

**10° ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP)
“CIÊNCIA POLÍTICA: MEMÓRIA E FUTURO”**

**FALA QUE EU TE ESCUTO? O POTENCIAL DEMOCRÁTICO DAS OUVIDORIAS
PARLAMENTARES PELA PERSPECTIVA DO DESENHO INSTITUCIONAL**

Área Temática: Participação Política

Thales Torres Quintão

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Belo Horizonte/MG

30 de agosto a 2 de setembro de 2016

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 Parlamentares; Desenho Institucional

1. Introdução

Com a promulgação da Constituição de 1988, observou-se a efetivação da participação de forma 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 as ouvidorias públicas¹, entendidas por Lyra (2004) como organizações de participação cidadã. A ouvidoria se “assemelha”² ao instituto sueco denominado de *ombudsman*, criado em 1809, primeiramente para o controle da administração pública, e posteriormente para a proteção e defesa dos direitos e liberdades individuais frente ao poder do Estado, que no século XX foi difundido para outros países da Europa e da América Latina, com uma transformação de sua orientação geral baseado na garantia dos direitos humanos e com preceitos mais participacionistas.

A primeira ouvidoria pública instalada no país foi no município de Curitiba em 1986 via decreto municipal. 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 1.123 ouvidorias públicas no Brasil, distribuídas entre os três poderes republicanos e federativos (Ouvidoria Geral da União, 2014). Ainda que esse número seja significativo, é importante ter em mente que ele pode incluir órgãos que, apesar de serem referenciados como “ouvidorias”, não exerce em plenitude a sua função esperada.

De forma geral, os estudos sobre ouvidoria pública predominam sob aquelas inseridas no âmbito Executivo, com a vinculação da atuação da ouvidoria para a melhoria dos serviços públicos, e em menor casos, as análises são aquelas imbrincadas no Poder Judiciário.

¹ É importante mencionar que as ouvidorias não são exclusivas do Estado. Inúmeras empresas privadas possuem suas próprias ouvidorias, cujo interesse diz respeito a qualidade do produto, o serviço oferecido ou a fidelidade do consumidor. Para saber mais ver: Lyra (2014).

² A ouvidoria pública não age no campo judicial, nem possui poder coercitivo, alto status hierárquico funcional, e não estão no plano constitucional, como acontece com o *ombudsman*. O *ombudsman* é instalado para consolidar o controle externo de poder para outro, enquanto a ouvidoria atua por meio do controle interno de diferentes órgãos públicos. Para saber mais ver: Gomes (2000).

Entretanto, pesquisas relacionadas nas ouvidorias parlamentares são inexpressivas. Além disso, os estudos a respeito desse objeto concentram seu método de pesquisa na análise de suas resoluções formais e dos instrumentos normativos, não adotando a metodologia de coleta de dados primários, o que permitiria identificar as forças políticas e os atores envolvidos nesse contexto, ou até mesmo o fluxo de comunicação desempenhado pela ouvidoria.

Diante disso, o objetivo geral desse artigo é de compreender o escopo e o propósito da ouvidoria para a efetividade da democracia participativa e da inclusão social. Para isso utilizamos o quadro analítico do desenho institucional. Por ser a ouvidoria parlamentar uma instituição política tem-se como premissa que o seu design pode influenciar na distribuição de poder, ou seja, o desenho pode favorecer desde a aproximação entre representantes e representados até accountability e participação cidadã.

Primeiramente, foi feita uma pesquisa comparativa ao analisar o design de todas as 13 (treze) assembleias legislativas, mais o Distrito Federal, que adotam a ouvidoria parlamentar. Foi usado a técnica de pesquisa documental, com base em uma abordagem qualitativa de análise de conteúdo, para examinar os dados coletados nas resoluções formais (decretos de criação, regulamentos internos, manuais de operação, etc.) que tratam sob a instalação e o funcionamento das ouvidorias, como forma de mensurar como este mecanismo é compreendido e sua respectiva função nessas assembleias. Além disso, foi feita uma análise dos portais nas respectivas Casas Legislativas, a fim de compreender como as ouvidorias estão incluídas dentro desses espaços institucionais, com um olhar para as variáveis de posicionamento, acessibilidade e informações disponíveis.

Além disso, adotou-se a metodologia de estudo de caso na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a fim de subsidiar a compreensão acerca das relações de poder e atores políticos envolvidos direto ou indiretamente no desempenho ouvidoria parlamentar para fomentar a participação dos cidadãos. Para isso, foram realizadas oito entrevistas em profundidades com ouvidores e também com os servidores públicos (quatro para cada grupo). A escolha de estudar a ALMG justifica, porque foi uma das primeiras assembleias a criar a ouvidoria (criada em 2002), e por ser uma Casa que possui a tradição de desenvolver iniciativas de interação entre o poder legislativo e a sociedade.

2. Ouvidoria Pública no Brasil: conceitos e funções

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). O entendimento acima está vinculado majoritariamente a “vertente democrática” da ouvidoria, que vem procurando ganhar mais espaços e se consolidar na esfera pública, em oposição ao tipo ideal “modernizador”³ da administração pública. Nessa perspectiva, o objetivo da ouvidoria é a de proteger os direitos dos cidadãos, a busca pela justiça social e construção da cidadania (Lyra, 2008), e está associado a uma racionalidade mais dialógica-comunicacional. As ouvidorias de prisma democrático são criadas pela pressão da sociedade civil e instaladas de baixo para cima. Além disso, defendem o preceito da autonomia pública de ouvidor, que segundo essa corrente seria uma das questões centrais a afetar o desempenho da ouvidoria brasileira.

De maneira geral, os estudos acerca da ouvidoria pública no Brasil, a consideram sob diversas frentes analíticas, como: mecanismo direto de participação política unipessoal (Pires e Vaz, 2012; Cortes, 2011; Lyra, 2011); instância que promove uma dupla função: o controle interno e social, com garantias de publicidade e transparência dos atos governamentais (Valdés, 2011; Cardoso, 2010; Cunha, 2000)⁴; 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 com uma atuação voltada de dentro para dentro (Antero, 2014; Baesso, 2013; Fortes, 2008); 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 ambos (Queiroz, 2012; Silva, 2012).

A ouvidoria deve orientar-se pelos seguintes princípios: 1) unipessoalidade; da 2) magistratura da persuasão; 3) desvinculação do poder institucional; 4) desvinculação política (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

³ O paradigma modernizador possui como preocupação central a melhoria dos serviços públicos. O perigo é reconhecer os cidadãos como clientes, baseado em cálculos de demandas específicas e necessidades, aproximando as ouvidorias públicas dos princípios das ouvidorias privadas (Mario, 2006; Lyra, 2008).

⁴ Esse modo de enxergar a ouvidoria ganhou mais força com a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011, o que permite com que os cidadãos procurem a ouvidoria não somente para se queixar dos serviços públicos, mas também requer informações de seu próprio interesse ou de interesse coletivo (Romero e Sant’Anna, 2014).

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.

A ouvidoria pública deve ser um espaço que permite a promoção da inclusão social e política, compreendida como a capacidade efetiva de apresentação de demandas e exigência de atenção às suas necessidades (Miguel, 2013, p.71), para democratizar o acesso em diferentes níveis do cidadão ao sistema político. Esse mecanismo atual com a função de ser uma interface de mediação entre o Estado e a sociedade, com a busca pela solução de conflitos via não judicial, e pela garantia dos direitos dos cidadãos.

3. Ouvidoria Pública e Desenho Institucional

Como mencionado anteriormente, a literatura sobre ouvidoria pública demonstra que o desenho institucional pode ser de cunho mais “modernizador” ou mais “democrático” e, nesse último sentido, estimularia a participação da sociedade, e nesse caso no Poder Legislativo. Por desenho institucional entende-se a formatação de estruturas e procedimentos institucionais que visam alcançar efeitos e resultados previamente desejados (Olsen, 1997), baseado em marcos regulatórios, resoluções formais, organogramas e em conjuntos de procedimentos. Como os *designs* não são neutros, e refletem ideias, interesses e escolhas dos atores sociais, suas variações e mudanças irão ter um impacto direto sobre os resultados das instituições, sob determinado contexto (Goodin, 1996).

Estudos demonstram a inter-relação entre a performance das inovações democráticas e o desenho adotado para a promoção da participação política (Avritzer, 2008, 2009; Fung, 2003; 2006). Fung (2003) demonstra a importância do design para a eficácia, a igualdade, a inclusão social, participação e deliberação nos minipúblicos. Para ele, o desenho oferece parâmetros e limites, definindo regras e procedimentos que afetam diretamente na(o): seleção e recrutamento dos participantes; da forma como será feita o debate público; o local, onde isso vai acontecer; frequência de participação; capacidade de mobilização popular; controle público; empoderamento popular; entre outros.

Nesse sentido, as inovações democráticas produzem três diferentes dimensões da participação política: 1) quem participa (escopo e o perfil da participação); 2) a forma como os participantes trocam informações e tomam decisões (comunicação e modo decisório); 3) a relação entre discussão e definição da agenda política (extensão da autoridade) (Fung, 2006). A integração dessas dimensões e os seus respectivos *designs* configura o que o autor

denomina como *democracy cube*, o que significa que essas dimensões estão integradas umas às outras, influenciando os resultados políticos na esfera pública⁵.

Ao considerar as ouvidorias públicas como uma espécie de inovação democrática que estabelece uma *interface socioestatal* (Isunza e Hevia, 2006; Pires e Vaz, 2012), estudos demonstram que a fragilidade de sua atuação e a própria geração de resultados _ que pode ter implicações tanto coletivas como individuais, pode ser resultante do design atribuído a ela (Lyra, 2014; Borges, 2012; Cardoso, 2010).

O modelo hegemônico das ouvidorias é aquele criado via *top-down*, com norma publicada pela autoridade que será monitorada; a nomeação do ouvidor é feita pela livre escolha do órgão a ser supervisionado; as ações estão voltadas predominantemente para a busca da eficácia e da modernização administrativa, e não a interpelação dos direitos dos cidadãos. Esses aspectos demonstram as deficiências das ouvidorias quanto a sua autonomia pública, o que diminui a criação de laços mais estreitos entre o Estado e a sociedade, com incentivo a uma *accountability* do tipo social e horizontal. Para Quintão (2014), três fatores principais contribuem para a otimização da ouvidoria: autonomia pública (independência funcional); cooperação entre os órgãos governamentais envolvidos para que a sua recomendação tenha maior impacto; e capacidade de atuação, principalmente junto à sociedade civil.

De acordo com a literatura, 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*⁶, 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

⁵ Deve-se notar o desenho institucional não é o único fator que influencia a participação política institucionalizada. No entanto, deve ser reconhecido como um vetor fundamental para afirmar certos padrões de interferência e engajamento dos cidadãos, sendo que os obstáculos típicos da democracia, exemplificados pelo cinismo, apatia e baixa eficácia política, possuem relação com os desenhos das instituições políticas que compõem o Estado e sua relação com a esfera civil (Marques, 2010).

⁶ 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).

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 ouvidor (Cardoso, 2012, 2010; Lyra, 2011, 2008; Zaverucha, 2008).

A forma como é definido o ouvidor é um dos pontos centrais para a autonomia, e conseqüentemente para o funcionamento efetivo 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). 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.

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 ouvidor⁷. 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 menos votada na lista tríplice elaborada pelas entidades civis. Enfim, o ente estatal é quem possui a palavra final na hora de se definir sobre quem será o ouvidor⁸.

No entanto, ainda faltam pesquisas que buscam compreender como se dá o processo de elaboração da lista tríplice pela sociedade civil, e a formação de suas preferências. 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 o debate nesses fóruns e assembleias;

⁷ 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.

⁸ 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.

quais organizações civis têm vozes e participam desse processo, e a justificativa pela qual essas entidades participam desse processo decisionístico e outras não; qual o ator é o moderador discussão; o local onde a deliberação acontece; o tempo de fala de cada participante; o número de representantes de cada organização civil; se a votação é aberta ou não; as possíveis assimetrias de poder existentes neste processo de tomada de decisão; etc. Enfim, todas estas questões ficam no ar e não temos respostas claras sobre a maneira como ocorre a eleição indireta do ouvidor pela sociedade civil. Ainda mais que a decisão final para a elaboração da lista tríplice é por meio do método agregativo da regra da maioria, com os três nomes mais votados. Além disso, é fundamental fazer uma análise mais sistemática acerca da nomeação do ouvidor, a fim de entender os distintos *projetos políticos* existentes (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006), marcadas pela heterogeneidade no interior da sociedade civil e do próprio Estado, mostrando que a relação entre eles não é estável, mas sim pela multiplicidade de conflitos, de vontade política, compreendendo a forma como são construídos as ideias e os projetos em certos contextos.

4. Ouvidorias Parlamentares no Brasil

4.1. Conceitos e modos de comunicação

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 o envolvimento 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, mas também como um complemento aos institutos de proteção do cidadão e controle da administração pública. 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 Legislativa (Senado Federal, 2013; Queiroz, 2012; Câmara dos Deputados, 2009, 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.

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); 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.

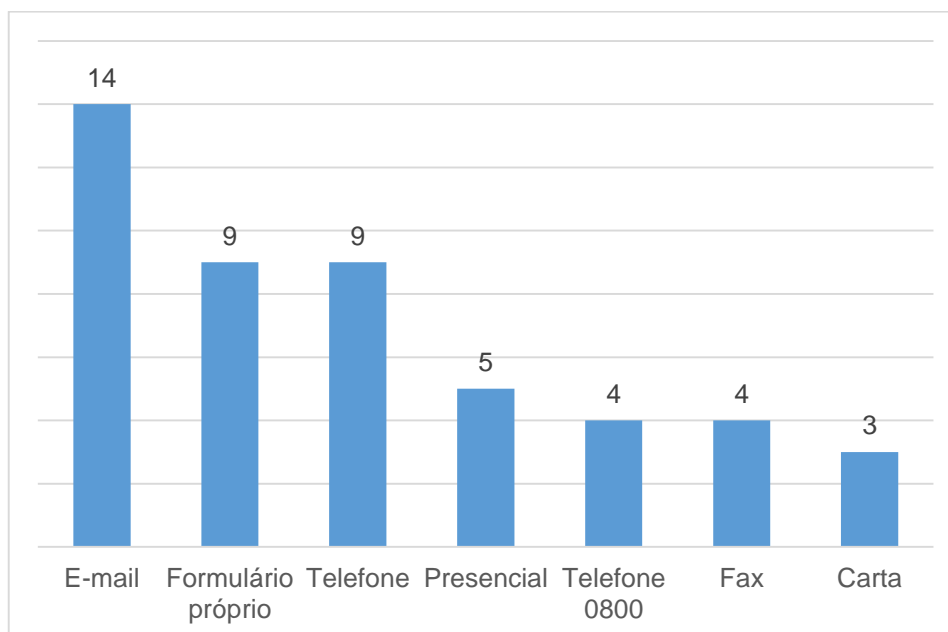
As ouvidorias localizadas no Poder Legislativo estadual são estabelecidas por leis ordinárias, que necessariamente diferem de estado para estado. Portanto, é importante analisar as suas diferentes configurações, o que contribuem para o seu funcionamento. Como mencionado anteriormente, 14 assembleias adotam a ouvidoria: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins⁹, além do Distrito Federal (DF). Quase metade dos entes federados não adota este instituto. O primeiro estado que instalou uma ouvidoria foi no Espírito Santo em 2001, e o mais recente ocorreu em Roraima em 2008¹⁰. Em apenas sete estados, este canal está expresso no Regimento Interno (RI), o que representa um maior respaldo legal para a sua atuação. Os estados que ouvidorias são regulados no RI são: Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, e Tocantins.

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 aqui 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 encontros estão apresentados no Gráfico 01.

⁹ 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.

¹⁰ Nacionalmente, a primeira ouvidoria parlamentar foi criada na Câmara dos Deputados em 2001. O Senado instalou somente em 2011.

Gráfico 01 – Meios de comunicação das Ouvidorias Parlamentares



Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em junho de 2015.

Das 14 ouvidorias legislativas estaduais existentes, todas possuem um canal via e-mail e, dentre estas, nove disponibilizam formulário próprio em seu *website*. Nove dentre as 14 oferecem a possibilidade para o cidadão fazer o contato por telefone, mas somente quatro possuem linha gratuita 0800¹¹. Menos da metade, cinco delas, fazem atendimento presencial para processo de tramitação da manifestação. O fax é aceito por apenas quatro ouvidorias e a carta é disponibilizada por apenas três.

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 (Tabela 1).

¹¹ Deve-se ressaltar que a linha gratuita 0800 somente recebe ligações advindas de telefone fixo, o que exclui os cidadãos que possuem somente telefone celular. Portanto, é necessário desenvolver formas para o recebimento de ligações gratuitas desse tipo de telefone como forma de maximizar a interação com o cidadão.

Tabela 01 – 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 junho de 2015.

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 02), 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 02 – 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 junho de 2015.

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. 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.

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.

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

Posteriormente, foi feita uma análise das facilidades de acesso e de uso a respeito das ouvidorias nas homepages institucionais. Nesse sentido, foi considerado o número de telas e cliques até conseguir estabelecer contato com esse mecanismo. De maneira geral, a fácil acessibilidade é uma característica da maior parte das ouvidorias parlamentares. Em 11 dos 14 casos analisados, são necessários apenas dois cliques para estabelecer contato com esse instituto, após achado o seu link inicial no site institucional.

Por fim, foi examinado a disponibilização das informações sobre esses mecanismos nos websites. 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.

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 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 demandas.

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 e Winkler, 2007, p. 2), ou seja, são informações pouco relevantes e decisivas do ponto de vista político.

4.2 Desenhos das Ouvidorias das Assembleias Legislativas

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, esse canal atua

basicamente em atender as reclamações e sugestões individuais, a fim de evitar a reincidência do “erro”. Porém, nós precisamos perguntar quem é a pessoa responsável por fazer a mediação entre a sociedade 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 02). 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 ano¹², 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.

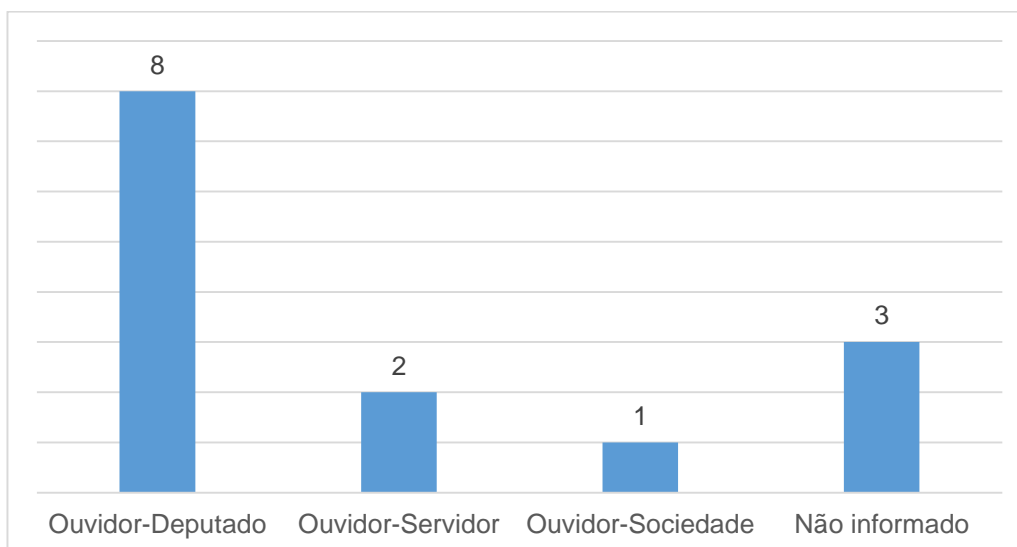
Como mencionado anteriormente, a importância do mandato é para dar segurança para a atuação da ouvidoria, evitando que o ouvidor seja demitido pela autoridade máxima a qualquer momento de acordo com o seu livre arbítrio. Por outro lado, a possibilidade de reeleição do ouvidor muitas vezes pode ser prejudicial para a renovação de ideias, além de poder criar mais dependência entre as ações deste mecanismo com a pessoa do ouvidor.

Em outras duas assembleias estaduais (Mato Grosso e Santa Catarina) 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 mecanismo. Deve-se salientar que nessas duas Casas, a ouvidoria legislativa ainda não possui regulamentação formal aprovada, e que não há atribuição de mandato determinado para o ouvidor.

Por fim, tem-se a configuração denominada de *ouvidor-sociedade*. Nesse caso, um conselho consultivo externo ao parlamento estadual, composto por diversas entidades da sociedade civil, elabora uma lista tríplice e a encaminha ao Presidente da Assembleia. Dentre estes três nomes, o Presidente nomeia o ouvidor, depois de colocar a matéria em discussão no Plenário. O referido processo acontece apenas na Paraíba, onde o ouvidor se situa fora do Legislativo, e possui mandato de dois anos, com possibilidade de recondução apenas uma vez. Todavia, estudos mostram que o ouvidor escolhido é aquele menos votado na lista tríplice, com baixa expressão na sociedade civil e que iria “incomodar” menos as práticas Legislativas ordinárias (Lyra, 2008).

¹² 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.

Gráfico 02- Perfil do Ouvidor-Parlamentar das Assembleias estaduais

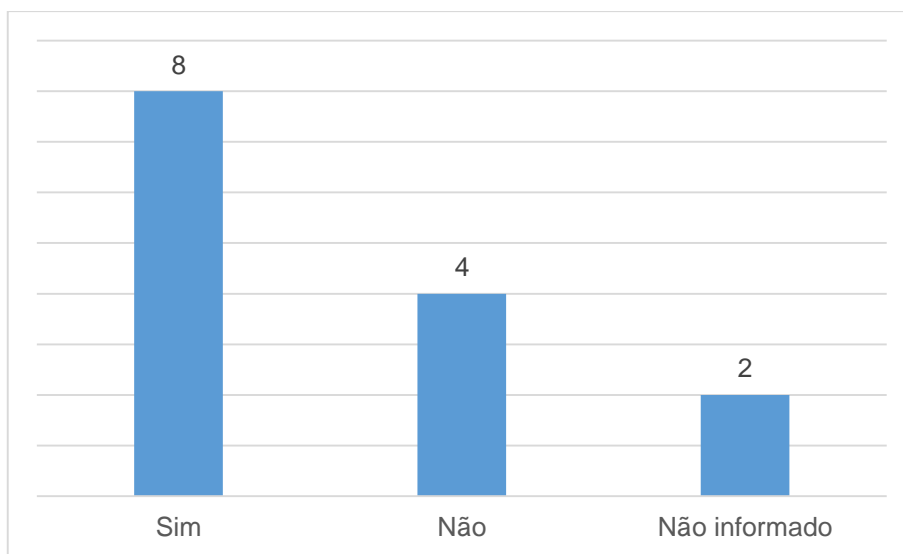


Fonte: Elaboração própria. Estimativa feita em junho de 2015.

Inicialmente pode-se supor que o *ouvidor-sociedade* seria o formato que dá mais autonomia para a ouvidoria, com mais capacidade de ela desenvolver o controle externo e público e agir de forma crítica, fazendo proposições para o processo legislativo. Entretanto, o *ouvidor-deputado* pode ser aquele que seria ouvido pelos outros deputados, e poderia estabelecer uma relação mais dialógica com os outros parlamentares, se comparado com o *ouvidor-sociedade*, pois neste espaço, diferentemente das outras ouvidorias situadas no Poder Executivo ou Judiciário, onde há uma hierarquia, com posições mais rígidas com chefes e subordinados, o que acontece no Parlamento é o ouvidor possuir a mesma posição e igualdade social em relação aos seus pares, uma vez que ali todos são deputados. Portanto, há um contraste para com objetivo da ouvidoria parlamentar: ou para ter mais trânsito interno (*ouvidor-deputado*) ou um modelo com maior accountability e controle (*ouvidor-sociedade*).

O papel crucial da ouvidoria legislativa é a de transpor as questões relevantes das demandas individuais para o coletivo, ou seja, compreender que as manifestações individuais fazem parte de uma estrutura coletiva que precisa ser discutida e repensado (Trombka, 2004). Nesse caso, seria crucial que estes institutos pudessem requerer audiências públicas, por eles serem um dos principais instrumentos de participação usados no legislativo. As audiências públicas poderia ser uma interface social que propiciaria a deliberação junto a sociedade civil sobre apontamentos que surgiram nas ouvidorias. Oito ouvidorias parlamentares reconhecem o direito de solicitar uma audiência pública: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Rio Grande do Sul, Roraima e Tocantins (Gráfico 03).

Gráfico 03 – Ouvidoria Parlamentar e Realização de Audiências Públicas



Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em junho de 2015.

Dadas as características restritivas atuais da ouvidoria parlamentar pressupõe-se que o conteúdo da ação dos cidadãos, ao procurarem-na, se limite à resolução de certos problemas pessoais, à reparação do dano ou com a finalidade de adquirir alguns ganhos individuais. Além disso, pode-se pressupor que esses canais possuem designs que possibilitam duas formas de atuação basicamente: 1) como um espaço consultivo para os funcionários públicos e os parlamentares, que a usariam como forma de legitimar e ratificar publicamente as ações políticas, 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 desempenharia apenas um papel secundário.

4.3. A Ouvidoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)

A ALMG implantou a ouvidoria em 2002, sendo que o ouvidor é um deputado é escolhido pelo Presidente da Casa. Desde a sua criação cinco ouvidores diferentes ocuparam esse cargo. No entanto, um parlamentar (Dep. Inácio Franco -. Partido Verde) assumiu essa posição em três momentos em legislaturas distintas, o que pode ser uma preocupação devido à pouca renovação do ouvidor, o que poderia representar novos projetos e ideias para este espaço.

No estudo de caso, ficou evidente que a ouvidoria é um mecanismo político, que age em prol do decoro parlamentar. Este instituto é ligado ao Comitê da Câmara de Ética e, como exposto no Regulamento Interno (RI), ele é mais um instrumento de controle e fiscalização dos atos de deputados. Portanto, o *design* atribuído pela ouvidoria é a de receber queixas e críticas sobre a má conduta dos parlamentares, com a possibilidade do ouvidor sugerir a abertura de um inquérito contra um deputado¹³. A decisão final de continuar ou não com o inquérito depende da Mesa Diretora. Em outras palavras, a ouvidoria não é um mecanismo de participação política, com capacidade de fazer proposições e fomentar deliberação pública sobre a atividade legislativa, pois que o aludido objetivo está relacionado a outros canais de inter-relação social da ALMG com a sociedade, como os próprios eventos institucionais.

O foco no decoro parlamentar pode fornecer confusões conceituais entre o que seria a atuação da ouvidoria e o da corregedoria, como aconteceu durante as entrevistas individuais, quando um servidor público disse Corregedor em vários momentos, quando ela deveria ter dito Ouvidor. Comparato (2012) demonstra que o conceito de *accountability* envolve três aspectos: monitoramento, investigação e punição. Somente a primeira dimensão é de alcance da ouvidoria, enquanto os outros dois envolvem a corregedoria.

Por meio do estudo de caso foi possível identificar duas variáveis como cruciais para o funcionamento da ouvidoria. A primeira delas diz respeito ao perfil do próprio ouvidor, que pode desempenhar o trabalho com mais afinco no controle das ações dos deputados, e de averiguar situações destinadas a ouvidoria, e assim tomar as decisões cabíveis. Todavia, algumas críticas foram feitas quanto ao papel de liderança política exercida pelos ouvidores-deputados.

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).

Cabe ressaltar que a posição de ouvidor não é algo atrativo do ponto de vista político e estratégico para os deputados. Os deputados não se voluntariam eles próprios para esse cargo. Não é um cargo estratégico, que possibilita maiores recursos informacionais para os parlamentares. Ser ouvidor da ALMG não é cargo a ser pleiteado, e sim aceito pela bancada e liderança política. Um deputado que havia sido ouvidor chegou a afirmar que “a ouvidoria era sempre um dos últimos cargos a ser escolhido”.

¹³ Entre 1º de janeiro de 2009 até 27 de abril de 2015, o conteúdo das manifestações recebidas pela ouvidoria da ALMG se referiam em primeiro lugar a *reclamação/crítica* (com 397 casos); em segundo lugar a *denúncia* (226 casos), seguida por *pedido* (224 casos). A classificação qualitativa dessas manifestações foi feita pelos próprios técnicos legislativos, ou seja, não foi possível ter acesso propriamente as manifestações, devido ao princípio do sigilo do cidadão. Fonte Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) -ALMG.

Ninguém sabia [quem era o ouvidor]. 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 03).

A segunda variável é a Mesa Diretora da Assembleia, que pode ter a decisão final o que fazer com as sugestões feitas pela ouvidoria. A Mesa tem o poder de arquivar ou para instalar inquéritos feitos pela ouvidoria. Além disso, há um componente crucial que limita a sua autonomia, que é ainda mais reforçada no Poder Legislativo: o corporativismo. Como a ouvidoria atua com base em sugestões e propostas, e assim inter-relaciona-se com outros atores políticos, que envolve contextos de disputas de poder, o que pode restringir o seu próprio trabalho, principalmente no que tange a sua autonomia pública.

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).

A ouvidoria ALMG é algo esvaziado, e com poucas atribuições e funções. Os funcionários públicos estão ligeiramente mais satisfeitos com o modelo adotado, onde a ouvidoria é somente uma peça do quebra-cabeça de um grande mecanismo com o objetivo de promover a participação e controle social¹⁴, enquanto a ouvidoria é uma instância “político-disciplinar”, relacionado com o decoro o parlamentar. Por outro lado, os deputados que assumiram a posição manifestaram um desejo de uma maior independência e de maior importância à ouvidoria em relação ao processo legislativo. Assim, eles poderiam aumentar o seu capital político nesse contexto. Em outras palavras, há um conflito de interesses entre as atribuições e os conceitos da ouvidoria nesta Casa.

5. Considerações Finais

Se consideramos as ouvidorias parlamentares como um *canal de comunicação*, como está escrito em suas resoluções formais, pressupõe-se que ela poderá ter capacidade de modificar

¹⁴ Mesma que essa participação política se refira a mais um caráter informacional e de interação junto aos cidadãos, do que propriamente de engajamento, na qual se teria uma maior accountability e influência na agenda política da sociedade.

as relações entre Estado e sociedade, tornando os laços mais próximos, ao democratizar o poder legislativo e fomentar a inclusão política e social. Quem aciona 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 legislativa pode ser entendida de três maneiras distintas, pensando sobre o seu desempenho dentro de um cenário evolutivo: 1) *acesso*: recepção de demandas, reclamações e críticos; 2) *canal de comunicação*: a reciprocidade, a divulgação de ações, as relações bilaterais e mais próxima dos cidadãos; 3) *instrumento de participação cidadã*: incorporação de cidadãos dentro de um sistema participativo mais amplo de discussão de temas e concretização dos direitos humanos.

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 e reivindicações, mas a relação é configurada de forma unidimensional em uma direção: do cidadão para o aparato estatal. Esse fenômeno pode ser evidenciado 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. Um exemplo é a dificuldade de se obter determinadas informações, como os próprios desenhos e atribuições da ouvidoria, que não foram possíveis de obter esses dados, mesmo após o envio de vários e-mails, fazer vários telefonemas, e até mesmo requerer esses dados por meio à LAI. A não existência substantivo de alguns dados é um importante dado sobre o papel falho de transparência que as ouvidorias têm desempenhado, ainda mais se pensarmos que muitas delas possuem atribuição normativa de ser um espaço para os cidadãos requererem informações do poder público.

Outro ponto é que os cidadãos que procuram a ouvidoria não atuam de forma ampla, os envolvendo inclusive nas soluções dos problemas que sofreram, o que não possibilita uma participação aberta. Eles não se envolvem na deliberação pública concernentes a essas temáticas e políticas públicas, o que poderia imergir novos discursos na esfera pública e ampliar o campo político com maior envolvimento dos “cidadãos comuns” além de desenvolver a *accountability* discursiva.

A motivação para a criação da ouvidoria se deu mais pelo fato de passar uma imagem de maior credibilidade institucional perante a sociedade, e menos pela materialidade de suas ações em si. Pelo estudo de caso ficou constatando que a adoção desse mecanismo se dá por questões simbólicas uma vez que o nome *ouvidoria* possui maior força perante os cidadãos, do que se adotado apenas um Sistema Fale, por exemplo, o que transmitiria a mensagem da importância da participação política para a instituição, ao estar apta a “ouvir”

os cidadãos. Entretanto, tal participação acontece de forma esvaziada, e com menos rupturas com as relações de poder. É uma “*participação trivial*” (Fung, 2015), cujo envolvimento da sociedade não é relevante para o processo político em si.

Por fim, ficou evidente que o papel da ouvidoria legislativa ainda não é algo institucionalizado. Sua função é limitada, e até mesmo sua importância para a participação e controle social inseridos no processo legislativo ainda são desconhecidas. No entanto, para as ouvidorias legislativas assumirem o conceito como instrumento de participação cidadã, as mudanças em seus designs são necessárias, e incentivar as circunstâncias cívicas favoráveis no futuro para elas serem autônomas e democráticas. Tem-se que esse mecanismo pode ser classificado como uma “*sleeping institution*” (Pereira, 2013), inicialmente ineficaz, mas depois reforçada, tornando-se efetiva com as mudanças sociais com a combinação de alguns fatores: vontade e compromisso político; forte pressão da sociedade civil e alteração no desenho institucional.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo (2008). 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.

AVRITZER, Leonardo (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press, 205 p.

BORGES, Doriam (ed.) (2012). *Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico das Ouvidorias do Poder Executivo Federal*. Brasília, 33 p.

CARDOSO, Antônio. S. R. (2010). *Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança. Textos para Discussão*. IPEA, nº 1480, Brasília.

CARDOSO, Antônio S. R. *Ouvidoria Pública e Democracia* (2012). 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.

COMPARATO, Bruno. K. (2012). As ouvidorias públicas como instrumento de democracia participativa: o exemplo das ouvidorias da polícia. In: 8º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado.

CORTES, Soraya V. (2011). 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.

CUNHA, Luciana. G. S. (2000). *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).

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (2006). 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.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2009). 1º Encontro Nacional de Ouvidorias Parlamentares. Seminário da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Brasília, 150 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2010). Ouvidoria da Câmara dos Deputados – Ouvidoria Parlamentar: O que é? Para que serve? Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Edições Câmara. Brasília, 46 p.

SENADO FEDERAL (2013). Ouvidoria do Senado Federal – Sugira, Critique, Elogie: Saiba Como. Brasília, 16 p.

FORTES, Ninon de M. (2008). 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.

FUNG, Archon (2003). Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*: volume 11, Number 3, p. 338-367.

FUNG, Archon (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. Special Issue, December, p. 66-75.

FUNG, Archon (2015). Putting the Public Black into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review* 25, February, p. 1-10.

GOODIN, Robert E. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GOMES, Manoel E. A. C. e (2000). O regime jurídico das Ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo - funcional. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 400 p.

IZUNZA, Ernesto V.; HEVIA, Felipe de la J. (2006). Relaciones Sociedad Civil – Estado en México: un ensayo de interpretación. Xalapa: Ciesas – Cuadernos para la democratización, n.º 4.

LYRA, Rubens P (2004). Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa, Ed. UFPB, 172 p.

LYRA, Rubens. P (2008). 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.

LYRA, Rubens P (2011). A ouvidoria pública brasileira e a questão da autonomia. *Revista Prim@ Facie*, v. 15, p. 9-23.

LYRA, Rubens P. (ed.) (2014). A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 350 p.

MARQUES, Francisco P. J (2010). A. Participação Política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. *Revista Ciências Sociais – Unisinos*, p.140-151.

MIGUEL, Luiz F (2013). Democracia e Representação: territórios em disputa. São Paulo, Editora Unesp.

OLSEN, Johan P. Institutional Design in Democratic Contexts. *The Journal of Political Philosophy*. Volume 5, Number 3, p. 203-229, 1997.

PEREIRA, Anthony (2013). Police Ombudsman. Presentation for the International Seminars in Political Science. Federal University of Minas Gerais (UFMG).

PINHO, José A. G. de (2008). 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.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander (2012). Participação Social como Método de Governo? Um mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais. *Texto para Discussão*, nº 1707, IPEA.

QUEIROZ, Daniela de A (2012). Ouvidoria Pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa. *Revista de Políticas Públicas*, vol.2, p.113-127.

QUINTÃO, Thales. T (2014). 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.

RAUPP, Fabiano M.; PINHO, José A. G (2013). de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista Administração*. São Paulo, vol. 48, nº04, p. 770-782.

SILVA, Adriana. C. et al (2012). Por um sistema nacional de ouvidorias públicas. *Série Pensando o Direito*, vol. 42. Ministério da Justiça, Brasília.

TROMBKA, Ilana (2004). Ouvidoria Parlamentar: uma proposta para o Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Brasília, v. 42, nº 166, abr./ jun. p. 151-162.

ZAVERUCHA, Jorge (2008). O papel da ouvidoria de polícia. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jun/dez; p. 224-235.