi algo exclusivo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. O mesmo foi observado na Câmara Federal, e em outros estados com Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, que em média ficou na ordem de 65%.

passavam, principalmente no processo das Constituintes Federal e Estadual. Em ambos os processos houve uma aproximação do poder estatal dos cidadãos, incluindo novas vozes para a formação da Constituição, seja federal de 1988, ou estadual de 1989. Como fora mostrado no primeiro capítulo, o Estado passou a ouvir mais a sociedade nesse período, com uma atuação mais articulada com os movimentos sociais e entidades civis, o que contribuiu para que fossem incluídos dispositivos que tratassem da participação popular na Constituição Federal e na Estadual.

Todavia, concordamos com Anastasia (2001), ao afirmar que o processo de redemocratização não deve ser considerado como a variável principal para o processo de mudança e inovação institucional pelo qual a ALMG passou nesse período, pois, se fosse assim, outras Assembleias estaduais também teriam passado por processos semelhantes. Tais inovações são menos referentes à transição democrática, e mais a expressão de certos atores estrategicamente orientados para operar mudanças institucionais e adequar essa instituição às exigências do momento político em questão. Esses atores são basicamente os servidores técnicos da ALMG. Ocorreu uma combinação de fatores endógenos e exógenos, em que ambos se somaram e se complementaram em diferentes níveis de intensidade, o que possibilitou a ampliação da circulação de informações na Assembleia mineira, e na interligação entre participação política e Poder Legislativo.

Nos anos 1990, a Assembleia Legislativa criou o Comitê Deliberativo de Comunicação, com a proposta de planejar diretrizes de inovação, visando à criação de novas formas de interlocução com a sociedade civil, ao propor canais de interação interinstitucional, e também atuando como uma instância de avaliação e monitoramento das medidas em implementação (ANASTASIA, 2001; OLIVEIRA, 2009). Esse Comitê desenvolveu uma reestruturação administrativa da Assembleia, com a criação de outros órgãos e gerências, como a Secretaria de Comunicação Institucional e a Gerência de Projetos Institucionais (GPI). Destaca-se também a criação da Escola do Legislativo, da TV Assembleia, do Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC); do PROCON Assembleia, só para citar alguns.

Segundo Oliveira (2009), a Secretaria de Comunicação Institucional é responsável pelos projetos de mídia *lato sensu*, enquanto a Gerência de Projetos Institucionais é encarregada de planejar e executar formas de interlocução com a sociedade civil, como as audiências públicas regionais, os seminários legislativos, os fóruns técnicos e os ciclos de debates. Em 1992, a Assembleia Legislativa de Minas

Gerais criou a primeira Escola do Legislativo do país que, por meio de cursos e seminários, procurava o aperfeiçoamento e a formação continuada tanto do corpo técnico da Assembleia, quanto do público externo, ou seja, a escola se constituía como um espaço de reflexão política sobre as práticas representativas (ANASTASIA, 2001; FARIA; DULCI, 2005). Deste modo, a Escola do Legislativo visa a desenvolver uma série de atividades pedagógicas no sentido de fomentar a “educação para a cidadania” (ASSIS, 1997).

A Escola do Legislativo oferece também, cursos de formação para vereadores e assessores, como forma de fortalecer as câmaras municipais, o que impulsionou posteriormente a criação do Centro de Apoio às Câmaras (Ceac) em 2006¹¹⁵. Para Anastasia (2009), a experiência da Escola do Legislativo pode ser considerada exitosa, pelo fato de ter sido replicada por todas as Assembleias Legislativas, e por várias câmaras dos vereadores do Brasil.

Quanto à TV Assembleia, primeiro canal do legislativo da América Latina (criada em 1995), cumpre um papel importante na divulgação dos trabalhos da Assembleia mineira e de seus deputados (FUKS; FIALHO, 2009). Anterior a isso, no início dos anos de 1990, tinha-se somente uma inserção diária na grade das emissoras mineiras de televisão, denominada de “Assembleia Informa”, com duração de dois minutos (FARIA; DULCI, 2005). A importância de se constituir um canal televisivo, ainda mais se pensarmos como referência o da TV Assembleia, é que esse canal vai além da transmissão das sessões ordinárias e extraordinárias das comissões e das plenárias, mas também inclui, em sua grade, programas com formato de telejornais e programas de estúdio, com entrevista com convidados e mesas de debates.

No mesmo ano em que foi criada a TV Assembleia foi lançado o seu site institucional (www.almg.gov.br), que deve ser compreendido com mais uma forma de comunicação a ser estabelecida com os cidadãos. Deve-se destacar que o site passou por uma profunda reestruturação desde a sua implantação em 1995, principalmente devido ao projeto estratégico lançado pelo Comitê Gestor do Portal da Assembleia, em 2010. Esse projeto tinha como princípio o de transformar o *layout* do site para torná-lo mais moderno e agradável, com maior facilidade de navegação e para que as informações pudessem ser encontradas de forma mais acessível, e com conteúdo mais compreensível

¹¹⁵ O Ceac tem como meta facilitar o relacionamento com as câmaras dos vereadores e promover a troca de experiências e uma maior integração entre as casas legislativas, para assim, se ter um aprimoramento da atividade legislativa municipal.

para a população (SOARES, 2013). Toda essa reestruturação possibilita uma maior interlocução da assembleia com a sociedade¹¹⁶.

Atualmente, no portal, podem ser encontrados diversos mecanismos de interação com os cidadãos, como um espaço para enviarem sua sugestão de projetos de lei, outro para responder as enquetes, além de publicizar os contatos dos setores da Assembleia e dos parlamentares. Além disso, em fevereiro de 2014 a Assembleia lançou o *Dê sua Opinião*, que permite aos cidadãos opinarem sobre as matérias legislativas que estejam em tramitação¹¹⁷. Entretanto, deve-se salientar que o papel desse Comitê Gestor vai para além do portal, desempenhando um papel mais abrangente:

(...) discutindo políticas de uso de mídias digitais que ultrapassam a arena do portal. É o caso, por exemplo, das várias discussões que vêm sendo feitas sobre a inserção da Assembleia nas Redes Sociais, o que tem implicações diversas em termos de trabalho, riscos e ganhos para a Casa (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 105).

Outro ponto a ser ressaltado se refere à convergência das diversas mídias da ALMG, em que o cidadão pode acessar o conteúdo da mesma informação por texto, áudio e vídeo (SOARES, 2013).

Já o Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) fornece informações sobre a agenda da Assembleia, com dados sobre os trabalhos das comissões, as matérias legislativas arquivadas e em tramitação, dentre outras (ANASTASIA, 2001; OLIVEIRA, 2009). Esse espaço possibilita também o envio de dúvidas e questionamentos sobre o processo legislativo pelos cidadãos, o que garante o princípio da transparência do setor público.

Por fim, cabe citar o PROCON da Assembleia, instaurado em 1997, que é um órgão administrativo do Poder Legislativo mineiro, cujos principais objetivos são: defesa e orientação ao consumidor; intermediar os conflitos entre consumidores e fornecedores; e atuar de forma educativa ao elucidar os direitos e os deveres desses dois sujeitos, com vistas à melhoria das relações inseridas no mercado de consumo¹¹⁸ (FARIA; DULCI, 2005).

¹¹⁶ Essa preocupação de tornar o site um canal mais atraente e acessível é evidenciado pela realização de um concurso público em 2008 para *Webdesigners* (MENDONÇA; CUNHA, 2012).

¹¹⁷ Até o dia 18 de dezembro de 2014, a ALMG tinha recebido mais de 9 mil manifestações sobre quase 600 proposições (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014).

¹¹⁸ Além desses órgãos supracitados, a ALMG propôs a instauração de espaços de integração e articulação do legislativo estadual junto à sociedade sob formas de expressões políticas, culturais e artísticas,

Toda essa reestruturação e inovação institucional que a Assembleia de Minas passou ao longo das últimas décadas tiveram como fim máximo operar uma maior interlocução com a sociedade, fundamentalmente com a sociedade civil organizada, junto ao processo de elaboração legislativa, visando uma legística mais qualitativa, justa e inclusiva. Para Anastasia (2001), a ALMG sofreu um processo de passagem de um legislativo baseado em um *modelo distributivo* para um de *modelo informacional*, o que concerne a uma maior troca do fluxo de informações entre os próprios poderes do Estado, e com a sociedade. Diante disso, montou-se uma estratégia para ampliação dos graus de *accountability* e de responsividade por parte da ALMG. Os cidadãos tiveram o seu poder de controle fortalecido devido ao processo de democratização das informações, e no desenvolvimento da vocalização de suas preferências, pressupostos esses presentes na democracia procedimental dahlsiana (ANASTASIA, 2009). Houve uma abertura para o debate público, com apresentação das preferências, demandas, sugestões, e argumentos, por parte da sociedade, seja por meio dos denominados eventos institucionais, ou pelas sessões das comissões ou do plenário, principalmente quando acontece as audiências públicas.

A ALMG, portanto, criou canais institucionalizados para promover a participação dos cidadãos – os chamados eventos institucionais. De acordo com o Regimento Interno da Assembleia, em seu Art. 295, os eventos institucionais são os Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos e Ciclo de Debates e podem ser realizados como forma de subsidiar a elaboração legislativa. Eles são promovidos por iniciativa da Mesa Diretora, tendo como foco a discussão de temas de competência do Poder Legislativo Estadual em parceria com entidades da sociedade civil organizada¹¹⁹. Além dos eventos institucionais, são considerados meios de propiciar a participação dos cidadãos as Audiências Públicas e as Consultas Públicas Online. Esses diferentes canais serão apresentados a seguir.

A) *Seminários Legislativos*

O Seminário Legislativo, criado em 1991, é tido hoje como o principal evento institucional da ALMG, devido a sua engenharia e arranjo organizacional complexos, com integração de várias etapas e escalas até a sua concretude, e pela quantidade

exemplificado pela abertura do Espaço-Político-Cultural da Assembleia, que abriga o Teatro, e a Galeria de Exposições, situado no hall de entrada do parlamento (OLIVEIRA, 2009).

¹¹⁹ O Regimento Interno da Assembleia reconhece apenas dois mecanismos como *eventos institucionais*: os seminários legislativos e os fóruns técnicos (Art. 296).

expressiva de cidadãos envolvidos. Segundo Prata (2007, *apud* Mendonça e Cunha, 2012, p.79) os seminários são “eventos de grande porte que objetivam aprofundar através de discussões entre as diversas correntes de opinião existentes na sociedade, a reflexão sobre grandes temas de interesse da população”. A realização de um Seminário Legislativo depende do aval da Mesa Diretora, a quem compete estabelecer o tema e as datas de realização. Todavia, muitos seminários nascem de requerimentos de deputados, e até mesmo por influência da sociedade civil (MENDONÇA; CUNHA, 2014b).

É possível identificar três grandes etapas decorrentes do Seminário Legislativo: a preparação, a interiorização e o evento final. A primeira fase é o momento que ocorre as reuniões preparatórias para o evento, em que são convidadas (e por que não *selecionadas?*) as entidades civis e públicas que tenham afinidades com o tema a ser trabalhado para participar do seminário. As entidades que aceitaram o convite ficam responsáveis por formalizar as “regras do jogo”, e formam assim, a Comissão Organizadora, que formalizará o regulamento do Seminário.

A segunda etapa é marcada pela interiorização do evento, com a duração de um dia. Nessa etapa ocorre a votação de propostas e a formulação de novas que são feitas durante o encontro regional, que são apreciadas também naquele momento; e a eleição de representantes para participar da fase final do Seminário Legislativo que é realizado na capital do estado, na sede da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Por fim, a terceira e última fase ocorre na capital mineira com duração média de três dias. Tem-se como objetivo dessa fase a elaboração do documento final, com o conjunto de propostas articuladas e elaboradas, que foram aprovadas nessas fases do Seminário Legislativo. Além disso, é constituída uma Comissão de Representação, formada pelas entidades que participaram do evento, que tem como finalidade principal a de acompanhar a tramitação dessas propostas aprovadas na Casa Legislativa (MENDONÇA; CUNHA, 2014b).

Outro mecanismo institucionalizado de participação da ALMG é o Parlamento Jovem (PJ), que a Escola do Legislativo considera como um Seminário Legislativo, devido ao seu desenho institucional, com a integração de mais de uma etapa, além da elaboração de um documento final que é levado à apreciação à Comissão de Participação Popular. O Parlamento Jovem (PJ) foi criado em 2004, e é uma parceria entre a Escola de Legislativo e o curso de Ciências Sociais da PUC – Minas. De forma geral, o PJ envolve estudantes do ensino médio, oriundos de escolas públicas e privadas, e estudantes universitários da PUC - Minas,

Anteriormente, o PJ abrangia somente estudantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tendo sofrido um processo de expansão a partir do ano de 2010, envolvendo também alunos do interior do estado, e as Câmaras Municipais, que são os espaços onde ocorrem as primeiras fases do projeto. Essa expansão resultou até na sua mudança de nome, que agora passou a chamar *Parlamento Jovem de Minas*.

B) Fóruns Técnicos

Os Fóruns Técnicos, criados em 1992, “caracterizam-se pela análise e discussão de temas específicos de natureza mais técnica, e contam com a participação de especialistas e de representantes de entidades civis e órgãos públicos afetos à sua área” (ANASTASIA, 2001, p. 60). Além de a discussão ser mais técnica, focada e especializada nos fóruns, Mendonça e Cunha (2012) demonstram que esse evento tende a ter uma escala mais reduzida, com menor número de participantes, e com o processo de interiorização mais restrito.

De maneira geral, os fóruns se organizam em três fases: as reuniões preparatórias, as reuniões regionais, que passaram a acontecer a partir de 2002, e a etapa final. Cada uma dessas fases se organiza de forma semelhante a como é feito no Seminário Legislativo (MENDONÇA; CUNHA, 2012).

C) Ciclos de Debates

Os Ciclos de Debates, surgidos em 1990, são considerados eventos mais simples no que se refere ao seu *design*, organização e escala, quando comparado com os outros dois brevemente expostos acima. A finalidade dos ciclos não é a de gerar propostas legislativas, mas sim a de impulsionar a discussão de temas de alta relevância para o país ou para o estado, com vistas a qualificar o processo legislativo, ao levantar novas questões na esfera pública e propiciar a troca reflexiva entre especialistas e participantes. Os cidadãos podem levantar dúvidas com especialistas, discutir alguns pontos, além de estimular o debate e a construção coletiva do saber sobre determinada temática, o que pode propiciar a redução das assimetrias informacionais, e colaborar com a participação dos cidadãos em futuras arenas de inovações democráticas. O evento acontece em Belo Horizonte, mas os cidadãos do interior podem assisti-lo pela TV Assembleia, e podem participar por telefone ou pela internet, sendo que a ALMG disponibiliza uma linha gratuita de telefone para facilitar a participação no Ciclo de Debates.

D) Audiências Públicas

As audiências públicas são formas de participação dos cidadãos nas sessões das comissões da assembleia, onde são convidados representantes de entidades civis e de órgãos públicos relacionados com o tema a ser discutido. Segundo Rocha (2011, *apud* Mendonça e Cunha, 2012, p. 96), as audiências públicas “têm funcionado como uma forma de aproximar representantes e representados e de dotar os legisladores de informações importantes sobre os interesses e objetivos dos diferentes grupos da sociedade civil”. É o principal canal que os deputados dispõem para o envolvimento e a abertura aos cidadãos na discussão de temas que antes estariam restritos ao parlamento, uma vez que cabe apenas aos membros das comissões a sua convocação. Por envolver menores custos, as audiências tornaram-se mais rotineiras.

A experiência anterior da ALMG com audiências públicas regionais possibilitou a criação de um modelo que estivesse alinhado com a formulação do orçamento público e com o planejamento estratégico das diretrizes, metas, e finalidades, a serem atingidos a longo, médio e curto prazo, ou seja, com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), com o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e com a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse processo só foi possível com a instalação da Comissão de Participação Popular (CPP), criada em 2003¹²⁰, que organiza as reuniões para elaboração, revisão, e a partir de 2009, de monitoramento do PPAG com uma dinâmica participativa e de abertura a sociedade civil. Nesse evento as entidades civis podem sugerir emendas orçamentárias que podem ser incorporadas no plano orçamentário. Essas reuniões são realizadas em parceria com o Poder Executivo e também com a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Além disso, por meio da CPP, as organizações civis podem enviar suas propostas, e essas podem ser transformadas em Propostas de Ação Legislativa (PLEs), que pode dar prosseguimento à sua tramitação na ALMG.

¹²⁰ De 2003 até 2014, a Comissão de Participação Popular (CPP) foi presidida pelo PT, ou seja, eram parlamentares opositores frente ao governo estadual. Somente em 2015, a CPP passou a vigorar como situação ao governo, pois atualmente tanto a presidência quanto a vice-presidência são ocupadas por parlamentares do Partido dos Trabalhadores, e o governo estadual ser administrado por Fernando Pimentel (PT). Fonte: Centro de Atendimento ao Cidadão – ALMG.

E) Consulta Pública Online

A Consulta Pública Online é a iniciativa mais recente, sendo empregada inicialmente em 2009, tem sido utilizada de forma integrada aos eventos institucionais. Nesse canal os cidadãos, após um cadastro no portal, postam comentários em subseções temáticas, sendo que as mensagens enviadas ficam disponíveis no portal, para que outros participantes possam apoiar ou não as colaborações. Como Mendonça e Cunha (2012) mostram, muitas vezes, as contribuições das Consultas Públicas Online podem dar subsídios a outros processos participativos, ou seja, as sugestões postadas no portal, se aprovadas nas discussões de um Seminário Legislativo ou Fórum Técnico, integram o relatório final dirigido ao Presidente da Casa.

A motivação para a criação da Consulta Pública é a de ser um recurso auxiliar que pode incentivar o envolvimento político de cidadãos que geralmente estariam mais distantes da Assembleia, seja por questões geográficas ou pelos custos de ação e de mobilização social. Dessa forma, a consulta visa a atingir os ditos *cidadãos comuns*, os eleitores medianos, ou seja, aqueles que não são vinculados a organizações da sociedade civil. Seria um recurso que atingiria um maior número de cidadãos, com a incorporação de uma diversidade de vozes consultadas (SOARES, 2013).

4.3. A Ouvidoria parlamentar da ALMG e o seu potencial participativo

A ouvidoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi criada em 2002, sob o governo estadual de Itamar Franco (PMDB) e presidência da ALMG do Deputado Antônio Júlio, também do PMDB. Todavia, a nomeação do primeiro ouvidor (Dep. Roberto de Carvalho – PT), e a sua instauração se deu somente em 2003 (fevereiro e junho respectivamente), quando a Casa já era presidida pelo Deputado Mauri Torres (PSDB). Como vimos, essa ouvidoria foi uma das primeiras ouvidorias parlamentares criadas no país e foi instituída antes mesmo da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais (OGE), criada em 2004 e regulamentada em 2011¹²¹. Interessante destacar que a criação da ouvidoria legislativa foi mencionada pelos entrevistados como um fator que influenciou na própria criação da Ouvidoria Geral do Estado, pelo fato de naquele

¹²¹ Naquele momento só existia a Ouvidoria de Polícia em Minas Gerais, criada inicialmente em 1997 (Lei 12.622), mas que devido a disputas entre os setores mais conservadores e de direitos humanos sobre as suas atribuições, e sobre quem seria o ouvidor e seu processo de escolha, esse instituto foi sancionado apenas em 1998 (Lei 12.968).

momento ser um dos poucos espaços que permitia aos cidadãos se comunicarem diretamente com o poder público.

Eu não tenho dúvida que a criação da ouvidoria da ALMG fez com que o Estado criasse a Ouvidoria Geral. (Ouvidor-Deputado 01)

A ouvidoria da ALMG foi criada pela Resolução 5.207/2002, que estabelece procedimentos disciplinares relativos à ética e ao decoro parlamentar. Esse canal está ligado à Comissão de Ética da Casa, que também fora criada por essa resolução, e tem como competências:

I) receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes as reclamações ou as representações de pessoa física ou jurídica referentes a membros da Assembleia; II) propor à Mesa medidas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos e administrativos, bem como ao aperfeiçoamento das organizações da Assembleia; III) solicitar à Mesa que encaminhe ao Tribunal de Contas do Estado, à Polícia Federal, ao Ministério Público ou a outro órgão competente as denúncias recebidas que necessitem de esclarecimentos (ART 7º - REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS).

O Regimento Interno (RI) classifica as manifestações recebidas pela ouvidora como *reclamações* frente a um membro do parlamento, o que de certa forma restringe a sua atuação. Além disso, nota-se o papel central da Mesa para o funcionamento mais efetivo da ouvidoria, uma vez que seus pareceres e sugestões são encaminhados a esse corpo diretivo; e por fim, acentua a função de encaminhar as denúncias e os documentos comprobatórios recebidos para os órgãos competentes que dariam prosseguimento a investigações e esclarecimentos¹²².

O portal da Assembleia de Minas conceitua a ouvidoria como um *canal de comunicação*, onde qualquer cidadão pode “encaminhar denúncias, reclamações e sugestões sobre a atuação dos deputados¹²³”. O site enumera mais duas formas de

¹²² Salienta-se que essas três características também estão presentes em outras ouvidorias das Assembleias estaduais, bem como a conceituação da ouvidoria como um canal de comunicação.

¹²³ Deve-se destacar que ao entrarmos na homepage da ALMG, a ouvidoria é considerada como uma forma do cidadão participar das atividades do Legislativo Mineiro, uma vez que está inserida dentro da aba *participe*, junto a outros meios, como: o fale com a assembleia; consulta pública; fale com o seu deputado; envie sua sugestão de projeto de lei; as enquetes; visite a assembleia; e dê a sua opinião sobre projetos em tramitação. Além disso, na sua página inicial, percebe-se que há três esferas distintas para se comunicar com o parlamento mineiro: 1) com os órgãos da Assembleia (aba: *A Assembleia*); 2) com os deputados, partidos ou comissões (aba: *Deputados*); 3) com a ouvidoria (aba: *Ouvidoria*). Esse fato poderia nos levar a pensar que a ouvidoria teria certa independência estrutural e funcional quanto os outros órgãos legislativos, porém, ao clicarmos na opção *Fale com A Assembleia*, temos a opção de

manifestação para além do Regimento Interno, a ser acionada junto à ouvidoria, que são as *denúncias* e as *sugestões*, não ficando preso a reclamações. Todavia, o RI acentua que a comunicação direcionada a esse instituto se refere a qualquer membro da Assembleia, abrangendo os deputados e os funcionários, sejam eles comissionados ou concursados, ao contrário do site que limita o público-alvo para os parlamentares estaduais no exercício do mandato, apesar de também “permitir” que pedidos de informações sobre o processo legislativo possam ser enviados a ouvidoria. Além disso, o site da ALMG informa que a ouvidoria é um “órgão para defesa dos direitos dos cidadãos no Poder Legislativo”, o que dá uma dimensão ampliada para os seus trabalhos. Essas diferenças informacionais relativas à função e o papel da ouvidoria demonstram pouca coesão e padronização quanto à orientação normativa da ouvidoria da ALMG.

Da forma como está exposto no RI e no site, a ouvidoria possui uma atuação voltada principalmente para desenvolver o controle da atividade parlamentar, relacionado à ideia de denúncia e de transparência das atividades da Casa. Seria mais um instrumento de fiscalização e monitoramento das ações e condutas dos parlamentares, e menos um mecanismo de participação da sociedade, onde seria possível fazer proposições de matérias legislativas, como acontece com os eventos institucionais. Esse fato fica mais evidenciado quando se observa o *design* dessa ouvidoria, que está diretamente interligada à Comissão de Ética, com funções de auxiliar essa comissão no cumprimento das suas funções de preservar o decoro parlamentar.

A ouvidoria ela recebe sugestões, reclamações. Ela é um canal aberto para as pessoas, ela se faz presente para receber as reclamações, sugestões. Nesse período aí, **ela recebe mais reclamações sobre parlamentares**, essa é a responsabilidade da ouvidoria da Assembleia, sobre o funcionamento da Assembleia, e também de posição de parlamentares (Ouvidor Deputado 01, grifos meus).

No caso, a ouvidoria parlamentar ela funciona como um **órgão para ouvir reclamações relativas a atuação do parlamentar** especificamente nas suas atribuições (Servidor 03, grifos meus)

Pela fala dos entrevistados nota-se que a ouvidoria é usada mais para exercer o controle sobre a atuação dos parlamentares, focando principalmente no ato de reclamar. Possui uma atuação direcionada de acompanhamento dos detentores de cargos eletivos.

A compreensão da ouvidoria como órgão que deve acolher denúncias e reclamações referentes ao decoro parlamentar leva a confusões do seu papel com a da corregedoria parlamentar. Essa não delimitação conceitual entre a atuação da ouvidoria e da corregedoria foi percebida durante a realização do estudo sobre a ALMG. Ressalta-se que essa indistinção é reforçada pelo desenho institucional da ouvidoria, que está integrada à Comissão de Ética e de Decoro Parlamentar. Essa não delimitação entre o que seria ouvidoria e corregedoria pode ser exemplificada no momento em que autor dessa dissertação ligou para o gabinete de um deputado, que havia sido ouvidor, para tentar agendar a realização de uma entrevista com ele. A assessora, ao querer saber mais dessa pesquisa, proferiu as seguintes frases: “Mas, ele não é mais o **corregedor**, não. Você vai entrevistar o **corregedor** atual? Acho que você deveria entrevistá-lo também” (grifos meus).

Como o pressuposto de uma corregedoria é a de preservar o decoro parlamentar, e a ouvidoria da ALMG está inserida na Comissão de Ética e de Decoro Parlamentar, é compreensível a não distinção semântica entre esses dois termos, mesmo que seja por funcionários que estejam inseridos dentro desse poder republicano. Mais uma vez, o *design* ajuda a explicar a confusão presente sobre os respectivos objetivos norteadores dessas duas instâncias. A ouvidoria da ALMG está inserida num rol de canais institucionais que possibilitam a interação com os cidadãos para fins de prestação de informações, de esclarecimentos, de recebimento de dúvidas, críticas, reclamações etc. Esses canais podem ser distinguidos em dois tipos: os administrativos e os políticos. Os designados como *administrativos* são as diversas frentes de atendimento ao cidadão existentes na ALMG, como o Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC), o Centro de Atendimento às Câmaras (Ceac), o Procon, a Biblioteca e Arquivo, a Assessoria de Imprensa, e etc. Com a preocupação de se estruturar o fluxo de informações entre esses canais foi criado o *Sistema Fale com a Assembleia*, em 2009, cuja função é de analisar a mensagem destinada a essa Casa, e fazer a triagem para qual órgão ela deve ser encaminhada internamente, além de procurar estabelecer um protocolo de atendimento, um manual de redação de respostas, um controle de prazos para essas respostas, dentre outros. Deve-se ressaltar que o órgão que centraliza as manifestações, e faz a análise preliminar e as distribui para os outros setores da ALMG, é o CAC. Todos esses canais estão vinculados a Diretorias e Gerências da ALMG.

O segundo tipo de canal, denominado como *político*, é onde a ouvidoria parlamentar está inserida, por possuir uma relação mais direta com o trabalho dos

deputados ou das comissões, ou seja, a ouvidoria é considerada como um *órgão político* e não administrativo. Além disso, há a possibilidade das manifestações dos cidadãos resultarem em desdobramentos internos, como a sugestão de abertura de sindicâncias, quando o ouvidor achar necessário, diferentemente dos canais do tipo *administrativos*, cuja ação predominante se dá no levantamento de informações e na formalização de um retorno ao cidadão.

Interessante observar que as audiências públicas foram utilizadas como um instrumento de divulgação da ouvidoria da ALMG, quando ela tinha pouco tempo de existência. Principalmente nas reuniões das audiências públicas itinerantes, aquelas que aconteciam nos municípios do interior de Minas Gerais, era informado aos participantes sobre a existência da ouvidoria e suas respectivas formas de contato.

Além das audiências, a TV Assembleia e algumas propagandas nos meios de comunicação, também eram utilizadas para dar mais visibilidade à ouvidoria parlamentar. Essas atividades foram consideradas como estratégia importante e crucial naquele contexto.

Uma das coisas que na época trabalhou-se muito é a de utilizar o instrumento da TV Assembleia, e das audiências públicas. As audiências públicas, grande parte delas fora do ambiente da Assembleia. E também a TV Assembleia, que na época era sinal fechado, era muito limitado. Mas naquela época já teve canal aberto, como já é em vários municípios. E foi uma forma de divulgar o espaço da ouvidoria. (...). Nas audiências públicas, uma das questões que a gente levantava era de divulgar a importância da ouvidoria. Qual é o grande desafio, como é que o cidadão tem acesso isso. Essa é a primeira questão: tem que informar que existe. Tem que fazer uma campanha de divulgação naquele momento. Há uma ouvidoria do legislativo. Como é que o cidadão acessa. A imprensa não divulgava tanto na época (Ouvidor-Deputado 02).

A gente começou a fazer a divulgação, através das propagandas da Assembleia. Pela TV Assembleia, pelas mídias pagas pela Assembleia, nos veículos de comunicação (Ouvidor-Deputado 03).

Ao mesmo tempo, a ouvidoria integra o sistema de atendimento, principalmente devido à triagem feita pelo CAC, que identifica se a demanda é para a ouvidoria ou não, bem como pela busca de ter certo padrão de resposta ao cidadão, sendo que a elaboração da resposta, muitas vezes é feita pela assessoria pessoal do ouvidor-deputado. Quando uma manifestação é enviada para a ouvidoria, mas de outras temáticas não referentes a ela, os servidores dispõem de poder de disciplinamento, encaminhando-a para outro setor da ALMG, que será o responsável por atender aquela solicitação. Assim, os assuntos propriamente relativos à ouvidoria parlamentar seriam mais restritos, além de ser mais limitada a sua capacidade de ação.

A ouvidoria em regra ela é um órgão político. A ouvidoria ela tem um caráter, eu até diria hoje que é híbrido. Porque ao mesmo tempo que ela é um órgão político, ela interage com esse sistema de atendimento, ela virou mais um canal. Como a gente já tinha diversos outros canais que já faziam esse trabalho, a ouvidoria ela, embora com esse forte apelo político que ela tem, ela passou a ser mais um desses canais pra esse recebimento. Ela está em uma dimensão diferente. Ela é ocupada por um deputado, não faz parte dessa estrutura, mas a operacionalização desse atendimento feito pelos cidadãos pela ouvidoria passa por esse mesmo sistema. Então, pra fins operacionais, todas as demandas que chegam hoje pra Assembleia, chegam pra esse sistema, e esse sistema reencaminha aquilo que próprio da ouvidoria pra lá. (...) ela é um canal para **alimentar a Comissão de Ética** (Servidor 02, grifos meus)

Todas as reclamações, os pedidos que chegam a Assembleia, são todas as situações possíveis, dos servidores, dos parlamentares, dos governantes, dos deputados federais, dos governadores de Estado, do prefeito. Então há um filtro que é feito, é feito tecnicamente, e tirando desse filtro, o que sobra especificamente a atuação dos parlamentares é muito pouco. E esse que é o foco. A competência da ouvidoria da Assembleia é pra receber reclamações relativas a atuação dos parlamentares, dos servidores da Assembleia no exercício de suas funções (Servidor 03).

A formulação do *design* da ouvidoria, que a atrelada à Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, foi desenvolvida pelos servidores da Casa, depois de algumas discussões e debates, cuja pergunta central era: qual é o foco de atuação da ouvidoria da ALMG? Como ressaltado por Faria (2012), as inovações democráticas dentro do âmbito do legislativo, que estimulam a transparência e a participação da sociedade são impulsionadas e projetadas pelos próprios técnicos da Casa. Então, os servidores preconizaram o funcionamento da ouvidoria para auxiliar basicamente na concretização do decoro parlamentar. Isso se deu, como vimos, devido aos outros processos comunicativos institucionais existentes anteriores à ouvidoria, que já permitiam que a Assembleia Mineira, segundo um servidor já fizesse o próprio papel de uma “ouvidoria do legislativo”¹²⁴.

Outro canal político propiciado pela ALMG são as comissões parlamentares, nas quais os cidadãos podem apresentar suas reivindicações, especialmente duas delas que têm como característica principal estabelecer uma interface relacional com a sociedade mineira: a Comissão de Participação Popular (CPP) e a de Direitos Humanos (CDH). Como já exposto a CPP tem o papel de coordenar a revisão do PPAG, que possui uma dinâmica participativa, e de analisar as proposições legislativas encaminhadas pelas

¹²⁴ Deve-se lembrar que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais também propicia que os cidadãos enviem suas sugestões, ideias, e questões diretamente para as suas comissões permanentes, especiais ou extraordinárias, além de sugestões de projetos de lei em canais específicos (*Envie sua Sugestão de Projeto de Lei*), que não pela ouvidoria.

organizações da sociedade civil, podendo dar prosseguimento a sua tramitação até tornar-se uma matéria legislativa.

A CDH, criada em 1997, possui um mecanismo distinto denominado de *pinga fogo*, que é um espaço em que qualquer pessoa pode apresentar suas denúncias, reclamações, demandas, sobre qualquer situação acerca de violação de direitos humanos individuais e coletivos durante as reuniões dessa comissão. É mais uma forma de aumentar as oportunidades de fala dos cidadãos, em que todos que se sentirem lesados em seus direitos podem se manifestar livremente. Ressalta-se que o *pinga fogo* não está regulamentado no Regimento Interno da Assembleia, mas foi aderido no âmbito do legislativo e se tornou algo ordinário.

O trabalho dessas comissões, que possuem uma relação direta com os cidadãos, foi ressaltado por um servidor como um contributo para a “minimização” do desempenho da ouvidoria. Além disso, até mesmo pelo escopo de atuação, essas duas comissões não possuem uma atividade articulada com a ouvidoria parlamentar, como fora sugerido no capítulo anterior, sobretudo a respeito da interligação da ouvidoria com a Comissão de Participação Legislativa. Além disso, a Comissão de Ética, comissão cuja ouvidoria está vinculada, não depende do encaminhamento da ouvidoria para processar determinadas demandas, que podem ser recebidas diretamente por essa comissão, por um canal próprio dela, o que é mais um aspecto de sua fragilidade organizacional.

Portanto, em razão das atribuições da ouvidoria, associadas ao seu desenho institucional, bem como da existência de outros meios de participação e comunicação presentes na ALMG, foi possível ouvir na fala dos servidores que tal *ombudsman* possui uma atuação “esvaziada” dentro do parlamento. Ressalta-se que fatos específicos relacionados ao papel da ouvidoria foram escassos nos últimos anos, ou seja, aqueles casos em que deputados adotaram condutas desviantes e de abuso de poder foram poucos, e todos os processos de cassação de mandato não se deram internamente, e sim pelo Poder Judiciário. Na verdade, ainda que esse instituto integre toda uma estrutura de interlocução com a sociedade, bem arquitetada e planejada, ele não tem centralidade, sendo somente uma peça, com papel mais secundário e delimitado dentro dessa Casa.

4.2. Os Ouvidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A ouvidoria da ALMG é composta por um Ouvidor-Geral e um Ouvidor Substituto, escolhidos dentre os deputados pelo Presidente da Assembleia, com duração de mandato de dois anos, coincidente com o da Mesa Diretora, sem a possibilidade de recondução na mesma legislatura. Desde a sua criação, cinco ouvidores diferentes estiveram à frente desse instituto (Roberto de Carvalho, Gabriel Rocha, Inácio Franco, Wander Borges, e Hely Tarquínio), sendo que o Deputado Inácio Franco (PV) assumiu esse posto duas vezes, em legislaturas distintas, em 2007 até 2009, e novamente de 2013 até o início de 2015 (Quadro 06).

Com o fim da legislatura passada, em 31/01/2015, cerca de dois meses e meio depois, ocorreu à nomeação do ouvidor da Assembleia para os próximos dois anos (2015-2017). O ouvidor será novamente o Deputado Inácio Franco¹²⁵ (PV). Pela terceira vez o deputado assume tal posição, sendo que agora de forma consecutiva. Entretanto, como isso acontece em outra legislatura, não se caracteriza como reeleição, algo que o RI não permite¹²⁶.

Não questionando a capacidade do Deputado para o exercício da função, a recondução de legisladores para a função da ouvidoria é preocupante, pois de maneira geral, espera-se que o ouvidor possa exercer o olhar crítico sob a organização, com a proposição de mudanças estruturais na gestão, que possibilitem uma nova sociabilidade entre Estado e sociedade em formato mais horizontal. Desse modo, a literatura aponta a importância da renovação do ouvidor, com a premissa de que a ouvidoria seja um espaço de fomento para novos pensamentos e projetos, com menos vícios de trabalho, tendo menor vinculação com o *status quo*.

Se comparado com os outros contextos em que ouvidor finalizou o seu mandato devido ao término da legislatura (31/01/2007 e 31/01/2011), o período atual foi o que mais demorou em se ter a nomeação do deputado, sendo que nesses dois outros contextos a nomeação aconteceu no final e no início do mês de março, respectivamente. O Quadro 06, a seguir, apresenta informações sobre os ouvidores da ALMG, seus

¹²⁵ O Deputado Inácio Franco (PV), foi escolhido para ser o ouvidor da Assembleia em sessão plenária no dia 15/04/2015, e esse ato foi publicado no Diário do Legislativo no dia 17/04/2015.

¹²⁶ Sobre os ouvidores-substitutos, um servidor informou que nunca teve contato com o ouvidor-substituto. Além disso, ao pedirmos a relação dos ouvidores-substitutos da ALMG para o Sistema de Interação com o Cidadão (SIC), e somente recebemos como resposta que o Deputado Leonardo Moreira (PSDB) exerceu tal posto entre o período de 26/02/2003 (data da nomeação dos primeiros ouvidores) a 31/01/2007. Dois aspectos devem ser observados: o tempo de mandato ter sido superior a dois anos na mesma legislatura, o que contraria o Regimento Interno; e não ter a informação (ou quem sabe não ter acontecido à nomeação) dos outros ouvidores-substitutos. Esse fato, já é um indício de que a ouvidoria é algo “esvaziado” dentro do parlamento.

partidos, a posição em relação ao governo estadual e o período do mandato. O Quadro seguinte apresenta os governadores para o mesmo período (Quadro 07).

Quadro 06 – Ouvidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Ouvidor-Deputado	Partido político	Posição frente ao governo estadual ¹²⁷	Início	Término
Dep. Roberto de Carvalho	PT	Oposição	26/02/2003	22/03/2005
Dep. Gabriel Rocha	PT	Oposição	23/03/2005	31/01/2007
Dep. Inácio Franco*	PV	Situação	21/03/2007	28/05/2009
Dep. Wander Borges	PSB	Situação	29/05/2009	31/01/2011
Dep. Hely Tarquínio	PV	Situação	03/03/2011	31/01/2013
Dep. Inácio Franco*	PV	Situação	26/02/2013	31/01/2015

Fonte: Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da ALMG.

Quadro 07- Governadores de Minas Gerais (2002 – 2015)

Governo Estadual	Partido político	Período
Aécio Neves	PSDB	01/01/2003 - 31/03/2010
Antônio Anastasia	PSDB	31/03/2010 - 04/04/2014
Alberto Pinto Coelho	PP	04/04/2014 - 01/01/2015
Fernando Pimentel	PT	01/01/2015 - atual

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Um dos motivos para esse maior tempo para a indicação do ouvidor-deputado está relacionado ao PL 5.707/2015, de autoria do Governador Fernando Pimentel (PT), cuja tramitação se iniciou em 06/01/2015, e que atualmente está arquivado (foi retirado de tramitação no dia 11/03/2015), que “extingue”, ou melhor, diminui o *status* funcional da Ouvidoria Geral do Estado (OGE) de Minas Gerais¹²⁸, sendo que essa função

¹²⁷ A classificação entre posição e oposição se deve principalmente se o partido político formava coligação para as eleições de Governador de Minas Gerais, nas eleições de 2006, 2010 e 2014, comparado com partido do ouvidor. Em 2010, quando o Dep. Wander Borges era ouvidor, o PSB, compunha a coligação *Somos Minas Gerais* em torno da candidatura de Antônio Anastasia (PSDB), que acabou vitoriosa. Já em 2014, quando o Dep. Inácio Franco coordenava a ouvidoria da ALMG, o seu partido, o PV, fazia parte da coligação *Todos por Minas* que apoiava o candidato Pimenta da Veiga (PSDB), que acabou sendo derrotado para o atual governador Fernando Pimentel (PT). Além disso, usamos como indicativo a pergunta presente na pesquisa do Centro de Estudos Legislativos (CEL), que questionava o posicionamento do deputado (governo ou oposição), cruzado pelo seu partido político.

¹²⁸ A Ouvidoria Geral de Minas Gerais (OGE) foi instituída em 2004 (Lei nº 15.298), e regulamentada em 2011 (Decreto 45.722). A ouvidoria possui autonomia no campo administrativo, orçamentário e financeiro. O ouvidor possui mandato fixo, com *status* de Secretário de Estado, cuja nomeação é por indicação do Governador, sujeita a passar pela ratificação da Assembleia Legislativa. Desse modo, a OGE possui um caráter híbrido: ao mesmo tempo em que ela externa, ela é vinculada ao Poder Executivo Estadual. Além da OGE, o Estado de Minas Gerais ainda possui as chamadas “ouvidorias especializadas”, que se situam sob determinada temática de atuação, subordinadas a Ouvidoria Geral (Polícia, Sistema

passaria a ser integrada a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, recém-criada nessa gestão.

Ao intervir na OGE, indiretamente essa proposição também coloca algumas dúvidas sobre a ouvidoria da ALMG, devido à constituição da Rede Mineira de Ouvidorias Públicas (Rede Ouvir – MG). Essa rede, formalizada em setembro de 2013, integra as seguintes ouvidorias públicas mineiras: a do Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG); a do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG); a do Tribunal de Justiça (TJ-MG); a da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG); a do Tribunal Regional Eleitoral (TER); e a da Ouvidoria Geral (OGE). O principal objetivo da *Rede Ouvir* é a de integrar esses canais, de modo que as manifestações possuam um fluxo mais dinâmico, visando a atender os cidadãos com qualidade e eficiência, dentro de suas particularidades locais (CARTILHA REDE OUVIR – MG). Como ressaltado por um ex-ouvidor:

Nesses anos aí, parece que no ano passado foi criado, a Rede Ouvir, esse foi um ponto fundamental, em que através da Rede Ouvir, foi possível centralizar todas as reclamações, sugestões, que chegavam a cada órgão. Essas sugestões eram todas respondidas para o público, através de cada departamento desses, e que quando competia a Assembleia, a Assembleia respondia, quando era o Ministério Público, o Ministério Público respondia, e aí vai. Então centralizou (...) a criação da Rede Ouvir permitiu a integração das ouvidorias, quando chegava as manifestações, lá distribuía entre elas (Ouvidor-Deputado 01)

A proposta de diminuição do *status* funcional da OGE, de certa forma, enfraquece e até mesmo compromete essa rede. Esse processo de indefinição e incerteza pode ter contribuído para essa demora na nomeação do ouvidor-deputado, principalmente pela constituição da Rede Ouvir, apesar de relatos de que essa rede não

Penitenciário, Educação, Saúde, Ambiental e Fazenda, Patrimônio e Licitações). Esses ouvidores possuem dois anos de mandato, sendo possível a recondução por igual período, e têm *status* de Secretário Adjunto. Exceto a ouvidoria da Fazenda, cujo ouvidor é nomeado pelo Governador do Estado, em todas as outras o ouvidor é escolhido por uma lista tríplice do Conselho Estadual relacionado à sua área de atuação. Contudo, os conselhos em que essas ouvidorias especializadas estão inseridas, nem sempre possuem entidades civis independentes do governo estadual; e os critérios para a seleção dos candidatos a ouvidor, são definidos por uma comissão nomeada pelo governo de Minas Gerais. Além disso, a atuação das ouvidorias especializadas é um tanto quanto abstrata, uma vez que ela sua orientação é definida pelo Ouvidor Geral, o que dá uma dimensão subjetiva a esse processo, fazendo com que a atuação das ouvidorias temáticas possa ser mais ampla ou mais restrita, mais efetiva ou mais “formal”, dependendo da discricionariedade, das convicções, e crenças desse ouvidor (LYRA, 2014).

influenciou nos trabalhos da Assembleia em si, não afetando o Sistema Fale¹²⁹ com a Assembleia e a própria ouvidoria parlamentar¹³⁰.

Quanto aos partidos políticos dos ouvidores-deputados, deve-se frisar que nenhum deles migrou de partido desde o momento em que foram ouvidores até o momento em que foi finalizada essa pesquisa. Desses deputados, apenas dois não ocupam cargos eletivos atualmente, são eles: Roberto de Carvalho e Gabriel Rocha¹³¹, ambos do PT. Os outros três (Inácio Franco – PV; Wander Borges – PSB; e Hely Tarquínio – PV) são deputados estaduais na atual legislatura (18ª Legislatura: fevereiro de 2015 até janeiro de 2019).

Nos primeiros anos de criação da ouvidoria, esse canal tinha à sua frente dois ouvidores que eram oposição ao governo estadual, sendo que posteriormente, os outros três deputados que estiveram à sua frente eram da situação. Inicialmente, de *oposição*, a ouvidoria passou a ser um espaço de *apoio político* dentro do parlamento mineiro. Em seu momento de criação, o fato da ouvidoria ter sido ocupada por parlamentares oposicionistas ao governo estadual, já demonstra que estar à frente dessa instância não era algo crucial do ponto de vista do jogo político. Basicamente não existia uma disputa partidária para ocupar esse espaço, sendo que um dos entrevistados inclusive ressaltou que por isso a ouvidoria foi gerida pelo Partido dos Trabalhadores nos seus anos iniciais, um partido minoritário e de oposição naquele contexto. Quando indagado a respeito da mudança de perfil da ouvidoria, de oposição para situação, um dos ouvidores da ALMG respondeu da seguinte forma:

¹²⁹ De acordo com o relato dos servidores da ALMG, a Lei de Acesso a Informação (LAI) incrementou a formalização dos protocolos de atendimento, e na otimização dos procedimentos internos a serem adotados, como a centralização do recebimento das manifestações, o processo de filtro, e o formato de respostas a serem dadas aos cidadãos realizadas pelo *Sistema Fale*.

¹³⁰ No final das contas, depois de uma forte mobilização dos partidos políticos de oposição dentro da Assembleia ao criticar o projeto do governador estadual que estaria tirando a autonomia de um instrumento participativo, e não respeitar o mandato dos ouvidores, que duram até o meio de 2016, a OGE manteve o seu desenho institucional, com o seu status funcional atribuído de Secretaria de Estado. Com isso também se conservou a constituição da Rede Ouvir, em que há um link sobre essa rede no próprio portal da ALMG, dentro da aba da *ouvidoria*. Destaca-se que quando ainda não tinha a definição do ouvidor para o biênio 2015-2017, tal link não apareceria nessa seção do site, devido a esse processo de indefinição.

¹³¹ No momento da pesquisa o ex-deputado Gabriel Rocha (PT) ocupa o cargo de Subsecretário de Direitos Humanos do Governo de Minas Gerais, e o ex-deputado Roberto de Carvalho (PT) é assessor da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG).

Eu não sei ao certo o porquê disso. Pode ser na medida em que a coisa foi se aperfeiçoando e o grupo majoritário, que comanda a ALMG, passou a ver a importância da ouvidoria, e passou a dar uma olhada mais para ela, e para isso aí (Ouvidor-Deputado 02)¹³².

Para alguns ex-ouvidores, ser ouvidor pode ser percebido como um cargo importante no seu sentido valorativo, pelo fato de ser aquele que coordena as ações de um mecanismo, em certo nível, acessível à população, e que compartilha com preceitos de participação política. Entretanto, é consenso que ser ouvidor não contribui para o jogo político presente na Assembleia mineira. Não é um cargo estratégico, que possibilita maiores recursos informacionais e de poder nos cursos de ação a serem adotados pelos parlamentares. Ser ouvidor da ALMG não é algo muito vislumbrado pelos deputados.

Ninguém sabia [quem era o ouvidor]. Não era um cargo reconhecido. Não tinha visibilidade. Então, quando eu chegava, eu me apresentava como deputado. Ouvidor a não ser em horas específicas: Encontro Nacional dos Ouvidores de Polícia: ‘aí o Ouvidor da Assembleia está aqui’. (...) A ouvidoria chegava a ser desconhecida pelos próprios deputados. Eu fiz uma audiência pública lá em Uberlândia. Aí o deputado falava: ‘Mas tem ouvidoria lá na Assembleia?’ ‘Mas eu sou o ouvidor, cara’ (Ouvidor-Deputado 02).

Na realidade a ouvidoria sempre foi um dos últimos cargos a ser escolhido (Ouvidor-Deputado 03).

Como já fora demonstrado, pelo seu caráter de unipessoalidade desse instituto, o ouvidor-geral é o responsável por pensar na gestão das atividades e funções da ouvidoria, ou seja, de dirigir os seus trabalhos. Sua figura passa a ser essencial para o desempenho dessa instância. No caso do legislativo mineiro, ele examina as manifestações recebidas, auxilia na elaboração de resposta para o cidadão juntamente com a sua assessoria lotada em gabinete, e decide qual o processo de encaminhamento para ela. Foi também ressaltado pelos entrevistados o poder de apuração e de esclarecimentos dos fatos, ainda mais quando envolve o comportamento de outros deputados estaduais, o que, pelo fato do ouvidor ser um deputado, permitiria que ele tivesse maior acesso e trâmite junto aos seus pares, além da sugestão da abertura de

¹³² Como já fora ressaltado, o atual ouvidor da ALMG (2015-2017) é o Deputado Inácio Franco, do Partido Verde, cujo partido estava na coligação do candidato derrotado do PSDB para governador, sendo este agora o principal partido de oposição ao governo estadual, que é gerido pelo PT. Percebe-se que esse deputado foi nomeado, mesmo que o seu partido no ano anterior estava em polo oposto ao atual, ou seja, mesmo não sendo teoricamente de situação, ele foi indicado pela Mesa Diretora. Esse episódio reforça que a ouvidoria não é um cargo estratégico e não se insere dentro da disputa político-partidária.

inquéritos, sendo que essa sugestão é enviada para o órgão diretivo da ALMG. Por causa dessa sugestão de abertura de inquéritos, o ouvidor pode ter uma imagem malvista entre os deputados, como aquele cuja função é somente de controlar e inspecionar o outro, ou seja, seria basicamente um “dedo-duro”. Essa imagem debilitada pode ser reforçada por causa da não solidificação do papel democrático que a ouvidoria possui e que envolve a indução à mudança e a construção coletiva das decisões, baseado em preceitos de transparência e moralidade das ações (LYRA, 2004).

O ouvidor vai analisar cada reclamação que chega aqui, enquanto compete a Assembleia, quando é uma coisa do funcionamento da Assembleia, aí o ouvidor parlamentar vai tomar providências. Já aconteceram fatos aqui, e eu como ouvidor, ter que procurar determinados parlamentares, determinados deputados, para poder verificar algumas situações, coisas de funcionamento interno. (...) O cargo do ouvidor, muitas vezes, não é assim, bem visto né? Às vezes o ouvidor tem que tomar determinadas medidas que não agrada todo mundo. No caso de abrir inquérito, é complicado, são situações difíceis. (Ouvidor-Deputado 01).

Uma vez que essa função não é tão atrativa para os deputados, o que motivaria a escolha desses ouvidores? Como já fora ressaltado, o processo de escolha do ouvidor é matéria exclusiva do Presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que indica um deputado para Ouvidor-Geral, e outro para Ouvidor-Substituto, e os nomeia respectivamente para essas funções. Interessante pontuar a existência de certa passividade como motivação para ser ouvidor entre os deputados. Os ouvidores-deputados argumentam que seu nome foi proposto dentro dos trâmites legais da Assembleia, e que eles aceitaram o exercício dessa função. Não é um “cargo” a ser pleiteado, e sim a ser aceito.

Eu fui indicado pelo Presidente da Casa, ele me indicou e eu aceitei (Ouvidor-Deputado 01).

Foi para a bancada, a bancada avaliou (...). Então mandaram para eu atuar, e eu aceitei, aceitei exercer esse papel (Ouvidor-Deputado 02).

O critério de escolha exercido pelo Presidente da ALMG é algo a ser explorado em futuras pesquisas, e que esse estudo não irá abarcar. Porém, pela definição do ouvidor ser centrada na figura do Presidente da Casa, de certa maneira, há um caráter de subjetividade na escolha desse ator político.

O Presidente nomeia um ouvidor, e ele tem que ter um perfil de ouvidor. Ele [Presidente da ALMG] não vai nomear determinados deputados para ouvidor. Eu acredito assim (Ouvidor-Deputado 01).

Nesse processo de escolha, foi salientado pelos entrevistados que o perfil do ouvidor-parlamentar escolhido, geralmente, é o de um deputado mais respeitado entre seus pares, devido ao seu maior tempo de “vida política”. Porém, apareceram críticas pontuais quanto ao seu papel de liderança política.

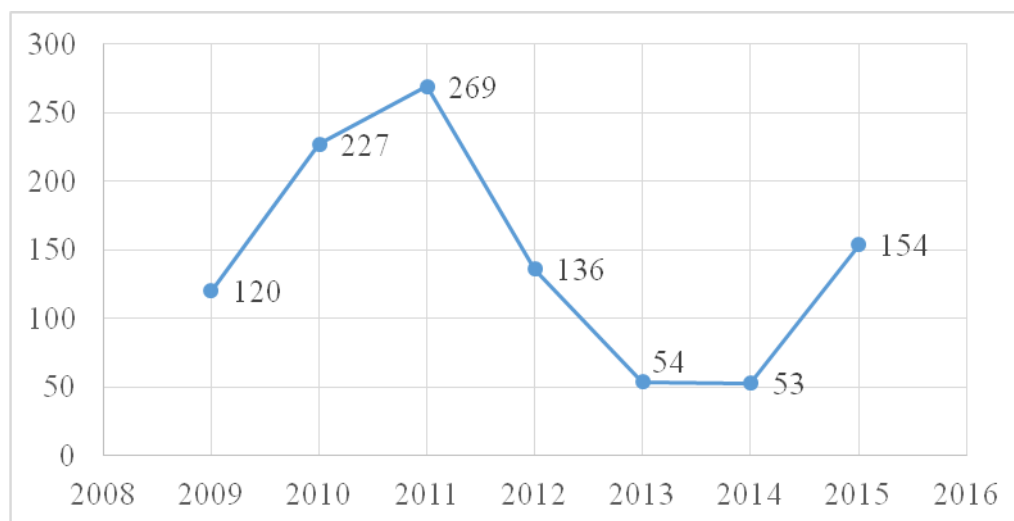
Os perfis, os ouvidores escolhidos são de deputados discretos. Isso é uma decisão política. Normalmente o ouvidor não é um deputado muito ligado, de uma atuação de muita liderança de partido político. Então é um deputado mais discreto, e também geralmente, um deputado mais velho, mais reconhecido pelos outros deputados, mais, vamos dizer, respeitado pelos outros parlamentares (Servidor 03).

4.3. A atuação da Ouvidoria Parlamentar

Em novembro de 2004, com pouco mais de ano de funcionamento da ouvidoria da ALMG, segundo o Boletim da Ouvidoria Parlamentar da Assembleia Mineira, a ouvidoria atendia em média 20 pessoas por dia. Todavia, esse próprio documento informa a pouca atuação da ouvidoria na transformação da manifestação do cidadão em um “procedimento”, uma vez que a maior parte das manifestações era encaminhada a outro setor da Assembleia, ou seja, o ouvidor, utilizando o termo de Fortes (2008), seria um “atravessador de demandas”. Todavia, nesse período não havia sido instituído o Sistema Fale com a Assembleia, o que acabava confundido as demandas do CAC com as da ouvidoria, aumentando o número de informações destinadas a esse instituto.

Esse fato é evidente quando analisamos as manifestações recebidas pela ouvidoria entre 2009 até 2015, após a vigência desse Sistema, que são menos do que 20 registros diários (Gráfico 07). Infelizmente não foi possível ter acesso às mensagens propriamente ditas que foram destinadas à ouvidoria da ALMG nesses últimos anos, devido a garantia do seu sigilo. Portanto, as classificações quanto ao conteúdo delas foram feitas pelos técnicos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Gráfico 07 - Número de manifestações recebidas pela Ouvidoria da ALMG por Ano (2009-2015)



Fonte: Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) da ALMG. Os dados se referem ao período de 1º de janeiro de 2009 até 27 de abril de 2015.

O gráfico acima possibilita verificar um primeiro momento de ascensão, entre 2009 e 2011, passando de 120 para 269 manifestações. No segundo há uma queda acentuada, entre 2011 e 2013, mantendo-se praticamente o número de registros no ano seguinte. E por último, tem-se uma subida vertiginosa no ano de 2015, que até o final de abril, tinha recebido 154 manifestações. Mantida essa tendência de média próxima de 38 registros por mês, possivelmente será o ano com maior incidência de demandas para a ouvidoria. No total, a ouvidoria recebeu 1.013 manifestações, nesse período incompleto de 7 anos, lembrando que a classificação das demandas como direcionadas à Ouvidoria foi realizada pelos técnicos da ALMG.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à forma de contato utilizada para com a ouvidoria. No primeiro ano de funcionamento da ouvidoria, em 2004, o telefone 0800 foi o principal meio de contato utilizado pela população, o que demonstra a importância de se disponibilizar uma linha deste tipo para ampliar a participação e possibilitar a inclusão política, ainda mais naquela época, em que a internet não estava tão difundida. Já entre os anos de 2009 e 2015, a forma de comunicação utilizada foi majoritariamente a mensagem por correio eletrônico¹³³, sendo que do total de 1.013 demandas, 994 foram por esse meio (98,1% do total). O telefone, sendo ele gratuito ou não, recebeu apenas 12 demandas durante esse período (1,2%). O predomínio do uso do meio digital, além de

¹³³ De acordo com CAC, as mensagens por correio eletrônico são aquelas recebidas pelos seguintes meios: internet, e-mail, intranet, Facebook, e aplicativo móvel.

ser uma tendência de ampliação, se dá também pela reestruturação da *homepage* da Assembleia Mineira, e pela própria constituição do Sistema Fale (Tabela 05).

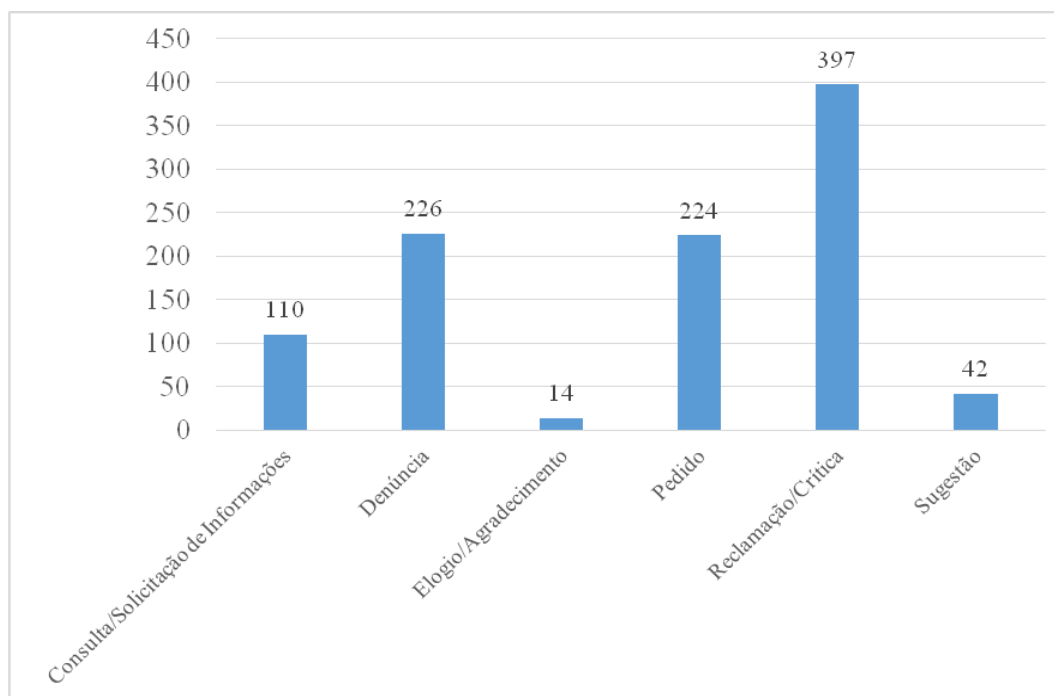
Tabela 05 – Formas de contato e número de manifestações (2009-2015)

Forma de contato	Manifestações
Carta/ofício	1
Mensagem por correio eletrônico	994
Pessoalmente	6
Telefone	12

Fonte: Centro de Atendimento ao Cidadão da ALMG.

Em 2004, grande parte das ligações era para obter informações sobre os mais diversos assuntos de interesse público, desde pesquisa sobre leis, passando por informações sobre concursos públicos e sobre a Lei de Incentivo à Cultura, sendo que muitas delas eram de competências de outras esferas de poder, o que em tempos atuais não seriam contabilizadas como manifestações da ouvidoria. Já de 2009 até 2015, os conteúdos das demandas apresentadas se referem mais a reclamação e crítica, ou uma denúncia propriamente dita, sendo que a solicitação de informações, mais presente nos anos iniciais da ouvidoria, não é algo tão presente nesse instituto. (Gráfico 08). O predomínio de manifestações mais críticas e de reclamação se dá pelo poder de disciplinamento por parte dos servidores, associado ao desenho institucional da ouvidoria na busca pelo seu foco de atuação voltado para o controle do Legislativo, o que explica essa mudança pelas demandas apresentadas à ouvidoria. Essas mudanças apontam para o aprendizado institucional tanto de servidores quanto de ouvidores, que incidem no melhor foco das suas ações.

Gráfico 08 – Conteúdo das manifestações da Ouvidoria da ALMG (2009-2015)



Fonte: Centro de Atendimento ao Cidadão da ALMG.

Por outro lado, um ponto em comum entre os dados de 2004 e de 2009 a 2015, se refere à origem das mensagens encaminhadas à ouvidoria: do município de Belo Horizonte. Deve-se destacar que oferecer a informação sobre o município não é algo obrigatório, o que faz com que esse dado seja uma aproximação da realidade, tanto em 2004 quanto de 2009 a 2015. Por exemplo, entre 2009-2105, das 1013 demandas apresentadas, 799 tinham essa informação do município do cidadão, o que representa quase 79% do total. Nesse período houve uma concentração na capital mineira, com 266 demandas (33,3% do total), sendo que em segundo lugar, está a cidade de Contagem (pertencente à Região Metropolitana de Belo Horizonte), com somente 23 mensagens (2,9%). Se considerarmos somente os municípios mineiros de grande porte¹³⁴, tem-se que cerca de metade das mensagens foram distribuídas em apenas treze municípios.

Infelizmente não conseguimos ter acesso a informação se o mesmo indivíduo utilizou a ouvidoria mais de uma vez, devido ao sigilo desses dados, o que poderia ser mais indicador acerca da acessibilidade dessa ouvidoria. Porém, a concentração em Belo Horizonte em municípios de maior porte demonstra a necessidade de se pensar em

¹³⁴ Consideramos como municípios de grande porte, aqueles com mais de 200.000 habitantes, utilizando a estimativa de julho de 2014 feita pelo IBGE.

estratégias para que cidadãos de cidades de menor estrutura política e econômica também estejam envolvidos nesse fluxo comunicativo com a ouvidoria.

Ainda assim, observa-se que em novembro de 2004, com pouco mais de um ano de funcionamento da ouvidoria, apenas 27 municípios mineiros tinham enviado algum tipo de solicitação à ouvidoria, além de ter recebido manifestações de quatro municípios localizados fora de Minas Gerais. Já no período mais recente, 214 municípios mineiros já enviaram pelo menos alguma demanda para a ouvidoria parlamentar (cerca de ¼ dos municípios do estado), o que demonstra a expansão geográfica de utilização desse instituto.

As impressões dos ouvidores-deputados sobre o tipo manifestações destinadas à ouvidoria da ALMG é de que muitas delas eram atribuições do Poder Executivo, seja ele municipal ou estadual. Interessante destacar que devido a muitas dessas manifestações referirem aos trabalhos do Executivo, um dos deputados entrevistados afirmou que a ouvidoria é de suma importância para o administrador municipal, o que imputa nessa lógica a ouvidoria ser reconhecida conceitualmente como um instrumento de gestão pública, funcionando com um termômetro para a administração do município (ANTERO, 2014; FORTES, 2008).

Quando eu estava ouvidor, mais de sei lá o que era de segurança pública, sobre policial que batia nas pessoas. Sobre também a parte da saúde pública. Muitas reclamações sobre atendimento nos postos de saúde, atendimento nos hospitais, e isso às vezes competia à prefeitura municipal. (...). Muitos municípios aí, o pessoal falava de um Judiciário que atendia mal os cidadãos (Ouvidor-Deputado 01).

Aparecia de tudo. Até pessoa pedindo emprego. A pessoa pedindo cesta básica, telha, material de construção. O policial que estava batendo. Vaga na escola. O posto médico que não atendia. Que pedia para fazer um exame mais complexo lá. Uma tomografia. Era tudo, tudo (Ouvidor-Deputado 02).

Na segunda fala é possível perceber o uso do espaço da ouvidoria pelos cidadãos atrelados a uma gramática política mais conservadora, formatada por relações *paternalistas* e *clientelistas* entre o Poder Legislativo e a população, que refletem em formas de condutas; e o *patrimonialismo*, que é a estrutura política que condiciona esses comportamentos¹³⁵. Desse modo, o sujeito que está do outro lado, que não está próximo

¹³⁵ O clientelismo se firma pela relação de dependência entre sujeitos que possuem assimetrias e desigualdades de *status* e poder entre si. O paternalismo pressupõe a ideia de proteção, e de desenvolvimento de políticas de cima pra baixo, sem a participação do interessado na solução de suas demandas. Por fim, o patrimonialismo é o arcabouço político que possibilita o sujeito possuidor de cargo

ao estamento burocrático, e enxerga o interesse particular apropriar-se do âmbito público, também deseja aproximar-se desse grupo para adentrar nesse meio e usufruir dessa lógica também. Percebe-se a imbricada convergência entre esses três conceitos no que tange a relação entre o Poder Legislativo, que se traduz na ideia do que é ser o *representante do povo*, por um lado, e os representados, que são os cidadãos-eleitores, que os mantêm com esse capital político.

Moreira (2007), ao analisar as cartas escritas pelos eleitores e destinadas aos gabinetes dos deputados mineiros entre os anos de 1999 a 2004, demonstra que a relação entre representante e representado vigente nesse meio de comunicação se estabelece pela *cultura do pedir*. O representante político é aquele a quem lhe deve fazer favores, e assim, ele deve intervir junto a órgãos públicos em seu benefício, o que confere um tom paternalista nesse contexto. Nessa relação impera a privatização do público, em que se prepondera os eleitores, denominados pela autora de *individualistas*, em contraste com aqueles mais universais e sociais. A grande questão é: o fato do ouvidor da ALMG ser um deputado contribuiria para que esse canal também receba manifestações marcadas por uma gramática política mais tradicional e conservadora? O Gráfico 08 mostra que a manifestação do tipo *pedidos*, entre 2009-2105, aparece em terceiro lugar, com 224 registros. Porém, por não ter acesso aos dados desagregados, não se pode afirmar que esses pedidos possuem um sentido utilitarista, marcadas por gramáticas políticas tradicionais, como pontuado por Faria (2012) ao analisar a ouvidoria da Câmara Federal.

Por fim, quanto ao conteúdo das manifestações, tem-se que elas podem repercutir aqueles casos que estão em mais evidência nos meios de comunicação. Em outras palavras, a ouvidoria foi utilizada para os cidadãos mostrarem sua opinião e a sua indignação com certos fatos mais polêmicos que ganharam maior projeção na imprensa. Assim, como aconteceu com a ouvidoria da Câmara Federal, que recebeu incontáveis mensagens sobre a votação para a cassação do mandato do então Deputado Natan Donadon em 2013, na ouvidoria mineira houve várias mensagens dizendo respeito ao caso do então Deputado Estadual Gustavo Perrella, cujo helicóptero que estava em seu nome foi interceptado pela Polícia Federal no estado do Espírito Santo transportando cocaína, em novembro de 2013. Outra situação de recebimento de várias mensagens

público, colocar o poder a serviço das benesses privadas, ou seja, seria a indistinção das esferas pública e privada.

tratava sobre a Lei Complementar (LC) de Nº. 100, que efetivou 98 mil servidores da educação sem concurso público, que ganhou maior projeção em 2014¹³⁶.

Nós tivemos aí aquele caso do Perrella. Na época, milhares de pessoas mandando reclamações, pedindo o afastamento do deputado. Foi uma série de opiniões que chegaram. E isso que me marcou assim. Também teve naquele período dos professores, da greve dos professores, o problema da LC 100. Ixi Nossa Senhora... também usaram muito o canal da ouvidoria para poder chocalhar os deputados (Ouvidor-Deputado 01).

Pela citação acima se constata o exercício do controle social por meio da ouvidoria, ainda mais em casos de maior repercussão nos meios de comunicação. Esse canal propicia que os cidadãos demonstrem os seus anseios e opiniões, e ao mesmo tempo, pressionem os deputados a tomar providências para resolver aquela situação de impasse. Esse fator pode incrementar a *accountability* social, mas desde que a ouvidoria garanta a transparência dos atos e dos processos decisórios que foram feitos sobre esses episódios, não limitando o fluxo de informações até o cidadão, cidadão no sentido singular, pois são “indivíduos isolados” (Mario, 2011), que utilizam majoritariamente a ouvidoria, não sendo um espaço contemplado pelas organizações civis, e movimentos sociais, muito também, porque número considerável das manifestações que chegam não tem sequer identificação. Além disso, o próprio Plano Estratégico da Assembleia mineira procurar contemplar, e até mesmo priorizar, o envolvimento das organizações civis em práticas participativas, que irão gerar subsídios a atuação político-parlamentar, como os eventos institucionais supracitados. Como disse um ex-ouvidor: quem procura a ouvidoria é um “pessoal nervoso”, o que demonstra que o ato de reclamar e criticar prepondera nesse canal.

Ao examinarmos o caso da ouvidoria da ALMG, constatou-se, pelas declarações dos ouvidores-deputados, que a preocupação central era de que todas as manifestações

¹³⁶ Pelo fato do ouvidor-deputado ter destacado dois episódios durante a sua experiência como ouvidor e que tiveram maior evidência na mídia nos anos de 2013 e 2014, era de se esperar é que nesses dois anos a ouvidoria iria receber mais manifestações, o que aconteceu de forma contrária. Como foi mostrado, em 2013 e 2014 foram os anos com menos demandas destinadas a ouvidoria da ALMG. Isso pode ser justificado porque não coube a ouvidoria responder essas manifestações, ou seja, tais manifestações podem não terem sido destinadas a esse canal. O retorno dessas manifestações teria sido feito pelos ditos *canais administrativos* da Assembleia Mineira. Entretanto, o ouvidor, se ele quiser, pode ter acesso e acompanhar todas as comunicações advindas da sociedade e destinadas a Assembleia, mesmo que ele e a sua assessoria não vão elaborar a resposta para essas questões. Como pontuado por um servidor, quando ocorreu a aprovação do auxílio-moradia pelos parlamentares mineiros ocorrido inicialmente em fevereiro de 2015_ imaginando que várias manifestações iriam chegar à Casa tratando sobre isso_ foi feita uma reunião com os diversos canais que interagem com os cidadãos para a elaboração de uma resposta com um mesmo formato e teor, explicando sobre o projeto de lei, e o seu processo de tramitação em diante.

fossem lidas, apreciadas e respondidas, diretamente pela ouvidoria da Casa e, quando necessário, encaminhadas para o outro órgão estatal de competência específica para aquela demanda. Funcionários lotados em gabinetes dos então ouvidores, afirmaram que os deputados tinham a preocupação de ler todas as mensagens que chegavam, e que participavam do processo de elaboração da resposta a ser enviada para o cidadão, quando essa solicitação competia à ouvidoria.

Como explicado anteriormente, as duas principais ações da ouvidoria da ALMG são a de sugestão de abertura de inquérito e a de fazer requerimentos de informação e providências, que são destinados aos órgãos específicos da administração pública a que a solicitação tratava (“despacho de demandas”), visando a apurar determinadas denúncias e situações críticas que chegaram até ela. A formalização de requerimento com pedido de esclarecimentos e providências sobre determinada denúncia é algo corriqueiro dentro das atividades da ouvidoria. Porém, não se tem o acompanhamento das providências, pois não há dispositivos legais para que tal órgão responda ao cidadão quando a mensagem fora encaminhada por uma ouvidoria. Além disso, não há mecanismos institucionalizados que garantam a ciência do ouvidor sobre o processo decisório, ou que informe quais providências foram tomadas para a resolução da demanda em questão. Ou seja, o papel do ouvidor permanece sendo o de “atravessador” de mensagens.

4.4. A avaliação da Ouvidoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Dada a variação no desenho institucional das ouvidorias parlamentares e as funções que desempenham, a avaliação do funcionamento de uma ouvidoria legislativa é algo extremamente complexo. Ainda assim, vale à pena apresentar alguns dados relacionados à opinião dos deputados estaduais de Minas Gerais sobre este instituto, resultados de pesquisa realizada no ano de 2012 pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG¹³⁷.

Do total de 77 deputados de Minas Gerais, 55 responderam o *survey*. Dos que responderam o questionário, pouco mais da metade (52,7%) avaliou negativamente (ruim ou péssimo) o funcionamento desse canal de comunicação¹³⁸ (Tabela 06). Uma

¹³⁷ Pesquisa: Trajetórias, perfis e padrões de interações de legisladores estaduais em doze estados – 2012.

¹³⁸ De forma geral, a avaliação negativa da ouvidoria parlamentar também prepondera nos outros estados que participaram dessa pesquisa coordenada pelo CEL – UFMG, Na Bahia, 7,8% dos deputados que

possível explicação para essa imagem pode estar relacionada ao papel residual que ela desempenha dentro da ALMG, com poucos casos de atuação e pela sua baixa efetividade para transformar algumas situações.

Tabela 06 – Avaliação da Ouvidoria da ALMG - 2012

Avaliação	Frequência	%
Ótimo	3	5,5
Bom	2	3,6
Regular	17	30,9
Ruim	23	41,8
Péssimo	6	10,9
N. S. A.	3	5,5
N. R.	1	1,8
Total	55	100,0

Fonte: Centro de Estudos Legislativos da UFMG.

Procuramos verificar se a posição do partido do deputado influenciaria na sua percepção sobre o desempenho da ouvidoria da ALMG, usando para a classificação dos partidos o trabalho de Pereira, Marona e Pinheiro (2011)¹³⁹. Temos abaixo o cruzamento de dados entre avaliação da ouvidoria da Assembleia com o posicionamento ideológico partidário dos deputados pesquisados (Tabela 07).

participaram desse survey consideram a sua atuação com péssima, e 35,3% como ruim. No Rio Grande do Sul tem-se uma avaliação geral mais de regular (39%) para ruim (36,6%). Contudo, ressalta-se que os parlamentares mineiros são os mais críticos na avaliação desse instituto, e também sobre a atuação de órgãos da ALMG, como a Consultoria Legislativa da Casa (67,3% a consideraram como péssima) e a Assessoria técnico-legislativa (61,8% afirmaram que ela é péssima), e a própria infraestrutura e recursos materiais (quase 54% responderam que é péssimo).

¹³⁹ A adaptação feita ao trabalho de Pereira *et al* (2011) é considerar a nota 7,00 como partido centrista, e não o 6,00 como estava na referida pesquisa. Isso seu deu por dois motivos principais: os autores se equivocam ao estabelecer a escala para partidos de esquerda, ao dizer que variam de 0,00 e 4,00, uma vez que o valor mínimo da escala no questionário se inicia no 1,00; e para que os intervalos entre os três espectros ideológicos estejam fixados em uma diferença mais igualitária entre eles, em cerca de três unidades em cada nível da escala.

**Tabela 07– Avaliação da Ouvidoria VS Posicionamento Ideológico
Partidário - 2012**

		Posicionamento Ideológico Partidário (%)		
		Esquerda	Centro	Direita
Avaliação da Ouvidoria da ALMG	Ótimo	7,7	4,0	5,9
	Bom	7,7	4,0	0,0
	Regular	53,8	32,0	11,8
	Ruim	15,4	48,0	52,9
	Péssimo	7,7	8,0	17,6
	N. S. A.	7,7	4,0	5,9
	N. R.	0,0	0,0	5,9
	Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Centro de Estudos Legislativos da UFMG.

Pelo cruzamento de dados é possível verificar que os deputados que avaliam melhor a atuação da ouvidoria são aqueles oriundos de partidos de esquerda. Quanto mais o partido do parlamentar situa-se à direita no espectro aumenta a avaliação ruim ou péssima da ouvidoria parlamentar. A maior parte dos deputados situados no espectro mais a esquerda considera o funcionamento da ouvidoria como regular (53,8%), enquanto a maioria da direita o considera como ruim (52,9%)¹⁴⁰. Entretanto, a avaliação regular majoritária pelos deputados mais de esquerda demonstra que a ouvidoria possui um papel ainda incipiente e até mesmo frágil na ALMG.

A mesma pesquisa pedia para os deputados avaliarem o grau de eficácia das audiências públicas para a expressão das preferências dos cidadãos, considerando de 0 a 10. A nota média adquirida foi de 7,53, com desvio-padrão de 1,84, o que demonstra uma boa avaliação geral da atuação das audiências quanto a esse quesito¹⁴¹. Os deputados que consideram esse instrumento como eficaz (notas de 8 a 10), possui correlação negativa estatisticamente significativa ao nível de 0,05 (*Teste Pearson*: -,

¹⁴⁰ Situação semelhante acontece com a variável se o deputado se consideraria de oposição ou situação ao governo estadual. Os deputados que afirmou serem de situação, a maior parte avalia o desempenho da ouvidoria parlamentar como ruim (52,8%), enquanto a maior parte dos que disse que são oposição consideram a atuação desse canal como regular (57,1%). Isso se dá devido à colinearidade existente entre duas variáveis existentes: situação quanto ao governo estadual, e posicionamento ideológico partidário. Pois, 84,6% dos partidos de esquerda são de oposição a administração de Aécio Neves, e 94,1% dos partidos de direita são a favor do governo. De forma geral, 65,5% dos deputados afirmou ser do governo, 25,5% são de oposição, 7,3% se consideraram como independentes, e 1,8% não respondeu essa questão.

¹⁴¹ Ao classificarmos as notas de 1 a 4, como *ineficaz*; de 5 a 7, como *razoável*; e de 8 a 10 como *eficaz*, tem-se a seguinte porcentagem quanto a eficácia das audiências públicas das comissões para expressão das preferências dos cidadãos perante os legisladores: 7,3% dos deputados mineiros a consideram como ineficaz, 38,2% como razoável, e 54,5% como eficaz.

338), para com a avaliação da atuação da ouvidoria, ou seja, é inversamente proporcional. Os parlamentares que consideram as audiências públicas como eficazes para a expressão direta das preferências dos cidadãos avaliam pior o funcionamento da ouvidoria, muitas vezes, por já ter um padrão de ação a ser visualizada para atingir tal função, algo que a ouvidoria parlamentar ainda não alcançou¹⁴².

Importante destacar que a ouvidoria e as audiências públicas são vistas como tendo diferentes objetivos no parlamento mineiro: a primeira é entendida como um canal de interação com a sociedade, para recebimento de reclamações e críticas, principalmente sobre a atuação dos deputados; já a segunda é um mecanismo de participação política visando levantar reivindicações e propostas sobre a atividade legislativa.

O estudo da ouvidoria da ALMG possibilitou identificar outras duas variáveis como cruciais para o bom funcionamento da ouvidoria. A primeira delas, e mais óbvia, é o próprio ouvidor, que pode desempenhar com mais afinco desde o trabalho de analisar as questões recebidas e responde-las, por meio de sua assessoria de gabinete, passando pela mediação com os outros parlamentares, até a sugestão de instauração de inquéritos. O envolvimento dele pode afetar principalmente o ato de controle das ações dos deputados, de averiguar e analisar certas situações destinadas à ouvidoria, e a de tomar as decisões cabíveis. Todavia, como já fora exposto há menções que os ouvidores escolhidos são de deputados mais comedidos, justamente por ser uma decisão política.

O quanto o ouvidor se envolve aqui [no campo político] é a partir do perfil. Você tem uma atribuição formal, e um trabalho formal rotineiro, que é receber essas demandas, analisá-las e responde-las e etc. Daí pra frente o quanto o ouvidor se envolve com as questões que chegam, ou exerce esse papel que é esperado dele de mediação e esses encaminhamentos¹⁴³ vai variar com o perfil de cada um. E esses perfis têm sido bastante variados. (...) a atuação da assessoria do ouvidor, ela funciona de acordo com o mesmo perfil do ouvidor. Se o ouvidor é mais envolvido, a assessoria também é, se o ouvidor não se envolve tanto, a assessoria também não corre atrás como normalmente poderia (Servidor 02).

¹⁴² Também foram feitos testes estatísticos com as seguintes variáveis: o deputado possuir ou não adesão a democracia participativa; até que ponto ele leva em conta a opinião pública na hora de tomar decisões; e se considera a comissão de legislação participativa como meio eficaz para a expressão de preferências dos cidadãos. Esperava-se que quanto maior nível positivo para as duas primeiras, melhor a avaliação do desempenho da ouvidoria parlamentar. Já a última variável independente, esperava-se que fosse inversamente proporcional. Porém, nenhuma dessas variáveis possui correlação estatisticamente significativa com a variável explorada nesse estudo.

¹⁴³ O termo *encaminhamentos* utilizado pelo entrevistado engloba a sugestão de abertura de instalação de inquéritos ou sindicâncias a partir das denúncias recebidas sobre o trabalho de parlamentares ou das comissões. Possui uma dimensão política e de *accountability* nesse contexto.

A segunda variável, para além do ouvidor, e pensando no caso do Poder Legislativo, é a própria *Mesa da Assembleia*. Como todos os requerimentos de providências, instalação de inquéritos, dentre outras medidas, possuem como destino final esse órgão diretivo, que possui o poder decisório sobre qual rumo tomar. Essas formalizações podem muito bem não ter prosseguimento, sendo arquivadas por determinação desse órgão, o que faz com que a ouvidoria desempenhe um trabalho incompleto. Deve-se levar em conta que essas decisões da Mesa estão imbricadas num contexto político, que envolve disputa de poder e interesses partidários, marcados pelo corporativismo.

Eu mando para a Mesa da Assembleia [abertura do inquérito], e a Mesa decide essa sugestão (Ouvidor-Deputado 01).

O estudo também possibilitou identificar que a motivação para instaurar o *ombudsman* na Assembleia Mineira foi de dois tipos: um mais *genérico*, e outro mais *específico* sobre o caso do parlamento mineiro. O *genérico* reafirma que a criação da ouvidoria foi resultante de um fenômeno mais amplo que estava acontecendo no Brasil, que era a preocupação de desenvolver mecanismos de participação cidadã, impulsionado pelos princípios da Constituição de 1988. Dentro desse quadro analítico um ex-ouvidor, crítico a respeito do funcionamento normativo da ouvidoria legislativa, ressaltou que a sua criação se deu por uma espécie de *modismo*, uma vez que havia um movimento de instauração desse mecanismo no Poder Legislativo, sem que tivesse sido realizada uma discussão prévia se essa instância é importante ou não para a atividade legislativa. É o que Oliveira (2010) denominou de “difusão deturpada” das ouvidorias públicas, ao analisar sobre aquelas situadas no Executivo, que segundo esse autor, foi impulsionada pelo poder federal.

A ouvidoria da Assembleia foi criada no bojo da criação das grandes ouvidorias do Brasil, o processo foi crescente, a Câmara Federal criou a ouvidoria, e as assembleias legislativas vieram criando as ouvidorias nos estados (Ouvidor-Deputado 03).

É uma tendência moderna dos órgãos públicos de terem uma instância em que o cidadão possa ter um acesso a reclamação em relação a sua atividade. Então essa é uma tendência moderna. Isso aí não tem como se evitar (Servidor 03).

O *específico* se refere a dois princípios: o maior apelo e expressividade do nome *ouvidoria* junto ao cidadão, por esse termo ser mais conhecido e mais difundido

também pelos outros órgãos públicos, o que atenderia a expectativa da sociedade de que a instituição possuísse um canal para ouvi-la; e pela dimensão política que a ouvidoria possui, que pode resultar na sugestão de abertura de sindicâncias e em desdobrar alguns trabalhos dentro da Comissão de Ética, o que seria uma tarefa mais custosa, e geraria conflitos e dilemas de interesses se fosse feito pelo sistema administrativo da Casa. Portanto, a instituição da ouvidoria interessa aos servidores para chamar mais a atenção da população, conseguindo mais credibilidade para a ALMG, e para atuar na dimensão do jogo político, que é algo mais complexo para os funcionários de carreira atuar.

Quando você pensa a perspectiva do cidadão (...) a ideia de ouvidoria é mais forte do que um fale. Por mais que a gente saiba internamente que isso aqui [o Fale com a Assembleia] tem uma dimensão maior, mas o apelo para o cidadão de um órgão que mantenha uma ouvidoria, e até porque esse é um nome mais usado pelos outros órgãos. (...) então pro cidadão isso funciona melhor em termos de percepção da abertura da instituição para ouvi-lo, do que você falar que você tem um sistema igual esse aqui. (...) e o outro é o aspecto político também, na medida que existem determinadas questões que mesmo com toda essa estrutura de atendimento aqui, ela não dá conta, principalmente, dos desdobramentos que isso precise ou possa ter em termos de abertura de processo, de sindicância, ou qualquer coisa, porque aí já entra na área política. Então pro cidadão e pra nós a ouvidoria tem um papel específico, que é o dela, que diz respeito a atuação dos deputados, por também permitir esse encaminhamento dessas questões por canais políticos, que está fugindo da nossa alçada aqui (Servidor 02).

Existir a ouvidoria é um avanço, estar aí é melhor do que não estar. Então, ela está presente, ela é um canal possível. No caso da Assembleia de Minas, como existem outros canais que competem com a ouvidoria, ela não é imprescindível, justamente pela existência de outros canais, principalmente pela existência na Assembleia do Centro de Atendimento ao Cidadão, que tem mais visibilidade, pelo próprio mecanismo da transparência (...). Acabar, extinguir a ouvidoria? Não creio que seria politicamente adequado. Administrativamente poderia, pode extinguir, você mantendo os canais de comunicação, você pode extinguir isso daí. Mas politicamente, eu não recomendaria porque a notícia que escorreria olha é a de que estamos fechando mais um canal de acesso, o poder está se fechando, o poder deixou de ser transparente. Mesmo sabendo que a atividade é muito pequena (Servidor 03).

Nesse aspecto, é possível entender o porquê da descrição das atividades da ouvidoria possuir um caráter mais amplo no site da Assembleia mineira, se comparado com o expresso no Regimento Interno. Seria uma forma de chamar atenção dos cidadãos e permitir que manifestações para além da crítica e denúncia sobre os deputados sejam recebidas por esse canal. Assim, a ouvidoria da ALMG possui a finalidade de potencializar a interconexão com o cidadão, recebendo mais manifestações no total, sem que ele fique procurando no site para onde deveria mandar

a sua demanda. Simplifica a ação do cidadão, uma vez que o termo ouvidoria é mais notório do que um *Fale*.

Além disso, ocorreram menções de que a criação da ouvidoria legislativa está integrada a uma espécie de cultura política brasileira, que é a criação de órgãos políticos que, além de possibilitar a transmissão de uma ideia de mudança para a população, permite a criação de postos de trabalho, que permitem a distribuição de cargos.

Nós temos coisa que é absolutamente normal em qualquer parlamento. Você tem que distribuir cargos, você tem comissões, você tem lideranças, e se você cria uma ouvidoria, essa ouvidoria vem acompanhada pelo menos de um cargo de assessoramento específico, de recrutamento amplo, que o deputado pode nomear quem ele quiser. Então essa é uma característica da administração brasileira, de distribuição de cargos (Servidor 03).

O Brasil tem essa mania, cria-se primeiro, porque é bom criar órgãos, porque se você cria órgãos, você cria cargos, se você cria cargos, você cria indicações (Ouvidor-Deputado 03).

Pelo fato da ouvidoria ter sido implementada na ALMG como forma de subsidiar o pressuposto do decoro parlamentar, pressupõe-se que conceitualmente a função da ouvidoria passa a ser reconhecida circunscrita ao controle e monitoramento das ações dentro da Casa. Foi possível perceber alguns entendimentos nesse sentido. Um servidor, ao analisar as outras ouvidorias públicas que compõem a Rede Ouvir, proferiu a seguinte frase: “porque lá, nos demais órgãos, ou ela [ouvidoria] é o todo, e atende tudo isso que a gente faz aqui, ou só é ouvidoria mesmo, e não faz as outras coisas que a gente faz aqui na Assembleia”. Compreendemos que o entrevistado, ao utilizar a expressão “ou é só ouvidoria mesmo”, demonstra a compreensão que a ouvidoria atua de maneira focada na ideia somente de controle das ações dos agentes públicos, o que não deixa de ser algo limitado. Além disso, deve-se atentar que o ato de ouvir o cidadão é uma premissa da ouvidoria, e não o seu objetivo final, ou seja o ato comunicativo só se completa quando a ouvidoria reage, providencia soluções e responde o cidadão (IASBECK, 2010, p.20). A literatura aponta que ouvidoria deve ser pensada para auxiliar na proposição de mudanças incrementais, com pareceres sobre medidas a serem tomadas para que certas mensagens que chegaram até ela, muitas delas decorrentes de erros e falhas do poder público, não sejam reincidentes.

Durante a pesquisa foi possível traçar o panorama das principais críticas feitas para a ouvidoria legislativa de Minas Gerais. Os conteúdos delas direcionam basicamente para o aspecto da sua baixa publicidade, ou melhor, visibilidade, e a sua

infraestrutura de trabalho, por ser considerada como enxuta, com reduzido quadro de pessoal diretamente envolvido. Essas críticas são feitas pelos ouvidores da Casa, enquanto os servidores, ao enxergar os canais de inter-relação com a sociedade de maneira ampliada, em que a ouvidoria estaria simultaneamente integrada e de fora de tal sistema, compreendem que não é necessário realizar mudanças nessa estrutura¹⁴⁴.

Desde os primeiros anos de sua criação, nos foi relatado à estrutura deficitária da ouvidoria. Esse canal não funcionava na própria sede da ALMG, e sim, em um prédio anexo, em uma unidade próxima à rua onde o Poder Legislativo está localizado. Naquela época, havia apenas um funcionário de carreira da Casa, que fazia uma ponte junto à ouvidoria, e mais dois estagiários que rotineiramente “abrem os e-mails e as cartas, lêem os faxes e preparam seus ouvidos para ouvir as queixas, perguntas e sugestões dos cidadãos e entidades que procuram a Ouvidoria Parlamentar” (BOLETIM OUVIDORIA PARLAMENTAR - ALMG, 2005). Esse funcionário respondia pelo Centro de Atendimento ao Cidadão, e era confundido como um funcionário da própria ouvidoria, tendo uma relação direta com o ouvidor por ainda não existir o *Sistema Fale com a Assembleia*.

Não havia estrutura nenhuma. Havia um funcionário deslocado da Assembleia para ficar no telefone, acompanhando e-mails. Ele era de carreira da Casa, funcionário mais antigo, que foi deslocado. Funcionava em estrutura que nem era no prédio da Assembleia, funcionava em um prédio ali anexa onde era o restaurante dos servidores, na rua perto da Assembleia ali. Funcionava ali numa salinha (Ouvidor Deputado 02).

Atualmente, não há uma estrutura específica para a ouvidoria na ALMG. A ouvidoria não possui uma sede própria, desvinculada da sede do parlamento. O responsável pelo atendimento presencial é o CAC, que possui um balcão no hall de entrada da ALMG, de fácil acesso e de alta visibilidade para os cidadãos. O telefone 0800, por exemplo, que aparece no site, também é desse Centro. Como a ouvidoria se insere dentro desse sistema de interação com o cidadão, a sua infraestrutura se integra a esse conjunto de canais institucionais. Desse modo, a sua estrutura própria e peculiar, acaba sendo o gabinete do ouvidor-deputado e seus respectivos funcionários de

¹⁴⁴ Uma crítica mencionada por um servidor sobre esse sistema comunicativo da ALMG, é o não conhecimento de certas manifestações, quando elas são direcionadas diretamente ao gabinete do ouvidor-deputado. Caso assessoria do parlamentar não informar sobre essas mensagens para os canais administrativos da ALMG, isso pode acabar fazendo com que haja perda de informações sobre o fluxo comunicativo, não sendo computado pela área técnica. Existem duas entradas para as demandas apresentadas dos cidadãos, o que pode tornar esse processo mais confuso.

recrutamento amplo, com a disposição de toda uma equipe de consultoria técnica quando necessário. De certa forma, a ouvidoria funciona junto ao Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC), seja no atendimento presencial, quanto nas outras formas de comunicação, como o digital, as ligações telefônicas, dentre outras. A divulgação física que se tem da ouvidoria é uma placa afixada na entrada do gabinete do ouvidor-deputado, o mesmo acontece com deputados que são presidentes ou vice-presidentes das Comissões legislativas.

A estrutura é o ouvidor e o seu assessor (...). O que acontece é o seguinte, a Assembleia provê aos deputados, a estrutura de assessoramento completa (...). Então se o ouvidor precisar de um assessoramento, ele demanda, demanda esse assessoramento a Consultoria da Assembleia, a Secretaria Geral da Mesa, a Diretoria de Processo Legislativo (...). Ele faz essa demanda, ele vai ter um assessoramento técnico de servidores extremamente competentes. **Não tem que montar uma estrutura pra ele.** (...) você não tem uma estrutura, uma sala especial, uma coisa especial para ele [ouvidor] (Servidor 03, grifos meus).

Se o cidadão chegar aqui, ele não tem lugar pra ir, porque o atendimento é feito no CAC. (...) pra que ter dois lugares pra fazer a mesma coisa, fisicamente? A mesma coisa acontece quando a demanda vem virtualmente, e hoje (...), acredito eu a maior parte vem virtualmente. (...) pelo virtualmente dá pra ver que ele não sabe pra onde ele tem que mandar a demanda dele, ele manda pra ouvidoria uma coisa que não precisaria ser de lá, e vice e versa. Então se a gente tem estruturas físicas que o cidadão possa dirigir de uma coisa que ele não sabe o que é o que, a gente teria um trabalho adicional de ter que ficar encaminhando pra lá e pra cá. Então, a defesa sempre foi: fisicamente, o cidadão tem que ter um lugar de acesso na Assembleia, que é o CAC, que está na entrada, um balcão. Aquilo que chega presencialmente o CAC recebe e atribui encaminhamento. Inclusive registra nesse mesmo Sistema as demandas que chegam presencialmente, pra que elas possam ser encaminhadas, aí sim, aqui dentro da Casa virtualmente para os demais canais. Então, por isso não tem uma estrutura física da ouvidoria para o cidadão se dirigir a ela. É o gabinete do deputado, o ouvidor, que dá esse respaldo, principalmente por meio dessa assessoria que ele tem lá pra interagir com essas equipes aqui (Servidor 02).

Pode-se dizer que a ouvidoria atualmente possui apenas um funcionário vinculado a ela. Esse funcionário é do tipo de recrutamento amplo, ou seja, é um cargo comissionado lotado em gabinete do deputado que é o ouvidor. Como já explicitado, esse funcionário elabora em conjunto com o ouvidor-deputado as respostas para as manifestações destinadas à ouvidoria, e pode participar das reuniões junto com os servidores encarregados dos outros canais de atendimento para a formalização de procedimentos de retorno ao cidadão, e a definição de prazos. Posteriormente, essa resposta é encaminhada para a gerência de comunicação, para que ela seja enviada ao cidadão. Pelo menos essa foi a prática nos últimos anos, com o objetivo de dar um viés

mais institucional e padronizado do retorno a população. Essa decisão de repassar ou não para a Gerência é do funcionário comissionado. Diante dessa situação mais “marginalizada” da ouvidoria, os ouvidores entrevistados criticam a sua infraestrutura de trabalho, reivindicando uma independência organizacional-estrutural junto a ela.

A porta da ouvidoria é o CAC [Centro de Atendimento ao Cidadão]. Ali na entrada da Assembleia. Eles até disseram que ia tirar aquele negócio de ouvidoria. É o CAC, não tem uma porta, um espaço físico escrito Ouvidoria. (...) tem que melhorar a infraestrutura. A ouvidoria da Assembleia tem que ter visibilidade. **A ouvidoria da Assembleia, ela está capenga.** Primeiro ela tem que estar instalada num local onde ela tenha visibilidade, para que os cidadãos possam chegar e comunicar com a ouvidoria, isso aí é fundamental (Ouvidor-Deputado 01, grifos meus).

Quanto à autonomia para o exercício de ouvidor, conceito essencial para o funcionamento do instituto, ocorreu diferentes compreensões entre os próprios ouvidores-deputados. Uns afirmaram ter possuído autonomia enquanto esteve ouvidor, compreendendo-a como a garantia de acessar e transitar nos órgãos legislativos, e junto aos outros deputados, para tratar sobre temas da ouvidoria. Outros compreendiam a autonomia de forma mais ampliada, integrada a aspectos conjunturais e políticos, se pensada a relação entre as ações propostas pela ouvidoria e as ações que foram concluídas.

No Poder Legislativo há um componente que pode limitar que ações da ouvidoria cheguem ao resultado final pretendido: o corporativismo. A ouvidoria atua com base em sugestões de execuções sobre determinadas situações, o que faz com que, para que esses pareceres sejam levados adiante, se tenha a necessidade do aval de outros atores políticos próximos a ela. Enfim, a ouvidoria parlamentar se inter-relaciona com os outros dirigentes da Casa, que podem limitar ou não o seu campo de atuação.

Eu não tinha autonomia. Porque quando começava, vinha denúncia relacionada a um parlamentar, a Mesa da Assembleia, chegava e ‘isso não vai pra frente’. Se falava mal do governador, a Mesa: ‘retira isso’. Havia um complô. (...) alguns encaminhamentos, é deputado que utilizou de abuso financeiro, vinha denúncia, a gente encaminhava para a Comissão, a Comissão segurava, ‘isso não vai pra frente não’. Se tivesse uma denúncia mais brava contra o governador, segurava. Não do serviço público, mais pessoal, de assédio, ‘isso não vai pra frente’. Então tinha certo controle (...). Você mandava pra Mesa, a Mesa mandava engavetar, não abria processo de apuração. Questão corporativa, preservar o seu (Ouvidor-Deputado 02).

O corporativismo dos órgãos, quando você deputado, você elege vereador, a tendência é que os indivíduos acabem achando que ali é um clube. Então o espírito de corpo é muito grande. E a necessidade de se preservar ali, a coisa

mais difícil é você tirar pedido de licença para processar um deputado (Ouvidor-Deputado 03).

Entre os servidores da Casa, a ideia de autonomia da ouvidoria se ateve ao processo de elaboração de respostas e na análise sobre os rumos de ação a serem tomados, como a abertura de um inquérito ou não, dentre outras. Nessa perspectiva, os servidores consideram que a ouvidoria possui autonomia, pelo fato dessas matérias serem de sua iniciativa exclusiva, ou seja, cabe a esse instituto fazer o retorno ao cidadão da maneira que lhe convir, além de possuir o poder decisório sobre como tratar as demandas apresentadas. Essa resposta é justificada pela preocupação maior desses atores com o funcionamento do sistema administrativo de interação com os cidadãos, quanto a dar retorno e respeitar ao cumprimento dos prazos, principalmente. Todavia, outros indagam até que ponto independência funcional é realmente exercida dentro da ALMG, ou seja, que ela tem uma atuação muito marginal devido à existência de outros canais de interação, deixando o campo de atuação da ouvidoria a situações mais esporádicas e restritas; e pelo próprio perfil e atuação do titular dessa organização, no caso o ouvidor-deputado.

Com certeza ela tem autonomia. (...) Mesmo com um combinado de um padrão de respostas, quem está respondendo é a ouvidoria. Ela tem inclusive autonomia sim de avaliar as questões e fazer os encaminhamentos que achar que deve. A gente tenta só unificar o discurso, mesmo que seja falado pela ouvidoria, não destoe aquilo apresentado pela Assembleia em seus outros canais de comunicação (Servidor 02).

Tem [autonomia], o problema é exercer. Toda instituição ela depende do seu titular (...). Mesmo que eu dê toda a autonomia a um determinado titular, se ele não exercer, a instituição não vai funcionar. Então, na prática o que tem acontecido aqui na Assembleia, é o ouvidor que tem autonomia, não exerce essa autonomia. Talvez não tenha nem chegado tanta demanda específica também (Servidor 03).

Além de sede própria e a o número de funcionários envolvidos com a ouvidoria, outros dois itens para auferir a autonomia da ouvidoria foram questionados: orçamento próprio e automóvel exclusivo. De forma unânime a resposta pelos entrevistados foi sempre negativa. Como já fora exposto, quando a ouvidoria não tem um orçamento próprio, isso limita as suas ações, o que a torna dependente dos órgãos superiores a ela, o que possibilita que estes tenham influências em seus trabalhos. O mesmo acontece com não possuir automóvel exclusivo, o que evidencia a relação de dependência quando se tem a necessidade de verificar alguma situação no interior do estado, minimizando a

garantia da realização do seu trabalho. Até mesmo o fato de ter sede própria pode preservar a dignidade do cidadão que procurou a ouvidoria pessoalmente, ainda mais se envolve denúncias contra políticos, o que necessita a preocupação do sigilo, podendo dessa forma, os funcionários do CAC direcioná-lo para esse local específico da ouvidoria¹⁴⁵. Todos esses aspectos são desenhos que permitem uma maior independência funcional da ouvidoria, sem que ela sofra tanto com as pressões externas sobre o seu campo de atuação. Todavia, deve-se ressaltar que pensar nesses desenhos institucionais dentro do caso da Assembleia Mineira se torna algo mais complexo, devido a toda uma organização já consolidada e bastante atuante, e até mesmo pela atribuição funcional da ouvidoria.

Por fim, cabe salientar mais um aspecto controverso que diz respeito ao perfil do ouvidor. Um ex-ouvidor citou espontaneamente¹⁴⁶ que o mais apropriado seria que o ouvidor não fosse um deputado, mas sim um ouvidor-sociedade. O entrevistado também citou a necessidade de existir o Conselho para atuar de forma conjunta com a ouvidoria nas suas diretrizes, e até mesmo para decidir a substituição do ouvidor quando este não desempenhar o trabalho de forma devida. O argumento se refere à própria concepção de autonomia desse instituto, que permitiria que ele efetivasse mais o controle social, sendo menos influenciado por questões partidárias presentes dentro de um parlamento.

Por outro lado, alguns servidores são a favor de que o ouvidor seja um deputado, devido ao maior trâmite que ele possui junto aos outros deputados. Um ouvidor-deputado estaria em posição de igualdade de poder perante os demais parlamentares, o que possibilita que ele tenha mais acesso a eles, além de se ter o reconhecimento político nessa situação, ainda mais quando se tem a necessidade de propor a instalação de inquérito contra um “representante do povo”.

¹⁴⁵ Como é perceptível, a ouvidoria da ALMG também não possui um Conselho Consultivo, que como já fora discutido nos capítulos anteriores, tem a função de auxiliar a ouvidoria nas suas diretrizes de atuação, e de participar do processo de elaboração das suas regras, na definição do ouvidor, e de fiscalizar os seus trabalhos. Percebe-se a própria constituição de um Conselho propicia uma maior autonomia política para a ouvidoria. Porém, cabe indagar se no caso da Assembleia mineira seria necessário tal conselho se pensado nas suas atividades desempenhadas. Para que seja relevante a constituição de um Conselho Consultivo, provavelmente as atribuições formais da ouvidoria devem ser expandidas, para justificar tal finalidade.

¹⁴⁶ A pergunta sobre quem deveria ser ouvidor estava presente somente no roteiro de entrevista com os servidores da ALMG. Pois, imaginávamos que os deputados que ocuparam esse posto teriam mais incentivos de responder essa questão mantendo a situação atual. O que pode ter sido um engano, devido a um entrevistado ter criticado o próprio fato de o ouvidor ser um parlamentar, e outro ter criticado a própria existência de uma ouvidoria legislativa.

A ouvidoria condicionada ao parlamento, para fiscalizar, eu acho que deveria ter um Fórum representativo da sociedade que ele [ouvidor] pudesse ser substituído. Não precisa ser um deputado. Uma ouvidoria no âmbito do legislativo pode ser um cidadão, uma pessoa da sociedade, o deputado pode até compor o corpo da ouvidoria. Eu acho que seria mais legítimo, se não fosse à relação com a corporação, com a instituição. É uma pessoa independente, autônoma, ela teria mais autonomia e liberdade de ação. Um deputado ao encaminhar uma denúncia relativa ao próprio legislativo, de deputado, de ilegalidade... porque deputado quer preservar o interesse do deputado, independente do partido, porque a questão corporativa pesa. Ele pode ter até iniciativa, mas isso é embarreirado no primeiro espaço que chegar da Mesa ou da Comissão (Ouvidor-Deputado 02).

Eu acho que é uma vantagem [o ouvidor ser um parlamentar]. Se a gente considerasse a ouvidoria apenas como um canal de entrada, dessa interação, a gente não precisaria que o ouvidor fosse um deputado, até porque a gente já consegue hoje dar encaminhamento e conseguir as repostas pras questões que são apresentadas. Mas existe essa dimensão, que se o deputado não for o ouvidor, a gente tem mais dificuldade de ter acesso a ela, porque essa atuação é da dimensão política. Imagina uma estrutura de atendimento quem tem que dar encaminhamento pra coisas que envolvem deputados, sem ter um respaldo de um próprio deputado entre os pares, que responda por isso, que seja reconhecido por essa ponte das demandas que chegam e das questões que tem que ser avaliadas. Eu acho que nesse aspecto um ouvidor parlamentar, um político, um deputado é fundamental. Mantendo essa articulação para a ouvidoria não descolar do resto (Servidor 02).

O ouvidor ser um parlamentar decorre da ouvidoria ser considerada um órgão político e não administrativo dentro da ALMG, devendo ser ocupado por parlamentares, uma vez que esses órgãos possuem capacidade decisória. Todavia, o fenômeno do corporativismo poderia limitar a sua atuação. Caso o ouvidor for um servidor da Casa, a dificuldade se dá pela possibilidade de ocorrer represálias frente a ele ou de ser constrangido pelos parlamentares. Por fim, um ouvidor-sociedade, indicado por um conselho composto de magistrados e da sociedade civil potencializaria o controle externo. Todavia o desenho institucional da ouvidoria da ALMG, mais voltado para o controle do mau comportamento dos deputados, prescinde desse modelo.

Ficou evidenciado nessa pesquisa que há um conflito de interesses e de atribuições acerca do *espaço* da ouvidoria. Ao mesmo tempo em que o ouvidor deseja mudanças operacionais na ouvidoria, como forma de ter mais possibilidades de ações a ser desempenhadas por esse canal, o que poderia levar ao aumento do seu *capital político*, os servidores estão satisfeitos com o seu formato atual (manutenção do *status quo*), uma vez que enxergam a ouvidoria apenas como parte de um todo, cujo objetivo seria o de desenvolver mais essa interface política comunicacional com os outros parlamentares mineiros.

Por último, uma das críticas de um ex-ouvidor cabe não só à ouvidoria da Assembleia mineira, mas também às ouvidorias parlamentares, de forma geral. Essa crítica se refere ao papel da ouvidoria e até mesmo se haveria necessidade de instaurá-la. A crítica está relacionada com o conceito de *representação política*, em que todos os deputados essencialmente têm a função de ser o “ouvidor” da população, ou seja, de estar próximo dos cidadãos para ter conhecimento de suas reivindicações, e representá-las dentro da esfera político-administrativa, e na consecução de políticas públicas.

A Ouvidoria em Assembleia ela enfrenta um impasse muito grande. Na realidade, você tem em Minas 77 deputados, cada deputado é um ouvidor do povo. Se ele não ouve, a função dele deveria ser ouvir o povo (...). No caso da Assembleia se o deputado ele tem que ser o ouvidor da sua comunidade, e na medida em que ele foi eleito ele é ouvidor de toda a comunidade, não apenas daqueles que o elegeram. Ele é um representante do Estado. (...) aí você deparava com esse limite. Se a Assembleia funcionar, aí eu te pergunto qual o papel da ouvidoria da Assembleia? Se os deputados forem ouvir a comunidade, as comissões (...). Na Assembleia, o deputado é a própria voz do cidadão. Como você confronta com ele? (Ouvidor-Deputado 03).

Nessa última frase do entrevistado é perceptível a dificuldade de atuação da ouvidoria parlamentar, por causa do poder político adquirido pelo parlamentar, sendo ele titulado como um representante do povo. Nesse sentido, ficaria mais difícil a ouvidoria propor alguma medida contra ele, ou até mesmo alguma ação de correção de rota ou sugestão, ainda mais que essas medidas são dificultadas pelo corporativismo presente nesses espaços.

Além disso, o esvaziamento da ouvidoria e o fortalecimento de outros canais participativos, disponibilizados pela ALMG, estaria gerando uma “crise de identidade e de função” da ouvidoria dentro do Poder Legislativo.

Poderia ser um canal pra receber projeto, mas aí você já tem a Comissão Popular, que a função dela é essa. Vai em tudo que você falar, porque você já vai ter órgão na Assembleia que cuida daquilo. Pra denunciar deputado você tem a Comissão de Ética. A respeito do Estado, hoje você tem a Ouvidoria Geral do Estado, e em outros setores, na Polícia tem ouvidoria. Então assim, qual o papel da ouvidoria parlamentar? (Ouvidor-Deputado 03).

Nota-se que a ouvidoria pública é novamente associada com o aprimoramento dos serviços públicos, quando vinculada aos órgãos do executivo. Seria um instrumento de gestão que possibilitaria auxiliar a administração pública na tomada de decisões, a respeito de principais pontos críticos e as ações que devem ser tomadas. Entre alguns entrevistados a função das ouvidorias está mais associada à vertente modernizadora, do

que democrático popular, propostas por Lyra (2004). Portanto, novamente percebe-se que a ouvidoria parlamentar não é algo institucionalizado na esfera pública. Ainda se tem necessidade de se discutir o seu rol de atribuição, as suas finalidades, os seus desenhos, ainda mais se pensarmos que esse instituto no legislativo não possui uma relação direta com a execução das políticas públicas, e sim em atuar em desenvolvimento de uma relação mais próxima entre representante e representado.

Nesse caso, cabe indagar se a ouvidoria parlamentar realmente não possui necessidade de ser instaurada, uma vez que o acesso a um deputado pode ser algo extremamente difícil, além de existir parlamentares do tipo mais conservadores que não coadunam com uma relação mais horizontalizada com os cidadãos. Diferentemente, a ouvidoria possui como fim precípua a de ser um espaço aberto ao cidadão, atuando como um canal direto, e com uma periodicidade de atuação muito alta. Deve-se atentar também, que o conceito de representação política nas democracias contemporâneas se situa para além da representação formal, caracterizada pela autorização em eleições periódicas, mas também de compreender que representação envolve o ato de representar ideias, discursos, temas e experiências, que se caracterizam mais pela sua finalidade do exercício e na função de *advocacy*, e não somente baseada na neutralidade política enquadrada pelo elemento procedimental do voto (AVRITZER, 2007b).

Além disso, a ouvidoria parlamentar pode atuar como forma de elucidar mais claramente as relações de poder e suas formas de estruturação dentro dos poderes republicanos. Em outras palavras, como foi ressaltado durante as entrevistas, muitos cidadãos procuravam a ouvidoria da ALMG sem saber sequer a competência de um deputado estadual ou do Poder Legislativo. Assim, ao responder e dar atenção a essa demanda, a ouvidoria passa a desempenhar um papel educativo e de aprendizado político, além de simplificar o caminho a ser percorrido pelo demandante, ao explicar a estrutura burocrática e encaminhar a sua manifestação para o responsável pelas medidas a serem tomadas, e cobrar um posicionamento desses órgãos posteriormente, pela existência de uma figura central que é o ouvidor.

Por fim, salienta-se que a ouvidoria da ALMG não sofreu nenhuma mudança no seu desenho desde a sua inauguração em 2002, o que aconteceu foi um processo de melhor definição quanto ao seu foco de atribuição, principalmente com a instalação com o Sistema Fale em 2009. Nesse sentido, não foram realizadas mudanças institucionais que pudessem adequá-la às demandas sociais ou mesmo dar-lhe novas atribuições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em questão procurou fazer um debate acerca de um mecanismo participativo ainda pouco explorado dentro da Ciência Política, que é a ouvidoria pública, e mais especificamente as ouvidorias legislativas, tomando como foco o quadro analítico do desenho institucional. Buscou-se como metodologia de pesquisa, ir além das resoluções normativas das ouvidorias das Assembleias estaduais. Por isso a decisão de realizar um estudo de caso com a intenção de compreender e identificar os atores e os contextos políticos que estão intrínsecos a atuação desse instituto, e assim, acabam tendo capacidade de influência quanto ao seu papel e as suas formas de atuação.

Se as ouvidorias conseguirem cumprir o papel de canal de comunicação, como está escrito em suas resoluções formais, pressupõe-se que ela poderá ter capacidade de modificar as relações entre Estado e sociedade, tornando os laços mais próximos, além de poder atuar dentro de uma perspectiva de maior inclusão social, por democratizar o acesso do cidadão a administração pública. Quem procura a ouvidoria demonstra que quer tratar e manter o vínculo com a instituição, mesmo quando faz uma reclamação. O desejo é de estreitar o vínculo, e não o romper. A ouvidoria atua como um canal de comunicação quando, além de mediar conflitos, fortalece e restabelece o relacionamento, mantendo o vínculo entre a organização pública e o cidadão. Este vínculo é fundamental ao funcionamento dos instrumentos participativos, ao fomento da cultura de transparência e ao desenvolvimento do controle social.

Algumas características da estrutura e do funcionamento da ouvidoria auxiliam a analisar sua eficácia como canal de comunicação, sendo elas: a sua acessibilidade (conjunto de canais de comunicação que a compõem, facilidade de acesso e uso dos canais); a sua capacidade de resposta (existência, tempo e teor da resposta)¹⁴⁷; e a relação com os processos internos e o vínculo com o resultado do trabalho da Casa Legislativa.

Nos resultados esperados da ouvidoria pública como canal de comunicação está também os seus limites enquanto tal. Os limites são resumidos em uma tipologia analítica de *quatro riscos principais*, complementares entre si, baseado em uma

¹⁴⁷ A dificuldade de acesso a informações foi algo evidente durante esse processo de pesquisa. Além dos formulários comuns das ouvidorias, tentou-se o uso do e-mail, o contato telefônico, e a solicitação via LAI, e, em alguns casos a demanda não foi respondida. Por isso alguns quadrantes vazios presentes nesse estudo, o que significa dizer que esse “não dado” já um dado vital para entender o papel deficitário da ouvidoria pública para a transparência

metodologia de tipo ideal, que podem fazer com que a ouvidoria não chegue a se configurar como um canal de comunicação.

- 1) *A falsa acessibilidade.* Para ser um canal de comunicação, esse canal deve ser amplamente divulgado e estar acessível a todos os cidadãos. O acesso e o uso da informação são um direito em ambientes democráticos. A proliferação de iniciativas de criação de ouvidorias pelos órgãos legislativos precisa evitar o risco de limitar-se à abertura de modos de comunicação, e muitas vezes acabam privilegiando os canais digitais, para recebimento de manifestações dos cidadãos em seus *websites*. Além disso, a ideia de um espaço somente para recebimento, sem vínculo com a dimensão político-institucional e com a agenda política, pode reforçar as gramáticas políticas tradicionais, como práticas clientelistas e o exercício do paternalismo do Estado, em sentido oposto aquele pretendido para o desenvolvimento da democracia. Os meios digitais são importantes para facilitar e ampliar o acesso dos cidadãos à informação e à possibilidade de participação, acompanhado de uma tendência de expansão. Porém, não podem ser considerados via única, pois não conseguirão servir a seus propósitos nem como meio de comunicação, nem tampouco como fortalecimento do ambiente democrático.
- 2) *Comuniquei, está comunicado.* A ouvidoria precisa oferecer condições para que seja completo o processo de comunicação, ou seja, que o fluxo comunicativo termine onde ele iniciou, ou seja, no cidadão. Esse canal precisa oferecer, fundamentalmente, com urgência e eficácia, as respostas da organização para as questões demandadas. Ainda que essas respostas sejam dadas não somente pela ouvidoria, mas também pelos outros canais de comunicação da organização. Muitas vezes a resposta significa o retorno ao demandante e alguma ação necessária à organização pública, como a solução de um problema, ou o monitoramento da solicitação nos outros órgãos públicos.
- 3) *Faça o que eu falo, mas não faça o que eu faço.* A ouvidoria é um canal da instituição, e a instituição é demandada pelas questões que chegam via ouvidoria. O retorno ao cidadão não deve se limitar à resposta padrão, que algumas vezes se torna vaga, a exemplo de “obrigado pela sua mensagem, ela foi encaminhada ao setor responsável”. Importa não somente dar retorno a quem faz uso da ouvidoria, ou repetir discurso programado, mas também solucionar problemas que às vezes podem necessitar alguma intervenção na estrutura

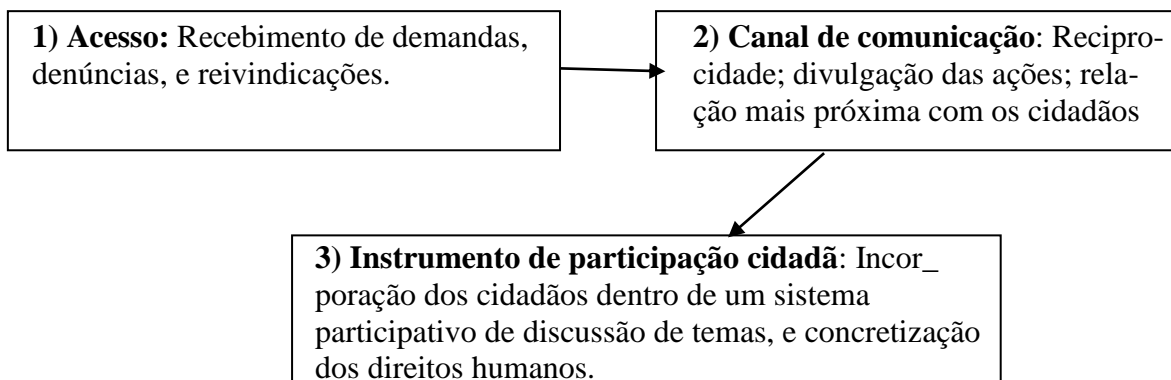
institucional ou no funcionamento da organização. Deve-se emitir pareceres com inovações ou mudanças estruturais. A ouvidoria deve ser um espaço para a concretização do olhar crítico.

- 4) *Ficar preso à imagem do espelho: desconexão da ouvidoria com a agenda política.* A análise das questões que chegam via ouvidoria deve ser feita em relação não só ao atendimento individual do serviço público, mas também em relação às políticas públicas de maneira mais universal. Essa análise e o desdobramento da análise devem ser apresentados ao cidadão, bem como as soluções definidas e as mudanças realizadas não só no funcionamento do serviço público, mas também das políticas públicas. A questão é pensar o problema individual, como integrado a toda uma estrutura política-econômica-social, e assim, ele possui essência coletiva. Seria a necessidade de integrar as ouvidorias no *policy cycle*, uma vez que se aquela demanda aconteceu, foi devido a uma deficiência da agenda pública. Por isso, não se deve imaginar esse canal somente para reparações pontuais.

A apresentação dos resultados e dos encaminhamentos feitos a partir das questões demandadas pela ouvidoria pode ser um indício de que as demandas são tratadas além da necessidade de resposta. Os resultados das atitudes e mudanças feitas a partir das demandas também fazem parte da resposta necessária ao cidadão. É preciso saber até que ponto a participação do cidadão via ouvidoria pode representar participação efetiva no monitoramento dos processos legislativos e na proposição, discussão e estruturação de políticas públicas, já que se pelos próprios atos normativos, a ouvidoria seria um espaço criado para o cidadão interagir com as políticas públicas, com vistas a uma maior participação e conhecimento da atuação do Poder Legislativo.

De maneira sucinta, o desenvolvimento de uma ouvidoria parlamentar aconteceria em três fases evolutivas: *acesso*; *canal de comunicação*; e *instrumento de participação cidadã*. (Figura 04).

Figura 04 – Cenário evolutivo de uma Ouvidoria Parlamentar



Fonte: Elaboração própria

Atualmente, o “*ombudsman parlamentar*” está inserido de forma preponderante dentro desta primeira fase do *acesso*, limitando a ouvidoria a ser um espaço para o recebimento de reivindicação, e sugestões dos cidadãos comuns, ampliando os espaços que ele dispõe para apresentar suas demandas, mas não constitui como um canal de comunicação ou mesmo de participação. Esse fato pode ser ressaltado pela fraca divulgação que feita da ouvidoria nos respectivos sites das Assembleias, com poucas informações veiculadas sobre o que é esse instituto, e suas ações desempenhadas. São “subinformações”, ou seja, informações pouco relevantes para o processo político de participação dos cidadãos.

No plano conceitual a ouvidoria deveria desempenhar uma comunicação mútua entre o Estado e a sociedade (reciprocidade), com uma colaboração informativa entre essas esferas. Porém, ela apenas exerce um padrão de contribuição perante o aparato estatal, ao informar a respeito de suas demandas e sugestões, tendo uma relação basicamente unilateral. Além disso, acrescido a uma essência de controle dos trabalhos do parlamento, principalmente, decorrente da má conduta dos deputados, a ouvidoria legislativa acaba tendo negligenciada a sua faculdade de propor recomendações organizacionais sob a instituição política, que por meio do desenvolvimento do olhar crítico, e com o subsídio das solicitações recebidas, poderia desenvolver mudanças ou inovações institucionais, e até mesmo ampliar as formas de participação que o Poder Legislativo proporciona. Assim, a possibilidade de propor algumas medidas não é percebida como uma das atividades vinculantes a ouvidoria parlamentar.

No estudo de caso realizado, ficou constatado que a motivação para a criação da ouvidoria se deu mais pelo fato de passar uma imagem de maior credibilidade perante a sociedade, e menos pela materialidade de suas ações em si. A criação da ouvidoria da

ALMG, que é um órgão essencialmente político, foi uma forma encontrada para lidar diretamente com os outros deputados estaduais acerca de denúncias e reclamações sobre eles, mas principalmente, se deu por questões simbólicas, uma vez que o nome *ouvidoria* possui maior força perante os cidadãos, transmitindo a ideia que a instituição está abrindo mais vias de interação para a sociedade, e que mesmo com uma baixa relevância para as atividades desempenhadas pela Assembleia, a sua destituição é algo muito improvável, devido aos custos para imagem pública que isso poderia resultar. Provavelmente, a motivação para a criação dessas ouvidorias em outras Assembleias legislativas também deve ter sido resultante de um ideário de participação mais esvaziado, dentro de um movimento que clama por um maior envolvimento político por parte da sociedade, mas esse envolvimento acontece de maneira menos politizada, no que se refere à democratização e as rupturas das relações de poder.

Além disso, deve-se atentar para os entraves que cercam a ouvidoria legislativa, cujo objetivo de atuação é pouco evidente e com baixa clareza dentro do parlamento, se comparada com as “ouvidorias executivas”, que mesmo com uma concepção mais limitada, são associadas a ferramentas de avaliação e inteligência para a gestão pública, com o objetivo da melhoria dos serviços públicos. Além disso, no Legislativo há a presença do fenômeno do corporativismo, o que limita ainda mais a sua atuação. Tais aspectos demonstram que a ouvidoria legislativa é algo ainda pouco institucionalizado na esfera política.

Algumas variáveis qualitativas podem ser desenvolvidas para aumentar o potencial democrático das ouvidorias legislativas. Primeiramente, pensando na ouvidoria da ALMG, seria extremamente relevante que ela pudesse convocar audiências públicas _ ainda mais que ela é considerada como um órgão político _ como forma de discutir as manifestações recebidas. Pois, as audiências são bem avaliadas pelos deputados como um mecanismo para o recebimento dos *inputs* dos cidadãos para dentro do Poder Legislativo, e assim, a ouvidoria em atuação articulada com essa prática participativa, poderia propiciar dois vieses: 1) melhoria da credibilidade da ouvidoria pública como canal participativo da sociedade perante os deputados, ganhando mais respaldo entre eles, e influenciando os trabalhos legislativos; 2) articulação mais próxima com os cidadãos que acionariam tal instituto, e também com a própria sociedade civil, como uma instância para debater as questões presentes dentro da ouvidoria, propiciando um espaço discursivo para que os temas iniciados dentro da ouvidoria projetassem para outras arenas do parlamento. Desse modo, poderia se pensar

em formatos de operacionalização que articulassem esses dois polos, deixando-os de serem distintos, passando a ser complementares.

Outra variável se baseia na formalização de uma maior autonomia para o ouvidor, e também de sua integração aos outros mecanismos de participação política existentes dentro da ALMG, ampliando o seu espectro de atuação para além do denunciamento e do encaminhamento das manifestações. A ouvidoria, bem como o próprio Sistema Fale, passaria a atuar de forma integrada com os eventos institucionais (Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos), além da Consulta Pública e dos Ciclos de Debates. Essa integração poderia aperfeiçoar em dois pontos: na elaboração dos temas a serem discutidos, tomando como base aqueles que aparecem com alta incidência nesse canal, ou então aqueles que mesmos minoritários, seriam mais graves e urgentes para se discutir na formulação de uma agenda política; e na seleção dos participantes, convidando aqueles que vivenciaram alguma situação de âmbito público, e que por isso acionaram a ouvidoria ou o próprio canal do Fale, para participar desses eventos de discussão e proposição legislativa, a respeito de uma temática correlacionada a sua manifestação.

Ao pensar esse canal como um subsídio para a seleção dos participantes, sua importância resulta na ampliação do horizonte político da Assembleia mineira, impulsionando a inclusão social de pessoas que anteriormente estariam de fora da discussão política e do processo de tomada de decisão. Além disso, estaria incentivando a participação dos ditos *cidadãos comuns*, que seriam aqueles não vinculados a organizações da sociedade civil. A não inclusão desse tipo de cidadão pode prejudicar a construção dos espaços deliberativos na Assembleia. Pois, ao se concentrar as práticas participativas para aqueles mobilizados, com maior predisposição participativa e envolvimento com o tema a ser debatido, isso gerou a repetição dessas entidades civis em diferentes eventos institucionais, e por já estarem familiarizadas com as regras do jogo, tal fato contribui para fortalecimento de sua atuação dentro de um formato de ação utilizado por grupos de interesse, com fortalecimento do *lobby* nas sessões de votação, como ficou evidenciado em alguns estudos¹⁴⁸.

A mobilização dos cidadãos comuns nesses espaços discursivos desempenharia a dita *deliberação fria* em que se teria maior neutralidade e imparcialidade na troca argumentativa, com menor predisposição em perseguir o seu interesse prévio, e mais

¹⁴⁸ Para saber mais ver: Mendonça & Cunha, 2012; 2014a.

aptas a ouvir os pontos divergentes na construção dos consensos, sejam eles parciais ou não. Além disso, o convite a aqueles cidadãos que acionaram a ouvidoria, ou o próprio Sistema Fale, para participar dos eventos institucionais, propiciaria a inclusão de novas vozes nessas arenas, além de novos discursos para além do racional e mais técnico, discursos esses que poderia estar mais presentes dentro das organizações civis, contemplando assim, os testemunhos, a contação de estórias, os discursos emotivos, que são importantes para apreender o tema a ser trabalhado, com informações mais completas para se chegar a acordos ou para a elaboração de uma agenda política. Além disso, o fluxo de informação presente da ouvidoria não finalizaria com o retorno ao cidadão, ou até mesmo o envio do protocolo de acompanhamento, mas também de envolvê-lo para a discussão pública, e conseqüentemente para a construção coletiva para as soluções dos problemas elencados, e subsidiar com sugestões legislativas e na proposição de temas sobre futuros eventos que envolvem práticas participativas.

Mesmo que esses atores que procuraram a ouvidoria não pudessem estar envolvidos presencialmente nessas práticas participativas, a preocupação com que os seus discursos estejam presentes nessa arena, e que nela fosse contemplado o processo de responsividade (*accountability* discursiva), poderia resultar em ganhos democráticos de inclusão social, e de incorporação de novas vozes no processo político. Ter-se-ia um mapeamento discursivo, com choques e disputas entre eles, o que retira o foco da participação em indivíduos e grupos sociais.

Portanto, a ouvidoria parlamentar, e o próprio *Sistema Fale* no caso da ALMG, podem ser pensados como o marco inicial, precedida por outras instâncias de participação e de capacidade deliberativa, para o desenvolvimento e estabilização das preferências da sociedade, para que essas predileções se tornam mais claras, sólidas e com maior razoabilidade, integrando-a em um sistema participativo mais amplo. Nesse formato, a ouvidoria desempenharia um papel de instrumento de participação cidadã.

Por meio dessa pesquisa, foi possível identificar algumas deficiências presentes nos estudos desenvolvidos acerca das ouvidorias públicas no Brasil. A primeira delas diz respeito ao processo de escolha do ouvidor quando se opera a lista tríplice, com a indicação de nomes efetuada pelas entidades da sociedade civil. O problema é a não existência de pesquisas que procurem compreender como se dá a dinâmica deliberativa, bem como as trocas argumentativas envolvidas nesse processo para que se tenha a definição desses três nomes, ou seja, como se deu o processo preliminar até a constituição da lista por meio do voto; e por fim, como se dá definição das organizações

civis que se fazem presentes no Conselho Consultivo. Por meio de estudos dessa natureza, poderia ficar mais evidente a heterogeneidade de projetos políticos existentes dentro da própria sociedade civil, e do próprio Estado em diferentes contextos políticos, demonstrando que a relação entre o Estado e a sociedade não é estável, e sim marcadas por multiplicidades de conflitos, de vontade política, e de construções de ideias e projetos de acordo com determinadas situações históricas, não as considerando como esferas estáticas e unitárias.

A segunda deficiência se refere a não análise sistemática de como se opera o papel da mediação de conflitos que pode ser desempenhado pelo ouvidor. Em quais espaços esses diálogos acontecem, como se dá o debate nesses espaços, quais atores são importantes na hora de se definir se ocorrerá ou não a mediação de conflitos, bem como na definição das “regras do jogo”. Esses são pontos que poderiam ser explorados em futuras pesquisas.

Além disso, fica como sugestão de futuras agendas de pesquisa a de utilizar a metodologia comparativa, ao escolher duas ou mais ouvidorias legislativas que possuem diferentes desenhos institucionais, principalmente quanto ao perfil e o processo de escolha do ouvidor, e a própria competência da ouvidoria. Nesse sentido, poderão também ser utilizadas entrevistas individuais em profundidade com os atores que interagem com esse instituto, procurando mapear os conflitos existentes, e pensar quais variáveis e desenhos institucionais afetam o seu trabalho. Além disso, poderia ser realizada uma análise sobre a ouvidoria da Câmara Federal quanto ao seu papel de incentivadora na disseminação das ouvidorias dentro do Poder Legislativo, e os processos de divergências e convergências encontrados nesse processo, que como vimos pode aparecer justificada pelo conceito de *representação política* exercido pelos deputados.

De todo modo, a ampliação do espectro da ouvidoria parlamentar para além do *acesso* auxiliaria na aproximação entre representantes e representados, o que poderia gerar governos mais responsivos, aperfeiçoando a representação política e consequentemente fortalecendo o processo democrático. Essa instância poderia desempenhar de forma mais efetiva o pressuposto da *accountability* social, ao envolver mais os cidadãos que acionaram esse instituto dentro do processo político, exemplificando todo o fluxo comunicativo e a cadeia decisória, além de ampliar o processo decisório e a sua função educativa. Nesse sentido, a racionalidade preponderante não seria a instrumental, mas sim a comunicativa-dialógica, e o cidadão

não seria transfigurado para a posição de cliente, mas inserido dentro de pressupostos republicanos de soberania popular.

Todavia, para isso um percurso teórico-prático de solidificação e de adesão democrática é algo ainda necessário no Brasil. Nesse processo, a democracia possuiria uma carga valorativa, não se referindo a determinados métodos formais constitutivos, passando a atingir o cotidiano dos cidadãos. E nesse ponto que a ouvidoria se insere: a de pensar esse mecanismo para além de uma repartição burocrática que clame por pressupostos participativos, mas que ela se desenvolva em ações práticas vinculadas a um modelo democrático que procure ampliar o campo político, com a exposição publicizada das diferenças e dos conflitos existentes, e da defesa dos direitos individuais e coletivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEDIN, Najmul. What Should Be the Primary Focus of the Ombudsman Institution? Protecting Human Rights and Redressing Public Grievances versus Fighting Corruption: Emphasis on South Asia and the Commonwealth Caribbean. In: REIF, Linda C (edited). *The International Ombudsman Yearbook*. Leiden/Boston, volume 8, p.150-161, 2004.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. *Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula*. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº2, p. 325-357, 2014.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.23-83, 2001.

ANASTASIA, Fátima. Desenvolvimento Institucional e representação democrática na ALMG. In: OLIVEIRA, Myriam C. de (org.). *A Assembleia Legislativa e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, p.47-54, 2009.

ANDRADE, Jânio. A de. *Democracia e Controle social: o caso da ouvidoria no Tribunal de Contas do Estado da Bahia (2006-2009)*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania). Universidade Católica do Salvador: Salvador, 2009.

ANGÉLICO, Fabiano. Panorama global e transparência. In: JUNQUEIRA, Luciano A. P.; DIAS, Sylmara L. F. G.; WANDERLEY, Mariângela B.; MENDONÇA, P. (orgs.) *Gestão Social Mobilizações e Conexões*. São Paulo: LCTE Editora, Série Coleção ENAPEGS, vol. 06, p. 195-201, 2013.

ANTERO, Samuel A. Evaluating the Participatory Potential of the Brazilian Active Model in the Federal Executive Branch: an implementation perspective. Research Proposal. PHD in Government: University of Canberra, 2014, 28p.

ANTUNES, Chussy K. S.; FREITAS, Nancy M. de B.; FILHO, José F. R. Ouvidoria: inter-relação entre controle social e controle interno. Anais do I Seminário da UFPE de Ciências Contábeis, Recife, 2007.

ANTUNES, Chussy K. S. A ouvidoria em sua bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, Recife, vol. 1, nº 1, fevereiro, p. 144-180, 2010.

ASSIS, Luiz F. Educando para a cidadania: a experiência da escola do legislativo. *Educação e Sociedade*, n.º59, 1997.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: MITRE, Antônio F (org.). *Ensaio de Teoria de Filosofia Política: Homenagem ao Prof. Carlos Eduardo Baesse de Souza*. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política (DCP) – UFMG, p. 140-178, 1994.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Revista Lua Nova*, nº 49, p. 25-47, 2000a.

AVRITZER, Leonardo. O conflito entre a Sociedade Civil e a Sociedade Política no Brasil pós-autoritário. In: ROSENN, Keith; DOWNES, Richard (orgs.). *Corrupção e Reforma Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 167-193, 2000b.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press. Princeton and Oxford, 2002, 202 p.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: MELO, Carlos R.; SÁEZ, Manuel A. *A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 405-422, 2007a.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Revista Dados*, vol. 50, nº 03, p. 443-464, 2007b.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº1, junho, p. 43-64 2008.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press, 2009, 205 p.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, p. 383-398, 2012.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de L. Democracia, participação e instituições híbridas. *Revista Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte, Número Especial, 2005.

BABBIE, Earl. *The practice of social research*. 4º Ed: Belmont, Wadsworth, 1986.

BARBER, Benjamin R. *Strong Democracy: participatory politics for new age*. University of California Press, Berkeley, 1984.

BAESSO, Robson de S. Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança. Anais do XXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *1º Encontro Nacional de Ouvidorias Parlamentares*. Seminário da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Brasília, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cartilha Ouvidoria da Câmara dos Deputados – Ouvidoria Parlamentar: O que é? Para que serve? Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Edições Câmara. Brasília, 2010, 46 p.

CAMPOS, Ana. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. p.30-50, 1990.

CARDOSO, Antônio. S. R. Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança. *Textos para Discussão*. IPEA, nº 1480, Brasília, 2010.

CARDOSO, Antônio S. R. Ouvidoria Pública e Democracia. In: CARDOSO, Antônio. S. R.; LYRA, Rubens. P (orgs.). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, p.83-102, 2012.

CARDOSO, Antônio. S. R.; NETO, Fernando C. L.; ALCANTARA, Elton. L. da C. Ouvidoria Pública e Governança Democrática. *Boletim de Análise Político-Institucional*, nº 03. IPEA, p. 51-60, 2013.

CARVALHO, José M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Editora: Civilização Brasileira, 8ª edição, 2006.

COLLIER, David; MAHON, James. J. Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, vol.87, nº4, p. 845-855, 1993.

COMPARATO, Bruno. K. As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo (USP), 2005, 262 p.

COMPARATO, Bruno. K. As ouvidorias públicas como instrumento de democracia participativa: o exemplo das ouvidorias da polícia. In: 8º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2012, Gramado.

CONSTENLA, CARLOS R. Del Tribuno da Plebe al Defensor del Pueblo latinoamericano. In: LYRA, Rubens P. (org.). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania*. João Pessoa. Editora Universitaria da UFPB, p.37-56, 2011.

CONSTENLA, CARLOS R. La ignorancia del señor Jourdain (En torno a la identidad del Defensor del pueblo y de la democracia participativa). In: CONSTELA, Carlos R.; LYRA, Rubens P. (orgs.). *Defensorías del Pueblo y Ouvidorias em Iberoamérica: nuevos conceptos y perspectivas*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p.45-66, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico das Ouvidorias do Poder Executivo Federal. In: BORGES, Doriam (org.) Brasília, 2012, 33 p.

CORNWALL, Andrea; Coelho, VERA. S. Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas. In: CORNWALL, Andrea; Coelho, Vera. S. (orgs.). *Spaces for Change?* London: Zed Books, p. 1-29, 2007.

CORTES, Soraya V. As diferentes Instituições Participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto R. C (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento: IPEA, vol. 7, Brasília, p. 137-150, 2011.

COSTA, Frederico L. da. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 32, nº 01, p.163-170, 1998.

COSTA, Adriano B.; REINACH, Sofia. É possível traduzir a atuação do *Ombudsmannen (ombudsman)* como *Accountability*? As diferenças e semelhanças entre instituições brasileiras e suecas. Anais do Encontro de Administração Pública e Governo. ANPAD. Salvador, 2012.

CUNHA, Luciana. G. S. Ouvidoria: mecanismo de controle democrático. *Grupo de Trabalho Política e Economia*. Anais do 24º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2000.

CUNHA, Eleonora. S. M., *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2009.

CUNHA, Eleonora. S. M. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, Eleonora. S. M.; THEODORO, Hildelano. D (orgs.). *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte. Editora D'Plácido, p.19-40, 2014.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo. Ed: Paz e Terra, p. 279-302, 2002.

DAGNINO, Evelina. Construção Democrática, neoliberalismo e participação. *Revista Política e Sociedade*, nº 05, p. 139-164, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo. Editora: Paz e Terra, p. 13-92, 2006.

DOIMO, Ana M. *A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política pós-70*. Editora ANPOCS, Relume Dumará, 1995.

DRYZEK, John. S. *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, J. S. Legitimidade e economia na democracia brasileira. In: COELHO, Vera. S.; NOBRE, Marcus (orgs). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. Editora 34: São Paulo – CEBRAP, p. 41-62, 2004.

FARIA, Maria A. de; DULCI, Otávio S. *Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo Mineiro*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2005.

FARIA, Cláudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Entre o legal e o real: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? In:

AVRTIZER, Leonardo. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortes, 2010, p.57-92.

FARIA, Cristiano F. S. de. O Parlamento Aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração de leis. *Centro de Documentação e Informação*: Edições Câmara dos Deputados, Brasília, 2012, 321 p.

FORTES, Ninon de M. O papel das ouvidorias públicas de saúde como ferramenta do controle social e da gestão do SUS. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Belo Horizonte, 2008, 110 p.

FUNG, Archon. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*: volume 11, Number 3, p. 338-367, 2003.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. Special Issue, December 2006a, p. 66-75.

FUNG, Archon. Democracy and the Policy Process. In: *Oxford Handbook of Public Policy*. Ed. Rein, M.; Godin; R. E. New York University Press, p. 669-685, 2006b.

FUNG, Archon. Reinventing Democracy in Latin America. *Perspectives on Politics*, vol. 9, nº 4, p. 857-871, 2011.

FUKS, Mario; FIALHO, Fabrício M. Mudança Institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, n.º1, p.82-106, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: Accountability e política da publicidade. *Revista Lua Nova*, nº 84, p. 65-94, 2011.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, G. (orgs.) *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petropolis: Editora Vozes, 7ª Edição, p. 64-89, 2000.

GERRING, J. The Case Study: What it is and what it does. In: *The Oxford Handbook of comparative politics*. Oxford University Press; p.90-122, 2007.

GIL, Antonio C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Ed. Atlas, 1987

GOODIN, Robert E. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GOMES, Manoel E. A. C. e. A instituição do Ombudsman no ordenamento jurídico. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 16, p. 98-115, 1988.

GOMES, Manoel E. A. C. e. O regime jurídico das Ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estrutura - funcional. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000, 400 p.

GOMES, Manoel. E. A. C. e. Dos mecanismos de controle a equidade social. Anais do *II Seminário de Ouvidores e ouvidorias*. Instituto Pró Cidadania, maio de 2006.

GOMES, Manoel E. A. C. e. A instituição do ombudsman no contexto jurídico e político brasileiro. In: LYRA, Rubens P. (org.). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p. 81-100, 2011.

GOMES, Manoel. E. A. C. e. El origen del instituto: el ombudsman como guardián de la legalidad. In: CONSTELA, Carlos R.; LYRA, Rubens P. (orgs). *Defensorías del Pueblo y Ouvidorías em Iberoamérica: nuevos conceptos y perspectivas*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p. 109-140, 2012.

HABERMAS, Jurgen. *Três Modelos Normativos de Democracia*. Revista Lua Nova, nº 36, p. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HILLER, Jeffrey D. The State of Participatory Democratic Theory. Paper presented at 66th annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 2008.

IASBECK, Luiz C. A. Ouvidoria é comunicação. *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, vol. 7, nº. 12, p. 14-24, 2010.

LOBRANO, Giovanni. Del Tribuno de la Plebe al Defensor del Pueblo: regreso al futuro. In: CONSTELA, Carlos R.; LYRA, Rubens P. (orgs). *Defensorías del Pueblo y Ouvidorías em Iberoamérica: nuevos conceptos y perspectivas*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p.67-108, 2012.

LYRA, Rubens P. *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa, Ed. UFPB, 2004, 172 p.

LYRA, Rubens. P. A democracia participativa na gestão pública brasileira. Revista *Juris Rationis* (UnP), v. 1, p. 107-142, 2005.

LYRA, Rubens. P. Ouvidor: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira. In: LYRA, Rubens. P. (org.). *Participação, democracia e segurança pública a experiência brasileira*. João Pessoa: Editora UFPB, p. 65-96, 2008.

LYRA, Rubens P. A ouvidoria no contexto da democracia participativa. *Seminário Temático*. Anais do 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2011a.

LYRA. Rubens P. Maquiavel: precursor da democracia moderna e da participação popular. In: LYRA, Rubens P. (org.). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p.17-36, 2011b.

LYRA, Rubens P. A ouvidoria pública brasileira e a questão da autonomia. *Revista Prim@ Facie*, v. 15, p. 9-23, 2011c.

LYRA, Rubens P. Ministério Público e Ouvidorias: análise comparativa. In: LYRA, Rubens P. (org.). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p. 227-260, 2011d.

LYRA, Rubens P. (org.). *A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 2014, 350 p.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAIA, Rousiley C. M. O papel democrático da sociedade civil em questão. *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 81, p. 147-174, 2010.

MARIO, Camila G. de. Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil. Dissertação de Mestrado em Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006, 142 p.

MARIO, Camila G. de (org.). *Ouvidorias Públicas em Debate: possibilidades e desafios*. Jundiaí: Editora Paco Editorial, 2011, 152 p.

MARQUES, Francisco P. J. A. Participação Política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. *Revista Ciências Sociais – Unisinos*, p.140-151, 2010.

MENDONÇA, Ricardo F.; CUNHA, Eleonora S. M. Relatório de Aprimoramento de Eventos da ALMG. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

MENDONÇA, Ricardo F.; CUNHA, Eleonora S. M. Can the claim to foster the broad participation hinder deliberation? *Critical Policy Studies*, vol. 8, nº 1, p.78-100, 2014a.

MENDONÇA, Ricardo F.; CUNHA, Eleonora S. M. A participação cidadã na Assembleia Legislativa de Minas Gerais: o potencial para um sistema integrado. In: CUNHA, Eleonora. S. M.; THEODORO, Hildelano. D (orgs.). *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte. Editora D'Plácido, p.141-153, 2014b.

MIGUEL, Luiz F. *Democracia e Representação: territórios em disputa*. São Paulo, Editora Unesp, 2013.

MILTRAITH, Lester W. *Political Participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand Mc. Nally & Company, 1965.

MOREIRA, Eliane C. *De eleitor para deputado: “Eu confio em você como você confia no meu voto”*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Escola do Legislativo. Relatório do NEPEL, 2007.

MOUFFE, C. *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Institute for Advanced Studies, Vienna, 2000.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 25, p.11-23, 2005

MUTZ, D. *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*. Cambridge University Press, 2006.

MUTZ, D. *Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory?* *Annual Review of Political Science*, nº 11, p.521-538, 2008.

NASSIF, Gustavo. C. *Ouvidorias Públicas: Instrumento de Aprimoramento da Democracia*. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – Minas), Belo Horizonte, 2007, 244 p.

NASSIF, Gustavo. C. As Ouvidorias Públicas no contexto de um novo modelo de governança. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, vol. 73, nº4, p. 45-60, 2009.

NUNES, EDSON. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 3ª edição, 2003.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

PATEMAN, Carole. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics: APSA Presidential Address*, 2012, p. 7-19.

PEREIRA, Luiza. H. A voz do usuário no sistema hospitalar: ouvidorias. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 7, p.82-121, 2002.

PEREIRA, Marcus A.; MARONA, Marjorie C.; PINHEIRO, Pedro C. Fale com o Deputado? Uma análise do perfil dos parlamentares em relação à interação virtual com os cidadãos. *Anais do 35º Encontro da ANPOCS*, Caxambu, 2011.

PEREIRA, Anthony. *Police Ombudsman*. Presentation for the International Seminars in Political Science. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), agosto, 2013.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la outra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (orgs.). *Controlando la política: ciudadanos y médios em las nuevas democracias latinoamericanas*. Editora Temas, p. 23-52, 2002.

PINHO, José A. G. de; WINKLER, Ingrid. Dabliu, Dabliu, Dabliu: Sociedade da Informação. Que informação? *Anais do XXXI Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 2007.

PINHO, José A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico dos estados do Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 42, nº 03, p. 471-493, 2008.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação faz Diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortes, p 253-304, 2010.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação Social como Método de Governo? Um mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais. *Texto para Discussão*, nº 1707, IPEA, 2012.

OLIVEIRA, Myriam C. de. Eventos Institucionais e políticas públicas: trajetórias e resultados. In: OLIVEIRA, Myriam C. de (org.). *A Assembleia Legislativa e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, p.9-24, 2009.

OLIVEIRA, João E. de. Ouvidoria brasileira, estímulo à cidadania. Entrevista para IASBECK, Luiz. C. A. *Revista Organicom*, ano 7, nº 12, p. 166-177, 2010.

OLIVEIRA, João E. de. Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único. Associação Brasileira de Ouvidores – ABO, 2011.

OLSEN, Johan P. Institutional Design in Democratic Contexts. *The Journal of Political Philosophy*. Volume 5, Number 3, p. 203-229, 1997.

QUEIROZ, Daniela de A. Ouvidoria Pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa. *Revista de Políticas Públicas*, vol.2, nº.2, p.113-127, 2012.

QUINTÃO, Thales. T. Ouvidoria Pública e Instituições Participativas: um desenho para ampliar o “Cânone Democrático”. In: CUNHA, Eleonora. S. M.; THEODORO, Hildelano. D (orgs.). *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte. Editora D’Plácido, p. 313-329, 2014.

QUINTÃO, Thales T; CASTRO, Paula P. de. O desenho institucional das Ouvidorias Públicas: um debate sobre a efetividade das ouvidorias das Assembleias Legislativas como um canal de comunicação. Anais do V Congresso Uruguayo de Ciencia Política. Asociacion Uruguayo de Ciencia Política (AUCIP), outubro de 2014.

RAUPP, Fabiano M.; PINHO, José A. G. de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista Administração*. São Paulo, vol. 48, nº04, p. 770-782, 2013.

ROMÃO, José E. A Ouvidoria Geral da União e o papel das Ouvidorias Públicas na efetivação do controle social. In: CARDOSO, Antônio S. R.; LYRA, Rubens P. (orgs.). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, p. 129-142, 2012.

ROMÃO, José E. A Ouvidoria no Serviço Público Brasileiro. In: PAULINO, Fernando O.; SILVA, Luiz M. da. (orgs.) *Comunicação pública em debate: a ouvidoria e rádio*. Brasília: Editora UNB, p. 135-164, 2013.

ROMERO, Henrique. H.; SANT'ANNA, Francisco. C. C. M. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público do Brasil*, vol. 05, nº 02, p. 185-198, 2014.

ROUSSEAU, Jean J. *O Contrato Social*. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. Editora Escala; São Paulo, 1968.

ROWAT, Donald. C. *The Ombudsman Plan: essays on the worldwide spread of the idea*. New York, Revised Second Edition. University Press of America, 1985.

RUESCHEMEYER, D. Can one or a few cases yield theoretical gains? In: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press; 2003, p. 305-336.

SAMPAIO, Carlos. Ouvidoria Parlamentar. In: LYRA, Rubens P. (org.). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: segunda coletânea*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, p. 177-195, 2009.

SANTOS, Boaventura de S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, p.39-82, 2002.

SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, vol. 64, nº4, p. 1033-1053, 1970.

SENADO FEDERAL. Cartilha Ouvidoria do Senado Federal – Sugira, Critique, Elogie: Saiba Como. Brasília, 2013, 16 p.

SERRA, Rita de C. C.; CARVALHO, João R. C. S.; CARNEIRO, Ricardo. Accountability democrática e as ouvidorias. *Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Edição Especial, p. 135-153, 2011.

SILVA, CARLOS. B. F. Defensor do Povo: contribuições do modelo peruano e do Instituto Romano do Tribunado da Plebe. In: LYRA, Rubens P. (org.). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p. 57-70, 2011.

SILVA, Adriana. C. et al. *Por um sistema nacional de ouvidorias públicas*. Série Pensando o Direito, vol. 42. Ministério da Justiça, Brasília, 2012.

SOARES, Grazielle M. Cidadania online: o papel das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na ampliação do acesso à participação popular no Legislativo Mineiro. *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 15, nº 24, p. 169-1999, 2013.

SHAPIRO, I. Enough of Deliberation: Politics is about Interests and Power. In: *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. MACEDO, S. (Ed.). New York: Oxford University, 1999, p. 28-38.

SINTOMER, Yves. Renovar a Democracia. In: SINTOMER, Yves. *O poder ao povo: júris cidadãos, sorteio e democracia participativa*. Belo Horizonte. Editora UFMG, p. 145-180, 2010.

SMITH, Graham. *Democratic Innovations: designing institutions for citizens*. Cambridge University Press, 2009, 220 p.

SUSTEIN, C. R. The law of group polarization. In: *Debating deliberative democracy*. FISHKIN, J. LASLETT, P. Oxford: Blackwell Publishing, p. 80-101, 2003

TATAGIBA, Luciana F. Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Campinas, 2003, 182p.

TAVARES, Linaldo; LEÃO, Renata S. As Ouvidorias nas Assembleias Legislativas: Uma análise dos sites das Ouvidorias das Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros e Distrito Federal, como meio de comunicação com a sociedade. Monografia para o Curso de Pós-graduação “Lato-Sensu” em Gestão Pública Legislativa. Universidade de Pernambuco, Garanhuns, 2008, 61p.

TEIXEIRA, Ana. C. C. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Campinas, 2013, 174p.

TOLEDO, Carlos J. T. de. A posição peculiar dos ouvidores públicos e o dever do sigilo. *Revista Prisma Jur*. Volume 8, nº 1, p.163-183, 2009.

TROMBKA, Ilana. Ouvidoria Parlamentar: uma proposta para o Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Brasília, v. 42, nº 166, abr./ jun. p. 151-162, 2004.

VALDÉS, DAISY, de A. y. Ombudsman para o Brasil? *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Brasília. Ano 25, nº. 100, p. 117-126, 1988.

VALDÉS, DAISY, de A. y. Ombudsman: um mecanismo democrático para o controle da administração. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Brasília. Ano 27, nº. 106, p. 131-152, 1990.

VALDÉS, DAISY, de A. y. Ouvidoria, participação e cidadania: elementos essenciais, desafios comuns. Anais do III Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas da Ouvidoria-Geral da República, Cuiabá, Mato Grosso, 2005.

VALDÉS, DAISY, de A. y. Ministério Público, ouvidorias e cidadania: governança e participação. In: LYRA, Rubens P. (org.). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p. 271-286, 2011.

VANGANSUREN, Ulziibayar. The Institution of the Ombudsman in the former Communist Countries. Paper written under the Charles and Kathleen Manatt Democracy Studies Fellowship at IFES July - August 2002.

VERGOTTINI, Giuseppe de. Verbete: Ombudsman. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, volume 2, 13ª edição, p. 838-842, 2008.

VISMONA, Edson L. A Ouvidoria no Brasil e seus Princípios. *Revista do Instituto de Medicina Social e Criminologia de São Paulo - IMESC*, nº 01, dezembro, 1998.

VOLIO, Lorena. G. The Institution of the Ombudsman: the Latin American experience. In: In: Seminar National Human Rights Institutions: What Makes Them Effective? Universidade de Essex, Inglaterra, p. 219-248, 2003.

WAMPLER, Brian. Expanding accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson. B.; MELO, Marcus. A. (orgs.). In: *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Ed. Vozes, p.33-62, 2005.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p.210-237.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Método*. 2ª Edição; Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, I. M. *Desafios ativistas à democracia deliberativa*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 13. Brasília, p.187-212, 2014.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da ouvidoria de polícia. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jun/dez; p. 224-235, 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE A – RELAÇÃO DAS OUVIDORIAS LEGISLATIVAS

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Ouvidoria
1	Amazonas	Ouvidoria-Corregedoria
2	Bahia	Ouvidoria
3	Ceará	Ouvidoria
4	Espírito Santo	Ouvidoria
5	Minas Gerais	Ouvidoria
6	Mato Grosso	Ouvidoria
7	Paráíba	Ouvidoria
8	Piauí	Ouvidoria
9	Rio Grande do Sul	Ouvidoria
10	Roraima	Ouvidoria
11	Santa Catarina	Ouvidoria
12	Sergipe	Ouvidoria
13	Tocantins	Ouvidoria
14	Distrito Federal	Ouvidoria
15	Pernambuco	E-mail institucional
16	Rondônia	Não possui fale conosco
17	Acre	Fale Conosco
18	Amapá	Fale Conosco
19	Goiás	Fale Conosco
20	Maranhão	Fale Conosco
21	Pará	Fale Conosco
22	Rio Grande do Norte	Fale conosco
23	Alagoas	Fale Conosco
24	Paraná	Fale com o Legislativo
25	Mato Grosso do Sul	Fale com a Assembléia
26	São Paulo	Central de Atendimento
27	Rio de Janeiro	Alô – Alerj
	Câmara Federal	Ouvidoria
	Senado Federal	Ouvidoria

APÊNDICE B – OUVIDORIAS PARLAMENTARES ANO DE CRIAÇÃO

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Ano de criação
1	Amazonas	Não informado
2	Bahia	2007
3	Ceará	2007
4	Espírito Santo	2001
5	Minas Gerais	2002
6	Mato Grosso	2002* Lei em fase de aprovação
7	Paraíba	2002
8	Piauí	Não informado
9	Rio Grande do Sul	2001
10	Roraima	2008
11	Santa Catarina	2003* lei em fase de aprovação
12	Sergipe	Não informado
13	Tocantins	Não informado
14	Distrito Federal	2002 * Não regulamentado
	Câmara Federal	2001
	Senado Federal	2011

APÊNDICE C – CONTEXTO POLÍTICO DE CRIAÇÃO DAS OUVIDORIAS LEGISLATIVAS

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Governo	Presidente da Assembleia
1	Amazonas	Não informado	Não informado
2	Bahia	Jacques Wagner (PT)	Marcelo Nilo (PSDB)
3	Ceará	Cid Gomes (PSB)	Domingos Gomes Filho (PMDB)
4	Espírito Santo	Paulo César Hartung Gomes (PMDB)	José Carlos Gratz (PFL) - PSL
5	Minas Gerais	Itamar Franco (PMDB)	Antônio Júlio (PMDB)
6	Mato Grosso	Blairo Maggi (PPS) - PR	Humberto Bosaipo (PL)- DEM
7	Paraíba	Antônio Paulino (PMDB)	Gervássio Maia (PMDB)
8	Piauí	Não informado	Não informado
9	Rio Grande do Sul	Olívio Dutra (PT)	Sérgio Zambiasi (PTB)
10	Roraima	Ivo Cassol (PPS)	Mecia de Jesus (PSL)
11	Santa Catarina	Luiz Henrique (PMDB)	Volnei Morastoni (PT)
12	Sergipe	Não informado	Não informado
13	Tocantins	Não informado	Não informado
14	Distrito Federal	Joaquim Roriz (PMDB)	Gim Argelo (PMDB)
	Câmara Federal	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Aécio Neves (PSDB)
	Senado Federal	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	José Sarney (PMDB)

APÊNDICE D – OUVIDORIAS PARLAMENTARES E REGIMENTO INTERNO

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Está no Regimento Interno
1	Amazonas	Sim
2	Bahia	Não
3	Ceará	Sim
4	Espírito Santo	Sim
5	Minas Gerais	Sim
6	Mato Grosso	Não
7	Paraíba	Não
8	Piauí	Não
9	Rio Grande do Sul	Sim
10	Roraima	Não
11	Santa Catarina	Sim
12	Sergipe	Não
13	Tocantins	Sim
14	Distrito Federal	Não
	Câmara Federal	Sim
	Senado Federal	Não

APÊNDICE E- FORMAS DE CONTATO COM AS OUVIDORIAS PARLAMENTARES

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Contato	Telefone 0800
1	Amazonas	E-mail (formulário internet)/Telefone/Carta	Sim
2	Bahia	E-mail/Telefone/Presencial	Não
3	Ceará	E-mail (formulário internet)/Telefone/Fax	Não
4	Espírito Santo	E-mail/Telefone/Presencial	Não
5	Minas Gerais	E-mail (formulário internet)/Telefone	Sim
6	Mato Grosso	E-mail (formulário internet)/Telefone/Presencial/Fax/Carta	Sim
7	Paraíba	E-mail/Telefone/Presencial	Não
8	Piauí	E-mail (formulário internet)	Não
9	Rio Grande do Sul	E-mail (formulário internet)/Telefone /Fax/Carta	Sim
10	Roraima	E-mail	Não
11	Santa Catarina	E-mail (formulário internet)	Não
12	Sergipe	E-mail (formulário internet)	Não
13	Tocantins	E-mail (formulário internet)	Não
14	Distrito Federal	E-mail/Telefone/Presencial/Fax	Sim
	Câmara Federal	Carta/Telefone/Fax/E-mail	Sim
	Senado Federal	Carta/Telefone/E-mail	Sim

APÊNDICE F- PERFIL DO OUVIDOR PARLAMENTAR

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Perfil do Ouvidor
1	Amazonas	Ouvidor-deputado
2	Bahia	Ouvidor-deputado
3	Ceará	Ouvidor-deputado
4	Espírito Santo	Ouvidor-deputado
5	Minas Gerais	Ouvidor-deputado
6	Mato Grosso	Ouvidor-servidor
7	Paraíba	Ouvidor-sociedade
8	Piauí	Não informado
9	Rio Grande do Sul	Ouvidor-deputado
10	Roraima	Ouvidor-deputado
11	Santa Catarina	Ouvidor-servidor
12	Sergipe	Não informado
13	Tocantins	Não informado
14	Distrito Federal	Ouvidor-deputado
	Câmara Federal	Ouvidor-deputado
	Senado Federal	Ouvidor-deputado

APÊNDICE G – OUVIDORIAS PARLAMENTARES E PROPOSIÇÃO DE ABERTURA DE SINDICÂNCIA

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Propor Sindicância
1	Amazonas	Sim
2	Bahia	Sim
3	Ceará	Sim
4	Espírito Santo	Sim
5	Minas Gerais	Não
6	Mato Grosso	Não
7	Paraíba	Não
8	Piauí	Não informado
9	Rio Grande do Sul	Não
10	Roraima	Não
11	Santa Catarina	Sim
12	Sergipe	Não informado
13	Tocantins	Sim
14	Distrito Federal	Não
	Câmara Federal	Sim
	Senado Federal	Sim

**APÊNDICE H – OUVIDORIAS PARLAMENTARES E REQUERER
AUDIÊNCIA PÚBLICA**

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Requerer Audiência pública
1	Amazonas	Sim
2	Bahia	Sim
3	Ceará	Sim
4	Espírito Santo	Sim
5	Minas Gerais	Não
6	Mato Grosso	Não
7	Paraíba	Sim
8	Piauí	Não informado
9	Rio Grande do Sul	Sim
10	Roraima	Sim
11	Santa Catarina	Não
12	Sergipe	Não informado
13	Tocantins	Sim
14	Distrito Federal	Não
	Câmara Federal	Sim
	Senado Federal	Sim

**APÊNDICE I – OUVIDORIAS PARLAMENTARES E EXISTÊNCIA DA
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Comissão de Legislação Participativa
1	Amazonas	Não
2	Bahia	Não
3	Ceará	Não
4	Espírito Santo	Não
5	Minas Gerais	Sim
6	Mato Grosso	Não
7	Paraíba	Sim
8	Piauí	Não
9	Rio Grande do Sul	Sim
10	Roraima	Não
11	Santa Catarina	Sim
12	Sergipe	Sim
13	Tocantins	Não
14	Distrito Federal	Não
	Câmara Federal	Sim
	Senado Federal	Sim

APÊNDICE J – ROTEIRO DE ENTREVISTA INDIVIDUAL EM PRODUNDIDADE

• Ouvidores-Deputados

1. O senhor se lembra do período em que você esteve na ouvidoria?
2. O que mais te marcou nesse período?
3. Por que o senhor quis ser ouvidor?
4. Para o senhor qual deve ser o principal papel de uma ouvidoria parlamentar?
Qual a sua principal finalidade?
5. E para o senhor qual o principal papel do ouvidor parlamentar?
6. Para o senhor qual foi a motivação principal da ALMG ter instalado uma ouvidoria parlamentar? Como se deu o processo de criação dessa ouvidoria parlamentar (Roberto de Carvalho)?
7. Como se deu o processo para o senhor se tornar Ouvidor da Assembleia de Minas Gerais? Por que o senhor foi ouvidor duas vezes pela ALMG (Inácio Franco)
8. Para senhor quais foram os principais pontos positivos realizados por essa ouvidoria parlamentar, enquanto o senhor foi o ouvidor?
9. E quais as principais dificuldades que o senhor encontrou enquanto foi ouvidor da ALMG? Por que isso aconteceu?
10. Como senhor avalia a infraestrutura da ouvidoria parlamentar?
 - a) Possuía orçamento próprio?
 - b) Tinha sede própria, desvinculada da ALMG?
 - c) O número e a qualidade dos bens duráveis (mesas, computadores, telefones) eram adequados?
 - d) O número de funcionários da equipe era suficiente: eles eram concursados ou terceirizados?
 - e) Possuía automóvel exclusivo?
 - f) Gostaria de acrescentar alguma coisa que eu não perguntei.
11. De maneira geral, o senhor considera que possuía autonomia para exercer o seu trabalho como ouvidor? Por quê? Você acredita que essa situação mudou ao longo dos anos?

12. O senhor considera que ser ouvidor é um cargo importante e estratégico dentro da ALMG? Por quê? Há uma disputa entre os deputados para ser ouvidor dessa Casa?
13. No período que o senhor era ouvidor, o senhor acha que os cidadãos possuíam ciência da existência da ouvidoria da ALMG? Em sua opinião, eles tinham noção da forma de atuação dessa instância, quando o senhor foi ouvidor? A ouvidoria tinha uma relação próxima com a sociedade civil, com os movimentos sociais, e com as organizações civis?
14. Na sua opinião, alguma ação poderia ser feita para que o funcionamento da ouvidoria da ALMG fosse aperfeiçoado? O senhor teria alguma sugestão de mudança a ser feita para a atuação da ouvidoria parlamentar?

• **Servidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**

1. O senhor conhece a ouvidoria da ALMG? O senhor atua na ouvidoria da ALMG? O que faz nela?
2. Para o senhor qual deve ser a principal ação de uma ouvidoria parlamentar? Qual a sua principal finalidade?
3. E para o senhor qual o principal papel do ouvidor parlamentar?
4. Para o senhor qual foi a motivação da ALMG ter instalado uma ouvidoria parlamentar? Como se deu o processo de criação dessa ouvidoria parlamentar?
5. Desde a sua criação, você saberia me dizer se a ouvidoria da ALMG sofreu alguma modificação na sua estrutura ou organização? Se sim, por que essa mudança aconteceu? Como ela se deu?
6. Para o senhor quais são os principais pontos positivos da ouvidoria da ALMG? E os principais negativos?
7. Quais são as principais dificuldades que são encontradas na atuação dessa ouvidoria parlamentar?
8. O que você pensa do ouvidor da Assembleia ser um parlamentar?
9. Como senhor avalia a infraestrutura da ouvidoria parlamentar?
 - a) Possui orçamento próprio?
 - b) Tem sede própria, desvinculada da ALMG?
 - c) O número e a qualidade dos bens duráveis (mesa, computadores, telefones) são adequados?

- d) O número de funcionários da equipe é suficiente: eles são concursados ou terceirizados?
 - e) Possui automóvel exclusivo da ouvidoria?
 - f) Possui Conselho Consultivo ou Deliberativo?
 - g) Gostaria de acrescentar mais alguma coisa que eu não citei?
10. De maneira geral, a ouvidoria da ALMG possui autonomia para exercer o seu trabalho? Teve algum momento em que ela teve mais autonomia ou menos do que agora?
 11. Você consideraria a ouvidoria da ALMG como uma instância importante e estratégica para o processo legislativo? Por que?
 12. Em sua opinião os cidadãos possuem ciência da existência da ouvidoria da ALMG, e qual seria a sua forma de atuação? O senhor pensa que a ouvidoria tem uma relação próxima com a sociedade civil, com os movimentos sociais, e com as organizações civis?
 13. Alguma ação poderia ser feita para que o funcionamento da ouvidoria da ALMG fosse aperfeiçoado? O senhor teria alguma sugestão de mudança a ser feita para a atuação da ouvidoria parlamentar?
 14. Em 2012 foi criada a Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa lei alterou a rotina de trabalho da ouvidoria da ALMG? Por que (de que forma)?
 15. Em setembro de 2013, foi criada a Rede Ouvir – MG (Rede Mineira de Ouvidorias Públicas – TCE-MG, MPMG, TJMG, ALMG, TER-MG; OGE-MG) a criação dessa rede trouxe alguma modificação na forma de trabalhar da ouvidoria da ALMG?
 16. O Governo de Minas Gerais atualmente fez uma mudança organizacional na Ouvidoria Geral do Estado, transferindo-a para dentro da Secretaria de Direitos Humanos. Essa mudança pode influenciar nos trabalhos da ALMG, de alguma forma? Por quê?