

Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático

Revista de
Sociologia
e Política

DOI 10.1590/1678-987318266606

Thales Torres Quintão^I  e
Eleonora Schettini Martins Cunha^{II} 

RESUMO **Introdução:** O objeto de estudo do artigo são as ouvidorias das assembleias legislativas estaduais brasileira. No total 13 assembleias legislativas, além da Câmara Legislativa do Distrito Federal adotam a ouvidoria. **Métodos:** A pesquisa consistiu no exame do desenho institucional das assembleias legislativas que adotam a ouvidoria por meio das resoluções formais, atos de criação, decretos, e etc. Também foi feita uma análise de como as ouvidorias se posicionam nos respectivos sites desses poderes legislativos, e a disponibilização de informações sobre esse mecanismo e possibilidade de interação. Por fim, foi feito um estudo de caso na Assembleia Legislativa de Minas Gerais para entender como a ouvidoria se situa nos trabalhos do legislativo, e os atores relevantes para a realização da sua função, por meio de entrevistas com servidores e com deputados que exerceram a atividade de ouvidor. **Resultado:** A motivação para a criação da Ouvidoria visou passar uma imagem de maior credibilidade institucional perante a sociedade, e menos pela materialidade de suas ações em si. Pelo estudo de caso ficou constatado que a adoção desse mecanismo se dá por questões simbólicas, uma vez que o nome ouvidoria possui maior força perante os cidadãos. Ao se concentrar nas práticas participativas para aqueles mobilizados – aqueles com maior predisposição participativa e envolvimento com o tema a ser debatido – gerou-se a repetição dessas entidades civis em diferentes eventos institucionais. **Discussão:** O papel da ouvidoria no legislativo ainda não é algo institucionalizado, se comparado com as ouvidorias executivas, muito voltadas para a melhoria do serviço público. A ouvidoria do legislativo possui pouca autonomia técnica e política, e sua importância para o controle social e prestação de contas ainda é limitada.

PALAVRAS-CHAVE: participação política; ouvidorias parlamentares; desenho institucional; *accountability*; controle social.

Recebido em 4 de Fevereiro de 2017. Aceito em 4 de Setembro de 2017.

I. Introdução¹

¹ Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em diversos artigos, o princípio da participação direta dos cidadãos em decisões políticas. Observou-se a sua efetivação 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 níveis federal, estadual e municipal. No Poder Legislativo (federal e em alguns estados) foram criadas comissões permanentes, que visam concretizar a participação e o controle social, a se destacar a Comissão de Participação Popular ou congênere, 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 públicas², entendidas por Lyra (2004) como organizações de participação cidadã, que inserem o cidadão comum no âmbito da administração pública. A Ouvidoria se “assemelha”³ ao instituto sueco denominado de *ombudsman*, criado em 1809, primeiramente para o controle da administração pública e, posteriormente, destinado à proteção e defesa dos direitos e liberdades individuais frente ao poder do Estado (Gomes 2012). No século XX

² É importante mencionar que as ouvidorias não são exclusivas do Estado. Inúmeras empresas privadas possuem suas próprias ouvidorias, cujo interesse diz respeito à qualidade do

produto, ao serviço oferecido ou à fidelidade do consumidor. Para saber mais, ver Lyra (2014).

³ A ouvidoria pública não age no campo judicial, não possui poder coercitivo, não possui alto status hierárquico funcional e não está no plano constitucional, como acontece com o *ombudsman*. O *ombudsman* é instalado para consolidar o controle externo de um poder sobre o outro, enquanto a ouvidoria atua por meio do controle interno de diferentes órgãos públicos (cf. Gomes 2000).

⁴ Dessas 309 ouvidorias, os três segmentos em que ela possui maior incidência são: instituições de ensino (33%), hospitais (18%) e estatais (15%).

⁵ De forma geral, foram pesquisadas ouvidorias municipais; ouvidorias gerais e de políticas específicas no âmbito estadual; ouvidorias do Tribunal Regional Eleitoral e do Tribunal de Contas; ouvidorias universitárias; ouvidorias ministeriais, entre outras.

foi difundida para outros países da Europa e da América Latina, com uma transformação na sua orientação geral, baseada na garantia dos direitos humanos e com preceitos mais participacionistas (Quintão 2015).

A primeira Ouvidoria pública instalada no Brasil 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. Para se ter uma ideia, o número de Ouvidorias vinculadas somente ao Poder Executivo Federal saiu de 40, em 2002, para 309 em 2017, o que representa um aumento de 209% em 15 anos, conforme dados da Ouvidoria Geral da União (Brasil 2018)⁴. Ainda que esse número seja significativo, é importante ter em mente que ele pode incluir órgãos que, apesar de serem referenciados como “Ouvidorias”, não exercem em plenitude a função esperada.

De forma geral, predominam os estudos sobre Ouvidorias públicas, inseridas no âmbito do Poder Executivo, cuja atuação visa melhorar os serviços públicos. Em menor número, há análises de Ouvidorias imbricadas no Poder Judiciário. Pesquisas relacionadas às Ouvidorias parlamentares são inexpressivas. Como exemplo, Silva *et al.* (2012) fazem um vasto trabalho sobre as Ouvidorias públicas no Brasil, no qual foram estudadas 23 Ouvidorias, nenhuma delas situada no Poder Legislativo⁵.

Por outro lado, o papel do Legislativo no funcionamento e nos resultados dos arranjos institucionais participativos tem sido negligenciado pela literatura. Dentre os poucos estudos destaca-se Romão (2011), que demonstra a relação e os vínculos internos que existem entre conselheiros e a sociedade política em um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo (OP) de São Carlos; e Souza (2011), que examina as relações de conflito e cooperação entre o OP e os atores políticos locais em três municípios paulistanos, com o objetivo de entender as variáveis explicativas que envolvem a trajetória de adoção ou não dessa política participativa.

Este artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa, realizada em 2015, que busca contribuir aos estudos sobre Ouvidorias, especificamente aquelas compreendidas como *inovação democrática legislativa*. Baseado no conceito de Smith (2009), essas inovações procuram reforçar o envolvimento dos cidadãos no processo decisório, com buscas a garantir, principalmente, os seguintes benefícios democráticos: a *inclusão política*, na garantia de voz da população; aprimorar o *controle popular*; e a *transparência* perante o processo legislativo. Nesse sentido, as inovações legislativas se coadunam com o pressuposto de que o Parlamento não se limita a funções legislativas e de fiscalização do Executivo, sendo também uma casa de debates, com a ressonância de temas advindos da esfera pública, referentes à exposição e resolução de conflitos, bem como à representação de interesses (Beetham 2006; Cunha *et al.*, 2016).

Diante disso, busca-se analisar o escopo e o potencial democrático da Ouvidoria como forma de ampliar a participação democrática, a inclusão social e o controle socioestatal. Para isso utilizamos o quadro analítico do desenho institucional, pois, por ser a Ouvidoria parlamentar uma instituição política, tem-se como premissa que o seu *design* pode influenciar a distribuição de poder, ou seja, o desenho pode favorecer tanto a aproximação entre representantes e representados como a participação cidadã, especificamente compreendida na perspectiva do controle social (Lavallo & Vera 2010). Compreendemos que a abordagem do *institutional design* é um primeiro empreendimento analítico, com capacidade de gerar *insights* teóricos a respeito da participação, do controle e da *accountability* desempenhados pela Ouvidoria Legislativa.

Nosso interesse, portanto, foi verificar de que forma o desenho institucional pode afetar o tipo de controle que a Ouvidoria Legislativa pode desempenhar nas Assembleias Legislativas que adotam esse mecanismo. Nesse sentido, comparou-se o *design* das Ouvidorias parlamentares das 14 assembleias legislativas que adotam o instituto, a partir da análise documental de decretos de criação, regulamentos internos e manuais de operação que tratam da instalação e do funcionamento das Ouvidorias. Por meio dessa comparação, verifica-se como o desenho institucional é compreendido, sua função nessas assembleias e seus distintos arranjos, que conformam a sua operacionalidade. Além disso, foi feita uma análise dos portais das respectivas casas legislativas, a fim de compreender como as Ouvidorias estão incluídas nesses espaços institucionais, com um olhar para as variáveis de posicionamento, acessibilidade e informações disponíveis (Raupp & Pinho 2013). De forma geral, o artigo empreende uma análise comparada dos desenhos das Ouvidorias legislativas atentando à capacidade destas democratizarem o Poder Legislativo.

Todavia, por se tratar de um estudo exploratório, adotou-se a metodologia de estudo de caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a fim de subsidiar a compreensão acerca das relações de poder e atores políticos envolvidos direta ou indiretamente no desempenho da Ouvidoria parlamentar para fomentar a participação e o controle da sociedade. A escolha de estudar a ALMG se justifica por ser uma das primeiras assembleias a criar a Ouvidoria (em 2002), e por ser uma casa que possui tradição de desenvolver iniciativas de interação entre o Poder Legislativo e a sociedade. Dessa forma, buscou-se verificar como a Ouvidoria se insere nesse contexto, no qual existem diversas dinâmicas que fomentam a participação, a deliberação e o controle público, como os eventos institucionais (Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos etc.) (Mendonça & Cunha 2014) e os mecanismos informacionais, como o “Sistema Fale com o Deputado”, a Comissão ou o próprio portal “Políticas Públicas ao seu Alcance”. Para isso, além da análise documental relativa à Ouvidoria e da análise do Portal, foram realizadas oito entrevistas em profundidade com ouvidores e com servidores públicos da ALMG⁶, cuja seleção se baseou na técnica da bola de neve (*snowball*)⁷.

O artigo apresenta uma breve revisão de parte da literatura que conceitua e situa as Ouvidorias no âmbito das instituições democráticas, bem como trata do desenho institucional. Em seguida, descreve e analisa o desenho das 14 Ouvidorias legislativas estudadas, observando as variáveis consideradas relevantes - Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins e Distrito Federal. Por fim, detém-se à Ouvidoria da ALMG, buscando identificar aspectos que incidem sobre seu funcionamento e resultados.

II. Ouvidoria Pública e Desenho Institucional

⁶ Foram entrevistados quatro deputados que foram ouvidores e quatro servidores públicos, ambos atuantes nos seguintes setores: diretoria de planejamento e coordenação, gerência de relações institucionais e consultoria técnica-temática.

⁷ Destaca-se que os objetos de estudos a respeito das ouvidorias públicas concentram seu método de pesquisa na análise de suas resoluções formais e dos instrumentos normativos, não adotando a metodologia de coleta de dados primários. Essa metodologia permitiria identificar as forças políticas e os atores envolvidos nesse contexto, ou até mesmo o fluxo de comunicação desempenhado pela ouvidoria.

Normativamente, a Ouvidoria deve ser um instituto que visa concretizar os princípios constitucionais que regem a administração pública e que devem nortear a prestação dos serviços públicos, entre os quais: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Nesse sentido, são atribuições principais de uma Ouvidoria pública “indução de mudança, reparação do dano, acesso a administração, e promoção da democracia” (Lyra 2004, p.144), o que implica que o objetivo da Ouvidoria é proteger os direitos dos cidadãos, a busca pela justiça social e a construção da cidadania (Lyra 2008). Esse entendimento está vinculado majoritariamente à “vertente democrática” da Ouvidoria, que vem procurando ganhar mais espaços e se consolidar na esfera pública, em oposição ao tipo ideal “modernizador”⁸ da administração pública. Nesse prisma, as Ouvidorias são criadas pela pressão da sociedade civil

⁸ O paradigma modernizador possui como preocupação central a melhoria dos serviços públicos e reconhece os cidadãos como clientes, baseando-se em necessidades e em cálculos de demandas específicas, aproximando as ouvidorias públicas dos princípios das ouvidorias privadas (Mario 2011; Lyra 2008). Em outras palavras, a ouvidoria modernizadora está inserida na perspectiva do *New Public Management*.

e seguem o preceito da autonomia pública do ouvidor, uma das questões centrais a afetar o desempenho da Ouvidoria brasileira.

A Ouvidoria pública, numa perspectiva democrática, deve ser um espaço que permita a promoção da inclusão social e política, aqui compreendida como a capacidade efetiva de o cidadão apresentar demandas e exigir atenção às suas necessidades (Miguel 2014, p.71). A Ouvidoria, assim, deve democratizar a relação dos cidadãos com o sistema político em diferentes níveis (Antero 2014; Cardoso 2012). Esse mecanismo atua como uma interface de mediação entre o Estado e a sociedade, na busca de solução de conflitos via não judicial e pela garantia dos direitos dos cidadãos pela magistratura de persuasão (Lyra 2004).

Além disso, as Ouvidorias públicas, ainda que não tenham a atribuição de exercer o controle social, podem pressionar os órgãos de controle tradicionais a agirem, por meio de recomendações. Esse procedimento geraria a justificação pública decisória (Vera & Lavallo 2012) e o exercício do poder de forma transparente (*accountability* como *answerability*) (Schedler 1999). Nesse sentido, a Ouvidoria teria a capacidade de informar o aparato estatal acerca das demandas e sugestões, numa relação de contribuição e interação com os conselhos de políticas públicas, a capacidade de aperfeiçoar o controle social sobre as políticas públicas ou mesmo de ativar um mecanismo de *accountability* horizontal, como o Ministério Público (Isunza & Hevia 2006; Lavallo & Vera 2010).

De acordo com Comparato (2016), a Ouvidoria possui uma peculiaridade sobre as outras inovações democráticas (os conselhos participativos, o orçamento participativo, as audiências públicas etc.) quanto ao seu formato participativo e de controle socioestatal, que é poder introduzir um problema na agenda pública e/ou ajudar na formulação da política pública. Em outras palavras, atuar nos estágios iniciais de *agenda setting*. No entanto, a Ouvidoria também tem sua relevância no estágio de implementação do *policy cycle*, em que a gestão pública pode compreender como as políticas públicas chegam até os cidadãos, bem como na avaliação das mesmas. Porém, numa perspectiva democrática, a Ouvidoria não deve focar somente os resultados das políticas, pois isso implicaria compreender o cidadão apenas como cliente dos serviços públicos.

Uma Ouvidoria pública predominantemente mais modernizadora ou democrática⁹ depende essencialmente do desenho institucional e da relação política presente no contexto em que ela se insere. 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 terão 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 e do controle político (Avritzer 2009; Fung 2003). Fung (2003) demonstra a importância do *design* para a eficácia, a igualdade, a inclusão social, a participação e a deliberação em minipúblicos. Para ele, o desenho oferece parâmetros e limites, definindo regras e procedimentos que afetam diretamente: a seleção e recrutamento dos participantes; a forma como será feito o debate público; o local, onde isso vai acontecer; a frequência de participação; a capacidade de mobilização popular; o controle público; o empoderamento popular, entre outros. A integração dessas dimensões e seus respectivos *designs* configura o que o autor denomina como *democracy cube* (Fung 2006), o que significa que essas dimensões estão integradas umas às outras, influenciando os resultados políticos na esfera pública. Deve-se notar que o desenho institucional não é o único

⁹ Deve-se salientar que a dicotomia entre o paradigma modernizador e o democrático são construções abstratas weberianas de tipo-ideal.

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).

Ao considerar as Ouvidorias públicas como uma inovação democrática que estabelece uma *interface socioestatal* (Isunza & Hevia 2006; Pires & Vaz 2012), em que tanto a participação como o controle ocorrem em uma relação institucionalmente incerta (Lavalle & Vera 2010), marcada por conflito, negociação e disputa (Vera & Lavalle 2012), estudos demonstram que a própria incerteza e fragilidade de atuação da Ouvidoria, bem como a geração de resultados - que pode ter implicações coletivas e individuais - podem ser resultantes do desenho atribuído a ela (Lyra 2014; Borges 2012; Cardoso 2010; Silva *et al.*, 2012).

De forma geral, quatro fatores principais contribuem para a otimização da Ouvidoria (Lima Neto & Durán 2016; Lyra 2011; Quintão 2014):

(1) A autonomia pública, marcada tanto pela autonomia política, que se refere à independência e à liberdade de atuação das Ouvidorias e seu insulamento com relação às ingerências e interesses de partidos e grupos políticos, quanto pela autonomia técnica, que diz respeito à sua independência funcional, capaz de influenciar o processo decisório com seus relatórios analíticos e sugestões elaboradas com base na magistratura de persuasão;

(2) A cooperação entre os órgãos governamentais envolvidos para que a sua recomendação tenha maior impacto;

(3) Prestação de contas, marcada pelos princípios de justificação pública e controle interno e social;

(4) Capacidade de atuação, principalmente junto à sociedade civil.

O modelo hegemônico das Ouvidorias públicas, no Brasil, é aquele criado via *top-down*. Nele, define-se a 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 à busca da eficácia e da modernização administrativa, e não à interpelação dos direitos dos cidadãos. Esses atributos demonstram a baixa autonomia pública das Ouvidorias, o que reduz o potencial de criação de laços mais estreitos entre o Estado e a sociedade, o que incentivaria uma *accountability* do tipo social¹⁰ e horizontal¹¹.

De acordo com a literatura (Cardoso 2012; 2010; Lyra 2014; 2011; 2008; Menezes, Lima Neto & Cardoso 2016; Zaverucha 2008), 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 em que irá atuar;

(2) A existência de um Conselho Consultivo, composto pela sociedade civil, que permita a proposição de diretrizes para o funcionamento das Ouvidorias, além de monitorar 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*¹², quanto a garantir que o ouvidor não seja destituído de sua função por revelia ou arbitrariedade do gestor em questão;

¹⁰ A *accountability* social envolve ferramentas institucionais e não institucionais, em que os movimentos sociais, as organizações da sociedade civil ou os meios de comunicação buscam exercer o controle social, jogar luz sobre novas questões e exercer influência na definição da agenda pública (Peruzzotti & Smulovitz 2002). Ela não possui capacidade de aplicar sanção (Miguel 2014).

¹¹ A *accountability* horizontal se refere à relação de equilíbrio e controle entre os poderes instituídos, o *checks and balances*, sendo efetivada por agências reguladoras e

órgãos de fiscalização e de controle interno (O'Donnell 1998).

¹² 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).

(4) A autonomia financeira e administrativa, a fim de garantir meios materiais e recursos humanos para o seu funcionamento, de modo que ela não seja “asfiziada” pelo órgão máximo em questão;

(5) Ato normativo da obrigatoriedade do dirigente de responder às solicitações e interpelações do ouvidor, sob pena legal, com caráter prioritário e em regime 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 ouvidor.

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 *et al.*, 2012). Esse atributo 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 ele exerce o monitoramento. A ideia é que as Ouvidorias não podem ser organizadas nem controladas pelas instituições às quais elas dirigem a sua atenção, sob pena de comprometer 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 sua capacidade crítica e de operar mudanças estruturais significativas.

Para uma maior legitimidade, os autores estudados sugerem que a escolha do ouvidor deveria ser feita por meio de uma eleição indireta, com entidades da sociedade civil, externa ao poder político e de maneira independente. Seria gerada uma lista tríplice, a ser enviada para o poder público, que definiria a pessoa a ser o ouvidor¹³. 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. Ainda assim, esse modelo deixa margem de manobra para o governante escolher de pessoa com baixa representatividade na sociedade civil para a função de ouvidor, uma vez que ele possui a palavra final¹⁴.

¹³ 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, submetida ao governador.

III. Ouvidorias Parlamentares no Brasil

¹⁴ Na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2004, definiu-se um modelo em que, na hipótese de o mais votado da lista tríplice alcançar 50% dos votos das entidades civis, este seria automaticamente homologado como ouvidor do órgão em questão.

No intuito de melhor conhecer as Ouvidorias parlamentares, um primeiro passo foi analisar os modos de comunicação da Ouvidoria, ou seja, como o cidadão pode entrar em contato com esse mecanismo e o posicionamento e a disponibilização de informações sobre a Ouvidoria nos sites das Assembleias Legislativas. Posteriormente, foi feito um exame das variações do desenho das Ouvidorias legislativas, o que concerne principalmente o perfil e o processo de escolha do ouvidor, a atribuição e o tempo de mandato e seus principais objetivos.

III.1. Ouvidorias e modos de comunicação

As Ouvidorias parlamentares são compreendidas, de forma geral, como um canal de comunicação e interação direto 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-las 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. Trata-se de compreendê-las também como um complemento aos institutos de proteção do cidadão e controle da administração pública. Além disso, cabe à Ouvidoria 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 a sociedade, mas também para os servidores da casa legislativa (Brasil 2009; 2010; 2013; Queiroz 2012; Trombka 2004). O fato de o destinatário das ações propositivas ser a Mesa Diretora já demonstra que esta é um ator central para a atuação das Ouvidorias parlamentares.

Ao fazer uma análise de conteúdo das resoluções formais (atos de criação e projetos de lei, entre outros), das cartilhas e do manual de funcionamento, tem-se que a Ouvidoria parlamentar pode atuar em três dimensões: (1) um *locus de informação*, pelo qual os cidadãos podem requerer dados a respeito da administração legislativa, ficando a Ouvidoria responsável pelo incentivo à transparência do Parlamento, especialmente após a Lei de Acesso à Informação (LAI)¹⁵, quando passou a abrigar os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) (Romero e Sant’anna 2014; Comparato 2016); (2) um espaço de *comunicação*, que concretiza o princípio da participação política e da reciprocidade dos fluxos de interação entre sociedade e Estado; (3) um mecanismo de *controle* difuso, no sentido de prestação de contas, desenvolvido tanto pelo controle interno e horizontal, quanto externo e social (diagonalidade do controle socioestatal, conforme Lavallo e Vera (2010)).

As Ouvidorias localizadas no Poder Legislativo estadual são estabelecidas por leis ordinárias, que diferem de estado para estado. Portanto, é importante analisar as suas diferentes configurações, o que influencia o seu funcionamento. 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. Tem-se 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). Isso demonstra a dificuldade de explicar o motivo de se adotar ou não a Ouvidoria, e que essa decisão não está estruturada em variáveis socioeconômicas, podendo referir-se a uma ordem contextual e política, algo mais difícil de mensurar dentro de um modelo estatístico.

O primeiro estado que instalou uma Ouvidoria foi o Espírito Santo, em 2001, e o mais recente foi Roraima, em 2008¹⁶. 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 cujas Ouvidorias são reguladas 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 analisados, considera-se que um canal de comunicação só será usado se o cidadão souber que ele existe. Para um mecanismo como a Ouvidoria funcionar efetivamente é necessário divulgar a sua existência, seja nos próprios meios de comunicação institucionais, seja em

¹⁵ A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi promulgada no dia 18 de novembro de 2011 (Lei n. 12.527).

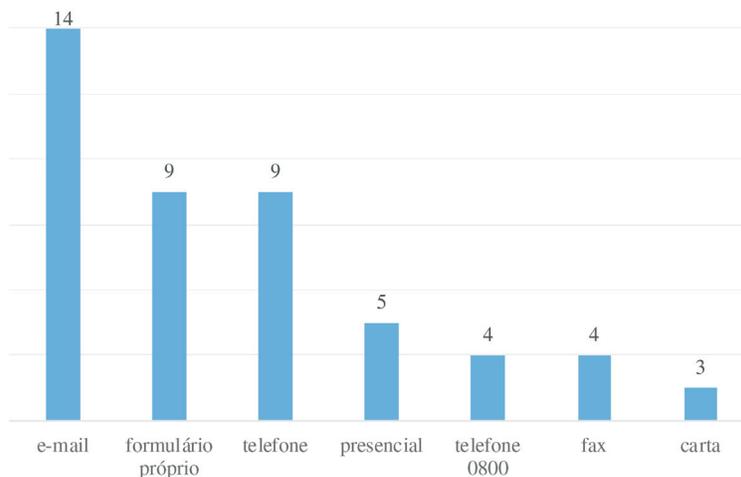
¹⁶ Nacionalmente, a primeira ouvidoria parlamentar foi criada na Câmara dos Deputados, em 2001. O Senado instalou ouvidoria somente em 2011.

oportunidades presenciais formais que reúnem representantes do Legislativo com os cidadãos. Em relação ao conjunto de formas de comunicação existentes nos Legislativos estaduais, as principais estão apresentadas no Gráfico 1.

Das 14 Ouvidorias legislativas estudadas, percebe-se que a forma de contato predominante se concentra na internet (e-mail ou formulário próprio). A partir desses dados é possível pensar numa classificação das Ouvidorias pela 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 utilize todos os meios de comunicação disponíveis, ela alcançaria uma pontuação igual a 7 (Tabela 1).

Apenas um estado - Mato Grosso - oferece por meio de todos os meios de comunicação aludidos acima, atingindo o *score* de 7 (sete), enquanto Rio Grande do Sul atingiu o nível 6 (não disponibiliza o atendimento presencial) (Quadro 1). 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

Gráfico 1 - Meios de comunicação das Ouvidorias Parlamentares



Fonte: Os autores.

* Estimativa feita em abril de 2015.

Tabela 1 - 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

Fonte: Os autores.

* Estimativa feita em abril de 2015.

formas de comunicação. O valor médio é de 3,43, a mediana é igual a 3 e o desvio-padrão é de 1,7.

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, 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 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.

Dada a importância que têm 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 de interação com os cidadãos. O estudo desses sites consistiu em examinar três variáveis: (1) a posição em que ela se encontra; (2) sua acessibilidade; (3) o fornecimento de informações a respeito da Ouvidoria. Essas variáveis servem como uma *proxy* da importância institucional que a Ouvidoria possui no processo legislativo.

Um primeiro aspecto verificado foi o local em que a Ouvidoria ocupa na primeira página do site, 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* 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 mover a barra de rolagem, o que pode limitar as condições de acesso. Significa também que o internauta terá mais telas e cliques até chegar às informações ou ao formulário para registrar sua manifestação, o que dificulta o entendimento do portal e de 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 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

Quadro 1 - 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: Os autores.

* Estimativa feita em abril de 2015.

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 examinada a disponibilização das informações sobre esses mecanismos nos sites. Como a Ouvidoria parlamentar é um canal novo e em amadurecimento, espera-se que nos sites das assembleias se disponibilize informações para os cidadãos, como forma de utilizar a internet para que a Ouvidoria se fortaleça. Por exemplo: 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; notícias e relatórios da atuação da Ouvidoria parlamentar. Esse é um conjunto de informações consideradas minimamente necessárias para estarem presentes nos sites 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 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 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 si 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 e escolaridade) que procurou a Ouvidoria, a classificação quanto ao conteúdo das mensagens, entre outros. 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, além do princípio da prestação de contas. Mais preocupante, pode reforçar a percepção de ela ser um canal inerte, somente para recepção de demandas.

Conclui-se que os meios de comunicação disponibilizados pelas Ouvidorias legislativas são pouco diversos, concentrando mais as formas que dependam dos meios digitais, podendo acabar limitando a sua capacidade inclusiva. Além disso, nas Assembleias que possuem Ouvidoria há ainda uma baixa publicidade a seu respeito nos seus sites institucionais, o que não potencializa o controle social, com a prestação de contas voltada para o público externo de forma ampliada, ou seja, que vá além do cidadão manifestante. Essa situação acaba 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). São informações pouco relevantes e decisivas do ponto de vista político.

III.2. Desenhos das Ouvidorias das Assembleias Legislativas

Outro aspecto do estudo foi a análise dos desenhos das Ouvidorias, destacando fatores elencados como relevantes pela literatura: (1) perfil e processo de escolha do ouvidor; (2) atribuição e tempo de mandato; (3) possibilidade de o ouvidor se reeleger; (4) requerimento de audiência pública.

As resoluções analisadas indicam que as Ouvidorias são canais formais que visam 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 para 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.

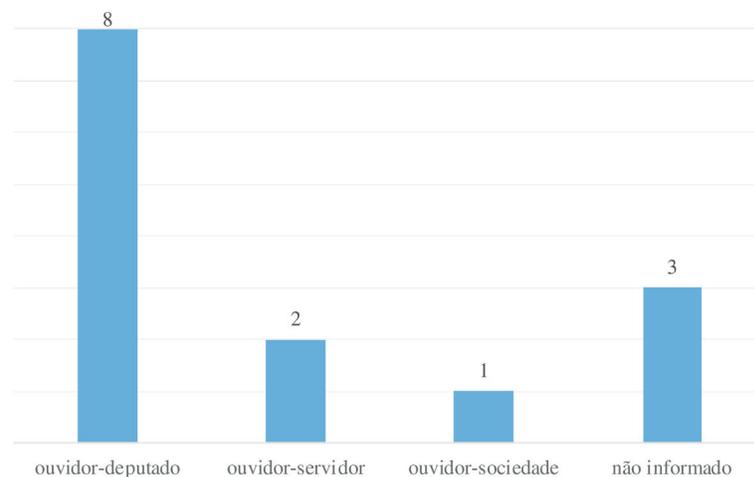
Em relação ao perfil do ouvidor parlamentar, tem-se que a maior parte possui cargo eletivo, ou seja, é um parlamentar estadual: o chamado *ouvidor-deputado* (Gráfico 2). Ele é escolhido pela Mesa Diretora da casa legislativa (processo semelhante ao que é feito no Senado e na Câmara Federal). Das oito Ouvidorias desse tipo, em três delas o mandato é de dois anos, em duas delas o mandato é de um ano¹⁷ 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 em uma mesma legislatura não é permitida (Minas Gerais e Tocantins).

Como mencionado anteriormente, a importância do mandato é 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 e a pessoa do ouvidor.

Em 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 casas a Ouvidoria Legislativa ainda não possui regula-

¹⁷ 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 2 - Perfil do Ouvidor-Parlamentar das Assembleias estaduais



Fonte: Os autores.

* Estimativa feita em abril de 2015.

mentação formal aprovada e 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).

Inicialmente pode-se supor que o *ouvidor-sociedade* seria o perfil que daria mais autonomia à Ouvidoria, atribuindo-lhe mais capacidade de desenvolver o controle externo e público e agindo de forma crítica, fazendo proposições para o processo legislativo. Entretanto, o *ouvidor-deputado* pode ser aquele mais ouvido pelos outros deputados, e poderia estabelecer uma relação mais dialógica com os outros parlamentares. Neste espaço, diferentemente das outras Ouvidorias situadas no Poder Executivo ou no Judiciário, onde há posições mais rígidas com chefes e subordinados, no Parlamento o ouvidor possui a mesma posição em relação aos seus pares, uma vez que ali todos são deputados. Portanto, parece haver um *trade-off* nessa escolha: um *ouvidor-deputado* tem mais trânsito, mas um *ouvidor-sociedade* garantiria mais *accountability* e controle.

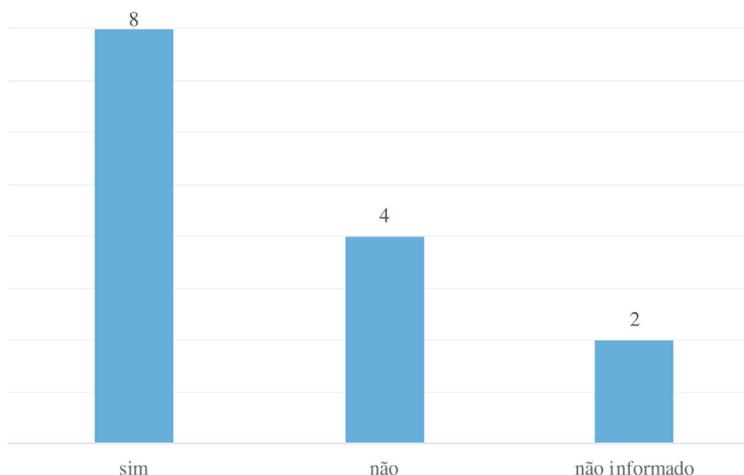
O papel crucial da Ouvidoria Legislativa é transpor as questões relevantes das demandas individuais para o coletivo, ou seja, compreender que as manifestações individuais fazem parte de uma estrutura coletiva que precisa ser discutida e repensada (Trombka 2004). Nesse caso, seria crucial que estes institutos pudessem requerer audiências públicas, por estas serem um dos principais instrumentos de participação usados no legislativo, além de ser, de forma geral, uma interface de *input* (capacidade de expressão de preferências dos cidadãos) relativamente bem avaliado pelos parlamentares: nota média de 6,72 em 12 Assembleia estaduais (n=439 deputados), em uma escala de 1 a 10¹⁸, na qual 1 significa totalmente ineficaz e 10 totalmente eficaz¹⁸. As audiências públicas poderiam ser uma interface social que propiciaria a deliberação junto à 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 3)

¹⁸ Se classificarmos as notas de 1 a 4 como *ineficaz*, 5 e 6 como *razoável* e 7 a 10 como *eficaz*, tem-se que cerca de 60% dos parlamentares consideram as audiências públicas como um meio eficaz para a expressão das preferências dos cidadãos perante os legisladores.

¹⁹ As 12 Assembleias estaduais pesquisadas foram: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, e Tocantins. Pesquisa: Trajetórias, perfis e padrões de interações de legisladores estaduais em doze estados – 2012. (Centro de Estudos Legislativos 2012).

Dadas as características restritivas atuais da Ouvidoria parlamentar, pressupõe-se que o conteúdo da ação dos cidadãos, ao procurarem-na, limite-se à resolução de certos problemas pessoais, à reparação do dano ou com a finalidade de adquirir alguns ganhos individuais. Além disso, pode-se verificar 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 o 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 estes possam apurar o problema em si. Nesse processo de *accountability* horizontal (controle externo), a Ouvidoria desempenharia apenas um papel secundário.

Gráfico 3 - Ouvidoria Parlamentar e Realização de Audiências Públicas



Fonte: Os autores.

* Estimativa feita em abril de 2015.

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

A ALMG implantou a sua Ouvidoria em 2002, na qual o ouvidor é um deputado escolhido pelo presidente da casa. Desde a sua criação, cinco ouvidores diferentes ocuparam esse cargo. No entanto, um parlamentar assumiu essa posição em três legislaturas distintas, o que demonstra pouca renovação, bem como a baixa possibilidade de novos projetos e ideias.

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 de Ética e, como exposto no Regulamento Interno (RI), ele é mais um instrumento de controle e fiscalização dos atos dos deputados. Portanto, o *design* atribuído à Ouvidoria é de receber queixas e críticas sobre a má conduta dos parlamentares, com a possibilidade de o ouvidor sugerir a abertura de um inquérito contra um deputado²⁰. 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, o que está relacionado a outros canais de interação da ALMG com a sociedade, como os eventos institucionais.

O foco sobre o decoro parlamentar pode gerar confusões 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 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 envolve a corregedoria.

Por meio do estudo de caso foi possível identificar duas variáveis 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 averiguar situações destinadas à Ouvidoria, tomando 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

²⁰ 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.

discreto, e também geralmente um deputado mais velho, mais reconhecido pelos outros deputados, mais, vamos dizer, respeitado pelos outros parlamentares” (Entrevistado, Servidor 3).

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 para esse cargo. 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”.

“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’” (Entrevistado, Ouvidor-Deputado 3).

A segunda variável é a Mesa Diretora da Assembleia, que pode ter a decisão final sobre o que fazer com as sugestões feitas pela Ouvidoria. A Mesa tem o poder de arquivar ou de instalar inquéritos sugeridos pela Ouvidoria. Além disso, há um componente crucial que limita a sua autonomia, que é ainda mais reforçada no Poder Legislativo: o corporativismo. A Ouvidoria atua com base em sugestões e propostas, e assim inter-relaciona-se com outros atores políticos, o que envolve contextos de disputas de poder e pode restringir o seu próprio trabalho, principalmente no que tange à sua autonomia pública. Além disso, a própria a ideia da criação da Ouvidoria se dá por circunstâncias do jogo político no Parlamento, bem como se relaciona à distribuição de cargos.

“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” (Entrevistado, Ouvidor-Deputado 2).

A Ouvidoria da ALMG é esvaziada politicamente e com poucas atribuições e funções. Os funcionários públicos estão ligeiramente mais satisfeitos com o modelo adotado, em que a Ouvidoria é somente uma peça do quebra-cabeça que tem o objetivo de promover a participação e o controle social²¹, somando-se aos Seminários Legislativos e Ciclo de Debates, como uma instância “político-disciplinar”, relacionada com o decoro parlamentar. Por outro lado, os deputados que assumiram a posição manifestaram o 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 desejos relacionados à Ouvidoria nesta casa.

²¹ 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 um maior controle e influência na agenda política da sociedade.

V. Conclusões

Se considerarmos as Ouvidorias parlamentares como um *canal de comunicação*, como está descrito em suas resoluções formais, pressupõe-se que ela poderá ter capacidade de modificar 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 querer 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, podendo o seu desempenho ter uma crescente complexificação: (1) *acesso*: caracterizado pela recepção de demandas, reclamações e críticas; (2) *canal de comunicação*: por meio dela ocorre a reciprocidade, a divulgação de ações, as relações bilaterais e mais próximas dos cidadãos; (3) *instrumento de participação cidadã*: possibilita a incorporação de cidadãos num sistema participativo mais amplo de discussão de temas e concretização dos direitos humanos.

Atualmente, o “ombudsman parlamentar” caracteriza-se, preponderantemente, como *acesso*, limitando a Ouvidoria a ser um espaço para o recebimento de reivindicações e sugestões dos cidadãos comuns, ampliando os espaços que eles dispõem para apresentar suas demandas e reivindicações. Porém, 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 é feita da Ouvidoria nos respectivos sites das Assembleias, com poucas informações veiculadas sobre o que é esse instituto e suas atribuições. Um exemplo é a dificuldade de se obter determinadas informações, como seus desenhos e atribuições, mesmo após o envio de vários e-mails, vários telefonemas e até mesmo requerer esses dados por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). A não existência substantiva de alguns dados é um importante indício da falta de transparência das Ouvidorias, ainda mais se pensarmos que muitas delas possuem atribuição de fornecer informações sobre o poder público. Para a Ouvidoria ser considerada um canal de comunicação, ela deve atuar como uma mídia, que desempenha o papel de mediadora entre a organização e os públicos, estabelecendo fluxos informacionais contínuos (Iasbeck 2012), uma interface cognitiva do tipo comunicativa, em que o Estado e a sociedade se comunicam mutuamente.

Outro ponto é que os cidadãos que procuram a Ouvidoria não atuam de forma ampla, não se envolvem na deliberação pública concernente às temáticas e políticas públicas sobre as quais suas demandas se referem. Além disso, os discursos informais presentes na Ouvidoria não integram as outras instâncias participativas do Legislativo, como as audiências públicas e os eventos institucionais, no caso da ALMG. Esses dois aspectos propiciariam a imersão de novos discursos, bem como um conflito discursivo na esfera pública, e a ampliação do campo político com maior envolvimento dos “cidadãos comuns”, além de desenvolver a *accountability* discursiva (Dryzek 2000; 2004), o que propiciaria considerar a Ouvidoria Legislativa um instrumento de participação cidadã que desempenha principalmente o controle social. A inserção de novos atores e dos ditos cidadãos comuns (não vinculados a organizações da sociedade civil) que acionaram a Ouvidoria nos Seminários Legislativos da ALMG, por exemplo, propiciaria uma maior inclusão de pessoas que estariam fora do processo legislativo. Pois, ao se concentrar nas práticas participativas para aqueles mobilizados – aqueles com maior predisposição participativa e envolvimento com o tema a ser debatido – gerou-se a repetição dessas entidades civis em diferentes eventos institucionais. Pelo fato das entidades já estarem familiarizadas com as regras do jogo, contribuiu-se para o fortalecimento de uma atuação dentro de um formato de ação utilizado por grupos de interesse, com fortalecimento do *lobby* nas sessões de votação. Todo esse processo foi evidenciado por Mendonça e Cunha (2014). A inserção desses novos atores também propiciaria a deliberação fria na ALMG, em contraposição à deliberação quente (Fung 2003), já mais presente na Assembleia mineira.

Desse modo, defende-se que o fortalecimento da Ouvidoria parlamentar deve passar por sua integração a outros espaços participativos existentes no Legislativo, como as audiências públicas, os eventos institucionais e a comissão de legislação participativa, o que desenvolveria uma ideia de sistema participativo. As Ouvidorias seriam vistas como um marco inicial, precedidas por

outros arranjos participativos, para que as predileções se tornem mais claras, sólidas e com maior razoabilidade. Em outras palavras, as manifestações recebidas pela Ouvidoria perpassariam a outras esferas participativas, o que incrementaria a sua capacidade deliberativa. Haveria uma maior inclusão política por meio de discursos que anteriormente poderiam estar fora de processo de definição de agenda, acrescida do processo de prestação de contas da Ouvidoria, com maior justificação pública das sugestões e ações tomadas por ela por meio de informes e divulgação de relatórios analíticos. O fluxo de informação presente não se finalizaria com o retorno ao cidadão-manifestante, mas, também, seria necessário envolvê-lo na discussão pública, seja presencialmente, ou de modo que seus discursos se façam presentes. Nesse sentido, se envolveria tais cidadãos na construção coletiva junto às soluções dos problemas elencados, seja subsidiando com sugestões legislativas e/ou na proposição de temas sobre futuros eventos que envolvem práticas participativas. Sob esses aspectos e desenhos levantados, a Ouvidoria poderia se aproximar do espectro de instrumento de participação cidadã.

De modo geral, a motivação para a criação da Ouvidoria visou passar uma imagem de maior credibilidade institucional perante a sociedade, e menos pela materialidade de suas ações em si. Pelo estudo de caso ficou constatado 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 e a incentivar a transparência. Entretanto, tal controle 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.

De forma geral, novas agendas de pesquisa precisam ser desenvolvidas sobre a Ouvidoria pública, inclusive com novas perspectivas metodológicas e desenhos de pesquisa. Grande parte dos estudos consiste na análise de resoluções formais para mensurar o desenho institucional da Ouvidoria, e, assim, a sua forma de atuação, o que pode ser algo limitado por não compreender as relações de poder em que a Ouvidoria se insere e as próprias instituições informais presentes nesses contextos. Advogamos a necessidade de se fazer estudos de caso e pesquisa comparada, que utilizem técnicas como entrevistas em profundidade e observação participante, para entendermos as motivações para implantar a Ouvidoria, a sua forma de adoção e o seu potencial democratizante. Ou, então, analisar o processo de prestação de contas desenvolvido por meio da análise de *frames* sobre a Ouvidoria nos seus respectivos sites e relatórios de atividades.

Sobre especificamente a Ouvidoria Legislativa, uma nova agenda de pesquisa aparece de imediato: a análise dos resultados das manifestações que foram dirigidas a ela. Faz-se vital acompanhar o percurso institucional dessas manifestações e a sua efetividade, examinando as políticas geradas decorrentes das demandas dos cidadãos. Outra agenda é entender as intenções, justificativas e motivações, por meio de entrevistas em profundidade, daqueles que acionaram a Ouvidoria da ALMG, e suas percepções sobre a concretude de suas demandas – a ideia de eficácia política.

Por fim, ficou evidente que o papel da Ouvidoria Legislativa ainda não está completamente institucionalizado. Sua função é limitada, e até mesmo sua importância para a participação e controle social inseridos no processo legislativo ainda é desconhecida, ainda mais se compararmos com as “Ouvidorias Executivas” que atuam de forma mais tecnocrática, com um envolvimento político mais passivo por parte do cidadão em prol da melhoria do serviço

público. No entanto, para as Ouvidorias Legislativas assumirem o papel de instrumento de participação cidadã, são necessárias mudanças em seus *designs*, no sentido de elas serem autônomas e democráticas. Tem-se que esse mecanismo pode ser classificado como uma “sleeper institution” (Pereira 2013), inicialmente ineficaz, mas, depois de reforçada, tornando-se efetiva de acordo as mudanças sociais em que ocorre a combinação de alguns fatores: vontade e compromisso político; forte pressão da sociedade civil e alteração no desenho institucional.

^lThales Torres Quintão (thalestq@hotmail.com) é Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Vínculo Institucional: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil.

^{ll}Eleonora Schettini Martins Cunha (eleonora.ufmg@gmail.com) é Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora Aposentada de Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Vínculo Institucional: Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Referências

- Antero, S.A., 2014. *Evaluating the Participatory Potential of the Brazilian Active Model in the Federal Executive Branch: An Implementation Perspective (2014)*. Research Proposal. PHD in Government. University of Canberra.
- Avritzer, L., 2009. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Beetham, D., 2006. *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice: Inter-Parliamentary Union*. Disponível em: http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf. Acesso em: 15 set. 2016.
- Borges, D., ed. 2012. *Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico das Ouvidorias do Poder Executivo Federal*. Brasília: Controladoria-Geral da União.
- Cardoso, A.S.R., 2010. Ouvidoria Pública como instrumento de mudança. *Textos para Discussão*, 1480. IPEA.
- _____, 2012. Ouvidoria Pública e Democracia. In A.S. Cardoso & R.P. Lyra, eds. *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: UFPB.
- Comparato, B.K., 2012. As ouvidorias públicas como instrumento de democracia participativa: o exemplo das ouvidorias da polícia. In *8º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política*. Gramado.
- _____, 2016. Ouvidorias Públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para valorização da cidadania. In R.A. Menezes & A.S.R. Cardoso, eds. *Ouvidoria pública brasileira: reflexões avanços e desafios*. Brasília: IPEA.
- Cunha, E.S.M. et al., 2016. *Relatório Práticas Participativas em Parlamentos*. Belo Horizonte: UFMG.
- Dryzek, J.S., 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. New York: Oxford University Press.
- _____, 2004. Legitimidade e economia na democracia brasileira. In V.S. Coelho & M. Nobre, eds. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- Fung, A., 2003. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), pp.338-367.
- _____, 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(1), pp.66-75. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x
- _____, 2015. Putting the Public Black into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 25, pp.1-10. DOI: 10.1111/puar.12361
- Goodin, R.E., 1996. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gomes, M.E.A.C.E., 2000. *O regime jurídico das Ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estrutura - funcional*. Tese de Doutorado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- _____, 2012. El origen del instituto: el ombudsman como guardián de la legalidad: In C.R. Constela & R.P. Lyra, eds. *Defensorías del Pueblo y Ouvidorias en Iberoamérica: nuevos conceptos y perspectivas*. João Pessoa: UFPB.
- Iasbeck, L.C.A., 2012. Competências Comunicacionais em Ouvidoria. In L.C.A. Iasbeck, ed. *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Editora Sulina.
- Isonza, E.V. & Hevia, F.J., 2006. *Relaciones Sociedad Civil – Estado en México: un ensayo de interpretación*. Xalapa: Ciesas.
- Lavalle, A.G & Vera, E.I., 2010. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In E.I. Vera & A.G. Lavalle, eds. *La innovación democrática en América Latina: Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Estudios Superiores en Antropología Social
- Lima Neto, F. & Durán, P.R.F., 2016. Ouvidorias Públicas e Conselhos de Políticas: avanços e desafios na democratização da participação social nas relações entre Estado e Sociedade. In R.A. Menezes & A.S.R. Cardoso, eds. *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA.
- Lyra, R.P., ed., 2004. *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: UFPB.

- _____, 2008. Ouvidor: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira. In _____, ed. *Participação, democracia e segurança pública a experiência brasileira*. João Pessoa: UFPB.
- _____, 2011. A ouvidoria pública brasileira e a questão da autonomia. *Revista Prim@ Facie*, 15, pp.9-23.
- _____, ed., 2014. *A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa: UFPB.
- Mario, C.G., ed., 2011. *Ouvidorias Públicas em Debate: possibilidades e desafios*. Jundiá: Paco Editorial.
- Marques, F.P.J., 2010. A participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. *Ciências Sociais Unisinos*, 46(2), pp.140-151. DOI: 10.4013/csu.2010.46.2.03
- Mendonça, R.F. & Cunha, E.S.M., 2014. Can the Claim to foster the Broad Participation Hinder Deliberation? *Critical Policy Studies*, 8(1), pp.78-100. DOI: 10.1080/19460171.2013.843468
- Menezes, R.A.; Lima Neto, F.C. & Cardoso, A.S.R., 2016. As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. In R.A. Menezes & A.S.R. Cardoso, eds. *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA.
- Miguel, L.F., 2014. *Democracia e Representação: territórios em disputa*. São Paulo: Unesp.
- Olsen, J.P., 1997. Institutional Design in Democratic Contexts. *The Journal of Political Philosophy*, 5(3), pp.203-229. DOI: 10.1111/1467-9760.00032
- O'Donnel, G., 1998. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, 44, pp.27-56. DOI: 10.1590/s0102-64451998000200003
- Pereira, A., 2013. Police Ombudsman. In *International Seminars Series in Political Science*. Belo Horizonte.
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C., 2002. *Accountability social: la otra cara del control*. In E. Peruzzotti & C. Smulovitz, eds. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editora Temas.
- Pinho, J.A.G., 2008. Investigando portais de governo eletrônico dos estados do Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), pp.471-493. DOI: 10.1590/s0034-76122008000300003
- Pinho, J.A.G. & Winkler, I., 2007. Dabliu, Dabliu, Dabliu: Sociedade da Informação. Que informação? In *XXXI Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro.
- Pires, R. & Vaz, A., 2012. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Texto para Discussão*, 1707. IPEA.
- Queiroz, D.A., 2012. Ouvidoria Pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa. *Revista de Políticas Públicas*, 2, pp.113-127.
- Quintão, T.T., 2014. Ouvidoria Pública e Instituições Participativas: um desenho para ampliar o “Cânone Democrático”. In E.S.M. Cunha & H.D. Theodoro, eds. *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido.
- Quintão, T.T., 2015. *Fala que eu te escuto? Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democratizante: o caso de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Raupp, F.M. & Pinho, J.A.G., 2013. *Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos*. *Revista de Administração*, 48(4), pp.770-782. DOI: 10.5700/rausp1120
- Romão, W.M., 2011. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, 84, pp.219-244. DOI: 10.1590/s0102-64452011000300008
- Romero, H.H. & Sant'anna, F.C.C., 2014. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público*, 5(2), pp.185-198.
- Schedler, A., 1999. Conceptualizing Accountability. In A. Schedler; L. Diamond & M. Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Silva, A.C. et al., 2012. Por um sistema nacional de ouvidorias públicas. *Pensando o Direito*, 42, pp.1-87. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Volume-423.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2018.
- Smith, G., 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Souza, L.A.M., 2011. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas locais. *Lua Nova*, 84, pp.245-285. DOI: 10.1590/s0102-64452011000300009
- Trombka, I., 2004. Ouvidoria Parlamentar: uma proposta para o Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa*, 42(166), pp.151-162.
- Vera, E.I. & Laval, A.G., 2012. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos*, 92, pp.105-121. DOI: 10.1590/s0101-33002012000100007
- Zaverucha, J., 2008. O papel da ouvidoria de polícia. *Sociologias*, 10(20), pp.224-235.

Outras fontes

- Brasil, 2018. *Ouvidorias.org*. Disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br>. Acesso em: 8 jun. 2018.
- Brasil. Câmara dos Deputados, 2009. *1º Encontro Nacional de Ouvidorias Parlamentares. Seminário da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados*. Brasília: Centro de Documentação e Informação.
- Brasil. Câmara dos Deputados, 2010. *Ouvidoria da Câmara dos Deputados – Ouvidoria Parlamentar: O que é? Para que serve?* Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.
- Brasil. Senado Federal, 2013. *Ouvidoria do Senado Federal*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria>. Acesso em: 9 jun. 2018.

Centro de Estudos Legislativos, 2012. *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação*. Disponível em: <http://www.centroestudoslegislativos.com.br/index.php/pesquisasdf/9-trajetorias-perfis-e-padrones-de-interacao-de-legisladores-estaduais-em-doze-unidades-da-federaca>. Acesso em: 8 jun.2018.

Speak that I Hear You: Parliamentary Ombudsman and Its Democratic Potential

ABSTRACT Introduction: The object of study of the article are the ombudsman's offices of the Brazilian state legislatures. In total, 13 legislative assemblies, in addition to the Legislative Chamber of the Federal District. **Methods:** The research consisted in examining the institutional design of legislative assemblies that adopt the ombudsman's office through formal resolutions, acts of creation, decrees, and so on. An analysis was also made of how the ombudsmen are positioned in the respective sites of these legislative powers, and the availability of information about this mechanism and possibility of interaction. Finally, a case study was made in the Legislative Assembly of Minas Gerais to understand how the ombudsman is located in the work of the legislature, and the actors relevant to the performance of his function, through interviews with members of staff and deputies who exercised the activity of ombudsman. **Results:** The motivation for the creation of the Ombudsman's Office aimed to pass an image of greater institutional credibility before the society, and less for the materiality of its actions in itself. Through the case study it was verified that the adoption of this mechanism is due to symbolic issues, since the ombudsman's name has greater force before the citizens. Focusing on the participatory practices for those mobilized – those with more participatory predisposition and involvement with the topic to be debated – generated the repetition of these civil entities in different institutional events. **Discussion:** The role of the ombudsman in the legislature is not yet institutionalized, compared to the executive ombudsman's offices, which are very focused on improving the public service. The legislative ombudsman has little technical and political autonomy, and its importance for social control and accountability is still limited.

KEYWORDS: political participation; parliamentary ombudsman; institutional design; *accountability*; social control.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.