

O desenho institucional das Ouvidorias Públicas: um debate sobre a efetividade das ouvidorias das Assembleias Legislativas como um canal de comunicação¹

Thales Torres Quintão

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

thalestq@hotmail.com

Paula Pessoa de Castro

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

castropp@uol.com.br

Resumen: O artigo pretende analisar os modelos e configurações das ouvidorias parlamentares no Brasil e a sua efetividade como um canal de comunicação entre a gestão pública e o cidadão. Para isso, discute-se como a Ciência Política analisa as ouvidorias públicas, apresentando-as conceitualmente tomando como foco o seu desenho institucional. Em paralelo, apresentam-se as características e funções da ouvidoria como canal de comunicação e interface entre a organização pública e os cidadãos. Discute-se, então, o papel da ouvidoria pública na consolidação da democracia participativa e os aspectos que propiciam a sua efetividade – acesso e troca de informação, espaço de decisão compartilhada e delegação de autoridade, com desdobramento na agenda pública e na gestão das casas legislativas. Analisam-se, em abordagem qualitativa, os dados coletados nas ouvidorias parlamentares de 14 (quatorze) Assembleias Estaduais no Brasil, por meio de suas resoluções formais. O estudo constata que as ouvidorias não chegam a operar de maneira adequada como um canal comunicativo, deixando de lado o seu caráter de inclusão social e de promoção da cidadania. Somado a isso, percebe-se que as ouvidorias parlamentares possuem papel secundário nas Casas Legislativas, justamente pela baixa divulgação sobre essa esfera participativa. Conclui-se que a forma como a ouvidoria foi instituída, bem como o seu desenho, atuam como limitadores a sua atuação como processo comunicativo. Por fim, busca-se debater alguns *designs* que permitam que o funcionamento das ouvidorias parlamentares contribua para o aprofundamento da democracia brasileira.

Palabras clave: Desenho Institucional; Ouvidorias Parlamentares, Participação Política

¹ Trabajo presentado em Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

1. Introdução

A recente Lei de Acesso à Transparência promulgada em 2012 e o recente Decreto da Participação Popular colocaram a ouvidoria pública em maior evidência dentro do campo político brasileiro. Afinal, a partir desse momento, maiores responsabilidades foram instituídas e demandadas para que a ouvidoria configure-se cada vez mais como um canal de comunicação eficaz. A análise conceitual da ouvidoria pública como um canal de comunicação entre o Estado e a sociedade significa a possibilidade da participação aberta a qualquer indivíduo (Silva, 2012). Para a efetivação da participação popular nas ouvidorias públicas, faz-se necessário pensar em sua ordem estrutural. Ao considerarmos a ouvidoria como canal de comunicação com potencial participativo, o modo como ela se organiza irá influenciar a distribuição do poder. Diante disso, o desenho institucional tem relevante papel na hora de analisar a sua atuação. Obviamente outras variáveis de caráter político, cultural, histórico devem ser analisadas para a sua atuação. Porém, o design é uma das possibilidades de abordagem, especialmente em relação ao formato e aos marcos regulatórios que o balizam, além de ser o primeiro empreendimento a ser feito na implantação de uma ouvidoria pública.

A importância do desenho reside basicamente no consenso entre aquilo que se convencionou chamar de neoinstitucionalismo, que mesmo com um conjunto de discordâncias dentro dessa corrente teórica, se unifica ao dizer que “as regras importam”. Como as regras não são neutras, e por isso refletem os interesses dos sujeitos envolvidos inseridos no jogo político, suas escolhas, variações e mudanças irão incidir diretamente sobre os resultados dessa política participativa. Em outras palavras, a definição do conjunto das regras e dos procedimentos produz uma série de consequências para a atuação dos mecanismos de participação política, ao oferecer parâmetros e limites de funcionamento.

As variações no desenho podem gerar diferentes resultados quanto à quantidade e tipo da participação, a qualidade da deliberação, à quantidade, conteúdo e fluxo de informações disponíveis, ao controle público, aos resultados das políticas, e à mobilização popular (Fung, 2003, 2006). Ou seja, por meio do desenho é possível presumir certos resultados, pois essas escolhas e definições estão entrelaçadas entre si, o que implica na construção da esfera pública.

Diante disso, o artigo em questão pretende analisar os modelos e configurações das ouvidorias parlamentares no Brasil e a sua efetividade como um canal de comunicação entre a gestão pública e o cidadão. A análise das ouvidorias parlamentares justifica-se pelo menor número de trabalhos principalmente empíricos que tratam dessa temática. Os estudos da ouvidoria pública concentram-se em ouvidorias do Poder Executivo, que possuem uma

vinculação direta com os serviços públicos e com o *policy cycle*, e não na discussão de proposições legislativas, e na aproximação entre representante e representado, que são os pressupostos que fundamentam a ouvidoria parlamentar. Para isso, examinam-se em abordagem qualitativa os dados coletados nas ouvidorias parlamentares das assembleias subnacionais. Foi realizada uma análise de conteúdo das resoluções formais, dos atos normativos, do regimento interno que dizem respeito dessas ouvidorias, buscando entender como esse canal é compreendido, e sua respectiva função pelos poderes legislativos; de que forma são divulgadas as suas ações; as formas possíveis de contato; dentre outros. Além disso, foi feita uma análise de que forma as ouvidorias estão inseridas dentro do site institucional das assembleias legislativas, com um olhar para a sua acessibilidade, usabilidade, e até mesmo as informações que disponibilizam.

Para isso, o artigo divide-se em seis seções. Primeiramente, procura-se demonstrar o surgimento das ouvidorias públicas no Brasil e a sua disseminação. Posteriormente, busca-se demonstrar a importância da ouvidoria para a democracia participativa, como um mecanismo de participação direta (Cortes, 2011) dentro da administração pública. Na terceira parte, debruça-se mais na conexão entre desenho institucional e ouvidoria, demonstrando-se as deficiências dos modelos hegemônicos atuais, e apresentando-se uma revisão da literatura para construção de estruturais mais participativas, que permitem modificar a relação entre o Estado e a Sociedade. Na quarta seção, pretende-se avaliar a ouvidoria como um canal de comunicação da organização pública, ou como uma “mídia” – meio de comunicação que tem feições técnicas, meio de produção definidos e público focado. Na penúltima seção, pontuam-se os principais riscos que corre uma ouvidoria de não operar como um canal de comunicação. Por fim, foi feita uma análise dos modelos estruturais das ouvidorias das assembleias legislativas, procurando também sugerir alguns *designs* que possam fazer com que ela se torne mais próxima aos anseios dos cidadãos.

2. A Ouvidoria Pública no Brasil

A ouvidoria tem como seu antecedente e até mesmo como ponto de influência o instituto sueco do *ombudsman*. Tal instituto surgiu constitucionalmente em 1809, e etimologicamente significa *representante do povo* (*ombuds*=representante; *man*=homen). Entretanto, ao contrário dos países escandinavos, as ouvidorias brasileiras não foram contempladas na Constituição 88. Por não terem sido contempladas na Carta Magna, algumas ouvidorias foram criadas via decretos, outras implantadas por simples resoluções ou portarias, algumas relegadas à legislação infraconstitucional, e muitas não têm sequer status

jurídico definido em lei, não estando presente inclusive no organograma institucional (Lyra, 2008). Tal fato demonstra os diversos modelos em disputa que contemplam as ouvidorias no Brasil (Lyra, 2014).

A primeira ouvidoria pública instalada no Brasil aconteceu em 1986, no município de Curitiba². Esta foi criada via decreto pelo então prefeito Nesse mesmo ano, foi criado o primeiro cargo de ouvidor geral público do Brasil, que institui o cargo de ouvidor-geral da previdência social, cuja função é de receber “as informações, queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, cabendo-lhe zelar pela boa administração dos serviços previdenciários e sugerir medidas com esse objetivo” (Cardoso, 2010). A primeira ouvidoria geral estadual foi no estado do Paraná, no ano de 1991. Essas três ouvidorias são cunhadas por Lyra (2014, p. 4) como governamentais, subordinadas e desprovidas de legitimidade político-social.

O que se vê atualmente é a instalação de ouvidorias públicas no Brasil com uma ação mais descentralizada, em que cada órgão dos três poderes republicanos instalou esse canal comunicativo-participativo. Dessa forma, a ouvidoria pode exercer um tipo de controle interno dentro da administração pública, diferentemente do modelo europeu do *ombudsman*, que exercia o controle de tipo externo.

A Constituição de 1988, em que se concretizam os princípios de impessoalidade e da publicidade referentes aos atos provenientes da administração pública, possibilitou que as ouvidorias públicas se espalhassem pelo país, com a garantia de melhoria dos serviços públicos. Além disso, a implantação da ouvidoria tem sido estimulada pelo governo federal. Esse fato pode ser exemplificado devido à oferta de R\$ 100 mil para os municípios com mais de 100 mil habitantes para a criação de unidades de ouvidoria (Cortes, 2011); pela implantação da Ouvidoria-Geral da União criada em 2002, e que atualmente está ligada a Controladoria Geral da União (CGU), que estabelece diretrizes, orientações, e produção de cartilhas que fundamentam o padrão de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, além de coordená-las tecnicamente³; e ao decreto referente à constituição de um Sistema Nacional

² O termo “ouvidor” não é novidade no Brasil, tendo sido instituída a função de “Ouvidor-Geral” ou “Ouvidor-Mor” durante o período colonial brasileiro até os primeiros anos do Brasil império (1534-1832). Esse ouvidor servia aos interesses da metrópole, visando garantir a aplicação da lei portuguesa no território brasileiro. Portanto, era muito mais ouvidor do rei do que do povo. Possuía alto prestígio social, sendo que uma mesma pessoa permanecia nesse cargo durante longos anos. Devido a essas características tem-se até hoje a sua herança fundamentada pela expressão e denominação “Rua do Ouvidor” presente em vários municípios brasileiros.

³ A Associação Brasileira de Ouvidores Públicos (ABOP) enxerga de forma crítica o fato da Ouvidoria Geral da União estar interligada a Controladoria Geral, uma vez que a ouvidoria pública atua tomando como base a *magistratura de persuasão*, enquanto a controladoria envolve o poder de *disciplinamento*. Para eles, a ouvidoria da União deveria ser vinculada ao órgão máximo do Poder Executivo Federal, uma vez que a ouvidoria seria mais uma forma de participação política, do que um mecanismo de controle interno, com poderes de investigação e de punição. Esses pontos serão detalhados mais adiante.

de ouvidorias situadas no Poder Executivo Federal de 2013, que obriga a todos os órgãos a implantar esse canal comunicativo-participativo.

Para se ter uma ideia, em 2014 havia no Brasil 1.123 ouvidorias contabilizadas pela Ouvidoria Geral da União, a maioria delas no Poder Executivo dos três níveis de governo. Em 2014, as ouvidorias públicas de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal totalizavam 232 casos, contra 40 no ano de 2002. Um aumento vertiginoso de 580% em doze anos, de acordo com a Ouvidoria Geral da União.

Porém, é preciso ser realista quanto a essa estimativa, no sentido dela estar sobre representada, se considerada a efetiva atuação das ouvidorias: algumas delas muito provavelmente devem se limitar a repassar e encaminhar mensagens e solicitações que chegam até elas para os seus órgãos superiores e responsáveis por tomar as medidas cabíveis. Seria meramente um “balcão de encaminhamento e de despacho”, em que o ouvidor teria a função de ser somente um “encaminhador”. Não que essa tarefa não seja importante, pelo contrário, mas o objetivo de se instalar uma ouvidoria não se restringe a isso. Portanto, há um problema até mesmo quanto à conceituação de ouvidoria pública, especialmente as suas funções e papéis a serem desempenhados em relação a uma governança democrática. Suas configurações atuais podem não acrescentar muito para a inclusão social e para a construção dos direitos, aspectos esses que fomentam a democracia participativa. Esse fenômeno será melhor desenvolvido na próxima seção.

3. Ouvidoria Pública e Democracia Participativa

A vertente teórica da democracia participativa volta sua atenção fundamentalmente para a ampliação de espaços políticos para o envolvimento dos cidadãos. A participação política se configuraria como um processo de incidência direta na tomada de decisões (Hiller, 2008). Esse processo se dá por meio da “igualdade política”, entendida como a igualdade de poder na determinação das conseqüências e resultados das decisões. Essa dinâmica em si auxiliaria na aceitação das decisões (Pateman, 1992).

O modelo participativo envolve a concepção de *democratizar a democracia* e no aumento de espaços públicos participativos. Pauta-se pela abrangência de novas temáticas dentro do sistema político. A democracia participativa amplia o campo político, e conseqüentemente tem-se a politização das esferas sociais e do processo decisório, no sentido de possuir maior inclusão social, seja dos atores quanto de suas vozes, abarcando setores sociais até então excluídos. Nesse sentido, a inclusão social deve ser compreendida como a capacidade efetiva de apresentação de demandas e exigência de atenção as suas necessidades (Miguel, 2013, p. 71).

A participação política é enxergada como *direitos*, fazendo parte do ciclo regular da política pública, e não circunscrita a momentos episódicos e pontuais. Dessa maneira, a participação não se restringe a estar presente numa atividade política e nem de mera influência (Pateman, 1992). Outro ponto salientado é a capacidade de controle político que a emergência da democracia participativa pode propiciar, diminuindo tendências e probabilidades de atitudes autoritárias e não igualitárias.

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

Depois de feita essa breve explanação acerca dos pressupostos teóricos que envolvem a democracia participativa, buscar-se-á estabelecer um paralelo entre a importância de desenvolver as ouvidorias públicas para a consolidação da democracia participativa. Entretanto, como já foi explicitado, a democracia participativa ainda é algo ainda em aberto e em construção dentro dos modelos políticos existentes.

O caráter normativo da ouvidoria visa concretizar os preceitos constitucionais que regem a administração pública, que são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Preceitos que devem nortear a prestação dos serviços públicos. 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 canal da ouvidoria atua de acordo com o princípio igualitário, ao reconhecer os cidadãos sem distinção entre eles, como sujeitos possuidores de um conjunto e sistema de direitos, e por serem capazes de demandar e reivindicar junto ao Estado. Lyra (2004, p. 121) nos diz que por meio da ouvidoria o cidadão é transportado para dentro da administração pública. Ele passa a ter voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias, sugestões são recebidas diretamente pela administração pública, o que implica para a retroalimentação do processo, ou seja, para corrigir e aprimorar os atos governamentais. Esse fenômeno em si, da preocupação com a inclusão social, de reconhecer a igualdade de direitos entre os cidadãos, e da incidência direta das demandas e reivindicações dos cidadãos junto ao aparato estatal, já demonstra o pressuposto participativo da ouvidoria pública.

A ouvidoria é caracterizada por princípios como a unipessoalidade, a magistratura da persuasão, a desvinculação do poder institucional, a desvinculação política e o mandato para atribuições específicas (Lyra, 2004; Gomes, 2000). A unipessoalidade é uma característica intrínseca a ela, sendo o único meio de participação no Brasil que permite o envolvimento político não associativo, abarcando assim, o cidadão comum. A magistratura de persuasão transmite a ideia de recomendação e que o ouvidor precisa ser ético, com credibilidade e reputação inabalada, conhecimento técnico e jurídico, e estar atento as demandas da sociedade no sentido de militar em prol da cidadania (Cardoso, 2010). A desvinculação do poder institucional é o pressuposto que o ouvidor deve se situar de maneira distante da instituição em que irá atuar, visando a sua isenção entre as suas atividades desempenhadas. 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-partidária.

Segundo Comparato (2012, p. 8-9) “as ouvidorias (...) reforçam os direitos civis e contribuem assim para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade da democracia no Brasil”. Para esse autor, as ouvidorias encorajam o exercício de um direito civil fundamental: o direito de petição e interpelação dos poderes públicos.

A ouvidoria pública busca a solução de conflitos extrajudiciais, ao atuar como um mediador entre o Estado e a Sociedade. Outro ponto salientado pelos estudiosos é o caráter crítico propositivo que essa instituição pode desempenhar. O ouvidor possuiria um “olhar de fora” da máquina pública, o que possibilitaria estabelecer uma reflexão crítica da nossa organização pública, em que se tem uma análise macroestrutural do seu funcionamento. Dessa forma, seria possível criar inovações estruturais, por exemplo, que se tornem mais próximas a uma democracia participativa. (Cardoso *et al.*, 2013; Cardoso, 2010).

Para Cardoso (2012, p.89), a atuação da ouvidoria centra-se basicamente em três objetivos distintos: ser um meio que propicie o controle social⁴; influir na qualidade da prestação dos serviços públicos; e desempenhar o papel de mediador entre a organização e a sociedade, o que possibilita equalizar as relações entre cidadãos e administração pública. Todavia, com publicação da Lei de Acesso à Informação em 2012, o cidadão passa não somente a procurar as ouvidorias públicas para se queixar dos serviços públicos prestados, mas também para obter informações e dados de seu interesse e de interesse coletivo (Romero e Sant’anna, 2014). Além disso, os ouvidores têm como responsabilidade

⁴ O controle social, nesse contexto, deve ser compreendido como o controle do Estado pela sociedade, correlacionado a criação de instrumentos de participação e de amplo acesso aos cidadãos, o que configura em uma nova sociabilidade política e a prevalência dos direitos sociais. Portanto, o controle social é visto como mais uma etapa para o fortalecimento democrático.

minimizar os problemas gerados pelo excesso de burocracia (Valdés, 2011, p.272). Seria pregar a desburocratização no que tange a relação inserida entre o aparato estatal e os cidadãos. Desburocratização no sentido de agilizar e atender com base na informalidade e com menor exigência de documentos e processos para responder as demandas da sociedade. Seria a “habilidade de inverter a atenção da burocracia na direção do indivíduo, ao qual tem o seu dever de servir” (Valdés, 2005, p.6).

4. Desenho Institucional e Ouvidorias Públicas

A configuração das ouvidorias públicas no Brasil reduz em muito a sua efetividade de atuação, efetividade no sentido de ser mais inclusiva e fomentar mudanças na realidade social (Cardoso, 2011). Para Lyra (2014) a função desta e o seu *design* são indissociáveis. Esse autor aponta que há duas racionalidades preponderantes nas ouvidorias: 1) a racionalidade instrumental, voltado para a eficiência e aprimoramento do serviço público, o que configura o paradigma “modernizador” da ouvidoria; 2) e a racionalidade de tipo comunicacional e dialógica, em que se tem a participação como algo central, e pressupõe o formato “democrático-popular”, cuja sua preocupação é defesa dos direitos dos cidadãos, e a busca pela justiça social⁵.

De acordo com a Lyra (2011, p. 1-2) as principais características entre as ouvidorias espalhadas pelo Brasil são: 1) criação de cima pra baixo (*top-down*), com norma editada pela autoridade monitorada; 2) nomeação do ouvidor titular por livre nomeação da autoridade fiscalizada; 3) atuação predominantemente voltada para a busca da eficácia e da modernização administrativa.

A atuação da ouvidoria pública visando estabelecer laços mais próximos entre o Estado e a Sociedade dependem essencialmente da autonomia de atuação e do seu caráter democrático. As ouvidorias, para serem autônomas e democráticas, devem possuir os seguintes 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 a renovação de ideias nesse meio, e menos condicionadas a manutenção do *status quo*⁶, ao mesmo tempo garantir que o

⁵ Esses dois pressupostos são tidos como ideias abstratas, como um recurso metodológico weberiano do tipo ideal, não constituindo como modelos puros, sendo que as ouvidorias existentes possuem uma mescla desses dois tipos de paradigmas, em que um deles seria mais preponderante e hegemônico se comparado com o outro.

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

ouvidor não seja destituído de sua função por revelia da arbitrariedade do gestor em questão; 4) A garantia de autonomia financeira e administrativa para a ouvidoria; 5) Ato normativo da obrigatoriedade do dirigente em que o ouvidor atua, de responder, em curto prazo de tempo, as suas solicitações e interpelações, sob pena legal; 6) Divulgação de suas ações e dos seus relatórios analíticos nos meios de comunicação mais presente na instituição em que ela atua; 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 (Silva, 2012; Lyra, 2011; Cardoso, 2010; Zaverucha, 2008).

A forma como é definido o ouvidor é um dos pontos centrais para a autonomia, e consequentemente para o bom funcionamento da ouvidoria pública. Por ter como característica a unipessoalidade, o ouvidor centraliza em torno de sua pessoa a gestão desse meio e as suas respectivas funções atributivas (Silva, 2012, p. 46). O caráter para a autonomia do ouvidor é essencialmente político e diz respeito à relação de poder que está inserida nesse jogo entre o titular da ouvidoria e órgão ou instituição 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 (Quintão, 2014), além de reduzir a sua capacidade crítica e de operar mudanças estruturais significativas. Em outras palavras, como se monitora algo em situação de dependência?

Para uma maior legitimidade social e participativa, a escolha do ouvidor deveria ser feita por meio de uma eleição indireta, em uma lista tríplice com entidades da sociedade civil, externo ao poder político e de maneira independente⁷. Depois de elaborada a lista com os três nomes para ocupar o posto em questão de ouvidor, essa relação seria enviada para o poder público em questão, que assim definiria a pessoa a ser o ouvidor⁸. Essa visão de uma matriz mais participativa e comunicativa é contrária à concepção da profissionalização do ouvidor, cuja ocupação desse cargo seria feita por especialistas e por técnicos. A

institucionalmente claro que a Ouvidoria é muito mais um órgão de Estado do que de governo (Zaverucha, 2008, p.226).

⁷ A ideia da escolha do ouvidor por meio de uma eleição popular e direta é vista de forma crítica pelos estudiosos da área. Constenla (2012) critica esse método ao dizer que a eleição popular feriria e inviabilizaria o caráter *apolítico* e *imparcial* da ouvidoria, por ter que gerar obrigações e compromissos, e defesa de interesses (campanha eleitoral) incompatíveis com essa função. A atuação do ouvidor exige como requisito essencial a *neutralidade política*. Como a sua autoridade se dá por meio da persuasão, da prudência e da autoridade moral, é imprescindível que ele esteja livre de qualquer suspeita de perseguir alguma intencionalidade político-partidária.

⁸ Tal formato se iniciou com a Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo em 1995

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 em questão, 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 aparato estatal é quem teria a palavra final, na hora de se definir sobre quem será o ouvidor⁹.

Entretanto, está implícito nessas formulações das variáveis qualitativas referentes às ouvidorias serem autônomas e democráticas propostas por Lyra (2004, 2008, 2011, 2014), uma concepção homogênea e monolítica no que tange o Estado e a Sociedade. O Estado seria visto como um ente manipulador, autoritário, marcado por gramáticas políticas tradicionais (patrimonialismo, clientelismo, personalismo); e a sociedade civil como um pólo virtuoso, democrático, baseado em laços de solidariedade social. Faz-se necessário entender o Estado e a Sociedade como dimensões heterogêneas e não unitárias, sendo mutuamente constituídas por terrenos de contestação de discursos e de poder (Cornawl e Coelho, 2007), marcados por diversos projetos políticos¹⁰, campos de disputa e constelação de forças existente entre esses eles (Dagnino *et al.*, 2006). Os atores estatais se entrelaçam em diferentes níveis com os atores sociais, compartilhando crenças, ideais, prejuízos dentro desses canais de comunicação e participação. Deste modo, reconhece-se que alguns setores da sociedade civil possuem marcas autoritárias e antidemocráticas, e atuam por meio do clientelismo social, por exemplo; enquanto outros desempenham seu papel com base em laços de cooperação e na defesa da cidadania. O mesmo acontece com o aparato estatal. Dessa forma, a participação é resultante das ações coletivas entre os atores (estado, sociedade civil, dentre outros), que negociam tais relações conflituosas dentro de um terreno que restringe e facilita determinados tipos de ações (Cornawl e Coelho, 2007; Dagnino, 2002; Dryzek, 2000; Young, 2000)¹¹.

⁹ 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.

¹⁰ Os projetos políticos são designados como o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (Dagnino *et al.*, 2006, p. 38). Esse conceito possui inspiração no pensamento gramsciano.

¹¹ Outro ponto negligenciado pelo autor é como se dá o processo de elaboração da lista tríplice por parte da sociedade civil. Ou seja, como se dá a dinâmica de decisão, se esta possui caráter de diálogo público ente a sociedade civil envolvida: como se formata a troca argumentativa e de debate nesses fóruns e assembleias; quais entidades civis possuem vozes e participam desse processo; qual ator é o moderador da discussão; o local onde acontece a deliberação; o tempo de fala de cada participante; o número de representantes de cada organização civil; as possíveis assimetrias de poder existentes nesse processo de tomada de decisão; e etc. Enfim, todas essas perguntas ficam no ar e sem respostas claras quando se pensa a eleição indireta do ouvidor por meio da sociedade civil. A decisão final para a elaboração da lista tríplice se dá por meio do método agregativo da regra da maioria, em que se formata com os três nomes que receberam mais votos. Todavia, não há um estudo sistemático de como se dá a formação das

5. A Ouvidoria Pública como um canal de comunicação

A frase “a ouvidoria é um canal de comunicação” pode ser facilmente encontrada nos artigos que tratam sobre o tema e nos textos institucionais sobre as ouvidorias. Os argumentos para ressaltar ou criticar a capacidade da ouvidoria em estabelecer uma interface entre a organização pública e os cidadãos partem quase sempre dessa afirmação. Mas o que essa frase significa, realmente?

A etimologia da palavra “comunicação” está centrada na ideia de comunhão e comunidade (Marques de Melo, 1975). Além de ser uma manifestação social por natureza, a comunicação tem uma função social em sua essência (Mattelart, 2000). E essa função social da comunicação, sob as lentes de qualquer área que se dedica a estudá-la, seja a antropologia, a história, a sociologia, a linguística e mais recentemente as teorias da informação, está alicerçada na indissociável tríade linguagem, cultura e tecnologia (Perles, 2010).

A comunicação é, antes de tudo, um processo, e como tal deve ser analisada nos estudos sobre ouvidoria. Essa é uma das principais chaves para compreender a eficácia da ouvidoria como um canal de comunicação. Como um processo, a comunicação se dá no tempo, tem início, desenvolvimento e encerra-se como um ciclo, não se extinguindo, já que é “abastecida e reabastecida por respostas, retornos, feedbacks e reações” (Iasbeck, 2010, pag. 16). A fórmula mais recorrente de representação desse processo está em uma mensagem, que é mandada por um emissor ou fonte, utilizando-se de um meio ou canal de transmissão e um sistema de codificação, para chegar o máximo possível fiel, decodificada e minimamente impactada por ruídos, ao seu receptor. (Berlo, 1997). Iasbeck (2010) ressalta, porém, que esse processo é dinâmico. O emissor e o receptor trocam de posição permanentemente. “O emissor tem a iniciativa do processo, mas torna-se receptor a cada reação percebida e age como um novo emissor, estimulando uma nova resposta” (Iasbeck, 2010, pag. 16). Assim funciona, em termos básicos, o ciclo do processo da comunicação. A interrupção ou quebra pode inviabilizá-lo, ou seja, a comunicação pode não ser realizada, ou ser fatalmente danificada e modificada por ruídos. Nesse contexto, inserem-se os conceitos e as diferenças entre a comunicação organizacional e a comunicação pública.

A comunicação pública pode ser conceituada como o processo de comunicação instaurado entre Estado, Governo e Sociedade Civil (Brandão, 2006), definição mais genérica adotada neste trabalho. Mas não há um consenso sobre esse conceito. Brandão

preferências, antes de realizada a agregação individual do desiderato de cada ator envolvido nesse processo, ou seja, o voto.

(2006) apresenta cinco possibilidades encontradas na literatura sobre o termo. Uma delas é a comunicação pública entendida como comunicação organizacional, realizada por uma organização, de maneira estratégica e planejada, com foco na opinião pública. Sobre a comunicação organizacional versa o próximo parágrafo. Outra possibilidade é a equiparação da comunicação pública com a comunicação científica, que tem como objetivo integrar a ciência com a vida cotidiana da sociedade. Uma terceira possibilidade é a comunicação feita pelo Governo e pelo Governo para estabelecer um fluxo informativo com a sociedade, no exercício da cidadania. Há ainda quem use o termo comunicação pública para referir-se ao uso das ações de imprensa, técnicas de comunicação e opinião pública para influenciar a vida política dos Estados. Por último, o termo pode também ser usado como sinônimo de comunicação comunitária, que são as práticas comunicativas desenvolvidas pelas comunidades, pelos membros das organizações da sociedade civil e dos movimentos populares (Brandão, 2006).

A comunicação organizacional refere-se às formas e modalidades de comunicação utilizadas por uma organização intencionalmente na relação e interação com seus públicos (Scroferneker, 2006), estes últimos denominados na literatura mais recente como *stakeholders*. A organização, seja pública ou privada, compõe o seu discurso pelo conjunto de expressões, formado por diversos fragmentos, que são os canais de comunicação formais – jornal, revista, *website*, assessoria de imprensa etc – e a comunicação que acontece informalmente, como em rodas de conversa, comentários dos servidores, funcionários e parceiros. O discurso carrega sinais que são interpretados pelos públicos, que então formam a imagem da organização. A comunicação iniciada intencionalmente pela organização desencadeia um processo contínuo de discursos e formação de imagens, um processo de estímulos perceptivos e respostas afetivas, um “processo interativo e ininterrupto onde o que conta é o fluxo contínuo de informações colocadas em situações de troca” (Iasbeck, 2006).

O modelo de ouvidoria deve estar subordinado aos seus objetivos como canal de comunicação. E os objetivos, a despeito de algumas premissas pretensamente similares, bem como as características de suas estruturas e funcionamentos decorrentes dos objetivos, são bastante diferentes para as ouvidorias públicas e as privadas (Lyra, 2014). Nas ouvidorias privadas, o demandante é o consumidor, que se relaciona com a organização na intenção de satisfazer alguma necessidade por meio de bens ou serviços, em relações de troca mediadas pelo valor monetário. Nas ouvidorias públicas, o demandante é o cidadão, incluindo aqueles a quem ela não presta serviço. Porque o interesse primordial é público, de garantia dos direitos humanos ou dos princípios que norteiam a administração pública. O

consumidor tem sua existência associada ao mercado. Já o cidadão está associado à universalidade (Lyra, 2014).

Na ouvidoria privada, o objetivo maior está a serviço dos interesses da reprodução dos modos de produção¹². Na ouvidoria pública, quando idônea, o objetivo é promover os interesses do cidadão e defender os direitos da cidadania. O esforço da ouvidoria privada verte-se para a qualidade do produto ou serviço, para a busca da fidelização do cliente. O principal serviço prestado é para a própria empresa. Já na ouvidoria pública, o esforço concentra-se na eficácia do serviço público, para garantir o tratamento justo e equânime do cidadão (Nassif, 2007; Lyra, 2014).

6. Riscos da ouvidoria pública não cumprir seu papel como canal de comunicação

Considera-se para efeito da análise que a ouvidoria, para ser um canal de comunicação de uma organização pública, deve atender a determinados princípios e buscar oferecer resultados específicos. Os princípios estão relacionados aos objetivos próprios descritos anteriormente, quando da diferenciação entre ouvidoria pública e privada.

Quem procura a ouvidoria demonstra que quer tratar e manter o vínculo com a organização, mesmo quando faz uma reclamação. O desejo é de estreitar o vínculo, e não rompê-lo. A ouvidoria atua como um canal de comunicação quando, além de mediar conflitos, fortalece e restabelece o relacionamento, mantendo o vínculo entre a organização pública e o cidadão (Perez, 2011; Iasbeck, 2006, 2010). Este vínculo é fundamental ao funcionamento dos instrumentos participativos, ao fomento da cultura de transparência e ao desenvolvimento do controle social. A organização toma a iniciativa de disponibilizar um canal de comunicação, mas esse canal só efetivará a comunicação se facilitar a participação do cidadão (Queiroz, 2012).

Nos resultados esperados da ouvidoria pública como canal de comunicação estão também os seus limites enquanto tal. De maneira sucinta, os limites serão resumidos em quatro riscos principais que a ouvidoria corre em não chegar a se configurar como um canal de comunicação.

¹² Normalmente, nas empresas do setor privado, há um Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC, responsável por responder as dúvidas, reclamações e sugestões dos consumidores. O objetivo é facilitar a aquisição do produto ou serviço que a empresa oferece. Se o SAC não resolver ou algo der errado, o consumidor então utiliza a ouvidoria com finalidade investigativa, que na iniciativa privada é mais referida com o termo *ombudsman*. Na ouvidoria pública, o cidadão utiliza o canal para apresentar um problema a respeito da capacidade do serviço público atender as suas necessidades. O problema deve ser analisado com o objetivo de melhorar e corrigir os processos da organização (Queiroz, 2012).

1) *A falsa acessibilidade*. Para ser um canal de comunicação, deve ser amplamente divulgado¹³ e estar acessível a todos os cidadãos. O acesso e o uso da informação são um direito em ambientes democráticos e fundamentais aos cidadãos no exercício de seus papéis sociais, na conquista dos seus direitos políticos, civis e sociais, na prática da cidadania (Araujo, 2001; Cepik, 2000). As reivindicações dos cidadãos têm aumentado, fazendo crescer a demanda por informações governamentais e da administração pública. O Estado responde a esta demanda criando infraestrutura de atendimento e acesso ao cidadão. Mas a resposta do Estado é muito formal e lenta, não consegue seguir o dinamismo da sociedade, com o crescente aparecimento de estruturas não convencionais em movimentos e grupos sociais (Luchmann, 2011).

A proliferação de iniciativas de criação de ouvidorias pelos órgãos legislativos precisa evitar o risco de limitar-se à abertura de canais digitais para recebimento de manifestações dos cidadãos em seus *websites*. Essa via isolada, sem vínculo com a dimensão político-institucional, pode reforçar práticas clientelistas e o exercício do paternalismo do Estado, em sentido contrário ao desenvolvimento da democracia. Um meio digital, por si só, corre o risco de fomentar a exclusão, o oposto do propósito original. Os meios digitais são importantes para facilitar e ampliar o acesso dos cidadãos à informação e à possibilidade de participação, mas não podem ser considerados via única, ou não conseguirão servir a seus propósitos nem como meio de comunicação, nem tampouco como fortalecimento do ambiente democrático.

2) *Comuniquei, está comunicado*. A ouvidoria precisa oferecer condições para que seja completo o processo de comunicação. Precisa oferecer, fundamentalmente, com urgência e eficácia, as respostas da organização para as questões demandadas. A urgência deve ser avaliada com cuidado, mas não há registro de pesquisa sobre o tempo de resposta ideal. O planejamento de uma ouvidoria pública deve considerar a urgência da resposta como um dos fatores essenciais na sua estruturação. Ainda que essas respostas sejam dadas não somente pela ouvidoria, mas também pelos outros canais de comunicação da organização. Muitas vezes a resposta significa o retorno ao demandante e alguma ação necessária à organização pública, como a solução de um problema. Chega-se, então ao risco terceiro:

3) *Faça o que eu falo, mas não faça o que eu faço*. A ouvidoria é um canal da organização, e é a organização que é demandada pelas questões que chegam via ouvidoria.

¹³ Em pesquisa realizada com 300 pessoas no estado de Minas Gerais, 53% responderam não saber como levar suas reclamações ao governo, e apenas 15,7% disseram já ter ouvido falar muito de ouvidorias públicas. Destes, 81,7% querem levar suas reclamações ao governo, mas 94,7% nunca procuraram a ouvidoria (Silva, 2012). Esses dados ilustrativos demonstram o alto desconhecimento da população, e até mesmo o seu não uso acerca desse canal de comunicação, apesar de terem interesse e vontade para tal.

O retorno ao cidadão não deve se limitar à resposta padrão, a exemplo de “obrigada pela sua mensagem, ela foi encaminhada ao setor responsável”. Importa não somente dar retorno a quem faz uso da ouvidoria, o cidadão, ou repetir discurso programado, mas também solucionar problemas que às vezes podem necessitar alguma intervenção gerencial na estrutura institucional ou no funcionamento da organização. (Queiroz, 2012; Iasbeck, 2010). “Se ouvir não é a finalidade, mas a premissa da ouvidoria, o ato comunicativo assim iniciado só se completa pela *resposta*, ou seja, quando a ouvidoria reage, providencia soluções e responde àquele que ouviu.” (Iasbeck, 2010, pag. 20).

4) *Desconexão da ouvidoria com a agenda política pública de forma mais ampla:* ficar preso à imagem do espelho. A análise das questões que chegam via ouvidoria deve ser feita em relação não só ao atendimento individual do serviço público, mas também em relação às políticas públicas de maneira mais universal. Essa análise e o desdobramento da análise devem ser apresentados ao cidadão, bem como as soluções definidas e as mudanças realizadas não só no funcionamento do serviço público, mas também das políticas públicas.

7. O Modelo das Ouvidorias Parlamentares no Brasil

A primeira ouvidoria parlamentar instalada no Brasil foi a da Câmara Federal, criada no ano de 2001, que influenciou muito o design das ouvidorias das assembleias subnacionais. A outra Casa legislativa do Congresso Nacional, o Senado, implantou esse “espaço comunicativo” somente em 2011. Tanto na Câmara quanto no Senado, o processo de definição do ouvidor se dá de forma semelhante: ele é um parlamentar (*ouvidor-parlamentar*), escolhido pelo presidente da Casa em acordo com os partidos políticos, possuindo mandato de dois anos, não permitindo a sua recondução no cargo no período subsequente (reeleição). As formas de contato junto a essas duas ouvidorias são basicamente por meio de carta, telefone, e e-mail (formulário da internet). A Câmara Federal também possibilita o envio de fax, além de possuir o telefone gratuito, do tipo 0800, o que fomenta uma maior inclusão social. Por outro lado, nenhum desses dois canais permite a manifestação do cidadão via presencial na área física dessas Casas Legislativas.

As ouvidorias parlamentares são compreendidas 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 do Poder Legislativo, ou seja, muitas vezes, se associa a denúncia contra a má atuação desse poder. Além disso, cabe a ouvidoria desempenhar a ação propositiva, apontando caminhos, alternativas, e sugestões, e ser um espaço de mediação não somente para sociedade, mas também para os servidores da Casa Legislativa (Queiroz, 2012; Trombka, 2004). Tais ações propositivas têm como

destinatário final a Mesa Diretora da Casa Legislativa em questão, o que já demonstra o caráter essencial que a Mesa possui para a atuação mais efetiva das ouvidorias parlamentares.

Para Queiroz (2012), a instalação de ouvidorias parlamentares propicia o estabelecimento de um canal comunicativo constante e de interação dialógica entre representantes e representados, o que poderia proporcionar a elaboração de leis e decisões políticas mais próximas aos anseios da sociedade civil. Esse processo poderia funcionar como uma combinação e aperfeiçoamento entre representação e participação política (Quadro 01).

Quadro 01 – Possíveis benefícios da Ouvidoria Pública Legislativa

PARA O CIDADÃO	Fortalecimento da cidadania, aumento da satisfação e confiança, poder de influência na decisão, rapidez na solução de problemas, acessibilidade do canal, fortalecimento da transparência e obtenção de respostas claras e objetivas.
PARA AS INSTITUIÇÕES	Desenvolvimento e criação de políticas públicas de maneira mais participativa e orientada às necessidades da comunidade envolvida, a (re) definição das estratégias de comunicação da organização e a mudança da imagem da instituição de maneira positiva, avaliação e melhoria da comunicação, readequação da estratégia e o uso do conjunto de meios de comunicação.
PARA OS PARLAMENTARES	Oportunidade de chegar mais perto do cidadão e aprimorar a escuta na prática de comunicação e o alinhamento com as opiniões e necessidades dos cidadãos, contribuição para esclarecer o que é um parlamento e quais as suas funções.
PARA A DEMOCRACIA	Contribui com o arrefecimento da tradição clientelista, patrimonialista e personalista da política e da democracia representativa minimalista, estimula comportamentos políticos nos cidadãos, reforçando a importância e a efetividade da participação.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Queiroz, 2012.

A ouvidoria parlamentar possui uma peculiaridade central se comparado com as ouvidorias públicas do poder executivo. As “ouvidorias executivas” é a última instância que o cidadão procura depois de esgotada todos os meios e meandros da estrutura burocrática para a resolução da sua reivindicação. Deste modo, os cidadãos atribuem grande expectativa ao trabalho da ouvidoria, e demandam urgência na manifestação desse canal. Pois, já esperaram muito tempo para uma resposta ou parecer por parte do Estado, ou até mesmo apresentam questões graves que simplesmente não podem esperar (De Mario, 2011). Entretanto, as ouvidorias parlamentares, muitas vezes, atuam justamente no sentido oposto: estas seriam a primeira instância do cidadão, a “porta de entrada” junto ao Poder Legislativo, em que se estabeleceria uma comunicação bilateral, e serviria para fornecer informações sobre o trabalho legislativo (andamento de projetos de lei; resultados das

reuniões das comissões, e etc.), bem como acolher as denúncias, críticas, manifestações que envolvam a instituição e a atuação dos parlamentares (Queiroz, 2012).

As ouvidorias do Poder Legislativo estadual são instituídas por leis ordinárias que, necessariamente variam de estado para estado. Diante disso, cabe analisarmos, suas diferentes configurações que contribuem para o seu funcionamento. Atualmente, 14 Assembleias estaduais adotam a ouvidoria parlamentar (Quadro 02).

Quadro 02 – Relação das Ouvidorias Parlamentares existentes no Brasil

Número	Ouvidorias Assembléias Estaduais	Ouvidoria	Ano de criação
1	Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas	Ouvidoria-Corregedoria	Não informado
2	Assembléia Legislativa do Estado da Bahia	Ouvidoria	2007
3	Assembléia Legislativa do Estado do Ceará	Ouvidoria	2007
4	Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo	Ouvidoria	2001
5	Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais	Ouvidoria	2002
6	Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso	Ouvidoria	2002
7	Assembléia Legislativa do Estado do Paraíba	Ouvidoria	2002
8	Assembléia Legislativa do Estado do Piauí	Ouvidoria	Não informado
9	Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul	Ouvidoria	2001
10	Assembléia Legislativa do Estado de Roraima	Ouvidoria	2008
11	Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina	Ouvidoria	2003
12	Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe	Ouvidoria	Não informado
13	Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins	Ouvidoria	Não informado
14	Câmara Legislativa do Distrito Federal	Ouvidoria	2002

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

Dos 27 (vinte e sete) estados brasileiros existentes, contando o Distrito Federal, 13 (treze) não adotam a ouvidoria parlamentar.¹⁴ Chama atenção o fato dos dois estados brasileiros com maior relevância e poderio econômico não possuem ouvidorias: São Paulo e Rio de Janeiro.

Para analisar a eficácia das ouvidorias parlamentares como canais de comunicação, ressalta-se em primeiro lugar que um canal de comunicação não será usado se o cidadão não 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

¹⁴ Ressalta-se que em três estados brasileiros o projeto de lei de formulação da ouvidoria parlamentar ainda está em tramitação, são eles: Mato Grosso, Santa Catarina, Distrito Federal. Em Roraima há um estudo para elaboração de outra resolução normativa para fundamentar o seu funcionamento, por acreditar que atual resolução está defasada. Nesse estado, além do ouvidor-geral que é um parlamentar, há um ouvidor para a Comissão de Ética, suas atribuições são: receber denúncias contra deputado; proceder à instrução de processos disciplinares; dar parecer sobre as questões éticas suscitadas no âmbito da Comissão; assessorar juridicamente a Comissão; e coordenar os cursos preparatórios da atividade parlamentar. Esse ouvidor é um servidor do poder legislativo, seja efetivo ou em Comissão, e tem ser bacharel em Direito.

comunicação institucionais quanto em oportunidades presenciais formais de representantes do legislativo com os cidadãos. Em relação ao conjunto de canais de comunicação que compõem a ouvidoria, foram citados nos sites das ouvidorias analisadas o e-mail, o e-mail com formulário disponível no *website*, o telefone comum e o gratuito pelo 0800, carta, fax e atendimento presencial (Quadro 03).

Quadro 03– Canais de comunicação das ouvidorias parlamentares

Ouvidorias Assembleias Estaduais	Contato	Telefone 0800
Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas	Carta/Telefone/E-mail (formulário internet)	Sim
Assembleia Legislativa do Estado da Bahia	Presencial/Telefone/E-mail	Não
Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	E-mail/ Telefone/Fax/ Presencial	Não
Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo	Presencial/Telefone/E-mail	Não
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	E-mail (formulário internet)/Telefone	Sim
Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso	E-mail (formulário internet) /Telefone/Presencial/Carta	Sim
Assembleia Legislativa do Estado do Paraíba	E-mail/ Telefone/Presencial	Não
Assembleia Legislativa do Estado do Piauí	E-mail (formulário internet)	Não
Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul	Carta/Telefone/ Fax/E-mail (formulário internet)	Sim
Assembleia Legislativa do Estado de Roraima	E-mail (formulário internet)	Não
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina	E-mail (formulário internet)	Não
Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe	E-mail (formulário internet)	Não
Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins	E-mail (formulário internet)	Não
Câmara Legislativa do Distrito Federal	E-mail / Telefone/Fax/Presencial	Sim

Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em agosto de 2014

Das 14 ouvidorias analisadas, 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 destas somente cinco possuem linha gratuita 0800. Menos da metade, seis delas fazem atendimento presencial para registro da manifestação. A carta também é um meio aceito, mas apenas por três ouvidorias parlamentares, mesmo número que citou a possibilidade de recebimento de manifestação por fax. A diversificação dos canais de comunicação pode significar a ampliação de acesso ao cidadão, bem como a facilidade para o envio da resposta. Nos locais de grande dificuldade financeira, as formas gratuitas, como o 0800 e o atendimento presencial deveriam ser reforçadas e priorizadas para receber as manifestações, o que nem sempre acontece. A preferência pelos meios digitais pode, em casos como este, significar uma exclusão e limitar o alcance da comunicação.

Não obstante, o local onde a ouvidoria ou o link para ela ocupa posição na primeira página do *website* é revelador sobre a real intenção de quem a criou a respeito da facilitação ao acesso (Quadro 04)

Quadro 04– Posição da ouvidoria nos *websites*

Ouvidorias Assembleias Estaduais	Posição no <i>website</i>
Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas	Três possibilidades para acesso na primeira página (à direita na barra superior / ítem de serviços na parte central / Menu na parte inferior após rolagem)
Assembleia Legislativa do Estado da Bahia	O link para informações sobre ouvidoria fica dentro da aba Serviços na barra superior ou no fale conosco no menu da parte inferior após rolagem.
Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	Link para informações sobre ouvidoria dentro da aba Institucional na barra superior e na lista de serviços no menu da parte inferior após a rolagem.
Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo	Link para informações sobre ouvidoria dentro da aba A Instituição na barra superior.
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	Link para informações sobre ouvidoria na aba Participe da barra superior e no menu da barra inferior após rolagem.
Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso	Link para ouvidoria na aba Institucional da barra superior e em botão próprio bem visível na lateral.
Assembleia Legislativa do Estado do Paraíba	Link para ouvidoria em lista de Institucional no canto esquerdo, após botão de Atividade Legislativa na página principal.
Assembleia Legislativa do Estado do Piauí	Link para ouvidoria na barra superior e direto ao formulário.
Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul	Link para ouvidoria por botão no canto superior da página principal.
Assembleia Legislativa do Estado de Roraima	<i>fora do ar</i>
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina	Link para ouvidoria na aba Contato na barra superior e no menu da barra inferior após rolagem.
Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe	Link para ouvidoria por botão próprio no centro da página principal.
Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins	Link para ouvidoria na aba Comunicação na barra superior e no menu da barra inferior após rolagem.
Câmara Legislativa do Distrito Federal	Link para ouvidoria na aba Conheça a casa na barra superior e no menu da barra inferior após rolagem.

Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em agosto de 2014

Das 13 ouvidorias analisadas (já que uma delas ficou fora do ar no momento da análise), apenas duas possuem um botão próprio como recurso de facilidade para o acesso, em local de rápida visualização na primeira página da casa legislativa. Outras duas 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 faz parte de uma lista de opções de uma aba da barra superior. Isso significa que o internauta não vê a palavra ouvidoria na primeira página. Significa também que o internauta terá mais telas e cliques até chegar às informações ou ao formulário para registro da sua manifestação. Quanto mais tempo

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

Mesmo considerando que todas as ouvidorias analisadas pelo menos fazem parte do *website* da casa parlamentar, a facilidade de acesso e de uso pode representar um estímulo ou uma desmotivação ao cidadão (Quadro 05).

Quadro 05– Acesso e usabilidade das informações da ouvidoria nos *websites*

Ouvidorias Assembleias Estaduais	Acesso e usabilidade no <i>website</i>
Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas	Fácil navegabilidade para acessar o formulário e consultar resposta por número de protocolo.
Assembleia Legislativa do Estado da Bahia	O link principal só informa os números de telefone e horários de atendimento presencial.
Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	Fácil navegabilidade. Para acessar o formulário são duas telas a partir da principal.
Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo	Fácil navegabilidade. Para acessar o formulário são duas telas a partir da principal.
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	Fácil navegabilidade. Para acessar o formulário são duas telas a partir da principal.
Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso	Navegabilidade muito fácil. Para acessar o formulário são duas telas a partir da principal. A mesma coisa para consultar resposta por número de protocolo.
Assembleia Legislativa do Estado do Paraíba	Acesso não muito fácil. Três telas para informações.
Assembleia Legislativa do Estado do Piauí	Navegabilidade fácil. Uma tela para formulário após a principal.
Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul	Navegabilidade fácil. Duas telas para formulário após a principal.
Assembleia Legislativa do Estado de Roraima	<i>fora do ar</i>
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina	Navegabilidade fácil. Uma tela para formulário após a principal.
Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe	Navegabilidade difícil. Botões pequenos e site duro, pouco amigável.
Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins	Navegabilidade fácil. Uma tela para formulário após a principal.
Câmara Legislativa do Distrito Federal	Navegabilidade fácil. Duas telas para formulário após a principal.

Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em agosto de 2014

A navegabilidade fácil é uma característica da maior parte dos *websites* analisados, 11 dentre os 13 analisados não apresentam dificuldade na navegação. Após ter encontrado o link na primeira página, o internauta provavelmente não tem dificuldade para chegar às informações sobre a ouvidoria. Mas quais são as informações que ele encontra? (Quadro 06)

Quadro 06–Informações sobre a ouvidoria nos *websites*

Ouvidorias Assembleias Estaduais	Informações no <i>website</i>
----------------------------------	-------------------------------

Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas	Canais de comunicação para contato, o que é ouvidoria, tipos de mensagens e de assuntos aceitos. NÃO há conteúdo nos links para relatórios de resultados e legislação.
Assembleia Legislativa do Estado da Bahia	Poucas informações, sobre ano de criação, competências, números de telefone e horário de atendimento presencial.
Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	Informa missão, atribuições, objetivos, telefone, endereço e horários de atendimento presencial
Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo	Informa de maneira bem sucinta o que é, funções e contatos.
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	Informa objetivo, ouvidor, telefones, endereço e horário de atendimento presencial, e também perguntas frequentes.
Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso	Informa função, objetivos, estrutura, link para formulário e resposta, cartilha com todas as informações sobre uso.
Assembleia Legislativa do Estado do Paraíba	Informa atos normativos, atribuição e escolha do ouvidor, conselho consultivo, endereço e contatos.
Assembleia Legislativa do Estado do Piauí	Não há informações.
Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul	O que faz a ouvidoria, documento normativo e formas de contato.
Assembleia Legislativa do Estado de Roraima	<i>fora do ar</i>
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina	Recomendações sobre tipo de mensagem e procedimento em caso de não resposta.
Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe	Não há.
Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins	Não há.
Câmara Legislativa do Distrito Federal	Informações sucintas sobre o que é, função, contatos e perguntas frequentes.

Fonte: Elaboração Própria. Estimativa feita em agosto de 2014

De maneira geral, as informações são sucintas e referem-se ao conceito, funções ou objetivos e formas de contato da ouvidoria. Apenas duas inseriram uma coluna de “perguntas frequentes”, que esclarece de antemão sobre o mecanismo e demonstra que tipo de resposta o internauta terá para seu questionamento. São também apenas duas que informam quem é o ouvidor, sendo que em uma delas há inclusive a apresentação de como a seleção do ouvidor é feita. Por outro lado, quatro estados oferecem somente o campo para preencher a mensagem a ser enviada a ouvidoria: Piauí; Santa Catarina; Sergipe; Tocantins; e Distrito Federal.

Somente uma das ouvidorias deu sinal de que poderia tornar pública também a análise sobre as manifestações recebidas e as respostas dadas aos cidadãos, por meio de relatórios de resultados de forma agregada, por meio do perfil do “usuário”, e o conteúdo da sua mensagem. Porém, o link de resultados não leva a lugar nenhum.

A necessidade de oferecer mais informações sobre a ouvidoria parlamentar se dá por dois motivos principais: por ser algo relativamente novo na esfera pública brasileira_ com média de pouco mais de 10 anos de funcionamento_ sendo vital o seu fortalecimento e consolidação; e delimitar o seu campo de ação e demonstrar a sua importância para o aprofundamento democrático. Pois as funções da ouvidoria constantemente são confundidas com as da corregedoria pelos cidadãos comuns. Tanto que a Assembleia de Amazonas implantou a *ouvidoria-corregedoria*. O fenômeno da *accountability* pode ser distinguido em três dimensões principais: o monitoramento, a investigação, e a punição. Dessas três dimensões, está no alcance da ouvidoria somente a primeira: o monitoramento. Enquanto as outras duas se insere na esfera de atuação da corregedoria.

Em relação ao perfil do ouvidor parlamentar, tem-se que a maior parte deles possui cargo eletivo, ou seja, é um deputado estadual: *ouvidor-parlamentar* (Quadro 07). Ele é escolhido pela Mesa Diretora da Casa Legislativa (processo semelhante ao que é feito no Senado e na Câmara Federal) e possui mandato de dois anos, sendo possível a reeleição em alguns casos, como nos estados do Ceará e Espírito Santo. Já em outros a reeleição não é permitida, como em Minas Gerais e Tocantins.

Quadro 07– Ouvidorias Parlamentares e Perfil do Ouvidor

Número	Ouvidorias Assembleias Estaduais	Perfil do Ouvidor
1	Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas	Ouvidor-parlamentar
2	Assembleia Legislativa do Estado da Bahia	Ouvidor-parlamentar
3	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	Ouvidor-parlamentar
4	Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo	Ouvidor-parlamentar
5	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	Ouvidor-parlamentar
6	Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso	Ouvidor-servidor
7	Assembleia Legislativa do Estado do Paraíba	Ouvidor-sociedade
8	Assembleia Legislativa do Estado do Piauí	Não informado
9	Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul	Ouvidor-parlamentar
10	Assembleia Legislativa do Estado de Roraima	Ouvidor-parlamentar
11	Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina	Ouvidor-servidor
12	Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe	Não informado
13	Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins	Não informado
14	Câmara Legislativa do Distrito Federal	Ouvidor-parlamentar

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

Em outras duas Assembleias estaduais tem-se a configuração designada como *ouvidor-servidor*. O ouvidor é um servidor comissionado, de livre nomeação e indicação da Mesa Diretora, o que novamente reforça o papel político que a Mesa possui para o

funcionamento desse canal. Tal formato acontece em dois estados: Mato Grosso e Santa Catarina. Deve-se lembrar que ambas as Casas ainda não possuem regulamentação aprovada para constituição da ouvidoria parlamentar.

Por fim, tem-se a configuração denominada de *ouvidor-sociedade*. Nesse caso, um conselho consultivo externo ao parlamento estadual, formado por entidades da sociedade civil, elabora uma lista tríplice e a encaminha para o Presidente da Assembleia. Dentre esses três nomes, o Presidente da Casa nomeia entre seus integrantes, o ouvidor, após colocar essa matéria em discussão no Plenário. Esse processo se restringe a Paraíba¹⁵. Assim, tem-se que somente nesse estado o ouvidor é uma pessoa estranha, de fora do Poder Legislativo, possuindo um mandato de dois anos, com possibilidade de reeleição apenas uma única vez.

O *ouvidor-estranho*, vindo de fora da organização em que ele irá atuar, não está tão associado e se faz menos pertencente e ao regime do *status quo* envolvido. Deste modo, este tipo de ouvidor teria maior possibilidade de desempenhar o olhar crítico-propositivo, como já fora apontado anteriormente, para com a administração pública. Partindo desse pressuposto, o *ouvidor-sociedade* poderia desempenhar um papel de maior controle público junto à assembleia legislativa.

O *ouvidor-parlamentar*, por ter mais trâmite na Casa Parlamentar, conseguiria ser mais ouvido e assim estabeleceria uma relação mais dialógica entre seus pares, uma vez que ele conheceria mais os meandros e a estrutura interna do Poder Legislativo e seria mais respeitado pelos outros parlamentares, uma vez que diferente do âmbito do Executivo ou do Judiciário, naquele local não haveria uma hierarquização mais rígida entre os atores, pois ali todos são deputados. Enfim, tem-se a percepção que o *ouvidor-parlamentar* possuiria maior trâmite interno se comparado com o *ouvidor-sociedade*. Porém, a escolha de um ouvidor estranho a Casa Legislativa teria uma capacidade de controle público e social maximizado. Pois, este ouvidor não estabeleceria um vínculo de dependência com aquele que o indicou para exercer aquela função, como poderia acontecer com o *ouvidor-parlamentar*.

Alguns desenhos institucionais podem ser pensados como forma de aproximar as ouvidorias parlamentares para com a concepção da “vertente democrática”. Um deles é o

¹⁵ Na Paraíba o conselho consultivo é constituído pela representação das seguintes entidades e instituições: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-PB); Associação Paraibana de Imprensa (API); Conselho Estadual dos Direitos do Homem e do Cidadão (CDDHC); Arquidiocese da Paraíba; Central Única dos Trabalhadores (CUT-PB); Sindicato dos Trabalhadores do Poder Legislativo (SINPOL); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Associação Paraibana dos Amigos da Natureza (APAN); e Central dos Movimentos Populares (CMP). Os candidatos a ouvidor parlamentar devem enviar seus currículos a esse conselho, e assim esse conselho elabora a tal lista tríplice. Além disso, cabe ao conselho consultivo propor as diretrizes gerais para a ouvidoria e fiscalizar a atuação do ouvidor. Todavia, há relatos de que o ouvidor parlamentar escolhido, muitas vezes, é aquele menos votado na lista tríplice, com baixa expressão junto à sociedade civil, ou seja, aquele que “incomodaria” menos às práticas políticas legislativas do estado paraibano (Lyra, 2008, p.25).

ouvidor transpor as questões relevantes presentes nas demandas individuais para o coletivo, como já fora apontado (Tromska, 2004). Nesse ponto é vital que a ouvidoria passe a incorporar e se relacionar mais de forma mais próxima com uma interfase socioestatal específica: as audiências públicas (Pires e Vaz, 2012). É frutífero que as ouvidorias parlamentares possam requerer a realização dessa interface socioestatal para discutir questões que aparecem nela junto às entidades civis. Oito ouvidorias parlamentares reconhecem o direito do ouvidor em requerer uma audiência pública com segmentos da sociedade civil: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Rio Grande do Sul, Roraima e Tocantins. As audiências públicas podem configurar como um espaço de aproximação e de participação mais ativa do ouvidor para com a sociedade civil. Além disso, seria interessante que a Assembleia Legislativa possuísse uma comissão legislativa de participação popular. Essa instância permitiria se instituir iniciativas populares advindas das ouvidorias, e tais iniciativas iniciariam o processo legislativo por meio dela. Atualmente, dos 14 estados que possuem o “*ombudsman* parlamentar” apenas cinco possuem a Comissão de Legislação Participativa: Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe. Outro ponto que pode ser pensado para promover uma maior inclusão social é de se instalar ouvidorias itinerantes, que possam transitar em várias regiões do estado. Pois, pelo fato da sede das assembleias serem localizadas nas capitais, isso pode prejudicar o conhecimento desse canal por parte dos cidadãos. Além disso, pode auxiliar no processo de regionalização, fazendo com que a ouvidoria parlamentar também atue no interior, minimizando o que Zaverucha (2008) denomina de “defeito genético institucional” da ouvidoria pública, por atuar basicamente nas capitais, e assim, discriminar boa parte da população.

Ao remetermos aos estudos de Fung (2006a) e Faria (2012), pensamos que ouvidoria parlamentar, poderia resultar em três grandes dimensões: ganho de legitimidade no processo decisório; participação social na elaboração legislativa; e aumento da transparência. Todavia, a ouvidoria atualmente desempenha um *modo de comunicação* que se baseia na expressão de preferências dos cidadãos, e a *autoridade de poder* se dá na exposição para os benefícios pessoais (Fung, 2006). Dadas as características do “*ombudsman* parlamentar”, pressupõe-se que o conteúdo da ação dos cidadãos, ao a procurarem, se limita a resolução de certos problemas pessoais, a reparação do dano, ou com a finalidade de adquirir alguns ganhos individuais. A ouvidoria comportaria como formas consultivas para os funcionários públicos, que usam tal espaço como forma de legitimar as ações do governo. Além, de estar associado a um espaço para recebimento de denúncias, em que o ouvidor seria o encaminhador dessas manifestações para outros órgãos

competentes, como o Ministério Público, para apurar o problema em si, o que vincula ao conceito de *accountability horizontal*.

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

Para que ocorram mudanças no *design* das ouvidorias parlamentares, faz-se necessário a existência de um conflito para que esse possa ser resolvido, e tal conflito se baseia em uma oposição e pressão política para a mudança (Olsen, 1997). Nesse sentido, observa-se a existência de vários fatores, além do desenho institucional, que interferem para que se tenha uma ouvidoria que promova uma participação mais aberta e completa pelo cidadão. Entre eles a vontade política, uma vez que em alguns casos, em suas resoluções formais está escrito que a ouvidoria é “um órgão vinculado a Mesa Diretora”. O que novamente demonstra a centralidade que esse órgão diretivo possui na hora de se analisar a atuação da ouvidoria parlamentar. A grande questão é até que ponto vinculação se transforma em subordinação, prejudicando a autonomia desse “*ombudsman*”? Outros aspectos também devem ser lembrados de caráter contextual político e cultural, como: o associativismo civil; as condições financeiras do estado; e a organização da sociedade civil (Avritzer, 2009). Porém, como afirma Fung (2011) um *design* mais “desenvolvido”, ajudaria a criar tais circunstâncias cívicas favoráveis no futuro. Nesse caso, a ouvidoria parlamentar poderia ser caracterizada como um *sleeper mechanism* (Pereira, 2013), em que inicialmente ela seria ineficaz, mas posteriormente poderia ser fortalecida, se tornando eficaz com transformações sociais.

De acordo com os estudos de Pires e Vaz (2012), tem-se que as ouvidorias são canais ainda não coletivizados de envolvimento político, atuando como um mecanismo individual de participação direta. Essa instância possui uma alta periodicidade (caráter permanente) da relação entre Estado e Sociedade. Todavia, a ouvidoria provê uma baixa inclusão social perante os sujeitos sociais que nela estão inseridos. Portanto, esse é o desafio das ouvidorias das assembleias legislativas: ampliar a sua capacidade inclusiva.

8. Considerações Finais

O artigo em questão procurou fazer um debate acerca de um mecanismo participativo ainda pouco explorado dentro da Ciência Política, que é a ouvidoria pública, e mais especificamente as ouvidorias que situam nas assembleias legislativas, sob o enfoque do desenho institucional. Se as ouvidorias conseguirem cumprir o papel de canal de comunicação, pressupõe-se que essa instância poderá ter capacidade de modificar as relações entre Estado e sociedade, tornando os laços mais próximos, além de poder atuar dentro de uma perspectiva de uma maior inclusão social, por democratizar o acesso do cidadão a administração pública.

Algumas características da estrutura e do funcionamento da ouvidoria auxiliam a analisar sua eficácia como canal de comunicação, sendo elas: a sua acessibilidade (conjunto de canais de comunicação que a compõem, facilidade de acesso e uso dos canais), a sua capacidade de resposta (existência, tempo e teor da resposta), a relação com os processos internos e o vínculo com o resultado do trabalho da casa legislativa. Neste trabalho, em função dos dados disponíveis e por se tratar de um estudo com características de “estado da arte”, a análise está limitada principalmente à acessibilidade, mas também a alguns indícios da possível relação das ouvidorias com os processos internos e o resultado do trabalho das Assembleias Legislativas.

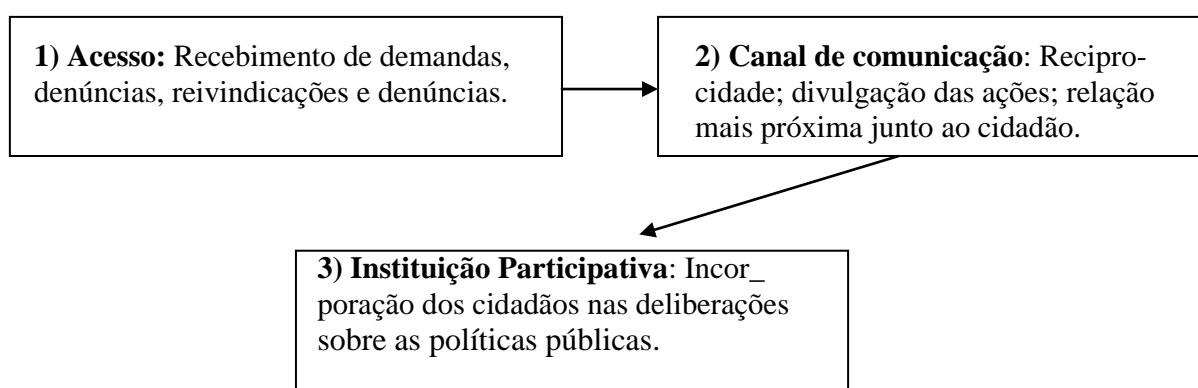
Nesse sentido, considera-se que as ouvidorias parlamentares ainda correm todos os riscos, cada uma a sua maneira, de não conseguirem nem cumprir o papel de canal de comunicação: contentam-se com a falsa acessibilidade; praticam o “comuniquei está comunicado”; a resposta se limita ao tipo padrão e não se relaciona com os processos internos das casas legislativas; e conseqüentemente estão desconectadas da agenda pública (ausência do debate coletivo). Esse fenômeno pode ser evidenciado tanto por não garantirem acessibilidade de maneira mais ampla aos cidadãos quanto pela dificuldade de se obter delas informações. A dificuldade de resposta às solicitações foi algo evidente durante esse processo. Além dos formulários comuns das ouvidorias, tentou-se o uso do e-mail e do contato telefônico e, muitas vezes, a demanda nem foi respondida, sendo que as informações solicitadas diziam somente respeito à operacionalização das ouvidorias parlamentares (ano de criação; perfil e processo de escolha do ouvidor; formas de contato; objetivos, e etc.). Essa dificuldade já demonstra que a Lei de Acesso a Informação ainda está em fase de maturação.

A apresentação dos resultados e dos encaminhamentos feitos a partir das questões demandadas pela ouvidoria pode ser um indício de que as demandas são tratadas além da necessidade de resposta. Os resultados das atitudes e mudanças feitas a partir das demandas também fazem parte da resposta necessária ao cidadão. É preciso saber até que ponto a

participação do cidadão via ouvidoria pode representar participação efetiva no monitoramento dos processos legislativos e na proposição, discussão e estruturação de políticas públicas, já que se pelos próprios atos normativos, a ouvidoria parlamentar seria um espaço criado para o cidadão interagir com as políticas públicas, com vistas a uma maior participação e conhecimento da atuação do Poder Legislativo.

De maneira sucinta, podemos pensar o desenvolvimento de uma ouvidoria parlamentar em três fases evolutivas: *acesso*; *canal de comunicação*; e *instituição participativa*. (Figura 01).

Figura 01 – Cenário evolutivo de uma ouvidoria parlamentar



Em movimento contrário ao que é oferecido atualmente, o amplo e democrático acesso precisa ser repensado. A ouvidoria deve ir até onde está o cidadão e não esconder-se sob abas excludentes dos meios digitais. É necessário que as formas de acesso sejam ampliadas, adequadas à cultura de cada local, incluindo formas presenciais e a “ouvidoria itinerante”. E, antes de tudo, que haja uma correta divulgação para que o cidadão saiba que a ouvidoria existe, o que ela é, e como ele pode acessá-la. 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, demandas, e sugestões dos cidadãos comuns. Essa configuração fomenta a ideologia privatizante, cuja finalidade é a modernização administrativa, e não o incentivo, a lógica de incentivo a participação popular. A ideia do cidadão se transfigura para o de cidadão-cliente dos serviços públicos, visando atingir seus benefícios pessoais e pontuais, e não como aquele participante da autoridade política e do processo decisório, princípios mais presentes dentro do republicanismo.

Fomentado o amplo acesso, a estrutura da ouvidoria deve favorecer a sua eficácia como canal de comunicação, e, portanto, incluir a reciprocidade, a divulgação das ações

decorrentes das demandas enviadas, principalmente em relação aos processos internos das Casas Legislativas. A relação mais próxima aos cidadãos é base fundamental para que eles estejam incorporados nas deliberações sobre as políticas públicas. O grande desafio das ouvidorias parlamentares se dá em propiciar a discussão pública e o debate de temas coletivos, e não se centrar em vontades individuais e utilitaristas, que se consolidam nesse momento. A ouvidoria parlamentar pode ser pensada como o marco inicial, precedida por outras instâncias de participação e de capacidade deliberativa, para o desenvolvimento e estabilização das preferências da sociedade, para que essas predileções se tornam mais claras, sólidas e com maior razoabilidade. Tal processo auxiliaria na aproximação entre representantes e representados, o que poderia gerar governos mais responsivos, otimizando a representação política e conseqüentemente fortalecendo o processo democrático.

Nesse ponto, alguns *designs* podem ser pensados para aprimorar o caráter de comunicação pública e participativo das ouvidorias parlamentares, são eles: a possibilidade da sociedade civil participar do processo de escolha do ouvidor, por meio de um colegiado independente, e com tempo de mandato definido; a capacidade de requerer audiência pública para que a ouvidoria possa acabar cada vez mais novas vozes no processo político; a assembleia legislativa possuir uma comissão legislativa participativa para que as demandas recebidas pela ouvidoria possam iniciar seu trâmite interno por meio desse canal; maior integração com os outros meios de comunicações existentes na Casa Legislativa (e-mail institucional, fale conosco, fale com o deputado, e etc), com o objetivo da ouvidoria possuir uma maior divulgação entre os cidadãos; a realização de ouvidorias itinerantes para outras regiões do estado; e a ampliação das possibilidades das formas contato, principalmente aquelas presenciais e por meio do telefone gratuito (0800).

Referências Bibliográficas

Araujo, E.A. (2001), “Informação, sociedade e cidadania”, *Informação & Informação*, Universidade Estadual de Londrina, Vol.6, No.1, p.31-54.

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

Bastos, B.R., Castro, P.P., Teodosio, A.S.S. (2013), “Sociedade civil e democratização da informação no contexto brasileiro: transformações, desafios e armadilhas na construção do espaço público através de novas mídias digitais”, *Anais do 4º Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização no âmbito local frente aos grandes desafios de nosso tempo*, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 21 a 23 de outubro.

Berlo, D. K. (1997), *O Processo da Comunicação: Introdução à teoria e à prática*, Martins Fontes, São Paulo.

Brandão, E.P. (2006), “Usos e Significados do Conceito de Comunicação Pública”, disponível em <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf> (acesso em 2 de agosto de 2014).

Brito, J.A.P. (2006), “Cibercidadania: A virtualização na comunicação pública contemporânea”, *Organicom, Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, Universidade de São Paulo, São Paulo, ano 03. n. 04, pp- 106-123.

Cardoso, A. S. R. (2010), “Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança”. IPEA, Brasília.

Cardoso, A. S. R. et al. (2013), “Ouvidoria e Pública e Governança Democrática”. Boletim de Análise Político-Institucional. IPEA, Brasília, 2013

Cepik, M. (2000), “Direito à Informação: situação legal e desafios”, *IP -Informática Publica* (Prodabel), Vol..2, No.2, p. 43-56.

Comparato, B. K. (2012), *As ouvidorias públicas como instrumento de democracia participativa: o exemplo das ouvidorias da polícia*. Anais do 8º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado.

Cornwall, A.; Coleho, V. S. (2007) “Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas. In: Cornwall, A.; Coelho, V. S. (orgs). *Spaces for Change?* London: Zed Books, p. 1-29.

Cortes, S. V. (2011), “As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros”. In: *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Pires, R. R. C. (org.). Brasília: IPEA, vol. 7, 2011, p. 77-86.

Dagnino, E. (2002) “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades”. In: Dagnino, E. (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-302.

Dagnino, E. et al (2006). “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: Dagnino, E. et al (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 13-92.

Dryzek, J. S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press.

Faria, C. F. S. de. (2012), *O Parlamento Aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração de leis*. Centro de Documentação e Informação: Edições Câmara dos Deputados, Brasília, 321 p.

Fung, A. (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, A. (2006), “Varieties of Participatioon in Complex Governance”. *Public Administration Review*. Special Issue, December 2006, p. 66-75.

Fung, A. (2006a), "Democracy and the Policy Process. In: *Oxford Handbook of Public Policy*. Ed. Rein, M.; Godin; R. E. New York University Press, p. 669-685.

Fung, A. (2011), "Reinventing Democracy in Latin America". *Perspectives on Politics*, vol. 9, nº 4, p. 857-871.

Gomes, M. E. A. C. (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.

Hiller, J. (2008), "The State of Participatory Democratic Theory". Paper presented at 66th annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Abril 3-6.

Iasbeck, L. C. A. (2006), "Ouvidoria, lugar privilegiado de Comunicação organizacional", disponível em http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/doc/ouvidoria_lugar_de_comunicacao.pdf (acessado em 02 de agosto de 2014).

Iasbeck, L.C.A. (2010), "Ouvidoria é comunicação", *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, Vol. 7, No. 12, p. 14-24.

Luchmann, L.H.H. (2011), "Associações, participação e representação: combinações e tensões", *Lua Nova*, CEDEC, São Paulo, No. 84, pp. 353-364.

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

Lyra, R. P. (2008), "Ouvidor: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira". In: *Participação, democracia e segurança pública a experiência brasileira*. LYRA, R. P. (org.). João Pessoa: Editora UFPB, p. 65-96.

Lyra, R. P. (2011) "A ouvidoria no contexto da democracia participativa". *Seminário Temático*. Anais do 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).

Lyra, R. P. (2014). *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa, Ed. UFPB, 350 p.

Marques de Melo, J. (1975), *Comunicação Social: teoria e pesquisa*, 4. ed., Vozes, Petrópolis.

Mattelart, A, Mattelart, M. (2000), *História das teorias da comunicação*, Ed. 3, Loyola, São Paulo, 220p.

Miguel, L, F. (2013), *Democracia e Representação: territórios em disputa*. Editora Unesp, São Paulo.

Nassif, G.C. (2007), "Ouvidorias Públicas: Instrumento de Aprimoramento da Democracia", Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 244 p.

Olsen, J. (1997), "Institutional Design in Democratic Contexts". *The Journal of Political Philosophy*. Volume 5, Number 3, p. 203-229.

- Pateman, C. (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- Pateman, C. (2012), “Participatory Democracy Revisited”. *Perspectives on Politics: APSA Presidential Address*, p. 7-19.
- Pereira, A. (2013), *Police Ombudsman*. Presentation for the International Seminars in Political Science. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- Perez, T.L. (2011), “Ouvidoria pública: canal de comunicação entre o cidadão e a esfera pública – estudo de caso da ouvidoria do sistema penitenciário nacional”, Monografia, Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas, UNICEUB, Brasília, 46p.
- Perles, J.B. (2010), “Comunicação: conceitos, fundamentos e história”, disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/perles-joao-comunicacao-conceitos-fundamentos-historia.pdf> (acesso em 2 de agosto de 2014).
- Pires, R.; Vaz, A. (2012), *Participação Social como Método de Governo? Um mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais*. Texto para Discussão. IPEA, Brasília.
- Queiroz, D. A. (2012), “Ouvidoria Pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa”, *Revista de Políticas Públicas*, Vol.2, No.2, p.113-127.
- Quintão, T. T. (2014). “Ouvidoria Pública e Instituições Participativas: um desenho para ampliar o “Cânone Democrático””. In: Cunha, E. S; Theodoro, H. D (orgs). *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: D’Plácido, p. 313-329.
- Silva, A. C et al. (2012) *Por um sistema nacional de ouvidorias públicas*. Série Pensando o Direito, vol. 42. Ministério da Justiça, Brasília.
- Scroferneker, C.M.A. (2006), “Trajetórias teórico-conceituais da Comunicação Organizacional”, *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, No. 31, p. 47-53.
- Valdés, D. (2005), “Ouvidoria, participação e cidadania: elementos essenciais, desafios comuns”. Anais do III Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas da Ouvidoria-Geral da República, Cuiabá, Mato Grosso.
- Vianna, R.A. (2008), “Relações públicas e ouvidoria: a cidadania na gestão da função organizacional política”, Dissertação (Mestrado), Faculdade de Comunicação Social, PUCRGS, Porto Alegre, 134 p.
- Zaverucha, J. (2008), “O papel da ouvidoria de polícia”. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jun/dez; p. 224-235.