



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO

ALESSANDRA SIQUEIRA LESSA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO:
A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO PODER LEGISLATIVO**

BRASÍLIA

2022



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

ALESSANDRA SIQUEIRA LESSA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO:
A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO PODER LEGISLATIVO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Linha de pesquisa: Poder e Processos Comunicacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Nélia Rodrigues Del Bianco.

BRASÍLIA

2022

ALESSANDRA SIQUEIRA LESSA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO:
A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO PODER LEGISLATIVO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Orientadora: Profa. Dra. Nelia Rodrigues Del Bianco.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Nelia Rodrigues Del Bianco
PPG-FAC/UnB
Presidenta

Profa. Dra. Claudia Regina Fonseca Lemos
CEFOR/Câmara dos Deputados
Membro

Profa. Dra. Elen Cristina Gerales
PPGDH/UnB
Membro

Prof. Dr. Rudimar Baldissera
PPGCOM/UFRGS
Membro

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino
PPG-FAC/UnB
Suplente

AGRADECIMENTOS

Desejo registrar os meus agradecimentos às pessoas que, de forma especial, contribuíram para a construção desta tese.

De maneira muito afetuosa, quero agradecer à professora Nelia Del Bianco que me orientou nesse processo com profissionalismo e dedicação. Agradecer também aos docentes da Universidade de Brasília pelo compartilhamento de ideias e pela promoção de debates acerca de políticas de comunicação pública, sobretudo à professora Elen Geraldês, pelas discussões de temas relacionados ao direito de acesso à informação, e ao professor Fernando Oliveira Paulino, por nos convidara pensar a ouvidoria no âmbito da comunicação pública.

Estendo também meus agradecimentos ao poder executivo do estado de Goiás que concedeu a mim, como servidora efetiva, afastamento das funções laborais por dois anos para cursar as disciplinas do doutorado em Brasília.

Agradeço às minhas amigas, que em algum momento destes quatro anos me deram força: Babi, Fabrícia e Letícia. Às amigas que me acompanham desde o mestrado e continuam a vibrar comigo, sempre juntas: Alessandra, Ana Maria, Carol, Jordânia, Raphaela e Vivian.

À minha mãe Fátima, pela força.

Aos meus filhos Dante e Anita, pelo amor incondicional.

E ao meu companheiro de vida Uirá de Melo, pela utopia.

RESUMO

A tese buscou delimitar o ponto de interseção entre os conceitos de transparência e participação no âmbito das ouvidorias públicas, sugerindo que o cruzamento entre esses dois eixos ocorre pela via da comunicação. Nesse sentido, a aplicação do princípio da transparência orienta as ouvidorias a acionarem mecanismos de comunicação pública para que estas promovam a publicidade das informações, a prestação de contas e a participação do cidadão nas democracias. Do mesmo modo, as leis que dizem respeito à atuação da ouvidoria pública delimitam os requisitos para que essa participação ocorra, sendo necessário viabilizar dispositivos para o acesso, a interação e a influência dos cidadãos junto aos órgãos do poder público, o que também é propiciado por meio de instrumentos de comunicação. Chega-se, então, a partir da revisão bibliográfica da literatura proveniente de teorias da Comunicação Pública, do Direito e da Ciência Política, ao pressuposto deste trabalho: a ouvidoria é orientada pelo princípio da transparência a utilizar instrumentos de comunicação para promover a participação social na administração pública. Partindo dessa discussão primordial, a pesquisa analisou os documentos normativos e institucionais que regulam e informam sobre a atividade de ouvidoria parlamentar. Na sequência, buscou-se identificar como ocorre o uso de instrumentos de comunicação pública nos *sites* institucionais das ouvidorias de casas legislativas brasileiras *vis a vis* a teoria estudada. A atuação comunicacional dessas ouvidorias nas páginas dos respectivos *sites* institucionais foi analisada a partir da perspectiva da sociologia da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), que atribui importância a instrumentos, ideias, indivíduos e interesses que compõem uma instituição. Nessa fase, foram observados os instrumentos de informação e de diálogo (DUARTE, 2009) que promovem a transparência das ouvidorias a partir da publicação de conteúdos nas páginas dos parlamentos na internet. A coleta de informações nessa etapa auxiliou na produção de indicadores para avaliar o nível de transparência das ouvidorias parlamentares a partir do uso dos instrumentos de comunicação nos *sites* institucionais. Os indicadores foram criados com base em metodologia produzida pelo Senado Federal (BRASIL, 2015), com a finalidade avaliar a transparência do poder legislativo. Como resultado da aplicação do Índice, o estudo constatou a ampla diferença de escores entre as duas ouvidorias que compõem o legislativo federal e aquelas situadas no Distrito Federal e nos estados, tendo as primeiras obtido as melhores pontuações. Diferentemente da Câmara e do Senado, 17 casas legislativas estaduais não disponibilizam informação a respeito das normas que regulam a atividade de ouvidoria. Além disso, o Índice revelou que nenhuma das casas legislativas analisadas publica as providências adotadas diante das manifestações apresentadas pela sociedade. Conclui-se, desse modo, que, além de aprimorar os mecanismos para acesso e interação, as ouvidorias legislativas ainda precisam atender ao requisito de publicidade de uma prestação de contas que atenda aos desígnios da lei, informando sobre como as manifestações influenciaram as decisões políticas e administrativas das casas legislativas. Assim, retoma-se o pressuposto deste trabalho, considerando que, para além de ser vetor de transparência para toda administração pública, a própria ouvidoria deve ser transparente para viabilizar a melhor participação do cidadão no poder público.

Palavras-chave: Comunicação Pública. Ouvidoria. Transparência. Participação. Poder Legislativo.

ABSTRACT

The thesis sought to delimit the point of intersection between the concepts of transparency and participation in the scope of public ombudsman offices, suggesting that the crossing between these two axes occurs through communication. In this sense, the application of the principle of transparency directs ombudsman-in-law to trigger public communication mechanisms to promote the publicity of information, accountability and citizen participation in democracies. Similarly, the laws that concern the performance of the public ombudsman delimit the requirements for this participation to occur, and it is necessary to enable devices for access, interaction and influence of citizens with the organs of the public authorities, which is also provided through communication instruments. It is, then, from the literature review derived from theories of Public Communication, Law and Political Science, to the presupposition of this work: the ombudsman is guided by the principle of transparency to use communication instruments to promote social participation in public administration. Based on this primordial discussion, the research analyzed the normative and institutional documents that regulate and inform about the activity of parliamentary ombudsman. Next, we sought to identify how the use of public communication instruments occurs in the institutional websites of the ombudsman's office of Brazilian legislative houses vis-in-view of the theory studied. The communication allocated to these ombudsman's office on the pages of the respective institutional sites was analyzed from the perspective of the sociology of public action (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012), which attaches importance to instruments, ideas, individuals and interests that make up an institution. In this phase, the information and dialogue instruments (DUARTE, 2009) were observed that promote the transparency of the ombudsman's services from the publication of content on the pages of parliaments on the Internet. The collection of information in this stage helped in the production of indicators to assess the level of transparency of parliamentary ombudsman's services from the use of communication tools in institutional websites. The indicators were created based on a methodology produced by the Federal Senate (BRASIL, 2015), with the purpose of evaluating the transparency of the legislative power. As a result of the application of the Index, the study found the wide difference in scores between the two ombudsman's agencies that make up the federal legislature and those located in the Federal District and the states, with the former obtaining the best scores. Unlike the House and Senate, 17 state legislative houses do not provide information about the rules that regulate ombudsman activity. In addition, the Index revealed that none of the legislative houses analyzed publishes the measures adopted in the face of the manifestations presented by society. Thus, it is concluded that, in addition to improving the mechanisms for access and interaction, the legislative ombudsman still needs to meet the requirement of publicity of an accountability that meets the design of the law, informing about how the demonstrations influenced the political and administrative decisions of the legislative houses. Thus, the assumption of this work is resumed, considering that, in addition to being a vector of transparency for all public administration, the ombudsman itself must be transparent to enable the better participation of the citizen in the public power.

Keywords: Public communication. Ombudsman. Transparency. Participation.

RESUMEN

La tesis buscó delimitar el punto de intersección entre los conceptos de transparencia y participación en el ámbito de las defensorías públicas, sugiriendo que el cruce entre estos dos ejes se produce a través de la comunicación. En este sentido, la aplicación del principio de transparencia ordena al defensor del pueblo a activar mecanismos de comunicación pública para promover la publicidad de la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en las democracias. Del mismo modo, las leyes que se refieren a la actuación del defensor público delimitan los requisitos para que esta participación se produzca, y es necesario habilitar dispositivos de acceso, interacción e influencia de los ciudadanos con los órganos de los poderes públicos, lo que también se proporciona a través de instrumentos de comunicación. Es, entonces, desde la revisión bibliográfica derivada de las teorías de la Comunicación Pública, el Derecho y la Ciencia Política, hasta la presuposición de este trabajo: el defensor del pueblo se guía por el principio de transparencia para utilizar instrumentos de comunicación para promover la participación social en la administración pública. A partir de esta discusión primordial, la investigación analizó los documentos normativos e institucionales que regulan e informan sobre la actividad del defensor del pueblo parlamentario. A continuación, se buscó identificar cómo se produce el uso de instrumentos de comunicación pública en los sitios web institucionales de la defensoría del pueblo de las cámaras legislativas brasileñas en vista de la teoría estudiada. La comunicación asignada a estas defensorías del pueblo en las páginas de los respectivos sitios institucionales fue analizada desde la perspectiva de la sociología de la acción pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012), que concede importancia a los instrumentos, ideas, individuos e intereses que conforman una institución. En esta fase se observaron los instrumentos de información y diálogo (DUARTE, 2009) que promueven la transparencia de los servicios de la Defensoría del Pueblo a partir de la publicación de contenidos en las páginas de los parlamentos en Internet. La recopilación de información en esta etapa ayudó a la producción de indicadores para evaluar el nivel de transparencia de los servicios del Defensor del Pueblo Parlamentario a partir del uso de herramientas de comunicación en los sitios web institucionales. Los indicadores fueron creados con base en una metodología elaborada por el Senado Federal (BRASIL, 2015), con el propósito de evaluar la transparencia del poder legislativo. Como resultado de la aplicación del Índice, el estudio encontró la amplia diferencia de puntajes entre las dos dependencias de la Procuraduría que conforman la legislatura federal y las ubicadas en el Distrito Federal y los estados, obteniendo las primeras las mejores calificaciones. A diferencia de la Cámara de Representantes y el Senado, 17 cámaras legislativas estatales no proporcionan información sobre las reglas que regulan la actividad del defensor del pueblo. Además, el Índice reveló que ninguna de las cámaras legislativas analizadas publica las medidas adoptadas frente a las manifestaciones presentadas por la sociedad. Así, se concluye que, además de mejorar los mecanismos de acceso e interacción, el defensor del pueblo legislativo aún necesita cumplir con el requisito de publicidad de una rendición de cuentas que cumpla con el diseño de la ley, informando sobre cómo las manifestaciones influyeron en las decisiones políticas y administrativas de las cámaras legislativas. Así, se retoma el supuesto de este trabajo, considerando que, además de ser un vector de transparencia para toda la administración pública, el propio defensor del pueblo debe ser transparente para posibilitar la mejor participación del ciudadano en el poder público.

Palabras clave: Comunicación pública. Defensoría del Pueblo. Transparencia. Participación.

LISTA DE SIGLAS

ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalistas Investigativos

ALAIC – Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação

ABCPÚBLICA – Associação Brasileira de Comunicação Pública

ABO – Associação Brasileira de Ouvidores

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

ALEAC – Assembleia Legislativa do Acre

ALE – Assembleia Legislativa de Alagoas

ALAP – Assembleia Legislativa do Amapá

ALEAM – Assembleia Legislativa do Amazonas

ALBA – Assembleia Legislativa da Bahia

ALCE – Assembleia Legislativa do Ceará

ALES – Assembleia Legislativa do Espírito Santo

ALEGO – Assembleia Legislativa de Goiás

ALEMA – Assembleia Legislativa do Maranhão

ALMT – Assembleia Legislativa do Mato Grosso

ALEMS – Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ALEPA – Assembleia Legislativa do Pará

ALPB – Assembleia Legislativa da Paraíba

ALEP – Assembleia Legislativa do Paraná

ALEPE – Assembleia Legislativa de Pernambuco

ALEPI – Assembleia Legislativa do Piauí

ALERJ – Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro

ALRN – Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte

ALRS – Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

ALERO – ALRN – Assembleia Legislativa de Rondônia

ALE –RR – Assembleia Legislativa de Roraima

ALESC – Assembleia Legislativa de Santa Catarina

ALSE – Assembleia Legislativa de Sergipe

ALESP – Assembleia Legislativa de São Paulo

ALETO – Assembleia Legislativa do Tocantins

API – Associação Paraibana de Imprensa

APAN – Associação Paraibana dos Amigos da Natureza

CF – Constituição Federal

Confecon – Conferência Nacional de Comunicação

CGU – Controladoria-Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Confins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CDDHC – Conselho Estadual dos Direitos do Homem e do Cidadão

CUT – Central Única dos Trabalhadores

CMP – Central dos Movimentos Populares

EBC – Empresa Brasil de Comunicação

FEPAC – Federação Paraibana das Associações Comunitárias

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

ISS – Imposto sobre Serviços

IVV – Imposto sobre Venda a Varejo

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCM – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens ou Direitos

IR – Imposto de Renda

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

II – Imposto de Importação

IE – Imposto de Exportação

LAI – Lei de Acesso à Informação

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

OGU – Ouvidoria Geral da União

OP – Orçamento Participativo

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PL – Projeto de lei

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

SAC – Serviço de Atendimento ao Cliente

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

STF – Supremo Tribunal Federal

SINPOL – Sindicato dos Trabalhadores do Poder Legislativo

UF – Unidade da Federação

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UEPB – Universidade Estadual da Paraíba

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma da comunicação pública.....	77
Figura 2 – Estrutura administrativa do Senado Federal.....	109
Figura 3 – Página inicial da ouvidoria do Senado Federal.....	117
Figura 4 – Estrutura administrativa da Câmara Federal.....	123
Figura 5 – Página do formulário Fale Conosco da Câmara dos Deputados.....	124
Figura 6 – Página inicial da ouvidoria da Câmara dos Deputados.....	130
Figura 7 – Ordem cronológica de criação das ouvidorias das Assembleias Legislativas.....	138
Figura 8 – Página na internet destinada à publicação de relatórios da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.....	156
Figura 9 – Página da ouvidoria da Assembleia Legislativa de Alagoas.....	167
Figura 10 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa da Bahia (2019).....	175
Figura 11 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa da Bahia (2019-2).....	175
Figura 12 – Resposta da ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal (2019).....	176
Figura 13 – Resposta da ouvidoria da Assembleia legislativa de Minas Gerais (2019).....	176
Figura 14 – Resposta da ouvidoria da Assembleia legislativa da Pernambuco (2019).....	177
Figura 15 – Resposta da ouvidoria da Assembleia legislativa da Piauí (2019).....	178
Figura 16 – Resposta da ouvidoria da Assembleia legislativa de São Paulo (2019).....	179
Figura 17 – Resposta da ouvidoria da Assembleia legislativa de São Paulo (2019).....	180
Figura 18 – Resposta da ouvidoria da Assembleia legislativa do Mato Grosso do Sul (2019).....	180
Figura 19 – Resposta da ouvidoria da Assembleia legislativa do Mato Grosso (2019).....	181
Figura 20 – Resposta da ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal (2021).....	181
Figura 21 – Página da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2021).....	182

Figura 22 – Página da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Maranhão (2021).....	183
Figura 23 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul (2021).....	184
Figura 24 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Mato Grosso (2021).....	185
Figura 25 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Paraná (2021).....	185
Figura 26 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa da Pernambuco (2021).....	186
Figura 27 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (2021).....	187
Figura 28 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa de São Paulo (2021).....	187
Figura 29 – Página da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados.....	188
Figura 30 – Perfil do ouvidor na página da Ouvidoria do Senado Federal.....	189
Figura 31 – Página da Ouvidoria da Assembleia do Espírito Santo.....	189
Figura 32 – Localização do organograma da Assembleia Legislativa do Ceará no <i>site</i> institucional.....	190
Figura 33 – Página de ouvidoria da Assembleia Legislativa do Pará.....	190
Figura 34 – Página da Ouvidoria da Assembleia Legislativa do Mato Grosso.....	191
Figura 35 – Página da Ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal.....	191
Figura 36 – Página da ouvidoria da Câmara dos Deputados.....	192
Figura 37 – Página inicial do <i>site</i> da Assembleia Legislativa de São Paulo.....	193

Figura 38 – Campo para conexão de usuário (<i>login</i>) no formulário <i>on-line</i> da Ouvidoria da Câmara Federal.....	193
Figura 39 – Campo para consulta a tramitação das manifestações na plataforma da Câmara dos Deputados.....	194
Figura 40 – Resposta enviada por <i>e-mail</i> pelo Núcleo de transparência da Assembleia da Bahia.....	194
Figura 41 – Campos para cadastro no formulário <i>on-line</i> da ouvidoria da Assembleia do Espírito Santo.....	195
Figura 42 – Página da ouvidoria da Assembleia Legislativa da Paraíba.....	196

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Procedimentos da pesquisa.....	34
Quadro 2 – Índice de Transparência da Ouvidoria do Poder Legislativo.....	35
Quadro 3 – Marco referencial para a criação de indicadores de transparência da ouvidoria.....	36
Quadro 4 – Critérios de análise e de atribuição de nota.....	40
Quadro 5 – Matriz resumo da fórmula de cálculo do índice do poder legislativo.....	41
Quadro 6 – Tentativas de instituição de <i>ombudsman</i> no Brasil.....	45
Quadro 7 – Do direito à informação e à comunicação com órgãos públicos.....	57
Quadro 8 – Instrumentos de informação e diálogo.....	58
Quadro 9 – Mecanismos e instâncias de participação social.....	62
Quadro 10 – Escada da participação.....	64
Quadro 11 – Adaptação do modelo de escada da participação para a atuação da ouvidoria.....	64
Quadro 12 – A participação segundo Carole Pateman.....	65
Quadro 13 – Possível aplicação da categorização de participação de Pateman às atividades de ouvidoria pública.....	65
Quadro 14 – Proposta de um modelo analítico para o estudo dos processos midiáticos participativos sob a perspectiva da abordagem política.....	66
Quadro 15 – Redes de comunicação pública.....	72
Quadro 16 – Marcos da fundação ouvidoria no Brasil democrático.....	75
Quadro 17 – Tipos de manifestação por meio da ouvidoria.....	82
Quadro 18 – Comparativo de aplicação da LAI e da lei de participação dos usuários de serviços públicos.....	83
Quadro 19 – Instrumentos de informação e comunicação da ouvidoria pública.....	85
Quadro 20 – Ouvidoria: processos, instrumentos, atores e resultados.....	86
Quadro 21 – Procedimentos realizados em processos gerenciais que ampliam a transparência da ouvidoria pública.....	87

Quadro 22 – Principais iniciativas do Estado Getulista (1930-1945).....	96
Quadro 23 – Linha do tempo: poder de legislar no Brasil.....	101
Quadro 24 – Estrutura da ouvidoria parlamentar do Senado.....	110
Quadro 25 – Indicadores dos relatórios de gestão Senado Federal.....	111
Quadro 26 – Aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo no Senado. Data da observação: 22/01/22.....	118
Quadro 27 – Prazo de resposta às mensagens encaminhadas ao SIC e à ouvidoria.....	125
Quadro 28 – Indicadores dos relatórios de gestão da Câmara Federal.....	126
Quadro 29 – Aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo na Câmara Federal. Data da observação: 22/01/22.....	131
Quadro 30 – Competências constitucionais dos entes federativos.....	135
Quadro 31 – Posição da ouvidoria parlamentar estadual no organograma institucional.....	141
Quadro 32 – Seleção de ouvidores e mandato.....	142
Quadro 33 – Indicadores apresentados nos relatórios publicados nas páginas das ouvidorias das Assembleias Legislativas.....	144
Quadro 34 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência legislativa. Subdimensão: 1.1 consulta às leis. Indicador: 1.1.1 disponibiliza consulta às leis (12.527/2011, 13.460/2017, regimento interno e/ou normas internas da c) que tratam sobre a competência da ouvidoria.....	145
Quadro 35 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: transparência legislativa. Subdimensão: 1.1 consulta às leis. Indicador: 1.1.1 disponibiliza consulta às leis (12.527/2011, 13.460/2017, regimento interno e/ou normas internas da c) que tratam sobre a competência da ouvidoria.....	146
Quadro 36 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.1 recursos humanos. Indicador: 2.1.1 disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional.....	147
Quadro 37 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.1 recursos humanos. Indicador: 2.1.1 disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional.....	148

Quadro 38 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.1 recursos humanos. Indicador: 2.1.2 disponibiliza informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato.....	148
Quadro 39 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.1 recursos humanos. Indicador: 2.1.2 disponibiliza informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato.....	149
Quadro 40 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.2 gestão. Indicador: 2.2.1 disponibiliza informação sobre a agenda institucional do ouvidor.....	150
Quadro 41 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.2 gestão. Indicador: 2.2.1 disponibiliza informação sobre a agenda institucional do ouvidor.....	150
Quadro 42 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.1 disponibiliza a posição hierárquica da ouvidoria no organograma institucional.....	151
Quadro 43 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.1 disponibiliza a posição hierárquica da ouvidoria no organograma institucional.....	152
Quadro 44 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.2 divulga as atribuições da atividade de ouvidoria.....	153
Quadro 45 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.2 divulga as atribuições da atividade de ouvidoria.....	153
Quadro 46 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.3 divulga os contatos.....	154
Quadro 47 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.3 divulga os contatos.....	155
Quadro 48 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.4 prestação de contas. Indicador: 2.4.1 publica relatório de gestão da ouvidoria no <i>site</i> institucional.....	155
Quadro 49 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.4	

prestação de contas. Indicador: 2.4.1 publica relatório de gestão da ouvidoria no <i>site</i> institucional.....	157
Quadro 50 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.5 comunicação. Indicador: 2.5.1 publica notícias sobre a atividade de ouvidoria no <i>site</i> institucional.....	157
Quadro 51 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.5 comunicação. Indicador: 2.5.1 publica notícias sobre a atividade de ouvidoria no <i>site</i> institucional.....	160
Quadro 52 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: participação e controle. Subdimensão: 3.1 acesso. Indicador: 3.1.1 disponibiliza <i>link</i> para acesso à página da ouvidoria na página inicial do <i>site</i>	160
Quadro 53 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: participação e controle. Subdimensão: 3.1 acesso. Indicador: 3.1.1 disponibiliza <i>link</i> para acesso à página da ouvidoria na página inicial do <i>site</i>	161
Quadro 54 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: participação e controle. Subdimensão: 3.1 acesso. Indicador: 3.1.2 disponibiliza formulário <i>on-line</i> para o envio de manifestação à ouvidoria.....	162
Quadro 55 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: participação e controle. Subdimensão: 3.1 acesso. Indicador: 3.1.2 disponibiliza formulário <i>on-line</i> para o envio de manifestação à ouvidoria.....	162
Quadro 56 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: participação e controle. Subdimensão: 3.1 acesso. Indicador: 3.1.3 a identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação.....	163
Quadro 57 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: participação e controle. Subdimensão: 3.1 acesso. Indicador: 3.1.3 a identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação.....	164
Quadro 58 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: participação e controle social. Subdimensão: 3.2 controle. Indicador: 3.2.1 disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação registrada pelo <i>site</i> (formulário <i>on-line</i>).....	165
Quadro 59 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: participação e controle social. Subdimensão: 3.2 controle. Indicador: 3.2.1 disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação registrada pelo <i>site</i> (formulário <i>on-line</i>).....	165

Quadro 60 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: participação e controle social. Subdimensão: 3.2 controle. Indicador: 3.2.2 disponibiliza consulta à tramitação da manifestação.....	166
Quadro 61 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: participação e controle social. Subdimensão: 3.2 controle. Indicador: 3.2.2 disponibiliza consulta à tramitação da manifestação.....	167
Quadro 62 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: participação e controle social. Subdimensão: 3.3 influência. Indicador: 3.3.1 disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas em relação às manifestações registradas.....	168
Quadro 63 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: participação e controle social. Subdimensão: 3.3 Influência. Indicador: 3.3.1 disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas em relação às manifestações registradas.....	168
Quadro 64 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: participação e controle social. Subdimensão: 3.3 influência. Indicador: 3.3.2 disponibiliza informação sobre conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.....	169
Quadro 65 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: participação e controle social. Subdimensão: 3.3 influência. Indicador: 3.3.2 disponibiliza informação sobre conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.....	170
Quadro 66 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: 4. aderência à LAI. Subdimensão: 4.1 direito de acesso à informação 4.1.1 Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre ouvidoria.....	170
Quadro 67 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: 4. aderência à LAI. Subdimensão: 4.1 direito de acesso à informação 4.1.1 Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre ouvidoria.....	171
Quadro 68 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: 4. aderência à LAI. Subdimensão: 4.2 Direito de acesso à informação 4.2.1 Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar.....	172
Quadro 69 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão: 4. aderência à LAI. Subdimensão: 4.2 Direito de acesso à informação 4.2.1 Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar.....	172
Quadro 70 – Dados coletados por meio do envio de pedido de informação (2019/2021).....	174

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorização dos resultados em níveis de transparência.....	41
Tabela 2 – Resultado final da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo no Senado. Data da observação: 22/01/22.....	120
Tabela 3 – Número de deputados federais por unidade da federação (UF) eleitos em 2018.....	122
Tabela 4 – Resultado final da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo na Câmara dos Deputados. Data da observação: 22/01/22.....	133
Tabela 5– Comparativo dos resultados obtidos pelas casas legislativas no Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo por estado e região.....	197
Tabela 6 – Resultados obtidos pela ouvidoria da Câmara Federal.....	198
Tabela 7– Resultados obtidos pela ouvidoria do Senado Federal.....	199
Tabela 8 – Resultados obtidos pela ouvidoria da Assembleia Legislativa do Maranhão.....	199
Tabela 9– Resultados obtidos pela ouvidoria da Assembleia Legislativa do Pará.....	200
Tabela 10 – Resultados obtidos pela ouvidoria da Assembleia Legislativa de São Paulo.....	200
Tabela 11– Resultados obtidos pelas ouvidorias das Assembleias Legislativas que se classificaram no nível C de transparência.....	201
Tabela 12 – Resultados obtidos pelas ouvidorias das Assembleias Legislativas que se classificaram no nível D de transparência.....	202
Tabela 13– Resultados obtidos pelas ouvidorias das Assembleias Legislativas que se classificaram no nível E de transparência.....	206

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 A OUVIDORIA DO PODER LEGISLATIVO COMO OBJETO DE PESQUISA.....	25
2.1 Problema de pesquisa e justificativa	28
2.2 Objetivos geral e específicos	31
2.3 Abordagem metodológica.....	31
2.3.1 Construindo indicadores de transparência das ouvidorias.....	34
2.4 Limitações da pesquisa.....	42
3 A OUVIDORIA NO ESPÍRITO DA LEI: LIMITES E POSSIBILIDADES.....	44
3.1 Eixo transparência: princípio estruturante	48
3.2 Eixo comunicação: processos e instrumentos	53
3.2.1 Ouvidoria é comunicação pública	56
3.3 Eixo participação: objetivo fundamental	59
3.3.1 De qual participação estamos falando?	61
4 A OUVIDORIA NO CENÁRIO NACIONAL	69
4.1 Base constitucional: da redemocratização à consolidação de direitos.....	69
4.1.1 O acesso à informação e a adoção de formas de comunicação com o Estado	71
4.1.2 A defesa da participação social e principais formas institucionais de atuação da sociedade na administração pública	77
4.2 Ouvidoria pública: natureza, finalidade e competências.....	80
4.2.1 Ouvidoria como ação pública: instrumentos, técnicas e atores	84
5 A OUVIDORIA NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL	90
5.1 Do Poder Legislativo: antecedentes históricos, competências e serviços públicos	90
5.2 A ouvidoria do Senado Federal	107
5.2.1 A atuação da ouvidoria do Senado nos eixos comunicação, transparência e participação	116
5.3 A ouvidoria da Câmara Federal.....	121
5.3.1 A atuação da Ouvidoria da Câmara nos eixos comunicação, transparência e participação	130
6 A OUVIDORIA DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL	136
6.1 Do Poder Legislativo Estadual: antecedentes históricos, competências e serviços prestados.....	136
6.2 As ouvidorias das Assembleias Legislativas	140
6.2.1 A atuação das Ouvidorias das Assembleias nos eixos comunicação, transparência e participação.....	147

6.3 Resultados obtidos por meio de pedidos de acesso à informação.....	175
7 A OUVIDORIA NOS ÂMBITOS DA COMUNICAÇÃO, DA TRANSPARÊNCIA E DA PARTICIPAÇÃO.....	191
7.1 Análise do uso de instrumentos de comunicação por ouvidorias parlamentares	191
7.2 Análise da aplicação do princípio da transparência no âmbito das ouvidorias parlamentares	200
7.3 Análise da possibilidade de participação social por meio das ouvidorias	211
8 CONCLUSÕES.....	213
REFERÊNCIAS	221

1 INTRODUÇÃO

Os primeiros questionamentos que guiaram o interesse por esta investigação científica surgiram quando o Brasil naufragava nas narrativas de ódio, desinformação e tensão política que culminaram no impedimento da presidente Dilma Rousseff. O episódio também conhecido como *impeachment* ou golpe de 2016 não foi o único fato político a modificar a condução das instituições públicas e a produzir impacto no percurso de elaboração da pesquisa. Em substituição à presidente, assumiu o vice Michel Temer, responsável por, assim que assumiu o cargo no Palácio do Planalto, impor barreiras às políticas de transparência e de comunicação pública no país. A eleição de Jair Bolsonaro para presidente em 2018 também garantiu continuidade à propagação de discursos de ataque ao sistema democrático, nos quais se assentam as bases do objeto desta pesquisa, a ouvidoria pública. A essa situação adicionou-se a incompetência de líderes governamentais, que, em vez de minimizarem os prejuízos resultantes da contaminação pelo coronavírus na pandemia deflagrada em 2020, contribuíram para atrasar a aquisição de vacinas e desestimularam o uso de equipamentos de proteção individual e de isolamento, que poderiam evitar mais de milhares de mortes. Em face desse contexto, foram aprofundados problemas sociais e econômicos que perfazem a estrutura do Brasil desde a colonização do país em 1500, tais como exclusão social e violência contra a população negra, aumento dos casos de feminicídio, degradação do meio ambiente, sucateamento das universidades públicas, precarização das relações de trabalho, além da retirada de direitos do trabalhador etc. Esse cenário afeta de maneira substancial a forma como a sociedade e o Estado se relacionam, produzindo situações que interessam diretamente ao tema que abordamos na tese.

Os incentivos para a participação da sociedade em órgãos do poder público diminuíram drasticamente nos últimos anos. Além de um evidente fechamento das instituições à colaboração de grupos desalinhados da ideologia conservadora propagandeada por políticos situados no espectro político como direita e ultradireita, a necessidade de distanciamento e isolamento social durante a pandemia, entre os anos de 2020 e 2022, agilizou a migração de práticas presenciais de participação para os meios de comunicação digitais, uma possível causa de desmobilização de grupos sociais e políticos excluídos das plataformas digitais. A fim de frear a disseminação do vírus, incentivou-se a interação das pessoas por meio de reuniões virtuais, redes sociais ou aplicativos de trocas de mensagens que permitem a comunicação síncrona. Apesar de, à primeira vista, essa transformação parecer promissora, nem todos estão preparados para acessar esses espaços disponíveis na *web*. Entre outros

fatores, falta acesso à rede de internet e capacidade técnica para se relacionar por esses meios. O “novo normal”, expressão utilizada para denominar o modo de vida no mundo no contexto pandêmico, excluiu da vida pública milhares de cidadãos, conduzidos à invisibilidade por não disporem de ferramentas para existirem no mundo virtual. Como não poderia deixar de ser, no momento em que esta tese foi produzida, a ouvidoria pública – que deve interagir com o cidadão a partir de diversos canais de comunicação (presencial, formulário *on-line*, carta, telefone etc.) – também sofreu a influência dessas circunstâncias.

Constituída por força do mandamento constitucional, que evoca a participação social como direito fundamental na redemocratização do país, a ouvidoria resiste como ação pública ancorada em instrumentos jurídicos, tais como a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) e o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Lei Federal nº 13.460/2017). Por ser um espaço para a manifestação e o exercício do direito à informação e à participação, tem a missão política de influenciar a administração pública a adotar práticas que atendam o interesse público e de grupos que nem sempre encontram acolhidas as suas necessidades de cidadania. As atividades de ouvidoria são desempenhadas por meio do uso de instrumentos de informação e comunicação que, no atual contexto, privilegiam a interação viabilizada por plataformas, *sites* e formulários eletrônicos. Porém, apesar de, legalmente, serem obrigadas a interagir/comunicar também de forma presencial e oral, a participação do cidadão por meio da ouvidoria pública, mesmo antes da pandemia, já ocorria com frequência mediante dispositivos acessados pela internet.

Esta pesquisa parte, então, do pressuposto de que a ouvidoria pública é uma ação dirigida por leis que configuram a democracia brasileira e é empreendida a partir do uso de instrumentos de informação e de comunicação que possibilitam o acesso do cidadão ao Estado, a fim de que possa haver interação, diálogo e influência sobre as decisões relativas à vida pública. O estudo considera esses elementos para analisar o cenário atual e propor uma perspectiva de futuro que resgate valores de uma sociedade democrática, tomando a transparência como um princípio fundamental.

A opção por jogar luz sobre a ouvidoria do poder legislativo federal e estadual se conecta com a necessidade de se observar o poder do Estado, que tem como função típica elaborar as leis. O exercício da função legislativa requer ampla participação da sociedade em espaços viabilizados por instituições, pessoas e grupos que almejam influenciar as políticas e decisões de representantes políticos e agentes da burocracia estatal. Sendo a ouvidoria pública um espaço aberto à participação social, é necessário avaliar o papel atribuído a ela no contexto do legislativo. Em que medida as manifestações encaminhadas às ouvidorias

parlamentares influenciam os processos legislativos e administrativos das respectivas casas? Qual o lugar das ouvidorias nos organogramas institucionais? Quais providências são adotadas diante das manifestações apresentadas? Como a ouvidoria informa à sociedade sobre os resultados da participação viabilizada por meio de seus canais de comunicação?

O argumento defendido na tese é o de que a atuação da ouvidoria pública é orientada pelo princípio da transparência a fazer uso de dispositivos de informação e comunicação que podem ampliar a participação social. A ouvidoria tem o dever de tornar públicos os recursos que o Estado disponibiliza para promover a participação. Essa publicidade é realizada mediante a veiculação de informação dirigida à sociedade a partir dos *sites* institucionais e de mensagens encaminhadas como respostas às manifestações registradas na ouvidoria. Então, para conhecer os resultados da atuação da ouvidoria, faz-se necessário, primeiramente, que ela própria seja uma ação pública transparente. Como se dão a comunicação, a transparência e a participação no âmbito da atuação das ouvidorias do poder legislativo? Quão transparentes essas ouvidorias são? Quais instrumentos de informação e comunicação utilizam para viabilizar seus objetivos institucionais? O que comunicam a partir desses instrumentos? Quais resultados exibem para demonstrar seu potencial de promotoras da participação social? A transparência da ouvidoria é condição indispensável para que ela realize a missão de promover sua missão institucional.

O caminho metodológico adotado para responder aos questionamentos seguiu a análise de elementos que estruturam a ouvidoria como ação pública, a partir da observação de instrumentos reguladores e normativos, de informação e de comunicação acessíveis ao público nos *sites* institucionais da Câmara, do Senado e das 27 casas legislativas dos estados brasileiros. Sob a perspectiva da sociologia da ação pública e, tomando como referência teorias da comunicação pública, da ciência política e do direito, a observação dos *sites* institucionais permitiu a criação de indicadores de transparência da ouvidoria pública que informam se os instrumentos de comunicação que possibilitam à ouvidoria ser um espaço de participação social estão sendo devidamente utilizados pela casa legislativa. A criação desses indicadores foi realizada com base na metodologia construída pelo Senado Federal para a consolidação do Índice de Transparência do Poder Legislativo.

O estudo está organizado em sete capítulos, sendo o primeiro deles o de introdução. No segundo capítulo, são apresentados o problema de pesquisa, a justificativa da pesquisa em nível de doutorado, além do objetivos geral e específicos do estudo. Ainda nessa seção são descritos a metodologia utilizada e os limites do trabalho.

No terceiro capítulo, o texto situa a ouvidoria pública em relação aos conceitos de

comunicação, transparência e participação. Além disso, a ouvidoria é definida como unidade administrativa de comunicação que acolhe, entre suas atribuições, a execução de políticas públicas que desenham processos e procedimentos para garantir os direitos à informação e à comunicação.

O quarto capítulo da tese descreve as bases em que a ouvidoria pública se funda no Brasil, situando-a enquanto resultado da abertura democrática do país e da consolidação de uma nova constituição federal garantidora do acesso à informação e da participação dos cidadãos na administração pública. Ainda nessa seção é discutida a influência internacional da criação da ouvidoria no país, bem como os conflitos inerentes às escolhas dos elementos que a estruturam, sua natureza, finalidade e competências. Além disso, a ouvidoria é analisada enquanto ação pública composta por instrumentos, técnicas e atores que a fazem perseguir seus objetivos institucionais.

No quinto capítulo, é apresentada a ouvidoria do poder legislativo federal, em que são traçados os antecedentes históricos, as competências e os serviços prestados pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Na sequência, o texto descreve o funcionamento das respectivas casas legislativas, analisando a atuação de ambas nos eixos comunicação, transparência e participação a partir dos resultados colhidos na aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias Parlamentares, adaptado para esta pesquisa.

O capítulo seis trata da ouvidoria no poder legislativo estadual, revelando os antecedentes históricos, as competências e os serviços públicos prestados pelas assembleias legislativas, além da exposição dos resultados colhidos na aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias Parlamentares. Neste, que é o penúltimo capítulo da tese, há a recuperação dos principais achados da pesquisa, promovendo a análise comparativa da atuação das ouvidorias das assembleias nos eixos comunicação, transparência e participação.

2 A OUVIDORIA DO PODER LEGISLATIVO COMO OBJETO DE PESQUISA

As ouvidorias públicas são instituídas no Brasil em decorrência dos processos sociopolíticos e econômicos que culminaram na redemocratização do país na década de 1980. A necessidade de atendimento de interesses diversos de indivíduos excluídos da participação política em governos autoritários tornou imprescindível a construção de uma nova ordem, atenta aos direitos fundamentais do cidadão. Além disso, a experiência democrática consolidada em países da Europa na década de 1970 influenciou países da América Latina, como o Brasil, a construir “sua institucionalidade jurídico-política, doravante fincada, não apenas na democracia representativa, mas, também, na participativa” (LYRA, 2016). Decorre disso a frequente tentativa de espelhamento entre ouvidoria e *ombudsman*, como se o instituto brasileiro fosse um herdeiro natural das características de seu precursor europeu. O que ocorreu no Brasil, no entanto, é que as atribuições do *ombudsman* foram compartilhadas entre ouvidorias e outras instituições, tais como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Enquanto ao Ministério Público coube a defesa do interesse público, inclusive perante o poder judiciário, ao Tribunal de Contas foi atribuída a competência pela fiscalização dos gastos do poder executivo e às ouvidorias coube a defesa do cidadão na esfera administrativa das instituições públicas.

A ouvidoria surge, portanto, como uma unidade da administração pública estruturada para defender os direitos do cidadão e dos usuários de serviços públicos e promover a participação social na administração pública (BRASIL, 2017). O cumprimento de suas atribuições requer que ela se instrumentalize, disponibilizando mecanismos para que o cidadão dialogue com o órgão público e reivindique melhorias na prestação dos serviços, na tentativa de influenciar as decisões sobre assuntos que o afetam diretamente. A ouvidoria atua, desse modo, para garantir o exercício dos direitos de comunicação e de participação dos cidadãos e usuários de serviços públicos.

Essa atuação ocorre dentro das instituições públicas, já que as ouvidorias não compõem um órgão externo. São parte de cada órgão e entidade pública e constam no organograma institucional, atuando na esfera da competência institucional dos respectivos entes públicos. As ouvidorias são responsáveis por escutar os usuários dos serviços prestados pelos órgãos em que elas estão situadas, fazendo chegar aos administradores públicos as reclamações, as denúncias e as sugestões a fim de que alguma providência seja tomada. Ao encaminhar as demandas da sociedade a quem tem a responsabilidade política e técnica para tomar decisão, a ouvidoria deve também recomendar que o órgão público solucione os

problemas relatados pelos cidadãos. Ao exercer essa atividade, a ouvidoria pública cumpre o princípio da autotutela dos Poderes do Estado (GOMES, 2000), segundo o qual o poder público deve realizar o controle interno de suas próprias ações, com a finalidade de diminuir o risco de ocorrências que afastam o órgão público de alcançar os objetivos institucionais. É a partir dessas características que se fundam ouvidorias em órgãos do executivo, do judiciário, do ministério público e também do legislativo – foco desta tese.

O esforço para compreender o papel da ouvidoria no poder legislativo passa, inicialmente, pela constatação de qual é o dever atribuído ao instituto pela literatura especializada sobre o tema. De forma geral, parte da produção científica, ao atribuir à criação da ouvidoria inspiração advinda da experiência sueca com o *ombudsman*, também a situa enquanto mecanismo de participação, de fiscalização e de controle social (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016). Em consonância com essa referência, a Lei Federal nº 13.460/2017 confere à ouvidoria pública a atribuição de “promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário”. Da perspectiva normativa, portanto, à ouvidoria cabe ser espaço para o monitoramento, a fiscalização e a avaliação da prestação de serviços públicos.

A vinculação da ouvidoria ao papel de promoção da participação também foi encontrada em um levantamento realizado a partir de uma consulta ao repositório da CAPES. Foram produzidas 37 teses e dissertações sobre “ouvidoria” sob a orientação de pesquisadores vinculados aos campos da Ciência Política, do Direito e da Comunicação, entre os anos de 2000 e 2018 e muitas delas atribuem importância ao fenômeno da participação, relacionando-o ao ato de comunicação (FERNANDES, 2009; COELHO, 2011; LIMA, 2011; ROSSO, 2012; RUELA, 2013; CAMATTI, 2014; MENDES, 2015). Há uma prevalência da pesquisa a respeito de ouvidoria na área do Direito, que apresenta 17 trabalhos do total mapeado; em seguida, tem-se a Comunicação, com 13; e a Ciência Política, com sete investigações. Os trabalhos oferecem interpretações acerca do papel que esses canais de comunicação exercem nas instituições em que atuam.

Ao investigar a ouvidoria da universidade pública pela perspectiva da teoria dos sistemas no âmbito da comunicação organizacional, Camatti (2014, p. 180) compreende o instituto como “um agente múltiplo da universidade: facilitador, educador e mediador”. A ouvidoria se insere em “um sistema que permeia toda a organização via processos comunicacionais interativos” (CAMATTI, 2014, p. 182). A análise da experiência da ouvidoria nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, em mestrado realizado na área do Direito, permitiu a Leonardo Carvalho demonstrar, de acordo com o texto que resume

os achados da pesquisa, que a ouvidoria é um “instrumento que legitima a participação social na gestão dos administrativos e governamentais” e “viabiliza o exercício de controle interno e social das instituições públicas” (CARVALHO, 2017).

Outro exemplo é o resultado do mestrado em ciência política, em que Quintão analisou o potencial democratizante das ouvidorias parlamentares no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Apesar de a dissertação estruturar-se em torno de um caso específico, o autor realiza uma pesquisa mais ampla acerca de como se organizam as ouvidorias parlamentares estaduais e abre um capítulo exclusivo para tratar da “participação popular na Assembleia Legislativa de Minas Gerais” (QUINTÃO, 2015, p. 131).

Ainda que relatem problemas estruturais relacionados, por exemplo, à falta de autonomia do ouvidor (QUINTÃO, 2015, p. 168) ou à utilização da ouvidoria como um mero canal de comunicação entre a sociedade e o poder público (FARIA, 2012, p. 118), nos trabalhos consultados, a participação pela ouvidoria é, em geral, compreendida como um ato de ativação do processo comunicacional. Em geral, nas pesquisas sobre ouvidoria, a participação não é analisada em sentido estrito, como “situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1997, p. 888).

Os estudos trabalham com o pressuposto de que a mera possibilidade de se manifestar (acessar e interagir) junto ao órgão público significa, por si só, uma forma de participação. No entanto, ao situarmos a ouvidoria pública como instituição garantidora dos direitos à comunicação e à participação, compreendemos que a participação, nesse caso, não se limita a mecanismos de acesso e interação, abrangendo também a possibilidade de exercício do poder de influência. É a essa perspectiva política de participação que a tese se filia, para identificar e analisar criticamente os instrumentos de comunicação utilizados pela ouvidoria do poder legislativo federal e estadual, com vistas a promover a participação social.

As ouvidorias do poder legislativo estadual foram analisadas neste trabalho como unidades da administração pública que, uma vez orientadas pelo princípio da transparência, utilizam instrumentos de comunicação com o objetivo de promover a participação das pessoas nas decisões que são tomadas por agentes públicos. Essa participação requer o acionamento de mecanismos de acesso, interação e influência (CARPENTIER, 2018), ou seja, quanto mais as pessoas acessam a informação sobre como funciona a ouvidoria, mais poderão exercer o direito de interagir e se comunicar com as casas legislativas, podendo reivindicar que as manifestações sejam consideradas e influenciem as decisões tomadas por quem administra as

casas parlamentares. Nesse sentido, a promoção da participação do usuário de serviços públicos na administração pública é mais possível quanto mais transparente a ouvidoria for.

2.1 Problema de pesquisa e justificativa

A ouvidoria não é o único espaço do poder legislativo responsável por promover a participação social. Outras unidades constituídas na estrutura parlamentar em formatos de comissões, audiências e consultas também cooperam para a ampliação do acesso, da interação e da capacidade de influência do cidadão nas decisões dos órgãos que dirigem os parlamentos. Considerando esse amplo espectro de possibilidades, à ouvidoria parlamentar cabe cooperar para:

1. garantir canais permanentes para o acesso do cidadão/usuário à casa legislativa;
2. garantir que haja interação por meio da comunicação entre servidores públicos e cidadãos/usuários;
3. garantir que a manifestação seja encaminhada a quem é responsável pela tomada de decisão ou pelo fornecimento da informação;
4. apontar aos gestores das casas legislativas falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos com base nas manifestações dos cidadãos/usuários;
5. relatar publicamente as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

Desse modo, a atividade de ouvidoria não garante que o administrador público será influenciado pelas manifestações dos cidadãos, mas pode possibilitar que as demandas cheguem até ele, tornando conhecido o teor dessas manifestações por meio da produção do relatório de ouvidoria. Se a ouvidoria não aponta as falhas e não propõe sugestões diante das manifestações encaminhadas, parte do processo que poderá levar o administrador público a ser influenciado por essas demandas é interrompido. Como cobrar do dirigente institucional que alguma providência seja adotada se ele desconhece o teor das manifestações? Como a sociedade pode monitorar a adoção de providências se o relatório não é publicado no *site* institucional?

Ao atribuir à ouvidoria o papel de promover a participação social, o legislador define como essa promoção será realizada. Ela promove a participação a partir de instrumentos de comunicação que possibilitem que o manifestante acesse a casa legislativa, interagindo com os servidores responsáveis pelo tratamento das demandas, e ao publicar o relatório de gestão no *site* institucional. Nesse relatório, deverão ser informados:

II – os motivos das manifestações;
III – a análise dos pontos recorrentes; e
IV – as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas (BRASIL, 2017).

Com base no relatório da ouvidoria, a sociedade poderá cobrar da casa legislativa que as demandas apresentadas sejam ouvidas pela direção do parlamento. O relatório da ouvidoria se torna, desse modo, um importante instrumento de controle social, em que os manifestantes podem verificar se, de fato, conseguiram influenciar as decisões tomadas pelos administradores públicos.

Diante desse contexto, o percurso teórico-metodológico feito nesta tese se guia pela questão-problema: como ocorrem a comunicação, a transparência e a participação no âmbito da atuação das ouvidorias do poder legislativo? A hipótese de resposta à pergunta é de que a ouvidoria parlamentar se configura apenas como um canal de comunicação, oferecendo instrumentos para o acesso e a interação entre o usuário e a casa legislativa, sem, contudo, acionar os mecanismos para que o cidadão possa influenciar as decisões tomadas no âmbito administrativo das casas legislativas. Vista por essa perspectiva, a ouvidoria parlamentar reduz seu nível de transparência e se afasta do objetivo para o qual foi criada: promover a participação social na gestão das assembleias.

Tendo em perspectiva essa hipótese, o estudo propõe uma reflexão sobre o papel das ouvidorias no âmbito das assembleias legislativas estaduais, compreendendo-as como resultados de política pública de comunicação orientada pelo princípio da transparência, com o objetivo de promover a participação social na administração pública. O primeiro passo rumo à resposta ao problema de pesquisa foi a realização de uma pesquisa bibliográfica acerca de como se fundaram as ouvidorias no Brasil e o que se esperava delas no momento de sua criação. Há um papel preestabelecido? Há normas e literatura científica que consigam descrever o papel da ouvidoria nas instituições públicas? Esse papel se aplica às condições de existência da ouvidoria parlamentar? Para responder a essas questões secundárias, a pesquisa seguiu para a compreensão de como funcionam as instituições que formam o poder legislativo brasileiro: Senado Federal, Câmara do Deputados e assembleias estaduais. Há normas ou documentos institucionais que afirmam o papel da ouvidoria nas casas parlamentares?

A atuação das ouvidorias de qualquer órgão do poder público é delimitada pela legislação que trata do direito à comunicação e à informação, à participação e à defesa dos usuários dos serviços públicos. A ouvidoria deve realizar ações que promovam a participação

social na administração dos órgãos públicos. De que forma a ouvidoria pode promover essa participação? Quais são os instrumentos disponibilizados para que essa participação ocorra?

O cidadão participa na medida em que influencia a adoção de providências pela administração pública. Os relatórios de ouvidoria informam sobre as providências adotadas diante das manifestações registradas? A publicação do relatório de ouvidoria no *site* institucional, contendo os requisitos da lei, é indicador de transparência da ouvidoria e, ao mesmo tempo, condição para verificação da capacidade de influência do cidadão por meio da ouvidoria. A transparência da atividade da ouvidoria se torna requisito para o monitoramento de seu objetivo institucional. Os instrumentos de comunicação que a casa legislativa utiliza possibilitam verificar se a ouvidoria cumpre o papel de promover a participação social?

A adoção de instrumentos normativos e comunicacionais é suficiente para que os parlamentos brasileiros materializem os objetivos legalmente previstos para a ouvidoria pública? Como ocorre a comunicação entre cidadão e ouvidoria nos *sites* institucionais das assembleias? As fontes para as respostas a todos esses questionamentos são diversas e explicam a importância e a originalidade da tese na definição do papel da ouvidoria pública para três campos distintos do conhecimento: 1. para a teoria de comunicação pública, visto que os instrumentos utilizados para a viabilização dos objetivos institucionais se referem ao acesso à informação pública e ao diálogo entre cidadão e casa legislativa; 2. para o Direito, uma vez que os processos de trabalho da ouvidoria pública são orientados pela legislação vigente no país e pelos princípios da administração pública, em especial pela transparência; 3. para a ciência política, tendo em vista que o objetivo institucional da ouvidoria é a participação social, vastamente discutida na área.

Soma-se a essa justificativa o fato de ainda haver poucos pesquisadores interessados pelo tema, apesar de as ouvidorias serem cada vez mais presentes nos órgãos da administração pública brasileira. Em relação às pesquisas desenvolvidas sobre os parlamentos, há muitos estudos a respeito das formas de participação popular por meio dos mecanismos criados pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, mas a ouvidoria parlamentar, mesmo na esfera federal, ainda é pouco referenciada pela academia. Esta é, portanto, uma segunda justificativa para o empreendimento desta pesquisa em nível de doutorado: trazer à tona o papel da ouvidoria parlamentar no contexto dos estados. Soma-se a esse argumento o fato de a tese propor um exame comparativo entre os níveis de transparência das ouvidorias parlamentares, construindo indicadores que também poderão ser adaptados e aplicados à verificação dos requisitos de avaliação da transparência das ouvidorias dos órgãos públicos.

2.2 Objetivos geral e específicos

De forma geral, esta investigação se propôs a compreender como ocorrem a comunicação, a transparência e a participação no âmbito das ouvidorias parlamentares. Para alcançar esse objetivo, foram coletadas informações nas seguintes fontes: referências bibliográficas, respostas a pedidos de informação e conteúdos publicados nos *sites* institucionais da Câmara Federal, do Senado, das 26 casas legislativas estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

1. Recuperar os conceitos e fundamentos sociopolíticos da ouvidoria pública, relacionando-os com a criação das ouvidorias parlamentares;
2. Analisar a ouvidoria pública como uma ação empreendida a partir de instrumentos e técnicas específicas, descrevendo sua natureza, sua finalidade e suas competências;
3. Situar a ouvidoria pública como resultado de uma política pública de comunicação e uma unidade de comunicação pública;
4. Situar a ouvidoria pública como prestação de serviço público, que, portanto, deve atender ao princípio da transparência pública;
5. Compreender de que forma a ouvidoria pública contribui para reduzir as barreiras que dificultam a democratização das decisões públicas;
6. Definir comunicação, transparência e participação no contexto das ouvidorias públicas;
7. Compreender as ouvidorias dos parlamentos federal e estadual a partir da leitura de conteúdos normativos, publicações e documentos institucionais;
8. Elaborar o Índice de Transparência das Ouvidorias Parlamentares, aplicando-os à avaliação das páginas de ouvidorias nos *sites* institucionais das casas legislativas;
9. Comparar e discutir os resultados encontrados pela pesquisa, analisando o uso de instrumentos de comunicação disponibilizados nos *sites*, o nível de transparência dessas unidades e a possibilidade de participação social por meio das ouvidorias parlamentares.

2.3 Abordagem metodológica

A pesquisa seguiu a metodologia de revisão crítica da literatura sobre o desenvolvimento político e normativo do instituto de ouvidoria no Brasil, combinada com a análise qualitativa e quantitativa da atuação das ouvidorias parlamentares do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das assembleias legislativas estaduais brasileiras, em que foi possível identificar a presença de uma ouvidoria parlamentar. É importante informar que a pesquisa utilizou dois critérios para identificar se a assembleia possui unidade de ouvidoria: presença da ouvidoria em norma ou no *site* institucional. Após a aplicação desse critério em todas as 27 assembleias, restaram 22 casas estaduais para análise. Foram mobilizados conceitos das teorias de Comunicação Pública (ZÉMOR, 1995; MATOS, 1999; DUARTE, 2009), do Direito (COMPARATO, 2016; GOMES, 2000) e da Ciência Política (PATEMAN, 1992; LYRA, 2016; MIGUEL, 2017; AVRITZER, 2016), que possibilitaram analisar a performance das ouvidorias a partir da perspectiva da sociologia da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), teoria por meio da qual são analisados os instrumentos, as técnicas e os atores que compõem as instituições.

A opção por essa abordagem se deve ao fato de a ouvidoria integrar a estrutura administrativa do Estado e, portanto, estar condicionada à natureza institucional da administração pública. Segundo essa abordagem, é necessário examinar criticamente a utilização de determinados dispositivos na condução da relação entre governantes e governados. As ferramentas interferem diretamente no comportamento de atores políticos e sociais, além de privilegiarem interesses específicos, nem sempre declarados: “Os instrumentos em operação não são dispositivos neutros, eles produzem efeitos específicos independentes dos objetivos perseguidos e que estruturam, segundo sua lógica própria, a ação pública” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 32). Nesse sentido, as ouvidorias parlamentares, além de obedecerem às regras jurídicas impostas a toda e qualquer organização estatal, devem atentar para as técnicas que “indicam os instrumentos e a conduta mais adequada ao pleno desempenho das atribuições da Administração” (MEIRELLES, 2001, p. 58).

A aplicação dos fundamentos da sociologia da ação pública permitiu, já na primeira etapa da pesquisa, verificar o papel que idealmente deve ser desempenhado pelas ouvidorias parlamentares a partir do exame de suas atribuições, identificadas em instrumentos legislativos e reguladores que orientam o funcionamento das ouvidorias públicas. Estes são:

1. Regimentos internos das casas legislativas;
2. Lei que regula o acesso à informação pública – Lei Federal nº 12.527/2011;

3. Lei que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos usuários de serviços públicos da administração pública – Lei Federal nº 13.460/2017.

Tomando a pesquisa bibliográfica como ponto de partida, a tese discute as características da ouvidoria pública no Brasil e avança na direção de compreender o que é a ouvidoria parlamentar. Nessa direção, a análise da experiência dos parlamentos no âmbito federal foi imprescindível para o entendimento acerca de como se estruturam as ouvidorias nas assembleias estaduais. A partir da consulta a documentos institucionais e da pesquisa na literatura científica acerca do tema, foi possível identificar o conceito, as atribuições e os procedimentos que singularizam o funcionamento da ouvidoria nas casas legislativas. A coleta de informações sobre a legislação e os conteúdos institucionais da ouvidoria compôs a primeira etapa de observação dos *sites*, momento em que também foram encaminhados pedidos de informação a respeito da gestão das respectivas ouvidorias.

Dado esse passo inicial, foi realizada a observação sistemática das páginas das ouvidorias nos portais institucionais das assembleias, a fim de se verificar o nível de transparência das ouvidorias parlamentares. Essa verificação foi realizada a partir de indicadores construídos com base na adaptação do Índice de Transparência do Poder Legislativo, metodologia criada pela Secretaria da Transparência do Senado Federal, sob demanda do Conselho de Transparência e Controle Social¹. Uma tentativa de registrar em ordem cronológica as fases da pesquisa está descrita no Quadro 1.

Quadro 1 – Procedimentos da pesquisa

Etapa	Ação	Fonte	Conteúdo analisado
1 ^a 2018	Pesquisa bibliográfica e documental	<i>Site</i> institucional e produção acadêmica	Normas, conteúdos institucionais e literatura científica
2 ^a 2019/2020	Envio de pedido de informação e análise das respostas	<i>Site</i> institucional (formulário <i>on-line</i> ou <i>e-mail</i>)	Respostas
3 ^a 2018- 2022	Observação das páginas de ouvidoria no <i>site</i> institucional	<i>Site</i> institucional	Indicadores de transparência da ouvidoria
4 ^a 2021/2022	Análise comparativa dos dados e das informações coletadas	Planilhas com os resultados da aplicação do Índice	Índice de Transparência da Ouvidoria

Fonte: Elaboração própria a partir da identificação das etapas da pesquisa.

¹ “O Conselho é um órgão consultivo, que conta com a participação de membros da sociedade civil e tem por objetivo, dentre outras atividades, debater, propor e estimular medidas de transparência e controle social no Brasil” (BRASIL, 2015, p. 3).

Os procedimentos executados na primeira etapa abrangeram a análise de todas as casas parlamentares: Câmara, Senado e as 27 casas estaduais. Essa primeira leitura permitiu verificar quais assembleias dispunham de ouvidoria, condição fundamental para o estudo empreendido nesta tese. Na segunda etapa da pesquisa, foram encaminhados pedidos de informação para a ouvidoria da Câmara, do Senado e de 22 casas estaduais. Os pedidos versavam sobre informações que concernem à atividade de ouvidoria nos parlamentos, solicitando:

1. Cópia de normas (internas e externas) que dizem respeito à criação e às atribuições da ouvidoria, tais como: leis, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias, entre outras.
2. Cópia da norma de constituição, atribuições e formas de funcionamento do Conselho de Usuários, se houver.
3. Cópia dos relatórios de gestão da ouvidoria.
4. Cópia de política/plano que estabeleça qual é a missão, a visão, os valores e os objetivos estratégicos da atividade de ouvidoria.

Na terceira etapa da pesquisa, o estudo identificou os indicadores de transparência da ouvidoria presentes nos *sites* institucionais a partir dos critérios descritos no Índice adaptado para a tese. Por último, os dados e as informações coletadas foram considerados para efeito de comparação da performance das ouvidorias nos parlamentos federal e estadual.

2.3.1 Construindo indicadores de transparência das ouvidorias

O Índice de Transparência das Ouvidorias foi construído para esta tese com base na metodologia criada para o Índice de Transparência do Poder Legislativo, elaborado pelo Senado Federal (BRASIL, 2015). Os indicadores do Índice produzido pelo Senado foram estabelecidos “após revisão de bibliografia nacional e internacional sobre aspectos teóricos e metodológicos, acompanhado do estudo de práticas adotadas por inúmeras instituições para mensurar a transparência” (BRASIL, 2015). O índice final – que pode variar de 0 a 1 – avalia em que medida cada órgão legislativo é transparente. A metodologia de avaliação da transparência proposta pelo Senado, além de considerar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) na construção dos critérios de análise, aborda aspectos específicos da atividade legislativa, sendo avaliadas quatro dimensões da transparência:

1. **Transparência Legislativa:** mede a transparência do órgão quanto às atividades típicas do Poder Legislativo que constam na Constituição, bem como quanto às atividades típicas dos parlamentares.
2. **Transparência Administrativa:** mede a transparência do órgão legislativo quanto às questões administrativas e financeiras, incluindo aspectos abordados pela LRF e alguns tópicos da LAI.
3. **Participação e Controle Social:** mede a abertura à participação da sociedade em geral nas atividades do Poder Legislativo, bem como as medidas adotadas para que o cidadão possa exercer o controle social sobre o Legislativo.
4. **Aderência à LAI:** mede o grau de aderência dos órgãos avaliados aos dispositivos da LAI, notadamente aqueles com caráter obrigatório (BRASIL, 2015, p. 5).

A exemplo de outras metodologias que buscam fomentar a transparência em esferas da administração pública, tais como a Escala Brasil Transparente, aplicada ao poder executivo pela Controladoria-Geral da União (CGU), e o Ranking da Transparência do Judiciário, instituído por resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Índice de Transparência Poder Legislativo joga luz sobre indicadores que dizem respeito ao Poder Legislativo brasileiro e pode ser aplicado também nas esferas estaduais e municipais. Contudo, apesar de dar ampla cobertura a itens importantes dos portais institucionais legislativos, a ouvidoria parlamentar aparece em apenas um dos indicadores da subdimensão Participação Social e Controle Social.

A construção dos indicadores para a composição de um Índice que avalie o grau de transparência das ouvidorias parlamentares seguiu os mesmos parâmetros da metodologia elaborada pelo Senado. Os indicadores foram criados a partir da legislação que diz respeito à ouvidoria pública, seguindo as dimensões e os critérios adotados no Índice de Transparência do Poder Legislativo. A fim de contemplar os temas específicos da atuação da ouvidoria pública, foram elaborados subdimensões e indicadores que se conformam às dimensões originais: transparência legislativa; transparência administrativa; participação e controle social; e aderência à LAI, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Índice de Transparência da Ouvidoria do Poder Legislativo

Princípio: Transparência
Objetivo: Participação
Instrumento: Comunicação

Dimensão	Subdimensão	Indicador
1. Transparência Legislativa	1.1 Consulta às leis	1.1.1 Disponibiliza consulta às leis (13.460/2017 e Regimento Interno) que tratam sobre a competência da ouvidoria
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.1 Disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.2 Disponibiliza informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato
2. Transparência Administrativa	2.2 Gestão	2.2.1 Disponibiliza informação sobre a agenda do ouvidor
2. Transparência	2.3 Estrutura	2.3.1 Disponibiliza o desenho institucional da ouvidoria e a

Administrativa	Administrativa	posição hierárquica da unidade no organograma institucional
2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.2 Divulga as atribuições da atividade de ouvidoria
2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.3 Divulga os contatos
2. Transparência Administrativa	2.4 Planejamento Estratégico	2.4.1 Publica relatório de gestão da ouvidoria
2. Transparência Administrativa	2.5 Comunicação	2.5.1 Divulga notícias sobre a atividade de ouvidoria
3. Participação e Controle Social	3.1 Acesso	3.1.1 Disponibiliza <i>link</i> da ouvidoria na página inicial do <i>site</i>
3. Participação e Controle Social	3.1 Acesso	3.1.2 Disponibiliza canal de comunicação para o envio de manifestação
3. Participação e Controle Social	3.1 Acesso	3.1.3 A identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação
3. Participação e Controle Social	3.2 Controle	3.2.1 Disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação
3. Participação e Controle Social	3.2 Controle	3.2.2 Disponibiliza consulta à tramitação da manifestação
3. Participação e Controle Social	3.2 Controle	3.2.3 Disponibiliza informação no relatório de gestão sobre o número de manifestações recebidas no ano anterior; os motivos das manifestações; e a análise dos pontos recorrentes
3. Participação e Controle Social	3.3 Influência	3.3.1 Disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas nas soluções apresentadas
3. Participação e Controle Social	3.3 Influência	3.3.2 A atuação do ouvidor é acompanhada e avaliada por Conselho de Usuários
4. Aderência à LAI	4.1 Fomento à cultura da transparência	4.1.1 Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre a ouvidoria
4. Aderência à LAI	4.2 Direito de acesso à informação	4.2.1 Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar

Fonte: Elaboração própria a partir de adaptação do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

A criação de subdimensões e indicadores para a construção do Índice de Transparência da Ouvidoria considerou aspectos objetivos da legislação que dispõem, respectivamente, sobre os direitos de acesso à informação e de participação da sociedade nos órgãos da administração pública (Quadro 3). Destaca-se a relevância da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), que orienta sobre os procedimentos que devem ser adotados para se efetivar a publicidade da informação, e da Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Lei Federal nº 13.460/2017), primeira norma de âmbito nacional a fixar as atribuições da ouvidoria pública no país.

Quadro 3 – Marco referencial para a criação de indicadores de transparência da ouvidoria

Subdimensão	Indicador	Referência
1.1 Consulta às leis	1.1.1 Disponibiliza consulta às leis (13.460/2017 e Regimento Interno) que tratam sobre a	Lei Federal nº 12.527/2011 Art. 8º I - registro das competências e estrutura

	competência da ouvidoria	organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público
2.1 Recursos Humanos	2.1.1 Disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 3º Com periodicidade mínima anual, cada Poder e esfera de Governo publicará quadro geral dos serviços públicos prestados, que especificará os órgãos ou entidades responsáveis por sua realização e a autoridade administrativa a quem estão subordinados ou vinculados
2.1 Recursos Humanos	2.1.2 Disponibiliza informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 18, V e Art. 20 O conselho de usuários poderá ser consultado quanto à indicação do ouvidor
2.2 Gestão	2.2.1 Disponibiliza informação sobre a agenda do ouvidor	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 18, V Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários. Parágrafo único. Os conselhos de usuários são órgãos consultivos dotados das seguintes atribuições: V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor Lei Federal nº 12.813/2013 Art. 11 Os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º deverão, ainda, divulgar, diariamente, por meio da rede mundial de computadores - internet, sua agenda de compromissos públicos. Art. 2º Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos: I - de ministro de Estado; II - de natureza especial ou equivalentes; III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas

		ou sociedades de economia mista; e IV - do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes. Parágrafo único. Além dos agentes públicos mencionados nos incisos I a IV, sujeitam-se ao disposto nesta Lei os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento.
2.3 Estrutura Administrativa	2.3.1 Disponibiliza o desenho institucional da ouvidoria e a posição hierárquica da unidade no organograma institucional	Lei Federal nº 12.527/2011 Art. 8º, I registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público
2.3 Estrutura Administrativa	2.3.2 Divulga as atribuições da atividade de ouvidoria	Lei Federal nº 12.527/2011 Art. 8º, I registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público
2.3 Estrutura Administrativa	2.3.3 Divulga os contatos	Lei Federal nº 12.527/2011 Art. 8º, I registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público
2.4 Planejamento Estratégico	2.4.1 Publica relatório de gestão da ouvidoria	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 15 Parágrafo único. O relatório de gestão será: II - disponibilizado integralmente na internet
2.5 Comunicação	2.5.1 Divulga notícias sobre a atividade de ouvidoria	Lei Federal nº 12.527/2011 Art. 3º, II divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações
3.1 Acesso	3.1.1 Disponibiliza <i>link</i> da ouvidoria na página inicial do <i>site</i>	Lei Federal nº 12.527/2011 Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas

3.1 Acesso	3.1.2 Disponibiliza formulário <i>on-line</i> para o envio de manifestação	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 10, § 4º A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, ou correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo
3.1 Acesso	3.1.3 A identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação	Lei Federal nº 12.527/2011 Art. 10, § 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.
3.2 Controle	3.2.1 Disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 10, II emissão de comprovante de recebimento da manifestação
3.2 Controle	3.2.2 Disponibiliza consulta à tramitação da manifestação	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 7º parágrafo 3º, V mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.
3.2 Controle	3.2.3 Disponibiliza informação no relatório de gestão sobre o número de manifestações recebidas no ano anterior; os motivos das manifestações; e a análise dos pontos recorrentes	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 15 O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos: I - o número de manifestações recebidas no ano anterior; II - os motivos das manifestações; III - a análise dos pontos recorrentes; e IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.
3.3 Influência	3.3.1 Disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas nas soluções apresentadas	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 15 O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos: I - o número de manifestações recebidas no ano anterior; II - os motivos das manifestações; III - a análise dos pontos recorrentes; e IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.
3.3 Influência	3.3.2 A atuação do ouvidor é acompanhada e avaliada por Conselho de Usuários	Lei Federal nº 13.460/2017 Art. 18. Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços

		públicos será feita por meio de conselhos de usuários.
4.1 Fomento à cultura da transparência	4.1.1 Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre ouvidoria	Lei Federal nº 12.527/2011 § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
4.2 Direito de acesso à informação	4.2.1 Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar	Lei Federal nº 12.527/2011 Art. 8º, I registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público

Fonte: Elaboração própria a partir de consulta às leis que constam na referência.

A verificação dos indicadores de transparência da ouvidoria pública foi realizada a partir dos critérios de análise e de atribuição de nota delineados pela metodologia do Senado Federal. A partir dessas chaves interpretativas, foi possível “avaliar se um mesmo indicador atende a vários aspectos distintos, como, por exemplo, ser atual, disponível imediatamente, abrangente, de fácil acesso etc.” (BRASIL, 2015, p. 14). Os critérios utilizados para a verificação dos indicadores de transparência da ouvidoria são os exibidos no Quadro 4.

Quadro 4 – Critérios de análise e de atribuição de nota

Critério	Nota
a) Totalidade da informação frente ao escopo possível;	1,0 caso o indicador avaliado cumpra perfeitamente o critério
b) Prontidão com que a informação é fornecida;	0,5 caso o indicador avaliado cumpra parcialmente o critério
c) Atualidade das informações disponíveis;	0,0 caso o indicador avaliado não cumpra de forma alguma o critério
d) Existência de Série Histórica das informações.	NA Caso o critério não seja aplicável ao indicador, não será feita a avaliação e aquela combinação indicador/critério será desconsiderada no cálculo do índice

Fonte: Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (Brasil, 2015).

A metodologia adotada permite o cálculo do Índice Geral de Transparência – que varia de 0 a 1 –, considerando que quanto mais próximo de 1, maior é o nível de transparência do órgão. O cálculo é realizado por meio de uma “média aritmética simples de determinado critério aplicado aos indicadores que compõem a respectiva dimensão” (BRASIL, 2015, p. 18). Desse modo, a metodologia sugere cinco níveis de transparência, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Categorização dos resultados em níveis de transparência

Índice	Nível de Transparência
0,8000 a 1,0000	A
0,6000 a 0,7999	B
0,4000 a 0,5999	C
0,2000 a 0,3999	D
0,0000 a 0,1999	E

Fonte: Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Para medir a transparência da ouvidoria parlamentar, a tese utiliza a mesma fórmula de cálculo do Índice construído pelo Senado, conforme critérios e índices destacados na Matriz transcrita no Quadro 5.

Quadro 5 – Matriz resumo da fórmula de cálculo do índice do poder legislativo

D i m e n s õ e s d a T r a n s p a r ê n c i	Critérios de Avaliação					Índices por dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica		
Transparência Legislativa	Média dos indicadores de Transparência Legislativa no critério	Média dos indicadores de Transparência Legislativa no critério	Média dos indicadores de Transparência Legislativa no critério	Média dos indicadores de Transparência Legislativa no critério	Média dos indicadores de Transparência Legislativa no critério	Média dos índices por critérios na dimensão Transparência Legislativa
Transparência Administrativa	Média dos indicadores de Transparência Administrativa	Média dos indicadores de Transparência Administrativa	Média dos indicadores de Transparência Administrativa	Média dos indicadores de Transparência Administrativa	Média dos indicadores de Transparência Administrativa	Média dos índices por critérios na dimensão Transparência Administrativa
Participação e Controle social	Média dos indicadores de Participação e Controle social	Média dos indicadores de Participação e Controle social	Média dos indicadores de Participação e Controle social	Média dos indicadores de Participação e Controle social	Média dos indicadores de Participação e Controle social	Média dos índices por critérios na dimensão Participação e Controle social
Aderência à LAI	Média dos indicadores de Aderência à LAI	Média dos indicadores de Aderência à LAI	Média dos indicadores de Aderência à LAI	Média dos indicadores de Aderência à LAI	Média dos indicadores de Aderência à LAI	Média dos índices por critérios na dimensão

a						Aderência à LAI
Índices por Critério	Média dos índices por dimensão no critério totalidade	Média dos índices por dimensão no critério prontidão	Média dos índices por dimensão no critério atualidade	Média dos índices por dimensão no critério série histórica		Índice Geral de Transparência= média dos índices por dimensão

Fonte:Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015, p. 19).

A partir da aplicação do Índice adaptado para esta pesquisa, foi possível coletar informações que permitiram analisar os instrumentos de comunicação oferecidos pelas ouvidorias do poder legislativo nos *sites* institucionais e revelar os limites das ouvidorias legislativas estaduais no campo da transparência. Elas foram categorizadas nesta pesquisa a partir das seguintes dimensões:

1. Transparência legislativa: normas que orientam a atividade de ouvidoria parlamentar nem sempre são disponibilizadas no *site* institucional.
2. Transparência administrativa: informações sobre o ouvidor (nome, currículo, processo de escolha, mandato e agenda institucional), posição da ouvidoria no organograma, atribuições da ouvidoria, contatos e horários de atendimento, relatório de gestão e notícias sobre ações desempenhadas pela ouvidoria nem sempre são disponibilizadas no *site* institucional.
3. Participação e controle social: as formas de acesso à ouvidoria pelo *site* institucional nem sempre atendem aos requisitos da lei.

Em resumo, as dimensões da transparência da ouvidoria parlamentar foram analisadas a partir de três parâmetros, que impuseram questões fundamentais à pesquisa:

1. Comunicação como instrumento da ouvidoria: quais instrumentos comunicacionais a ouvidoria parlamentar disponibiliza no *site* institucional?
2. Transparência como princípio que orienta a ação da ouvidoria: qual o nível de transparência da ouvidoria?
3. Participação como objetivo da ouvidoria: é possível verificar se há participação social por meio da ouvidoria parlamentar?

2.4 Limitações da pesquisa

O nível de transparência da ouvidoria parlamentar e a atuação da ouvidoria nos eixos comunicação e participação são medidos nesta tese a partir da observação dos instrumentos

comunicacionais oferecidos pelas assembleias em seus respectivos *sites* institucionais e pelo envio de pedidos de acesso à informação às casas legislativas. A escolha por esse recorte apresentou-se como a mais viável, tendo em vista que foram observadas, durante os quatro anos do doutoramento (2018 a 2022), as páginas institucionais de todas as casas legislativas, sendo 29 no total, e consideradas para efeito de aplicação do Índice as ouvidorias da Câmara, do Senado e de outras 22 assembleias estaduais.

Apesar de o objeto observado (*site* institucional) para a composição do Índice não contemplar todos os elementos que podem ser considerados na verificação do grau de transparência de uma ouvidoria, ele cumpre a função de delimitar um local acessível para a checagem do cumprimento de parte das atribuições de ouvidoria. Entretanto, diante dessa limitação, vale a ressalva em relação ao objetivo da construção dos indicadores: não têm a intenção de estabelecer o parâmetro de transparência máxima – sempre dinâmico –, mas, sim, de facilitar a checagem do cumprimento das atribuições de ouvidoria nos *sites* institucionais.

Desse modo, apesar de levantar informações relevantes acerca da gestão das ouvidorias públicas e parlamentares para situar o contexto em que essas unidades funcionam, é importante assinalar que a tese não realiza a observação:

1. dos instrumentos disponibilizados pelas ouvidorias em outros meios de comunicação e no atendimento ao público (presencial, telefone, carta ou *e-mail*);
2. dos instrumentos relacionados à estrutura física e de pessoal das ouvidorias;
3. das rotinas e dos processos de trabalho das equipes de ouvidorias parlamentares;
4. dos processos de escolha e nomeação de ouvidores;
5. da participação dos cidadãos nas ouvidorias;
6. da participação das ouvidorias na vida do parlamento;
7. da participação das ouvidorias na sociedade.

No decorrer da pesquisa, ainda na primeira etapa da coleta de informações sobre a ouvidoria parlamentar, foi possível verificar que em algumas assembleias não há registro da existência de ouvidoria nem no regimento interno, nem no *site* institucional. Diante desse dado inesperado, foi necessário estabelecer um critério para a análise que se empreendeu na tese: apenas as casas legislativas que disponibilizam de ouvidorias no *site* institucional puderam ser avaliadas.

3 A OUVIDORIA NO ESPÍRITO DA LEI: LIMITES E POSSIBILIDADES

A fundação do instituto de ouvidoria pública no Brasil tem estreita relação com o advento de normas legais após a redemocratização do país na década de 1980. A ouvidoria é resultado das reivindicações sociais pela democratização do espaço público, revelando o aspecto social e político de sua inauguração, mas tem sua fundação vinculada aos mandamentos constitucionais que versam sobre os direitos à comunicação, à informação e à participação social no Estado brasileiro.

As ouvidorias surgiram para compor a estrutura de “controle” do Estado (GOMES, 2000, p. 9) e, ao mesmo tempo, para viabilizar esse controle, tornaram-se “lugar de comunicação” (IASBECK, 2012, p. 29), responsáveis por intermediar a relação entre o conjunto da sociedade e a instituição pública. Isso posto, é importante mencionar, também, que a ouvidoria, sob influência de uma visão gerencialista da administração pública, é tomada, assim como no setor privado, como forma de relacionamento com o usuário de serviços públicos. Portanto, além do argumento sociopolítico e normativo, a fundação de ouvidorias no setor público justifica-se pela necessidade de se garantir mais eficiência às ações do Estado (SANTOS; COSTA; BURGUER; TEZZA, 2019).

É importante delimitar também aquilo que a ouvidoria não é. Apesar da constante comparação com a experiência de representação do cidadão junto aos governos europeus, a ouvidoria não é *ombudsman*. É certo que a ouvidoria serve como canal de comunicação entre a sociedade e o poder público – elemento que aproxima a ouvidoria do *ombudsman*, porque permite o acesso e a interação entre cidadão e administração pública –, mas o instituto brasileiro apresenta características estruturais que a distinguem radicalmente de seu precursor.

A ouvidoria também não pode ser confundida com a instituição de ouvidores do período colonial do país, quando Portugal nomeou o primeiro ouvidor-geral brasileiro para ser os “ouvidos do rei”². A intenção naquela época não era representar os interesses do cidadão diante do rei, como se depreende atualmente das atribuições legais conferidas à ouvidoria pública (Lei Federal nº 13.460/02017), mas relatar à coroa “o que ocorria na Colônia” (VISMONA, 2001, p. 11).

Ouvidor era um dos cargos que compunham a estrutura jurídico-administrativa do Império português e que auxiliava na administração das colônias. A função assumiu, nesse período, características de magistratura, caracterizando-se como a principal representante da

² Ouvidorias.gov. História das ouvidorias. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 3 dez. 2018.

justiça régia, com competências cíveis e criminais (MELLO, 2014). Portanto, a despeito da confusão que o homônimo gera, o cargo de ouvidor do Império não pode ser confundido com a instalação da ouvidoria no Brasil contemporâneo.

A ideia de ouvidor com características que se aproximam às do *ombudsman* foi apresentada à Câmara Municipal de Curitiba ainda na década de 1980. A proposta de ouvidoria municipal da capital do Paraná estabelecia pelo menos três requisitos que também são encontrados no modelo europeu: a unipessoalidade do ofício, a escolha por meio de eleição e a vinculação ao Parlamento com poderes para fiscalizar o executivo municipal (GOMES, 2000). No entanto, a atribuição de controle externo foi retirada do projeto e a ouvidoria curitibana, atualmente, assim como as demais, se atém somente às manifestações relativas ao funcionamento do órgão público em que está instalada. Em entrevista ao noticiário *Folha de Londrina*, o advogado Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes afirmou que a regulamentação de uma proposta de ouvidoria com tais atributos concorre com a “falsa impressão de que o ouvidor, do legislativo, voltado para o controle do executivo, de alguma forma amesquinhasse a função do vereador” (OGAWA, 2021).

Além da intenção de Curitiba, outras propostas do *ombudsman* brasileiro foram encaminhadas por deputados e senadores entre os anos de 1981 e 1986. Nesse período, diversos grupos sociais se mobilizaram na tentativa de influenciar a elaboração do texto da Constituição Federal de 1988 (CF/88), conforme o Quadro 6.

Quadro 6 – Tentativas de instituição de *ombudsman* no Brasil

Ano	Proposta	Autor
1981	Procuradoria Geral do Povo para investigar as violações à lei e aos direitos fundamentais do cidadão	Deputado Mendonça Neto
1981	Procuradoria Geral do Poder Legislativo	Deputado José Costa
1983	<i>Ombudsman</i> como solução para a corrupção	Senador Luís Cavalcante
1984	Ouvidoria Geral	Senador Marco Maciel
1984	Procuradoria Popular com a função de receber e apurar queixas ou denúncias de cidadãos prejudicados por atos da Administração	Deputado João Nunes
1986	Defensor do Povo, com poderes de proteção das pessoas prejudicadas por atos abusivos de autoridades	Cândido Antônio Mendes de Almeida, membro da Comissão Afonso Arinos (Comissão Provisória de Estudos Constitucionais)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas em Bezerra (2010).

De todas as iniciativas formalizadas, a que mais se assemelhava ao modelo europeu foi a proposta pela Comissão Afonso Arinos (BEZERRA, 2010). A proposta garantia ao instituto poderes para apurar “abusos e omissões de qualquer autoridade”. Afirmava, ainda, que o Defensor do Povo, cargo privativo de brasileiro nato, deveria ser escolhido por meio de eleição secreta pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada.

O Defensor do Povo, no entanto, não foi aprovado pela constituinte e as atribuições que se previam para ele foram repassadas ao Ministério Público (MP). Segundo Bezerra (2010, p. 66), ele “conseguiu influenciar os trabalhos da Constituinte através de um coeso lobby”. As funções que o projeto enviado à Comissão Afonso Arinos tinha previsto ao Defensor do Povo foram resumidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, em que se definem as atribuições do MP, dentre elas, a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (BRASIL, 1988).

Apesar de a manobra parecer eficiente do ponto de vista institucional, a absorção de atribuições que seriam do Defensor do Povo pelo Ministério Público não paralisou a criação de ouvidorias públicas no Brasil. Com o advento da CF/88, administrações municipais e estaduais, além da prefeitura de Curitiba, encontraram respaldo no art. 37 da Constituição Federal para a fundação de ouvidorias.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1988).

A carta constitucional atribuiu à lei infraconstitucional o dever de disciplinar as formas de participação na administração pública e, com base nessa prerrogativa, estados e municípios começaram a legislar sobre o assunto. No entanto, os institutos criados a partir daí não carregam as características essenciais do *ombudsman* sueco. Ao contrário disso, a maioria das ouvidorias públicas brasileiras é formada dentro da estrutura administrativa dos poderes públicos, subordinadas hierarquicamente aos titulares dos órgãos responsáveis pela nomeação dos ouvidores e voltadas ao atendimento de demandas relativas aos serviços prestados pelos

órgãos em que estão situadas.

Desse modo, as ouvidorias públicas funcionam como órgãos de controle interno e atuam administrativamente em demandas relacionadas à prestação de serviços do órgão em que estão situadas, assim como os ouvidores são vinculados administrativamente àqueles que os nomeiam – geralmente o titular da pasta (BEZERRA, 2010). O fato de a ouvidoria pública ter se estabelecido de forma fragmentada (cada órgão possui unidade própria) fez multiplicar exponencialmente a quantidade de ouvidorias pelo Brasil. Dados da Ouvidoria Geral da União (OGU) informam que “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” (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 126).

Segundo Lyra, essa fragmentação produziu “um conjunto atomizado das ouvidorias, sem coordenação técnica nem homogeneidade político-institucional, sendo a sua maioria dotada de baixo status funcional” (LYRA, 2016, p. 105). Porém, apesar de apresentar incoerências, a ouvidoria pública foi estabelecida no Brasil e seguiu uma estruturação ordenada por documentos normativos que dispõem sobre o controle da administração pública com base no direito à informação e à comunicação.

A previsão de atribuições que orientam os processos institucionais desencadeados em órgãos públicos permite a análise do instituto de ouvidoria a partir da legislação que trata da transparência pública; da gestão administrativa, situando a ouvidoria enquanto unidade administrativa e canal de comunicação pública; e do alcance de resultados políticos, ou seja, da participação social por meio da influência da atividade de ouvidoria na tomada de decisão pública. Nesta tese, a ouvidoria é compreendida enquanto unidade da administração pública que gravita em torno de três dimensões que, articuladas, compõem o seguinte pressuposto:

- a) a transparência é o princípio jurídico que orienta a administração pública e, por consequência, a atuação da ouvidoria;
- b) a comunicação é o processo por meio do qual são viabilizados instrumentos de informação e diálogo que permitem o acesso do usuário à administração pública, a interação entre cidadão e Estado, a publicidade da informação pública e a prestação de contas;
- c) e a participação, que é o direito político do cidadão e o objetivo central da ouvidoria pública, previsto na Constituição federal e na Lei Federal nº 13.460/2017.

A configuração normativa da ouvidoria pública a distancia da figura do *ombudsman*, revelando seus limites, mas, ao mesmo tempo, exhibe suas possibilidades de atuação: propiciar

o acesso à informação pública e propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços públicos e a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário (BRASIL, 2017). Nesta tese, esses limites e possibilidades são analisados a partir dos eixos transparência, comunicação e participação.

3.1 Eixo transparência: princípio estruturante

A transparência pode ter muitos significados, a depender do ponto de vista de quem a observa. Analisada da perspectiva do Direito, é o princípio jurídico que fundamenta a criação de normas e políticas públicas que dirigem a ouvidoria pública, por exemplo. Porém, retomando o significado da palavra originária do latim *transparentia*, pode ser compreendida como “deixar a luz atravessar”, relacionando-se ao conceito de visibilidade. “Quando começa a ser empregado, ‘transparente’ serve para designar um corpo que deixa ver, de maneira mais ou menos clara, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás, além dele” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018, p. 1).

A necessidade de compreender além daquilo que se vê ou o que está por detrás de algo opaco é uma questão filosófica que se impõe à humanidade há muitos séculos: o que vemos corresponde ao que de fato acontece? No mito da caverna, Platão descreve o antagonismo entre o mundo das ideias e a realidade, aquilo que distinguiria a natureza dos homens “relativamente à instrução e à ignorância” (PLATÃO, 1999, p. 225).

Ao narrar o diálogo entre Sócrates e Glauco, figuras por meio das quais Platão desenvolve o raciocínio sobre a formação do conhecimento, o filósofo argumenta que os homens estão desde o nascimento condicionados a enxergar apenas o que a eles é projetado como realidade. Tomando como premissa que a realidade reproduzida não diz respeito à verdade dos fatos, Platão esboça uma narrativa em que o homem se assemelha a um prisioneiro, que, acorrentado no subterrâneo de uma caverna sem que possa sequer movimentar a cabeça, somente pode ver aquilo que se apresenta diante dele.

Esse homem a que Platão faz referência – uma vez que se encontra acorrentado e imobilizado – não tem capacidade de olhar ou compreender além do que está diante dele e ignora, portanto, que o que vê são apenas “sombras projetadas na parede da caverna que lhes fica defronte”. As sombras são tomadas como realidade. Todavia, quando libertado da prisão e encorajado a subir à superfície, esse homem pode experimentar o contato com os objetos representados. “Por fim, suponho eu, será o Sol, e não as suas imagens refletidas nas águas ou

em qualquer outra coisa, mas o próprio Sol, no seu verdadeiro lugar, que poderá ver e contemplar como é” (PLATÃO, 1999, p. 227).

Para Platão, o acesso ao objeto que se pensa ver é imprescindível para a construção do conhecimento. Ao enxergar apenas sombras refletidas, o homem ignora a existência dos objetos que deram origem às imagens. Tendo acesso ao objeto gerador das sombras, o homem “poderá concluir, a respeito do Sol, que é ele que faz as estações e os anos, que governa tudo no mundo visível e que, de certa maneira, é a causa de tudo o que ele via com seus companheiros na caverna” (PLATÃO, 1999, p. 227).

Assim como na alegoria de Platão, a necessidade de acesso ao objeto para a formação do conhecimento sobre o real é premissa também do direito de informação preconizado pelo Estado democrático. “Receber e transmitir informações e opiniões possibilita aos indivíduos uma melhor formação social, cultural e conseqüentemente uma ampliação de sua consciência política” (VIDAL, 2016, p. 205). É necessário, então, que o poder público se torne visível.

Ao discorrer sobre a invisibilidade do poder, Bobbio (2015, p. 29) defende o pressuposto de que a democracia é “idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública”. O poder que se exerce fora do campo de visão do povo assemelha-se, então, ao autoritarismo que tem no autocrata um soberano absoluto.

O poder autocrático se subtrai do controle do público de dois modos: ocultando-se, isto é, tomando as decisões no “conselho secreto”, ou mediante o exercício da simulação ou da mentira, considerada instrumento lícito de governo (BOBBIO, 2015). Residiria aí a superioridade de governos democráticos: “dar vida à transparência do poder, ao ‘poder sem máscaras’” (BOBBIO, 2018, p. 53).

Ao limitar o segredo a situações específicas de interesse público, as democracias adotam como princípio basilar a noção de transparência, que pressupõe a informação como condição primeira para a participação do cidadão na *res pública*. Nesse sentido, “o direito à informação também seria um importante instrumento para o exercício de outros direitos e garantias fundamentais” (CUNHA FILHO, 2018, p. 884). Sem informação sobre a prestação de determinado serviço público, como poderia o cidadão saber onde e como exercitar o seu direito?

O direito à informação foi reconhecido no plano internacional durante a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1946, quando se proclamara a Declaração Universal de Direitos Humanos, que prevê o direito à liberdade de opinião e de expressão. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegura a todos o acesso à informação e o artigo 5º da

Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal nº 12.527/2011) regulamenta a forma como esta será concedida pelos órgãos do poder público: é “dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

A norma infraconstitucional revela, ainda, um dos elementos estruturantes da transparência administrativa: “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. A publicidade garantida a partir da LAI significa tornar público: “É ato de comunicação, veiculando algo que, por exigência jurídica, não pode ficar na esfera da intimidade ou da reserva” (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 55). A publicidade, portanto, instrumentaliza-se a partir de um ato comunicação e se dirige a concretizar objetivos específicos: ora fazer justiça em nome da lei, ora constranger o poder público para que se cumpra a lei.

Tanto a compreensão kantiana de publicidade, como norma que regula o comportamento de governantes para que haja justiça (KANT, 2008), quanto a defesa de que a publicidade constrange os agentes públicos a cumprirem os propósitos que a eles foram conferidos em nome da coletividade (BENTHAM, 2011) contribuem para compor a noção de transparência pública ordenada pelo direito administrativo brasileiro. Em outras palavras, ao mesmo tempo que a publicidade dos atos serve para assegurar a eficácia dos atos administrativos, também propicia conhecimento sobre “a conduta interna” de seus agentes (MEIRELLES, 2001, p. 89).

Podemos afirmar que dar publicidade a determinada informação é justamente divulgá-la, praticar uma ação comissiva, uma conduta positiva, portanto, que terá por objeto a notificação, a intimação ou qualquer outra forma a ciência a um determinado indivíduo ou mesmo a uma série indeterminada de pessoas acerca do conteúdo da informação (CANHADAS, 2018, p. 192).

Publicidade, o elemento da transparência que mais se confunde com esta, é o princípio da administração pública que se materializa por meio de um ato de comunicação exigido juridicamente para que se cumpram também a validade de atos e contratos administrativos e a divulgação da atuação governamental. Constitui-se, ao mesmo tempo, dever dos agentes públicos e direito do cidadão, uma vez que a informação pública é insumo imprescindível ao controle que a sociedade exerce sobre o Estado. Nesse sentido, é direito do cidadão e do usuário de serviços públicos obter informação sobre como funciona a administração, inclusive, sobre o que é a própria ouvidoria. Como ela se organiza administrativamente? Onde se pode obter informações sobre como se dará o acesso à informação e quais serão as

providências adotadas diante da manifestação do cidadão? A ouvidoria, por força do princípio da transparência, deve garantir que informações públicas que dizem respeito às suas atribuições e procedimentos de trabalho sejam disponibilizadas, por exemplo, nos sítios institucionais dos órgãos do poder público. A orientação está explícita no Art. 7º da Lei de Acesso à Informação:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (BRASIL, 2011).

Além da publicidade, compõem o significado de transparência a motivação e a participação popular (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 38). Essa noção de transparência pública inclui a compreensão de que os cidadãos têm o direito de saber “como e por que as decisões são produzidas”, para que, uma vez informados, se tornem “aptos a participarem do jogo” democrático (ALMADA, 2017, p. 52).

Em decorrência do segundo elemento que compõe a transparência, ou princípio da motivação, o agente público deve justificar as razões que o levaram a tomar determinada decisão: quais fatos orientaram a prática do ato administrativo e quais preceitos jurídicos o autorizaram a executá-lo? A prestação de contas melhora a qualidade da decisão administrativa, conferindo-lhe legitimidade, e aperfeiçoa os mecanismos de controle, já que a sociedade se aprofunda no conhecimento sobre a máquina pública. “Como num círculo virtuoso, o conhecimento do fato (acesso, publicidade) e de suas razões (motivação) permite o controle, a defesa, a consulta, a deliberação (participação)” (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 40). A prestação de contas pode ser viabilizada de diferentes modos, mas a legislação brasileira determina a obrigatoriedade de publicação em portais da internet de relatórios e de arquivos com dados sobre a atuação governamental, assim como de respostas a pedidos de

informação ou manifestações encaminhados às ouvidorias públicas.

A participação é a terceira dimensão da transparência administrativa, a qual reposiciona o cidadão no jogo político das democracias representativas, inaugurando “uma nova legitimidade pela repartição (ou partilha) na condução política dos negócios públicos” (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 329). Nessa acepção, a transparência é vista como “uma ferramenta para melhor informar os cidadãos e incorporá-los ao processo de tomada de decisões” (CUNHA FILHO, 2018, p. 891).

Todavia, a literatura acerca do tema ainda não dá conta de precisar se a transparência, na prática, resulta em participação, mas é uníssona em afirmar a relação existente entre maior grau de transparência e ampliação do ambiente favorável à participação (MARTINS JÚNIOR, 2010, 331). Tanto no plano acadêmico quanto no institucional surgem propostas de avaliação dos requisitos para se alcançar um ótimo nível de transparência.

O nível de transparência alcançado sempre tem a ver com, pelo menos, três dimensões: (a) os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública; (b) a extensão e a qualidade da informação disponível, e (c) o montante de pessoas e de classes de pessoas a quem é permitido acesso a essa informação (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018, p. 5).

A obrigação de garantir publicidade e motivação aos atos públicos foi referendada no Brasil pela legislação infraconstitucional, mas as normas não são as únicas diretrizes a apontar o que o órgão público precisa fazer para ser mais ou menos transparente. Há assuntos, não elencados no corpo das leis, cujo conhecimento interessa à sociedade, como temas específicos relativos à prestação dos serviços e às decisões tomadas por dirigentes públicos no âmbito de suas competências.

De todo modo, é por força legal que os órgãos e as entidades públicas são obrigados a fornecer a informação, seja nos *sites* institucionais (como portais da transparência), seja por meio de canais de comunicação, tais como os utilizados por ouvidorias públicas. Todos os órgãos da administração pública devem construir sistemas de tecnologia da informação que possibilitem a publicidade de informação e a comunicação entre o Estado e o cidadão. A opção do poder público deve ser pela adoção de sistemas que permitam uma melhor navegação do usuário, “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, possibilitando “a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações” (BRASIL, 2011).

Portanto, além de estabelecer o diálogo, os canais de informação e comunicação

abertos pelo Estado em nome de uma maior transparência devem atender a parâmetros de controle da administração pública, por meio dos quais o cidadão pode reivindicar direitos que garantem desde a observação do prazo para a resposta até a possibilidade de recurso contra a denegação de informação. As publicações oficiais nos portais da transparência de governos e órgãos estatais, mais do que disponibilizar a informação, devem possibilitar a qualquer interessado a fiscalização do cumprimento de leis e a verificação, por exemplo, das despesas e receitas públicas. Essa função de controle social pode ser ampliada por meio de informações disponibilizadas por ouvidorias públicas.

3.2 Eixo comunicação: processos e instrumentos

Orientada pelo princípio da transparência, a ouvidoria pública gerencia processos comunicacionais por meio de instrumentos que possibilitam o acesso à informação, a publicidade de prestação de contas e a manifestação da sociedade junto à administração pública. O aspecto comunicacional da transparência pública tanto pode ser analisado a partir da teoria da comunicação organizacional quanto pela comunicação pública.

No âmbito das organizações, a ouvidoria atua como um serviço que permite a troca de informações entre a instituição e seus públicos, a avaliação de cenários a partir dos dados coletados junto aos usuários de serviços prestados e a sugestão de soluções que possam ser tomadas pelos gestores públicos no nível administrativo. A ouvidoria pode ser classificada como a atividade-meio ou de apoio à consecução dos objetivos finalísticos da organização. Na comparação de Iasbeck (2010, p. 22), a ouvidoria é mídia: “Um lugar ou objeto intermediário através do qual fluem ou são transportadas as trocas informacionais ou, mais popularmente, as mensagens”.

Para o campo da comunicação pública, a ouvidoria integra a estrutura estatal e é gerida a partir de políticas, técnicas e dispositivos adotados pela burocracia. Essa condição de origem não permite ao instituto de ouvidoria se desviar de seu potencial democratizante: a possibilidade de compartilhamento de informação de interesse público com vistas à defesa de direitos e ao controle social da administração pública. É nesse sentido que a ouvidoria está abrangida no conceito de comunicação pública: “Processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país” (BRANDÃO, 2003, p. 24).

Para analisar os processos de comunicação que ocorrem no âmbito da ouvidoria, faz-se necessário, em primeiro lugar, situá-la enquanto emissora ou receptora da informação. A ouvidoria, por um lado, é emissora da informação quando, por exemplo, publica conteúdo no *site* institucional ou quando, de ofício, inicia diálogo com servidores públicos responsáveis pela tomada de decisão e adoção de providências, a fim de acionar mecanismos de controle de atividade interna do órgão em que está situada. Por outro lado, ela é receptora da informação quando recebe mensagens provenientes de pessoas que interagem com a instituição pública por meio de canais de comunicação, como: telefone, atendimento presencial, *e-mail*, carta, formulário eletrônico etc. A ouvidoria não possui um polo fixo de atuação e, portanto, não é correto classificá-la somente como unidade de transparência passiva ou receptora, porque, a depender da situação, atua ativamente no processo comunicacional, como emissora.

O aspecto material da informação também define as características do processo de comunicação que ocorre no âmbito da ouvidoria. Se a unidade é ativa no processo, a informação que ela emite tem, em geral, conteúdo relacionado às normas que regem a administração pública, às respostas que a ouvidoria deve oferecer aos usuários, aos relatórios gerenciais dos dados coletados a partir das manifestações dos usuários e aos comunicados que precisa veicular como prestação de contas à sociedade. Se a ouvidoria é passiva no processo comunicacional, então, a informação registrada pelo manifestante no canal de ouvidoria tem conteúdos diversos, que podem ser classificados como reclamação, denúncia, elogio, sugestão ou pedido de informação.

É necessário, ainda, considerar os atores que interagem a partir da ouvidoria: ora a comunicação ocorre com agentes internos à instituição pública, ora externos. Os servidores públicos vinculados ao órgão em que a ouvidoria está situada são potencialmente usuários internos, assim como as áreas técnicas da administração, que utilizam os relatórios de ouvidoria para a tomada de decisão, enquadram-se nesse grupo. Já os usuários dos serviços prestados pelo órgão, como jornalistas, pesquisadores, entre outras pessoas que porventura tenham interesse em assuntos relacionados com as atividades da instituição, compõem o público externo que poderá se manifestar junto à ouvidoria.

A comunicação que se realiza por meio da ouvidoria também deve ser analisada como um processo, cujos atores ora são emissores, ora receptores da informação (classificada por tipo de assunto: denúncia, elogio, reclamação, solicitação etc.). O processo comunicacional que ocorre nesse âmbito observa as regras que orientam o trâmite da manifestação desde a entrada (atendimento da demanda ou registro da mensagem) até a emissão da resposta ao cidadão. O Manual de Ouvidoria Pública (2018) produzido pela Ouvidoria Geral da União

(OGU) faz referência a como a manifestação deve ser tratada pela administração pública. Quando o ouvidor recebe uma manifestação, analisa seu teor e solicita a uma unidade da instituição para que seja providenciada a resposta, ele inicia um processo de gestão da comunicação. Esse processo pode tramitar por diversas unidades da instituição ou até por outros órgãos, até retornar à ouvidoria para o envio da resposta ao cidadão.

A função de gestor de processo de comunicação entre cidadão e órgão da administração pública é uma atividade importante da ouvidoria, mas que não exaure por si só o compromisso que o instituto tem com a transparência pública. Ao receber os pedidos de informação encaminhados pelo cidadão, ao responder acerca da prestação de um serviço público ou ao disponibilizar dados em *sites* institucionais, os órgãos públicos estão obedecendo ao princípio da publicidade, e não necessariamente à totalidade do que impõe o princípio da transparência. A ouvidoria deve, ainda, atender aos requisitos da motivação, prestar contas e promover a participação social na administração pública.

É da necessidade de motivação e da prestação de contas, elementos da transparência, que decorre a obrigação de publicar um relatório de gestão anual com o detalhamento dos dados coletados, em virtude do exercício das atribuições da ouvidoria. O ouvidor deve relatar a quantidade e o motivo das manifestações recebidas no ano anterior, analisar os pontos recorrentes, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação dos serviços públicos, além de indicar as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas, conforme informam os artigos 14 e 15 da Lei Federal n. 13.460/2017. Ainda, para a observância do princípio da transparência, o artigo 20 da mencionada lei estabelece que a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será realizada por meio de conselhos de usuários, os quais poderão, inclusive, ser consultados quanto à indicação do ouvidor (BRASIL, 2017).

Para atender ao princípio da transparência, ou seja, para publicizar a informação, motivar atos públicos e estimular a sociedade a participar da administração pública, a ouvidoria utiliza instrumentos de comunicação. A informação acerca do papel desempenhado pela ouvidoria é publicada nos *sites* institucionais, nas redes sociais e nos murais das instituições, encaminhada como resposta a pedidos de informação registrados por jornalistas e reproduzida em outros canais de comunicação pública. A interação entre usuário/cidadão e ouvidoria se dá mediante canais de comunicação disponíveis em formatos diversos: telefone, carta, *e-mail*, formulário eletrônico na internet, atendimento presencial etc. A participação do cidadão por meio da ouvidoria pode ocorrer quando a mensagem encaminhada influencia a decisão daqueles que detêm o poder de comandar a administração pública. Neste último caso,

o instrumento de comunicação utilizado pela ouvidoria é aquele que faz a tramitação da mensagem até o destinatário que possui a capacidade de praticar atos administrativos que corroborem a necessidade manifestada pelo usuário de serviços públicos.

3.2.1 Ouvidoria é comunicação pública

O fato de a ouvidoria pública constituir-se a partir de normas, processos e instrumentos de comunicação a situa como política por meio da qual o Estado conduz atividades que promovem o direito à informação e à comunicação. O reconhecimento do direito à informação e à liberdade de expressão – manifesto na Declaração de Direitos do Homem – abriu caminho para o fortalecimento da ideia do direito à comunicação, constante no Relatório *MacBride* (1983), conhecido no Brasil por meio de uma publicação da Unesco intitulada “Um Mundo e Muitas Vozes”.

O direito à comunicação – uma das premissas que orientam o campo científico e profissional da comunicação pública – é concebido no relatório com base na admissão de que há diferenças inerentes aos conceitos de informar e comunicar. Por esse entendimento, não basta a transmissão de dados unilateral para que ocorra a comunicação, sendo necessária a troca de informações entre emissores e receptores. Nessa conjuntura, o direito à comunicação não se limita ao direito à informação. O desafio posto extrapola a necessidade de garantir publicidade às informações, porque “a visibilidade e o acesso a quaisquer informações por múltiplos meios não estabeleceu, de fato, a comunicação necessária” (WEBER, 2017, p. 24). O direito à comunicação demanda, então, que o Estado exerça um papel decisivo na criação e na articulação de mecanismos para a instituição de processos de comunicação que garantam “o direito de todas as pessoas a que suas ideias sejam igualmente expressas, ouvidas e consideradas” (INTERVOZES, 2010, p. 25). Por essa perspectiva, enquanto informar significa transmitir uma mensagem, comunicar “remete à ideia de relação, de compartilhamento, de negociação” (WOLTON, 2011, p. 18).

Em face dessa necessidade comunicacional, as democracias modernas impõem que os governos não somente informem, mas também ouçam o cidadão e adotem políticas que permitam à sociedade influenciar o poder público. Na redemocratização do Brasil, tanto o direito à informação quanto o direito à comunicação com os órgãos públicos foram reconhecidos com a promulgação da Constituição de 1988. A legislação infraconstitucional também conferiu responsabilidades a agentes públicos que devem alcançar os objetivos de

“garantir o acesso à informação” (BRASIL, 2011) e promover “a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública” (BRASIL, 2017). É por essa via democrática que se compreende que a influência do cidadão por meio da ouvidoria é possibilitada a partir do uso de instrumentos de comunicação. Mediante a análise desse contexto, a ouvidoria se configura como unidade de comunicação pública.

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidade, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas (DUARTE, 2009, p. 61).

Além de observar a vida pública pela perspectiva do cidadão, as unidades de comunicação pública são orientadas a promover a participação social, viabilizando mecanismos para que o indivíduo atue diretamente junto a governos e órgãos do poder público. Essa atuação pode acontecer por meio de entidades privadas, tais como sindicatos, partidos políticos e organizações não governamentais, com autonomia para a gestão de seus respectivos processos participativos. Contudo, quando a participação é viabilizada por meio de estruturas de comunicação pública geridas por entes do Estado, os direitos e deveres inerentes ao ato de participar seguem as diretrizes emanadas pela Constituição Federal e por normas correlatas (Quadro 7).

Quadro 7 – Do direito à informação e à comunicação com órgãos públicos

Direitos	CF/1988	Leis regulamentadoras
À Informação	XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado	LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
À Comunicação	§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:	LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Fonte: Elaboração própria a partir da interpretação da legislação citada no quadro.

Os instrumentos utilizados para viabilizar o alcance dos resultados pretendidos pela legislação que versa sobre o direito à informação e à comunicação fazem parte do aparato de comunicação pública sustentado financeiramente com recursos públicos. Para Duarte (2009, p. 65), esses instrumentos podem ser classificados “a partir de sua ênfase, em informação e em diálogo” (Quadro 8).

Quadro 8 – Instrumentos de informação e diálogo

Instrumento	Informação	Diálogo
Definição	Foco em subsídios, disponibilização e fornecimento de dados e orientações, ajudando a ampliar o conhecimento sobre um tema.	Estabelecem instâncias de interação no âmbito de cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos e encaminhamento na busca de soluções.
Exemplo	Relatórios, bancos de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário da imprensa, internet, banners, quadros, murais, publicidade, fôlderres, folhetos, cartazes, guias, boletins, eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos e eventos simbólicos.	Fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, redes de diferentes tipos, reuniões, mesas de negociação, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, agentes sociais e consultas públicas.

Fonte: Elaboração a partir de Duarte (2009, p. 65).

As unidades de comunicação pública vinculadas ao poder estatal são estruturas administrativas geridas e operadas por profissionais oriundos de diversos saberes científicos, tais como jornalistas, publicitários, relações públicas, analistas de tecnologia da informação, designers, advogados, administradores, entre outros. Essas áreas técnicas compõem os quadros da instituição a que se vinculam, seguindo os princípios da administração pública e exercendo atividades que são monitoradas por órgãos de controle interno e externo.

A disponibilização da informação, por exemplo, é um serviço público de comunicação realizado por meio da publicação de conteúdo de interesse público nos *sites* institucionais e em plataformas na internet, portais de transparência e diários oficiais. O acesso à informação pública também é propiciado a partir da veiculação de conteúdo jornalístico em meios de comunicação social mantidos pela administração pública, nos canais dos sistemas público e estatal de radiodifusão e na mídia comercial, à qual se destina o trabalho de profissionais que atuam nas assessorias de comunicação dos órgãos públicos. Já a gestão dos processos comunicacionais que se estabelecem entre cidadãos e órgãos públicos por meio de

atendimento presencial, telefone ou comunicação eletrônica, por exemplo, acontece a partir de estruturas como Serviços de Informação ao Cidadão e Ouvidorias, em que instrumentos de diálogo/comunicação possibilitam o acesso, a interação e a influência da sociedade sobre as decisões tomadas por agentes públicos.

As unidades administrativas que possibilitam a execução de serviços públicos de comunicação executam planos, que, em tese, podem ser admitidos, numa primeira análise, como comunicação pública, porque preveem a realização de atividades no âmbito de “instituições públicas que, no modo simplificador, são públicas enquanto democráticas” (WEBER, 2017, p. 25). Os princípios da administração pública orientam para que toda a prática administrativa – inclusive a de comunicação – seja desempenhada com base na lei, na impessoalidade e na moralidade, sempre com foco no interesse público. Contudo, isso, tal qual argumenta Weber, não significa automaticamente que essas ações estejam imbuídas do caráter público evocado pela noção de comunicação pública, sendo “possível identificar a produção de informações geradas por sistemas de comunicação de instituições estatais ou sistemas públicos de comunicação cujo teor beneficia interesses privados” (WEBER, 2017, p. 26).

No caso específico das ouvidorias públicas, é importante problematizar como o serviço público de comunicação prestado por essas unidades é oferecido à população. Em que medida adotam posturas que atendem ao interesse público? As ouvidorias são transparentes? As decisões tomadas no âmbito das ouvidorias são monitoradas pela sociedade? As respostas a essas questões requerem uma reflexão ampla que inclui desde a forma como as ouvidorias se apresentam publicamente até o modo como elas interagem com a sociedade e prestam contas de suas atividades.

3.3 Eixo participação: objetivo fundamental

A medida da capacidade de influência do cidadão na prestação de serviços públicos tem vinculação direta com o alcance de um objetivo fundamental da ouvidoria pública: a participação social, disposta no art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988) e regulada pela Lei Federal nº 13.460, que trata da participação do usuário de serviços públicos (BRASIL, 2017). Essa norma é um interesse direto desta pesquisa, porque é o primeiro documento de âmbito nacional a arrolar as atribuições das ouvidorias públicas, fazendo-as assumir um papel diferente do atribuído às ouvidorias constituídas no âmbito privado.

É certo que tanto a ouvidoria instalada em órgãos do poder público quanto aquelas criadas por empresas privadas emergem no Brasil como consequências da redemocratização do país e das conquistas sociais demarcadas por leis promulgadas após a ditadura militar. São instituídas como canais de comunicação para acolher as manifestações de pessoas que se relacionam com órgãos prestadores de serviços públicos ou com empresas fornecedoras de produtos e serviços no mercado. No entanto, apesar dessa semelhança, há características elementares das ouvidorias públicas e privadas que demarcam diferenças importantes entre elas. Essas características são importantes na avaliação da capacidade do poder de influência que as ouvidorias possuem junto às instituições públicas.

A primeira diz respeito à natureza da informação produzida no setor público e no ramo privado. Como se depreende do art. 3º da Lei de Acesso à Informação, toda informação custodiada por órgão do Estado e não classificada como sigilosa é pública. Já a informação produzida por empresa privada, a menos que alguma norma determine a abertura, é, por princípio, propriedade particular. A origem disso se relaciona diretamente ao fato de o poder público ser constituído como fonte propulsora do interesse público e de a empresa privada, apesar de algumas vezes se aproximar de interesses que sejam comuns à boa parte da sociedade, ser forjada no anseio de atender ao interesse privado.

Essa situação gera atuações divergentes, caso a ouvidoria seja pública ou privada. Se pública, não se pode negar informação ao responder ao pedido do usuário de serviços públicos – ressalvada a informação que esteja protegida por sigilo. Se privada, somente responderá à manifestação que seja desinteressante aos proprietários se porventura alguma lei ou ordem judicial assim exigir.

Enquanto as ouvidorias de instituições particulares surgem em decorrência da necessidade de mediar conflitos com o cliente de produtos e serviços, melhorar a imagem da empresa e tornar o negócio rentável, as ouvidorias públicas têm a missão de promover ações para a ampliação da transparência pública, ou seja, devem oferecer instrumentos para a participação do cidadão na gestão pública. O órgão público, por meio da ouvidoria, é obrigado, por regra, a ser transparente, a oferecer caminhos para a participação do cidadão e a prestar contas à sociedade. Já a ouvidoria privada somente é chamada a cumprir essa tarefa excepcionalmente.

Outra característica importante das ouvidorias públicas, segundo o art. 18 da Lei Federal n. 13.460 (BRASIL, 2017), é que o usuário de serviços públicos tem o direito de participar ativamente da gestão pública através de um Conselho de Usuários, reclamando, sugerindo e denunciando práticas que considere prejudiciais aos interesses da sociedade. Já

não se transmite ao consumidor de produtos e serviços oferecidos por empresas privadas a mesma garantia. O legado da participação social é, desse modo, o elemento que distingue a ouvidoria pública da privada e o interesse público é o princípio condutor da construção de uma legislação que institui a ouvidoria pública como meio de participação social no Brasil.

3.3.1 De qual participação estamos falando?

Assim como a transparência, a participação social pode ser observada a partir de diferentes ângulos. Do ponto de vista do direito, é também o princípio da administração pública que se orienta para um novo tipo de relação com os administrados a partir da implantação do Estado Democrático. Em face da organização da burocracia moderna e da necessidade de controlar os atos dos representantes eleitos, “abandona-se a postura imperial do Estado como detentor do monopólio do interesse público, transformando-o em instrumento da sociedade, que necessita de cooperação e colaboração para angariar eficiência e legitimidade” (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 337). Diante dessa conjuntura política e administrativa, o direito à participação social no comando do Estado é convalidado no art. 1º da Constituição Federal, com a atribuição do poder político ao povo brasileiro: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1988).

Passando pela perspectiva sociológica, a participação pode ser compreendida, de forma mais ampla, como resultado de uma “interação”, significando desde assistir uma aula até visitar uma exposição de arte ou responder a uma enquete *on-line*. “O poder não está excluído dessa abordagem, mas permanece como um dos muitos conceitos secundários que a sustentam” (CARPENTIER, 2018, p. 249). Por essa lente teórica, a participação se aplica, por exemplo, aos estudos interessados na “cultura do consumo”, considerando que o consumidor participa quando escolhe o que consumir; e à pesquisa sobre mídia, que compreende que os veículos de imprensa convidam “os leitores a participarem de uma configuração cultural”: eles tomam parte dos textos a partir das interações que lhes são propostas (CARPENTIER, 2018, p. 250).

No entanto, a pesquisa no campo da comunicação também se filia a uma perspectiva mais crítica da participação. Sem diminuir a importância da abordagem sociológica, Carpentier (2018, p. 252) segue o viés político do termo e afirma que interagir não é participar, e, sim, um meio pelo qual se estabelecem relações sociais e comunicativas. A

participação consiste, para o autor, num processo de tomada de decisão, assumindo um caráter mais fechado: participa quem exerce influência ou poder no processo decisório.

Teóricos de duas vertentes sobre como pode ocorrer a participação política, os institucionalistas e os participacionistas divergem a respeito de como a influência pode ser exercida. “Para os institucionalistas, somente cabe aos cidadãos, periodicamente, referendar ou mudar as elites que fazem parte dos governos por intermédio do processo eleitoral” (CREMONESE, 2012, p. 89). Bastaria, para tanto, fortalecer as instituições capazes de promover políticas democráticas, tais como os órgãos dos poderes legislativo, executivo e judiciário, os partidos políticos e o voto por meio de eleições. Esses estudiosos argumentam que as elites em disputa pelo poder seriam mais competentes para levar adiante a missão de governar os Estados, ao passo que a “ampliação da participação democrática poderia ter como consequência a ineficácia administrativa” (CREMONESE, 2013, p. 90).

Já os participacionistas afirmam que a democracia somente é possível de ser realizada mediante a multiplicação de práticas democráticas, como consultas, conselhos, associações etc. A defesa é de que essa atuação tornaria as pessoas “politicamente mais responsáveis, ativas e comprometidas, estimulando-as a construir um maior grau de consciência em relação aos interesses dos grupos” (CREMONESE, 2012, p. 93).

Para além da defesa de um ou outro modelo, a Constituição brasileira não somente atribui a responsabilidade do comando do Estado a representantes eleitos, mas também dirige ao cidadão o direito e dever de participar diretamente da administração dos interesses comuns da sociedade. Existem formas de participação não institucionalizadas, como aquelas coordenadas por grupos sociais localizados fora do aparelho do Estado, e formas de participação direta, por meio de instrumentos criados pelo próprio poder público (Quadro 9).

Quadro 9 – Mecanismos e instâncias de participação social

Conselhos de Políticas Públicas: Instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.
Comissões de Políticas Públicas: Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.
Audiências Públicas: Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais.
Fóruns Interconselhos: Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade.
Consultas Públicas: Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a

qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação.
Conferências Nacionais: Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.
Ouvidorias Públicas: Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.
Mesas de Diálogo: Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.
Ambientes Virtuais de Participação Social: Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Fonte: Manual de Ouvidoria Pública (BRASIL, 2018, p. 9).

A Ouvidoria é enquadrada no Manual de Ouvidoria Pública como instância de participação social responsável pelo recebimento da manifestação do cidadão com “vistas ao aprimoramento da gestão pública”. Há um objetivo implícito na sentença que define a ouvidoria: a manifestação é direcionada com a finalidade de promover melhoria na prestação de serviço público. Segundo a Lei Federal nº 13.460/2017, a ouvidoria deve receber e analisar as manifestações, propor melhorias à prestação de serviços públicos e garantir publicidade às providências adotadas pelo órgão diante das soluções apresentadas. Este seria, então, o processo por meio do qual seria possível verificar se o cidadão, ao se manifestar na ouvidoria, possui chances reais de influenciar a decisão do gestor público. Como, então, verificar se houve ou não influência? A lei determina a publicação de relatório de gestão da ouvidoria, no qual deverão ser informadas “as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas” (BRASIL, 2017).

Apesar da quantidade expressiva de mecanismos de participação direta em uso ao longo de mais de trinta anos de experiência democrática, o Brasil demonstra o descontentamento de parte da população diante daquilo que foi prometido, mas não foi entregue. Avritzer (2016, p. 51) atribui essa insatisfação aos limites impostos à participação, ligados à exclusão de setores que “passaram a ter agendas paralelas” e relacionados à segmentação da participação, bastante influente na construção de políticas sociais e ausente da discussão sobre infraestrutura.

Desde 2007, o governo federal sinalizou o início de um novo ciclo de investimentos por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Ao mesmo tempo, quase todas as grandes cidades brasileiras estream vultosas obras de infraestrutura na área de mobilidade urbana. Tanto as obras do PAC, que envolveram novas usinas hidrelétricas, novos aeroportos e vias de acesso, quanto às obras urbanas que

também se centraram na área de mobilidade urbana prescindiram completamente da participação social, que se tornou secundária tanto no nível municipal quanto no nível nacional (AVRITZER, 2016, p. 119-120).

O limite imposto à participação direta da sociedade civil revela a “resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas”. O exercício do poder do estado é realizado a partir de mecanismos que excluem a sociedade da deliberação, conferindo a ela “na prática apenas uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes” (DAGNINO, 2002, p. 282). Essa espécie de simulação do poder de influência do cidadão na política foi criticada por SherryR. Airstein em *Ladder of Citizen Participation* (1969), quando a autora definiu uma tipologia de oito níveis de participação (Quadro 10).

Quadro 10 – Escada da participação

8	Controle do cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: Airstein (1969).

Observando os níveis de participação exibidos nessa escada, em que degrau a ouvidoria pública poderia ser situada? A partir de Airstein, é possível sugerir um modelo de escada da participação por meio da ouvidoria (Quadro 11).

Quadro 11 – Adaptação do modelo de escada da participação para a atuação da ouvidoria

8	Controle do cidadão – órgão mantém conselho de usuários para acompanhar a atuação do ouvidor	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder – órgão toma providências a partir das manifestações apresentadas à ouvidoria	
6	Parceria – ouvidoria estabelece cooperação com indivíduos e entidades para a defesa do usuário	
5	Pacificação – ouvidoria aciona mecanismo de mediação e conciliação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta – ouvidoria promove interação entre usuários e órgão	
3	Informação – órgão garante o acesso à informação pública	
2	Terapia – ouvidoria responde o cidadão, sem apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos	Não participação
1	Manipulação – órgão mantém canal de comunicação aberto, mas sem sugerir melhorias na prestação de serviços	

Fonte: Adaptado de Airstein (1969).

Na mesma linha, Carole Pateman também estabelece categorias de participação para compreender os diversos cenários em que o termo é empregado. Pateman denomina pseudoparticipação quando os empregados de uma indústria são convidados à discussão, podendo, inclusive, questionar “o próprio supervisor”, mas atendendo ao objetivo de não os fazer participar da decisão, e, sim, aceitar “decisões já tomadas pela administração”. Essa forma encenada de participação limita-se ao endosso das “decisões tomadas pelo líder, o qual [...] não é nem selecionado pelo grupo nem deve responder ao grupo por suas ações” (PATEMAN *apud* VERBA, 1992, p. 95). Há, ainda, para Pateman (1992, p. 97), a participação parcial, em que “o trabalhador A não tem igual poder de decisão sobre o resultado final do que se delibera, podendo apenas influenciá-lo”. Contrastando com esses dois modos de atuação, a autora conceitua (Quadro 12) o que entende como participação plena: igualdade de poder para decidir sobre o resultado final (PATEMAN, 1992).

Quadro 12 – A participação segundo Carole Pateman

Pseudoparticipação	Participação parcial	Participação plena
Empregado é convidado para a discussão, podendo até questionar, mas a decisão já foi tomada anteriormente pelo patrão.	Empregado é convidado para a discussão, podendo até influenciar, mas quem decide é o patrão.	Empregado é convidado a discutir e tem igual poder de decidir sobre o resultado final da decisão.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em Pateman (1992).

A crítica de Pateman revela elementos importantes para a caracterização das formas modernas de participação da sociedade na partilha efetiva do poder atribuído ao Estado: 1. participa plenamente quem tem poder de decidir; 2. participa parcialmente quem tem poder de influenciar quem decide. Observando os tipos de participação categorizados pela autora, o que é possível promover por meio da ouvidoria pública? Ao aplicarmos a categorização de Pateman para o âmbito da ouvidoria, obtemos algumas respostas (Quadro 13).

Quadro 13 – Possível aplicação da categorização de participação de Pateman às atividades de ouvidoria pública

Pseudoparticipação	Participação parcial	Participação plena
Usuário acessa o canal de comunicação e interage por meio do diálogo com a equipe da ouvidoria, podendo até questionar, mas não influencia a tomada de decisão do gestor público.	Usuário acessa o canal de comunicação e interage por meio do diálogo com a equipe da ouvidoria, podendo até influenciar, mas quem decide é o gestor público.	Usuário acessa o canal de comunicação e interage por meio do diálogo com a equipe da ouvidoria, tendo igual poder de decidir sobre os rumos da gestão, tanto quanto o gestor público.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em Pateman (1992).

É possível imaginar um cenário em que o cidadão tenha exatamente o mesmo poder de decidir que o gestor público? Para Carpentier (2018, p. 256), a possibilidade de uma participação total ou plena, tal como proposta por Airnstein e Pateman, resulta de uma perspectiva utópica que “sugere a existência de limiares simples entre as posições dicotomizadas”.

Mesmo quando se distingue vários degraus, esses modelos discretos ainda sugerem categorizações cruas demais (ex: poder cidadão X tokenismo e não - participação) que nem sempre correspondem bem às complexidades dos processos participativos. Em segundo lugar, o caráter multifacetado dos processos participativos também dificulta a sua captura pelas abordagens baseadas na escada. As intensidades participativas podem mudar ao longo do tempo, mas diversos componentes em um único processo às vezes também podem produzir diferenças (CARPENTIER, 2018, p. 256).

Diante dessa constatação, Carpentier (2018) propõe observar a participação a partir da identificação particular de um determinado processo e seus respectivos atores, objetivos e decisões (Quadro 14).

Quadro 14 – Proposta de um modelo analítico para o estudo dos processos midiáticos participativos sob a perspectiva da abordagem política

Etapas	Descrição
1. Selecione o processo midiático	Um <i>talkshow</i> , <i>website</i> , uma rádio comunitária
2. Selecione o campo	- Participação em um campo - Participação em um campo por meio da participação em outro campo
3. Analise a posição do processo midiático no(s) campo(s)	O que em que contexto?
4. Identifique os atores ativos no processo midiático e mapeie as suas relações	
5. Analise as identidades e identificações dos atores	
6. Analise se os atores (envolvidos no processo) são ou não privilegiados no campo	Quem é quem?
7. Identifique os momentos de tomada de decisão e a sua relevância no processo midiático	
8. Analise as ações discursivas e materiais nesses momentos de tomada de decisão e as suas relações com as identidades dos atores	Quem faz o quê?
9. Analise a posição de poder de cada ator em cada momento de tomada de decisão	- Poderes generativos - Poderes restritivos - Resistência
10. Compare as posições de poder dos atores em cada momento de tomada de decisão	As relações de poder são equânimes nos momentos de tomada de decisão?
11. Compare as posições de poder dos atores durante	As relações de poder são equânimes no geral?

todo o processo midiático	
12. Avalie a natureza (des)equilibrada das posições de poder dos atores privilegiados e não privilegiados	- acesso - interação - participação minimalista ou maximalista

Fonte: Carpentier (2018).

Para o autor, além de acesso (instituição de presença) e interação (criação de relações sociocomunicativas), outro conceito-chave na abordagem política de participação é a noção de engajamento. O termo, segundo ele, “se refere à criação, ou existência, de um vínculo social entre indivíduos ou grupos com uma comunidade política mais ampla, cuja finalidade é proteger ou estreitá-lo” (CARPENTIER, 2018, p. 252). Então, na ótica de Carpentier, além de considerar o acesso, a interação e o engajamento, a análise de processos midiáticos deve atentar para a capacidade de influência, situando a participação entre duas intensidades: minimalista e maximalista.

Modelos minimalistas permitem que somente certos grupos – geralmente elites – participem do controle do poder. Por outro lado, formas maximalistas de participação permitem relações de poder mais equilibradas entre diferentes atores e grupos. Ao empregar esta dimensão não-dicotômica entre formas minimalistas e maximalistas de participação, surge a possibilidade de analisar intensidades participatórias em campos sociais diferentes (CARPENTIER, 2011, p. 270).

Saber avaliar se determinada ação é ou não de fato participativa é um fenômeno imprescindível à educação política, já que, de acordo com Pateman (1992, p. 102), a participação auxilia na “familiarização com os procedimentos democráticos e o aprendizado das habilidades políticas”. A participação produziria, dessa forma, os seguintes resultados: as pessoas entenderiam melhor como funciona a política, ampliando, com isso, a capacidade de controlar o Estado e de dialogar “com seus representantes políticos” (MIGUEL, 2017, p. 88).

Luiz Felipe Miguel (2017) argumenta que a defesa de participação na base, constante na obra de Pateman, não é um convite à autogestão, não se trata de substituir a representação política pela participação. Trata-se, pelo contrário, de conferir mais qualidade à representação, ampliando-se as oportunidades de participação. “Para que os efeitos positivos da participação se manifestem, porém, é necessário que ela detenha poder decisório final” (MIGUEL, 2017, p. 90). Os instrumentos de participação da sociedade no controle e fiscalização do poder público devem, por essa perspectiva, alcançar o objetivo de partilhar efetivamente o poder de decisão sobre os negócios públicos.

No entanto, conforme Dagnino (2002), há mecanismos que bloqueiam a partilha desse poder. Ao avaliar a forma como o Estado funciona e os elementos que se exigem de atores da

sociedade civil para que possam participar da administração pública, é possível identificar ocorrências que podem “dificultar a democratização das decisões” (DAGNINO, 2002). Segundo a autora, é exigida do cidadão uma qualificação técnica e política para a participação. Ao mesmo tempo, do lado do Estado, pode haver

predomínio de uma razão técnico-burocrática, o excesso de papelada, a lentidão, a ineficiência, a falta de sensibilidade e o despreparo da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam da parceria com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações etc. (DAGNINO, 2002, p. 283).

Tanto a forma como os órgãos públicos estruturam suas atividades e a prestação dos serviços quanto a incapacidade técnica de boa parte da sociedade civil em controlar a atividade pública dificultam a ampliação da participação social. Compreender de que maneira a ouvidoria pública contribui para reduzir as barreiras que dificultam a democratização das decisões públicas é um dos objetivos deste trabalho.

4 A OUVIDORIA NO CENÁRIO NACIONAL

4.1 Base constitucional: da redemocratização à consolidação de direitos

A democracia instalada no Brasil pós-ditadura militar restituiu, por meio da Constituição Federal de 1988, uma série de direitos civis, políticos e sociais, tomou o voto como forma de participação da sociedade no governo e delegou a representantes eleitos e a servidores públicos o poder de decidir e gerenciar as políticas que vão governar o país (COELHO; NOBRE, 2004). Além de confiar os negócios públicos a detentores de cargos políticos e à burocracia estatal, a Constituição Cidadã também previu, ainda que de modo incipiente, instrumentos de participação que conferiram ao cidadão a possibilidade de agir diretamente na tentativa de influenciar a gestão pública a partir de duas frentes. Uma delas foi a institucional, que configurou o envolvimento popular nos orçamentos participativos, nos conselhos e nas conferências nacionais, entre outros mecanismos, e a outra a não institucional, pela via da liberdade de expressão, em organizações da sociedade e manifestações populares, “como foi o caso da campanha Diretas Já e impeachment do Collor” (AVRITZER, 2016, p.119). A carta constitucional também anunciou a tripartição do poder do Estado (executivo, legislativo e judiciário) e a divisão política do território em união, estados e municípios, atribuindo competências a cada um desses entes, tornando-os responsáveis por atender a determinadas funções específicas.

Nessa nova ordem, as competências exercidas pela administração pública se tornaram objeto de controle e a sociedade passou a deter o poder de monitorar, fiscalizar e se manifestar quanto aos atos e ações desempenhados pelo gestor público. Parte fundamental dessa engrenagem, o direito de acesso à informação, consignado na Declaração de Direitos do Homem (1946), também se converteu em norma constitucional que orienta o Estado a propiciar estrutura e mecanismos de diálogo com o cidadão. Essa tarefa ganhou um reforço importante com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal nº 12.527/2011) e a consequente atribuição de obrigações específicas, como a publicação de informações públicas nos *sites* institucionais e o atendimento em prazo determinado dos pedidos de informação encaminhados aos órgãos públicos.

A LAI obrigou a divulgação de um rol mínimo de informações sobre o poder público, preceituou a necessidade de publicação de dados em formato aberto e determinou a criação de um canal de comunicação específico para atendimento ao cidadão, o Serviço de Informação

ao Cidadão (SIC). No entanto, apesar de inovadora, a lei não abrangeu toda a noção de transparência anunciada pela Constituição Cidadã. Além do direito à informação, orientado pelo princípio administrativo da publicidade e da prestação de contas, a transparência pública ainda evoca o direito à participação contemplado no art. 31, XXII, § 3º da Carta Magna: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” (BRASIL,1988). Este é o artigo que fundamenta as formas de participação do cidadão na administração pública e lança as bases da ouvidoria pública no Brasil. Na redemocratização do Brasil, portanto, ao mesmo tempo que o povo confia a administração pública a representantes eleitos e à burocracia estatal, ainda mantém para si a capacidade de exercer o poder político de maneira direta e de estabelecer o mecanismo de controle da máquina pública.

A ouvidoria – que já compunha os quadros de alguns órgãos públicos antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, como no caso da Prefeitura Municipal de Curitiba, que instituiu a figura do ouvidor em 1986 – expandiu sua atuação na década de 1990, a partir de normas infraconstitucionais estaduais e municipais. Somente em 2017, o Brasil promulgou uma norma de abrangência nacional que dispôs sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos (Lei Federal nº 13.460) e estabeleceu, entre outras coisas, um rol de atribuições que devem ser cumpridas por ouvidorias públicas.

Ainda que tenha havido avanços no campo da normatização das competências das ouvidorias públicas, a prática administrativa demonstra resistência das instituições na aplicação da lei de acesso à informação. É o que revela o diagnóstico produzido pela Associação Brasileira de Jornalistas Investigativos (Abraji) em 2019, a partir de questionários realizados com 86 profissionais da imprensa que fazem uso da LAI como instrumento de apuração de informação junto à administração pública federal, estadual e municipal. Segundo os jornalistas que responderam à pesquisa, os principais problemas enfrentados se referem à requisição de informações de natureza administrativa, informações de fiscalização e informações que expressam o posicionamento do governo ou órgão.

As dificuldades para jornalistas obterem respostas a pedidos de acesso a informações também aumentaram: atingiram os maiores números registrados desde a primeira edição do levantamento nos três níveis. A proporção de profissionais que relataram problemas em cada esfera foi de 89%, 90% e 89%, respectivamente (3º Relatório de desempenho/Abraji, 2019, p. 14).

Ao analisar o uso da LAI como ferramenta de apuração jornalística, Gonçalves (2019) destaca que, dentre os elementos que dificultam o acesso à informação, estão a cultura do

sigilo e a falta de uniformidade no tratamento dos pedidos. “Cite-se o exemplo de um mesmo órgão que concedeu determinada informação em um ano e rejeitou em outro, sendo que o pedido era de idêntica natureza” (GONÇALVES, 2019, p. 157). A atuação das instituições em relação ao direito de acesso revela que, para além da lei, faz-se necessária uma mudança de mentalidade para se implantar a transparência pública e garantir o que artigo 3º da LAI prescreve: a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. Além “de uma cultura governamental que historicamente atribuiu o controle da informação pública aos órgãos governamentais, em detrimento da sociedade civil” (GOMES; MARQUES; PINHEIRO, 2016, p. 11), as barreiras para a implantação do direito de acesso à informação nas organizações públicas passam pela falta de investimento de recursos em instrumentos para a aplicação da lei, pela capacitação dos servidores para o tratamento e a gestão da informação pública e pelo receio que os profissionais sentem em relação aos efeitos do acesso à informação.

Essa cautela já havia sido identificada em pesquisa da Controladoria Geral da União (2011b), que avaliou a percepção dos servidores públicos sobre o tema. Foram retratados os seguintes temores destes em relação à divulgação das informações públicas: medo de que a informação seja mal utilizada ou deturpada, utilização indevida ou privilegiada dos dados pela imprensa e interesses de grupos políticos ou econômicos (GOMES; MARQUES; PINHEIRO, 2016, p. 10).

A elaboração de políticas internas e a implementação de instrumentos para o compartilhamento da informação entre Estado e sociedade são outro elemento importante para o sucesso da LAI nos órgãos do poder público (GOMES; MARQUES; PINHEIRO, 2016, p. 17). É necessário haver um ambiente institucional aberto e diretrizes que incentivem o diálogo e o debate dos temas de interesse geral. Essa troca pode ser viabilizada mediante uma estrutura sólida de comunicação pública que compreenda a “dimensão comunicacional da lei de acesso à informação” e tenha como objetivo “preparar melhor o cidadão para sua tomada de decisões” (SOUSA; GERALDES; PAULINO, 2016, p. 177).

4.1.1 O acesso à informação e a adoção de formas de comunicação com o Estado

O direito de acesso à informação, a supremacia do interesse público e a transparência são os fundamentos de existência dos canais de comunicação pública que emergiram também com a redemocratização do país. “Politicamente, o Brasil pós-ditadura militar, queria selar em sua Constituição artigos que garantissem a liberdade de imprensa e de expressão e afastassem

a censura” (GERALDES *et al.*, 2016, p. 22). Na seara internacional, frente aos desafios de um mundo globalizado e cada vez mais comandado pelas novas tecnologias informacionais, o direito à informação e à comunicação se tornaram uma necessidade humana. O ápice dessa constatação está no relatório *Macbride*, publicado pela UNESCO em 1981:

Todo mundo tem o direito de comunicar. Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos: a) o direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e outros direitos de informação; c) o direito à cultura, o direito de escolher, o direito à proteção da vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo. Para garantir o direito de comunicar seria preciso dedicar todos os recursos tecnológicos de comunicação a atender às necessidades da humanidade a esse respeito (MACBRIDE, 1983, p. 288).

Essa é a perspectiva que orienta para o planejamento e abertura de canais de comunicação no Brasil democrático. Se na ditadura militar a comunicação de governo conotava “persuasão, convencimento e venda de imagem”, na redemocratização do país, a comunicação do poder público ganha um novo contorno: “o objetivo de informar para a cidadania” (BRANDÃO, 2009, p. 9). O sentido de comunicação pública abrange toda a estrutura de comunicação estatal: desde a radiodifusão pública prevista no artigo 223 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), passando por áreas responsáveis pela produção de conteúdo para portais institucionais e atendimento ao cidadão, até as assessorias de comunicação de órgãos do poder estatal.

Em outra perspectiva, a comunicação pública também pode ser compreendida por uma “comunicação engendrada pela sociedade e os diferentes públicos que a constituem, que se movimentam a partir de um tema, acontecimento ou questão de interesse público” (WEBER, 2017, p. 42). O debate sobre a vida pública do país acontece, de acordo com a professora Maria Helena Weber, a partir de “processos de comunicação desenvolvidos pelas instituições e públicos” que se estruturam em redes que atuam no âmbito do Estado, da sociedade e da comunicação mediática, conforme exposto no Quadro 15.

Quadro 15 – Redes de comunicação pública

Estado	Sociedade	Mediática
Redes de Comunicação do Poder Executivo	Redes de Comunicação Política	Redes de Comunicação Mediática
Redes de Comunicação do Poder Legislativo	Redes de Comunicação Social	
Redes de Comunicação do	Redes de Comunicação	

Poder Judiciário	Mercadológica	
Sistemas de Comunicação e Radiodifusão Pública	Redes de Comunicação Científico-educacional	
	Redes de Comunicação Religiosa	

Fonte: Weber (2017).

A noção de que as redes de comunicação do Estado devem responder “diretamente à Constituição, à sociedade e devem ser justificadas pelo interesse público” (WEBER, 2017, p. 46) vem sendo gradualmente implementada aos planos de comunicação de órgãos e entidades da administração pública “com a implantação de estruturas profissionais de comunicação” (BRANDÃO, 2009, p. 11). Na esteira da composição, a partir de quadros técnicos, muitos deles providos por meio de concurso público por ordem constitucional, no âmbito federal, a estrutura da Secretaria de Comunicação da Presidência da República incorporou um setor de comunicação pública em 2009 (LUCENA, 2017) e a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) se estabeleceu como primeira empresa de radiodifusão pública do país.

Pela primeira vez, os princípios de comunicação pública foram anunciados pelo então ministro da Comunicação Luiz Gushiken, durante discurso proferido na abertura do III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação (ALAIIC) realizado em São Paulo, no ano de 2005. Entre as diretrizes, constavam a transparência, o direito do cidadão à informação, o dever do Estado de informar e “a comunicação como instrumento de diálogo, interatividade e envolvimento do cidadão nas políticas públicas e não como instrumento de promoção pessoal dos agentes públicos” (MONTEIRO, 2009, p. 35).

Apesar de o discurso governamental apontar para a participação social, na prática, persistia a dificuldade de a sociedade influenciar na construção de uma política nacional de comunicação. Prova disso é que, embora a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM) tenha reunido em 2009 atores do poder público, sociedade civil e empresários e aprovado mais 600 sugestões, nenhuma “se transformou numa política pública” (LUCENA, 2017, p. 58).

O discurso governamental praticado em meados da primeira década dos anos 2000, no entanto, estava alinhado com o texto do professor francês Pierre Zémor (1995), traduzido pela professora Elizabeth Pazito Brandão, o qual também contribuiu para que profissionais de comunicação e a academia ampliassem a atenção para temas relacionados à comunicação pública no Brasil. Em *La communication publique*, Zémor – fundador e então presidente da associação francesa de comunicadores públicos – vincula de forma contundente a comunicação pública ao interesse público e às “disposições constitucionais, legais e

regulamentares próprias a um Estado de direito” (ZÉMOR, 1995), definindo as finalidades de comunicação pública:

- a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar);
- b) de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator);
- d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social (ZÉMOR, 1995, p. 1).

Fruto da crítica à atuação do Estado frente ao direito à informação, o texto de Zémor reflete a militância de um grupo de profissionais que almeja guiar práticas que alcancem o interesse público a partir de políticas de comunicação democráticas. A comunicação pública é, para o autor francês, portadora do interesse geral que “resulta de um compromisso de interesses entre os indivíduos e os grupos da sociedade que consentem em um contrato social, no qual se inscrevem leis, regulamentos, jurisprudência” (ZÉMOR, 1995, p. 2). As mensagens produzidas por meio das estruturas de comunicação dos órgãos públicos têm o objetivo de estabelecer o debate para o encontro de “uma decisão democraticamente legítima” (MATOS, 2009, p. 49).

Essa perspectiva torna a comunicação não apenas uma área profissional ou um campo de estudos científicos, mas também um espaço para a mobilização de atores sociais que percebem a comunicação “como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania” (DUARTE, 2009, p. 60). Em 2016, parte desse movimento tomou forma institucional com a fundação da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) por profissionais que atuam na estrutura de comunicação em diferentes níveis e poderes públicos no Distrito Federal e em vários estados e municípios do país. Corrobora o pensamento desse grupo a defesa do direito à comunicação promovida por coletivos sociais organizados, tais como a Frente em Defesa da Empresa Brasil de Comunicação e da Comunicação Pública, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e o Coletivo Brasil de Comunicação Social – Interozes, entre outros.

Embora seja possível registrar avanços no campo científico e na mobilização de atores sociais e profissionais da área, o ideal de comunicação pública concorre com práticas personalistas e de promoção pessoal de governos (LESSA, 2017). Há consequências do exercício da violência diária contra a imprensa por grupos políticos autoritários que buscam “dificultar ou cercear o acesso à informação pública” desde o impeachment da presidente Dilma Rousseff (PAULINO; PINHEIRO; NICOLLETTI, 2021, p. 13).

Apesar desse cenário, sob a âncora da lei, órgãos públicos ainda promovem a abertura de canais de comunicação com o cidadão e com o usuário de serviços públicos. As iniciativas abrangem desde atividades desempenhadas por ouvidorias (BRANDÃO, 2009, p. 5) até ações de comunicação social, empreendidas por unidades responsáveis pela publicidade oficial, pela radiodifusão pública e por assessorias de comunicação. Essa comunicação, gerenciada por meio de estruturas administrativas, deve ser regida por normas e princípios aos quais estão submetidos todos os serviços oferecidos pelo poder público. A comunicação é vista, na perspectiva da administração pública, como um serviço que deve atender a certos requisitos e, para tanto, deve seguir diretrizes específicas descritas em políticas e regulamentos que definam sua missão, visão, valores, objetivos e metas, por exemplo. É nessa direção que as políticas públicas que viabilizam a escuta da sociedade por meio da ouvidoria pública estão sendo delineadas nos país desde a abertura democrática na década de 1980, quando começaram surgir ouvidorias em órgãos do setor público (Quadro 16).

Quadro 16 – Marcos da fundação da ouvidoria no Brasil democrático

Ano	Norma	Descrição
1986	Decreto 215	Ouvidoria de Curitiba
1986	Decreto no 92.700, de 21 de maio de 1986,	instituiu em cada Unidade da Federação (UF) a função não remunerada de ouvidor da Previdência Social, autônoma em relação à administração federal e tendo o seu exercício sido considerado de relevante interesse público
1986	Decreto no 93.714, de 15 de dezembro de 1986	Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, vinculada à Presidência da República, para defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Pública Federal
1988	CF art. 37	A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta
1992	Lei nº 8.490/1992	Ouvidoria Geral da República. Em 1992, a Lei nº 8.490/1992 criou a Ouvidoria-Geral da República na estrutura regimental básica do Ministério da Justiça, sendo certo que, com a criação da Corregedoria-Geral da União em 2001, esta estrutura absorveu a competência da Ouvidoria Geral
1995	Associação Brasileira de Ouvidorias	congregando profissionais de empresas privadas e da administração pública direta e indireta da União, estados e municípios
1999	Lei de Proteção e Defesa dos Usuários de Serviços Públicos Lei nº 10.294, de 1999	contemplava a implantação de Ouvidorias em todos os órgãos da Administração Pública estado de São Paulo
2004	Lei nº 10.6839	alterou a denominação de Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União (OGU)
2004	Decreto Federal nº 4.785/2003	A OGU adquire a competência de coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal

2003	Emenda Constitucional nº 45	determinou a criação de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Territórios
2014	Instrução Normativa no 1, da Ouvidoria-Geral da União (OGU) da Controladoria-Geral da União (CGU)	Define ouvidoria pública federal
2017	Lei Federal nº 13.460/2017	estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

Fonte: Elaboração própria.

A Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal nº 12.527/2011) também tem influência direta no trabalho desempenhado por ouvidoria públicas, que “passaram a abrigar serviços de informação ao cidadão (SIC) de maneira a garantir o direito ao acesso à informação” (COMPARATO, 2016, p. 47). Por força da LAI, as ouvidorias se tornam, além de espaço para a manifestação dos usuários de serviços públicos acerca de atos e ações do Estado, canal de comunicação e atendimento que corrobora para o acesso à informação pública. Ao mesmo tempo, em decorrência da lei que trata da participação do usuário na administração pública (Lei Federal nº 13.460/2017), a ouvidoria reafirma o dever de contribuir para tornar seus serviços públicos mais eficazes e a gestão mais eficiente, “fazendo recomendações, análises sistêmicas, estabelecendo prioridades e mediando conflitos” (FORNAZARO, 2015, p. 80).

Já as unidades que atuam na produção de conteúdos publicados nos veículos dos órgãos públicos, dentre eles, portais, tvs, rádios e redes sociais, devem promover um melhor entendimento sobre como funciona o poder público, de forma a garantir insumos que viabilizem uma participação efetiva do cidadão no Estado. As ações de comunicação pública, articuladas em um sistema que permita o acesso e a interação, para além da disponibilização unidirecional de informação, podem resultar na influência do cidadão para a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Figura 1 – Fluxograma da comunicação pública



Fonte: Elaboração da autora.

Essa articulação entre ouvir, gerir e informar seria a característica diferenciadora da comunicação praticada por organismos públicos. A escuta do cidadão é obrigação legal e o atendimento da demanda social deve ser necessariamente feito por algum setor e em alguma medida influenciar a administração pública.

Tanto as ouvidorias quanto os setores responsáveis pela comunicação, ou seja, pela produção de conteúdo publicado nas diversas mídias utilizadas pelo órgão público, promovem o acesso do cidadão à máquina pública por meio de instrumentos de comunicação, no entanto, essa interação nem sempre produz como resultado a influência do cidadão sobre a administração pública. “A participação consiste, num ponto de vista formal ou informal, num processo de tomada de decisão, envolvendo diversos atores em diversas constelações de poder que procura equilibrar e corrigir uma redistribuição adequada de poder” (CARPENTIER; MELO; RIBEIRO, 2019, p. 24).

Nesse sentido, a informação compartilhada por meio de respostas, notícias e conteúdo informativo publicados nos sítios institucionais são importantes instrumentos de acesso e interação da sociedade com o poder público, mas o desafio não termina aí. É necessário incorporar as manifestações da sociedade nos processos de decisão dos órgãos públicos para se implementar esse importante elemento da transparência pública, que é a participação social.

4.1.2 A defesa da participação social e principais formas institucionais de atuação da sociedade na administração pública

Da mesma forma que os conceitos de cidadania e de interesse público são centrais na discussão científica sobre comunicação pública (SENA, 2020, p. 30), a participação também é um tema importante nesse campo científico e um objetivo permanente das estruturas que promovem a transparência administrativa. A participação é, ainda, um direito do cidadão que deve ser promovido pelas ouvidorias públicas.

No entanto, a ouvidoria não é o único instituto ao qual se atribui o dever de promoção da participação do cidadão no poder público. Outros espaços, tais como conselhos, associações e outras organizações da sociedade civil, são portadores da incumbência de fazer a sociedade influenciar as decisões públicas. Neste estudo, trabalhamos com o conceito de instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

De acordo com Avritzer (2008), essas organizações podem assumir características diversas, conforme seu desenho institucional. Um dos formatos de participação mais conhecidos no Brasil é o orçamento participativo (OP), que permite a “livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p. 45). Em um segundo modelo, atores do Estado e da sociedade civil interagem simultaneamente no processo de partilha do poder, tal como ocorre nos conselhos de saúde, que apresentam, além de capacidade para normatizar e deliberar, “maior independência do sistema político” (AVRITZER, 2008, p. 55). Por último, há um tipo de experiência “em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46), do mesmo modo como acontece com a validação de planos diretores municipais por meio de audiências públicas.

A expansão de práticas participativas desde a constituinte de 1988 não significou a ampliação dos espaços de participação direta, mas a inclusão de organizações da sociedade civil no centro do debate público. Para o cientista político Luiz Felipe Miguel, houve “o deslocamento da relação representante-base para a relação representante-representante”, de modo que a defesa de causas populares junto ao poder público, em vez de ser empreendida por grupos diretamente interessados, passou a ser mediada por porta-vozes autoinstituídos, “sem que estabeleça qualquer interlocução válida com aqueles pelos quais diz falar” (MIGUEL, 2017, p. 101).

A crítica acerca dos formatos institucionais de participação popular pós-redemocratização do país revela um contraponto importante a respeito da participação: a legitimidade da representação popular ou a quem é atribuída a função de influenciar. Esse

debate importa nesta tese porque, embora a ouvidoria permita o acesso e a interação direta do cidadão com o órgão público, por meio de canais de comunicação e atendimento, a intervenção no processo decisório é mediada por uma estrutura mantida e gerenciada pela burocracia estatal. O cidadão não influencia diretamente, cabendo aos titulares da ouvidoria fazer a representação do interesse daquele junto à administração pública.

A representação sempre manteve lugar de importância para os teóricos da democracia liberal, que a consideram um meio mais seguro para o governo de sociedades complexas e populosas, já que as decisões são tomadas por núcleos de especialistas políticos e burocratas. Não à toa, a representação política tem lugar de destaque no artigo primeiro da Constituição Federal brasileira, quando a carta magna define que o poder do povo será exercido “por meio de representantes eleitos”. Porém, é importante compreender como ocorre a designação do representante, pois há pelo menos duas características que distinguem as formas de representação popular: a delegação e a autorização. Na delegação, o representante obriga-se a “seguir as instruções previamente estabelecidas pelos seus constituintes” (SILVA, 2009, p. 25-26), de modo que não há que se falar em autonomia. Já no modelo de representação por autorização, ao representante é dado um “mandato de confiança”: “é eleito para deliberar em nome daqueles que o elegeram” (SILVA, 2009, p. 25-26). Em todo caso, o representante fala em nome de quem o escolheu, de quem lhe atribuiu o mandato de representação.

De forma análoga ao que acontece nos processos que viabilizam a representação popular nas democracias, à ouvidoria pública, até por referência ao significado de *ombudsman* (*ombud* = representante), é atribuído o papel de representação dos interesses do cidadão frente à administração pública. Também na literatura científica sobre o tema, revela-se a competência da ouvidoria na “defesa e a promoção dos direitos do cidadão, apenas no âmbito administrativo” (LYRA, 2016, p. 104).

Na maioria dos casos, essa autorização para agir em nome do cidadão não é conferida por meio da escolha da sociedade. É certo que há exemplos em que “o ouvidor é escolhido mediante decisão de órgão colegiado interno” (MENEZES; NETO; CARDOSO, 2016, p. 89), mas o que impera nos órgãos públicos é a nomeação em cargo de livre indicação e a exoneração pelo chefe do poder. Soma-se a isso o fato de nem sempre haver previsão de mandato por tempo determinado na defesa de usuários de serviços públicos, apesar de algumas agências reguladoras (LYRA, 2016) e casas legislativas apresentarem como regra o tempo para a permanência do cargo de ouvidor.

Sendo nomeado livremente pelo chefe do poder público e, portanto, podendo ser exonerado do cargo a qualquer momento, como poderia o ouvidor representar os interesses do

cidadão e do usuário de serviços públicos que, vez ou outra, podem colidir com os interesses daqueles que dirigem a instituição? A lei que trata da participação dos usuários de serviços públicos tenta reparar essa falta de representação popular ao possibilitar que o Conselho de Usuários “acompanhe e avalie a atuação do ouvidor” (BRASIL, 2017). Todavia, apesar do mandamento legal, ainda são raras as instituições que se abriram à composição desse tipo de conselho.

Diante desse quadro, em que não se pode afirmar com exatidão quem o ouvidor representa, como, então, verificar se, de fato, as pessoas participam da administração pública por meio da ouvidoria? Uma forma de medir a influência do manifestante é o monitoramento dos relatórios de gestão da ouvidoria. Segundo a Lei Federal n. 13.460/2017, esses documentos devem informar, entre outros pontos, “as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas”. Em outras palavras, o ouvidor deve informar à sociedade como as manifestações influenciaram a gestão do órgão público.

A solução oferecida pela lei para o suposto conflito é a ação a ser empreendida por meio da estrutura de comunicação pública. O *site* institucional da instituição pública – suporte que abriga o relatório de gestão anual da ouvidoria – se torna “instrumento de construção da agenda pública” (BRANDÃO, 2009, p.5) ao servir de veículo para a transmissão da prestação de contas da atividade de ouvidoria. O cidadão pode verificar no relatório se a demanda reclamada foi atendida e o que mudou a partir da sua manifestação. Apesar de não deter o poder de decisão, ao usuário de serviço público é garantido o direito de ser ouvido e de saber quais medidas foram tomadas pela administração pública em face de sua provocação. Nessa perspectiva, o cidadão é visto como “codecisor”, uma vez que compartilha o “poder de decisão” junto ao poder público. Esse processo de influência ocorre pela via comunicacional, supondo “uma troca com um receptor que é também mais ou menos emissor” (ZÉMOR, 1995, p. 3).

4.2 Ouvidoria pública: natureza, finalidade e competências

A ouvidoria é uma unidade da administração pública e, em decorrência disso, deve atuar conforme os princípios constitucionais, as normas e as políticas que dizem respeito às instituições às quais estão vinculadas. As competências da ouvidoria são definidas em lei ou em outros instrumentos normativos, tais como resoluções, portarias e instruções normativas. Os procedimentos adotados para a realização das funções de ouvidoria pública são definidos

conforme os parâmetros estabelecidos pela administração pública para prestar serviço público, que deve, portanto, ser monitorado pela sociedade, assim como outros serviços prestados pelas instituições. Isso significa que a própria ouvidoria pública, como qualquer unidade administrativa de órgãos públicos, também é objeto de controle social.

Além de servir como canal de comunicação para acesso dos cidadãos à gestão pública, a ouvidoria atende a finalidade de promover a participação social nos órgãos públicos. O estímulo à participação social visa o aperfeiçoamento da prestação de serviços, estando a ouvidoria, portanto, estritamente vinculada às atribuições exercidas pelo órgão público em que está situada, conforme descreve a Lei Federal n.13.460/2017:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes (BRASIL, 2017).

Além dessas competências vinculadas a manifestações de usuários de serviços públicos, as ouvidorias públicas também podem recepcionar os pedidos de acesso à informação, garantidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Diferentemente do direito à participação, que implica capacidade de influenciar as decisões do poder público, o direito à informação prevê apenas que a informação seja repassada à sociedade. Nesse caso, o cidadão solicita a informação, a qual, se for pública, é a ele repassada. Por força da lei de acesso, o Estado obriga-se a disponibilizar o acesso aos documentos públicos, mas esse ato – de entrega da informação – termina nele mesmo. A LAI não prevê nenhuma outra ação estatal além do repasse da informação ao solicitante. O acesso à informação é um elemento importante para a participação, mas não é requisito único e determinante. O fato de ter acesso à informação não significa que o cidadão participará da gestão do Estado. Para participar, o cidadão deve se manifestar reclamando, denunciando ou sugerindo, por exemplo. Os tipos de manifestações à ouvidoria pública são descritos na Lei

Federal 13.460/2017 e em documentos institucionais, como o Manual Fala.Br, da Controladoria Geral da União (Quadro 17).

Quadro 17–Tipos de manifestação por meio da ouvidoria

Tipo	Descrição
Sugestão	registrar ideia ou proposta de melhoria de atendimento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal. Exemplo: Usuária sugere que seja disponibilizado serviço de fotocópias próximo ao balcão de atendimento de um órgão público.
Elogio	demonstrar reconhecimento ou satisfação sobre o serviço público oferecido ou o atendimento recebido. Exemplo: O usuário utiliza os serviços da biblioteca de um órgão e se sente satisfeito com o atendimento prestado pela bibliotecária; depois disso, registra um elogio à servidora.
Solicitação	pedir a adoção de providências por parte dos órgãos e das entidades da administração pública federal. Exemplo: usuário comunica a falta de um medicamento e requer a solução do problema.
Reclamação	demonstrar sua insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço. Exemplo: usuário tenta acessar o sítio de determinado Ministério para dar entrada em pedido e não consegue.
Denúncia	comunicar a ocorrência de ato ilícito, a prática de irregularidade por agentes públicos, ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes. Exemplo: usuária denuncia irregularidades em convênio cujos repasses foram efetuados, mas a obra não foi concluída.

Fonte: Manual Fala.BR³

Apesar de a LAI prever a criação de uma estrutura específica de atendimento de pedidos de informação, na prática, “muitas ouvidorias públicas brasileiras passaram a abrigar serviços de informação ao cidadão (SIC), de maneira a garantir o direito ao acesso à informação” (COMPARATO, 2016, p. 47). Segundo a LAI, o SIC deve apresentar as seguintes características:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
 I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:
 a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
 b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
 c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;
 II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (BRASIL, 2011).

Além de serem instâncias de participação social, ou seja, locais da manifestação sobre a prestação dos serviços públicos, as ouvidorias públicas fazem o papel atribuído ao SIC, sendo responsáveis por garantir o acesso à informação. A normativa que estabelece as

³Disponível em: https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Fala.BR_-_Manual.

atribuições de ouvidoria – Lei Federal n. 13.460/2017 – abrange toda a administração pública (órgãos de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e cita, ainda, a importância da criação de conselhos de usuários, que, juntamente com as ouvidorias, atuarão na proteção, na defesa e na fiscalização dos serviços públicos. A influência das leis na atuação da ouvidoria pública pode ser observada no Quadro 18.

Quadro 18—Comparativo de aplicação da LAI e da lei de participação dos usuários de serviços públicos nas ouvidorias públicas

Lei	12.527/2011	13.460/2017
Campo normativo	Direito à informação	Direito à comunicação
Princípio orientador	Transparência	Transparência
Característica elementar	Requisito para a participação	Forma de participação
Canal	SIC – Ouvidoria	Ouvidoria
Demanda	Pedido de informação	Sugestão, reclamação, denúncia, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.
Resultados esperados	Resposta ao cidadão e publicação na internet de relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos.	Resposta ao usuário, publicação do relatório de gestão no <i>site</i> institucional, participação social, controle e fiscalização.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas na LAI e da Lei 13.460/2017.

Ao descrever as atribuições dos conselhos, o legislador informa à sociedade sobre o direito de comunicação com os gestores dos órgãos públicos, já que o conselho poderá, entre outras atividades, propor melhorias na prestação de serviços, contribuir na definição de diretrizes e avaliar a atuação do ouvidor. Todas as atividades delegadas ao conselho de usuários dependem da possibilidade de se estabelecer um processo contínuo de comunicação (acesso e interação) entre ouvidoria, gestores e conselheiros:

1.Usuário acessa a ouvidoria por meio de canais de comunicação (formulário *on-line*, *e-mail*, telefone, carta, presencialmente), de modo que a interação possibilita o registro da

manifestação, que, após análise, será respondida. Caso a manifestação requeira a adoção de providência, esta deverá compor o relatório de gestão de ouvidoria;

2. Conselho de usuários interage com a ouvidoria acompanhando a atuação do ouvidor, monitorando a atividade de ouvidoria por meio do relatório e propondo melhorias na prestação de serviços públicos;

3. Ouvidoria interage com a direção do órgão sugerindo soluções diante das manifestações apresentadas.

Em relação às atribuições da ouvidoria, a lei define claramente que a unidade deve exercer um papel que vai além de tratar as manifestações recebidas dos cidadãos, determinando uma postura proativa em relação às melhorias que devem ser realizadas no poder público. Isso significa que a ouvidoria pública tem a obrigação de assumir uma postura propositiva, levando em consideração a participação do usuário, que poderá reclamar ou sugerir mudanças na condução do órgão público. Segundo a Lei Federal n. 13.460/2017, as proposições devem compor o relatório de gestão, documento que deverá consolidar informações sobre as manifestações apresentadas à ouvidoria:

Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos:

I - o número de manifestações recebidas no ano anterior;

II - os motivos das manifestações;

III - a análise dos pontos recorrentes; e

IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

Parágrafo único. O relatório de gestão será:

I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e

II - disponibilizado integralmente na internet (BRASIL, 2017).

A atividade de ouvidoria pública aparentemente amplia, com a lei de defesa dos usuários públicos, o seu poder de influência na gestão pública, mas é necessário saber como a implantação dessas mudanças ocorre na prática. Cada poder e esfera de governo deverá produzir normas sobre a organização e o funcionamento das ouvidorias, adotar procedimentos gerenciais para o tratamento das manifestações e pedidos de informação e disponibilizar instrumentos de comunicação que permitam o acesso e a interação com o cidadão e os usuários de serviços públicos.

4.2.1 Ouvidoria como ação pública: instrumentos, técnicas e atores

A ouvidoria é uma unidade da administração pública que atua sob orientação do princípio da transparência, com o objetivo de promover a participação dos usuários na prestação dos serviços públicos, sendo, ainda, a entidade responsável, em muitos casos, pelo atendimento aos pedidos de informação. Essa atividade requer a adoção de instrumentos, “técnicas, meios de operar, dispositivos” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20) e o envolvimento de atores em processos que ocorrem no âmbito da instituição pública. Nessa perspectiva, a ouvidoria ganha o *status* de ação pública.

A ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator. A noção de instrumento de ação pública (IAP) permite ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam antes de tudo pelos objetivos das políticas públicas, por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21).

É possível categorizar os instrumentos mobilizados pela ouvidoria como legislativo e regulador, informativo e de comunicação. As técnicas ou procedimentos que perfazem as atividades desempenhadas pelas ouvidorias correspondem a previsões contidas em leis e em outras normas que ditam o funcionamento da unidade administrativa, tais como aquelas contidas na lei de acesso à informação e na lei que trata da participação dos usuários de serviços públicos. Já os dispositivos em uso nas ouvidorias são os objetos por meio dos quais a ação pública se materializa. A existência de um sistema de comunicação disponível na internet e dos *sites* institucionais, em que são publicados os relatórios de gestão anual, são exemplos da instrumentalização da atividade de ouvidoria, conforme se observa no Quadro 19.

Quadro 19—Instrumentos de informação e comunicação da ouvidoria pública

Legislativo/Regulador	Informação	Comunicação
Lei Federal n. 13.460/2017 Lei Federal n. 12.527/2011	Site institucional, redes sociais, imprensa (incluindo o sistema de radiodifusão pública, privada e estatal).	Formulário eletrônico, <i>e-mail</i> , carta, telefone, atendimento presencial.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação.

Esses instrumentos viabilizam processos administrativos com o objetivo de alcançar resultados previstos em lei, tais como a participação dos usuários na administração pública e a proposição de aperfeiçoamentos na prestação dos serviços. Os atores que interagem por meio

desses processos são delimitados em regulação normativa. Ouvidores e servidores públicos atuam dentro das instituições públicas, enquanto cidadãos e usuários de serviços públicos correspondem à parcela da sociedade situada em ambiente externo ao da instituição, que almeja se manifestar junto ao poder público.

Esses agentes interagem por meio da ouvidoria pública, podendo promover os resultados também previstos na legislação. Podemos categorizar os processos que ocorrem no âmbito da ouvidoria como finalísticos, compreendendo aqueles que atendem diretamente às funções determinadas às ouvidorias públicas por lei; ou gerenciais, relacionados ao planejamento e ao controle das atividades desempenhadas pela equipe de ouvidoria, conforme o Quadro 20.

Quadro 20– Ouvidoria: processos, instrumentos, atores e resultados

Processo	Instrumentos	Atores	Resultados
Receber manifestação (Lei n. 13.460/2017)	Comunicação (atendimento presencial, formulário eletrônico, <i>e-mail</i> , telefone)	Usuário –ouvidor	Adoção de providências diante da recepção, análise e encaminhamento às autoridades competentes das manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula.
Receber pedido de informação (Lei n. 12.527/2011)	Comunicação (atendimento presencial, formulário eletrônico, <i>e-mail</i> , telefone)	Qualquer interessado – ouvidor	Autorização ou concessão do acesso imediato à informação disponível.
Publicar relatório de gestão anual (Lei n. 13.460/2017)	Informação (<i>site</i> institucional)	Ouvidor	Consolidação das informações acerca das manifestações, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos no relatório que deverá ser publicado na internet.
Disponibilizar consulta às leis que tratam das competências da ouvidoria (Lei n. 12.527/2011)	Regulador: Lei 12.527/2011 e outras normas Informativo: <i>site</i>	Ouvidor Assessor de comunicação Dirigente do órgão público	Publicação no <i>site</i> institucional

Disponibilizar informações sobre os recursos humanos, a gestão, a estrutura administrativa e o planejamento estratégico da ouvidoria (Lei n. 12.527/2011)	Regulador: Lei 12.527/2011 e outras normas Informativo: <i>site</i>	Ouvidor Assessor de Comunicação Dirigente do órgão público	Publicação no <i>site</i> institucional
Disponibilizar notícias sobre a ouvidoria (Lei n. 12.527/2011)	Informativo: <i>site</i>	Ouvidor Assessor de comunicação	Publicação no <i>site</i> institucional
Disponibilizar informação sobre acesso à ouvidoria (Lei n. 12.527/2011)	Regulador: Lei 12.527/2011 e outras normas Informativo: <i>site</i>	Ouvidor Assessoria de comunicação	Publicação no <i>site</i> institucional
Disponibilizar material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre ouvidoria (Lei n. 12.527/2011)	Regulador: Lei 12.527/2011 e outras normas Informativo: <i>site</i>	Ouvidor Assessoria de comunicação	Publicação no <i>site</i> institucional
Disponibilizar informações em dados abertos relativos aos dados públicos coletados em virtude das atribuições de ouvidoria (Lei n. 12.527/2011)	Regulador: Lei 12.527/2011 e outras normas Informativo: <i>site</i>	Ouvidor Assessor de comunicação Dirigente do órgão público	Publicação no <i>site</i> institucional

Fonte: Elaboração própria com base nas Leis 12.527/2011 e 13.460/2017.

A fim de que a ouvidoria cumpra os objetivos previstos na legislação, faz-se necessária a adoção de procedimentos (Quadro 21) nos processos em andamento na unidade. A forma como a ouvidoria fará o tratamento da manifestação e do pedido de acesso à informação e a composição dos relatórios compõe a metodologia de trabalho da unidade.

Quadro 21 – Procedimentos realizados em processos gerenciais que ampliam a transparência da ouvidoria pública

Processo	Procedimentos
Receber manifestação (Lei Federal	1. disponibilizar canal de comunicação para o recebimento da

n. 13.460/2017)	<p>manifestação, devendo obrigatoriamente providenciar meio eletrônico (formulários simplificados e de fácil compreensão), e facultar ao usuário o envio por correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo;</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. acusar o recebimento da manifestação e emitir comprovante de recebimento da manifestação; 3. analisar e obter informações; 4. emitir decisão administrativa final; <p>dar ciência ao usuário no prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.</p>
Receber pedido de informação (Lei Federal n. 12.527/2011)	<ol style="list-style-type: none"> 1. disponibilizar canal de comunicação por meio do <i>site</i> institucional; 2. disponibilizar campo para a identificação do requerente sem exigir dados que inviabilizem a solicitação; 3. não exigir os motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. 4. Responder imediatamente ou em até 20 dias; 5. quando for o caso, comunicar data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; 6. quando for o caso, indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou 7. quando for o caso, comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação; 8. prorrogar o prazo de resposta por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. 9. informar o requerente sobre a possibilidade de recurso quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.
Publicar relatório de gestão anual (Lei Federal n. 13.460/2017)	<ol style="list-style-type: none"> 1. elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar, ao menos, o número de manifestações recebidas no ano anterior; os motivos das manifestações; a análise dos pontos recorrentes; e as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas; 2. encaminhar o relatório à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria e disponibilizar integralmente na internet.
Disponibilizar consulta às leis que tratam das competências da ouvidoria (Lei Federal n. 12.527/2011)	Publicar no <i>site</i> institucional o texto das Leis 12.527/2011 e 13.460/2017 e outras normas que digam respeito às competências da ouvidoria.
Disponibilizar informações sobre recursos humanos, a gestão, a estrutura administrativa e o planejamento estratégico da ouvidoria (Lei Federal n.	Publicar no <i>site</i> institucional informações sobre o ocupante do cargo de ouvidor, agenda do ouvidor, posição da ouvidoria no organograma institucional e o relatório sobre a atividade de ouvidoria.

12.527/2011)	
Disponibilizar notícias sobre a ouvidoria (Lei Federal n. 12.527/2011)	Publicar no <i>site</i> institucional informações sobre a atividade de ouvidoria no campo noticioso.
Disponibilizar informação sobre acesso à ouvidoria (Lei Federal n. 12.527/2011)	Publicar no <i>site</i> institucional informações sobre como acessar a ouvidoria e os horários de atendimento: endereço, telefone, <i>e-mail</i> , formulário eletrônico.
Disponibilizar informações em dados abertos relativos aos dados públicos, coletados em virtude das atribuições de ouvidoria (Lei Federal n. 12.527/2011)	Publicar em formato aberto no <i>site</i> institucional informações coletadas em virtude da atividade de ouvidoria.

Fonte: Elaboração própria com base nas Leis 12.527/2011 e 13.460/2017.

A legislação confere esse desenho organizacional às ouvidorias públicas no Brasil, ou seja, independentemente de qual seja o órgão da administração pública em que a ouvidoria estiver situada, será cobrada dela uma atuação em conformidade com a lei vigente no país. Apesar de a norma estabelecer parâmetros gerais para a estruturação da atividade de ouvidoria no poder público, características fundamentais de cada ente da administração farão emergir ouvidorias diferentes, mais ou menos maduras em relação ao cumprimento dos requisitos legais e aos princípios que regem a democracia brasileira. O próximo capítulo revela os elementos que constituem as ouvidorias nas casas do legislativo, âmbito do poder público escolhido para a observação realizada nesta tese.

5 A OUVIDORIA NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

5.1 Do Poder Legislativo: antecedentes históricos, competências e serviços públicos

As relações entre aqueles que detêm o poder de legislar e a sociedade brasileira são permeadas por costumes e comportamentos que remontam ao tempo do Brasil-Colônia. A ocupação do país por Portugal, por exemplo, que se deu pelo uso da força contra os ameríndios e pela cooperação com particulares portugueses através do sistema de capitanias, efetivou-se a partir de normas que informaram os direitos e privilégios dos donatários de terras.

Entre suas cláusulas figuravam as seguintes: aproximadamente vinte por cento de cada capitania eram reservados como propriedade pessoal do donatário; os capitães tinham o direito de escravizar índios e vender um número especificado em Portugal sem pagar o imposto sobre vendas; de controlar o tráfego fluvial; de arrecadar um décimo do quinto real sobre metais e pedras, e arrecadar um décimo da dízima; de exercer o monopólio de todos os moinhos e gozar de privilégios fiscais sobre os licenciados; de ficar com a vigésima parte sobre todos os peixes pescados e todo o pau-brasil vendido em Portugal; e tinham, além disso, poderes plenipotenciários em assuntos civis e criminais (GURFIELD, 1983, p. 24).

Apesar das garantias concedidas, os que se aventuraram a empreender o novo mundo enfrentaram muitas dificuldades que resultaram no fracasso das primeiras expectativas de se manter a hegemonia portuguesa sobre o vasto território brasileiro. “O triplo flagelo dos corsários franceses, dos ameríndios hostis e da vida tropical (tempestades, epidemias, etc.) devastou repetidamente as primeiras colônias” (GURFIELD, 1983, p. 24), fazendo com que a Coroa centralizasse o comando das capitanias em um governo geral e adotasse um sistema de concessão de enormes porções de terra.

Tais concessões secundárias de terras, conhecidas pelo nome de sesmarias, logo se tornaram a base de extensos imóveis, que assumiam a forma de propriedades agrícolas e pastoris, modos de organização socioeconômica que vieram a dominar, cada vez mais, o horizonte político em todo o período colonial e, numa extensão um pouco menor, nos séculos XIX e XX (GURFIELD, 1983, p. 27).

A concessão de sesmarias, no entanto, dependia do cumprimento de normas emanadas pelo rei. Um exemplo é a carta foral enviada a Martim Afonso, donatário da capitania de São Paulo, em que o rei “lhe ordenava que conferisse sesmarias a quaisquer pessoas de qualidade e condição, com tanto, que sejam cristãos livremente” (GURFIELD, 1983, p. 30). Na constituição do Brasil colonial, o poder de legislar através de cartas régias ou de decretos foi

uma atribuição decorrente do exercício de dominação de cima para baixo, como se verifica em um documento expedido em 1785, no qual a rainha D. Maria I mandou fechar fábricas de tecidos do Brasil com a intenção de garantir mercado à indústria têxtil de Lisboa.

Evidencia-se, dessa forma, que o início da produção de leis no Brasil se fez em benefício de um projeto de ocupação do território com vistas a alcançar objetivos econômicos que conciliavam interesses de grupos específicos: a pequena nobreza, o clero e a Coroa portuguesa, posto que nessa época esta última estava enfraquecida por sua “subserviência econômica à Inglaterra” e “pela falta de autoridade e organização centralizada e efetiva” no comando do Brasil (GURFIELD, 1983, p. 110). Para concretizar os objetivos daqueles que participavam do poder político, foi conveniente, por exemplo, gerir a economia a partir do trabalho escravo. “Não há dúvida de que a autoridade legal, tradicional, paternal e religiosa do monarca formava uma robusta base legitimadora do poder político” (GURFIELD, 1983, p. 112).

O comando da colônia era realizado por meio do Conselho Ultramarino, que encaminhava as ordens do rei aos governadores das capitanias. Estes acumulavam atribuições militares e administrativas e submetiam-se à prestação de contas por meio de “relatórios circunstanciais de suas despesas” (GURFIELD, 1983, p. 113). Abaixo dos governadores estavam as cortes de justiça (relações), que serviam como cortes de apelação e abrigavam os “principais juízes da Colônia, os ouvidores” (GURFIELD, 1983, p. 114), e, seguindo a linha hierárquica, o juiz de fora e o juiz ordinário. É importante notar que o cargo de ouvidor que compunha a estrutura judiciária nessa época não guardava semelhança com o que vem a ser ouvidor no período pós-redemocratização do país (século XX).

Como outros funcionários essenciais, os ouvidores possuíam poderes duplos, por serem juízes e administradores ao mesmo tempo. Assim, por exemplo, cada ouvidor fazia também as vezes de intendente de polícia em sua área. Na maior parte das localidades, o ouvidor era o funcionário mais categorizado, pois “sua jurisdição pertencia a uma instância mais alta que a da câmara e dos juízes” (GURFIELD, 1983, p. 114).

O poder político na colônia também era compartilhado com o Senado da câmara ou o Conselho municipal, composto por eleição dentre “proprietários e cidadãos influentes” para legislar com base nos “interesses pessoais dos seus membros: leis de embarque, impostos, direitos aduaneiros, melhoramentos públicos, exército e marinha etc” (GURFIELD, 1983, p. 115). Os conselhos se localizavam nas cidades com a seguinte formação: um juiz presidente, dois juizes de paz, três vereadores e um procurador.

Ainda que outros atores sociais, como a Igreja, a burguesia comercial e, especialmente, a aristocracia rural, tivessem influência na sociedade, o isolamento físico e a fragmentação do poder em unidades apartadas impediram que algum dos “poderosos locais”(GURFIELD, 1983, p. 142) pudessem assumir as rédeas do comando nacional. Entre os mais pobres, apesar do registro histórico de revoltas de negros e indígenas escravizados, destaca-se a falta de organização e de consciência de classe como fator que explica a impotência desses grupos em agir politicamente (GURFIELD, 1983).

Posteriormente, a crença de que o rei – sob inspiração divina – teria o poder de determinar a vida em sociedade começou a ruir com a difusão dos ideais de liberdade contidos na declaração de Independência dos Estados Unidos da América (4 de julho de 1776), no *Bill of Rights* (1791) e na Revolução Francesa (1789), a qual proclamou os Direitos Universais do Homem e do Cidadão. No Brasil, a Inconfidência Mineira (1788) disseminou a ideia de soberania do povo, de que também o governo deve obediência às leis e de que, para que isso se concretizasse, havia a necessidade de o país se tornar independente de Portugal. O movimento que reivindicou a independência argumentou, portanto, que o desfazimento da colônia era essencial para a garantia de direitos aos brasileiros.

O Brasil se apartou de Portugal em 1822, mas o governo do país foi estruturado como monárquico sob o comando do príncipe regente Dom Pedro, filho do rei português Dom João VI. Seguindo o regime adotado por Portugal, convertido em monarquia constitucional por influência de uma revolução liberal, Dom Pedro convocou uma Assembleia para construir um projeto de Constituição para o Brasil (1823). “Não tolerando as divergências, sobretudo quanto à extensão dos seus poderes, e considerando-se desrespeitado, o imperador dissolveu a Constituinte” (DALLARI, 2001, p. 246), sendo a Constituição produzida por um grupo seletivo de políticos alinhados aos interesses do governo. Mais uma vez, o poder de legislar e de comandar a burocracia do país concentrou-se nas mãos de uma pequena parcela da sociedade.

a adoção de uma solução monárquica no Brasil, a manutenção da unidade da ex-colônia, a construção de um governo civil estável foram em boa parte consequência do tipo de elite política existente à época da Independência, gerado pela política

colonial portuguesa. Essa elite se caracterizava pela homogeneidade, particularmente no que se refere à ideologia e ao treinamento. Havia sem dúvida certa homogeneidade social no sentido de que parte substancial da elite era recrutada entre os setores sociais dominantes (CARVALHO, 1996, p. 15).

O Brasil independente adotou uma constituição (1824) “imposta pelo rei ao povo, embora devamos entender por povo a minoria de brancos e mestiços que votava e de algum modo tinha participação na vida política” (FAUSTO, 2012, p. 80). A primeira Constituição do país estabeleceu o catolicismo como religião oficial do Estado e criou, além do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, o poder Moderador, que atribuiu ao imperador o poder de decidir eventuais conflitos. Ao contrário da teoria de Montesquieu, que previa o controle e a fiscalização dos três poderes por meio de um sistema de freios e contrapesos, o poder moderador encontra fundamento teórico na obra *Princípios Políticos*, publicada em 1814 por Benjamim Constant.

A grande preocupação de Constant era com a estabilidade do poder. Liberal, desejoso de saudar as grandes conquistas da Revolução de 1789, excluindo cuidadosamente a herança do Terror, Constant afirmava que apenas a aceitação de limitação da soberania popular poderia impedir o desrespeito aos direitos fundamentais. O Poder Moderador teria aí o papel fundamental de impedir que os outros três poderes, entrando em choque, levassem uns aos outros de vencida, assegurando a estabilidade do Estado liberal e os direitos civis e políticos dos cidadãos (LYNCH, 2010, p. 93).

Com forte poder nas mãos do imperador, a constituição do Império “definiu o sistema político do país como monárquico, hereditário, constitucional” e dividiu o legislativo em Câmara e Senado, cujos representantes eram eleitos por meio do “voto indireto e censitário”. Nessa modalidade de eleição, os homens autorizados⁴ a votar escolhiam um corpo eleitoral (eleições primárias) que posteriormente “elegia os deputados” (LYNCH, 2010, p. 81).

Pelo princípio do voto censitário, votavam nas eleições primárias os cidadãos brasileiros que tivessem renda anual de pelo menos 100 mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. Eles elegiam o corpo eleitoral, ou seja, os eleitores, escolhendo pessoas que, para candidatar-se, além dos requisitos indicados, deviam ter renda de 200 mil réis e não serem libertos. Para ser deputado, o censo subia a 400 mil réis e era necessário professar a religião católica, mantidas outras exigências (FAUSTO, 2012, p. 81).

O poder moderador foi dissolvido no fim do Segundo Reinado (1840-1889), quando, em “consequência de um conjunto de circunstâncias políticas, econômicas e sociais e por

⁴ A Constituição de 1824 não faz referência explícita às mulheres, “mas elas estavam excluídas dos direitos políticos pelas normas sociais. Curiosamente, até 1882 a praxe foi a de admitir o voto do grande número de analfabetos, tendo em vista o silêncio da Constituição a esse respeito” (FAUSTO, 2012, p. 81).

decisão de uma coligação de forças extremamente heterogêneas, foi proclamada a República no Brasil” (DALLARI, 2001, p. 248). A Constituição promulgada por uma Assembleia Constituinte⁵ em 1891 manteve a divisão do governo em três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e estabeleceu a República Federativa liberal, sob o comando de um sistema presidencialista. Além disso, a Carta Magna separou a Igreja do Estado, concedeu autonomia aos estados e pôs fim ao voto censitário ou por renda, mas excluiu analfabetos, mendigos, soldados e membros de ordens religiosas do corpo de eleitores.

Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

1º) os mendigos;

2º) os analfabetos;

3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual (BRASIL, 1891).

Na primeira fase da experiência republicana (de 1889 até 1930), o país foi governado a partir das relações estabelecidas entre as oligarquias (proprietários rurais que detinham autonomia estadual e fundaram partidos que representavam os interesses de cada estado) e a presidência da República. Esse período também é conhecido como “república dos coronéis”, em referência ao proprietário de terras que “comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto” (LEAL, 2012, p. 45).

O coronelismo representou uma variante de uma relação sociopolítica mais geral – o clientelismo –, existente tanto no campo quanto nas cidades. Essa relação resultava da desigualdade social, da impossibilidade de os cidadãos efetivarem seus direitos, da precariedade ou inexistência de serviços assistenciais do Estado, da inexistência de uma carreira no serviço público. Todas essas características vinham dos tempos da Colônia, mas a República criou condições para que os chefes políticos locais concentrassem maior soma de poder (FAUSTO, 2012, p. 149).

No fim do século XIX, reivindicações sociais combinadas a apelos religiosos buscaram solucionar carências econômicas e sociais que vitimaram trabalhadores sertanejos. As revoltas de Canudos e Contestado são exemplos de movimentos que ocorreram ao longo da Primeira República e contrariaram o governo da República, ao reivindicarem, por exemplo,

⁵ “Embora com sérias limitações, a Assembleia Constituinte foi eleita pelo povo. Não foi dado o direito de voto às mulheres nem aos analfabetos, cujo número era muito elevado na população brasileira, utilizando-se o sistema de voto aberto, não secreto, o que facilitou a intimidação dos eleitores mais pobres e criou constrangimento para os que, do ponto de vista econômico ou ainda para terem acesso a posições sociais mais elevadas, dependiam de lideranças políticas” (DALLARI, 2001, p. 248).

o fim da cobrança de impostos e a posse de terras pelos trabalhadores.

Também nas cidades houve revoltas nesse período. O início da industrialização do país fez surgir uma burguesia fabril, cujos interesses chocavam com as exigências das oligarquias cafeicultoras, e uma classe operária, que, ainda incipiente, buscava melhores condições de trabalho. O funcionamento dessa estrutura de poder regionalizado, fundado em parceria com os coronéis, foi questionado por movimentos populares e pelo setor industrial, os quais, atingidos pela crise de 1929 (decorrente da quebra da Bolsa de Nova Iorque), reivindicaram melhorias sociais e econômicas. “A partir de 1930 [...] caíram os quadros oligárquicos tradicionais; subiram os militares, os técnicos diplomados, os jovens políticos e, um pouco mais tarde, os industriais” (FAUSTO, 2012, p. 182). O contexto político e social demarcou o tempo de vigência da Constituição de 1891, que “durou até 1930, quando um golpe de Estado pôs fim à Primeira República brasileira” (DALLARI, 2001, p. 251).

A terceira constituição do Brasil, promulgada 1934, estabeleceu eleições para o cargo de presidente. Apesar disso, “os constituintes decidiram, no final dos trabalhos, que o primeiro presidente seria eleito pela Constituinte” (DALLARI, 2001, p. 251) e o general Deodoro da Fonseca foi escolhido para presidir a nação. “Inexperiente e sem força para embates políticos”, o general renunciou ao cargo e, em seu lugar, assumiu o poder outro militar, Floriano Peixoto, que estava autorizado a ficar no cargo até a realização de novas eleições. No entanto, descumprindo a norma constitucional, o militar “permaneceu na chefia do Governo, caracterizando-se formalmente, quanto ao Poder Executivo, uma ditadura” (DALLARI, 2001, p. 252).

No final da década de 20 os graves problemas sociais e políticos levaram à aglutinação de forças políticas heterogêneas, incluindo aspirações à moralidade pública, à autenticidade eleitoral e à Justiça social. E assim, em 1930, um golpe de Estado encerrou essa fase republicana e constitucional (DALLARI, 2001, p. 253).

Sob o governo de militares, o Estado, presidido por Getúlio Vargas (1930-1945), angariou esforços para a industrialização do país e a garantia de direitos aos trabalhadores urbanos, fortalecendo a capacidade política de uma burguesia industrial. Vargas “interpretou insatisfações das classes médias urbanas, inclusive dos militares inquietos com a falsidade eleitoral, e dos trabalhadores” (D’ARAÚJO, 1992, p. 8).

Adotando uma atitude populista, Getúlio Vargas procurava aparecer perante a opinião pública como “pai dos pobres”, preocupado com o bem-estar dos trabalhadores e a assistência às camadas mais pobres da população. Desenvolveu-se o culto da personalidade e em todas as repartições públicas era obrigatória a colocação de uma fotografia do ditador em lugar de destaque. Nas escolas os

estudantes eram treinados para elogiar “o presidente Getúlio Vargas” como o grande benfeitor da Pátria. Coroando tudo isso, foi estabelecido um rígido sistema de censura da Imprensa, comandado pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DALLARI, 2001, p. 259).

Além disso, houve a criação de uma polícia especial para reprimir movimentos sociais de oposição, “e os governos dos Estados foram entregues a Interventores, que eram meros agentes do Governo central, sem autonomia” (DALLARI, 2001, p. 259). A era Vargas representou também a diminuição da participação política, com o fechamento do legislativo e a imposição de censura à imprensa por meio da Carta Constitucional de 1937, conforme se lê no Quadro 22.

Quadro 22 – Principais iniciativas do Estado Getulista (1930-1945)

Governo	Período	Principais iniciativas
Provisório	1930-1934	Centralização do poder, eliminação dos órgãos legislativos (federal, estadual e municipal) e criação dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, da Educação e Saúde. Institui também o voto secreto e o voto das mulheres (Carta de 1934).
Constitucional	1934-1937	Anulação da Constituição de 1934 e dissolução do poder legislativo.
Estado Novo	1937-1945	Proclamação da Constituição de 1937 com a instituição do “Estado Novo” e supressão da liberdade partidária e da independência entre os três poderes e o Federalismo. Censura aos meios de comunicação. Nacionalização da economia e a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), do Código Penal e do Código de Processo Penal.

Fonte: Fausto (2012).

Entretanto, já em fins da década de 1940, a censura imposta pelo Estado Novo não conseguiu segurar os movimentos que pediam a redemocratização do país. Após a segunda guerra mundial, “os militares brasileiros que tinham convivido com os militares dos países que defendiam a democracia juntaram-se à oposição democrática” (DALLARI, 2001, p. 259). Em 1945, Getúlio saiu do governo, uma assembleia nacional constituinte foi convocada e o autoritarismo cedeu lugar à experiência democrática. “Pela primeira vez na história brasileira surgem partidos políticos nacionais com programas ideológicos definidos e identificados com o eleitorado, as eleições tornam-se sistemáticas e periódicas, e o sistema partidário-eleitoral nacional se consolida” (GHIGGI, 2014, p. 8).

É importante assinalar que a transição do governo autoritário para uma experiência democrática foi realizada por interlocução do próprio Vargas⁶ e a partir das condições

⁶ Ato Adicional de 1945, uma emenda à Constituição de 1937, decretava que seria determinada, no prazo de 90 dias, a data para a realização da eleição presidencial no Brasil.

políticas por ele orquestradas (FAUSTO, 2012). O governo precedente ofereceu as instituições em que o governo de Dutra⁷ se apoiou. “A queda do Estado Novo não pode, assim, ser vista como um corte abrupto com o getulismo e inauguração de uma etapa imaculadamente democrática em nossa história política” (GHIGGI, 2014, p. 10). O fim desse período é marcado pela realização de eleições em 1945 e pela promulgação de uma nova constituição, em 1946.

As eleições de 1945 despertaram um grande interesse na população. Depois de anos de ditadura, a Justiça Eleitoral ainda não ajustara o processo de recepção e contagem de votos. Pacientemente, os brasileiros formaram longas filas para votar. Nas últimas eleições diretas para a Presidência da República, em março de 1930, tinham votado 1,9 milhão de eleitores, representando 5,7% da população total; em dezembro de 1945 votaram 6,2 milhões, representando 13,4% da população (FAUSTO, 2001, p. 219-220).

Entre a queda da ditadura de Vargas e o regime militar em 1964, o país se organizou em torno de estruturas democráticas que ampliaram, por exemplo, a participação dos partidos políticos e o voto para maiores de 18 anos de ambos os sexos. Também houve o restabelecimento da independência entre os poderes de governo, da autonomia entre os estados e do pluripartidarismo. O poder legislativo voltou a ser exercido pelo Congresso Nacional, composto por Câmara dos Deputados e Senado, e as assembleias legislativas e as câmaras municipais voltaram a funcionar com suas prerrogativas garantidas constitucionalmente.

A proposta democrática de 1946, que permite legal e formalmente o pluripartidarismo e a participação popular através do voto, não é abrangente no sentido da incorporação efetiva das massas ao processo político. A participação política mantém-se restrita às cúpulas partidárias e às elites em geral. Se a política populista tinha como qualidade reivindicar ampla participação popular, usava-a, contudo, como instrumento de manipulação do poder e de exclusão dos interesses que não se coadunassem com as expectativas dos líderes. Resultava, na prática, em mais um modelo de participação restrita às lideranças: são elas que atuam e se legitimam no processo político (D'ARAÚJO, 1992, p. 188).

Também nesse período houve a transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília, o que gerou expectativa de desenvolvimento econômico e social para os estados no interior do Brasil. No entanto, apesar dos avanços que trouxeram ao debate nacional temas como a necessidade de reforma agrária, setores conservadores da sociedade e do governo,

⁷ Eurico Gaspar Dutra foi o primeiro presidente eleito pelo voto direto após o Estado Novo (1946-1951). Convocou a Assembleia Constituinte para a discussão das leis que iriam compor uma nova constituição. A carta magna concedeu autonomia aos três poderes e aprovou eleições diretas para os cargos executivos e legislativos estaduais, municipais e federais.

contrários ao governo de João Goulart, coordenaram o golpe de civil-militar de 1964 e anunciaram uma quebra na participação política da sociedade.

O novo regime ditatorial produziu melhorias na infraestrutura do país por meio de financiamentos internacionais, mas implantou um governo autoritário, repressivo dos movimentos opositores e regulado por Atos Institucionais (AI) da presidência, muitos, como o AI-1, publicados com o objetivo de reduzir a força do legislativo. O segundo ato fechou os antigos partidos políticos e adotou o bipartidarismo, o que fez surgir, em apoio ao governo militar, a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e, em oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O presidente da República ficava autorizado a enviar ao Congresso projetos de lei que deveriam ser apreciados no prazo de trinta dias na Câmara e em igual prazo no Senado; caso contrário, seriam considerados aprovados. Como era fácil obstruir votações no Congresso e seus trabalhos normalmente se arrastavam, a aprovação de projetos do Executivo “por decurso de prazo” se tornou um fato comum (FAUSTO, 2012, p. 258).

Durante o golpe de 1964, os direitos e as garantias fundamentais foram restringidos e o governo usou de “violências, prisões arbitrárias, tortura, corrupção e favoritismo” (DALLARI, 2001, p. 263). O projeto de uma nova constituição (1967) foi enviado para votação no Congresso, que já não tinha legitimidade para representar o povo. A ditadura militar agiu com o respaldo da Lei de Imprensa⁸ e da Lei de Segurança Nacional⁹, que enquadravam como crime qualquer tentativa de oposição ou questionamento à ordem e aos interesses estabelecidos pelo regime.

É importante esclarecer que o Congresso Nacional tinha sido fechado pela força e foi depois reaberto, mas muitos de seus membros, eleitos pelo povo, tiveram arbitrariamente caçados seus mandatos e o Congresso, órgão do Poder Legislativo, estava proibido de “contestar o regime” e de discutir os Atos Institucionais e Complementares, devendo subordinar-se a eles (DALLARI, 2011, p. 261).

Com o passar dos anos, o “milagre econômico”¹⁰, gerado por intervenção dos militares, apresentou seus pontos fracos: era extremamente dependente do sistema financeiro e do comércio internacional, apoiava-se na aquisição de produtos importados (dentre os quais se destacava o petróleo), expandiu a indústria, mas achatou os salários dos trabalhadores,

⁸ Lei n. 5.250, de 9 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5250.htm. Acesso em: 03 jul. 2019, às 18h17.

⁹ Decreto-Lei n. 314, de 13 de março de 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 jul. 2019, às 18h16.

concentrou a renda e abandonou os programas sociais (FAUSTO, 2012). Além disso, “as violências e arbitrariedades, a corrupção, o favoritismo e outras práticas antidemocráticas que caracterizaram o regime militar implantado em 1964 levaram ao seu esgotamento” (DALLARI, 2001, p. 266).

O sonho de grandeza da ditadura militar não sobreviveu, porém, à década de 1970. O segundo choque do petróleo, em 1979, a recessão mundial que ele desencadeou e a adoção pelo sistema financeiro internacional de taxas flutuantes de juros puseram fim ao que não havia passado de uma ilusão. A economia manteve ainda seus brios em 1980, crescendo 9%, mas mergulhou na recessão em 1981-83, e a queima das reservas em divisas para sustentar a autonomia do país levou à capitulação de 1982, mediante a decretação de moratória da dívida externa e a submissão ao Fundo Monetário Internacional (MARINI, 1991, p. 5).

É nesse cenário que o quinto presidente militar, João Baptista Figueiredo (1979), inicia a transição da ditadura para um governo democrático: concedeu a anistia a políticos de oposição, “flexibilizou a legislação sindical, restabeleceu as eleições diretas para os governos estaduais; extinguiu os partidos criados pela ditadura e promulgou lei que favoreceu a criação de novos partidos” (MARINI, 1991, p. 6). Por meio de emenda à Constituição de 1967, foi possível criar um Colégio Eleitoral formado por membros do Congresso e das Assembleias Legislativas, com a incumbência de eleger um civil para presidente da República. O presidente teve a missão de enviar “projeto de emenda constitucional ao Congresso, propondo que o Congresso Nacional a ser eleito logo em seguida tivesse poderes para elaborar uma nova Constituição” (DALLARI, 2001, p. 266). Nascia, assim, uma Assembleia Nacional Constituinte.

Houve ampla liberdade para a organização de partidos políticos, o processo eleitoral desenvolveu-se com ampla liberdade, procedendo-se à eleição e sendo imediatamente iniciado o trabalho de elaboração da nova Constituição. Um dado muito importante e altamente positivo foi o intenso envolvimento do povo nos trabalhos da Constituinte, que, entre outras coisas, admitiu que um certo número de eleitores apresentasse emendas ao Projeto de Constituição, tendo havido muitas propostas de origem popular, influenciando nas decisões dos representantes. Além disso, muitas organizações representativas dos mais diversos interesses e de todas as camadas da população mantiveram permanente contacto com os constituintes, oferecendo sugestões, fazendo críticas, defendendo certas propostas e manifestando oposição a outras (DALLARI, 2001, p. 267).

Com a promulgação da Constituição de 1988, o país manteve a república, a federação

¹⁰ “O período do chamado milagre econômico estendeu-se de 1969 a 1973, combinando o extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação. O PIB cresceu na média anual de 11,2% no período, tendo seu pico em 1973, com uma variação de 13%. A inflação média anual não passou de 18%” (FAUSTO, 2012, p. 268).

e o regime presidencialista dentro de bases democráticas que preveem liberdade partidária e direito de greve. Estabeleceu independência e harmonia como princípios de coexistência dos poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário) e criou importantes instrumentos de democracia direta, como a iniciativa popular em projetos de lei, o plebiscito e o referendo.

Novas ações judiciais, como o mandado de segurança coletivo, e a constitucionalização da ação civil pública ampliaram os mecanismos de proteção dos direitos, inclusive os de última geração, intitulados *direitos difusos*, que abrigam áreas importantes como a tutela do meio ambiente e do consumidor (BARROSO, 1998, p. 8).

A Constituição inovou ao prever o controle interno e externo do poder público, por meio de órgãos de fiscalização como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, além de autorizar a criação de mecanismos de controle social que podem ser ativados pela sociedade civil. O direito de acesso à informação é um instrumento criado a partir da CF/88 “ora para habilitar o particular a saber das coisas do Estado com vista à defesa de direito ou de interesse pessoal, ora para habilitar o particular a saber das coisas do Estado com vista à defesa de direito ou de interesse geral” (BRITTO, 1992, p. 118). Apesar da importância do controle social para a democracia, a fiscalização da administração pública não pode ser confundida com exercício de poder político, pois “a participação do povo nos negócios do Estado só se dá pela via do exercício do poder governativo” (BRITTO, 1992, p. 119). Por esse entendimento, fiscalizar não significa automaticamente participar, já que participa quem tem poder político.

O primeiro sinal de que participação popular é exercício do poder político já está no artigo introdutório da Constituição, que rotula a pessoa política total do Brasil (que é a Federação) como constitutiva de um “Estado democrático de direito”; isto é, um Estado cujo Direito se forma por necessária via popular, “democrática”, de logo explicitada como a que se realiza pelo povo, “diretamente”, ou por seus “representantes eleitos” (BRITTO, 1992, p. 119).

Uma das possibilidades de participação da sociedade na gestão do poder político foi acrescentada à CF, que determina a criação de lei para disciplinar “as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” (BRASIL, 1988). Apesar do interesse da sociedade em regulamentar como o direito se materializaria na ordem prática social, somente em 2017 foi aprovada a lei que trata da participação do usuário de serviços públicos (BRASIL, 2017).

Essa demora na instituição de mecanismos que promovam o exercício de direitos encontra justificativa na forma como são conduzidos os processos legislativos e nos diversos

interesses dos atores que atuam dentro e fora das instituições públicas. Ao seguir a trajetória da lei de acesso à informação no Congresso Nacional (DUTRA, 2015), por exemplo, é possível verificar que a regulamentação do direito no Brasil democrático, assim como se verificou desde o Brasil colonial, depende da disputa não somente dos poderes instituídos, tais como o Executivo e o Legislativo, mas também de demandas geridas por setores organizados da sociedade civil. Nesse sentido, a previsão de espaços de negociação dentro da administração pública é imprescindível para a materialização dos diversos interesses que compõem a sociedade.

A estrutura do poder legislativo descrita na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais, regimentos internos e outros instrumentos normativos, como resoluções e instruções internas, indica como funcionam os processos legislativos e administrativos e informa como pode ocorrer a participação do cidadão na administração pública. No texto sobre o poder legislativo no Brasil, o consultor legislativo do Senado Federal, Antonio José Barbosa, descreve as linhas gerais da participação política no país desde 1500 (Quadro 23).

Quadro 23–Linha do tempo: poder de legislar no Brasil

Até 1500	População com modo de vida tribal e organização política com base nas decisões dos mais velhos.
Brasil-colônia 1500 a 1822	Feitorias, capitanias a partir da concessão de terras a donatários. Proprietários de terras eram responsáveis pela administração das vilas e se reuniam nas Câmaras Municipais (dois juízes, três ou quatro vereadores, um procurador, um almotacé – delegado de polícia). Possuíam mandatos anuais, eleições por escolha e sorteio a cada três anos.
Império 1822 a 1889	Com a Constituição do Império (1824), o país passou a contar com um Legislativo dividido em duas Casas, a dos Deputados e a dos Senadores. Durante o Segundo Reinado, foi adotado o parlamentarismo (1847), que conferiu mais importância ao Poder Legislativo.
Primeira República de 1889 a 1930	O modelo de estrutura federal (com maior autonomia para os Estados) substituiu o Estado unitário que vigorava no Império. Nos Municípios, as Câmaras de Vereadores, além da função de fazer leis, comandavam a administração local, e seu presidente exercia as funções que, hoje, cabem ao prefeito. Nos Estados, a Constituição republicana (1891) instituiu as Assembleias Legislativas, além de permitir a existência de senados estaduais. No âmbito federal, o Parlamento passou a se chamar Congresso Nacional (denominação que existe ainda hoje), formado por duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.
Era Vargas (1930-1945)	Deputados e Senadores eleitos tiveram pouco tempo

	para atuar, pois um golpe de Estado instituiu vigorosa ditadura.
Estado Novo (1937-1945)	Poder Legislativo deixou de existir.
Queda da ditadura de Vargas (1946 – 1964)	Partidos políticos de atuação nacional foram criados, as eleições se sucediam, o Congresso Nacional passou a ter importância fundamental, o país se industrializou e parte da população se urbanizou.
Golpe militar (1964-1985)	O Poder Legislativo, com breves interrupções, continuou a funcionar, embora com poderes bastante reduzidos e sendo alvo constante da ação autoritária do Executivo.
Após 1988	O Congresso Nacional passou a exercer o Poder Legislativo, composto por Câmara dos Deputados e Senado Federal. Enquanto a Câmara é formada por representantes do povo, o Senado constitui-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal.

Fonte: Trechos extraídos do texto publicado no *site* institucional do Senado (BARBOSA).

Na recomposição da história do poder legislativo da Colônia até a promulgação da Constituição de 1988, é possível verificar avanços significativos para a construção de uma sociedade democrática. O Poder Legislativo – organizado na modalidade bicameral – é constituído de duas câmaras: a dos Deputados e o Senado Federal. Juntas, as duas casas compõem o Congresso Nacional e têm funções específicas, discriminadas na Constituição Federal. A principal delas é a elaboração, o debate e a aprovação de leis com a previsão de mecanismos de participação e controle social.

A organização política normatizada na Constituição de 1988 conferiu ao Congresso Nacional as funções de legislar sobre todas as matérias de competência da União, fiscalizar órgãos da administração direta e indireta e julgar autoridades públicas por crime de responsabilidade. Essas funções são desempenhadas pelas duas casas em conjunto ou separadamente, a partir do exercício político do mandato conferido aos parlamentares eleitos e da prática de atividades administrativas que, segundo a Lei Federal n. 13.460/2017, se enquadram como serviço público, ou seja, “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”.

A Constituição também definiu competências que devem ser exercidas de forma privativa pela Câmara e pelo Senado. À Câmara cabe, por exemplo, autorizar a abertura de processo contra o presidente e o vice-presidente da República e os Ministros de Estado e proceder à tomada de contas do chefe do governo quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa (BRASIL, 1988).

Entre as competências privativas do Senado, estão: processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles e processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (BRASIL, 1988).

Cada uma das Casas do Congresso Nacional possui, ainda, competência privativa para elaborar regimentos internos próprios, documentos em que disporão sobre sua organização e funcionamento. Os regimentos internos descrevem normas e procedimentos que orientam os trabalhos na casa legislativa, especificando, entre outros aspectos, as formas de participação social nos parlamentos.

A separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como a previsão de uma atuação harmônica entre eles por meio de um sistema de pesos e contrapesos, que confere maior controle da administração pública, tornam-se, sem dúvida, elementos importantes para a garantia de um Estado de direito. É por meio dessa lógica institucional que ao Congresso é atribuído o poder de fiscalizar os atos do Presidente da República. Porém, em termos de participação social, o que se espera também é que o cidadão possa “negociar” com o Estado “a produção de uma nova regra jurídica pública”, o que se dá por meio da garantia da presença de entes particulares “nos colegiados dos órgãos e entidades da Administração Pública” (BRITTO, 1991, p. 121).

Numa palavra, a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual, ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que se pode entender a locução “Estado democrático” (figurante no preâmbulo da Carta de outubro) como sinônimo perfeito de “Estado participativo” (BRITTO, 1991, p. 122).

Ainda que a Constituição de 1988 tenha previsto a participação do cidadão na administração pública, ela é dificultada na prática. A iniciativa popular, que garante a qualquer pessoa o direito de iniciar o processo legislativo, oferecendo projeto de lei à casa parlamentar, por exemplo, exige uma grande mobilização para que a matéria seja apreciada. Sendo de iniciativa do povo, o projeto deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988).

Aqueles que conseguem vencer as barreiras que a Constituição impõe para a iniciativa popular encontram outro problema para tramitarem com o projeto: a falta de capacidade da Câmara Federal para “conferir as assinaturas”. Isso explica porque, em 30 anos da promulgação da CF, o Congresso Nacional aprovou apenas “quatro projetos de iniciativa popular”¹¹, entre eles a Lei da Ficha Limpa, mas nenhum deles foi tratado formalmente como sendo de autoria da população”, pois tiveram que ser adotados por algum deputado e seguiram o rito normal.

Os quatro projetos de iniciativa popular aprovados no Congresso chegaram ao Legislativo com o apoio de mais de 1 milhão de assinaturas de cidadãos comuns, mas todos acabaram sendo “adotados” por parlamentares, que os apresentaram como sendo seus autores. Em todos os casos, a Câmara alegou não ter estrutura para conferir as assinaturas. Diante disso, foram apreciados seguindo o rito de um projeto de lei comum. Essa dinâmica ocorreu com o projeto que originou a Lei da Ficha Limpa, com o projeto que tornou hediondo o crime de homicídio qualificado, o projeto de lei que coíbe o crime de compra de votos e o projeto de lei que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social¹².

Além da possibilidade de iniciativa popular em processo legislativo, a Constituição Federal prevê a oportunidade de que a participação social ocorra a partir de audiências públicas, conselhos, fóruns e comissões, que podem acompanhar e sugerir propostas à administração pública. Em relação às assembleias legislativas, a Constituição deixa livre aos estados a disposição sobre lei que trate da iniciativa popular no processo legislativo (art. 27, § 4º). Contudo, apesar da liberdade concedida, os estados seguiram o mesmo desenho institucional. “Desta forma, questões centrais à organização político-institucional dos estados não possuem qualquer variação. A estrutura dos poderes estaduais é a mesma, assim como o tempo de mandato e o sistema eleitoral que legitima a ocupação dos cargos eletivos do

¹¹ Lei 8.930/1994: o caso Daniella Perez; Lei 9.840/1999: combate à compra de votos; Lei 11.124/2005: moradia popular e Lei Complementar 135/2010: a Lei da Ficha Limpa.

¹² Em quase 30 anos, o Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>. Acesso em: 04 jul. 2019.

Executivo e Legislativo” (TOMIO, 2011, p. 3).

Partindo dessa autorização constitucional, a previsão de mecanismos de participação nos regimentos internos das assembleias e constituições estaduais “produziu espaço para que a sociedade civil pudesse, ao menos, se manifestar no âmbito da própria instituição legislativa” (MARTINS, 2013, p. 126). A ocorrência de participação social, no entanto, não significa “vínculos com os resultados do processo legislativo” (MARTINS, 2013, p. 129), uma vez que “o Executivo, o Judiciário (Tribunal de Justiça) e o Procurador-Geral possuem a prerrogativa, mais ou menos extensa (quanto à natureza da legislação), de enviar Projetos de Lei (PLs e PLCs) à apreciação da Assembleia Legislativa” (TOMIO, 2011, p. 3). Há que se levar em conta também o potencial de influência das coalizões de governo¹³, por meio das quais o Executivo domina a pauta legislativa e conquista a aprovação de projetos que sejam de seu interesse.

A Constituição Federal também prevê a participação do usuário na administração pública direta e indireta. Em outros termos, aqueles “que se beneficiam ou utilizam, efetiva ou potencialmente, de um serviço público” (BRASIL, 2017) têm o direito de se manifestar junto aos órgãos do poder público, podendo reclamar e sugerir melhorias, além de solicitar informações e denunciar práticas que representem alguma ilegalidade contra a administração pública. Essa forma de participação social é a principal justificativa para a criação das ouvidorias no âmbito de todas as instituições.

Tanto o Senado quanto a Câmara Federal realizam outras ações de promoção da participação social no poder legislativo. O *site* da Câmara dos Deputados reúne na página Participe as seguintes possibilidades de interação:

1. Sugira uma proposta de lei: conheça as formas para apresentar proposta de lei
2. Vote nas enquetes: opine sobre as propostas legislativas em tramitação
3. Ajude a escrever a lei: apresente alterações ao texto das propostas de lei
4. Envie perguntas para as audiências interativas: faça perguntas aos deputados e convidados das audiências
5. Participe dos programas educacionais: conheça os programas voltados para todos os públicos e idades
6. Confira se uma notícia é falsa ou fato: confirme se uma informação sobre a Câmara é falsa ou verdadeira

¹³ Distribuição de cargos de primeiro escalão com o objetivo de obter apoios no Legislativo (PEREIRA, 2014).

7. Relatórios: consulte os dados consolidados das manifestações dos cidadãos por meio dos diferentes canais

No Senado, o portal e-Cidadania cumpre com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado.

Existem três ferramentas de participação disponíveis no e-Cidadania, que são:
Ideia Legislativa: enviar e apoiar ideias legislativas, que são sugestões de alteração na legislação vigente ou de criação de novas leis. As ideias que receberem 20 mil apoios serão encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde receberão parecer;
Evento Interativo: participar de audiências públicas, sabatinas e outros eventos abertos. Para cada audiência/sabatina/evento, é criada uma página específica onde haverá: a transmissão ao vivo; espaço para publicação de comentários; apresentações, notícias e documentos referentes ao evento;
Consulta Pública: opinar sobre projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, medidas provisórias e outras proposições em tramitação no Senado Federal até a deliberação final (sanção, promulgação, envio à Câmara dos Deputados ou arquivamento)¹⁴.

As ouvidorias da Câmara e do Senado fazem parte do esforço institucional de promover a participação social nas casas legislativas e ocupam lugar de importância no organograma dessas instituições. São vinculadas diretamente à Presidência de cada uma das Casas e responsáveis por garantir tratamento às manifestações relacionadas diretamente aos processos e serviços oferecidos à sociedade, atendendo à legislação que diz respeito ao acesso à informação (BRASIL, 2011) e à participação dos usuários de serviços públicos (BRASIL, 2017).

Seguindo o princípio da especialidade, do qual se depreende que cada órgão cumpre com uma função específica dentro da administração pública (CRETELLA JÚNIOR, 1968), o poder legislativo federal constitui, então, suas próprias ouvidorias para atender demandas específicas da sociedade. Ora denominadas parlamentares, ora legislativas, as ouvidorias do poder legislativo federal não podem ser confundidas com o *ombudsman* parlamentar sueco. O modelo escandinavo que inspirou Portugal e outros países europeus é chamado parlamentar porque é eleito pelo Parlamento para atuar sobre assuntos diversos relativos a toda a administração pública. Já o ouvidor parlamentar brasileiro leva esse nome porque é nomeado dentre deputados ou servidores do poder legislativo para atuar sobre assuntos específicos que dizem respeito apenas às casas parlamentares.

¹⁴ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>. Acesso em: 04 nov. 2021.

As ouvidorias parlamentares são, desse modo, instituídas, na maioria das vezes, para atuar sob a coordenação de um servidor ou deputado-ouvidor e servir 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” (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 130-131) dos serviços prestados pelas casas legislativas. Nas duas casas, portanto, a ouvidoria integra a estrutura administrativa e serve como órgão consultivo da presidência.

Por intermédio da Ouvidoria, o cidadão manifesta suas opiniões e contribui para o aprimoramento do Legislativo. Essas manifestações, quando ocorrem repetidamente, são encaminhadas ao Presidente da Câmara, aos Líderes dos Partidos Políticos, aos Deputados Federais e às Comissões para que tenham ciência da opinião da sociedade de determinado tema (BRASIL, 2010, p. 17-18).

5.2 A ouvidoria do Senado Federal

A ouvidoria pública, portanto, é o canal de comunicação por meio do qual o cidadão ou o usuário de serviços públicos exercem o direito de participar da administração pública, mas essa participação possui influência apenas no âmbito da instituição à qual se vincula. Como área integrante da administração pública, a ouvidoria está vinculada hierarquicamente aos dirigentes dos órgãos públicos e funciona a partir da estrutura física e de pessoal do poder público. Seguindo essa delimitação, a ouvidoria parlamentar trata das manifestações relacionadas aos serviços prestados pelas casas legislativas e faz propostas à Mesa Diretora e à atuação dos servidores dos parlamentos, sendo compreendida também “como um complemento aos institutos de proteção do cidadão e controle da administração pública” (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 131). No caso do Senado, a ouvidoria tem a finalidade de atender os usuários dos serviços prestados pela referida casa legislativa.

Art. 2º - Compete à Ouvidoria do Senado Federal: I) registrar e dar o tratamento adequado às sugestões, críticas, reclamações, denúncias, elogios e pedidos de informação sobre as atividades do Senado Federal; II) sugerir mudanças que permitam o efetivo controle social das atividades desenvolvidas no âmbito do Senado Federal; e III) informar ao interessado sobre o encaminhamento de suas comunicações, exceto na hipótese em que a lei assegurar o dever de sigilo. Parágrafo Único - Não serão processadas pela Ouvidoria do Senado Federal sugestões, críticas, reclamações e/ou denúncias anônimas (BRASIL, 1970).

Para compreender a atuação da ouvidoria do Senado, é necessário conhecer as atividades exercidas pela casa parlamentar. O Senado exerce duas funções: a de legislar sobre assuntos previstos na Constituição e a de fiscalizar o poder executivo. Desse modo, todas as

manifestações relacionadas aos serviços empreendidos pelo Senado, com a finalidade de editar atos normativos e de verificar se o governo federal realiza a adequada aplicação de recursos públicos e o respeito às normas, podem ser encaminhadas à ouvidoria parlamentar. O leque de temas das mensagens que podem ser encaminhadas ao parlamento é variado. O relatório de gestão de 2020, por exemplo, informa que a ouvidoria do Senado recebeu 2.637 manifestações sobre serviços legislativos, 1.636 sobre serviços administrativos e outras 1.896 sobre assuntos que fogem da competência da Casa legislativa.

Em face de sua constituição organizacional, a ouvidoria do Senado obedece a regras e condições de funcionamento próprias, constando no artigo 1º do Regimento Interno as suas características fundamentais: “o Ouvidor-Geral é designado pelo Presidente do Senado, dentre os membros da Casa, no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, para mandato de dois anos, proibida a recondução no período subsequente” (BRASIL, 2005). Segundo o documento normativo, o ouvidor do Senado pode “solicitar informações ou cópias de documentos a qualquer órgão ou servidor do Senado Federal; ter vista, no recinto da Casa, de proposições legislativas, atos e contratos administrativos e demais documentos necessários à consecução de suas atividades; e requerer ou promover diligências e investigações, quando cabíveis” (BRASIL, 2005). Essas atribuições conferem à ouvidoria um papel que extrapola a função de canal de comunicação, promovendo-a também à instituição de controle interno da administração pública.

As atividades da ouvidoria do Senado são coordenadas por um senador, designado pelo Presidente da Casa dentre os 81 parlamentares que a compõem. Então, o ouvidor do Senado é um senador, ocupante de cargo político eleito pelo sistema majoritário, formato que concede a vitória ao candidato que obtém mais votos apurados no estado em que concorre. Ao todo, cada estado e o Distrito Federal têm direito a eleger três senadores. Apesar de o mandato do senador ser de oito anos, a eleição para o cargo acontece a cada quatro anos. A partir dessa configuração, a cada eleição, o Senado renova, alternadamente, um terço e dois terços de suas vagas.

Os senadores são eleitos para exercerem as funções típicas de uma casa legislativa e também para, segundo a Constituição Federal, executar de forma privativa as seguintes competências, descritas no art. 52 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e nas Emendas Constitucionais n. 19/1998, n. 23/1999, n. 42/2003 e n. 45/2004:

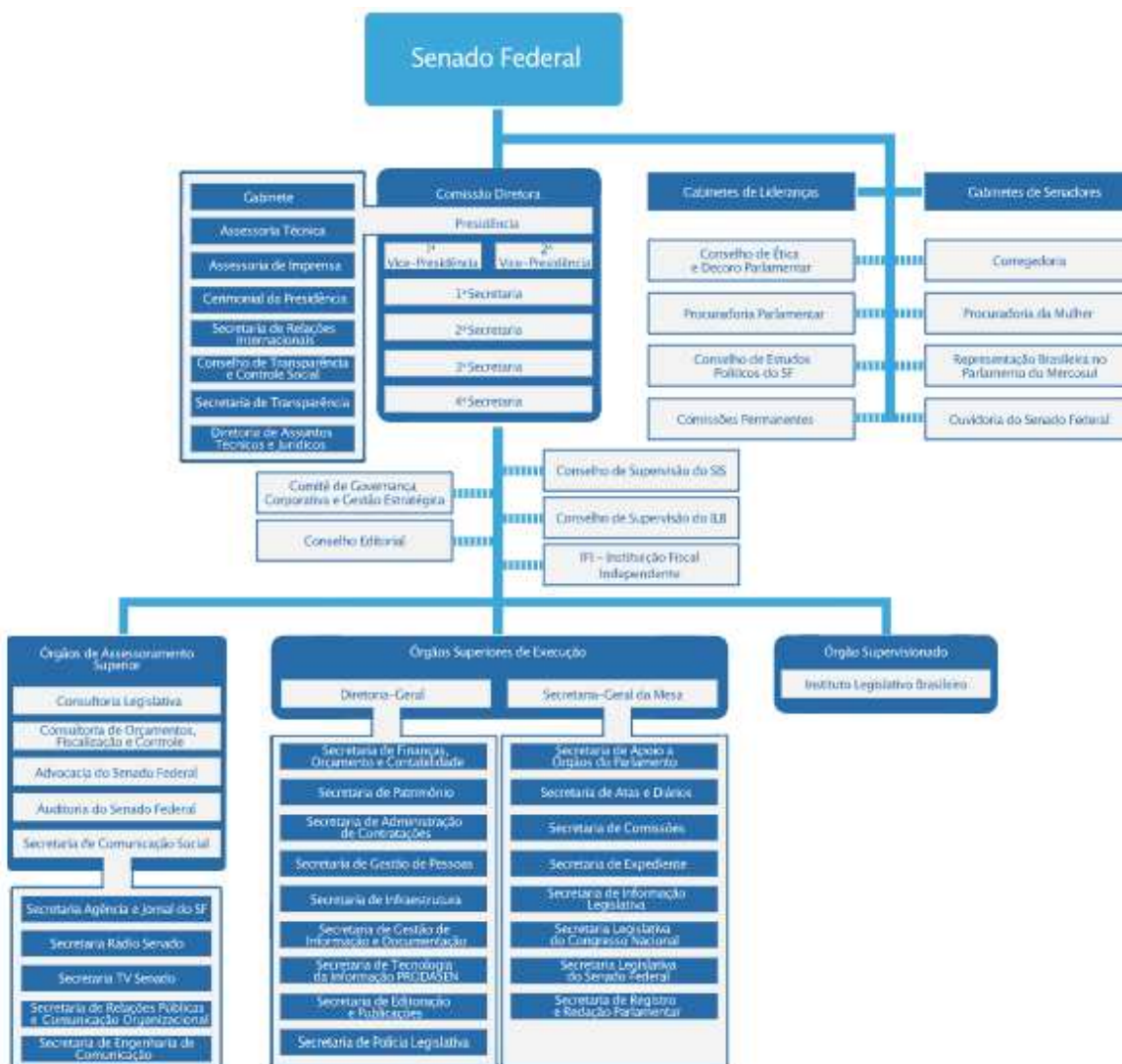
- Processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República, os ministros de Estado, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade;

- Aprovar, previamente, a indicação do presidente da República de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União, governador de território, presidente e diretores do Banco Central, procurador-geral da República, chefes de missão diplomática e titulares de outros cargos que a lei determinar;
- Autorizar operações externas de natureza financeira de interesse dos entes federados;
- Dispor sobre a regulamentação das agências executivas e reguladoras;
- Suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Art. 52 da Constituição Federal e Emendas Constitucionais n. 19/1998 e n. 23/1999).

Tais competências podem ser cumpridas por meio da prestação de serviços executados por servidores e parlamentares que compõem a estrutura administrativa do Senado Federal (Figura 3). Além do resultado da atuação política de parlamentares, os serviços prestados pelo Senado estão descritos na Carta de Serviços¹⁵ do órgão e refletem o trabalho executado por uma rede de profissionais lotados na Casa por meio da contratação por concurso público para cargos efetivos, livre nomeação de cargos comissionados e de contratos com prestadores de serviços terceirizados.

¹⁵Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/carta-de-servicos>.

Figura 2—Estrutura administrativa do Senado Federal



Fonte: Página institucional do Senado na internet¹⁶.

A ouvidoria é um dos órgãos que compõem a estrutura administrativa do Senado e sua atividade está elencada entre os serviços prestados pela Casa, sendo suas atribuições descritas na Carta de Serviços da Ouvidoria¹⁷, nos relatórios de gestão e nos boletins publicados no *site* institucional da Casa. Fundada por meio do Ato da Comissão Diretora n. 5, de 2005 (publicado no Regimento Interno, Volume II), a ouvidoria parlamentar é instrumento de controle interno e exibe as seguintes características: é criada por ato do poder legislativo, tem capacidade de atuação apenas junto ao Senado e não tem poder de coação como os órgãos do Poder Judiciário (TROMBKA, 2005, p. 154). Apesar de a ouvidoria da Casa ter sido

¹⁶ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura>. Acesso 21/01/2022, às 16:20.

¹⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/Carta%20de%20Servicos%20da%20Ouvidoria%20-%20Senador%20Plinio.pdf/>.

regulamentada em 2005, somente foi implantada em 2011. O desenho organizacional da ouvidoria do Senado (Quadro 24) pode ser observado no *site* da instituição.

Quadro 24– Estrutura da ouvidoria parlamentar do Senado

<p>Coordenação de Relacionamento com o cidadão: À Coordenação de Relacionamento com o Cidadão compete conceber, solicitar a execução e colaborar na aplicação de pesquisas de opinião pública sobre temas de interesse do Poder Legislativo, promover um diálogo institucional permanente com a sociedade e incentivar a participação popular nos temas afetos ao Legislativo, utilizando sistema de telefonia, internet, redes sociais, ou outras tecnologias de informação e comunicação; sistematizar cadastro internacional de cidadãos; fornecer ferramentas de interatividade necessárias à participação do cidadão nas audiências públicas e executar outras atividades correlatas.</p>	
<p>Serviço de apoio administrativo: Ao Serviço de Apoio Administrativo compete receber, controlar e distribuir o expediente da Coordenação; preparar proposta orçamentária anual e acompanhar a execução de seu orçamento; proceder ao controle interno do quadro funcional; acompanhar os processos administrativos de interesse; consolidar relatório demonstrativo das atividades do Serviço e da Coordenação; e executar outras atividades correlatas.</p>	<p>Serviço de Relacionamento público Alô Senado: Ao Serviço de Relacionamento Público Alô Senado compete receber mensagens, sugestões e opiniões a respeito do Senado Federal, do Congresso Nacional e dos Senadores; registrar, classificar, filtrar e encaminhar as manifestações aos destinatários, conforme sua pertinência; prestar informações pertinentes ao Senado Federal e ao Congresso Nacional para os cidadãos, inclusive para os fins previstos na Lei 12.527, de 2011, quando a informação já estiver publicada; recepcionar, em plataforma tecnológica adequada, os pedidos de informação enviados por cidadãos à distância, a respeito de informações do Senado Federal que porventura ainda não estejam publicadas, encaminhando essas demandas aos órgãos competentes para posterior resposta; fornecer os serviços e ferramentas necessários à participação popular nas audiências públicas, mediante prévia solicitação do órgão que convocar a audiência pública ou dos órgãos da Secretaria-Geral da Mesa; e executar outras atividades correlatas.</p>

Fonte: Site institucional do Senado¹⁸.

O Senado Federal mantém um sistema integrado de gerenciamento de informações para dar andamento às demandas do cidadão. O sistema oferece os seguintes canais de comunicação: 0800, formulários *on-line* e atendimento presencial. As manifestações recebidas no Serviço de Relacionamento Público Alô Senado são registradas e passam por análise de conteúdo. Depois, são classificadas por tipo, tema e destinatários específicos (senadores, comissões, órgãos da casa ou ouvidoria, por exemplo). As manifestações, já classificadas, são tratadas e, se necessário, enviadas para as áreas responsáveis, para conhecimento. Caso seja de competência da ouvidoria, são respondidas pelo próprio órgão. Concluída a fase de coleta de informações e esclarecimentos junto aos setores competentes, a resposta é enviada pela ouvidoria ao cidadão (BRASIL, 2017).

¹⁸ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=9638>. Acesso em: 05 jun. 2022, às 18:34.

A ouvidoria do Senado recebe, além das manifestações, os pedidos de informação com base na lei de acesso (Lei Federal n. 12.527/2011). O registro na mensagem é realizado por formulário eletrônico, mas a resposta é enviada por meio de *e-mail* ou carta, conforme a escolha do usuário.

Para o registro de qualquer manifestação na ouvidoria do Senado Federal, não é exigido qualquer tipo de documento de identificação do cidadão, mas é importante o fornecimento de algumas informações, como nome e uma forma de contato para que o cadastro não seja anônimo e a resposta seja enviada. Informações de perfis, como gênero, UF, faixa etária e escolaridade, são solicitadas pela ouvidoria de forma a alimentar os relatórios de gestão e promover o controle social por meio da participação popular (BRASIL, 2019, p. 10).

Os relatórios de gestão da ouvidoria (Quadro 25) contêm informações a respeito das manifestações encaminhadas à casa parlamentar. O último relatório publicado até a data de escrita desta tese corresponde ao ano de 2020. Em geral, todas as edições do documento não revelam as propostas da ouvidoria para solucionar as manifestações, mas apresentam a quantidade, o tipo e o assunto mais demandados pela sociedade. Os resultados da atividade de ouvidoria, compilados nos relatórios que expõem dados coletados desde 2011, têm potencial para influenciar as decisões dos senadores e dos servidores que compõem a força de trabalho responsável pela implementação de políticas públicas e pela condução dos serviços administrativos nas casas legislativas. No entanto, em nenhum deles, é possível aferir se de fato houve influência nas decisões parlamentares.

Quadro 25 – Indicadores dos relatórios de gestão Senado Federal

Ano	Indicadores	Guia dos Indicadores
2011 (jul-dez)	Número de manifestações/mês; Número de manifestações/estado; Número de manifestações/região; Número de manifestações/faixa etária; Número de manifestações/gênero; Número de manifestações/escolaridade; Número de manifestações/tipo; Número de manifestações/tema; Número de manifestações/assunto	<ul style="list-style-type: none"> ● Faixa etária: de 50 a 59 anos, de 40 a 49 anos, de 30 a 39 anos, de 20 a 29 anos, mais de 60 anos, até 19 anos, não informado ● Gênero: masculino, feminino, pessoa jurídica, não informado ● Escolaridade: Ensino superior, Ensino médio, pós-graduação, Ensino fundamental, não informado, não alfabetizado ● Tipo: reclamação, solicitação, sugestão, crítica, elogio e denúncia ● Tema: atuação parlamentar, gestão administrativa, direitos humanos e minorias, seguridade social e previdência, segurança pública, ouvidoria, finanças e tributação, funcionalismo público, processo legislativo, trabalho e emprego, temas menos demandados ● Assunto: PLC 22/2006 – criminaliza a

		homofobia, Atuação Parlamentar geral, Concurso do Senado, Exemplar de publicação, Reforma do Código penal, Combate à Corrupção, PLC 40/2010 Concessão de aposentadoria, Discursos parlamentares, Mensagem incompreensível, Atuação parlamentar específico, Assuntos menos demandados
2012 (jan-dez)	Número de manifestações/semestre Número de manifestações/mês Número de manifestações/região Número de manifestações/unidade da federação Número de manifestações/gênero Número de manifestações/faixa etária Número de manifestações/escolaridade Número de manifestações/tipo Número de manifestações/tema Número de manifestações/assunto Número de manifestações/assunto e gênero	<ul style="list-style-type: none"> • Gênero: feminino, masculino, não informado • Faixa etária: de 50 a 59 anos, de 40 a 49 anos, de 30 a 39 anos, de 20 a 29 anos, mais de 60 anos, até 19 anos, não identificado • Escolaridade: Ensino superior, Ensino médio, pós-graduação, Ensino fundamental, não informado, não alfabetizado • Tipo: reclamação, solicitação, sugestão, crítica, elogio e denúncia • Tema: atuação parlamentar, gestão administrativa, segurança pública, ouvidoria, temas menos demandados, fora da competência • Assunto: Reforma do Código Penal, Concurso do Senado, Atuação Parlamentar, Exemplar de Publicação, Atuação parlamentar específico, Temas menos demandados
2013 (jan-dez)	Mensagens classificadas/mês Mensagens classificadas/região Mensagens classificadas/unidade da federação Mensagens classificadas/gênero Mensagens classificadas/faixa etária Mensagens classificadas/escolaridade Mensagens classificadas/tipo Mensagens classificadas/tema Mensagens classificadas/assunto	<ul style="list-style-type: none"> • Gênero: feminino, masculino, não informado • Faixa etária: de 50 a 59 anos, de 40 a 49 anos, de 30 a 39 anos, de 20 a 29 anos, mais de 60 anos, até 19 anos, não identificado • Escolaridade: Ensino superior, Ensino médio, pós-graduação, Ensino fundamental, não informado, não alfabetizado • Tipo: reclamação, solicitação, sugestão, crítica, elogio, denúncia, não identificado • Tema: atuação parlamentar, gestão administrativa, trabalho e emprego, segurança pública, processo legislativo, outros • Assunto: Reforma do Código Penal, Atuação Parlamentar, Exemplar de Publicação, Atuação parlamentar específico, PLS 268/2002 – Ato médico
2014 (jan-dez)	Mensagens recebidas/mês Mensagens recebidas/região Mensagens recebidas/unidade da federação Mensagens recebidas/gênero Mensagens recebidas/faixa etária Mensagens recebidas/escolaridade Mensagens recebidas/tipo Mensagens recebidas/tema e tipo Mensagens recebidas/assunto	<ul style="list-style-type: none"> • Gênero: feminino, masculino • Faixa etária: de 50 a 59 anos, de 40 a 49 anos, de 30 a 39 anos, de 20 a 29 anos, mais de 60 anos, até 19 anos, não identificado • Escolaridade: Ensino superior, Ensino médio, pós-graduação, Ensino fundamental, não informado, não alfabetizado • Tipo: reclamação, solicitação, sugestão, crítica, elogio, denúncia, não identificado • Tema e tipo: gestão administrativa, atuação parlamentar, processo legislativo, segurança pública, demais temas • Assunto: sugestões legislativas, atuação parlamentar geral, exemplar de publicação, orçamento público, PLS 250/2005 – Aposentadoria de Servidores

		Públicos portadores de deficiência, outros
2015 jan-out	Número de pedidos/mês Prazo de resposta Temas dos pedidos Meio de atendimento	<ul style="list-style-type: none"> • Prazo de resposta: 1 dia, 2 a 5 dias, 6 a 20 dias, mais de 20 dias • Temas dos pedidos: Atendimento - Outras Dúvidas, Dúvidas Gerais de Processo Legislativo, Dúvidas sobre as normas do processo legislativo - Constituição Federal, Dúvidas sobre as normas do processo legislativo - Regimento Interno do Senado Federal, Dúvidas sobre as normas do processo legislativo, Dúvidas sobre Sessões e Calendário do Senado, Informações Sobre Matérias - Texto Integral, Informações Sobre Matérias - Avulsos e Peças Legislativas em Geral, Informações sobre Matérias – Estatísticas, Informações sobre Matérias - Identificação de Proposições, Informações sobre Matérias - Norma Jurídica Gerada, Informações sobre Matérias - Solicitação de Listagem de Proposições, Informações sobre Matérias, Informações sobre Órgãos do Senado e do Congresso, Informações sobre Órgãos do Senado e do Congresso -Composição de Comissão, Informações sobre Senadores - Atuação de Senadores, Informações sobre Senadores, Site do Senado Federal - Uso de ferramentas dos sites do Senado e Congresso <i>site</i> do Senado Federal, Tramitação de Matérias, Tramitação de Matérias -Informações sobre tramitação de matérias específicas, Tramitação de Matérias - Reforma Política
2016 (jan-jun)	Manifestações/gênero Manifestações/faixa etária Manifestações/região Manifestações/escolaridade Assuntos em destaque	<ul style="list-style-type: none"> • Gênero: feminino, masculino, não informado • Faixa etária: de 50 a 59 anos, de 40 a 49 anos, de 30 a 39 anos, de 20 a 29 anos, mais de 60 anos, até 19 anos, não identificado • Escolaridade: Ensino superior, Ensino médio, pós-graduação, Ensino fundamental, não informado, não alfabetizado • Assuntos em destaque: <i>impeachment</i>, crise política, PLS 131/15, Atuação de parlamentar específico
2017	Atendimentos telefônicos Número total de manifestações registradas Formulários 0800 (Alô Senado) Gênero Faixa etária Manifestações classificadas/escolaridade Manifestações classificadas/região Principais assuntos Classificação/tipo Ideias legislativas Audiências públicas interativas Lei de Acesso à Informação Questionários aplicados por pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> • Gênero: feminino, masculino, não informado • Faixa etária: de 50 a 59 anos, de 40 a 49 anos, de 30 a 39 anos, de 20 a 29 anos, mais de 60 anos, até 19 anos, não identificado • Escolaridade: Ensino superior, Ensino médio, pós-graduação, Ensino fundamental, não informado, não alfabetizado • Principais assuntos: Pedidos de informação, atuação parlamentar, exemplar de publicação, PLS 280/2016 Abuso de autoridade, Reforma da previdência social • Tipo: Solicitação, Fora da competência, Crítica, Comentário, Elogio, Sugestão, Reclamação, Apoio, Ameaça, Denúncia

2018 (Jan-dez)	Atendimentos telefônicos Manifestações classificadas/mês Manifestações classificadas/assunto Manifestações classificadas/tipo Manifestações classificadas/gênero Manifestações classificadas/escolaridade Manifestações classificadas/faixa etária	<ul style="list-style-type: none"> • Gênero: feminino, masculino, não informado • Faixa etária: de 50 a 59 anos, de 40 a 49 anos, de 30 a 39 anos, de 20 a 29 anos, mais de 60 anos, até 19 anos, não identificado Escolaridade: Ensino superior, Ensino médio, pós-graduação, Ensino fundamental, não informado, não alfabetizado • Principais assuntos: Atuação parlamentar, Gestão administrativa, Fora da competência, Eleições, Saúde, Organização político-administrativa, Postura parlamentar, Finanças e tributação, Trabalho e emprego, Publicações do Senado Federal • Tipo: Solicitação, Fora da competência, Crítica, Comentário, Elogio, Sugestão, Reclamação, Apoio, Ameaça, Denúncia
2019 (jan-dez)	Ligações telefônicas recebidas no 0800 da ouvidoria/mês Manifestações classificadas/mês Manifestações registradas/região Mensagens/estado Manifestações classificadas/assunto Manifestações classificadas/tipo Manifestações classificadas/escolaridade Manifestações classificadas/faixa etária Audiências públicas interativa – portal e-Cidadania Audiências sugestões legislativas – portal e-Cidadania Lei de Acesso à Informação	<ul style="list-style-type: none"> • Assunto: Reforma previdenciária, postura parlamentar, seguridade social e previdência, Direito penal e processual penal, Posse e porte de armas, Regimentos, <i>Impeachment</i>, Administração Pública • Tipo: Solicitação, Fora da competência, Crítica, Comentário, Elogio, Sugestão, Reclamação, Apoio, Ameaça, Denúncia
2020	Ligações telefônicas recebidas no 0800/mês Manifestações classificadas/mês Manifestações classificadas/unidades da federação Manifestações classificadas/região Manifestações classificadas/assunto Manifestações/tipo Manifestações/gênero Manifestações/faixa etária Manifestações/escolaridade Canais de entrada das demandas Situação da demanda Status das demandas registradas no 0800 Assuntos da informação Área do encaminhamento Quantidade de respostas/mês Tempo de resposta	<ul style="list-style-type: none"> • Assunto: Coronavírus, Seguridade social e previdência, Dados do parlamentar, Postura parlamentar, Trabalho e emprego, <i>Fake News</i>, Finanças e tributação, <i>Impeachment</i>, Saúde, Administração Pública • Tipo: Solicitação, Crítica, Comentário, Elogio, Sugestão, Reclamação, Denúncia, Não identificado • Gênero: Masculino, feminino, sem identificação • Faixa etária: de 50 a 59 anos, de 40 a 49 anos, de 30 a 39 anos, de 20 a 29 anos, mais de 60 anos, até 19 anos, não identificado • Escolaridade: Ensino superior, Ensino médio, pós-graduação, Ensino fundamental, não informado, não alfabetizado • Canais de entrada: <i>Call center</i>, formulários, Carta + <i>e-mail</i> • Situação da demanda: Arquivada,

	Eventos públicos interativos – portal e-Cidadania/mês Ideias legislativas – portal e-Cidadania/mês Distribuição de manifestações de LAI e LGPD ao SIC/mês	Concluída, Em atendimento <ul style="list-style-type: none"> ● Status das demandas no 0800: Arquivada, Concluída, Enviadas para 2º nível ● Assuntos da informação: Fora da competência, Serviço administrativo, Serviço legislativo ● Área do encaminhamento: Órgãos da Casa, Gabinete parlamentar ● Tempo de resposta: em até 24 horas, entre 24 e 48 horas, com mais de 48 horas
--	---	--

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas nos relatórios de gestão da ouvidoria publicados no *site* institucional do Senado Federal.

O direito de participar das atividades do Senado também pode ser exercido por meio de consultas, proposições legislativas e eventos impulsionados pelo Portal e-Cidadania, página na internet administrada pela Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania, que integra a Secretaria de Comissões, subordinada à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal (Resolução do Senado Federal n. 19 de 2015¹⁹). A participação no Portal requer que o usuário tenha acesso à internet, mas, como parte expressiva da população não possui essa condição, o cidadão pode telefonar para a ouvidoria e enviar suas opiniões e sugestões. “Em 2020, foram registrados na Ouvidoria 109 comentários para eventos públicos interativos e 42 ideias legislativas, todos cadastrados no portal e-Cidadania” (RELATÓRIO DE GESTÃO DA OUVIDORIA DO SENADO, 2020).

5.2.1 A atuação da ouvidoria do Senado nos eixos comunicação, transparência e participação

A página da ouvidoria do Senado (Figura 1) exibe informações sobre o deputado ocupante do cargo de ouvidor, publicações a respeito da atividade (relatórios, cartilhas, boletins), além de documento que detalha os serviços prestados pela ouvidoria. Há também uma seleção de perguntas e respostas que tratam do direito à informação e de outros serviços prestados pela Casa legislativa. Os links de acesso ao formulário para a manifestação estão disponibilizados no topo da página. Para cada demanda (solicitação, sugestão, reclamação, elogio, denúncia, informação, dados pessoais – LGPD), há um formulário específico, mas todos solicitam do usuário as mesmas informações de cadastro: nome completo, *e-mail*, telefone, endereço, sexo, faixa etária e escolaridade. Em respeito à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei n.13.709, de 2018), o Senado explicita a finalidade e o uso dos dados

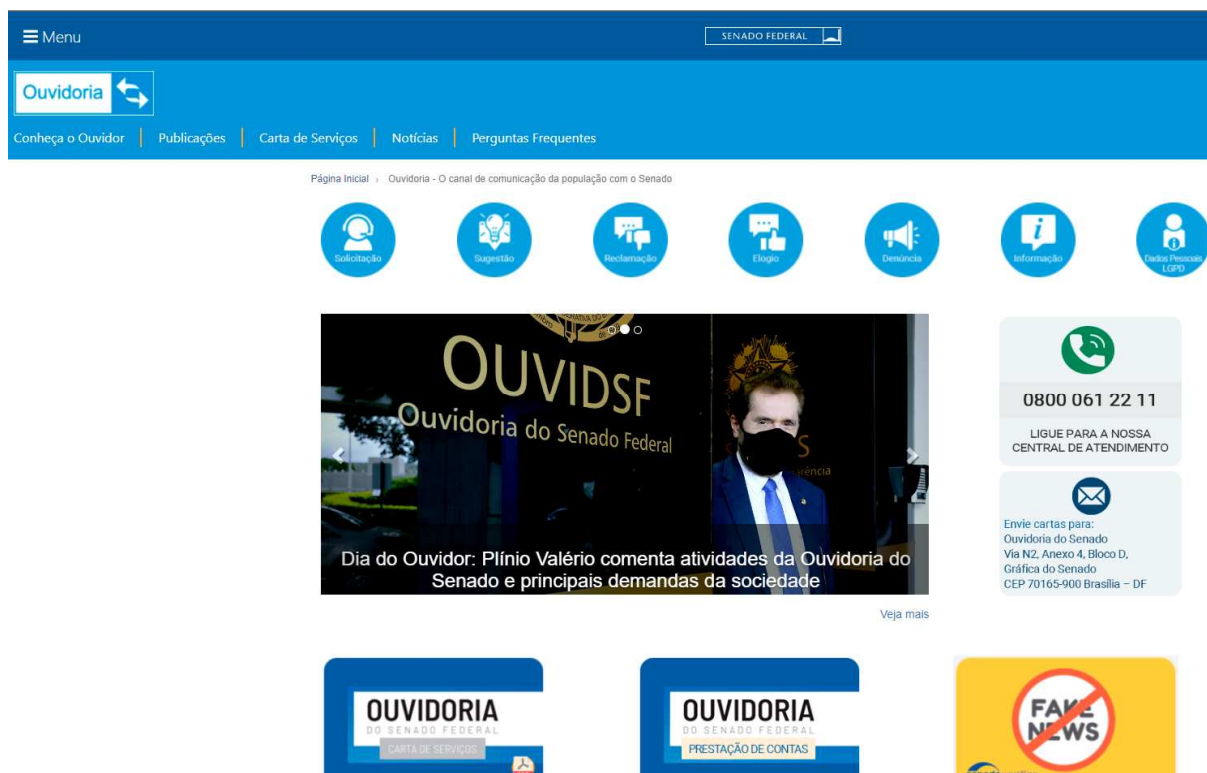
¹⁹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561835/publicacao/15622229>. Acesso em: 05 jun. 2022, às 18:36.

disponibilizados pelo cidadão, solicitando do manifestante a concordância com os termos da lei antes do registro da manifestação. A ouvidoria do Senado também disponibiliza um formulário para a checagem de informação a respeito das atividades da Casa legislativa. A iniciativa visa o “combate à *fake News*”.

No campo notícias, a página divulga ações e resultados da atividade, explicitando o potencial de transparência ativa que pode ser viabilizado pelas ouvidorias. Nesse sentido, a ouvidoria parlamentar é vista não apenas como receptora de mensagens dos usuários via registro em formulário *on-line*, mas também como fonte de informação para toda a sociedade. Dois conteúdos audiovisuais publicados no canal da TV Senado no Youtube e veiculados na página da ouvidoria explicam a importância de a ouvidoria informar por diversos meios comunicacionais: “Novo *site* da Ouvidoria do Senado estimula aumento da participação popular” e “Participe das decisões do Senado através da Ouvidoria”.

Para além do que se pode depreender do *site* institucional, a cartilha “Ouvidoria: Um direito do cidadão – Projeto Ouvidoria para todos”, publicada na página da Ouvidoria do Senado, define a atividade como “o canal de comunicação entre o órgão e o cidadão; mecanismo de gestão e participação social”. A definição põe em relevo pelo menos dois eixos interpretativos da atividade de ouvidoria que estão em evidência nesta tese: a comunicação enquanto instrumento por meio do qual ocorrem o acesso e a interação entre o Senado e a sociedade; e a participação como objetivo principal da atividade de ouvidoria, que significa a capacidade de exercício de influência do cidadão sobre a gestão dos processos institucionais e políticos no âmbito da Casa legislativa.

Figura 3— Página inicial da ouvidoria do Senado Federal



Fonte: Site institucional do Senado Federal²⁰.

A avaliação do nível de transparência da ouvidoria do Senado foi realizada a partir da observação dos instrumentos comunicacionais disponibilizados no *site* institucional da Casa e da coleta de informações para resposta a 20 indicadores, sendo: um referente à transparência legislativa, oito no âmbito da Transparência Administrativa, nove sobre Participação e Controle Social e dois indicadores na dimensão Aderência à LAI. A ouvidoria exhibe nível A de transparência, deixando a desejar apenas em quatro aspectos (Quadro 26):

1. Na dimensão transparência legislativa: não disponibiliza de forma integral consulta às normas que regem a atividade de ouvidoria (o Senado menciona aspectos das referidas normas na Carta de Serviços da Ouvidoria e, por não divulgar o teor completo dessas regras, foi pontuado em 0,5 na mensuração do critério totalidade do indicador referente à Transparência Legislativa);
2. Na dimensão transparência administrativa: não divulga a agenda do ouvidor;

²⁰ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria>. Acesso em: 24 maio 2022.

3. Na dimensão participação e controle social: não disponibiliza *link* denominado ouvidoria na página inicial do Senado (o *link* na página inicial que dá acesso à ouvidoria é o Fale com o Senado);

4. Na dimensão participação e controle social: não disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas nas soluções apresentadas;

5. Na dimensão participação e controle social: não disponibiliza mecanismo de consulta à tramitação da manifestação no *site* institucional.

Quadro 26–Aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo no Senado.
Data da observação: 22/01/22

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA OUVIDORIA DO PODER LEGISLATIVO			
Princípio: Transparência Objetivo: Participação Instrumento: Comunicação			
DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	SENADO
1. Transparência Legislativa	1.1 Consulta às leis	1.1.1 Disponibiliza consulta às leis (13.460/2017 e Regimento Interno) que tratam da competência da ouvidoria	0,75
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.1 Disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional	1,0
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.2 Disponibiliza informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato	0,0
2. Transparência Administrativa	2.2 Gestão	2.2.1 Disponibiliza informação sobre a agenda do ouvidor	0,0
2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.1 Disponibiliza o desenho institucional da ouvidoria e a posição hierárquica da unidade no organograma institucional	1,0
2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.2 Divulga as atribuições da atividade de ouvidoria	1,0
2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.3 Divulga os contatos	1,0
2. Transparência	2.4 Planejamento	2.4.1 Publica relatório de gestão da ouvidoria	1,0

Administrativa	Estratégico		
2. Transparência Administrativa	2.5 Comunicação	2.5.1 Divulga notícias sobre a atividade de ouvidoria	1,0
3. Participação e Controle Social	3.1 Acesso	3.1.1 Disponibiliza <i>link</i> da ouvidoria na página inicial do <i>site</i>	0,0
3. Participação e Controle Social	3.1 Acesso	3.1.2 Disponibiliza formulário <i>on-line</i> para o envio de manifestação	1,0
3. Participação e Controle Social	3.1 Acesso	3.1.3 A identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação	0,75
3. Participação e Controle Social	3.2 Controle	3.2.1 Disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação	1,0
3. Participação e Controle Social	3.2 Controle	3.2.2 Disponibiliza mecanismo de consulta <i>on-line</i> à tramitação da manifestação	0,0
3. Participação e Controle Social	3.3 Influência	3.3.1 Disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas nas soluções apresentadas	0,0
3. Participação e Controle Social	3.3 Influência	3.3.2 Disponibiliza informação sobre conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor	0,0
4. Aderência à LAI	4.1 Fomento à cultura da transparência	4.1.1 Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre ouvidoria	1,0
4. Aderência à LAI	4.2 Direito de acesso à informação	4.2.1 Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar	1,0

Fonte: Resultados obtidos a partir da aplicação do Índice de Transparências da Ouvidoria do Poder Legislativo ao Senado.

A ouvidoria está situada no organograma institucional e disponibiliza a composição de cargos no *site* institucional, mas o acesso a essa informação não está prontamente disponível no ambiente de ouvidoria. O usuário deve acessar o *link* institucional, Estrutura Administrativa e depois ouvidoria parlamentar para obter informação sobre atribuições da Ouvidoria e da Coordenação de Relacionamento com o cidadão²¹. Esse exemplo desperta para a necessidade de as informações serem disponibilizadas em local de fácil acesso no *site* institucional, sem demandar que o usuário procure por meio de vários cliques o conteúdo desejado. Todavia, apesar de não cumprir alguns indicadores, o Senado disponibiliza informações estratégicas para que o usuário se informe e possa acompanhar a prestação do serviço de ouvidoria parlamentar. As informações sobre as atividades da ouvidoria estão distribuídas em material gráfico e audiovisual de fácil acesso e compreensão. Esses acertos

²¹ Página Ouvidoria do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=9425>. Acesso em: 13 maio 2021, às 15:42.

contribuíram para posicionar a ouvidoria no nível A de transparência com nota 0,76 (Tabela 2).

Tabela2– Resultado final da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo no Senado. Data da observação: 22/01/22

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	0,50	1,00	-	NA	0,75
Transparência Administrativa	0,71	0,75	0,67	1,00	0,78
Participação e Controle Social	0,50	0,50	-	NA	0,50
Aderência à LAI	1,00	1,00	NA	NA	1,00
Índice por Critério de Avaliação	0,68	0,81	0,67	1,00	0,76

Fonte: Resultados obtidos a partir da aplicação do Índice de Transparências da Ouvidoria do Poder Legislativo ao Senado.

A dimensão em que a casa legislativa registrou menor desempenho diz respeito à indicadores de Participação e Controle Social. Isso ocorre porque, ao acessar o *site* institucional do Senado, o usuário não encontrará o *link* Ouvidoria na página inicial, devendo pressupor que encontrará a unidade por meio de acesso ao botão Fale com o Senado. Apesar de o índice apontar para a necessidade de informar sobre o processo de escolha, mandato e agenda do ouvidor, além de evidenciar que o relatório de gestão da ouvidoria do Senado está incompleto, a casa legislativa é uma referência de transparência para o legislativo estadual, do mesmo modo que a Câmara dos Deputados, que segue em análise no tópico a seguir.

5.3 A ouvidoria da Câmara Federal

A Câmara Federal é uma das primeiras casas legislativas do Brasil a implantar uma ouvidoria parlamentar. A unidade foi criada em 2001 por meio da Resolução n. 19 para receber “diariamente manifestações de cidadãos sobre os trabalhos do Parlamento e temas gerais, além das demandas apresentadas pelos próprios servidores da Câmara” (BRASIL, Relatório 2007, p. 8). Assim como a ouvidoria do Senado, a da Câmara Federal tem suas características fundamentais citadas no ato de sua criação: “é composta de um Ouvidor-Geral e dois Ouvidores Substitutos designados dentre os membros da Casa pelo Presidente da Câmara, a cada dois anos, no início da sessão legislativa, vedada a recondução no período

subsequente” (BRASIL, Art. 21-B. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 2020, p. 23).

A atuação ouvidoria da Câmara dos Deputados se vincula aos serviços prestados pela casa legislativa, ou seja, legislar, fiscalizar o governo e representar o cidadão. As manifestações que dizem respeito à atuação dos deputados federais ou aos serviços geridos por servidores da Câmara, então, podem ser direcionadas à ouvidoria parlamentar. O regimento interno define de forma geral os assuntos que poderão ser tratadas pela ouvidoria da Câmara Federal: violação ou qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; ilegalidades ou abuso de poder; mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa; assuntos recebidos pelo sistema 0800 de atendimento à população.

Segundo o regimento interno, além de recepcionar, examinar e encaminhar aos órgãos competentes as manifestações dos cidadãos, a Ouvidoria da Câmara também pode “propor medidas para sanar as violações, as ilegalidades e os abusos constatados”. Essa atuação tem o objetivo de promover a melhoria dos serviços prestados ao cidadão pela Casa legislativa. Nesse sentido, a ouvidoria pode: propor a abertura de sindicância ou inquérito; encaminhar denúncias para apuração de órgãos de controle externo; prestar contas quanto às providências tomadas pela Câmara sobre os procedimentos legislativos e administrativos de seu interesse; realizar audiências públicas.

Assim como acontece no Senado, o ouvidor da Câmara pode “solicitar informações ou cópia de documentos a qualquer órgão ou servidor da Câmara dos Deputados e ter vista no recinto da Casa de proposições legislativas, atos e contratos administrativos e quaisquer outros que se façam necessários” (Art. 21-C, I, RI). O Regimento Interno da Casa determina também que toda iniciativa provocada ou implementada pela Ouvidoria Parlamentar tenha “ampla divulgação pelo órgão de comunicação ou de imprensa da Casa” (Art. 21-D).

O cargo de ouvidor da Câmara é ocupado por um deputado federal, eleito a cada quatro anos pelo sistema proporcional, cujo resultado de votação é influenciado pela soma de votos de todos os candidatos do mesmo partido ou coligação e ainda pelos votos de legenda. Nesse formato, “os votos que ‘sobram’ dos candidatos mais votados ajudam a eleger outros do mesmo partido ou coligação”²². Segundo a Constituição Federal, cada estado do país pode eleger entre oito e setenta deputados federais. O cálculo é realizado de forma proporcional ao

²² Agência Câmara de Notícias – Deputados são eleitos pelo sistema proporcional; veja como funciona. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/544742-deputados-sao-eleitos-pelo-sistema-proporcional-veja-como-funciona/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

tamanho da população de cada unidade da federação. Quanto mais populoso o estado, mais deputados pode eleger (Tabela3).

Tabela 3 –Número de deputados federais por unidade da federação (UF) eleitos em 2018

Estado	Número de deputados	Estado	Número de deputados
Acre	8	Paraíba	12
Alagoas	9	Pernambuco	25
Amazonas	8	Piauí	10
Amapá	8	Paraná	30
Bahia	39	Rio de Janeiro	46
Ceará	22	Rio Grande do Norte	8
Distrito Federal	8	Rondônia	8
Goiás	17	Roraima	8
Maranhão	18	Rio Grande do Sul	31
Minas Gerais	53	Santa Catarina	16
Mato Grosso do Sul	8	Sergipe	8
Mato Grosso	8	São Paulo	70
Pará	17	Tocantins	8

Fonte: Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado>.

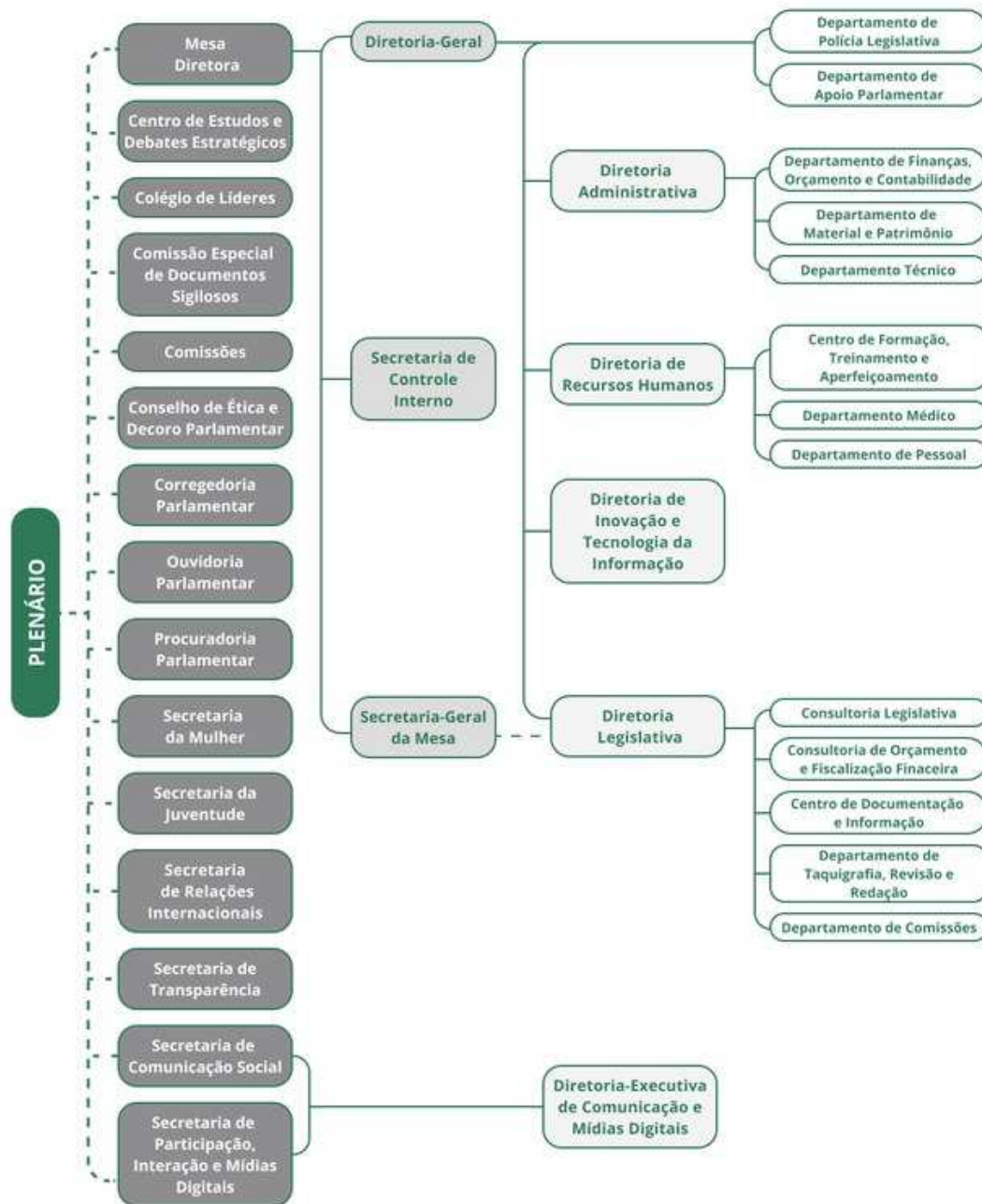
Assim como os senadores, os deputados federais são eleitos para exercerem as funções típicas de uma casa legislativa, mas a Constituição Federal prevê competências privativas que deverão ser cumpridas (Art. 51):

- I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;
- II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- III - elaborar seu regimento interno;
- IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

No cumprimento de suas competências institucionais e políticas, a Câmara dos Deputados oferece uma variedade de serviços ao cidadão que podem ser consultados na Carta de Serviços da instituição. Conforme está descrito no documento publicado no *site* da casa legislativa, os serviços permeiam as seguintes áreas: atendimento ao cidadão, transparência legislativa, participação popular, espaços abertos ao cidadão, educação legislativa, publicações, canais de atendimento ao cidadão, canais de transparência e participação e canais

nas redes sociais. Todas as ações executadas por deputados e servidores da Câmara dos Deputados seguem delimitações institucionais previstas por meio da composição de sua estrutura administrativa (Figura 4).

Figura 4—Estrutura administrativa do Câmara dos Deputados

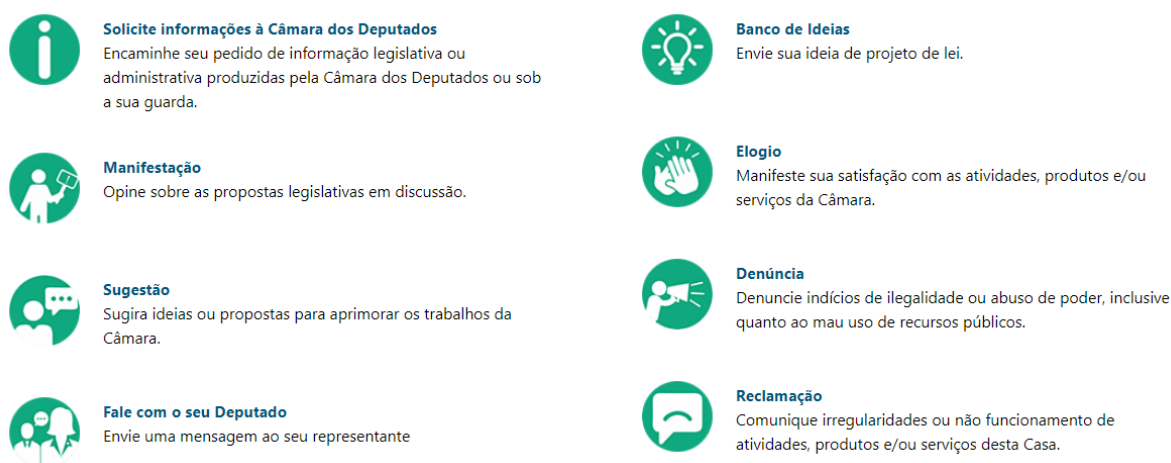


Fonte: Site institucional da Câmara dos Deputados²³

²³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/camara-dos-deputados>. Acesso em: 05 jun. 22, às 18:41.

A ouvidoria da Câmara dos Deputados compõe a estrutura institucional do órgão sendo hierarquicamente vinculada à Presidência da casa legislativa. O acesso à ouvidoria pode ser realizado presencialmente, por ligação telefônica (Disque-Câmara), ou por meio de sistema eletrônico de gerenciamento de mensagens no *site* institucional, via ligação gratuita (0800) ou por carta endereçada à sede do parlamento. O Fale Conosco, disponível na página inicial do *site*, é o formulário *on-line* por meio do qual se pode enviar mensagens que são analisadas e respondidas pela ouvidoria parlamentar. Por meio do Fale Conosco, é possível encaminhar as seguintes demandas: pedido de informação; manifestação; sugestão; mensagem a algum deputado; ideias de projeto de lei; elogio; denúncia e reclamação.

Figura 5 –Página do formulário Fale Conosco da Câmara dos Deputados



Fonte: Formulário Fale Conosco da Câmara dos Deputados acessível a partir de cadastro.

Ao entrar em contato com a ouvidoria por meio do Fale Conosco, o cidadão preenche um cadastro e recebe um número de protocolo para acompanhamento da manifestação. O sistema possui duas características importantes para o exercício do direito à comunicação: permite que o usuário decida se a manifestação terá caráter sigiloso ou se poderá ser divulgada pelas mídias da casa legislativa. Cumprindo a exigência estabelecida pela lei de participação dos usuários dos serviços públicos (BRASIL, 2017), são publicados no *site* institucional os relatórios de gestão da ouvidoria parlamentar e, no *link* Acesso à Informação, é possível acessar a “Carta de serviços ao cidadão”.

A ouvidoria da Câmara demonstra possuir uma estrutura robusta para o acesso e interação com o usuário. No entanto, conforme pontua Coutinho (2014, p. 29), “oferece escassas possibilidades de participação no processo legislativo e pouco tem contribuído para influenciar a rotina legislativa parlamentar”. No relatório de 2019, por exemplo, a ouvidoria

informou o registro de 68 sugestões, mas não revela, como demanda a Lei n. 13.460, “as providências adotadas” (BRASIL, 2017). As melhorias contidas no relatório são informadas de forma geral, não vinculadas às sugestões recebidas.

A Ouvidoria Parlamentar implementou rotina de análise de demandas, especialmente reclamações e sugestões, para promover, junto à administração da Casa, ações com o objetivo de sanar deficiências ou implementar melhorias extraídas das manifestações dos cidadãos. Além desse canal tradicional, a Ouvidoria obteve contribuições na avaliação dos serviços ao cidadão, no relacionamento com organizações da sociedade civil e na interação com outras unidades administrativas da Câmara (BRASIL, 2019, p. 34).

A Câmara dos Deputados segue os ditames da lei que difere pedido de acesso à informação com base na LAI de manifestações encaminhadas à ouvidoria. Em decorrência disso, os pedidos de acesso à informação são direcionados ao Serviço de Informação ao Cidadão e não à ouvidoria parlamentar. O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) é supervisionado pelo Diretor-Geral e coordenado pelo diretor do Centro de Documentação e Informação. Nesse caso, apesar de os canais de atendimento ao cidadão se integrarem na plataforma *on-line* pela interface Fale Conosco, a tramitação ocorre em procedimentos diferentes daqueles enunciados para a ouvidoria. Em relação ao prazo para resposta ao usuário, por exemplo, as leis que regem o SIC e a ouvidoria divergem (Quadro 27).

Quadro 27– Prazo de resposta às mensagens encaminhadas ao SIC e à ouvidoria

Canais de comunicação	de	Mensagem	Prazo de resposta	Prorrogação
SIC (Lei 12.527/2011)		Pedido de acesso à informação	até 20 dias	Mais 10 dias
Ouvidoria (Lei 13.460/2017)		Reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.	Até 30 dias	Igual período

Fonte: Elaboração com base na Lei Federal n. 12.527/2011 e na Lei Federal n. 13.460/2017.

Os relatórios de gestão da Ouvidoria da Câmara contêm informações a respeito das manifestações encaminhadas à Casa parlamentar. A leitura dos relatórios, publicados desde 2001 até 2020, permite ao usuário reconhecer uma evolução na atividade da ouvidoria parlamentar. Apesar de todos os relatórios trazerem números a respeito da quantidade, do tipo e dos assuntos mais demandados pela sociedade, somente o de 2020 revela ações

empreendidas pela ouvidoria no sentido de encaminhar soluções diante dos problemas levantados pelos usuários de serviços públicos. No entanto, os relatórios não revelam se as providências foram adotadas pela Câmara Federal (Quadro 28).

Quadro 28 – Indicadores dos relatórios de gestão da Câmara dos Deputados

Ano	Indicadores	Guia dos Indicadores
2001-2002 (jan-dez)	Número de ocorrências/mês Percentual de formas de ocorrência Percentual de tipos de ocorrência Prazo médio de resposta/ano	Ocorrências: solicitação, desabafo, reclamação, denúncia Formas de ocorrência: <i>e-mail</i> , 0-800, correspondência, telefonemas/contatos pessoais Tipos de ocorrência: solicitação, desabafo, reclamação, denúncia, elogios/agradecimentos
2003 (jan-dez)	Percentual de formas de ocorrência Percentual de tipos de ocorrência Temas mais abordados	Formas de ocorrência: <i>e-mail</i> , 0-800, correspondência, telefonemas/contatos pessoais Tipos de ocorrência: solicitação, desabafo, reclamação, denúncia, elogios
2004 (primeiro semestre)	Números gerais da ouvidoria: mensagens recebidas, mensagens respondidas, pendentes para o ano posterior Quadro geral Carta resposta: mensagens recebidas, mensagens válidas, mensagens respondidas	Temas mais abordados: Pedidos particulares, Emprego/desemprego, Reforma da Previdência, Informações da Ouvidoria Parlamentar e solicitação de suas publicações, Informações de Projetos de Lei Contra o desarmamento civil, Esclarecimentos sobre a forma de reajuste do subsídio parlamentar, Situação geral do país/desemprego, Informações sobre salários dos parlamentares e convocação extraordinária Informações de Projetos de Lei, Denúncia autoridades públicas, Qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.
2005-2006	Relatório trata da informatização dos processos de atendimento às demandas da ouvidoria parlamentar da câmara dos deputados, sem divulgar os indicadores quanto às manifestações	
2007	Manifestações recebidas no ano Manifestações segundo esferas de competência Manifestações segundo o gênero Mensagens por estado Assuntos mais abordados Assuntos mais abordados/região Assuntos mais abordados/gênero Manifestação por tipo de abordagem Tipo de abordagem segundo o Estado de origem das manifestações	Esferas de competência: Câmara dos Deputados, Poder Executivo, Pedidos particulares, Poder Judiciário, Poder legislativo estadual, partidos políticos, sistema financeiro, Ministério Público, Ocorrência incompreensível, Poder Legislativo municipal, propaganda, questões religiosas Gênero: masculino, feminino Assuntos mais abordados: PECs 02/2003 e 54/1999 (efetivação de servidores sem concurso público); aumento de salário dos parlamentares (equiparação 26,5%); CPMF; PL 5829/2005 (Criação de Varas Federais) Solicitação de Exemplar da Constituição Federal; Crise aérea; Senado (Caso Renan Calheiros); sugestão de proposição; PL 2315/2003 (Bolsas de fomento à pesquisa); Sítio da Câmara; Atuação dos parlamentares – Protesto geral; mensagem encaminhada a parlamentares; outros assuntos.

		Tipo de abordagem: reclamação, solicitação, expressão livre, sugestão e denúncia.
2009	Grupo Relatório de mensagens individuais	<p>Grupo: Funcionalismo público, parlamentares</p> <p>Assunto: PEC 300/2008 –Dispõe sobre a remuneração dos policiais militares dos Estados em relação ao DF; PEC 333/2004 Limite de despesas na Câmara dos Vereadores; PL 3299/2008 Fim Fator Previdenciário; Cota Passagem Aérea; PEC 308/2004 Cria a Polícia Penal; Formas de Contato com o Parlamentar; PL 4434/2008 Reajuste dos Benefícios Mantidos pelo RGPS e o Índice de Correção Previdenciária; Caso do Deputado Edmar Moreira; Solicitação de pesquisa e publicações; Mensagem Endereçada a Parlamentar Específico; Subsídio Parlamentar; Gestão do Portal da Câmara; PL 01/2007 Reajuste do salário Mínimo e aposentadorias; Outros assuntos; Pedidos Particulares; Representação Parlamentar; PEC 245/2008 Fixa Remuneração dos Oficiais das Forças Armadas;</p> <p>Senado – Crise; PL 4548/1998 Exclui das sanções penais a prática de atividade com animal doméstico ou domesticado; Correntes na Internet Diversas; Ouvidoria Parlamentar; Exemplar da Constituição Federal; Reforma Política; Boatos Relacionados ao Poder Legislativo; PL 5829/2005; PEC 02/2003 Efetivação de servidores concursados requisitados; Aborto; Concurso Público; Assessoria Jurídica; Mensagem Incompreensível; PL 5476/2001 Cancelamento da Assinatura Básica; PEC 270/2008 Idade Aposentadoria Compulsória Servidor; PLP 306/2008 Define valores mínimos para investimento em saúde - Regulamenta Emenda 29; PEC 471/2005 Efetivação Cartorários Sem Concurso; PLP 277/2005 Estabelece Critérios de Concessão de Aposentadoria aos Segurados Portadores Deficiência; PLP 140/2007 Extingue Voto Qualidade dos Conselhos Deliberativos e Fiscal das Entidades de Previdência Complementar; Sugestão Projeto Viação Transportes; PL 2650/2003 Proíbe os Condutores de Motocicletas Trafegarem entre veículos em Filas Adjacentes; TV Câmara</p> <p>Relatório de mensagens individuais: ID, UFG, Tipo, Grupo, Tema, Faixa etária, Sexo, Escolaridade, Total</p>
2011-2012	Relatório disponibilizadoPDF em texto que dificulta a análise. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria/dados/Relatorio20112012.pdf	
2013-2014	<p>Mensagens cadastradas fevereiro/2013 a dezembro/2014</p> <p>Tratamento fornecido às mensagens cadastradas fevereiro/13 a dezembro/14</p> <p>Participação por grupos de temas</p>	<p>Tratamento das mensagens: finalizadas, arquivadas e repassadas.</p> <p>Temas: Parlamentares, Ouvidoria Parlamentar, Funcionamento da Casa, Poder Executivo, Processo Legislativo, Seguridade Social e Previdência, Questões Trabalhistas, Funcionalismo Público,</p>

	fevereiro/2013 a dezembro/2014 Participação por estado Participação por gênero Participação por faixa etária fev/2013 a dez/2014 Participação por escolaridade Órgãos administrativos que receberam mensagens via SIDOC Reclamações encaminhadas via Sidoc aos órgãos administrativos	Congresso Nacional, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Demais grupos de temas. Gênero: masculino e feminino. Faixa etária: até 21 anos, 41 a 50 anos, 51 a 60 anos, 31 a 40 anos, 21 a 30 anos, 60 anos em diante. Escolaridade: nível superior e médio. Órgãos administrativos: Depol, Detec, Depes, SGM, Secom, Ctran, SGM, Demed, Cohab, Quarta-Secretaria, Cefor, Procuradoria, Parlamentar, Demap.
2015 2016	Quantidade de manifestações Tratamento das demandas Tipologia das mensagens Temas das mensagens Manifestações/gênero Manifestações /faixa etária Manifestações/escolaridade Manifestações/região Manifestações/estado	Tratamento das demandas: cadastradas, finalizadas, excluídas. Tipologia: reclamação, fora do escopo, expressão livre, solicitação, manifestação, sugestão, denúncia, elogio, LAI Temas: Agricultura e Pecuária, Congresso Nacional, Defesa do Consumidor, Desenvolvimento Urbano, Direitos Humanos e Minorias, Educação, Família, Finanças e Tributação, Funcionalismo Público, Funcionamento da Casa, Indústria e Comércio, Justiça, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Orçamento Público, Ouvidoria Parlamentar, Parlamentares, Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Processo Político, Questões Trabalhistas, Saúde, Segurança Pública, Seguridade Social e Previdência. Gênero: feminino, masculino, não informado. Faixa etária: 31 a 50 anos, até 30 anos, mais de 50 anos, não informado. Escolaridade: não informado, ensino médio, ensino superior, pós-graduação, especialização, ensino fundamental, analfabeto.
2017-2018	Quantitativo de mensagens/tipo Temas recorrentes Denúncias Elogio Sugestão Administrativa Perfil dos usuários/sexo Perfil dos usuários/faixa etária Perfil dos usuários/escolaridade Perfil dos usuários/região	Tipo de mensagem: reclamação, denúncia, elogio, sugestão administrativa, fora de escopo, canceladas. Temas: Portal, Canais de Interação, Localização e Contato, Estrutura e Política Organizacional, Atuação Parlamentar e Biografia, Ética e Decoro Parlamentar, Recursos Humanos, Despesas, Programas Institucionais e Eventos, Canais de Comunicação, Segurança, Outros Temas. Denúncias: Despesas, Recursos Humanos, Informação Externa, Representação Segurança, Não Identificada, Outros Temas. Elogio: Canais de Interação, Canais de Comunicação, Estrutura e Política Organizacional, Recursos Humanos, Portal, Outros Temas. Sugestão Administrativa: Canais de Interação, Canais de Comunicação, Portal, Estrutura e Política Organizacional, Programas Institucionais e Eventos, Recursos Humanos, Outros Temas.

		Sexo: feminino, masculino, sem registro. Faixa etária: até 30 anos, de 31 a 50 anos, mais de 51 anos, sem registro. Escolaridade: Ensino fundamental, Ensino médio, Ensino superior, Especialização Mestrado/ Doutorado/ Pós-Doutorado, sem instrução formal, sem registro.
2019	Quantitativo de manifestações/mês Quantitativo de manifestações/tipo e assunto Prazo médio de resposta Perfil dos demandantes/gênero Perfil dos demandantes/faixa etária Perfil dos usuários/escolaridade Perfil dos demandantes/estado Melhorias administrativas a partir da análise das demandas	Tipo: reclamações, elogios, denúncias, sugestões administrativas Gênero: feminino, masculino, não informado. Faixa etária: até 30 anos, de 31 a 50 anos, mais de 51 anos, sem registro. Escolaridade: fundamental, Ensino médio, Ensino superior, Especialização, Mestrado/ Doutorado, sem instrução, não informado.
2020	Quantitativo de demandas Quantitativo das demandas/estado Quantitativo das demandas/faixa etária Comparativo anual das demandas (2018 a 2020) Prazo médio de resposta Classificação de reclamações/assunto/ação da ouvidoria Classificação de reclamações/canal/ação da ouvidoria Quantitativo de manifestações/tipo Avaliação das demandas Demandantes/estado	Tipo: Reclamações, Denúncias, Elogios, Sugestões Administrativas, Fora do escopo. Assunto das reclamações: localização e contato, Atuação parlamentar, Despesas, ética e decoro. Canal: enquetes, disque-câmara, Fale Conosco. Faixa etária: não informado, até 20 anos, de 21 a 30 anos, 31 a 40 anos, 41 a 50 anos, 51 a 60 anos, mais de 60 anos.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas nos relatórios de gestão da ouvidoria publicados no *site* institucional do Senado Federal.

Da análise do conteúdo dos relatórios, depreende-se que o assunto tratado nas manifestações enviadas pelo cidadão à ouvidoria da Câmara extrapola a esfera administrativa de atuação da casa legislativa. Os usuários demandam ação sobre temas vinculados à tramitação de propostas que têm impacto direto na construção da agenda política do país.

5.3.1 A atuação da Ouvidoria da Câmara nos eixos comunicação, transparência e participação

A página da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados (Figura 5) informa sobre as atribuições, o currículo do deputado ocupante do cargo de ouvidor-geral, a legislação vinculada à atividade, além de links para a visualização de dados, notícias e audiências

públicas realizadas pela ouvidoria. Já nas atribuições, a ouvidoria é descrita como órgão responsável pela “interlocução” com a sociedade.

Figura 6 – Página inicial da ouvidoria da Câmara dos Deputados

Início / Institucional / Papel e estrutura / Esta página

OUVIDORIA PARLAMENTAR

- Atribuições
- O Ouvidor - Geral
- Legislação
- Dados
- Notícias
- Audiências públicas

Retorno do atendimento presencial na Ouvidoria Parlamentar

Anexo II da Câmara dos Deputados,
Ala C, térreo, sala 40.
Atendimento de segunda a quinta-feira,
das 9 às 19 horas, e sexta-feira, das 9 às 18 horas.

Atendimento presencial na Ouvidoria Parlamentar é retomado
Cidadãos que ingressarem na Casa e servidores poderão registrar suas demandas na sala da Ouvidoria

Deputado Vitor Hugo é o novo Ouvidor-Geral da Câmara dos Deputados
Presidente Arthur Lira nomeou o novo Ouvidor-Geral no último dia 18

Ouvidoria Parlamentar coordena criação de norma-modelo para Ouvidorias Públicas
Órgãos públicos agora têm normativo facilitador para instalação de suas ouvidorias

Fonte: Site institucional da Câmara dos Deputados²⁴.

A compreensão de que a atribuição da ouvidoria da Câmara extrapola o atendimento ao cidadão, dirigindo-se para o diálogo com a sociedade, está explícita no comando regimental: “toda iniciativa provocada ou implementada pela Ouvidoria Parlamentar terá ampla divulgação pelo órgão de comunicação ou de imprensa da Casa” (Art. 21-D, Regimento Interno). O relatório anual de gestão de 2020 também delineia essa função comunicacional da ouvidoria parlamentar. No documento, a ouvidoria da Câmara presta contas de sua participação durante reunião do Conselho Consultivo de Comunicação Social, que discutiu projeto de lei que estabelece a gratuidade de acesso aos conteúdos digitais produzidos pelos poderes públicos. O relatório também informa sobre a realização de campanha interna para divulgação do canal institucional “fale com a ouvidoria”, demonstrando que a ouvidoria parlamentar pensa a comunicação para além da recepção e emissão de resposta ao usuário, planejando a produção de informação dirigida a um público que nem sempre conhece a missão institucional de uma ouvidoria pública. A avaliação do

²⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria>. Acesso em: 24 maio 22.

nível de transparência da ouvidoria da Câmara perpassa então a observação desses instrumentos de comunicação disponíveis no *site* institucional da Casa e da coleta de informações para resposta a 19 indicadores, sendo: um referente à Transparência Legislativa, oito no âmbito da Transparência Administrativa, oito sobre Participação e Controle Social e dois indicadores na dimensão Aderência à LAI, conforme o Quadro 29.

Quadro 29–Aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo na Câmara Federal
Data da observação: 22/01/22

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA OUVIDORIA DO PODER LEGISLATIVO			
Princípio: Transparência Objetivo: Participação Instrumento: Comunicação			
DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	Câmara
1. Transparência Legislativa	1.1 Consulta às leis	1.1.1 Disponibiliza consulta às leis (13.460/2017 e Regimento Interno) que tratam da competência da ouvidoria	1,0
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.1 Disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional	1,0
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.2 Disponibiliza informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato	1,0
2. Transparência Administrativa	2.2 Gestão	2.2.1 Disponibiliza informação sobre a agenda do ouvidor	0,0
2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.1 Disponibiliza a posição hierárquica da unidade no organograma institucional	1,0
2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.2 Divulga as atribuições da atividade de ouvidoria	1,0

2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.3 Divulga os contatos	1,0
2. Transparência Administrativa	2.4 Planejamento Estratégico	2.4.1 Publica relatório de gestão da ouvidoria	1,0
2. Transparência Administrativa	2.5 Comunicação	2.5.1 Divulga notícias sobre a atividade de ouvidoria	1,0
3. Participação e Controle Social	3.1 Acesso	3.1.1 Disponibiliza <i>link</i> da ouvidoria na página inicial do <i>site</i>	0,0
3. Participação e Controle Social	3.1 Acesso	3.1.2 Disponibiliza formulário <i>on-line</i> para o envio de manifestação	1,0
3. Participação e Controle Social	3.1 Acesso	3.1.3 A identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação	0,50
3. Participação e Controle Social	3.2 Controle	3.2.1 Disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação	1,0
3. Participação e Controle Social	3.2 Controle	3.2.2 Disponibiliza mecanismo de consulta <i>on-line</i> à tramitação da manifestação	1,0
3. Participação e Controle Social	3.3 Influência	3.3.1 Disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas nas soluções apresentadas	0,0
3. Participação e Controle Social	3.3 Influência	3.3.2 Disponibiliza informação sobre conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor	0,0
4. Aderência à LAI	4.1 Fomento à cultura da transparência	4.1.1 Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre ouvidoria	1,0
4. Aderência à LAI	4.2 Direito de acesso à informação	4.2.1 Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar	1,0

Fonte: Resultados obtidos a partir da aplicação do Índice de Transparência da Ouvidoria do Poder Legislativo da Câmara dos Deputados.

A ouvidoria exhibe nível A de transparência (Tabela 4), deixando a desejar apenas em três aspectos: na dimensão transparência administrativa: não divulga a agenda do ouvidor; na dimensão transparência administrativa: disponibiliza o desenho institucional da ouvidoria e a posição hierárquica da unidade no organograma institucional, mas o acesso a essa informação torna-se difícil, sendo obtido via busca no portal da transparência. Em virtude disso, a Câmara pontuou 0,67 nesse indicador; na dimensão participação e controle social: não disponibiliza *link* denominado ouvidoria na página inicial da Câmara (o *link* na página inicial que dá acesso à ouvidoria é o Fale Conosco).

Tabela 4– Resultado final da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo na Câmara dos Deputados. Data da observação: 22/01/22

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	1,00	1,00	1,00	NA	1,00
Transparência Administrativa	0,86	0,88	0,67	1,00	0,85
Participação e Controle Social	0,64	0,58	-	NA	0,61
Aderência à LAI	1,00	1,00	NA	NA	1,00
Índice por Critério de Avaliação	0,88	0,86	0,67	1,00	0,87

Fonte: Resultados obtidos a partir da aplicação do Índice de Transparência da Ouvidoria do Poder Legislativo da Câmara dos Deputados.

Ainda que a ouvidoria da Câmara tenha apresentado um excelente resultado no índice, o monitoramento da sua atuação carece ainda de instrumentos importantes como a existência de um controle de usuários. Segundo a Lei n. 13.460/2017, o Conselho de Usuários tem a função de acompanhar a atuação do ouvidor, podendo inclusive ser consultado quanto à sua indicação. Porém, apesar de não haver instaurado um Conselho, a Câmara oferece ao usuário a oportunidade de avaliar a prestação de serviços realizados pela ouvidoria ao realizar uma pesquisa de satisfação. Tanto a ouvidoria da Câmara quanto a do Senado são parâmetros fundamentais para a avaliação da atuação das ouvidorias das assembleias legislativas estaduais, foco do próximo capítulo da tese.

6 A OUVIDORIA DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL

6.1 Do Poder Legislativo Estadual: antecedentes históricos, competências e serviços prestados

Do período colonial à república, o Brasil experimentou formatos diferentes de composição de colegiados de representação política: conselhos, câmaras e assembleias legislativas se constituíram de forma local e regional. Em sua tese sobre o processo legislativo estadual, Caliman (2009, p. 10) argumenta que, “ao contrário do Legislativo Nacional, já frequentado por Senadores vitalícios no Império e também por biônicos na República, as portas dos Legislativos Estaduais sempre foram abertas pelo coto do povo outorgando mandatos temporários a legítimos representantes”. A eleição para os parlamentos estaduais compõe as características do Estado federativo brasileiro, erigido a partir das constituições federais promulgadas entre 1891 e 1988.

A organização do Estado em unidades federativas confere às assembleias estaduais autonomia para auto-organização administrativa e elaboração de ordenamento jurídico próprio. No entanto, apesar dessa autonomia, a Constituição Federal de 1988 restringiu as competências das assembleias, ou seja, poderão legislar somente sobre assuntos que não sejam de competência da União ou do Município. A determinação demanda dos deputados um maior esforço para “arquitetar leis que transcendam essa suposta limitação constitucional dos Estados membros” (GONZALES, 2011, p. 35).

Ao determinarem em suas constituições as competências dos poderes Executivo e Legislativo, os estados “reproduziram a delegação de prerrogativas legislativas concedidas ao Executivo presente na Constituição Federal” (TOMIO, 2011, p.3). Desse modo, enquanto aos Governadores competem o comando da administração pública estadual e de seu corpo de servidores, além da execução de políticas públicas, às assembleias legislativas cabem aprovar as leis e fiscalizar o poder executivo.

Neste sentido, compete exclusivamente ao Executivo propor legislação sobre: o efetivo e funcionamento da Polícia Militar, o Regime (cargos, salários e pensões) do serviço público, questões tributárias e orçamentárias, a Defensoria Pública e a estrutura administrativa do Executivo (secretarias e demais órgãos) etc. Da mesma forma, são competências exclusivas dos legisladores estaduais: apreciar vetos do governador, promulgar emendas à Constituição e decretos legislativos, constituir os cargos funcionais do poder Legislativo, aprovar a intervenção em municípios etc. (TOMIO, 2011, p. 3)

A sede do poder legislativo nos estados é composta pelos deputados estaduais, que são eleitos sob o sistema proporcional²⁵ para um mandato de quatro anos, e por servidores contratados para execução dos serviços administrativos da Casa. Na prática, a atividade parlamentar segue o rito descrito nos regimentos internos dentro dos plenários e das comissões, que podem ser permanentes ou provisórias, a depender o tema a que se referem e dos projetos de lei a elas encaminhados. As leis formuladas nas assembleias legislativas têm validade apenas no âmbito do respectivo estado onde foram promulgadas, segundo a distribuição de competências traçada na Constituição Federal (Quadro 30).

Quadro 30 – Competências constitucionais dos entes federativos

A quem cabe?	Competência tributária	Competência Privativa	Competência Compartilhada	Responsáveis
Município	Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Venda a Varejo (IVV) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), além de contribuições de melhorias e taxas, como a de iluminação pública	Transporte Público Municipal	Educação, saúde, habitação e infraestrutura	Prefeitos e Vereadores
Estado	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens ou Direitos (ITCMD), além de contribuições e taxas de melhorias fixadas pelas Assembleias legislativas	Segurança Pública Estadual	Educação, saúde, habitação, infraestrutura, segurança pública e assistência social	Governador, deputados estaduais/ distritais
União	Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações	Entre outras atribuições legislar sobre trabalho, trânsito, transporte	Educação, saúde, habitação, infraestrutura, segurança pública e	Presidente da República e Deputados Senadores

²⁵ “Nesse sistema, a votação de cada candidato é influenciada pela soma de votos de todos os candidatos do mesmo partido ou coligação e ainda pelos os votos de legenda. Basicamente, os votos que “sobram” dos candidatos mais votados ajudam a eleger outros do mesmo partido ou coligação”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/563251-DEPUTADOS-SAO-ELEITOS-PELO-SISTEMA-PROPORCIONAL-VEJA-COMO-FUNCIONA.html>

	Financeiras (IOF), Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), Imposto de Importação (II) e Imposto de Exportação (IE), além de contribuições como o PIS/Pasep, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	marítimo, mineração, energia e telecomunicações	assistência social	
--	---	---	--------------------	--

Fonte: Elaboração própria com base da CF/1988.

Além da função legislativa, os deputados devem, com auxílio do Tribunal de Contas, fiscalizar os atos do governo estadual, podendo abrir processos em Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) criadas exclusivamente com o intuito de apurar desvios na administração pública. Contudo, apesar de possuírem essa atribuição, a rejeição de contas governamentais é assunto raro nos estados. Segundo reportagem publicada pela agência de notícias pública, entre 2013 e 2014, 20 governadores “infringiram a legislação, mas ainda assim tiveram as contas aprovadas”²⁶.

Uma justificativa para esse comportamento benevolente é oferecida por Abrúcio (1994, p. 172), para quem “forma-se nos estados um sistema ultrapresidencialista de governo, no qual não há *check and balances* contrabalançando o poder dos chefes dos Executivos estaduais”. Alguns fatores explicam, segundo o autor, o poder excessivo concedido aos governadores: “ausência de uma opinião pública que debata e fiscalize constantemente a política estadual e as ações dos governadores”, que “têm um grande poder sobre as bases municipais dos deputados estaduais” e ainda “possuem grande margem de manobra para definir a distribuição dos cargos dentro da administração pública”. De acordo com Abrúcio, o ultrapresidencialismo nos estados ainda é proporcionado por uma “neutralização” das instituições responsáveis pelo controle do executivo. “Os governos estaduais determinam o processo de escolha dos Conselheiros dos TCEs e do Procurador-Geral do Ministério Público

²⁶ Pelo menos 17 governadores pedalarão impunemente. Publicado em APública. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/08/politica/1465419312_611410.html. Acesso em: 04/07/2019, às 16h30.

de cada estado, o qual deve comandar os processos contra a administração pública” (ABRÚCIO, 1994, p. 177). Para além deste contexto estrutural, as disparidades regionais também afetam a condução da atividade parlamentar nos estados.

O federalismo brasileiro garante aos seus entes constitutivos – estados, no caso em tela – atribuições e competências iguais. Porém, o exercício dessas atribuições e competências se dá sob diferentes condições estruturais, dadas as enormes disparidades regionais, socioeconômicas e culturais que caracterizam a sociedade brasileira (ANASTASIA; CORREA; NUNES, 2012, p. 98).

A análise do volume e da dinâmica da produção legislativa em 12 assembleias legislativas estaduais entre os períodos de 1999-2002 e 2002-2006 (TOMIO; RICCI, 2012) demonstra, entre outros aspectos, que a proporção de projetos de lei apresentados pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário varia muito, a depender do estado que se esteja observando. Da comparação entre a iniciativa do governo e a do poder legislativo nos estados, “percebe-se que a primeira é baixa em alguns casos (vê-se Rio de Janeiro, Paraná, São Paulo e Minas Gerais), relativamente baixa em outros (como Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Espírito Santo) ou, excepcionalmente, tende a ser maior em Alagoas)” (TOMIO; RICCI, 2012, p. 197). Por essa perspectiva, “a subordinação do poder Legislativo não pode ser uma explicação válida para todas as assembleias legislativas e o sucesso do governo deveria ser analisado levando em conta também a dimensão política de cada estado” (IDEM, p. 201).

De todo modo, as análises sobre a produção legislativa nos estados revelam que o arranjo institucional do parlamento brasileiro, ainda que aberto à participação social nas comissões, audiências e consultas públicas viabilizadas no âmbito das casas legislativas, precisa ampliar os espaços de interação com atores sociais que estejam fora do ambiente político-institucional ou que não se identificam com o perfil sociológico dos deputados estaduais eleitos. Estes “são, majoritariamente, homens, com escolaridade superior, e formação nas áreas de direito, medicina ou administração/economia” (ANASTASIA; CORREA; NUNES, 2012, p. 102). Na Câmara dos Deputados, por exemplo, o perfil médio dos deputados eleitos para a legislatura que se iniciou em 2019 é semelhante: “homens, brancos, casados e com ensino superior. A idade média é de 49 anos (elas variam de 22 a 84 anos)”²⁷.

²⁷ Perfil médio do deputado federal eleito é homem, branco, casado e com ensino superior. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/21/perfil-medio-do-deputado-federal-eleito-e-homem-branco-casado-e-com-ensino-superior.ghtml>. Acesso em 04/07/2019, às 18h31.

Vale assinalar, particularmente, o contraste entre o alto nível de instrução dos deputados estaduais e federais – aproximadamente 90% com nível de instrução superior – e as baixas taxas de escolaridade da grande maioria da população brasileira. Segundo o IBGE (2000), mais de 40% da população do País são analfabetos ou analfabetos funcionais. A expressiva taxa de 12,8% de analfabetismo (absoluto) situa o País entre os sete países latino-americanos com mais de 10% da população nessa situação (ANASTASIA; CORREA; NUNES, 2012, p. 103).

O cenário desperta a atenção para a necessidade de criação de mecanismos institucionais de participação social que incluam usuários de serviços públicos prestados pelos parlamentos e cidadãos interessados também no funcionamento político-administrativo do legislativo. “As instâncias participativas institucionalizadas tendem a tornar possível o acesso dos indivíduos ao processo legislativo, ainda que apenas com características que envolvam a manifestação de opiniões e interesses, estabelecendo algum tipo de influência e pressão sobre os representantes” (MARTINS, 2012, p. 30). As ouvidorias parlamentares podem promover essa interação e fomentar a influência dos eleitores sobre os processos e procedimentos administrativos das assembleias estaduais.

6.2 As ouvidorias das Assembleias Legislativas

Além de participar do legislativo elegendo e acompanhado a atuação dos representantes políticos, o cidadão pode exercer o direito de se manifestar a partir de outros mecanismos. E a ouvidoria é a unidade responsável por produzir alguns destes instrumentos. Até o momento da escrita desta tese, foram mapeadas para esta pesquisa menções a ouvidorias nos regimentos internos de 16 casas legislativas dos seguintes estados: Espírito Santo e Rio Grande do Sul (2001); Minas Gerais e Distrito Federal (2002); Bahia (2005); Ceará (2006); Tocantins (2008); Amazonas (2010); Pará (2012); Pernambuco (2014); São Paulo e Santa Catarina (2015); Mato Grosso do Sul (2017); Maranhão (2018) e Roraima e Rondônia (data de criação das respectivas ouvidorias não identificada), conforme se vê na Figura 7.

Figura 7 – Ordem cronológica de criação das ouvidorias das assembleias legislativas



Fonte: Regimentos internos das respectivas casas legislativas

As ouvidorias das assembleias de Rondônia e Roraima são mencionadas de forma indireta em artigos idênticos transcritos em ambos os regimentos. Mas, pelo teor do texto não é possível aferir se houve ou não uma imposição regimental para a criação da ouvidoria legislativa.

O Suplente de Deputado, quando convocado, em caráter de substituição, não poderá ser escolhido para os cargos da Mesa, de Presidente ou Vice-Presidente de Comissão Permanente, de Ouvidor-Geral, bem como, não poderá integrar a Procuradoria Especial da Mulher. (RODÔNIA, 2020)

Apesar de apenas 16 assembleias mencionarem as ouvidorias nos regimentos internos,²² casas oferecem acesso a canal de comunicação denominado ouvidoria nos sites institucionais: Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Paraná, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins, Rondônia e Roraima. Isso significa que, mesmo não existindo nos regimentos internos, seis casas legislativas publicam nos sites institucionais formas de acesso às respectivas ouvidorias parlamentares.

Em geral, os regimentos informam sobre atribuições das ouvidorias, formas de escolha dos ocupantes do cargo de ouvidor, duração do mandato e a quem se vinculam hierarquicamente. A duração do mandato do ouvidor é, em quase todas as casas, o mesmo período estipulado para a mesa diretora (dois anos), salvo na Assembleia Legislativa do Piauí e na Câmara Legislativa do Distrito Federal, em que o mandato do ouvidor tem previsão de um ano.

Em relação às atribuições das ouvidorias parlamentares as resoluções se aproximam ao afirmar o papel comunicacional e propositivo que as ouvidorias devem assumir com relação às manifestações dos cidadãos. Além de tramitar com as manifestações dentro dos órgãos e dialogar com os cidadãos, cabe às ouvidorias legislativas propor soluções diante dos problemas apresentados pelos usuários e “realizar audiências públicas com a sociedade civil” (PERNAMBUCO, Resolução 696/2001, de 19/12/2001). Apesar de manterem a prerrogativa de requerer informação de qualquer unidade da assembleia legislativa em que atuam, as ouvidorias parlamentares seguem, na sua maioria, subordinadas às mesas diretoras ou aos presidentes do legislativo estadual. A única casa parlamentar que confere ao ouvidor poder de decisão sobre a gestão é a Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA). Mas isso ocorre porque a função de titular da ouvidoria parlamentar maranhense é sempre exercida, segundo o regimento interno da ALEMA, pelo Terceiro Secretário da Mesa Diretora.

A existência do cargo de ouvidor é citada no regimento interno da Assembleia da Bahia de forma indireta ao se mencionar a possibilidade de suspensão da prerrogativa conferida ao deputado que pode “candidatar-se a, ou permanecer exercendo, cargo de membro da Mesa, de Presidente ou Vice-Presidente de Comissão, de Coordenador da Subcomissão, de Corregedor, Ouvidor ou Procurador Parlamentar” (2018, Art. 13, V, b, RI). O *site* da referida assembleia não disponibiliza *link* para ouvidoria, sendo oferecido ao usuário um formulário Fale Conosco em que é possível solicitar informação. Por meio de pedido de informação, foi possível obter cópia da Resolução que cria a ouvidoria parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia - Resolução nº 1.351 de 23/03/2005.

Os termos ouvidor e ouvidoria somente aparecem no regimento interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) para fazer referência à proibição de exercício cumulativo de cargos (Art. 16-A) e para explicitar competência da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle (ART. 69-A). O acesso à resolução que dispõe sobre a implantação da ouvidoria foi possível por meio de resposta a pedido de informação encaminhado por meio de formulário disponível no *site* institucional. Para o envio da mensagem o usuário deve classificar a demanda por tipo: manifestação, informação, solicitação, denúncia, reclamação, sugestão). Além do formulário, a página da ouvidoria da CLDF fornece informações de contato do ouvidor (nome, *e-mail*, telefone e endereço), relatórios, pesquisa para aferimento da satisfação do usuário com os serviços prestados pela ouvidoria e *link* para acesso ao portal e-democracia, canal que possibilita a participação ao vivo e online de audiências públicas, discussões e projetos de leis.

Dentre todos os estados, a ouvidoria da assembleia do Espírito Santo é a que tem mais informações sobre a atividade de ouvidoria no regimento interno – ao todo são quinze artigos para definir os contornos de como a ouvidoria deverá funcionar. Mas, apesar do rigor normativo, o *site* institucional não disponibiliza formulário para o envio online de manifestação. Em contrapartida, a página na internet cita a norma que cria a ouvidoria (Resolução nº 2.018/2001), as principais atribuições e canais de atendimento, os nomes do ouvidor geral e do substituto, horários e dias de atendimento, endereço eletrônico, os números de telefone e do contato por meio do aplicativo de trocas de mensagens *whatsapp*.

A ouvidoria da assembleia do Maranhão é descrita no Regimento Interno e disponibiliza no *site* institucional formulário para cadastrar a manifestação, campo para consulta à tramitação, perguntas frequentes sobre a atividade e publica relatórios estatísticos.

Curiosamente, a ouvidoria da assembleia do Amazonas, apesar de constar no regimento interno da Casa, não disponibiliza acesso à ouvidoria pelo *site* institucional. Já a

assembleia do Acre disponibiliza um formulário e-sic (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão) e as casas legislativas do Amapá, Goiás e do Rio de Janeiro oferecem um formulário Fale Conosco e informam os números de telefone para atendimento ao público, sendo computadas para esta tese como assembleias que não dispõem do serviço de ouvidoria.

O exercício das funções de produção legislativa e de fiscalização do executivo estadual demanda das assembleias legislativas a composição de um quadro institucional para a realização de serviços que devem ser prestados à população. Esse desenho também segue descrição dos respectivos regimentos internos e é materializado nos organogramas em que se pode ler a vinculação hierárquica das unidades administrativas. Nas 16 assembleias que possuem ouvidorias formalmente instituídas por meio de regulamento, sete destas unidades são vinculadas à respectiva Mesa Diretora –órgão coordenado pelo presidente, responsável por dirigir os trabalhos legislativos e administrativos da instituição; duas são subordinadas ao Plenário (órgão deliberativo máximo do legislativo composto apenas por deputados) e em outras cinco casas parlamentares o regimento não menciona a vinculação hierárquica das respectivas ouvidorias (Quadro 31).

Quadro 31–Posição da ouvidoria parlamentar estadual no organograma institucional

UF	Vinculação hierárquica
ES	Plenário (RI)
RS	Mesa Diretora (RI)
MT	Mesa Diretora (organograma)
MG	Presidente (RI)
DF	Plenário (organograma)
BA	Mesa Diretora (Res. nº 1351/2005)
CE	Mesa Diretora (RI)
TO	Presidente (Resolução nº 319 de 30/04/2015)
AM	Mesa Diretora (RI)
PA	Presidência (RI e organograma)
PE	Presidente (organograma)
PR	Não tem organograma no <i>site</i> , não consta no RI
SP	Mesa Diretora (Res. nº 905/2015)
MA	Mesa Diretora (RI)
SC	Mesa Diretora (RI)
MS	Mesa Diretora (organograma)
RO	Presidente (organograma)
RR	Não cita no Regimento Interno, nem no organograma

Fonte: Elaboração própria com base nas informações contidas nos regimentos internos e organogramas das assembleias legislativas.

Com exceção das assembleias do Tocantins e da Paraíba (ALPB), em todas as outras casas os titulares das ouvidorias são escolhidos dentre os deputados estaduais (Quadro 32).

No Tocantins, o presidente da Assembleia tem liberdade para nomear qualquer pessoa para ser o titular da ouvidoria. E na Paraíba são exigidos dos candidatos a ouvidor público e ouvidor adjunto os seguintes requisitos: reputação ilibada, mais de 35 anos, escolaridade de nível superior, experiência administrativa e reconhecido senso de justiça. Os currículos são submetidos ao Conselho Consultivo que organiza uma lista com três nomes que devem ser encaminhados para votação do Plenário da Casa. A Paraíba é o único estado a organizar uma ouvidoria parlamentar a partir de consulta ao Conselho que é formado por várias 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), Ministério Público do Estado da Paraíba, Arquidiocese da Paraíba, Central Única dos Trabalhadores (CUT-PB), Sindicato dos Trabalhadores do Poder Legislativo (SINPOL), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Associação Paraibana dos Amigos da Natureza (APAN), Central dos Movimentos Populares (CMP), Defensoria Pública do Estado da Paraíba, Federação Paraibana das Associações Comunitárias (FEPAC), Mesa Diretora da Assembleia Legislativa. Além de indicar a lista tríplice para eleição e nomeação dos titulares da ouvidoria, o Conselho tem a atribuição de propor diretrizes gerais para a Ouvidoria e de fiscalizar a atuação do Ouvidor.

Quadro 32 – Seleção de ouvidores e mandato

UF	Seleção do ouvidor	Mandato	Norma
AM	Deputado – nomeado pela mesa diretora	Não menciona	Regimento Interno
BA	Deputado - nomeado pelo presidente	2 anos, início da sessão legislativa	Res. nº 1351/2005
CE	Deputado pela Mesa Diretora, com referendo do Plenário por maioria de votos	2 anos, admitida a recondução	Resolução nº 545, de 20.12.2006
DF	Deputado, eleito na mesma data da eleição dos Presidentes das Comissões Permanentes	1 ano, permitida a recondução	Resolução 178 de 2002
ES	Deputado	2 anos, permitida a recondução para o período subsequente, somente na mesma legislatura	Resolução nº 2018 de 2001
MA	Deputado - terceiro secretário e quarto secretário - Mesa Diretora	Segue o trâmite para eleição da Mesa: 2 anos, vedada a recondução para qualquer outro cargo na eleição Imediatamente subsequente.	Regimento Interno

MG	Deputado - Presidente	2 anos, coincidente com o da Mesa, vedada a recondução	Regimento Interno
PA	Deputado - Presidente	a cada dois anos, permitida a recondução para o período subsequente, não podendo, neste caso, extrapolar a duração do mandato parlamentar.	Regimento Interno
PB	Pessoas de reputação ilibada, possuir mais de 35 anos, formação em nível superior, experiência administrativa e reconhecido senso de justiça; Conselho Consultivo faz lista tríplice e Plenário para votação		Resolução 696/2001, de 19/12/2001 – Lei nº 10.669/2016, de 13/04/2016 – Lei nº 11.277/2018, de 31/12/2018
PE	Deputado – eleito pelo plenário	2 anos	RESOLUÇÃO Nº 1.273 de 2014
RS	Deputado - designado pela Presidência	1 ano, permitida a recondução por mais um período	Resolução nº 421/2001
RO	Não menciona	Não menciona	Regimento Interno
RR	Não menciona	Não menciona	Regimento Interno
SC	Deputado - Mesa Diretora	Não menciona	Regimento Interno
SP	Deputado - designado pela Mesa Diretora	2 (dois) anos que coincidirá com o dos seus membros, permitida uma recondução	RESOLUÇÃO - ALESP Nº 905, DE 30 DE ABRIL DE 2015
TO	Livre nomeação do presidente	Não menciona	Resolução nº 319 de 2015

Fonte: Elaboração própria com base nos regimentos internos.

É interessante observar a forma como os ouvidores dos parlamentos estaduais são escolhidos, a maioria dentre deputados estaduais. Estes são eleitos pelo povo para cumprir mandato de representação nas referidas assembleias, mas a outorga da representação não se estende à ocupação do cargo de ouvidor. Ou seja, na maior parte dos casos, apesar de eleito para exercício do cargo de deputado, o representante político é indicado pela Mesa para ocupar o cargo de ouvidor ou eleito por seus pares, os próprios deputados. Essa procuração não é repassada pelos cidadãos-eleitores, mas pelo grupo político que conduz administrativa e politicamente a casa legislativa durante determinado período de tempo. Persiste nessa forma de composição do cargo do titular da ouvidoria, o questionamento acerca da autonomia deste ouvidor para tratar as manifestações que contrariam os interesses da gestão da casa legislativa ou para tornar públicos nos relatórios da ouvidoria as falhas apontadas nas reclamações e denúncias registradas pelos cidadãos.

A respeito do relatório anual de gestão é importante mencionar que, apesar da publicação do documento ser uma obrigação legal das ouvidorias públicas desde 2017, somente duas ouvidorias parlamentares estaduais cumprem a lei: a Câmara Legislativa do Distrito Federal e a Assembleia do Maranhão (Quadro 33). A ouvidoria da assembleia legislativa do Pará exibe alguns dados a respeito da atividade tais como: percentual de denúncias, número de manifestações e percentual de manifestações por tipo (sugestões, reclamações, informações, denúncias). No entanto, esses dados são publicados no *site* sem mencionar o período a que se referem e por este motivo o painel não foi contabilizado nesta tese como relatório.

Quadro 33–Indicadores apresentados nos relatórios publicados nas páginas das ouvidorias das assembleias legislativas

UF	Ano	Indicadores
DF	2008 a 2014	Quantidade total de demandas/mês: recebidas e atendidas Quantidade de pedidos de informação: recebidos, atendidos, indeferidos Total de atendimentos/mês: convite, denúncia, divulgação, elogio, manifestação, reclamação, solicitação, sugestão
	2015	Comparativo do total de demandas de 2008 a 2015 Tipo de demandas: solicitação, sugestão, denúncia, elogio, informação, manifestação, reclamação Canais de comunicação: carta, <i>e-mail</i> , evento, presencial, telefone
	2016	Comparativo do total de demandas no ano Tipo de demandas: solicitação, sugestão, denúncia, elogio, informação, reclamação Canais de comunicação: carta, <i>e-mail</i> , evento, presencial, telefone Assunto: Transporte, Política, Trabalho
	2017 e 2018	Total de demandas no ano/mês Comparativo do total de demandas de 2008 a 2017 Perfil do usuário: interno e externo Esfera governamentais demandadas: União, GDF, CLDF e outras Classificação das demandas: solicitação, sugestão, denúncia, elogio, informação, manifestação, reclamação Canais de comunicação: carta, <i>e-mail</i> , evento, presencial, telefone Assunto: urbanização, transporte, trânsito, trabalho, social, segurança, saúde, política, ordem pública, meio ambiente, justiça, infra, imprensa, habitação, gestão, esporte, educação, economia, ciência e tecnologia, cultura, concurso e outros Resolubilidade das demandas: em andamento e finalizadas Considerações e recomendações
MA	2015 a 2022	Manifestações por canal de origem: <i>e-mail</i> , telefone, <i>whatsapp</i> , <i>site</i> , atendimento presencial. Manifestações por tipo: elogio, pedido, questionamento, reclamação, sugestão, denúncia Manifestações por mês Manifestações por situação: em andamento, não resolvido, registrado, resolvido Manifestações por assunto: alema, concurso, diversos, infraestrutura, ouvidoria, revisão e nem, salários, segurança, sessões, <i>site</i> alema, transporte público, projeto lei, saúde, educação, deputados, saneamento básico.

Fonte: Páginas institucionais das assembleias na internet.

Ainda a respeito da oferta de dados sobre a atividade de ouvidoria, diferentemente de todas as ouvidorias parlamentares estaduais, a de Alagoas disponibiliza de forma pública todas as manifestações registradas entre 07/12/2019 e 19/01/2022, somando 130 no total. Destas, 99 constam como pendentes, seis como tramitando e apenas 25 como resolvidas. Não há outras informações sobre a atividade de ouvidoria no *site* institucional.

6.2.1 A atuação das Ouvidorias das Assembleias nos eixos comunicação, transparência e participação

O Índice de Transparência das Ouvidorias foi aplicado a todas as assembleias legislativas que mantêm um canal de comunicação denominado ouvidoria no *site* institucional ou tenham constituído a unidade de ouvidoria em normativa própria, como o regimento interno. Em decorrência da adoção desse recorte, restaram fora da avaliação as assembleias dos estados do Acre, Amapá, Goiás e Rio de Janeiro. Os dados e as informações coletados nesta pesquisa foram organizados em quadros que apresentam os indicadores da performance da ouvidoria parlamentar nos eixos: comunicação, transparência e participação. Para melhor visualização e mais fácil comparação das notas alcançadas por cada casa legislativa, há um quadro indicando a forma de pontuação nos critérios utilizados para avaliar cada indicador. Em outro quadro, é exibida a nota que demonstra o desempenho de todas as 23 casas legislativas no referido indicador.

No Quadro 34, são exibidos os critérios de análise e de atribuição de nota no indicador referente à disponibilização de informação sobre as leis que regem a ouvidoria observada.

Quadro 34 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão transparência legislativa. Subdimensão: 1.1 consulta às leis. Indicador: 1.1.1 disponibiliza consulta às leis (12.527/2011, 13.460/2017, regimento interno e/ou normas internas da casa que tratam da competência da ouvidoria

Critério	Nota
a) Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza <i>link</i> para consulta à norma na íntegra. 0,5 – disponibiliza referência à norma ou trechos de texto da norma. 0 – não disponibiliza nenhuma informação sobre a norma.
b) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza a norma na página da ouvidoria; 0,5 – disponibiliza a norma em outra página do <i>site</i> institucional. 0 – não foi possível encontrar a norma nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .

c) Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica, porque o indicador já pressupõe o parâmetro vinculado à data da norma.
d) Existência de série histórica das informações	Não se aplica porque o indicador já pressupõe quais normas deverão ser divulgadas.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Conforme se verifica no Quadro 35, apenas as assembleias do Ceará, Pará e São Paulo alcançaram nota máxima na dimensão transparência legislativa ao disponibilizarem acesso às normas que fundamentam e instituem a ouvidoria no âmbito da referida casa legislativa na página dedicada à ouvidoria dentro do *site* institucional. Os *sites* de 16 assembleias não disponibilizam nenhum acesso aos documentos que estabelecem os parâmetros legais de funcionamento das ouvidorias e as páginas de outras quatro casas parlamentares oferecem alguma informação, sem, contudo, cumprirem os critérios totalidade da informação ou prontidão em que a informação é fornecida.

Quadro 35 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão transparência legislativa. Subdimensão: 1.1 consulta às leis. Indicador: 1.1.1 disponibiliza consulta às leis (12.527/2011, 13.460/2017), regimento interno e/ou normas internas da casa que tratam da competência da ouvidoria

1. Transparência Legislativa						
1.1 Consulta às leis						
1.1.1 Disponibiliza consulta às leis (12.527/2011, 13.460/2017, regimento interno e/ou normas internas da casa) que tratam da competência da ouvidoria						
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral	Nível
AL	0	0	NA	NA	0	E
AM	0	0	NA	NA	0,5	E
BA	0	0	NA	NA	0	E
CE	1	1	NA	NA	1	A
DF	0	0	NA	NA	0	E
ES	1	0,5	NA	NA	0,75	B
MA	0,5	1	NA	NA	0,75	B
MT	0	0	NA	NA	0	E
MS	0	0	NA	NA	0	E
MG	0	0	NA	NA	0	E
PA	1	1	NA	NA	1	A
PB	0,5	1	NA	NA	0,75	B
PR	0	0	NA	NA	0	E
PE	0	0	NA	NA	0	E
PI	0	0	NA	NA	0	E
RN	0	0	NA	NA	0	E
RS	0	0	NA	NA	0	E

RO	0	0	NA	NA	0	E
RR	0	0	NA	NA	0	E
SC	0	0	NA	NA	0	E
SP	1	1	NA	NA	1	A
SE	0	0	NA	NA	0	E
TO	0	0	NA	NA	0	E

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

O segundo aspecto analisado se refere à transparência administrativa, dividida em cinco subdimensões: recursos humanos (2 indicadores); gestão (1 indicador); estrutura administrativa (3 indicadores), prestação de contas (1 indicador) e comunicação (1 indicador). O primeiro dos oito indicadores que compõem essa dimensão de análise pergunta se o *site* institucional “disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional”. No Quadro 36, estão os critérios de análise e atribuição de nota no indicador informações sobre o ouvidor.

Quadro 36 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.1 recursos humanos. Indicador: 2.1.1 disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional

Critério	Nota
a) Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza nome e ocupação funcional do ocupante do cargo de ouvidor. 0,5 – disponibiliza apenas o nome do ocupante do cargo de ouvidor. 0 – não disponibiliza nenhuma informação sobre o ocupante do cargo de ouvidor.
b) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza a informação na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza a informação em outra página do <i>site</i> institucional. 0 – não foi possível encontrar a informação nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
c) Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.
d) Existência de série histórica das informações	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Apenas seis ouvidorias parlamentares atenderam totalmente aos critérios no indicador exibido no Quadro 37: Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Rio Grande do Norte e Roraima. As assembleias de São Paulo e Rio Grande do Norte pontuaram 0 no critério atualidade porque, apesar de publicarem o nome de parlamentares como ouvidores das

respectivas ouvidorias, os nomes indicados (Beth Sahão – SP e JosonielFonsêca da Silva – RN) não constam na atual lista de deputados.

Quadro 37 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.1 recursos humanos. Indicador: 2.1.1 disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional

2.1.1 Disponibiliza informações sobre o ouvidor: nome e ocupação funcional						
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral	Nível
AL	0	0	NA	NA	0	E
AM	0	0	NA	NA	0	E
BA	0	0	NA	NA	0	E
CE	1	1	NA	NA	1	A
DF	1	1	NA	NA	1	A
ES	1	1	NA	NA	1	A
MA	1	1	NA	NA	1	A
MT	0	0	NA	NA	0	E
MS	0	0	NA	NA	0	E
MG	0	0	NA	NA	0	E
PA	0	0	NA	NA	0	E
PB	1	1	NA	NA	1	A
PR	0	0	NA	NA	0	E
PE	0	0	NA	NA	0	E
PI	1	1	NA	NA	1	A
RN	1	1	NA	NA	1	B
RS	0	0	NA	NA	0	E
RO	0	0	NA	NA	0	E
RR	1	1	NA	NA	1	A
SC	0	0	NA	NA	0	E
SP	1	1	NA	NA	1	B
SE	0	0	NA	NA	0	E
TO	0	0	NA	NA	0	E

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

Ainda na subdimensão recursos humanos, pergunta-se se há no *site* informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato. Os critérios de análise e atribuição de nota seguem no Quadro 38.

Quadro 38 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.1 recursos humanos. Indicador: 2.1.2 disponibiliza informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato

Critério	Nota
a) Totalidade da informação	1,0 – informação sobre o processo de escolha do

	ouvidor e sobre a previsão de mandato. 0,5 – disponibiliza apenas uma dessas informações. 0 – não disponibiliza nenhuma dessas informações.
b) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza a informação na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza a informação em outra página do <i>site</i> institucional. 0 – não foi possível encontrar a informação nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
c) Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.
d) Existência de série histórica das informações	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

O Quadro 39 demonstra que apenas seis assembleias informam sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato para o exercício do cargo, sendo elas: Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Piauí e São Paulo.

Quadro 39 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.1 recursos humanos. Indicador: 2.1.2 disponibiliza informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato

2.1.2 Disponibiliza informação sobre o processo de escolha do ouvidor e sobre a previsão de mandato						
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral	Nível
AL	0	0	NA	NA	0	E
AM	0	0	NA	NA	0	E
BA	0	0	NA	NA	0	E
CE	0	0	NA	NA	0	E
DF	0	0	NA	NA	0	E
ES	1	1	NA	NA	1	A
MA	1	1	NA	NA	1	A
MT	1	1	NA	NA	1	A
MS	0	0	NA	NA	0	E
MG	0	0	NA	NA	0	E
PA	0	0	NA	NA	0	E
PB	1	1	NA	NA	1	A
PR	0	0	NA	NA	0	E
PE	0	0	NA	NA	0	E
PI	1	1	NA	NA	1	A
RN	0	0	NA	NA	0	E
RS	0	0	NA	NA	0	E
RO	0	0	NA	NA	0	E
RR	0	0	NA	NA	0	E
SC	0	0	NA	NA	0	E
SP	1	1	NA	NA	1	A
SE	0	0	NA	NA	0	E

TO	0	0	NA	NA	0	E
----	---	---	----	----	---	---

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

Outra subdimensão analisada em Transparência Administrativa diz respeito à divulgação de atos e ações da gestão pública. Os critérios de análise desse indicador estão no Quadro 40.

Quadro 40 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão: transparência administrativa. Subdimensão: 2.2 gestão. Indicador: 2.2.1 disponibiliza informação sobre a agenda institucional do ouvidor

Critério	Nota
a) Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza a agenda do ouvidor contendo audiências, eventos públicos e reuniões de que participa como ouvidor; 0,5 – disponibiliza agenda, mas sem descrever os compromissos. 0 – não disponibiliza nenhuma dessas informações.
b) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza a agenda na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza a agenda em outra página do <i>site</i> institucional. 0 – não foi possível encontrar a agenda nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
c) Atualidade das informações disponíveis	1,0 – disponibiliza a agenda do ouvidor considerando pelo menos os últimos três meses. 0,5 – disponibiliza a agenda do ouvidor considerando menos do que três meses. 0,0 – não disponibiliza a agenda do ouvidor.
d) Existência de Série Histórica das informações	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Esse indicador retoma a importância da divulgação da agenda institucional do ouvidor, com informações sobre fatos vinculados ao gerenciamento da unidade de ouvidoria. Porém, apesar da importância de se garantir transparência às ações empreendidas em nome da ouvidoria parlamentar, nenhuma assembleia legislativa publica no *site* institucional a agenda do ouvidor (Quadro 41).

Quadro 41 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.2 gestão. Indicador: 2.2.1 disponibiliza informação sobre a agenda institucional do ouvidor

2.2.1 Disponibiliza informação sobre a agenda institucional do ouvidor					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0	0	0	NA	0
AM	0	0	0	NA	0

BA	0	0	0	NA	0
CE	0	0	0	NA	0
DF	0	0	0	NA	0
ES	0	0	0	NA	0
MA	0	0	0	NA	0
MT	0	0	0	NA	0
MS	0	0	0	NA	0
MG	0	0	0	NA	0
PA	0	0	0	NA	0
PB	0	0	0	NA	0
PR	0	0	0	NA	0
PE	0	0	0	NA	0
PI	0	0	0	NA	0
RN	0	0	0	NA	0
RS	0	0	0	NA	0
RO	0	0	0	NA	0
RR	0	0	0	NA	0
SC	0	0	0	NA	0
SP	0	0	0	NA	0
SE	0	0	0	NA	0
TO	0	0	0	NA	0

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

Em estrutura administrativa, o Índice pergunta se a assembleia disponibiliza a posição hierárquica da ouvidoria no organograma institucional. A observação adota os critérios descritos no Quadro 42.

Quadro 42 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.1 disponibiliza a posição hierárquica da ouvidoria no organograma institucional

Critério	Nota
a) Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza a posição hierárquica da unidade no organograma institucional. 0 – não disponibiliza a informação.
b) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza a informação a dois cliques no <i>site</i> institucional. 0,5 – disponibiliza a informação a mais de dois cliques na página do <i>site</i> institucional. 0 – não foi possível encontrar a informação nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
c) Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.
d) Existência de série histórica das informações	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

As ouvidorias parlamentares aparecem nos organogramas de doze assembleias legislativas: Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo (Quadro 43).

Quadro 43 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.1 disponibiliza a posição hierárquica da ouvidoria no organograma institucional

2.3.1 Disponibiliza a posição hierárquica da ouvidoria no organograma institucional					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0	0	NA	NA	0
AM	0	0	NA	NA	0
BA	0	0	NA	NA	0
CE	1	1	NA	NA	1
DF	1	1	NA	NA	1
ES	0	0	NA	NA	0
MA	1	1	NA	NA	1
MT	1	1	NA	NA	1
MS	1	1	NA	NA	1
MG	0	0	NA	NA	0
PA	1	1	NA	NA	1
PB	1	1	NA	NA	1
PR	0	0	NA	NA	0
PE	1	1	NA	NA	1
PI	1	1	NA	NA	1
RN	0	0	NA	NA	0
RS	1	1	NA	NA	1
RO	1	0,5	NA	NA	0,75
RR	0	0	NA	NA	0
SC	0	0	NA	NA	0
SP	1	1	NA	NA	1
SE	0	0	NA	NA	0
TO	0	0	NA	NA	0

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

O segundo indicador de transparência vinculada à estrutura administrativa diz respeito à divulgação das atribuições da atividade de ouvidoria no *site* institucional. Os critérios que pontuam nesse indicador são totalidade da informação e prontidão, descritos no Quadro 44.

Quadro 44 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.2 divulga as atribuições da atividade de ouvidoria

Critério	Nota
e) Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza as atribuições de tratar a manifestação e promover a participação social e o aperfeiçoamento da prestação de serviço público. 0,5 – disponibiliza pelo menos uma dessas informações. 0 – não disponibiliza a informação.
f) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza a informação na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza a informação em outra página do <i>site</i> . 0 – não foi possível encontrar a informação, nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
g) Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.
h) Existência de série histórica das informações	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Há informação sobre as atribuições da ouvidoria parlamentar em 11 *sites* institucionais, mas apenas nove pontuam nota máxima em todos os critérios desse indicador: Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e São Paulo (Quadro 45).

Quadro 45 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.2 divulga as atribuições da atividade de ouvidoria

2.3.2 Divulga as atribuições da atividade de ouvidoria					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0	0	NA	NA	0
AM	0	0	NA	NA	0
BA	0	0	NA	NA	0
CE	1	1	NA	NA	1
DF	1	1	NA	NA	1
ES	1	1	NA	NA	1
MA	1	1	NA	NA	1
MT	1	1	NA	NA	1
MS	0	0	NA	NA	0

MG	0	0	NA	NA	0
PA	1	1	NA	NA	1
PB	1	1	NA	NA	1
PR	0,5	0,5	NA	NA	0,5
PE	0	0	NA	NA	0
PI	1	1	NA	NA	1
RN	0,5	1	NA	NA	0,75
RS	1	1	NA	NA	1
RO	0	0	NA	NA	0
RR	1	1	NA	NA	1
SC	0,5	1	NA	NA	0,75
SP	1	1	NA	NA	1
SE	0,5	1	NA	NA	0,75
TO	0	0	NA	NA	0

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

O último indicador de transparência administrativa pergunta se os contatos e os horários de atendimento ao público da ouvidoria estão publicados no *site*. Os critérios adotados para avaliar esse indicador são totalidade da informação e prontidão com que a informação é fornecida (Quadro 46).

Quadro 46 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.3 divulga os contatos

Critério	Nota
i) Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza informações sobre endereço físico, eletrônico, telefone, formulário <i>on-line</i> e horário de atendimento ao público. 0,5 – disponibiliza pelo menos uma dessas informações. 0 – não disponibiliza a informação.
j) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza a informação na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza a informação em outra página do <i>site</i> . 0 – não foi possível encontrar a informação nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
k) Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.
l) Existência de série histórica das informações	Não se aplica porque o indicador já estabelece o parâmetro.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Das 23 ouvidorias legislativas observadas, apenas oito pontuaram nota máxima nesse quesito: Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Roraima e Tocantins (Quadro 47).

Quadro 47 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.3 estrutura administrativa. Indicador: 2.3.3 divulga os contatos da ouvidoria

2.3.3 Divulga os contatos e os horários de atendimento da ouvidoria					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0	0	NA	NA	0
AM	0	0	NA	NA	0
BA	0,5	0,5	NA	NA	0,5
CE	1	1	NA	NA	1
DF	0,5	1	NA	NA	0,75
ES	1	1	NA	NA	1
MA	1	1	NA	NA	1
MT	1	1	NA	NA	1
MS	0,5	1	NA	NA	0,75
MG	1	1	NA	NA	1
PA	1	1	NA	NA	1
PB	0,5	1	NA	NA	0,75
PR	0	0	NA	NA	0
PE	0,5	1	NA	NA	0,75
PI	0,5	1	NA	NA	0,75
RN	0,5	1	NA	NA	0,75
RS	0,5	1	NA	NA	0,75
RO	0,5	1	NA	NA	0,75
RR	1	1	NA	NA	1
SC	0	0	NA	NA	0
SP	1	1	NA	NA	1
SE	0	0	NA	NA	0
TO	1	1	NA	NA	1

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

A penúltima subdimensão avaliada em transparência administrativa é a prestação de contas. Perguntamos se a ouvidoria parlamentar publica relatório de gestão no *site* institucional. Os critérios de análise e de atribuição de nota para esse indicador estão descritos no Quadro 48.

Quadro 48 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.4 prestação de contas. Indicador: 2.4.1 publica relatório de gestão da ouvidoria no *site* institucional

Critério	Nota
m) Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza relatório contendo número de

	manifestações recebidas no ano anterior; os motivos das manifestações; e a análise dos pontos recorrentes. 0,5 – disponibiliza pelo menos uma dessas informações no relatório. 0 – não disponibiliza o relatório.
n) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza o relatório na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza o relatório em outra página do <i>site</i> . 0 – não foi possível encontrar o relatório nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
o) Atualidade das informações disponíveis	1,0 – disponibiliza o relatório referente ao ano anterior (2021). 0,5 – disponibiliza o relatório referente ao ano de 2020. 0 – os relatórios disponibilizados são anteriores a 2020 ou não disponibiliza nenhum relatório.
p) Existência de série histórica das informações	1,0 – disponibiliza relatórios desde o ano de criação da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza pelo menos dois dos relatórios referentes aos últimos quatro anos (2018/2019/2020/2021). 0 – Não disponibiliza nenhum relatório.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Apenas três assembleias publicam, ainda que de forma insuficiente, um relatório sobre a atividade de ouvidoria: Distrito Federal, Maranhão e Sergipe (Quadro 49). A assembleia do Espírito Santo exhibe dados estatísticos em painel²⁸ que informa as demandas recebidas (tipo de manifestação), o resultado das demandas (aberto/em andamento/concluída), médias diária e mensal de demandas recebidas, informações sobre o solicitante (sexo/UF/município), prazo de resposta (até 7 dias, até 15 dias, até 20 dias, até 30 dias, acima de 30 dias). Apesar de os dados estarem disponíveis a partir da seleção por período (dia/mês/ano), a casa legislativa não publica relatório. No campo destinado para a publicação do documento que aparentemente ainda está em construção, lê-se “[Colocar aqui os relatórios anuais e mensais da Ouvidoria]”²⁹, conforme Figura 8.

Figura 8 –Página na internet destinada à publicação de relatórios da ouvidoria da assembleia do Espírito Santo

²⁸ Disponível em: <https://ouvidoria.al.es.gov.br/e-ouv/home/estatisticas>

²⁹ Disponível em: <https://ouvidoria.al.es.gov.br/e-ouv/home/pagina/relatorios>



Fonte: *Site* institucional da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Quadro 49 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.4 prestação de contas. Indicador: 2.4.1 publica relatório de gestão da ouvidoria no *site* institucional

2.4.1 Publica relatório de gestão da ouvidoria no <i>site</i> institucional					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0	0	0	0	0
AM	0	0	0	0	0
BA	0	0	0	0	0
CE	0	0	0	0	0
DF	0,5	1	0,5	0,5	0,63
ES	0	0	0	0	0
MA	0,5	1	1	1	0,88
MT	0	0	0	0	0
MS	0	0	0	0	0
MG	0	0	0	0	0
PA	0	0	0	0	0
PB	0	0	0	0	0
PR	0	0	0	0	0
PE	0	0	0	0	0
PI	0	0	0	0	0
RN	0	0	0	0	0
RS	0	0	0	0	0
RO	0	0	0	0	0
RR	0	0	0	0	0
SC	0	0	0	0	0
SP	0	0	0	0	0
SE	0,5	1	0,5	0	0,50
TO	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

O último indicador de transparência administrativa diz respeito à publicação de notícias sobre a atividade de ouvidoria no *site* institucional. Para avaliar o desempenho das ouvidorias nesse indicador, foram utilizados os seguintes critérios: prontidão com que a

informação é fornecida, atualidade das informações disponíveis e existência de série histórica (Quadro 50).

Quadro 50 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.5 comunicação. Indicador: 2.5.1 publica notícias sobre a atividade de ouvidoria no *site* institucional

Critério	Nota
q) Totalidade da informação	Não se aplica porque não foi realizada análise de conteúdo da notícia nesta tese.
r) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza as notícias na página de ouvidoria. 0,5 – disponibiliza as notícias no campo de notícias do <i>site</i> . 0 – não disponibiliza notícias sobre a ouvidoria no <i>site</i> .
s) Atualidade das informações disponíveis	1,0 – disponibiliza notícia publicada em 2022. 0,5 – disponibiliza notícia publicada em 2021. 0 – disponibiliza notícia publicada antes de 2021.
t) Existência de série histórica das informações	Não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Somente sete ouvidorias parlamentares aparecem no campo noticioso de seus respectivos *sites* no período observado (2018 a 2022): AM, BA, DF, ES, PA, PE, RR, conforme Quadro 51. Na busca realizada no *site* da assembleia do Amazonas, há apenas uma notícia publicada: “Ouvidorias da Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa do Amazonas assinam parceria de cooperação” (06/11/2021).

A assembleia da Bahia publicou somente duas notícias a respeito da ouvidoria durante o período observado, ambas informam sobre a nomeação de ocupantes do cargo de ouvidor. Em notícia publicada em 03/02/2021, sob o título “Presidente da Alba nomeia ouvidor, procurador e corregedor legislativo”, lê-se a informação de que o titular do cargo será David Rios (PSDB); já em matéria do dia 06/02/2021, aparece o texto “Talita Oliveira é nomeada ouvidora da Alba”. Nesse caso, a ouvidora, conforme informa o texto noticioso publicado no *site* institucional, é “gestora pública e empresária”, e não parlamentar.

A observação do *site* da Câmara Legislativa do DF revela as seguintes notícias: “Mesa Diretora, corregedor e ouvidor da CLDF tomam posse em sessão dia 1º às 11h” (29/12/2020); “CLDF dá posse aos parlamentares que comandarão a Casa até 2022” (01/01/2021); “Deputado Guarda Janio é eleito para o cargo de Ouvidor da Câmara Legislativa” (06/10/2021).

A ouvidoria da assembleia do Espírito Santo está entre as que mais aparecem no campo de notícias do *site* institucional, sendo publicados sete textos noticiosos nos quatro anos analisados: “Órgãos da Ales acolhem demandas da sociedade” (24/01/2022); “Assembleia Cidadã segue atividades no recesso” (03/01/2022); “Ales mantém serviços no recesso parlamentar” (16/07/2021); “Pandemia: veja como ter acesso a serviços na Ales” (24/06/2021); “Pazolini propõe mudanças na Ouvidoria” (16/05/2019); “Deputados definem membros de comissões” (04/02/2019); “Assembleia presta homenagem a ouvidores” (14/03/2018).

A assembleia do Pará publicou cinco notícias que tratam das atividades de ouvidoria: “Audiência inaugura sistema online da Ouvidoria da Alepa e faz pré lançamento de programa federal” (25/10/2019); “Presidente da ALEPA reúne com jornalistas para mostrar o ano positivo do Parlamento” (20/12/2019); “Novo Portal da Alepa conta com Ouvidoria e mais transparência” (30/01/2020); “Escola do Legislativo encerra Oficina de Comunicação Integrada” (13/02/2020); “Ouvidoria e Forma Alepa Itinerante ganham destaques durante a 24ª Conferência da Unale” (26/11/2021).

O *site* institucional da assembleia de Pernambuco publicou seis matérias que concernem à atividade de ouvidoria no período avaliado: “Alepe elege ouvidor-geral e Comissão de Ética para biênio 2021-2022” (20/05/2021); “Ouvidoria da Alepe recebe troféu de prêmio nacional por boas práticas” (02/12/2020); “Ouvidoria da Assembleia é premiada em concurso nacional de boas práticas” (10/03/2020); “Adalto Santos registra passagem do Dia Nacional do Ouvidor” (18/03/2019); “Ouvidor-Geral e membros da Comissão de Ética são definidos em votação” (18/02/2019).

O *site* da casa legislativa de Roraima é o que mais exhibe publicações noticiosas sobre a atividade de ouvidoria, somando 12 no período analisado: “Ouvidoria da Assembleia Legislativa vai ampliar horário de atendimento em 2022” (25/01/2022); “Ouvidoria da Assembleia Legislativa segue com atendimento normal durante recesso parlamentar” (04/01/2022); “EM RORAINÓPOLIS Procuradoria Especial da Mulher e Ouvidoria-Geral da Assembleia Legislativa chegam ao Sul do Estado” (02/12/2021); “UNALE 2021 Ouvidoria mostra como Assembleia Legislativa de Roraima dá celeridade às demandas da população” (24/11/2021); “11 DE OUTUBRO Ouvidoria da Assembleia Legislativa vai lançar portal eletrônico para reclamações, sugestões e denúncias” (29/09/2021); “Ouvidoria da Assembleia Legislativa integrará Rede Nacional” (05/08/2021); “População pode ser atendida pelo ZapOuv da Ouvidoria da Assembleia”

(21/07/2021); “Ouvidoria da ALE-RR anuncia novidades para expandir serviços” (15/07/2021); “Ouvidoria da Assembleia Legislativa de Roraima reforça canal de comunicação com a população” (17/03/2021); “Ouvidoria da ALERR faz ponte entre o Poder Legislativo e demandas da população” (15/03/2021); “Ouvidoria da Assembleia Legislativa está aberta a contribuições do cidadão” (16/03/2020); “REDE DE ENFRENTAMENTO Betânia Almeida quer estender atendimento às mulheres vítimas de violência para todos os municípios” (07/12/2021).

Quadro 51 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão transparência administrativa. Subdimensão: 2.5 comunicação. Indicador: 2.5.1 publica notícias sobre a atividade de ouvidoria no *site* institucional

2.5.1 Divulga notícias sobre a atividade de ouvidoria no <i>site</i> institucional					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	NA	0	0	NA	0
AM	NA	0,5	0	NA	0,33
BA	NA	1	0,5	NA	0,67
CE	NA	0	0	NA	0
DF	NA	0,5	0,5	NA	0,5
ES	NA	0,5	1	NA	0,67
MA	NA	0	0	NA	0
MT	NA	0	0	NA	0
MS	NA	0	0	NA	0
MG	NA	0	0	NA	0
PA	NA	0,5	0,5	NA	0,5
PB	NA	0	0	NA	0
PR	NA	0	0	NA	0
PE	NA	0,5	0,5	NA	0,5
PI	NA	0	0	NA	0
RN	NA	0	0	NA	0
RS	NA	0	0	NA	0
RO	NA	0	0	NA	0
RR	NA	1	1	NA	1
SC	NA	0	0	NA	0
SP	NA	0	0	NA	0
SE	NA	0	0	NA	0
TO	NA	0	0	NA	0

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

Para avaliar quais instrumentos de comunicação são disponibilizados para o acesso à ouvidoria, foram produzidos quatro indicadores. O primeiro deles pergunta se há *link* de

acesso à página da ouvidoria na página inicial do *site*. Os critérios utilizados para analisar o indicador são totalidade da informação e prontidão com que a informação é fornecida (Quadro 52).

Quadro52 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão participação e controle. Subdimensão: 3.1 Acesso. Indicador: 3.1.1 disponibiliza *link* para acesso à página da ouvidoria na página inicial do *site*

Critério	Nota
u) Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza o <i>link</i> com o nome “ouvidoria”. 0,5 – disponibiliza o <i>link</i> com outra nomenclatura (faleconosco/contato/transparência, sic etc.) ou como <i>sublink</i> em institucional, por exemplo. 0 – não disponibiliza <i>link</i> para a página da ouvidoria na página inicial.
v) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza o <i>link</i> no campo superior do <i>site</i> . 0,5 – disponibiliza o <i>link</i> apenas no rodapé do <i>site</i> . 0 – não disponibiliza o <i>link</i> na página inicial.
w) Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica.
x) Existência de série histórica das informações	Não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Onze assembleias disponibilizam o *link* denominado ouvidoria no campo superior da página inicial do *site*, conforme exibido no Quadro 53: Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe e Tocantins.

Quadro 53 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão participação e controle. Subdimensão: 3.1 Acesso. Indicador: 3.1.1 disponibiliza *link* para acesso à página da ouvidoria na página inicial do *site*

3.1.1 Disponibiliza <i>link</i> para acesso à página da ouvidoria na página inicial do <i>site</i>					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	1	1	NA	NA	1
AM	0,5	1	NA	NA	0,75
BA	0	0	NA	NA	0
CE	0,5	1	NA	NA	0,75
DF	0,5	1	NA	NA	0,75
ES	1	1	NA	NA	1
MA	1	1	NA	NA	1
MT	1	1	NA	NA	1
MS	0,5	1	NA	NA	0,75
MG	0,5	1	NA	NA	0,75
PA	1	1	NA	NA	1
PB	1	1	NA	NA	1
PR	0,5	1	NA	NA	0,75
PE	0,5	1	NA	NA	0,75
PI	1	1	NA	NA	1
RN	0,5	1	NA	NA	0,75

RS	1	1	NA	NA	1
RO	1	1	NA	NA	1
RR	1	0,5	NA	NA	0,75
SC	0,5	1	NA	NA	0,75
SP	1	0,5	NA	NA	0,75
SE	1	1	NA	NA	1
TO	0,5	1	NA	NA	1

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

O acesso à ouvidoria pode ser mais fácil com a disponibilização de um formulário para o envio da manifestação e esta foi a pergunta do segundo indicador na dimensão participação e controle. Os critérios utilizados para analisar o indicador são totalidade da informação e prontidão com que a informação é fornecida (Quadro 54).

Quadro 54 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão participação e controle. Subdimensão: 3.1 Acesso. Indicador: 3.1.2 disponibiliza formulário *on-line* para o envio de manifestação à ouvidoria

Critério	Nota
y) Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza formulário <i>on-line</i> ; 0 – não disponibiliza formulário <i>on-line</i> .
z) Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza o formulário no campo superior do <i>site</i> . 0,5 – para acessar o formulário é necessário rolar a página. 0 – não disponibiliza o formulário na página da ouvidoria.
aa) Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica.
bb) Existência de série histórica das informações	Não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Apenas quatro ouvidorias não disponibilizam algum tipo de formulário *on-line*: Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte e Roraima (Quadro 55). A assembleia legislativa da Bahia oferece um formulário Fale Conosco para envio de pedido de informação, mas, como não se refere à ouvidoria, não foi computado para esta tese como uma evidência válida para responder o indicador.

Quadro 55 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão participação e controle. Subdimensão: 3.1 acesso. Indicador: 3.1.2 disponibiliza formulário *on-line* para o envio de manifestação à ouvidoria

3.1.2 Disponibiliza formulário <i>on-line</i> para o envio de manifestação à ouvidoria					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	1	1	NA	NA	1
AM	1	1	NA	NA	1

BA	0	0	NA	NA	0
CE	1	1	NA	NA	1
DF	1	1	NA	NA	1
ES	1	0	NA	NA	0,5
MA	1	1	NA	NA	1
MT	1	1	NA	NA	1
MS	1	1	NA	NA	1
MG	1	1	NA	NA	1
PA	1	1	NA	NA	1
PB	0	0	NA	NA	0
PR	1	1	NA	NA	1
PE	1	1	NA	NA	1
PI	1	1	NA	NA	1
RN	0	0	NA	NA	0
RS	1	1	NA	NA	1
RO	1	1	NA	NA	1
RR	0	0	NA	NA	0
SC	1	1	NA	NA	1
SP	1	1	NA	NA	1
SE	1	1	NA	NA	1
TO	1	1	NA	NA	1

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

O terceiro tópico referente ao acesso à ouvidoria pergunta se a identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação. O critério de análise e de atribuição de nota utilizado para avaliar esse indicador é totalidade da informação (Quadro 56).

Quadro 56 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão participação e controle. Subdimensão: 3.1 acesso. Indicador: 3.1.3 a identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação

Critério	Nota
Totalidade da informação	1,0 – cadastro do requerente solicita o preenchimento de até cinco campos. 0,5 – cadastro do requerente solicita o preenchimento de cinco a sete campos. 0 - cadastro do requerente solicita o preenchimento de mais de sete campos.
Prontidão com que a informação é fornecida	Não se aplica.
Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica.
Existência de série histórica das informações	Não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Nesse indicador, pontuaram melhor aquelas ouvidorias que exigem menos dados para o registro da manifestação por meio do formulário *on-line* (Quadro 57). Distrito Federal, Mato

Grosso, Pará, Paraná, Rondônia, São Paulo e Sergipe ficaram com a nota máxima porque o cadastro do requerente solicita o preenchimento de até cinco campos. Por outro lado, as ouvidorias de outras cinco assembleias disponibilizam acima de dez campos para preenchimento: Espírito Santo (16), Maranhão (10), Mato Grosso do Sul (17), Minas Gerais (13) e Pernambuco (12).

Uma mensagem desperta atenção no formulário da assembleia do Ceará. É a única casa legislativa a oferecer a opção “Desejo que a Ouvidoria Parlamentar mantenha sigilo quanto à autoria dessa manifestação” no momento do registro *on-line* da manifestação.

Quadro 57 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão participação e controle. Subdimensão: 3.1 acesso. Indicador: 3.1.3 a identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação

3.1.3 A identificação do requerente não contém exigências que inviabilizam a manifestação					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0	NA	NA	NA	0
AM	0,5	NA	NA	NA	0,5
BA	0	NA	NA	NA	0
CE	0,5	NA	NA	NA	0,5
DF	1	NA	NA	NA	1
ES	0	NA	NA	NA	0
MA	0	NA	NA	NA	0
MT	1	NA	NA	NA	1
MS	0	NA	NA	NA	0
MG	0	NA	NA	NA	0
PA	1	NA	NA	NA	1
PB	0	NA	NA	NA	0
PR	1	NA	NA	NA	1
PE	0	NA	NA	NA	0
PI	0	NA	NA	NA	0
RN	0	NA	NA	NA	0
RS	0	NA	NA	NA	0
RO	1	NA	NA	NA	1
RR	0	NA	NA	NA	0
SC	1	NA	NA	NA	1
SP	1	NA	NA	NA	1
SE	1	NA	NA	NA	1
TO	0	NA	NA	NA	0

Fonte: Elaboração própria partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

Para avaliar os instrumentos de controle da atividade da ouvidoria parlamentar, foram produzidos dois indicadores avaliados conforme os critérios apontados no Quadro 58. O

primeiro deles pergunta se a ouvidoria disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação registrada pelo *site*.

Quadro 58 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão participação e controle social. Subdimensão: 3.2 controle. Indicador: 3.2.1 disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação registrada pelo *site* (formulário *on-line*)

Critério	Nota
0 Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza comprovante do recebimento da manifestação. 0 – não disponibiliza comprovante do recebimento da manifestação.
1 Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza comprovante do recebimento da manifestação na mesma página e momento em que a manifestação é registrada. 0,5 – disponibiliza comprovante do recebimento da manifestação por envio de <i>e-mail</i> . 0 – não disponibiliza comprovante do recebimento da manifestação em nenhum local.
2 Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica.
3 Existência de série histórica das informações	Não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Doze ouvidorias disponibilizam o comprovante: Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo (Quadro 59).

Quadro 59 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão participação e controle social. Subdimensão: 3.2 controle. Indicador: 3.2.1 disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação registrada pelo *site* (formulário *on-line*)

3.2.1 Disponibiliza comprovante de recebimento da manifestação					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	1	1	NA	NA	1
AM	1	1	NA	NA	1

BA	0	0	NA	NA	0
CE	0	0	NA	NA	0
DF	0	0	NA	NA	0
ES	1	1	NA	NA	1
MA	1	1	NA	NA	1
MT	1	1	NA	NA	1
MS	0	0	NA	NA	0
MG	1	1	NA	NA	1
PA	1	1	NA	NA	1
PB	0	0	NA	NA	0
PR	0	0	NA	NA	0
PE	1	1	NA	NA	1
PI	1	1	NA	NA	1
RN	0	0	NA	NA	0
RS	1	0,5	NA	NA	0,75
RO	1	1	NA	NA	1
RR	0	0	NA	NA	0
SC	0	0	NA	NA	0
SP	1	1	NA	NA	1
SE	0	0	NA	NA	0
TO	0	0	NA	NA	0

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

O segundo indicador criado para verificar se a assembleia disponibiliza mecanismos de controle dos serviços prestados pela ouvidoria parlamentar pergunta se há no *site* campo destinado à consulta da tramitação da manifestação. Os critérios para avaliar o indicador estão descritos no Quadro 60.

Quadro 60 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão participação e controle social. Subdimensão: 3.2 controle. Indicador: 3.2.2 disponibiliza mecanismo de consulta *on-line* à tramitação da manifestação

Critério	Nota
4 Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza campo no <i>site</i> para consulta à tramitação da manifestação. 0 – não disponibiliza campo no <i>site</i> para consulta à tramitação da manifestação.
5 Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza campo no <i>site</i> para consulta à tramitação da manifestação na página da ouvidoria; 0,5 – disponibiliza campo no <i>site</i> para consulta à tramitação da manifestação em outra página do <i>site</i> . 0 – não disponibiliza campo no <i>site</i> para consulta à tramitação da manifestação em nenhuma página do <i>site</i> .
6 Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica.
7 Existência de série histórica das informações	Não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Oito ouvidorias alcançaram nota máxima nesse indicador porque disponibilizam o campo para consulta na página da ouvidoria: Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí e Rondônia. Pernambuco e São Paulo também disponibilizam forma de acompanhar a manifestação, mas o campo disponibilizado é acessível em outra página destinada ao serviço de informação ao cidadão, e não à ouvidoria. A tramitação das manifestações registradas por meio do formulário disponível no *site* da ouvidoria da assembleia de Alagoas é publicada automaticamente no *site* institucional após o envio da mensagem, informando-se o *status* pendente/aceita/tramitando/rejeitada/resolvida (Quadro 65).

Figura 9 –Página da ouvidoria da assembleia legislativa de Alagoas

Assunto	Status atual	Enviado	Modificado
Dúvidas de atuação civil pública na gestão pública	Pendente	25/02/2022	25/02/2022 08h41
LEI ORDINÁRIA nº 8.358, de 03 de dezembro de 2020	Pendente	22/02/2022	22/02/2022 10h45
Canal para participação do cidadão no processo legislativo	Pendente	14/02/2022	14/02/2022 18h20
Informação sobre ex-deputados	Pendente	14/02/2022	14/02/2022 16h22
Concurso Público	Pendente	02/02/2022	02/02/2022 11h31
Lei Ordinária nº 7.745, de 09 de outubro de 2015	Pendente	19/01/2022	19/01/2022 13h54
DOCUMENTO QUE COMPROVA ACEITAÇÃO DO DEFICIENTE AUDITIVO UNILATERAL NO ESTADO DE ALAGOAS	Pendente	16/01/2022	16/01/2022 13h11
Controladoria Geral do Estado de Alagoas	Pendente	09/12/2021	09/12/2021 14h52
Tabela de Subsídios dos Aposentados dos anos de 2017 a 2021	Pendente	05/12/2021	05/12/2021 23h51

Fonte: *Site* institucional da Assembleia Legislativa de Alagoas.

Quadro 61 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão participação e controle social. Subdimensão: 3.2 controle. Indicador: 3.2.2 disponibiliza mecanismo de consulta *on-line* da tramitação da manifestação

3.2.2 Disponibiliza consulta à tramitação da manifestação					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	1	1	NA	NA	1
AM	1	1	NA	NA	1
BA	0	0	NA	NA	0
CE	0	0	NA	NA	0
DF	0	0	NA	NA	0
ES	1	1	NA	NA	1
MA	1	1	NA	NA	1
MT	1	1	NA	NA	1
MS	0	0	NA	NA	0
MG	0	0	NA	NA	0
PA	1	1	NA	NA	1

PB	0	0	NA	NA	0
PR	0	0	NA	NA	0
PE	1	0,5	NA	NA	0,75
PI	1	1	NA	NA	1
RN	0	0	NA	NA	0
RS	0	0	NA	NA	0
RO	1	1	NA	NA	1
RR	0	0	NA	NA	0
SC	0	0	NA	NA	0
SP	1	0,5	NA	NA	0,75
SE	0	0	NA	NA	0
TO	0	0	NA	NA	0

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

Para verificar se as manifestações registradas na ouvidoria parlamentar exercem alguma influência sobre a gestão das casas legislativas, foi perguntado se são informadas no relatório as providências adotadas pela assembleia diante das mensagens encaminhadas. O que se pretende aferir aqui é o efeito das manifestações na tomada de decisão pública. Os critérios de análise e de atribuição de nota para avaliar a performance das ouvidorias nesse indicador dizem respeito à totalidade da informação, prontidão com que é fornecida, atualidade, existência de série histórica, segundo os parâmetros evidenciados no Quadro 62.

Quadro 62 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão participação e controle social. Subdimensão: 3.3 influência. Indicador: 3.3.1 disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas em relação às manifestações registradas

Critério	Nota
Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza no relatório as providências adotadas. 0 – não disponibiliza no relatório as providências adotadas.
Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza o relatório na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza o relatório em outra página do <i>site</i> . 0 – não foi possível encontrar o relatório nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica.
Existência de série histórica das informações	Não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Ainda que exista a obrigação legal de se publicizar as providências adotadas diante das manifestações recebidas pela ouvidoria, nenhuma assembleia legislativa informa sobre o assunto no relatório de gestão da ouvidoria (Quadro 63).

Quadro 63 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão participação e controle social. Subdimensão: 3.3 influência. Indicador: 3.3.1

disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas em relação às manifestações registradas

3.3.1 Disponibiliza informação no relatório de gestão sobre as providências adotadas nas soluções apresentadas					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0	0	NA	NA	0
AM	0	0	NA	NA	0
BA	0	0	NA	NA	0
CE	0	0	NA	NA	0
DF	0	0	NA	NA	0
ES	0	0	NA	NA	0
MA	0	0	NA	NA	0
MT	0	0	NA	NA	0
MS	0	0	NA	NA	0
MG	0	0	NA	NA	0
PA	0	0	NA	NA	0
PB	0	0	NA	NA	0
PR	0	0	NA	NA	0
PE	0	0	NA	NA	0
PI	0	0	NA	NA	0
RN	0	0	NA	NA	0
RS	0	0	NA	NA	0
RO	0	0	NA	NA	0
RR	0	0	NA	NA	0
SC	0	0	NA	NA	0
SP	0	0	NA	NA	0
SE	0	0	NA	NA	0
TO	0	0	NA	NA	0

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

Mais um tópico do Índice trata da possibilidade de influência do usuário do serviço de ouvidoria junto às assembleias legislativas: a casa disponibiliza informação sobre o conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor? O indicador foi avaliado a partir dos critérios descritos no Quadro 64.

Quadro 64 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão participação e controle social. Subdimensão: 3.3 influência. Indicador: 3.3.2 disponibiliza informação sobre o conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor

Critério	Nota
Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza a informação sobre o conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor. 0 – não disponibiliza a informação.
Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza a informação na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza a informação em outra página do <i>site</i> . 0 – não foi possível encontrar a informação nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica.

Existência de série histórica das informações	Não se aplica.
---	----------------

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Apenas a assembleia da Paraíba informa no *site* institucional sobre a existência de um Conselho Consultivo, composto por representantes de diversas entidades e associações para cumprir as seguintes atribuições: indicar a lista tríplice para eleição e nomeação do Ouvidor Público e Ouvidor Adjunto; propor diretrizes gerais para a ouvidoria; e fiscalizar a atuação do Ouvidor (Quadro 65).

Quadro 65 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão participação e controle social. Subdimensão: 3.3 influência. Indicador: 3.3.2 disponibiliza informação sobre o conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor

3.3.2 Disponibiliza informação sobre o conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0	0	NA	NA	0
AM	0	0	NA	NA	0
BA	0	0	NA	NA	0
CE	0	0	NA	NA	0
DF	0	0	NA	NA	0
ES	0	0	NA	NA	0
MA	0	0	NA	NA	0
MT	0	0	NA	NA	0
MS	0	0	NA	NA	0
MG	0	0	NA	NA	0
PA	0	0	NA	NA	0
PB	1	1	NA	NA	1
PR	0	0	NA	NA	0
PE	0	0	NA	NA	0
PI	0	0	NA	NA	0
RN	0	0	NA	NA	0
RS	0	0	NA	NA	0
RO	0	0	NA	NA	0
RR	0	0	NA	NA	0
SC	0	0	NA	NA	0
SP	0	0	NA	NA	0
SE	0	0	NA	NA	0
TO	0	0	NA	NA	0

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

Na dimensão aderência à LAI, foi observado se a assembleia fomenta a cultura da transparência disponibilizando material didático sobre ouvidoria voltado à população em geral em sua página na internet. Para avaliar a performance da ouvidoria nesse indicador, foram utilizados os critérios de totalidade e de prontidão com que a informação é fornecida (Quadro 66).

Quadro 66 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão 4. aderência à LAI. Subdimensão: 4.1 direito de acesso à informação 4.1.1 Disponibiliza material didático sobre ouvidoria voltado à população em geral em sua página na internet

Critério	Nota
Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza pelo menos um texto (perguntas frequentes, cartilha ou carta de serviços sobre a atividade da ouvidoria). 0,0 – não disponibiliza nenhum desses produtos.
Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza o conteúdo na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza o conteúdo em outra página do <i>site</i> . 0 – não foi possível encontrar o conteúdo nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica.
Existência de série histórica das informações	Não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Apenas cinco ouvidorias de assembleias legislativas estaduais pontuaram nota máxima nesse indicador: MA, PA, PR, PE e PI (Quadro 67). Importante registrar que os *sites* das assembleias de AM e MT estavam indisponíveis no momento em que foi realizada a observação (28/05/2022, às 17:05).

Quadro 67 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão 4. aderência à LAI. Subdimensão: 4.1 direito de acesso à informação 4.1.1 disponibiliza material didático sobre ouvidoria voltado à população em geral em sua página na internet

4.1.1 Disponibiliza material didáticosobre ouvidoria voltado à população em geral em sua página na internet					
UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0	0	NA	NA	0
AM	0		NA	NA	
BA	0	0	NA	NA	0
CE	0	0	NA	NA	0
DF	0	0	NA	NA	0
ES	0	0	NA	NA	0
MA	1	1	NA	NA	1
MT			NA	NA	
MS	0	0	NA	NA	0
MG	0	0	NA	NA	0

PA	1	1	NA	NA	1
PB	0	0	NA	NA	0
PR	1	1	NA	NA	1
PE	1	1	NA	NA	1
PI	1	1	NA	NA	1
RN	0	0	NA	NA	0
RS	0	0	NA	NA	0
RO	0,5	0,5	NA	NA	0,5
RR	0	0	NA	NA	0
SC	0	0	NA	NA	0
SP	0	0	NA	NA	0
SE	0	0	NA	NA	0
TO	0	0	NA	NA	0

Fonte: Elaboração própria partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

Ainda na dimensão aderência à LAI, foi observado se a assembleia fornece orientações, em seu *site*, sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar. Para avaliar a performance da ouvidoria nesse indicador, foram utilizados os critérios de totalidade e de prontidão com que a informação é fornecida (Quadro 68).

Quadro 68 – Critérios de análise e de atribuição de nota na dimensão 4. aderência à LAI. Subdimensão: 4.2 Direito de acesso à informação 4.2.1 Fornece orientações, em seu *site*, sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar

Critério	Nota
Totalidade da informação	1,0 – disponibiliza informação sobre o endereço físico e o endereço eletrônico da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza ao menos uma dessas informações. 0,0 – não disponibiliza nenhuma dessas informações.
Prontidão com que a informação é fornecida	1,0 – disponibiliza a informação na página da ouvidoria. 0,5 – disponibiliza a informação em outra página do <i>site</i> . 0 – não foi possível encontrar a informação nem utilizando o recurso de busca do <i>site</i> .
Atualidade das informações disponíveis	Não se aplica.
Existência de série histórica das informações	Não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia utilizada no Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

Nenhuma ouvidoria pontuou zero nesse quesito (Quadro 69). Importante registrar que os *sites* das assembleias de AM e MT estavam indisponíveis no momento em que foi realizada a observação (28/05/2022, às 17:13).

Quadro 69 – Resultados da aplicação do índice de transparência da ouvidoria parlamentar às assembleias legislativas na dimensão 4. aderência à LAI. Subdimensão: 4.2 Direito de acesso à informação 4.2.1 Fornece orientações, em seu *site*, sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar

4.2.1 Fornece orientações, em seu <i>site</i> , sobre o local físico e virtual onde poderá se manifestar
--

UF	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série Histórica	Geral
AL	0,5	1	NA	NA	0,75
AM			NA	NA	
BA	0,5	1	NA	NA	0,75
CE	1	1	NA	NA	1
DF	1	1	NA	NA	1
ES	1	1	NA	NA	1
MA	1	1	NA	NA	1
MT			NA	NA	
MS	1	1	NA	NA	1
MG	1	1	NA	NA	1
PA	1	1	NA	NA	1
PB	1	1	NA	NA	1
PR	0,5	1	NA	NA	0,75
PE	1	1	NA	NA	1
PI	1	1	NA	NA	1
RN	0,5	1	NA	NA	0,75
RS	1	1	NA	NA	1
RO	1	0,5	NA	NA	0,75
RR	1	1	NA	NA	1
SC	0,5	1	NA	NA	0,75
SP	1	1	NA	NA	1
SE	0,5	1	NA	NA	0,75
TO	1	1	NA	NA	1

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos *sites* institucionais das assembleias legislativas.

6.3 Resultados obtidos por meio de pedidos de acesso à informação

A legislação sobre o direito de manifestação junto ao poder público atribui relevância às ferramentas de tecnologia da informação e comunicação. O artigo 10 da Lei n. 13.460/2017 estabeleceu, por exemplo, que a administração pública deverá produzir mecanismos para que as manifestações dos usuários possam ser encaminhadas eletronicamente, por meio de “formulários simplificados e de fácil compreensão”. Para avaliar o tratamento das manifestações registradas nos formulários *on-line* ou enviadas por *e-mail* às assembleias legislativas, parte das informações coletadas nesta tese foi obtida a partir do envio de pedidos de informação às casas parlamentares.

Foram enviadas mensagens a todas as assembleias em dois momentos: novembro de 2019 e agosto de 2021. No primeiro momento, em 2019, solicitamos as seguintes informações:

1. Cópia de normas (internas e externas) que dizem respeito a criação e atribuições da ouvidoria, tais como: leis, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias, entre outras.
2. Cópia da norma de constituição, atribuições e formas de funcionamento do

Conselho de Usuários, se houver.

3. Cópia dos relatórios de gestão da ouvidoria produzidos em 2017/2018/2019.

4. Cópia de política/plano que estabeleça a missão, visão, valores e objetivos estratégicos da atividade de ouvidoria.

Já nos pedidos enviados em 2021, foram solicitados o nome do atual ocupante do cargo de ouvidor, as atribuições e/ou o *link* para consulta aos relatórios de gestão dessa ouvidoria. A coleta foi realizada em dois anos diferentes no intuito de verificar se houve alteração no mecanismo de acesso e interação disponibilizado pela ouvidoria parlamentar durante o período em que a tese foi desenvolvida. A análise das informações coletadas foi realizada com base nas respostas a três perguntas:

1. A ouvidoria respondeu no prazo da lei – até 20 dias?

2. A ouvidoria não respondeu?

3. A resposta foi oferecida de forma incompleta?

Das 23 casas legislativas observadas neste estudo, nove responderam dentro do prazo determinado pela Lei 12.527/2011 (até 20 dias); quatro responderam que o pedido estava em tramitação, mas não concederam a resposta definitiva; dez não responderam; e em quatro casos o endereço eletrônico divulgado no *site* não foi encontrado (Quadro 70).

Quadro 70–Dados coletados por meio do envio de pedido de informação (2019/2021)2019			
Respondeu	Não respondeu	Resposta incompleta	Endereço ou formulário não encontrado ou com erro
BA	MA	MS	AL
DF	PA	MT	AM
MG	PR		CE
PE	RO		ES
PI	RR		PB
SP	SC		RS
	SE		RN
	TO		
6	8	2	7
2021			
Respondeu	Não respondeu	Resposta incompleta	Endereço ou formulário não encontrado ou com erro
DF	AL		AM
ES	BA		MG
MA	CE		PB
MS	PA		RN
MT	PI		
PR	RO		
PE	RR		
RS	SC		
SP	SE		
	TO		
10	9	0	4

Fonte: Elaboração própria a partir da análise da interação com as ouvidorias parlamentares.

Apenas seis ouvidorias de assembleias legislativas responderam de forma satisfatória aos pedidos de informação enviados em 2019. Seguem abaixo os relatos da interação entre elas e as cópias das mensagens recebidas.

1. Relato da interação com a Assembleia Legislativa da Bahia

O Núcleo Transparência da Assembleia Legislativa da Bahia respondeu o pedido de acesso à informação por e-mail solicitando informações adicionais para a concessão da informação solicitada (Figura 9). A cobrança de tais informações surpreende tendo em vista que a assembleia solicita estado civil, profissão e endereço, dados que podem ser considerados excessivos já que a lei prevê que “para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”. Estes dados não são requeridos, por exemplo, para o cadastro no sistema do governo federal falabr, onde se solicita o preenchimento de campos: nome, e-mail e cpf. Apesar desta incoerência, a assembleia respondeu o pedido no prazo da lei (Figura 10).

Figura 10 –Resposta da ouvidoria da assembleia legislativa da Bahia (2019)

Nucleo Transparência <nucleodetransparencia@alba.ba.gov.br>
para mim ▾

qui., 12 de set. de 2019 08:48 ☆

Prezada cidadã,

A Transparência agradece o seu contato, mas são necessários alguns dados para que a informação desejada possa ser averiguada: **nome completo (sem abreviaturas), estado civil, profissão, CPF ou CNPJ e endereço.**

**À disposição,
Núcleo de Transparência
Assembleia Legislativa da Bahia**

Fonte: Mensagem enviada por e-mail à pesquisadora.

Figura 11 – Resposta da ouvidoria da assembleia legislativa da Bahia (2019-2)

Núcleo Transparência <nucleodetransparencia@alba.ba.gov.br>
para mim ▾

ter., 15 de out. de 2019 15:38 ★ ↶ ⋮

Prezada,

Segue, em anexo, resposta ao pedido de informações solicitado perante este Núcleo de Transparência da Assembleia Legislativa da Bahia, tal qual repassada pelo setor detentor da resposta.

Cordialmente,
Núcleo de Transparência

Fonte: Mensagem enviada para o *e-mail* da pesquisadora.

2. Relato da interação com a Câmara Legislativa do Distrito Federal

A ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal respondeu o pedido dentro do prazo da lei e em conformidade com o que foi solicitado (Figura 12).

Figura 12 – Resposta da ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal (2019)

Ouvidoria da Câmara Legislativa <ouvidoria@cl.df.gov.br>  qua., 25 de set. de 2019 13:54  
para mim ▾



OUVIDORIA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Prezada Senhora Alessandra,

É com satisfação que recebemos seu contato.

Será um prazer colaborar para seu estudo e desde já colocamo-nos à disposição para quaisquer dúvidas.

Fonte: Mensagem enviada por *e-mail* à pesquisadora.

3. Relato da interação com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A pergunta enviada à Ouvidoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi respondida por e-mail no prazo da lei (Figura 13). Contudo, em relação à solicitação feita em 2021, não houve resposta por e-mail, nem foi encontrado no site campo para consulta da tramitação da manifestação registrada sob o protocolo nº 93525 no dia 01 de agosto de 2021.

Figura 13 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2019)

Resposta ALMG em 01/11/2019 15:58

Prezada Alessandra Siqueira Lessa,

Em atenção à sua solicitação, informamos que a Ouvidoria Parlamentar desta ALMG é regulamentada pelas seguintes normas: Resolução nº 5.207/2002; Deliberação nº 2.555/2013; Deliberação nº 2.637/2015 e que os textos dessas normas estão disponíveis no Portal da ALMG (almg.gov.br), na seção Consulte / Legislação.

Informamos ainda que quanto aos itens 2 a 4, a ALMG ainda se encontra em processo de implementação das disposições da Lei nº 13.460/2017, referente à defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

Em caso de dúvidas ou nova solicitação, permanecemos à disposição.

[Clique aqui para avaliar o atendimento.](#)

Atenciosamente,





Centro de Atendimento ao Cidadão - CAC
Gerência de Relações Institucionais
Telefone: (31) 2108-7240


Fonte: *Site* institucional da Assembleia Legislativa do Minas Gerais.

4. Relato da interação com a Assembleia Legislativa de Pernambuco

Foram apresentadas respostas dentro do prazo legal as solicitações registradas na ouvidoria legislativa de Pernambuco no ano de 2019 (Figura 14). No entanto, surpreende a resposta oferecida em 2021, em que o ouvidor informa que “os relatórios anuais da Ouvidoria não estão disponíveis no site institucional da Alepe”, ao mesmo tempo que afirma que estes poderão ser fornecidos mediante pedido de acesso à informação. Nesse caso, o usuário do serviço de ouvidoria fica confuso, uma vez que o formulário disponível para o Serviço de Informação ao Cidadão é o mesmo da Ouvidoria. Portanto, consideramos que em 2021 a ouvidoria da Assembleia de Pernambuco não respondeu ao solicitado.

Figura 14 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa da Pernambuco (2019)

Alepe Tramite <processos@alepe.pe.gov.br>  ter., 17 de set. de 2019 17:35   

 para mim ▾

Prezada Alessandra,

1. Cópia de normas (internas e externas) que dizem respeito à criação e atribuições da ouvidoria, tais como: leis, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias, entre outras.

As normas relativas ao funcionamento da Ouvidoria estão a disposição na ferramenta Alepe Legis que incentivamos acessar.

Basicamente são as leis estaduais 15.224/2013 e 15.161/2013, nos links em anexo.

<http://www.alepe.pe.gov.br/transparencia-lei15224/>

<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=15161&complemento=0&ano=2013&tipo=&url=>

2. Cópia da norma de constituição, atribuições e formas de funcionamento do Conselho de Usuários, se houver.

Não há.

3. Cópia dos relatórios de gestão da ouvidoria produzidos em 2017/2018/2019.

Segue em anexo. O Relatório 2019 somente ficará pronto em Dezembro/2019,

4. Cópia de política/plano que estabeleça qual é a missão, visão, valores e objetivos estratégicos da atividade de ouvidoria.

Favor observar a nossa Carta de Serviços que se encontra à disposição para download no site www.alepe.pe.gov.br

<http://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/carta-de-servico-02-2019.pdf>

Atenciosamente,

Douglas Moreno

Ouvidor Executivo da ALEPE

Fonte: Mensagem enviada por e-mail à pesquisadora.

5. Relato da interação com a Assembleia Legislativa do Piauí

A Assembleia do Piauí ofereceu resposta à solicitação feita em 2019 (Figura 15). Contudo, em 2021, apesar de oferecer o protocolo nº 2021080616055032928803, ao inserir o número no campo de consulta não aparece nenhuma informação. Portanto, o pedido registrado nesse ano foi considerado não respondido.

Figura 15 – Resposta da ouvidoria da assembleia legislativa da Piauí (2019)

ouvidoria@alepi.pi.gov.br
para mim ▾

qui., 19 de set. de 2019 12:13



Prezada Sra. Alessandra, bom dia!

Em resposta aos questionamentos apresentados à Ouvidoria da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, cumpre-nos informar que esta ouvidoria foi inaugurada recentemente após a publicação da Resolução nº 497, de 02/04/2019, cujo arquivo segue anexo.

Em virtude do recente início de funcionamento da ouvidoria, ainda não há relatório de gestão a ser publicado e também não temos Conselho de Usuários.

Estamos elaborando o Plano de Trabalho e tão logo esteja finalizado, comprometemo-nos em enviar para compor tal estudo.

Esta Ouvidoria deseja sucesso na pesquisa e tese de doutorado, informa que tem interesse no resultado apurado e ainda permanece à disposição para prestar esclarecimentos adicionais e/ou dirimir quaisquer dúvidas.

Atenciosamente,

Fonte: Caixa de *e-mail* da pesquisadora.

6. Relato da interação com a Assembleia Legislativa de São Paulo

Os pedidos enviados à ouvidoria da Assembleia Legislativa de São Paulo foram respondidos (Figura 16) no prazo da lei. Assim como a ouvidoria de Pernambuco, em 2021 não ofereceu a informação, apenas respondendo que poderia ser solicitado a outro departamento.

Figura 16 – Resposta da ouvidoria da assembleia legislativa de São Paulo (2019)

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo <faleconosco@al.sp.gov.br>
para mim ▾

qui., 3 de out. de 2019 10:39 ★ ↶ ⋮

Prezado Alessandra Siqueira Lessa,
A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo agradece seu contato.

Data 11/09/2019
Protocolo 9888

Remetente
Nome Alessandra Siqueira Lessa
Email ale.lessacp@gmail.com

Mensagem
Tipo Solicitação de Informação
Assunto Ouvidoria do Parlamento

Resposta

Bom dia, Sra. Alessandra.

Agradecemos o seu contato.

Conforme solicitado e de acordo com a busca em nosso banco de dados, foram localizados os seguintes resultados:

Resolução - ALESP nº 776, de 14/10/1996
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1996/alteracao-resolucao.alesp-776-14.10.1996.html> - art. 1º, - Alínea "Q"

Resolução - ALESP nº 905, de 30/04/2015
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/2015/resolucao.alesp-905-30.04.2015.html> - Criação

Projeto de lei nº 0252 /1997
<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=10566> - Projeto de lei mais antigo de acordo com a pesquisa.

Resultados encontrados com a palavra-chave "Ouvidoria Parlamentar" em proposições:

Texto <https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-proposicoes/?direction=abaixo&lastPage=2¤tPage=2&act=detalhe&idDocumento=&rowsPerPage=20¤tPageDetalhe=1&tpDocumento=&method=search&text=%2522OUVIDORIA%2520DO%2520PARLAMENTO%2522&natureId=&legislativeNumber=&legislativeYear=&natureIdMainDoc=&anoDeExercicio=&strInitialDate=&strFinalDate=&author=&supporter=&politicalPartyId=&stageId=>

Em complementação, enviamos abaixo links de leis e decretos que tratam sobre a regulamentação de ouvidorias do serviço público do Estado, a fim de que possa orientá-la quanto à princípios, etc.

Lei nº 10.294, de 20/04/1999 -
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1999/alteracao-lei-10294-20.04.1999.html>
(vide art. 8º, § 1º, alínea a).

Decreto nº 44.074, de 01/07/1999
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1999/decreto-44074-01.07.1999.html>

Decreto nº 60.399, de 29/04/2014
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60399-29.04.2014.html>

Caso haja algum outro questionamento, permanecemos à disposição para quaisquer solicitações.

Referências

1. [Decreto nº 60.399, de 29/04/2014](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60399-29.04.2014.html)
2. [Decreto nº 44.074, de 01/07/1999](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1999/alteracao-lei-10294-20.04.1999.html)
3. [Lei nº 10.294, de 20/04/1999](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1999/alteracao-lei-10294-20.04.1999.html)
4. [Resultados encontrados com a palavra-chave "Ouvidoria Parlamentar" em proposições:](https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=10566)
5. [Projeto de lei nº 0252 /1997](https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=10566)
6. [Resolução - ALESP nº 905, de 30/04/2015](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/2015/resolucao.alesp-905-30.04.2015.html)
7. [Resolução - ALESP nº 776, de 14/10/1996](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1996/alteracao-resolucao.alesp-776-14.10.1996.html)

Fonte: Mensagem enviada por *e-mail* à pesquisadora.

Figura 17 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa de São Paulo (2019)

Tramitações
03/10/2019 - 10:39 Finalização: Bom dia, Sra. Alessandra. Agradecemos o seu contato. Conforme solicitado e de acordo com a busca em Alínea "Q" Resolução - ALESP nº 905, de 30/04/2015 <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/2015/resolucao.alesp-proposicoes>: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-proposicoes/?direction=abaixo&lastPage=2&Page=2&act=detalhe&idDocumento=&rowsPerPage=20&PageDetalhe=1&tpDocumento=&method=search>
 Em complementação, enviamos abaixo links de leis e decretos que tratam sobre a regulamentação de ouvidorias do serviço público do Est. 01/07/1999 <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1999/decreto-44074-01.07.1999.html> Decreto nº 60.399, de 29/04/2014
[Decreto nº 44.074, de 01/07/1999](#) | [Lei nº 10.294, de 20/04/1999](#) | [Resultados encontrados com a palavra-chave "Ouvidoria Parlamentar" e](#)

Fonte: Site institucional da Assembleia Legislativa de São Paulo.

Duas ouvidorias de assembleias legislativas concederam resposta incompleta aos pedidos de informação enviados em 2019. Seguem abaixo os relatos da interação entre elas e as cópias das mensagens recebidas.

1. Relato da interação com a Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul

A Assembleia do Mato Grosso do Sul respondeu aos pedidos formulados em 2019 e em 2021 dentro do prazo da lei de acesso à informação. No entanto, a resposta oferecida em 2019 contempla apenas alguns dos aspectos questionados (Figura 18).

Figura 18 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul (2019)

Assunto: Solicitação – Pesquisa em Ciências Sociais e Humanas
Referência: e-mail – ale.lessacp@gmail.com

Prezada Senhora,

Em atenção ao e-mail recebido em 11 de setembro de 2019, o qual solicita cópias de normas (internas e externas) que dizem respeito à criação e a atribuições da Ouvidoria, informamos que o Ato nº 08/2017 da Mesa Diretora dispõe sobre o Regulamento dos Serviços e Organiza a Estrutura Operacional Administrativa da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul e a Seção VII do respectivo Ato trata das competências da Ouvidoria desta Casa de Leis.

Atenciosamente,



 Ingrid Araújo Santos
 Ouvidora da ALMS

Fonte: Mensagem enviada para o e-mail da pesquisadora.

2. Relato da interação com a Assembleia Legislativa de Mato Grosso

A Ouvidoria parlamentar do Mato Grosso respondeu nos dois anos no prazo da lei (Figura 19), sem, contudo, responder todos os itens questionados na primeira solicitação em 2019.

Figura 19 – Resposta da ouvidoria da assembleia legislativa do Mato Grosso (2019)

Ouvidoria - ALMT <ouvidoria@al.mt.gov.br>  ter., 24 de set. de 2019 10:13
para mim ▾

Prezada Senhora,
anexo, resposta de vossa manifestação.
Informamos que nesta Ouvidoria-Geral foi criado apenas o cargo de Ouvidor-Geral, conforme Lei nº 7.860/02 de 19/12/02, art.8º Parágrafo Único,(anexo).
Atenciosamente,
Jussileide R.Lessing da Ouvidoria-Geral da ALMT
4. (anexo)


Fonte: Mensagem enviada para o *e-mail* da pesquisadora.

Em 2021, dez ouvidorias de assembleias legislativas responderam de forma satisfatória aos pedidos de informação enviados. Seguem abaixo o relato da interação entre elas e a cópia das mensagens recebidas.

1. Relato da interação com a Câmara Legislativa do Distrito Federal

A ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal respondeu satisfatoriamente aos pedidos de informação, oferecendo em 2019 os links para acesso à informação requerida e em, 2021, justificando diante da não atualização do site, fornece os relatórios por e-mail (Figura 20).

Figura 20 – Resposta da ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal (2021)

Ouvidoria da Câmara Legislativa <ouvidoria@cl.df.gov.br>  ter., 3 de ago. de 2021 15:30
para mim ▾

Prezada Alessandra Siqueira,

Por falta de atualizações no Portal da Câmara Legislativa não há link que dá acesso aos relatórios, mas estarei anexando-os aqui.

Atenciosamente,
Wallison Alves Soares
Assessor de Comissão
Ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal.
ouvidoria@cl.df.gov.br

Fonte: Mensagem enviada para o e-mail da pesquisadora.

2. Relato da interação com a Assembleia do Espírito Santo

O pedido de informação enviado para a Assembleia do Espírito Santo foi respondido dentro do prazo da lei (Figura 21). Como a assembleia disponibiliza campo para consulta da tramitação de manifestações no site, a resposta pode ser consultada no próprio site. Somente foi enviado pedido de informação em 2021 porque não conseguimos encontrar em 2019 o canal de comunicação com a ouvidoria no site institucional.

Figura 21 – Página da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2021)

DETALHES DA MANIFESTAÇÃO IMPRIMIR

Dados da manifestação

Protocolo: 2021080144813
 Data da manifestação: 01/08/2021
 Status: **Concluído**
 Assunto: Solicitação de Serviço

Descrição da manifestação:
 Ao consultar a página da Ouvidoria desta Assembleia verifiquei que há o link para a publicação relatórios estatísticos anuais, no entanto o documento não foi publicado. Gostaria de solicitar a prestação desse serviço, de suma importância para o controle social da administração pública.

Dados da resposta

Data da resposta: 04/08/2021
 Situação: **Atendido**

Descrição da resposta:
 Bom dia. Esse relatório ainda não foi divulgado, pois como ouve a troca de Ouvidor Parlamentar, o setor está se organizando para melhor controle. Assim que possível, será divulgado. Obrigado.

Fonte: Site institucional da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

4. Relato da interação com a Assembleia do Maranhão

O pedido registrado em 2019 não foi respondido pela Assembleia do Maranhão. Já a solicitação enviada em 2021 foi respondida dentro do prazo legal (Figura 22).

Figura 22 – Página da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Maranhão (2021)

Dados do Registro		
Protocolo: 0001092021	Tipo: Pedido	Assunto: Ouvidoria
Relato: Gostaria de obter as seguintes informações:		
1. Normas que dizem respeito à criação da ouvidoria, ao cargo de ouvidor e atribuições da ouvidoria da Assembleia do Maranhão.		
2. Relatórios de gestão da ouvidoria, conforme indica a Lei 13.460/2017, produzidos em 2017/2018/2019/2020.		
Desde já agradeço,		
Movimentações		
Data / Hora: 03/08/2021 - 11:24:08	Situação: Resolvido	
Informações Complementares: Encaminhado por email		
Prezada Alessandra Lessa,		
Acusamos o recebimento de sua demanda, registrada nesta Ouvidoria sob o nº0001092021.		
Os dados solicitados, referentes a Ouvidoria, sua criação, normas, dentre outros estão disponíveis no site oficial da Assembleia Legislativa: https://www.al.ma.leg.br/home/ Selecione a opção processo legislativo e depois Regimento Interno (pag 08 e 09).		
Os relatórios estão disponíveis para consulta, também no site Portal da Alema, clicando em Ouvidoria, fale com a Ouvidoria.		
Att		
Ouvidoria da Assembleia Legislativa do Maranhão		
Data / Hora: 01/08/2021 - 16:37:20	Situação: Registrado	
Informações Complementares: Cadastro inicial da manifestação.		

Fonte: Site institucional da Assembleia Legislativa do Maranhão.

5. Relato da interação com a Assembleia do Mato Grosso do Sul

A Assembleia do Mato Grosso do Sul respondeu ao pedido formulado em 2021 dentro do prazo da lei de acesso à informação (Figura 23).

Figura 23 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul (2021)

Campo Grande, 17 de agosto de 2021.

OFÍCIO N. 57/2021-OUVIDORIA/PRES

A Senhora Alessandra Siqueira Lessa

Assunto: Pedido de informação

Referência: e-mail – ale.lessacp@gmail.com

Prezada Senhora,

Em atenção ao e-mail recebido em 01 de agosto de 2021, em que solicita informações sobre “O link em que posso consultar os relatórios de gestão desta Ouvidoria”, comunicamos que, no momento, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul está reformando sua estrutura física, circunstância que, temporariamente, limita à capacidade de acesso aos arquivos, impossibilitando a solução imediata da demanda.

Destacamos que tão logo esta questão for regularizada encaminharemos os relatórios solicitados. Enquanto isso, a Ouvidoria fica à disposição, através de todos seus canais de atendimento – e-mail – ouvidoria@al.ms.gov.br e telefone (67) 3389-6466, para o esclarecimento de quaisquer dúvidas.

No mais, o site da ALEMS <https://al.ms.gov.br/> está em pleno funcionamento para que qualquer cidadão possa realizar pesquisas.

Atenciosamente,

Ingred Araújo Santos

Ouvidora da ALEMS

Fonte: Mensagem enviada para o e-mail da pesquisadora.

6. Relato da interação com a Assembleia Legislativa do Mato Grosso

A Ouvidoria parlamentar do Mato Grosso respondeu satisfatoriamente o pedido registrado em 2021 no prazo da lei (Figura 24).

Figura 24 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Mato Grosso (2021)

al.mt.gov.br/institucional/ouvidoria-geral/manifestacao/652/visualizar

Manifestante 01/08/2021 15:55

Gostaria de obter as seguintes informações: 1. Normas que dizem respeito à criação, ao cargo de ouvidor e atribuições da ouvidoria da Assembleia do Mato Grosso. 2. Relatórios de gestão da ouvidoria, conforme indica a Lei 13.460/2017, produzidos em 2017/2018/2019/2020. Desde já agradeço.

Ouvidoria Geral 03/08/2021 09:20

Prezada Senhora, anexo, resposta de vossa manifestação. Sempre à disposição. Atenciosamente, Jussileide R. Lessing da Ouvidoria-Geral da ALMT

Anexos:

lei-7860-2002_1_.pdf (464,54 KB)

INSTRUÇÃO NORMATIVA.pdf (161,96 KB)

Fonte: Site institucional da Assembleia Legislativa do Mato Grosso.

7. Relato da interação com a Assembleia Legislativa do Paraná

O pedido de informação enviado à Assembleia do Paraná por e-mail em 2021 foi respondido dentro do prazo da lei (Figura 25).

Figura 25 – Resposta da ouvidoria da assembleia legislativa do Paraná (2021)

Ouvidoria - Assembleia <ouvidoria@assembleia.pr.leg.br>
para mim

ter., 24 de ago. de 2021 12:05

Bom dia Alessandra

Agradecemos seu contato junta a esta Ouvidoria da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Acusamos o recebimento de sua solicitação e informamos que atualmente o cargo de ouvidor encontra-se desocupado tendo em vista que a pessoa investida no cargo recentemente tomou posse como deputado estadual, no entanto, todas as atribuições da Ouvidoria estão sob a coordenação do Diretor Geral da Assembleia Legislativa no momento.

Com relação a criação da Ouvidoria, segue Decreto Legislativo de criação da mesma, e ainda os relatórios de gestão são produzidos e guardados para uso interno, tendo em vista conter dados de requerentes.

Sem mais para o momento,
Atenciosamente
Ouvidoria
Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Fonte: Caixa de e-mail da pesquisadora.

8. Relato da interação com a Assembleia Legislativa de Pernambuco

Apesar de respondido no prazo da lei, a resposta concedida à pergunta encaminhada à ouvidoria legislativa de Pernambuco em 2021 (Figura 26) surpreende: nela, o ouvidor informa que “os relatórios anuais da Ouvidoria não estão disponíveis no site institucional

da Alepe”, ao mesmo tempo que afirma que estes poderão ser fornecidos mediante pedido de acesso à informação. Nesse caso, o usuário do serviço de ouvidoria fica confuso, uma vez que fez o pedido de acesso por meio do formulário disponível e não obteve o relatório. Vale mencionar que o formulário disponível para o Serviço de Informação ao Cidadão é o mesmo da Ouvidoria. Portanto, consideramos que em 2021 a ouvidoria da Assembleia de Pernambuco não respondeu satisfatoriamente ao solicitado, já que a ouvidoria deveria então ter enviado como resposta o próprio relatório.

Figura 26 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa de Pernambuco (2021)

Alepe Tramite <processos@alepe.pe.gov.br> seg., 9 de ago. de 2021 17:02 ★ ↩ ⋮
 para mim ▾

Prezada cidadã,

Em atenção ao seu questionamento, informamos que os relatórios anuais da Ouvidoria não estão disponíveis no site institucional da Alepe. No entanto, podem ser fornecidos mediante pedido de acesso à informação.

Atenciosamente,

Douglas Moreno
 Ouvidor Executivo da Alepe

Gabriela Vilela
 Agente Legislativo

Fonte: Caixa de *e-mail* da pesquisadora.

9. Relato da interação com a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

O pedido de informação enviado em 2021 para a Assembleia do Rio Grande do Sul foi respondido no prazo da lei (Figura 27). Somente foi enviado o pedido de informação em 2021 porque não foi possível encontrar em 2019 o formulário on-line no site institucional.

Figura 27 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (2021)

Ouvidoria <ouvidoria@al.rs.gov.br> para mim, Ouvidoria ▾ seg., 9 de ago. de 2021 10:31 ★ ↩ ⋮

Bom dia Alessandra Lessa

O Ouvidor Geral da Assembleia Legislativa do RS é o deputado Ernani Polo, ex presidente deste Legislativo. Nossos relatórios são mensais e citam a espécie e trazem relatos sobre processos que ingressam e tramitam na Assembleia a partir de demandas recebidas em nossos canais de atendimento, pelo portal, pelo email, por telefone ou presencialmente. Esses relatórios são para consumo interno, mas anualmente um relatório mais amplo é divulgado através da assessoria de imprensa da ALRS. Como exemplo, segue link de matéria que trouxe informações sobre o atendimento em tempos de pandemia: <http://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/322131/Default.aspx> E também, um exemplo de publicação em tempos anteriores a pandemia: <http://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/318986/Default.aspx>

Atenciosamente
Ouvidoria ALRS

Fonte: Caixa de e-mail da pesquisadora.

10. Relato da interação com a Assembleia Legislativa de São Paulo

O pedido enviado à ouvidoria da Assembleia Legislativa de São Paulo em 2021 foi respondido (Figuras 28) no prazo da lei de forma satisfatória.

Figura 28 – Resposta da ouvidoria da Assembleia Legislativa de São Paulo (2021)

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
do Estado de São Paulo

19ª Legislatura - São Paulo, 6 de Março de 2022

Institucional ▾ Deputados ▾ Processo Legislativo ▾ Comissões ▾ Legislação ▾ Documentação ▾ Comunicação ▾ Transparência ▾

Buscar no site 🔍

Início > Transparência > e-SIC / Fale Conosco > Protocolo

Protocolo: 13944	Posição Atual: FINALIZADO
Data: 08/08/2021 - 12:27	Assunto: Lei de Acesso à Informação
Email: ale.lessacp@gmail.com	Nome: Alessandra Siqueira Lessa
Texto da mensagem: Gostaria de saber onde posso consultar os relatórios de gestão desta ouvidoria referentes aos anos de 2017/2018/2019/2020.	
Tramitações	
08/08/2021 - 12:27 Solicitação: Gostaria de saber onde posso consultar os relatórios de gestão desta ouvidoria referentes aos anos de 2017/2018/2019/2020.	
04/03/2022 - 09:29 Contatos: Bom dia. Por meio do Fale Conosco (https://www.al.sp.gov.br/alesp/central-de-atendimento/) você poderá solicitar à Secretaria Geral de Administração as informações sobre a ouvidoria, basta apontar os meses dos quais deseja receber os relatórios.	
04/03/2022 - 09:29 Finalização: Esclarecimento enviado	

- Se desejar, solicite um recurso

Protocolo: 13944	Posição Atual: FINALIZADO
Data: 08/08/2021 - 12:27	Assunto: Lei de Acesso à Informação
Email: ale.lessacp@gmail.com	Nome: Alessandra Siqueira Lessa
Texto da mensagem: Gostaria de saber onde posso consultar os relatórios de gestão desta ouvidoria referentes aos anos de 2017/2018/2019/2020.	
Tramitações	
08/08/2021 - 12:27 Solicitação: Gostaria de saber onde posso consultar os relatórios de gestão desta ouvidoria referentes aos anos de 2017/2018/2019/2020.	
04/03/2022 - 09:29 Contatos: Bom dia. Por meio do Fale Conosco (https://www.al.sp.gov.br/alesp/central-de-atendimento/) você poderá solicitar à Secretaria Geral de Administração as informações sobre a ouvidoria, basta apontar os meses dos quais deseja receber os relatórios.	
04/03/2022 - 09:29 Finalização: Esclarecimento enviado	

- Se desejar, solicite um recurso

Fonte: Site institucional da Assembleia Legislativa de São Paulo.

7 A OUVIDORIA NOS ÂMBITOS DA COMUNICAÇÃO, DA TRANSPARÊNCIA E DA PARTICIPAÇÃO

7.1 Análise do uso de instrumentos de comunicação por ouvidorias parlamentares

As ouvidorias parlamentares fazem uso de instrumentos de comunicação para informar sobre o direito de acesso à informação e de manifestação junto à administração pública. A informação sobre o direito está prevista nas normas que regulam os processos e procedimentos da atividade de ouvidoria. Um exemplo de como essa informação contida em leis é compartilhada com o cidadão é o oferecido pelo *site* da Câmara dos Deputados. Na parte lateral esquerda da página da ouvidoria parlamentar, há um *menu* com opções de informações sobre a atividade da ouvidoria (Figura 29). No caso em tela, o usuário acessa diretamente o trecho da norma que corresponde à atividade de ouvidoria. Caso se interesse, pode acessar a norma completa por meio de *link* também oferecido na página. A Câmara disponibiliza trechos do regimento interno da casa, da Lei Federal n. 13.460/2017 e do ato da mesa que estabelece diretrizes para a gestão do relacionamento com a sociedade.

Figura 29 –Página da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados



Fonte: *Site* da Câmara dos Deputados.

Outro indicador de transparência da ouvidoria é a informação a respeito do nome e ocupação funcional do titular da ouvidoria. A ouvidoria do Senado Federal disponibiliza uma página com dados e informações sobre o senador ouvidor (Figura 30). Na página, também é possível encontrar dados pessoais do ouvidor, como data de nascimento e naturalidade, além do endereço da ouvidoria e da localização do gabinete do parlamentar no prédio do Senado.

Figura 30— Perfil do ouvidor na página da Ouvidoria do Senado Federal

Perfil do Ouvidor



Nome civil: Francisco Plínio Valério Tomaz
 Data de Nascimento: 31/01/1955
 Naturalidade: Eirunepé (AM)
 Gabinete: Senado Federal Anexo 2 ALA ALEXANDRE COSTA 1º Pavimento Gabinete 01

[Página do parlamentar](#)

MENSAGEM DO OUIDOR

A política moderna se fundamenta na crescente participação popular. Tende a se aproximar da democracia direta, em que o papel do eleitor não se resume mais a comparecer às urnas a cada quatro ou dois anos, mas assume papel muito mais ativo na condução dos destinos do País. O cidadão está presente na construção do futuro.

No Senado, é a Ouvidoria que desempenha o papel de interlocução entre o cidadão e a instituição. Cabe a ela interagir com os brasileiros, recebendo reclamações, críticas, sugestões, propostas, projetos e pedidos de informação. Como o Ouvidor, entendo ser meu dever estimular ao máximo essa comunicação, tornando-a um elemento vivo para orientar nossa ação, como autênticos representantes do povo.

Um abraço,
 Senador PLÍNIO VALÉRIO

Telefone: 0800 0612211

Ouvidoria - Coordenação de Relacionamento com Cidadão - CORCID


Via N2 / Anexo D, Bloco 4 / Gráfica - SENADO FEDERAL

70165-900 Brasília - DF

Fonte: *Site* do Senado Federal.

Uma ouvidoria transparente também informa sobre o processo de escolha e a previsão de mandato do ouvidor. A Assembleia do Espírito Santo divulga a informação em texto na página da ouvidoria: no exemplo citado, o ouvidor é escolhido dentre os deputados estaduais e as eleições para a ouvidoria ocorrem a cada dois anos (Figura 31).

Figura 31 — Página da Ouvidoria da Assembleia do Espírito Santo



Ouvidoria

OUIDORIA
 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - ESPÍRITO SANTO

É um órgão que promove a comunicação direta entre a sociedade e a Assembleia Legislativa. O atendimento ao cidadão é realizado por e-mail, telefone ou presencialmente. A Ouvidoria recebe críticas, sugestões, elogios ou denúncias sobre qualquer serviço prestado pela Casa, governo de qualquer esfera ou poder.

Criado pela Resolução 2.018/2001, o setor analisa todas as demandas recebidas e propõe medidas para solucionar os problemas relatados. A Ouvidoria encaminha aos órgãos competentes os pedidos que não são de sua competência. As eleições para a Ouvidoria ocorrem a cada dois anos, sempre no início da sessão legislativa. É permitida a recondução de seus membros dentro da mesma Legislatura. O mandato atual vai de fevereiro de 2021 a janeiro de 2023.

Fonte: *Site* da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Apesar de ser uma obrigação legal que se justifica por uma aplicação do princípio da transparência pública, nenhuma ouvidoria parlamentar divulga agenda institucional do ouvidor no *site*, não havendo exemplo no âmbito das ouvidorias observadas para esta tese acerca de como essa informação poderia ser disponibilizada no *site*. Importante mencionar

que o que se avalia nesse quesito não é a agenda institucional decorrente do exercício das atividades do parlamentar, mas a agenda de atividades do ouvidor enquanto representante do cidadão e defensor do direito de participação social na casa legislativa.

A informação sobre a posição hierárquica da ouvidoria no organograma institucional é publicada fora da página de ouvidoria. Em geral, o organograma é localizado na barra superior dos *sites* a partir de consulta a *link* intitulados “institucional”. Esse é o caso da Assembleia Legislativa do Ceará (Figura 32).

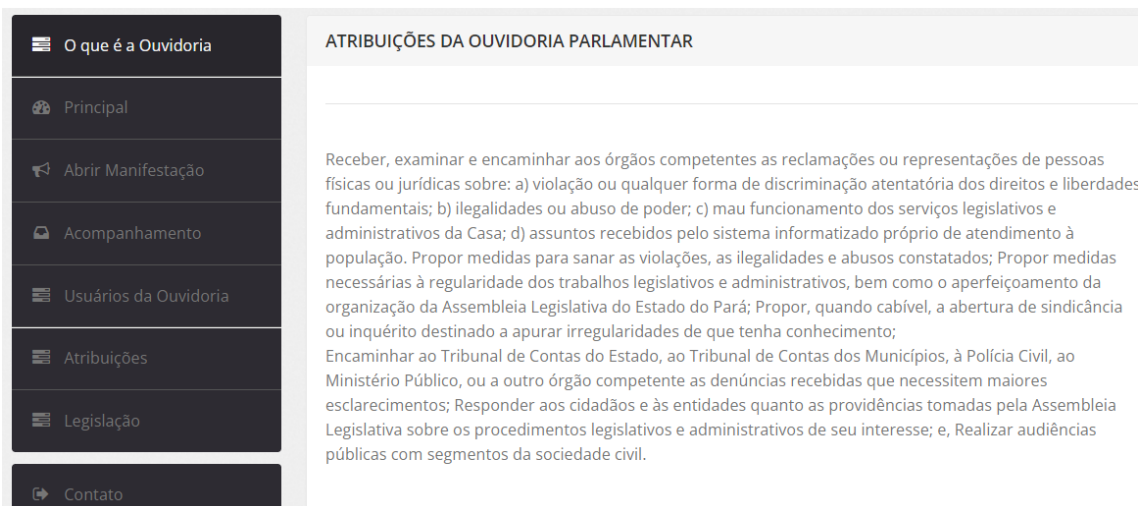
Figura 32 – Localização do organograma da Assembleia Legislativa do Ceará no *site* institucional



Fonte: *Site* da Assembleia Legislativa do Ceará.

As atribuições da atividade de ouvidoria são informadas nas páginas das ouvidorias parlamentares ou em documentos institucionais como cartilhas e cartas de serviços também publicados no *site* institucional. A ouvidoria da Assembleia Legislativa do Pará oferece o conteúdo a partir de um *menu* de informações disponível na lateral esquerda da página (Figura 33).

Figura 33 – Página de ouvidoria da Assembleia Legislativa do Pará



Fonte: *Site da Assembleia Legislativa do Pará.*

As informações sobre os contatos com a ouvidoria parlamentar são disponibilizadas na página inicial das páginas de ouvidoria, como no exemplo da Assembleia Legislativa do Mato Grosso (Figura 34).

Figura 34 – Página da Ouvidoria da Assembleia Legislativa do Mato Grosso

Atendimento

🕒 **Atendimento em dias úteis:** 8h às 18h

☎ **Telefone:** 0800 647 9595

✉ **Email:** ouvidoria@al.mt.gov.br

Fonte: *Site da Assembleia Legislativa do Mato Grosso.*

Os relatórios de gestão são disponibilizados nas páginas de ouvidoria a partir dos anos a quem fazem referência. No exemplo da ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal, os relatórios são publicados desde 2008 em formatos docx, jpg e png, mas a série segue apenas até 2018 (Figura 35).

Figura 35 – Página da Ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal

Dados estatísticos

Boletim Estatística Ouvidoria

Arquivos	
Título	
ANO 2018 Estatística Ouvidoria	
ANO 2017 - Estatística Ouvidoria	
ANO 2016 - Estatística Ouvidoria.png	
ANO 2015 - Estatística Ouvidoria.jpg	
ANO 2008.docx	
ANO 2009.docx	
ANO 2010.docx	
ANO 2011.docx	

Fonte: *Site* da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

O acesso às notícias veiculadas a respeito da ouvidoria parlamentar é possível nos *sites* das assembleias legislativas por meio de consulta por palavra-chave ao campo de busca do *site* institucional. Contudo, a Câmara dos Deputados fornece melhor modelo de como disponibilizar as notícias sobre os serviços prestados pela ouvidoria. As notícias aparecem em catálogo em que é possível ler as manchetes e as datas da publicação de até quinze matérias por página, conforme demonstrado na Figura 36.

Figura 36 – Página da ouvidoria da Câmara dos Deputados

Atribuições
 O Ouvidor - Geral
 Legislação
 Dados
 Notícias
 Audiências públicas

NOTÍCIAS



20/05/2022 - Deputado Vitor Hugo é o novo Ouvidor-Geral da Câmara dos Deputados
 Presidente Arthur Lira nomeou o novo Ouvidor-Geral no último dia 18

19/04/2022 - Atendimento presencial na Ouvidoria Parlamentar é retomado
 Cidadãos que ingressarem na Casa e servidores poderão registrar suas demandas na sala da Ouvidoria



07/12/2021 - Ouvidoria Parlamentar coordena criação de norma-modelo para Ouvidorias Públicas
 Órgãos públicos agora têm normativo facilitador para instalação de suas ouvidorias



29/11/2021 - Ouvidoria Parlamentar promove encontro sobre controle social
 Ouvidorias da Câmara e TCU discutem o controle social no legislativo em encontro de ouvidorias na 24ª Conferência UNALE 2021



27/10/2021 - Ouvidor-Geral assina acordo com Assembleia Legislativa do Amazonas
 Acordo de cooperação visa a troca de experiências entre as Casas e o fortalecimento das ouvidorias das câmaras municipais



10/09/2021 - Ouvidoria Parlamentar recebe mais de 1000 demandas no primeiro semestre de 2021
 Controle social lidera as solicitações, Comunicação e Canais de Interação são os serviços com mais

Fonte: *Site* da Câmara dos Deputados.

O Senado e a Câmara Federal não disponibilizam o *link* denominado ouvidoria na página inicial do *site* institucional. O acesso às respectivas páginas de ouvidoria é realizado por meio dos botões “fale com o Senado” e Fale Conosco, respectivamente. No entanto, muitas ouvidorias de assembleias legislativas disponibilizam o *link* de ouvidoria na página oficial ou incluem a informação no rodapé ou em *sublinks*, como no caso da Assembleia de São Paulo (Figura 37).

Figura 37 – Página inicial do *site* da Assembleia Legislativa de São Paulo



Fonte: *Site* da Assembleia Legislativa de São Paulo.

Partindo para a análise dos instrumentos de comunicação que visam à interação com o cidadão, verificamos que a maioria das casas disponibiliza algum tipo de formulário *on-line* para o registro da manifestação. No entanto, há muitas diferenças na forma como esse canal de comunicação é disponibilizado. Para acessar o formulário da Câmara Federal (Figura 38), por exemplo, o manifestante deve acessar o botão Fale Conosco, cadastrar-se na plataforma por meio do registro de usuário, *login* e a disponibilização de dados pessoais.

Figura 38 – Campo para conexão de usuário (*login*) no formulário *on-line* da Ouvidoria da Câmara Federal

FALE CONOSCO

Cadastrar Pessoa Física

* Campos de preenchimento obrigatório

Dados de login do Usuário

Nome de Usuário *

Senha *

Deve ter pelo menos 6 caracteres

Confirmar Senha *

Dados Cadastrais

Nome Completo *

Fonte: *Site* da Câmara Federal.

Uma vez cadastrado na plataforma da ouvidoria da Câmara Federal, o manifestante poderá registrar novas manifestações e acompanhar a tramitação das solicitações já realizadas que ficam registradas no histórico de demandas (Figura 39).

Figura 39 – Campo para consulta à tramitação das manifestações na plataforma da Câmara dos Deputados

The screenshot shows a web interface for the Câmara dos Deputados. At the top, there are navigation tabs: 'Nova Solicitação', 'Minha Conta', and 'Minhas Solicitações'. Below these is a search bar with the placeholder text 'Pesquise em seu histórico de demandas' and a magnifying glass icon. To the right of the search bar, it says 'Resultados 1 - 1 de 1'. Below the search bar is a table with the following columns: 'Nº de protocolo', 'Mensagem', 'Tipo de solicitação', 'Data de envio', and 'Situação'. The table contains one row of data.

Nº de protocolo	Mensagem	Tipo de solicitação	Data de envio	Situação
201029-000160	Funções e cargos da Ouvidoria Parlamentar	Solicitação de informação	29/10/2020	Finalizada

Fonte: *Site* da Câmara dos Deputados.

A Lei de Acesso à Informação (n. 12.527/2017) expressa que o pedido de informação deverá “conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”, mas a “identificação do requerente não conterá exigências que inviabilizem solicitação”, ou seja, não se pode solicitar dados em quantidade que torne difícil ao cidadão se manifestar na ouvidoria. Apesar disso, durante a interação por *e-mail* com a unidade que respondia pelo Fale Conosco da Assembleia Legislativa da Bahia, foram solicitados dados desnecessários para o fornecimento da informação, tais como estado civil, profissão, endereço (Figura 40).

Figura 40 – Resposta enviada por *e-mail* pelo Núcleo de transparência da Assembleia da Bahia

The screenshot shows an email received from 'Núcleo Transparência' with the email address 'nucleodetransparencia@alba.ba.gov.br'. The email is dated 'qui., 12 de set. de 2019 08:48'. The body of the email reads: 'Prezada cidadã, A Transparência agradece o seu contato, mas são necessários alguns dados para que a informação desejada possa ser averiguada: nome completo (sem abreviaturas), estado civil, profissão, CPF ou CNPJ e endereço. À disposição, Núcleo de Transparência Assembleia Legislativa da Bahia'.

Fonte: Caixa eletrônica de mensagens da pesquisadora.

A disponibilização do formulário *on-line* para manifestação na ouvidoria da Assembleia do Espírito Santo desperta a atenção por dois motivos: 1. Porque o formulário não é encontrado na página de ouvidoria do *site* da instituição, mas em endereço paralelo por meio

de consulta no Google; e 2. Porque se exigem dados desnecessários ao solicitante da informação, como sexo, escolaridade, data de nascimento e endereço físico. De todo modo, a página exibe a opção de permissão ou negação de acesso aos dados compartilhados e a oportunidade de registrar a manifestação sem a identificação do manifestante, conforme se verifica na Figura 41.

Figura 41 – Campos para cadastro no formulário *on-line* da ouvidoria da Assembleia do Espírito Santo

Campos marcados com * são obrigatórios.

Identificação do requerente

Quero me identificar sem restrição
 Permito acesso aos meus dados pessoais

Quero me identificar com restrição
 Não permito acesso aos meus dados pessoais

Não quero me identificar

Tipo do requerente *

Pessoa Física Pessoa Jurídica

Nome completo * CPF (Só números) *

E-mail * Confirmação do e-mail *

Sexo Escolaridade Data de nascimento

Telefone de contato Outro telefone

Endereço (Logradouro) Número Complemento

Bairro Estado Cidade

Manifestação

Fonte: Site da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

A única ouvidoria parlamentar a dispor de um conselho consultivo que tem como atribuição indicar a lista para eleição do ouvidor e fiscalizar sua atuação é a da Assembleia da Paraíba (Figura 42). Na página que faz referência às informações acerca do funcionamento da ouvidoria, está também disponível conteúdo que explica sobre a formação do conselho consultivo.

Figura 42 –Página da ouvidoria da Assembleia Legislativa da Paraíba

- Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo da Ouvidoria Pública da Assembleia 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
 - Ministério Público do Estado da Paraíba
 - Arquidiocese da Paraíba
 - Central Única dos Trabalhadores / CUT-PB
 - Sindicato dos Trabalhadores do Poder Legislativo / SINPOL
 - Universidade Federal da Paraíba / UFPB
 - Universidade Estadual da Paraíba / UEPB
 - Associação Paraibana dos Amigos da Natureza / APAN
 - Central dos Movimentos Populares / CMP
 - Defensoria Pública do Estado da Paraíba
 - Federação Paraibana das Associações Comunitárias / FEPAC
 - Mesa Diretora da Assembleia Legislativa
- Cabe ao Conselho Consultivo:
- Indicar a Assembleia Legislativa a lista tríplex para eleição e nomeação do Ouvidor Público e Ouvidor Adjunto;
 - Propor diretrizes gerais para a Ouvidoria;
 - Fiscalizar a atuação do Ouvidor.

Fonte: *Site* da Assembleia Legislativa da Paraíba.

Importante reafirmar que há outras possibilidades de interação com o cidadão que não foram verificadas nesta pesquisa e que também podem coexistir com a ouvidoria parlamentar nos *sites* do poder legislativo, tais como audiências e consultas públicas *on-line*. Além disso, as ouvidorias podem se comunicar com os usuários das casas legislativas por meios presenciais, como em eventos realizados de forma itinerante em localidades onde a população tenha necessidade de se manifestar em relação aos serviços prestados pela casa legislativa.

7.2 Análise da aplicação do princípio da transparência no âmbito das ouvidorias parlamentares

O reconhecimento de que a ampliação da transparência se dá também por meio de instrumentos de comunicação que não foram observados na tese é o ponto de partida para a análise dos resultados encontrados a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo. Outros mecanismos que também promovem o acesso à informação pública e ao diálogo, tais como audiências públicas, o atendimento presencial e

por telefone, produziriam outros indicadores que poderiam compor um guia de referências sobre como as ouvidorias podem se comportar para atender os marcos legais e as políticas que concernem ao direito de participação na administração pública. No entanto, para este trabalho, os indicadores se referem apenas aos instrumentos observados nos *sites* institucionais, o que rendeu um total de 18 tópicos analisados em quatro dimensões: 1. Transparência legislativa; 2. Transparência administrativa; 3. Participação e controle social; e Aderência à LAI. A posição da ouvidoria nesse Índice somente diz respeito, portanto, a como ela atua no *site* institucional, podendo exibir um bom desempenho nessa avaliação, mas não realizar em outras esferas a mesma performance. Na comparação dos resultados (Tabela 5), apenas uma casa alcançou nível A; quatro, o nível B; cinco, nível C; treze foram posicionadas no nível D; e outras duas no último nível, E.

Tabela 5– Comparativo dos resultados obtidos pelas casas legislativas no Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo por estado e região

UF	Região	Índice	Nível de transparência	%
CÂMARA	Centro-Oeste	0,87	A	4%
SENADO	Centro-Oeste	0,75	B	
MA	Nordeste	0,75	B	16%
PA	Norte	0,73	B	
SP	Sudeste	0,60	B	
ES	Sudeste	0,53	C	
CE	Nordeste	0,53	C	
PI	Nordeste	0,48	C	20%
PB	Nordeste	0,48	C	
PE	Nordeste	0,42	C	
RO	Norte	0,35	D	
DF	Centro-Oeste	0,35	D	
PR	Sul	0,32	D	
RS	Sul	0,27	D	
AL	Nordeste	0,24	D	
RR	Norte	0,23	D	
SE	Nordeste	0,23	D	52%
TO	Norte	0,23	D	
AM	Norte	0,22	D	
MG	Centro-Oeste	0,21	D	
MT	Centro-Oeste	0,21	D	
MS	Centro-Oeste	0,21	D	
SC	Sul	0,20	E	

RN	Nordeste	0,16	E	8%
BA	Nordeste	0,15	E	

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo.

Considerando essa condição de transparência relativa, o quadro posiciona a ouvidoria da Câmara Federal no nível A, primeiro lugar obtido com nota 0,87. A casa pontua nota máxima nas dimensões transparência legislativa e aderência à LAI, mas exhibe algumas falhas relacionadas a transparência administrativa e participação e controle social: não disponibiliza a agenda do ouvidor, nem *link* de ouvidoria na página inicial do *site*; solicita excesso de dados para o registro da manifestação; não disponibiliza as providências adotadas no relatório de gestão e não possui um conselho de usuários que acompanhe a atuação da ouvidoria. O detalhamento da performance da ouvidoria da Câmara por critério de avaliação está descrito no Tabela 6.

Tabela 6 – Resultados obtidos pela ouvidoria da Câmara Federal

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	1,00	1,00	-	NA	1,00
Transparência Administrativa	0,86	0,88	0,67	1,00	0,85
Participação e Controle Social	0,64	0,58	-	NA	0,61
Aderência à LAI	1,00	1,00	NA	NA	1,00
Índice por Critério de Avaliação	0,88	0,86	0,67	1,00	0,87

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo.

O Senado aparece em segundo lugar (0,75) juntamente com a assembleia legislativa do Maranhão no nível B. Em relação ao Senado, apesar de atingir a nota máxima na dimensão aderência à LAI, não são encontradas informações sobre o processo de escolha e mandato do ouvidor, nem a agenda institucional com os compromissos do titular da ouvidoria. Assim como a Câmara, o Senado também não oferece o *link* de ouvidoria na página inicial do *site* e requer exigências que extrapolam o necessário para o registro de manifestações. Outro aspecto negativo da página do Senado diz respeito ao fato de que, apesar de disponibilizar o formulário *on-line* para registro de manifestação, a consulta somente é realizada por telefone. Não há mecanismo que permita ao manifestante verificar a tramitação da manifestação no *site*. A falta de conselho de usuários também prejudicou o Senado na dimensão do controle social onde se verificam os mecanismos que ampliam a capacidade de influência do cidadão

no poder público. O detalhamento da performance da ouvidoria do Senado por critério de avaliação está descrito no Tabela 7.

Tabela 7– Resultados obtidos pela ouvidoria do Senado Federal

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	0,50	1,00	-	NA	0,75
Transparência Administrativa	0,71	0,75	0,67	1,00	0,78
Participação e Controle Social	0,50	0,40	-	NA	0,45
Aderência à LAI	1,00	1,00	NA	NA	1,00
Índice por Critério de Avaliação	0,68	0,79	0,67	1,00	0,75

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo.

A ouvidoria da assembleia do Maranhão se destaca como casa legislativa estadual com maior nota no Índice. A dimensão em que essa ouvidoria tem o pior desempenho é participação e controle social, pontuando zero nos seguintes indicadores: a identificação do requerente contém exigências que inviabilizam a manifestação; não disponibiliza as providências adotadas no relatório de gestão; não informa sobre a existência do conselho de usuários. O detalhamento da performance da ouvidoria da Assembleia do Maranhão por critério de avaliação está descrito no Tabela 8.

Tabela8 – Resultados obtidos pela ouvidoria da Assembleia Legislativa do Maranhão

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	0,50	1,00	-	NA	0,75
Transparência Administrativa	0,79	0,75	0,33	1,00	0,72
Participação e Controle Social	0,57	0,50	-	NA	0,54
Aderência à LAI	1,00	1,00	NA	NA	1,00
Índice por Critério de Avaliação	0,71	0,81	0,33	1,00	0,75

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo.

A ouvidoria da assembleia do Pará aparece com nota 0,73, sendo que a dimensão em que exibe o pior desempenho é transparência administrativa. Não há informações sobre o

ouvidor e a forma como é escolhido, se há previsão de mandato e sua agenda institucional. Nessa dimensão, a ouvidoria também pontua zero por não publicar no *site* o relatório de gestão. O detalhamento da performance da ouvidoria da Assembleia do Pará por critério de avaliação está descrito no Tabela 9.

Tabela9– Resultados obtidos pela ouvidoria da Assembleia Legislativa do Pará

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	1,00	1,00	-	NA	1,00
Transparência Administrativa	0,43	0,44	0,17	-00	0,26
Participação e Controle Social	0,71	0,60	-	NA	0,66
Aderência à LAI	1,00	1,00	NA	NA	1,00
Índice por Critério de Avaliação	0,79	0,76	0,17	-00	0,73

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo.

A ouvidoria da assembleia de São Paulo pontuou 0,60 e a dimensão da transparência administrativa é a que expõe mais falhas. Além de não divulgar a agenda do ouvidor, nem o relatório de gestão, não são publicadas notícias acerca da atividade de ouvidoria no legislativo em questão. No âmbito de aderência à LAI, também não foram encontrados conteúdos didáticos sobre a atividade de ouvidoria, tais como manuais e cartilhas, que disseminem a cultura de acesso à informação. O detalhamento da performance da ouvidoria da Assembleia de São Paulo por critério de avaliação está descrito no Tabela10.

Tabela10 – Resultados obtidos pela ouvidoria da Assembleia Legislativa de São Paulo

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	1,00	1,00	-	NA	1,00
Transparência Administrativa	0,71	0,63	-00	-00	0,33
Participação e Controle Social	0,71	0,40	-	NA	0,56
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,73	0,63	-00	-00	0,60

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo.

As ouvidorias de cinco assembleias legislativas se classificaram no nível C de transparência: Espírito Santo, Ceará, Piauí, Paraíba e Pernambuco. Espírito Santo, Ceará e Paraíba tiveram pior em transparência administrativa. Já Piauí e Pernambuco, por não mencionarem nenhuma legislação que faz referência sobre a atividade de ouvidoria, pontuaram zero na dimensão transparência legislativa. O detalhamento da performance das ouvidorias das Assembleias Legislativas que se classificaram no nível C de transparência por critério de avaliação está descrito no Tabela 11.

Tabela 11 – Resultados obtidos pelas ouvidorias das Assembleias Legislativas que se classificaram no nível C de transparência

Assembleia Legislativa do Espírito Santo					
Dimensões	Critérios de Avaliação			Série histórica	Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade		
Transparência Legislativa	1,00	0,50	-	NA	0,75
Transparência Administrativa	0,57	0,56	0,33	-00	0,37
Participação e Controle Social	0,57	0,40	-	NA	0,49
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,66	0,49	0,33	-00	0,53

Assembleia Legislativa do Ceará					
Dimensões	Critérios de Avaliação			Série histórica	Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade		
Transparência Legislativa	1,00	1,00	-	NA	1,00
Transparência Administrativa	0,57	0,50	-00	-00	0,27
Participação e Controle Social	0,29	0,40	-	NA	0,34
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,59	0,60	-00	-00	0,53

Assembleia Legislativa do Piauí					
Dimensões	Critérios de Avaliação			Série histórica	Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade		
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,64	0,63	-00	-00	0,32
Participação e Controle Social	0,57	0,60	-	NA	0,59
Aderência à LAI	1,00	1,00	NA	NA	1,00
Índice por Critério de Avaliação	0,55	0,56	-00	-00	0,48

Assembleia Legislativa da Paraíba					
Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	0,50	1,00	-	NA	0,75
Transparência Administrativa	0,64	0,63	-00	-00	0,32
Participação e Controle Social	0,29	0,40	-	NA	0,34
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,48	0,63	-00	-00	0,48

Assembleia Legislativa do Pernambuco					
Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice e por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,21	0,31	0,17	-00	0,17
Participação e Controle Social	0,50	0,50	-	NA	0,50
Aderência à LAI	1,00	1,00	NA	NA	1,00
Índice por Critério de Avaliação	0,43	0,45	0,17	-00	0,42

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo.

As ouvidorias de 12 casas legislativas se classificaram no nível D de transparência: Rondônia, Distrito Federal, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas, Amazonas, Minas Gerais, Roraima, Sergipe, Tocantins, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Todas elas pontuaram zero na dimensão transparência legislativa. Com a exceção do Distrito Federal, Roraima e Mato Grosso, todas também têm o segundo pior desempenho na dimensão transparência administrativa. O detalhamento da performance das ouvidorias das Assembleias Legislativas que se classificaram no nível D de transparência por critério de avaliação está descrito no Tabela12.

Tabela12 – Resultados obtidos pelas ouvidorias das Assembleias Legislativas que se classificaram no nível D de transparência

Assembleia Legislativa de Rondônia					
Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,21	0,19	-00	-00	0,10
Participação e Controle Social	0,71	0,60	-	NA	0,66

Aderência à LAI	0,75	0,50	NA	NA	0,63
Índice por Critério de Avaliação	0,42	0,32	-00	-00	0,35

Câmara Legislativa do Distrito Federal

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,57	0,69	0,33	0,50	0,52
Participação e Controle Social	0,36	0,40	-	NA	0,38
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,36	0,40	0,33	0,50	0,35

Assembleia Legislativa do Paraná

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,07	0,06	-00	-00	0,03
Participação e Controle Social	0,36	0,40	-	NA	0,38
Aderência à LAI	0,75	1,00	NA	NA	0,88
Índice por Critério de Avaliação	0,29	0,37	-00	-00	0,32

Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,36	0,38	-00	-00	0,18
Participação e Controle Social	0,43	0,40	-	NA	0,41
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,32	0,32	-00	-00	0,27

Assembleia Legislativa de Alagoas

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	-00	-00	-00	-00	-00
Participação e Controle Social	0,57	0,60	-	NA	0,59
Aderência à LAI	0,25	0,50	NA	NA	0,38
Índice por Critério de Avaliação	0,21	0,28	-00	-00	0,24

Assembleia Legislativa de Roraima

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,43	0,50	0,33	-00	0,32
Participação e Controle Social	0,14	0,10	-	NA	0,12
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,27	0,28	0,33	-00	0,23

Assembleia Legislativa de Sergipe

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,14	0,25	0,17	-00	0,14
Participação e Controle Social	0,43	0,40	-	NA	0,41
Aderência à LAI	0,25	0,50	NA	NA	0,38
Índice por Critério de Avaliação	0,21	0,29	0,17	-00	0,23

Assembleia Legislativa do Tocantins

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,14	0,13	-00	-00	0,07
Participação e Controle Social	0,29	0,40	-	NA	0,34
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,23	0,26	-00	-00	0,23

Assembleia Legislativa de Sergipe

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,14	0,25	0,17	-00	0,14
Participação e Controle Social	0,43	0,40	-	NA	0,41
Aderência à LAI	0,25	0,50	NA	NA	0,38
Índice por Critério de Avaliação	0,21	0,29	0,17	-00	0,23

Assembleia Legislativa do Tocantins

Dimensões	Critérios de Avaliação	Índice
-----------	------------------------	--------

	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	por Dimensão
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,14	0,13	-00	-00	0,07
Participação e Controle Social	0,29	0,40	-	NA	0,34
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,23	0,26	-00	-00	0,23

Assembleia Legislativa do Mato Grosso

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,57	0,50	-00	-00	0,27
Participação e Controle Social	0,71	0,40	-	NA	0,56
Aderência à LAI	-00	-00	NA	NA	-00
Índice por Critério de Avaliação	0,32	0,23	-00	-00	0,21

Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,21	0,25	-00	-00	0,12
Participação e Controle Social	0,21	0,20	-	NA	0,21
Aderência à LAI	0,50	0,50	NA	NA	0,50
Índice por Critério de Avaliação	0,23	0,24	-00	-00	0,21

Assembleia Legislativa de Santa Catarina

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,07	0,13	-00	-00	0,05
Participação e Controle Social	0,36	0,40	-	NA	0,38
Aderência à LAI	0,25	0,50	NA	NA	0,38
Índice por Critério de Avaliação	0,17	0,26	-00	-00	0,20

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo.

Somente duas ouvidorias classificaram no nível E de transparência: Rio Grande do Norte e Bahia. Ambas as casas têm pior desempenho em transparência legislativa e melhor

em aderência à LAI. O detalhamento da performance das ouvidorias das Assembleias Legislativas que se classificaram no nível E de transparência por critério de avaliação está descrito no Tabela13.

Tabela13– Resultados obtidos pelas ouvidorias das Assembleias Legislativas que se classificaram no nível E de transparência

Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte					
Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,29	0,38	-00	-00	0,17
Participação e Controle Social	0,07	0,20	-	NA	0,14
Aderência à LAI	0,25	0,50	NA	NA	0,38
Índice por Critério de Avaliação	0,15	0,27	-00	-00	0,17

Assembleia Legislativa da Bahia					
Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	-00	-00	-	NA	-00
Transparência Administrativa	0,07	0,19	0,17	-00	0,11
Participação e Controle Social	0,07	0,20	-	NA	0,14
Aderência à LAI	0,25	0,50	NA	NA	0,38
Índice por Critério de Avaliação	0,10	0,22	0,17	-00	0,15

Fonte: Elaboração própria a partir da aplicação do Índice de Transparência das Ouvidorias do Poder Legislativo.

Os resultados obtidos a partir da aplicação do Índice demonstram que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelas ouvidorias das assembleias legislativas que classificaram nos níveis D e E. Desperta a atenção o fato de as casas parlamentares de estados e do Distrito Federal que compõem a região Centro-Oeste (todas no nível D) terem obtido resultados tão abaixo da Câmara e do Senado (nível A e B, respectivamente).

O arranjo institucional para o cumprimento dos indicadores que compõem o Índice depende de uma vontade política que deverá acionar o funcionamento da administrativa para que os sites dos órgãos públicos avaliados sejam readequados conforme as exigências das leis. Na ausência de informação sobre como funciona a ouvidoria e quais são os direitos inerentes à interação do cidadão por meio dessa unidade administrativa, como o manifestante saberá que o direito se estende para além de receber uma resposta do órgão público? Como ele

poderá saber que tem o direito de tentar influenciar a administração a transformar a prestação de serviços públicos? Os instrumentos de comunicação viabilizados pelas ouvidorias parlamentares são requisitos essenciais para o exercício dessa capacidade de influência, elemento fundamental da participação social no Estado democrático de direito vigente no Brasil.

7.3 Análise da possibilidade de participação social por meio das ouvidorias

A noção de participação a que esta tese se refere é aquela que demanda da instituição pública a criação de instrumentos de comunicação que permitam ao indivíduo acessar, interagir e influenciar a tomada de decisão nos órgãos públicos. A aplicação do índice de transparência nas ouvidorias legislativas revela que maioria das casas possui na dimensão participação e controle social boa performance nos indicadores que dizem respeito ao acesso: todas disponibilizam *link* para algum canal de comunicação da ouvidoria na página inicial e, com exceção de Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte e Roraima, todas oferecem formulários online para o registro de manifestações (elogio, sugestão, reclamação, denúncia).

A capacidade de interagir com o manifestante foi avaliada nesta tese considerando os resultados obtidos a partir do envio de pedido de informação às ouvidorias (Quadro 76). Das 23 assembleias legislativas analisadas, somente três responderam ao que foi perguntado nos dois envios realizados em 2019 e 2021: Distrito Federal, Pernambuco e São Paulo. As casas da Bahia, Minas Gerais e Piauí somente responderam em 2019 e as assembleias do Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul responderam somente ao pedido registrado em 2021. Em 2019, 17 assembleias legislativas se enquadraram em uma das seguintes categorias: não respondeu (8); respondeu de forma incompleta (2) e o endereço de *e-mail* não foi encontrado ou ao enviar o formulário aparece a mensagem de erro (7). Em 2021, 13 ouvidorias de assembleias legislativas não responderam (9) ou não foi possível enviar a solicitação porque o endereço de *e-mail* não foi encontrado ou após o envio do formulário apareceu a mensagem de erro (4). No âmbito federal, de modo contrário, houve interação com as duas casas legislativas. Os relatos da pesquisa que demonstram os diálogos com as assembleias legislativas evidenciam que, apesar de oferecerem canal de comunicação online (*e-mail* ou formulário) para o registro de manifestação, a interação pode ou não acontecer.

Já a capacidade de influência é medida a partir da análise do conteúdo dos relatórios de gestão das ouvidorias e da existência ou não de conselho que monitore a atividade na

instituição. Em relação ao primeiro indicador, o estudo avalia se a ouvidoria relata quais foram as providências adotadas pela instituição a partir das manifestações registradas. Nenhum relatório, no entanto, expõe essa informação, o que tornou impossível medir se o cidadão conseguiu influenciar de algum modo as decisões tomadas no âmbito da casa legislativa. O outro indicador que dispõe sobre a capacidade de influência trata da existência de conselho criado para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor: apenas a ouvidoria da assembleia legislativa da Paraíba informa sobre a existência de conselho com essas características.

Desse modo, se avaliarmos pelo conceito de Pateman (Quadro 16), podemos deduzir que a maioria das assembleias reproduz aos usuários dos serviços prestados por suas ouvidorias experiência semelhante à uma pseudoparticipação: o manifestante acessa o canal de comunicação, por vezes interage, mas não sabe se influencia a tomada de decisão do gestor público porque essa informação não é publicada nos sites institucionais.

Considerando a escada da participação adaptada de Airnstein (Quadro 14), a inexistência de informação sobre a capacidade de influência do cidadão por meio das ouvidorias e a ausência de conselhos de usuários das ouvidorias localizam a unidade como instituto que atua na esfera da informação e da consulta, sem promover delegação de poder ou controle do cidadão.

8 CONCLUSÕES

A tese parte da premissa de que numa democracia a titularidade do poder político é do povo, mas essa competência pode ser exercida de duas maneiras: direta ou indiretamente. Na forma indireta de exercício desse poder, o povo elege representantes políticos para executar políticas e planos conforme parâmetros que atendam ao interesse público. Outra oportunidade de participação na condução de um país democrático segue a via do acesso e da interação por meios que permitam ao indivíduo influenciar a tomada de decisão pública de forma direta. Essa maneira de participar é tanto mais possível quanto mais aberta a administração pública for ao controle social. No entanto, para controlar e participar diretamente da atuação de órgãos do poder público, o cidadão precisa primeiramente saber que isso é possível. Ele precisa conhecer o direito que possui, quais são os procedimentos que pode adotar e quem deve atuar para que haja a implementação das providências necessárias à solução dos problemas relacionados à vida coletiva.

Nessa perspectiva, dentre as unidades da administração pública que o cidadão pode recorrer para tomar conhecimento do direito que possui, está a ouvidoria. Contudo, o cidadão sabe como exercer o direito de participar por meio da ouvidoria? A sociedade tem conhecimento de que pode cobrar da ouvidoria o cumprimento de atribuições relacionadas aos direitos de acesso à informação e participação social? Esse dever de prestação de contas decorre do pressuposto de que toda unidade administrativa do poder público deve ser objeto de controle social, inclusive a ouvidoria pública. Portanto, para que haja controle da sociedade sobre as atribuições desempenhadas no âmbito da ouvidoria, essa unidade administrativa do poder público deve fornecer as informações necessárias para que o usuário de serviços públicos possa cobrar dela uma ação pública coerente com os objetivos institucionais previstos em lei.

Nesse sentido, o cidadão pode reivindicar que o ouvidor público demonstre, por exemplo, de que forma contribuiu para a promoção da participação social na administração pública, tendo em vista que este é um dos objetivos elencados na lei que trata das atribuições da ouvidoria. Então, o usuário de serviços públicos tem o direito de verificar se de fato a ouvidoria cumpre esse objetivo. No entanto, esse monitoramento não é possível ser realizado sem acesso à informação pública que diz respeito à própria ouvidoria. Faz-se necessário que a ouvidoria informe sobre sua atuação, preste contas dos resultados alcançados e se abra para a influência do manifestante, isto é, seja transparente. Ao defender esse argumento e optar por investigar como ocorrem a comunicação, a transparência e a participação no âmbito dos *sites*

institucionais das ouvidorias do poder legislativo, esta tese encontrou cenários diferentes: ouvidorias que proporcionam ambiente favorável ao acesso e interação entre casas legislativas e os usuários e cidadãos, e aquelas em que os canais para o acesso à informação e o diálogo, embora disponibilizados nos *sites* institucionais, são pouco eficientes.

A eficiência dos instrumentos de comunicação analisados neste estudo foi medida a partir de indicadores construídos com base na interpretação da legislação que prescreve os procedimentos e processos de trabalho da ouvidoria pública. Em geral, as ouvidorias parlamentares informam pouco sobre o potencial de transformação política que podem desempenhar junto às instituições, descrevendo-se mais como um canal de atendimento a demandas pessoais de cada indivíduo do que como uma instância promotora de participação social e política cuja ação pode obter efeitos que afetam toda a coletividade. Há pouca ou nenhuma referência aos direitos de acesso à informação e de participação social que se pretende viabilizar por meio da ouvidoria pública. Ao acessar a página de ouvidoria da maioria das casas legislativas estaduais, o cidadão não é informado acerca da extensão do seu direito, que vai desde a possibilidade de obter uma informação pública até o exercício da capacidade de sugerir propostas à gestão dos órgãos públicos. Além disso, poucas assembleias legislativas informam sobre a atividade de ouvidoria parlamentar nos regimentos internos, não havendo detalhamento de como a unidade funciona, qual a importância de seus processos e como as manifestações registradas pelos cidadãos podem afetar a instituição. A constatação de que 16 casas legislativas não disponibilizam nenhuma informação a respeito das normas que dispõem sobre a atividade de ouvidoria é um indicador de falta de transparência porque significa que não houve publicidade do direito, requisito essencial para o exercício do controle do poder público pela sociedade.

Além de não ser informado sobre o direito de cobrar da ouvidoria que a resposta seja oferecida no prazo legal e que alguma providência seja adotada pela casa legislativa em face da manifestação apresentada, o usuário não é informado a respeito de como a unidade de ouvidoria funciona. A análise dos indicadores na dimensão transparência administrativa demonstrou que 14 assembleias não informam o nome do ouvidor e a maioria não descreve a forma como o cargo pode ser ocupado e se há previsão de mandato temporal para o exercício dessa nomeação. Entre aquelas que divulgam essas informações, prepondera a figura do ouvidor-deputado, que é indicado ou eleito por seus pares para atuar como titular da ouvidoria durante período coincidente, geralmente, com o tempo de composição da Mesa Diretora da respectiva casa legislativa. Os organogramas institucionais que incluem a ouvidoria parlamentar no quadro da instituição a situam como vinculada, na maioria dos casos, à Mesa

Diretora ou à Presidência da Casa. Tal vinculação revela que, assim como em órgãos do executivo ou do judiciário, as ouvidorias parlamentares estão hierarquicamente subordinadas à gestão político-administrativa do corpo que a dirige no momento em que esta é constituída. Apesar de, em alguns casos, haver eleição para a ocupação do cargo de ouvidor-parlamentar, este é escolhido dentre os próprios deputados por colegas que, embora representem partidos ou ideias políticas diferentes, compartilham interesses comuns. Nos dois casos, quem atribui ao ouvidor o mandato da representação são os próprios parlamentares, e não os usuários dos serviços prestados pelo parlamento. O único exemplo em que uma pessoa de fora da instituição e não parlamentar pode se candidatar ao cargo de ouvidor é o da Assembleia Legislativa da Paraíba. Nesse exemplo, os nomes indicados compõem lista tríplice, que é encaminhada por Conselho formado por entidades e instituições com interesse nas pautas do parlamento local para votação no plenário de deputados. Ou seja, ainda assim, a outorga da representação é conferida pelos parlamentares, e não por quem de fato o ouvidor tem o dever legal de representar: o usuário de serviços públicos e cidadão.

A pesquisa demonstrou que o ouvidor deputado aparece na maioria dos sites como uma figura decorativa que serve para compor um quadro em que a ouvidoria parlamentar é vista como um mero canal de comunicação com a sociedade. A atividade decorre mais do cumprimento de atribuições de rotina do que da representação do ouvidor deputado em atos e ações de promoção da participação social no parlamento. Do que se lê nos sites a respeito do desempenho do trabalho realizado pela ouvidoria parlamentar, compreende-se uma unidade cuja atuação é medida pelo registro de manifestações, pelo oferecimento de respostas no prazo legal e por tratar de determinados assuntos vinculados ao parlamento, mas que não informa nada acerca do que o ouvidor realizou no sentido de defender a influência do cidadão na solução de demandas individuais e coletivas que possam ter sido apresentadas por meio da ouvidoria.

A titularidade e as atribuições do cargo de ouvidor passam, desse modo, despercebidas nos sites, como se fossem uma função acessória do mandato de parlamentar. Nada se diz sobre a agenda do ouvidor no *site* institucional ou sobre as atividades desempenhadas pelo parlamentar nos últimos meses que concernem às atribuições de ouvidoria. Nenhuma das casas legislativas observadas nesta tese faz essa prestação de contas. Se não há informação a respeito da agenda do ouvidor, como um eventual conselho de usuários poderá acompanhar a atuação do titular da ouvidoria, conforme preconiza o Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos? De todo modo, não há nenhuma evidência nos sites observados de que exista o controle social por meio de um conselho formado por cidadãos que tenham interesse

em monitorar a ouvidoria parlamentar, exceto pela informação de que existe um conselho consultivo na Assembleia Legislativa da Paraíba.

O exercício do controle da atividade de ouvidoria também pode ser prejudicado pela baixa repercussão das ações empreendidas por essas unidades nos campos noticiosos dos sites institucionais. Poucas assembleias divulgam as ações da ouvidoria no formato de notícias, e quando o fazem a pauta segue uma narrativa que enquadra a ouvidoria como canal de comunicação, sem nada mencionar acerca da influência das manifestações da sociedade sobre as decisões tomadas na gestão administrativa e nas propostas de lei que tramitam no parlamento. As notícias publicadas nos sites deveriam explicar, por exemplo, o potencial de sugerir propostas legislativas por meio do registro de sugestões. No entanto, apesar da ampla divulgação de atos e ações de deputados na propositura de leis, por exemplo, não foi encontrada nenhuma notícia sobre ouvidoria em sites de 16 assembleias estaduais. Além dessa perspectiva, a ausência da ouvidoria parlamentar no noticiário institucional impede que atores importantes da política local, como jornalistas e ativistas sociais, conheçam a atividade de ouvidoria pela imprensa. Tais atores poderiam monitorar os relatórios de prestação de contas publicados pelo ouvidor parlamentar, fiscalizar sua atuação e cobrar do parlamento que as manifestações da sociedade sejam ouvidas.

A respeito das relações que possam existir entre os parlamentos e os cidadãos com vistas à efetiva participação social, o estudo encontrou que, apesar de as casas legislativas disponibilizarem outras formas para acesso e interação com os cidadãos, oferecendo a possibilidade de ingresso e interação em audiências, comissões e consultas públicas, por exemplo, os usuários também recorrem às ouvidorias parlamentares com a intenção de se manifestarem em relação às temáticas inerentes ao processo legislativo. Ou seja, os manifestantes não se limitam à gestão administrativa das casas parlamentares, demandam também que as ouvidorias sejam espaço para o diálogo acerca de projetos de leis e políticas públicas locais. Esse é um achado da tese que contrasta com a função delimitada para as ouvidorias na administração pública. Em geral, as ouvidorias são responsáveis por responder acerca de manifestações que concernem aos serviços prestados pelas instituições em que estão lotadas. Isso posto, pode-se depreender que à ouvidoria parlamentar caberia o tratamento de manifestações decorrentes dos serviços institucionais prestados ao cidadão pela casa legislativa. A participação política seria então estimulada a partir de outros espaços previstos nos regimentos: comissões, audiência, consultas públicas etc. Contudo, a natureza do legislativo impede que a ouvidoria parlamentar atue apenas vinculada ao funcionamento de suas unidades administrativas, estendendo-se até a possibilidade de que sugestões legislativas

possam ser encaminhadas também pela ouvidoria. Ainda que o recebimento de demandas legislativas por meio das ouvidorias seja um feito relevante para a promoção da participação social, as ouvidorias parlamentares não informam qual o destino dessas manifestações. Os parlamentares são informados a respeito delas? Alguma manifestação do tipo sugestão ofereceu elementos para a proposição de alguma proposta de lei? Ou, em relação à gestão administrativa das casas, alguma manifestação incentivou a alteração de procedimento interno do parlamento? Nada disso consta nos poucos relatórios de gestão encontrados na pesquisa, embora essa informação seja de publicidade obrigatória.

Apesar de a Câmara e o Senado publicarem relatórios de gestão anualmente, apenas três assembleias disponibilizaram esses tipos de documento nos sites institucionais durante o período analisado nesta tese. Em nenhum desses casos os relatórios se referem às providências adotadas pelos respectivos parlamentos diante das manifestações. Em geral, os relatórios encontrados trazem as informações estatísticas acerca do número de manifestações, da classificação das demandas por tipo (denúncia, reclamação, elogio, sugestão), dos prazos para a resposta e dos motivos mais frequentes que deram origem às demandas. As informações quantitativas a respeito das manifestações às ouvidorias são importantes para a avaliação da frequência em que ocorrem o acesso e a interação por meio dos canais de comunicação disponibilizados. Quanto mais manifestações registradas, mais as ouvidorias cumpriram seu objetivo legal de promoverem acesso aos órgãos da administração pública. Quando as ouvidorias informam em quanto tempo responderam ao cidadão, indicam que houve interação com o manifestante. Já a ausência da informação sobre as providências adotadas pela casa legislativa em face das manifestações registradas impossibilita o monitoramento da capacidade de influência do cidadão a partir do registro da interação com a ouvidoria. Somente em cinco casas legislativas o usuário é informado sobre dados estatísticos referentes à atividade de ouvidoria (acesso e interação), mas o aspecto qualitativo, de onde se infere o elemento da influência, não é explorado nos relatórios encontrados. A partir desse cenário, em que se verificam os canais para acesso e interação, mas não se apresentam os indicadores de influência, a fórmula utilizada nesta tese (acesso + interação + influência = participação) não fecha. Apesar disso, não é possível concluir, a partir da ausência de informação nos relatórios, que as manifestações não influenciam a tomada de decisão. Porém, pode-se afirmar que a falta dessa informação no relatório dificulta o controle social da atividade de ouvidoria parlamentar. Como o usuário saberá que houve influência? Para verificar se de fato o cidadão participou via ouvidoria de alguma decisão tomada no parlamento, o manifestante precisa ser informado.

A despeito disso, todas as casas legislativas avaliadas na tese apresentam algum *link* na página inicial do *site* para acesso à área que traz informações sobre a ouvidoria. A única exceção verificada é a Assembleia da Bahia, cujo botão Fale Conosco remete o usuário para a página Alba Transparência, onde somente se observa a possibilidade de registrar pedido de informação. Outro achado da pesquisa a ser destacado é que a maioria das casas parlamentares oferece a possibilidade de registro de manifestação por meio de formulário online. No entanto, em muitos casos, cobra-se do usuário o cadastro de dados pessoais desnecessários para o registro da demanda. A respeito dos dados necessários para o cadastro do manifestante, questiona-se qual a relevância do cadastro de dados pessoais para o oferecimento da resposta ao cidadão ou para a tomada de decisão pública. Por que a ouvidoria necessita coletar dados como gênero, escolaridade, ou profissão do usuário, por exemplo? A coleta dos dados pessoais deve ser realizada apenas com a finalidade de realizar o tratamento da manifestação. Por que a ouvidoria coleta dados que não são necessários? Que diferença faz para a resposta a ser ofertada se o cidadão é graduado em nível superior ou fundamental?

Do mesmo modo, a não emissão do comprovante de protocolo para consulta da tramitação pelo manifestante é um indicador de falta de transparência porque impossibilita que o cidadão possa acompanhar a resolução da demanda. Em muitos casos, como se demonstrou na interação com algumas assembleias legislativas, o usuário registra a manifestação, mas a ouvidoria não emite o comprovante de protocolo e segue inerte, sem responder ou sem informar o trâmite que a demanda registrada deverá percorrer. Nos casos em que não se oferece o número do protocolo, o usuário sequer tem como comprovar que de fato registrou a manifestação. Se a falta de informação acerca do direito de se manifestar é uma barreira que impõe limites ao controle social, a negação do direito de acompanhar a tramitação da demanda bloqueia por completo a possibilidade de monitoramento da atividade de ouvidoria. Quem pode afirmar que a manifestação foi realmente encaminhada? Apesar de haver o formulário no *site*, a inexistência de comprovante do registro invalida a funcionalidade desse instrumento de comunicação.

A informação sobre a forma como a manifestação será tratada pela ouvidoria dentro da instituição está ausente dos sites institucionais. Esse é um conteúdo que poderia ser apresentado tanto na página de ouvidoria quanto em documentos, como perguntas frequentes, cartilhas ou manuais, com o objetivo de explicar os direitos que o manifestante tem ao interagir com os parlamentos. No entanto, poucas casas legislativas disponibilizam material didático sobre a atividade de ouvidoria, e, nesses casos, as publicações privilegiam conteúdos que informam a respeito dos canais de comunicação, dos horários de atendimento e da

atribuição de responder ao cidadão. A ausência de informação sobre os processos e procedimentos para o tratamento da manifestação deixa as ouvidorias menos transparentes. O usuário registra a manifestação sem saber o que esperar. A quem a demanda será encaminhada? Em quanto tempo podem responder? Se ninguém responder, a quem o usuário deverá recorrer? Há como recorrer? Essas perguntas evidenciam que em uma mesma instituição cooperam, para o alcance de objetivos e resultados de ouvidoria, além de instrumentos de comunicação e regulatórios, atores e técnicas nem sempre mencionados publicamente. Quem são os servidores responsáveis pela atuação da ouvidoria ou por garantir resposta aos problemas abordados pelo cidadão nas manifestações? O usuário pode cobrar a responsabilização desses atores caso a demanda não seja respondida como determina o direito de acesso à informação? Nessa visão ampliada das interações que ocorrem no ambiente da ouvidoria, os processos de trabalho desencadeados pelo direito de participar da administração pública devem ser informados ao cidadão. Isso não significa que o manifestante necessita saber de tudo o que acontece na ouvidoria parlamentar, mas deve ter garantido o direito de saber sobre aquela informação que é imprescindível para o exercício de sua capacidade de participar. Ou seja, deve saber como acessar o parlamento, de que forma haverá a interação e quais serão os resultados da sua tentativa de influenciar as decisões do poder legislativo. Essa é a medida de transparência das ouvidorias legislativas adotada nesta tese. No entanto, poderá haver outras que trabalham com indicadores produzidos a partir da observação de outros objetos.

A baixa transparência das ouvidorias das assembleias legislativas em seus respectivos sites institucionais não é justificável por falta de normas legais que indiquem esse caminho ou de estrutura tecnológica suficiente para que esse cenário seja diferente. Ainda não se pode alegar falta de tradição, tendo em vista que as ouvidorias da Câmara e do Senado desempenharam outra performance na avaliação empreendida nesta tese. O que pode faltar é investimento em recursos pessoais ou financeiros para que se viabilizem os instrumentos de comunicação necessários para se garantir mais transparência. Ou, ainda, falta interesse político dos atores que gerenciam as atividades administrativas dos parlamentos estaduais. Resta saber, então: a quem interessa a baixa transparência das ouvidorias das assembleias legislativas? Os parlamentos preferem investir em outros mecanismos institucionais de participação social do que na ouvidoria? Uma maneira de responder a esse questionamento passa por uma investigação que revele o papel dos atores que se relacionam nos parlamentos com a sociedade com a finalidade de se fazer cumprir atribuições que se assemelham àquelas destinadas à ouvidoria. No desempenho do mandato, por exemplo, cada deputado tem a

função de receber demandas dos cidadãos e cobrar para que se cumpra a lei. Poderia se dizer que cada parlamentar é um ouvidor, cada gabinete é uma ouvidoria. De que forma essa concorrência poderia produzir o interesse de se invisibilizar uma unidade institucional de ouvidoria? No mesmo sentido, os resultados alcançados por uma ouvidoria institucional não podem ser vinculados à imagem deste ou daquele parlamentar para efeito de capitalização de votos. Em que medida isso afetaria o interesse do parlamentar em fortalecer o instituto da ouvidoria? A conclusão da tese abre, desse modo, para a possibilidade de novas investigações que possam se aprofundar nas discussões sobre como a transparência das ouvidorias parlamentares afeta os interesses de atores que compõem as casas legislativas.

REFERÊNCIAS

- ABRAJI. **Uso da Lei de Acesso a Informações por Jornalistas: 4º Relatório de Desempenho** Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). 2019. Disponível em: https://abraji-bucket-001.s3.sa-east-1.amazonaws.com/uploads/publication_info/details_file/a80318f3-2729-4686-8c52-287cdf85e36/relatorio_abraji_-_v7.pdf. Acesso em: 29 abr. 2022.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf> Acesso em: 06 jul. 2022.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 165-183, ago. 1994. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 jul. 2022.
- ALCURI Gabriela *et al.* Relatório Macbride: história importância e desafios. **Simulação das nações unidas para secundaristas**, Brasília, v. 12, p. 143-165, 2012.
- ALMADA, Maria Paula. **Avaliação da e transparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. 2017. Tese (Doutorado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.
- AMARAL, Maria Lúcia. O provedor de justiça: garantia constitucional de uma instituição ou garantia de uma função? *In: O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*. Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Composição – Provedoria de Justiça – Divisão de Informática ISBN – 972 – 97623 – 5 – X LISBOA, 2002.
- ANASTASIA, Fátima; CORREA, Izabela; NUNES, Felipe. Caminhos, veredas e atalhos: legislativos estaduais e trajetórias políticas. *In: MENEGUELLO, Rachel (org.). O legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública*. Brasília: Senado Federal, 2012.
- ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **JAIP**, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- _____. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BARBOSA, Antonio José. **O Poder Legislativo no Brasil**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-poder-legislativo-no-brasil>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988: foi bom pra você também? **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 1998.

BEZERRA, Helga Maria. Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 36, p. 46-73, jan./jun. 2010.

BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. Tradução de Francisco Jamil Marques. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 277-294, jul.-dez. 2011.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. 10. ed. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Comunicação Pública: o cidadão, o estado e o governo. *In*: SILVA, Luiz Martins (org.). **Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003.

_____. Conceito de Comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33.

BRASIL. Câmara Federal. **Ouvidoria parlamentar**: o que é? Para que serve? Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 abr. 2022.

_____. **Lei nº 12.537 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. **Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. **Lei nº 13.460/2017 de 26 de Junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução no 93, de 1970. 3. tiragem.** Brasília: Senado Federal, 2019. 2 v. Texto editado em conformidade com a Resolução no 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até outubro de 2019. Conteúdo: v. 1. Regimento Interno – v. 2. Normas Conexas.

_____. Senado Federal. **Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo.** Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidania/documentos/anexos/manual-do-indice-de-transparencia-do-poder-legislativo/view>. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 jul. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. **Instrução normativa conjunta MP/CGU NO 01, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Ouvidoria-Geral da União (OGU). **Manual de Ouvidoria Pública: rumo ao sistema participativo.** Distrito Federal (DF), 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29959/14/manual_de_ouvidoria_publica.pdf. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução no 93, de**

1970. 3. tiragem. Brasília: Senado Federal, 2019. 2 v. Texto editado em conformidade com a Resolução no 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até outubro de 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Padrões Web em Governo Eletrônico: Cartilha de Usabilidade**. Brasília: MP, SLTI, 2010.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286/47723>. Acesso em: 03 jul. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v189.1992.45286>.

CALEFFI, Cibelly Farias; RAUPP, Fabiano Maury. Avaliação da Transparência Fiscal e do Acesso à Informação nos Portais das Assembleias Legislativas Brasileiras. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 26, p. 360-386, maio/ago. 2017.

CALIMAN, Auro Augusto. **Processo legislativo estadual**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.2.2009.tde-02102009-154415. Acesso em: 25 maio 2022.

CAMATTI, Tassiarabaldissera. **A ouvidoria na universidade pública: probabilidades e improbabilidades da comunicação**. 2014. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Curitiba: Appris, 2018.

COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. p. 43-53.

CARPENTIER, Nico. Além da escada da participação: ferramentas analíticas para a análise crítica dos processos midiáticos participativos. **Revista Mídia e Cotidiano**, v. 12, n. 3, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/midiaecotidiano/article/view/27559/16063> Acesso em: 06 jul. 2022.

_____. The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate? **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, 2012. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/fem.2012.142.10/1001>. Acesso em: 06 jul. 2022.

_____. Entre formas minimalistas e maximalistas de participação midiática. **Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comun.**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 269-284, jun. 2011. Disponível em:

http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-58442011000100014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 abr. 2022.

CARPENTIER, Nico; MELO, Ana Duarte; RIBEIRO, Fábio. Resgatar a participação: para uma crítica sobre o lado oculto do conceito. **Comunicação e sociedade**, v. 36, 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cs/1134>. Acesso em: 29 abr. 2022.

CARVALHO, Leonardo Henrique de Cavalcante. **Ouvidoria, transparência e controle social: a experiência da ouvidoria nacional do Conselho Nacional do Ministério Público**. 2017.116f. Dissertação (Mestrado em Direito e Gestão de Conflitos)– Universidade de Fortaleza, 2017.

CARVALHO, José Murilo. **A Construção da Ordem: a elite política imperial e Teatro de Sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/RelumeDumará, 1996.

COELHO, Silvia Regina. **Mídia e Cidadania: um estudo da natureza comunicativa da ouvidoria parlamentar da Câmara dos Deputados**. 2011. 226 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011.

COUTINHO, R. L. Instrumentos de participação cidadã na Câmara dos Deputados. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 13, n. 13, p. 21-42, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v13i13.164>. Acesso em: 06 jul. 2022.

CREMONESE, Dejalma. A participação como pressuposto da democracia. **Desenvolvimento Em Questão**, ano 10, n. 19, p. 78-102, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2012.19.78-102> Acesso em: 06 jul. 2022.

CRETELLA JÚNIOR, José. Princípios informativos do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 93, p. 1-10, ago. 1968. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/31516>. Acesso em: 22 nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v93.1968.31516>.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, Brasília, v. 10, n. 16, jan./jun. 2018. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/55. Acesso em: 06 jul. 2022.

CUSTÓDIO, Leonardo. Entrevista. **Diálogos Midiológicos 23 Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v.34, n.1, p. 269-284, jan./jun. 2011. Disponível em <https://www.scielo.br/j/interc/a/F6TthvZKDhTW47FXFYnGG8b/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 05 mar. 2022.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI, D. Preâmbulos das Constituições do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, 96, p. 243-270, 2001. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdusp/article/view/67503> Acesso em: 06 jul. 2022.

D'ARAUJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954**: democracia, partidos e crise política. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992. 206 p. (Série Fundamentos; 90).

DE WATZLAWICK, Paul; BEAUM, Janet Helmeck; JACKSON, Don D. **Pragmática da comunicação humana**. São Paulo: Cultrix, 1967.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta**: os usos da lei de acesso por jornalistas. 2015. 148 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GERALDES, Elen Cristina *et al.* O direito humano à comunicação e à informação: em busca do tempo perdido. *In*: SOUSA JUNIOR, José Geraldo *et al.* (org.). **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília: FAC-UnB, 2016. p. 20-30.

GHIGGI, Luciana. **Legislação eleitoral e sistema político-partidário de 1945 a 1964**: continuidades e rupturas. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

EISENMANN, Charles. O direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, n. 56, p. 47- 70, abr./jun. 1959.

FARIA, Cristiano Ferri. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 334 p. (Série temas de interesse do Legislativo; n. 18).

FARRANHA, Ana Claudia. **Lei de acesso à informação e internet**. Disciplina: transparência digital, governo e dados abertos. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital, 2018.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2012.

FERNANDES, Angela. **O diálogo nas organizações**: a ouvidoria interna sob a óptica das Relações Públicas. 2009 294 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FERNANDES, Débora. O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade? **Revista da Ordem dos Advogados**, ano 75, v. I/II, p. 425-457, jan./jun. 2015.

FORNAZARO, M. I. Ouvidoria parlamentar. *In*: VISMONA, E. L.; BARREIRO, A.;

ALVIM, E. (org.). **Ouvidoria Brasileira: o cidadão e as instituições**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidoria, 2015.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2002. (Repensando a História).

GOIÁS. **Lei nº 20.489, de 10 de junho de 2019**. Cria Programa de Integridade a ser aplicado nas Empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado de Goiás, e dá outras providências. Disponível em: http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=23591. Acesso em: 25 nov. 2019.

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

_____. A institucionalização no Ombudsman no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 167, p. 1-21, fev. 1987. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45462>. Acesso em: 05 jul. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v167.1987.45462>.

GOMES, Simone Regina Luiz; MARQUES, Rodrigo Moreno; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas brasileiras. **R. Ágora: Pol. públ. Comun. Gov. inf.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 4-25, jan./jun. 2016.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, Brasília, v.21, n.2, maio/ago. 2018.

GONÇALVES, Francisco Eduardo. **A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas**. 2019. 177 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação)– Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

GONZALES, Douglas Camarinha. **Competência legislativa dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16082012-150740/publico/DOUGLAS_CAMARINHA_GONZALES_COMPLETA_CONFERIDA.pdf
GUALAZZI, E. L. Controle administrativo e "Ombudsman". **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 86,p. 144-163, 1991. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67160>. Acesso em: 06 jul. 2022.

GURFIELD, Mitchell. **Estrutura das Classes e Poder Político no Brasil Colonial**. João Pessoa: Ed. UFPB, 1983.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade da Transparência**. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2017.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Ouvidoria é comunicação. **Revista Organicom**, ano 7, n. 12, 1º Semestre de 2010.

_____. Competências Comunicacionais em Ouvidoria. *In*: IASBECK, Luiz Carlos Assis (org.). **Ouvidoria: mídia organizacional**. Porto Alegre: Sulina, 2012. p. 21-55.

INTERVOZES. **Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação**. São Paulo: Intervozes. Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.239p.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua: um projecto filosófico**. Tradução de Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da Ufal, 2012.

LEAL, Victor Nunes. A divisão dos poderes no quadro político da burguesia. **R. Ci. pol.**, Rio de Janeiro, v. 20(n. esp.), p. 127-142, out. 1971.

_____. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LESSA, Alessandra Siqueira; GERALDES, Elen Cristina; DEL BIANCO, Nelia Rodrigues. A baixa visibilidade das ouvidorias parlamentares no noticiário publicado nos sites institucionais das casas legislativas brasileiras. **Revista Eptic.**, v. 21, n. 3, set.-dez. 2019.

_____. **Comunicação pública versus comunicação do governo: estudo de caso sobre o Portal de Notícias do Poder Executivo de Goiás**. 2017. 148 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

LIMA, Silvania de Cassia. **A política de comunicação da UFG: contextos a partir da Assessoria de Comunicação**. 2011 167 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

LUCENA, Ana Paula. **Políticas e estratégias de comunicação: experiências de comunicação pública na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva**. 2017. 255f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933. Um estudo de direito comparado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 188, out./dez. 2010.

LYRA, Rubens Pinto. Paradigmas da ouvidoria pública e proposta de mudança. *In*: CARDOSO, Antonio Semeraro; MENEZES, Ronald do Amaral (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPEA), 2016.p. 103-132.

MACBRIDE, S. *et al.* **Relatório MacBride: um mundo, muitas vozes: comunicação e**

informação na nossa época. Comissão Internacional para o estudo dos problemas da comunicação. Tradução de Eliane Zagury. Rio de Janeiro. Getúlio Vargas, 1983.

MARINI, Ruy Mauro. **Brasil: da Ditadura à Democracia, 1964-1990**. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marini/1991/03/brasil.htm>. Acesso: 29 abr. 2022.

MATOS, Heloíza. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do legislativo. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES – INTERCOM*, 21. **Anais...**1999.

_____. Comunicação pública, esfera pública e capital social. *In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público***. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 47-58.

MARTINS, Cleber Ori. Processos participativos nas assembleias legislativas: organização e características. **Rev. Estudos Legislativos**, Porto Alegre, ano 7, n. 7, p. 125-146, 2013.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATOS, Heloíza. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. **Revista Libero**, São Paulo, v. 2, n. 3-4, p. 32-37, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Isabele Matos. Os ministros da justiça na América portuguesa: ouvidores-gerais e juízes de fora na administração colonial (SÉC. XVIII). **Rev. Hist. (São Paulo)**, São Paulo, n. 171, p. 351-381, dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-83092014000200351&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 nov. 2019. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.2014.89015>.

MENEZES, Ronald do Amaral; NETO, Fernando Cardoso; CARDOSO, Antonio Semeraro. 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: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios***. Brasília: Ipea, 2016. p. 79-102.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 100, p. 83-118, 2017.

MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. *In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público***. São Paulo: Atlas, 2009. p. 34-46.

MORENO, Douglas. As ouvidorias legislativas e o seu papel na reconstrução das atividades típicas do poder legislativo. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, ano 1, n. 1, 2017/2018.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. Ed. revista e modificada pelo autor. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 350p. Tradução de: Science avec conscience.

NASSIF, Gustavo Costa. **Ouvidorias públicas**: instrumento de aprimoramento da democracia. 2007. 244f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

NETO, Fernando Lima; DURÁN, Paulo Renato. Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre estado e sociedade. *In*: MENEZES, Ronald Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro (org.). **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. p. 55-78.

OGAWA, Vitor. **Ouvidoria Pública completa 35 anos no Brasil**. Folha de Londrina, 2021. Disponível em <https://www.folhadelondrina.com.br/ponto-de-vista/ouvidoria-publica-completa-35-anos-no-brasil-3100424e.html>. Acesso em: 27 abr. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 29 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULINO, Fernando Oliveira; PINHEIRO, Elton Bruno; NICOLETTI, Janara. Comunicação e Democracia no Brasil: pandemia, violência contra jornalistas, EBC em perigo e resistências. *In*: VALENTE, Jonas C. (org.). **Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom-Ulepicc-Brasil 2021**: pandemia, liberdade de expressão e polêmicas regulatórias na comunicação eletrônica. [São Cristóvão]: ULEPICC-Brasil, 2021. E-book em formato pdf (191p.).

PEREIRA, André Ricardo. **Por baixo dos panos**: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo. Dados eletrônicos. Vitória: EDUFES, 2014.

PEREIRA, Marcus Abílio. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 421-452.

PIMENTEL, José Manuel Menéres. A pluralidade do ombudsman: vantagens e inconvenientes para a administração pública. *In*: **O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes**. Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Composição – Provedoria de Justiça – Divisão de Informática ISBN – 972 – 97623 – 5 – X LISBOA, 2002.

PLATÃO. **República**. Tradução de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

QUINTÃO, Thales Torres. **Fala que eu te escuto? Ouvidorias parlamentares e o seu**

potencial democratizante: o caso de Minas Gerais. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Rev. Sociol. Polit.**, v.26, n.66, p.125-143, 2018.<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987318266606>.

RONDÔNIA. Assembleia Legislativa. **Regimento interno da Assembleia Legislativa.** Rondônia: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 2020. 78 p.

ROSSO, Gisele. **Processos Comunicativos na Perspectiva da Comunicação Pública: o caso do Ministério Público do Trabalho no Paraná.** 2012. 150 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

RUELA, Raul Mourao. **Ouvidoria na televisão pública: a experiência do programa O Público na TV.** 2013. Dissertação (Mestrado em Comunicação) –Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

SANTOS, Aline Regina *et al.* O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 630-657, out./dez. 2019.

SENA, Kárita Emanuelle. **Comunicação Pública e Redes Digitais: atores, técnicas e políticas.** 2020. Tese (Doutorado em Arquitetura, Artes e Comunicação) –Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Bauru, 2020.

SILVA, Sivaldo Pereira. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado.** 2009. 424f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen; PAULINO, Fernando Oliveira. A participação das assessorias de comunicação do GDF na aplicação da Lei de Acesso à Informação. **Matrizes**, São Paulo, v.10, n. 1, jan./abr. 2016.

TÁCITO, Caio. O princípio de legalidade: ponto e contraponto. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, n. 206, p. 1-8, out./dez. 1996.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. **Revista estudos legislativos**, n. 5, dez. 2011.

TOMIO, Fabrício Ricardo. RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, Nº 41: 193-217 FEV. 2012.

TRABULSI, José Antonio Dabdab. Cidadania, liberdade e participação na Grécia: uma crítica da leitura liberal. **Tempo. Revista do Departamento de História da UFF**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, 1998.

TROMBKA, Ilana. Ouvidoria parlamentar: uma proposta para o Senado Federal. **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 166, p. 151-163, abr./jun. 2005. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/506>. Acesso em: 29 abr. 2022.

VALDÉS, Daisy de Asper; CAIDEN, Gerald E. A instituição do Ombudsman: aspectos da maturidade. **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 145, p. 201-212, jan./mar. 2000.

VIDAL, Delcia Maria. Direito de informar: a participação do cidadão comum. *In*: SOUSA JUNIOR, José Geraldo *et al.* (org.). *Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação*. Brasília: FAC-UnB, 2016.

VISMONA, Edson Luiz. A ouvidoria no Brasil e seus princípios. *In*: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN (org.). **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 9-20.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANIN, Renata Baptista. A (in)vulnerabilidade dos direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 11, jan./jun. 2008.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. *In*: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (org.). **Comunicação pública e política: pesquisa e práticas**. Florianópolis: Insular, 2017. p. 23-58.

WOLTON, Dominique. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995. Tradução resumida do livro: Prof. Dra. Elizabeth Brandão. Disponível em: <https://comunicacaopublicaufes.files.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pierrezemor-traducao.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

SITES CONSULTADOS

Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>
Ouvidoria do Senado. <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria>

Câmara Federal. <https://www.camara.leg.br/>
Ouvidoria da Câmara Federal. <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria>

CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal. www.cl.df.gov.br

ALEAC - Assembleia Legislativa do Acre. <http://www.al.ac.leg.br/>

ALE - Assembleia Legislativa de Alagoas. www.al.al.leg.br

ALAP - Assembleia Legislativa do Amapá. www.al.ap.leg.br

ALEAM - Assembleia Legislativa do Amazonas. www.ale.am.gov.br

ALBA - Assembleia Legislativa da Bahia. www.al.ba.gov.br

ALCE - Assembleia Legislativa do Ceará. www.al.ce.gov.br

ALES - Assembleia Legislativa do Espírito Santo. www.al.es.gov.br

ALEGO - Assembleia Legislativa de Goiás. www.al.go.leg.br

ALEMA - Assembleia Legislativa do Maranhão. www.al.ma.leg.br

ALMT - Assembleia Legislativa do Mato Grosso. www.al.mt.gov.br

ALEMS - Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul. www.al.ms.gov.br

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais. www.almg.gov.br

ALEPA - Assembleia Legislativa do Pará. www.alepa.pa.gov.br

ALPB - Assembleia Legislativa da Paraíba. www.al.pb.leg.br

ALEP - Assembleia Legislativa do Paraná. www.alep.pr.gov.br

ALEPE - Assembleia Legislativa de Pernambuco. www.alepe.pe.gov.br

ALEPI - Assembleia Legislativa do Piauí. www.alepi.pi.gov.br

ALERJ - Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. www.alerj.rj.gov.br

ALRN - Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. www.al.rn.gov.br

ALRS - Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. www.al.rs.gov.br

ALERO - ALRN - Assembleia Legislativa de Rondônia. www.al.ro.leg.br

ALE - RR - Assembleia Legislativa de Roraima. www.al.rr.leg.br

ALESC - Assembleia Legislativa de Santa Catarina. www.alesc.sc.gov.br

ALSE - Assembleia Legislativa de Sergipe. www.al.se.leg.br

ALESP - Assembleia Legislativa de São Paulo. www.al.sp.gov.br

ALETO - Assembleia Legislativa do Tocantins. www.al.to.leg.br