

OUVIDORIA E PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA: a influência da lei 13.460/2017 nas assembleias legislativas estaduais¹

OMBUDSMAN AND CITIZEN PARTICIPATION IN BRAZILIAN DEMOCRACY: the influence of law 13.460/2017 on state legislative assemblies

Alessandra Siqueira Lessa²

Resumo: O artigo faz um breve histórico das ouvidorias públicas no Brasil desde a redemocratização do país até a publicação da lei que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Ao expor percurso guiado por leis que tratam do direito à comunicação e à informação, o trabalho traz elementos que distinguem a ouvidoria brasileira do ombudsman sueco, a ouvidoria pública, da privada, estabelecendo com isso as bases para uma leitura crítica do cenário em que foram instituídos esses canais de comunicação. O texto reflete sobre a importância da ouvidoria pública como canal para a participação do cidadão na democracia, a partir de dois instrumentos criados pela lei 13.460/2017: o relatório de gestão da ouvidoria e o Conselho de Usuários. Consulta aos portais institucionais das assembleias legislativas demonstra a baixíssima reação do legislativo estadual em cumprir a ordem legal e fundar estes instrumentos.

Palavras-Chave: Ouvidoria pública. Assembleias legislativas. Participação.

Abstract: The article gives a brief history of the public ombudsman's offices in Brazil since the country's re-democratization until the publication of the law that regulates the participation, protection and defense of the rights of the users of the public services of the public administration. By exposing a course guided by laws that deal with the right to communication and information, the work brings elements that distinguish the Brazilian ombudsman from the Swedish ombudsman, the public ombudsman, and the private ombudsman, thus establishing the basis for a critical reading of the scenario in which channels of communication. The text reflects on the importance of the public ombudsman's office as a channel for citizen participation in democracy, based on two instruments created by law 13.460 / 2017: the ombudsman's management report and the Users Council. Consultation with institutional portals of legislative assemblies demonstrates the very low reaction of the state legislature to comply with the legal order and found these instruments.

Keywords: Public Ombudsman. Legislative assemblies. Participation.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 7 - Políticas de comunicação do VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VIII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade de Brasília (UnB), de 15 a 17 de maio de 2019.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: ale.lessa17@gmail.com

1. Introdução

A participação efetiva³ do cidadão na gestão pública é fundamental à democracia, mas, apesar da redemocratização do Brasil em 1985, a realidade política do país ofereceu muitos empecilhos para que a sociedade pudesse participar da gestão do Estado. Entre eles destaca-se a ausência de regulamentação legal de mecanismos de participação como a ouvidoria pública. Ainda que a Constituição Federal (CF) tenha previsto em 1988 a obrigatoriedade de se disciplinar “as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” (CF, Art. 37, XXII, 3º) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) tenha fomentado a cultura da transparência pública, somente em 2017 foi publicada lei que trata especificamente da participação social por meio de canais de comunicação entre poder público e sociedade.

A lei 13.460/2017 atribui às ouvidorias públicas o dever de promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário. Além disso, informa no Art. 18 que “a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários”.

Art. 18 - Parágrafo único. Os conselhos de usuários são órgãos consultivos dotados das seguintes atribuições:

I - acompanhar a prestação dos serviços;

II - participar na avaliação dos serviços;

III - propor melhorias na prestação dos serviços;

IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e

V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor. (BRASIL, Lei 13.460, 2017)

Ao fazer referência direta ao instituto da ouvidoria como uma das vias de participação do usuário de serviços públicos, o legislador ordinário reconhece que as ouvidorias são canais de comunicação instituídos dentro dos órgãos públicos a fim de

³ “Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser essa política.” (Dahl, 2016, p.49)

que a sociedade possa se manifestar sobre assuntos de interesse público e até intervir na tomada de decisão administrativa. De forma implícita, a lei atesta, deste modo, que o direito à comunicação é requisito essencial para a participação.

São diretrizes do direito à comunicação a garantia de instrumentos que promovam (1) o intercâmbio de informação, (2) entre emissor e receptor e também entre receptor e emissor, (3) com acesso amplo por todos os indivíduos e grupos sociais, independentemente de classe, gênero ou origem, e (4) resguardadas a capacidade de interação, cooperação e direito de influir (VANNUCHIL, 2018, p. 172).

O caminho aberto à participação do cidadão na administração pública por meio das ouvidorias é conduzido pelo princípio da transparência que, assim como o princípio da publicidade, tem a finalidade de proporcionar um ambiente favorável ao acesso a informações necessárias ao diálogo e à construção de ações cooperativas entre Estado e sociedade. Segundo Gomes (2018, p. 7) “há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo”.

De acordo com a lei, as ouvidorias têm como atribuição receber manifestações dos usuários de serviços públicos e respondê-los no prazo determinado em lei (30 dias, prorrogáveis por igual período). Entre outras coisas, devem fornecer à administração pública relatórios com análises das demandas e sugestões de melhoria que acarretem mudanças que beneficiem o interesse público.

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, LEI 13.460, 2017)

Considerando-se que a participação do cidadão na gestão pública é fundamental à democracia, o artigo fará um breve percurso pela legislação que amplia a influência do cidadão na gestão do Estado. O texto tomará a Constituição Federal de 1988 como ponto de partida e norma demarcadora do direito de acesso à informação, passando pela Lei 12.527/2011 que estabeleceu procedimentos para a concretização desse direito, até chegar à publicação da lei 13.460/2017 que trata especificamente da participação social na administração pública.

Como a lei 13.460/2017 atribui às ouvidorias públicas o dever de promover a participação do usuário na administração pública, o presente trabalho realizou o levantamento das informações sobre a aplicação da lei por meio de consulta aos portais institucionais das assembleias legislativas estaduais. O mapeamento realizado para subsidiar a discussão neste artigo é fundamental para subsidiar posterior análise sobre os efeitos da lei na participação social e na gestão das casas legislativas.

2. Contexto histórico das ouvidorias brasileiras

No Brasil, a atividade de ouvidoria ganha impulso com a redemocratização do país, mas a origem do ofício no mundo remonta à figura de ombudsman (que significa representante do povo) surgida no início do século XIX na Suécia. Segundo Vismona (2001, p. 11), o ombudsman “tinha a função de fiscalizar a aplicação das leis por parte dos funcionários públicos”. Seguindo a experiência sueca, a função de ombudsman assumiu diferentes nomes a depender do país em que foi implantada: em Portugal, provedor, na França, *médiateur*, na Espanha, defensor, e no Brasil, ouvidor.

Mas, quando surge pela primeira vez no Brasil, ainda no período colonial, o ouvidor cumpre finalidade diversa da instituída para o ombudsman europeu. O

primeiro ouvidor-geral brasileiro foi nomeado em meados do século XVI para ser os “ouvidos do rei”⁴.

Do Brasil-Colônia remonta a ideia de Ouvidor Geral que tinha por função aplicar a lei da metrópole, ou seja, exercia não uma representação do cidadão diante do órgão público, mas o inverso, atendia ao titular do poder, reportando o que ocorria na Colônia. (VISMONA, 2001, p. 11)

Com a independência do Brasil, a função de ouvidor foi extinta, e só viria a integrar novamente a administração pública brasileira, dessa vez inspirada no ideal preconizado na Suécia, quando o instituto da ouvidoria foi adotado em 1986 pela Prefeitura de Curitiba. Instituída sob decreto (Decreto nº 215/86-PMC), a ouvidoria municipal de capital do Paraná estabeleceu desde o início pelo menos três requisitos que também são encontrados no ombudsman sueco: a unipessoalidade do ofício, a escolha por meio de eleição, a vinculação ao Parlamento e não ao Executivo. A ouvidoria de Curitiba é implantada num contexto de reabertura democrática em que movimentos políticos se levantam em torno de propostas de instituição do ombudsman no Brasil. Pelo menos outras seis propostas foram encaminhadas por deputados e senadores entre os anos de 1981 e 1986, conforme Tabela 1.

Tabela 1

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	Ombudsman como solução para a corrupção	Senador Luis 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

⁴ Ouvidorias.gov. História das ouvidorias. Disponível em <http://ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em 03/12/2018. Às 15:55.

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, 2011, p. 63-65.

De todas as iniciativas, a que mais se assemelhava ao ombudsman europeu foi a proposta pela Comissão Afonso Arinos (BEZERRA, 2011, p. 63). O texto da proposta⁵ garante ao instituto poderes para apurar “abusos e omissões de qualquer autoridade” e afirma que a criação do Defensor do Povo, cargo privativo de brasileiro nato, deve ser regulada em lei complementar observando princípios como:

- I – o Defensor do Povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato não renovável de cinco anos;
- II – são atribuídos ao Defensor do Povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;
- III – as Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo. (BRASIL, 1986, Art. 56)

O Defensor do Povo, no entanto, não foi instituído, e suas atribuições foram repassadas ao Ministério Público (MP) que, segundo atesta Bezerra (2011, p. 66), “conseguiu influenciar os trabalhos da Constituinte através de um coeso lobby”. As funções que o projeto enviado à Comissão Afonso Arinos havia previsto ao Defensor foram resumidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988 em que se definem as atribuições do MP.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

⁵ BRASIL, 1986.

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (BRASIL, 1988)

No entanto, 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 outras administrações municipais e estaduais, além da prefeitura de Curitiba, encontraram respaldo legal para a fundação de ouvidorias. Mas os institutos não carregam em si características essenciais do ombudsman sueco, como a independência e a instituição por ordem constitucional. As ouvidorias públicas brasileiras funcionam mais como órgãos de controle interno e os ouvidores são dependentes daqueles que os nomeiam (BEZERRA, 2011, p. 70 - 71), o que impediria uma atuação mais isenta em benefício da sociedade. Diante de um conflito, como o ouvidor poderia atuar contra os interesses da autoridade que o nomeou? Apesar da incoerência, a ouvidoria pública foi estabelecida no Brasil e segue uma estruturação ordenada por legislações que tratam do controle social da administração pública.

Paralelamente, com a redemocratização do país, a garantia de direitos ao cidadão e a ampliação da participação por meio do voto, as empresas privadas também apostaram na criação de mecanismos de comunicação com seus públicos de interesse. “Com isto, buscavam prevenir conflitos, que, com o código de defesa do consumidor, passariam a ser mais onerosos para fornecedores de produtos e serviços” (VISMONA, 2001, p. 11).

Mas, apesar de serem impulsionados por finalidades diversas (uma buscando melhorar o relacionamento com o cliente, e a outra ampliar a participação do cidadão na gestão pública), tanto o setor público, quanto o ramo privado, ao instituírem ouvidorias enfrentam problemas semelhantes: a falta de independência para atuar e a necessidade de romper com a cultura do segredo⁶ que permeia o funcionamento da máquina pública e da administração empresarial. Enquanto os grupos políticos, uma vez empossados em cargos de Estado, se valem do segredo oficial para manutenção do poder, a empresa privada resguarda para si o segredo comercial que a perpetua em concorrência com outras organizações de mercado.

⁶ BOBBIO, 2015, p. 65.

Diante desse cenário, a intervenção da lei é fundamental para a salvaguarda do interesse público. E em resposta à cultura do sigilo, a Constituição Federal garante o acesso à informação e à comunicação com órgãos públicos, e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) regulamenta o direito de reclamar sobre a venda ou o consumo de um bem que se tenha adquirido. Portanto, com a vigência de uma legislação mais social, não só o Estado, também “a empresa abandona a postura de olhar permanentemente para o próprio umbigo e se volta para o mercado” (GIANGRANDE, 2001, p. 33) para o ouvir.

2.1 Ouvidorias públicas e privadas: aproximações e divergências

Tanto a ouvidoria instalada em órgãos do poder público, quanto aquelas criadas por empresas privadas emergem no Brasil como consequência da redemocratização do país e das conquistas sociais demarcadas por leis promulgadas após a ditadura militar. Em ambos os casos as ouvidorias são instituídas com o objetivo de acolher as sugestões, reclamações e denúncias de pessoas que se relacionam seja com órgãos prestadores de serviços públicos, seja com empresas fornecedoras de produtos e serviços no mercado. No entanto, apesar dessa aproximação inicial, há diferenças marcantes que definem características elementares entre as duas ouvidorias.

A primeira delas diz respeito à natureza da informação produzida no setor público e no ramo privado. Toda informação custodiada por órgão do Estado e não classificada como sigilosa é pública⁷. 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, pelo

⁷Lei de Acesso à Informação. 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. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

contrário e, apesar de, algumas vezes, se aproximar de interesses que sejam comuns a 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 a manifestação do usuário de serviços públicos – ressalvada a informação que esteja protegida por sigilo. Se privada, só 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 relacionamento com o cliente de produtos e serviços a fim de mediar conflitos, melhorar a imagem da empresa e tornar o negócio rentável; as ouvidorias públicas têm a missão de participar do esforço para ampliação da transparência pública e de servir como forma de participação do cidadão na gestão pública.

Chegando ao campo das aplicações contemporâneas, uma instituição transparente não é, tecnicamente, simplesmente uma em que tudo está escancarado, acessível, disponível. Transparente, como o contrário de opaco, significa que uma instituição desta natureza é aquela em que não se veda o olhar, não há acessos blindados ou governos invisíveis, arcanos e mistérios, razões que não podem ser compartilhadas (as velhas Razões de Estado). Na história da teoria política, contudo, parece-nos que o conceito de transparência, embora muito valorizado em nossos dias, foi precedido, em tempo e valor, pela noção de “publicidade” (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018, p.1).

O órgão público, por meio da ouvidoria, é obrigado, por regra, a ser transparente, a oferecer caminhos para a participação do cidadão na gestão pública e a prestar contas à sociedade. Já a ouvidoria privada, só excepcionalmente, é chamada a cumprir essa tarefa.

Outra importante distinção entre ouvidorias públicas e privadas foi demarcada recentemente com a lei que trata da participação do usuário de serviços públicos. O usuário de serviços públicos tem o direito de participar ativamente da gestão pública através de um Conselho de Usuários, reclamando, sugerindo, 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.

3. Do arcabouço legal que orienta a ouvidoria pública

O interesse público é o princípio condutor da construção de uma legislação que institui a ouvidoria pública como meio de participação social no Brasil. E a Constituição Federal de 1988 é o ponto de partida para a compreensão de como o direito à informação⁸ e à comunicação – bases doutrinárias que oferecem argumento à fundação de mecanismos de diálogo entre o poder público e o cidadão - ganham corpo no Estado Democrático brasileiro.

A norma constituinte fixa entre as garantias sociais a obrigação de o poder público permitir a qualquer pessoa o acesso à informação. No entanto, apesar de expresso na Carta Magna, o direito dependia de regulamentação em lei que só ocorreu tardiamente, ficando ao arbítrio dos órgãos públicos decidir, por exemplo, em qual prazo e quais informações poderiam ser repassadas ao conhecimento público.

O vácuo legal durou até 2011, quando foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (LAI) que regulamentou o direito à informação, delimitando conceitos, formas e prazos em que a informação deve ser concedida. Apesar do avanço inequívoco, a LAI diz respeito apenas ao direito à informação, como e em que prazo o cidadão terá acesso à informação que deseja, seja para satisfazer interesse pessoal ou coletivo.

Nesse sentido, implementar regimes de direito à informação contribui sob muitas perspectivas para o fortalecimento da democracia, possibilitando transparência, participação e, acima de tudo, criando elementos de uma cultura de acompanhamento das ações do Estado. Isto pode viabilizar melhores escolhas e decisões em torno de políticas públicas e manter acesa a ideia de cidadania ativa, presente em Tocqueville (1984) e que na literatura sobre o tema aponta uma persistente atuação do cidadão no sentido de limitar os excessos e abusos do poder governamental. (Farranha, 2018, p. 4)

⁸ O direito à informação está formalmente delineado no artigo 5º da CF/88 que textualmente diz: “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”.

Apesar de fazer referência à participação social⁹, a LAI não detalha as formas em que ela poderá ocorrer. A contribuição mais importante da lei de acesso à informação está em subsidiar ações de transparência pública com a finalidade de prestar a informação e, para tanto, orienta os órgãos públicos a criarem os serviços de informações ao cidadão (SICs). São estruturas formadas para garantir que a informação seja entregue ao demandante, mas a informação repassada pode ou não gerar a participação social, já que as formas de participar não foram impostas com detalhamento necessário para terem aplicação na prática.

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;
- e
- II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. (BRASIL, LAI, 2011)

A participação foi prevista de forma mais esmiuçada recentemente na lei 13.460/2017 que abrange toda a administração pública (órgãos de todos os poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios) e prevê o instituto da ouvidoria como meio para que o cidadão possa sugerir, reclamar e denunciar práticas que prejudiquem o interesse da sociedade. A referida lei estabelece ainda a necessidade de criação de conselhos de usuários que, juntamente com as ouvidorias públicas, atuarão na proteção, defesa e fiscalização dos serviços públicos. Desta forma, além do direito à informação garantido pela LAI, com a nova lei, a sociedade pode se valer também de norma que garante o direito à comunicação, num diálogo que, por meio dos conselhos, pode ser constante e que tem potencial para influenciar as decisões tomadas por administradores públicos.

⁹ BRASIL, LAI, 2011. Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: (...) II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Tabela 2

Comparativo de aplicação da LAI e da lei de participação dos usuários de serviços públicos

Lei	12.527/2011	13.460/2017
Canal	SIC	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.

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

Em consonância com a lei de acesso à informação, a 13.460/2017 estabelece a transparência entre os princípios orientadores da prestação de serviços públicos e atendimento ao usuário¹⁰. E, ao seguir este princípio, progride no sentido de conferir materialidade à participação, tratando especialmente de definir as atribuições e objetivos da ouvidoria pública e de delimitar espaços de participação da sociedade dentro da administração pública.

Em relação às atribuições da ouvidoria, a lei define claramente que a unidade deve exercer um papel que vai além de tratar as manifestações¹¹ recebidas dos cidadãos, determinando uma postura mais proativa em relação às melhorias que devem ser realizadas no poder público. Isso significa dizer que, a partir desta lei, a ouvidoria deve assumir uma postura propositiva em relação ao que ocorre no órgão, levando em consideração a participação do cidadão que poderá reclamar ou sugerir mudanças na condução do Estado.

¹⁰ Art. 2º. I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público (BRASIL, Lei 13.460/2017).

¹¹ Art.2. V - manifestações - 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.

Entre os objetivos da atividade de ouvidoria elencados na lei estão além da produção de respostas aos manifestantes, a elaboração de um relatório de gestão que deverá consolidar informações para o apontamento de falhas e sugestão de melhorias.

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, Lei 13.460, 2017)

A atividade de ouvidoria amplia com a nova lei seu poder de influência na gestão pública, mas para que a participação do cidadão seja viável é necessário estrutura física compatível para acolher a ação social dentro dos órgãos e o recrutamento de pessoal qualificado para exercer as funções. A respeito da necessidade de estruturação das unidades de ouvidoria, a lei delega a responsabilidade aos entes federativos: “Art. 17 Atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias” (BRASIL, Lei 13.460, 2017). Diante disso, importa saber se a administração pública está preparada para o cumprimento da lei.

3. 1 Condições para a aplicação da lei 13.460

A última edição do mapeamento Coleta OGU, produzida em 2014 pela Ouvidoria Geral da União (OGU) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), traça um panorama da situação em que se encontravam há quatro anos as ouvidorias vinculadas a órgãos do poder executivo federal. O documento pretendia conhecer a atuação das ouvidorias públicas “e reunir subsídios para a

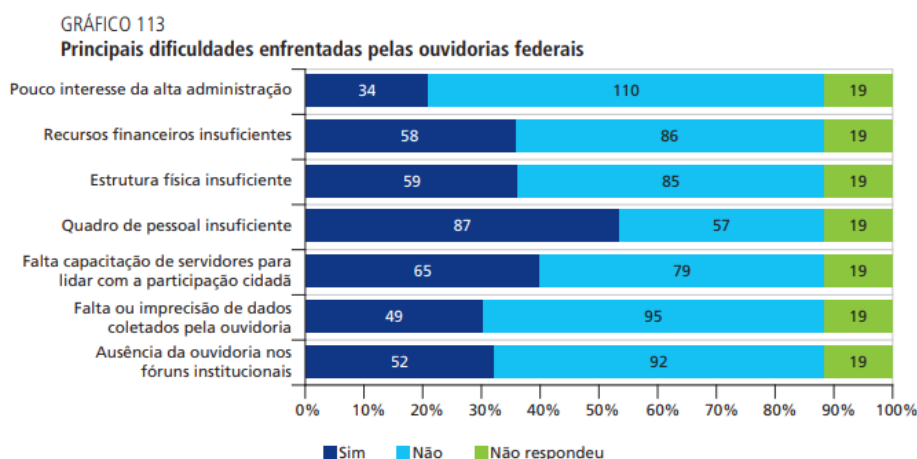
constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas e para a formulação de políticas para o segmento” (MENEZES, 2015a).

O universo da pesquisa abrangeu todas as ouvidorias públicas que, na época, integravam a base de dados da OGU. A participação efetiva no Coleta OGU 2014, por sua vez, definiu a amostra da pesquisa: 174 ouvidorias de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, nos níveis federal, estadual e distrital, abrangidas todas as regiões do país (MENEZES, 2016, p. 9)

Entre os dados levantados durante a pesquisa destacamos para efeito deste artigo o que revela quantas ouvidorias federais divulgavam na web os relatórios de gestão e disponibilizavam a Carta de Serviços aos Usuários¹²: apenas 40%. Anteriormente prevista em decreto que abrangia somente os órgãos da administração pública federal, a Carta de Serviços¹³ foi incorporada ao texto da Lei 13.460/2017 para cumprimento de todos os órgãos públicos. Os participantes da pesquisa realizada pela OGU relataram as principais dificuldades para o cumprimento das previsões do decreto.

Figura 1

Gráfico com as principais dificuldades relatadas na atividade de ouvidorias federais



¹² A Carta de Serviços ao Cidadão, instituída pelo Decreto no 6.932, de 11 de agosto de 2009, tem por objetivo informar os cidadãos sobre os serviços prestados, as formas de acesso a esses serviços e respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Fonte: Projeto Coleta OGU 2014¹⁴.

A Coleta OGU – apesar de refletir sobre dados de 2014 – adverte a administração pública ainda hoje sobre a necessidade de se estruturar as ouvidorias públicas para que se amplie na prática a participação social. Além disso, é necessário aumentar a influência dos relatórios de gestão nas decisões dos órgãos públicos.

Assim, questões relacionadas ao fortalecimento da autonomia, à melhoria da estrutura, ao aperfeiçoamento da gestão, à influência dos processos decisórios organizacionais, à comunicação com seus públicos-alvo e a uma ação mais proativa rumo ao incremento da participação social devem estar na ordem do dia desses institutos (MENEZES, 2016, p. 226)

Garantir autonomia e apoio dos dirigentes às atividades de ouvidoria e do Conselho de usuários tem muita relevância agora no contexto da lei 13.460/2017. Isso porque a norma não impõe sanções aos administradores que a descumprirem. Entre os desafios também está a necessidade de investimento dos órgãos públicos em estruturas qualificadas e pessoal capacitado para atuar nas ouvidorias. E como a nova lei abrange além do âmbito federal, os órgãos vinculados também às esferas estaduais, distrital e municipais - sobre as quais não se tem um estudo que informe sobre os gargalos desta área, o relatório da OGU indica que ainda há um longo caminho até que as estruturas do Estado estejam aptas a acolher a participação social.

4. Das ouvidorias instaladas no Parlamento brasileiro

As ouvidorias surgem no parlamento brasileiro sob a justificativa da necessidade de se ampliarem os mecanismos de participação da sociedade¹⁵ na condução das casas legislativas. A primeira assembleia legislativa a implantar o

¹⁴ Projeto Coleta OGU 2014. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/160114_projeto_coleta_ogu_2014.pdf. Acesso em 05/12/2018. Às 15:35.

¹⁵ Ouvidoria parlamentar, o que é? Para que serve? Cartilha de orientação para a criação de Ouvidorias Legislativas Municipais. Centro de Documentação e Informação Edições Câmara Brasília | 2010, p. 12.

instituto foi a do Espírito Santo, em 2001¹⁶, e, de acordo com mapeamento da presença de ouvidorias nos sites institucionais dos legislativos estaduais, ainda hoje há seis casas parlamentares que não contam com uma ouvidoria e oferecem contato de comunicação por meio de outras formas de atendimento (Tabela 3). No plano ideal as ouvidorias parlamentares, para além de meros canais de comunicação, deveriam propiciar a participação dos cidadãos na elaboração de leis e na melhor gestão das casas legislativas.

De forma geral, percebe-se que a ouvidoria parlamentar pode atuar em três dimensões distintas: como um lócus de informação, em que os cidadãos podem requerer dados a respeito da administração legislativa, especialmente impulsionados pela Lei de Acesso à Informação (LAI); como um espaço de comunicação, que envolve o princípio de incidência direta da participação política e da reciprocidade dos fluxos de interação entre sociedade e Estado; e como mecanismo de controle difuso, no sentido de prestação de contas, desenvolvido tanto pelo controle interno e horizontal, quanto externo e social. (QUINTÃO, 2014, p.105)

No entanto, a forma como são instituídas as ouvidorias das casas legislativas – sem independência funcional e com subordinação direta à Mesa Diretora - afasta os institutos de seu potencial democratizante. Pesquisa realizada em 2014 revela que há três formas de composição do cargo de ouvidor nas assembleias legislativas brasileira (QUINTÃO, p. 120): ouvidor-deputado, em que o titular da ouvidoria é um deputado; ouvidor-servidor, que pode ser ocupante de cargo efetivo ou em comissão; e ouvidor-sociedade, escolhido entre representantes de entidades da sociedade civil organizada. Independentemente do perfil do ouvidor, a ouvidoria parlamentar está subordinada à Mesa Diretora da assembleia e trata de assuntos referentes à atuação do poder legislativo estadual.

Tendo em vista essas três características, provimento do cargo de ouvidor, falta de independência e natureza do assunto, o ouvidor parlamentar brasileiro não pode ser confundido com o ombudsman parlamentar sueco. Neste modelo, o titular é escolhido dentre membros da sociedade para uma atuação dentro do parlamento, mas que se dirige a demandas que dizem respeito também ao poder executivo ou ao

¹⁶ QUINTÃO, 2014, p. 108.

judiciário de forma independente. No caso brasileiro, o ouvidor parlamentar tem atuação restrita à esfera do legislativo estadual e é subordinado diretamente ao órgão colegiado que comanda a assembleia.

O desenho institucional da ouvidoria parlamentar brasileira reduz a capacidade de atuação do instituto a mero canal de comunicação entre a casa legislativa e a sociedade. Ora atende questões pontuais oferecendo resposta de forma individual, ora encaminha denúncias a outras esferas que detém competência institucional para apuração de ocorrências (QUINTÃO, 2014, p.127).

Diante desse cenário, a lei 13.460/2017 pode desempenhar uma fonte de mudança no desenho institucional das ouvidorias das assembleias legislativas. Ao impor a criação de um Conselho de Usuários e a publicação dos relatórios de gestão das ouvidorias nos portais das referidas casas, a lei cria instrumentos que podem contribuir para ampliar a participação social. Resta saber como as atuais estruturas de ouvidoria parlamentar vão reagir à nova legislação.

4.1 A influência da lei 13.460/2017 nas ouvidorias parlamentares

Após quase dois anos da publicação da lei que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, as assembleias legislativas estaduais ainda não publicam os relatórios de gestão das ouvidorias nos sites institucionais, nem formaram os conselhos de usuários. O mapeamento realizado para este artigo por meio de consulta aos portais das casas legislativas na internet revela que somente uma assembleia, a do estado da Paraíba, mantém um Conselho com características semelhantes às previstas pela Lei 13.460/2017.

Além da Mesa Diretora, compõem o Conselho Consultivo da Ouvidoria Pública da Assembleia da Paraíba representantes de 13 instituições como as seccionais estaduais da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT). O conselho tem como 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.

- O Ouvidor Público e o Ouvidor Adjunto deverão ser escolhidos entre pessoas de reputação ilibada, possuir mais de 35 anos, formação em nível superior, experiência administrativa e reconhecido senso de justiça;
- Os candidatos aos cargos de Ouvidor Público e Ouvidor Adjunto submetem seus currículos ao Conselho Consultivo;
- O Conselho Consultivo organiza uma lista com três nomes e a encaminha ao Plenário da Assembleia Legislativa;
- O Plenário da Assembleia Legislativa elege, dentre os nomes da lista, o Ouvidor Público e o Ouvidor Adjunto.¹⁷

A Assembleia de Sergipe foi a única a publicar o relatório de gestão da atividade de ouvidoria¹⁸ referente ao ano de 2018. O relatório cumpre a obrigação legal de informar o número de manifestações recebidas no ano anterior e a classificação de motivos das manifestações, no entanto, não aponta as falhas, nem sugere melhorias na prestação de serviços públicos, como determina a lei.

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. (BRASIL, Lei 13.460/2017)

No levantamento, o instituto da ouvidoria aparece como canal de comunicação em 21 assembleias legislativas. Outras seis oferecem meio de comunicação a partir de formulários de contato ou links “fale conosco” onde são informados contatos telefônicos e endereços eletrônicos.

Tabela 3

Aplicação da lei 13.460/2017 nas assembleias legislativas estaduais

Nº	UF	Canal	Relatório de Gestão	Conselho de Usuários
1	Amazonas	Ouvidoria	Não	Não
2	Ceará	Ouvidoria	Não	Não
3	Espírito Santo	Ouvidoria	Não	Não

¹⁷ Ouvidoria da ALPB. Disponível em <http://www.al.pb.leg.br/ouvidoria-da-alpb>. Acesso em 15/03/2019, às 17h.

¹⁸ Relatório de gestão da ouvidoria da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Disponível em <https://al.se.leg.br/ouvidoria/>. Acesso em 01/04/2019.

4	Minas Gerais	Ouvidoria	Não	Não
5	Maranhão	Ouvidoria	Não	Não
6	Mato Grosso	Ouvidoria	Não	Não
7	Mato Grosso do Sul	Ouvidoria	Não	Não
8	Pará	Ouvidoria	Não	Não
9	Paraíba	Ouvidoria	Não	Sim
10	Paraná	Ouvidoria	Não	Não
11	Pernambuco	Ouvidoria	Não	Não
12	Piauí	Ouvidoria	Não	Não
13	Rio Grande do Norte	Ouvidoria	Não	Não
14	Rio Grande do Sul	Ouvidoria	Não	Não
15	Roraima	*		
16	Santa Catarina	Ouvidoria	Não	Não
17	Sergipe	Ouvidoria	Sim	Não
18	Tocantins	Ouvidoria	Não	Não
19	Distrito Federal	Ouvidoria	Não	Não
20	São Paulo	Ouvidoria	Não	Não
21	Acre	SIC/Ouvidoria	Não	Não
22	Alagoas	Formulário de contato	Não	Não
23	Amapá	Fale conosco	Não	Não
24	Bahia	Fale conosco	Não	Não
25	Goiás	Fale conosco	Não	Não
26	Rio de Janeiro	Alô - Alerj	Não	Não
27	Rondônia	Formulário de contato	Não	Não
Total			1	1

Fonte: Elaboração própria a partir da observação dos sites institucionais das casas parlamentares estaduais brasileiras. * O site da Assembleia Legislativa de Roraima estava indisponível no momento da consulta realizada em 02/04/2019.

5. Breves considerações

Após restabelecer um governo democrático na década de 80, o Brasil vem vagarosamente criando mecanismos de participação social na gestão pública.

Primeiro a CF em 1988 estabelece o direito de acesso à informação, depois a LAI regulamenta em 2011 como isso se dará, e, somente em 2017, uma nova lei fornece de maneira mais pragmática instrumentos para que o cidadão possa participar da gestão pública.

Mas, embora a lei de participação constitua um avanço para a democracia do país, ela não prevê punição em caso de descumprimento. Além disso, os instrumentos que cria são dependentes da estrutura do poder público que carece de investimentos para receber as contribuições advindas da ação social. Conforme informa o relatório Coleta OGU, é necessário também garantir autonomia, apoio da alta direção dos órgãos públicos às ouvidorias e investimento em capacitação dos servidores que deverão conduzir esse processo.

No âmbito do poder legislativo estadual, a leitura dos sites institucionais das assembleias revela o quão distante as ouvidorias parlamentares estão do cumprimento da lei no que diz respeito à publicização de relatórios de gestão e à instituição dos Conselhos de Usuários. Esse cenário carece de pesquisas mais aprofundadas que revelem como as assembleias têm trabalhado para garantir a participação dos usuários de serviços públicos na gestão das referidas casas, quais são os principais desafios dos ouvidores e quanto o poder legislativo tem investido nessas ações. Abrem-se com isto novas oportunidades para estudos acadêmicos que precisam avançar para além da análise das informações ofertadas por meio dos portais da transparência pública, e devem investigar in loco os processos que conduzem as ouvidorias a ampliar ou não a participação da sociedade na administração pública.

Referências

BEZERRA, Helga. **Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira**. Direito, Estado e Sociedade n.36 p. 46 a 73 jan/jun 2010.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Organização Marco Revelli; Tradução Marco Aurélio Nogueira. 1 ed. São Paulo, Editora Unesp, 2015.

BRASIL. **Anteprojeto constitucional**. Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, (Suplemento especial ao nº 185), 26 set. 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

BRASIL. **LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm

FARRANHA, Ana Claudia. **LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E INTERNET**. 2018. Aula disponibilizada na disciplina Transparência digital, governo e dados abertos pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD).

GIANGRANDE, Vera. **O ombudsman na iniciativa privada e o exercício da ética**. IN A Ouvidoria no Brasil. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001. Vários autores.

GOMES, Wilson. **Transparência pública e teoria democrática I**. 2018. Aula disponibilizada na disciplina Transparência digital, governo e dados abertos pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD).

GOMES, Wilson. AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. ALMADA, Maria Paula. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. IN Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação | E-compós, Brasília, v.21, n.2, maio/ago. 2018. www.e-compos.org.br | E-ISSN 1808-2599 |

VANNUCHIL, Camilo. **O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil**. In Galaxia (São Paulo, online), ISSN 1982-2553, n. 38, mai-ago., 2018, p. 167-180. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-2554232145>

VISMONA, Edson Luiz. **A ouvidoria no Brasil e seus princípios**. IN A Ouvidoria no Brasil. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001. Vários autores.

MENEZES, Ronald do Amaral. **PROJETO COLETA OGU 2014: UM RETRATO DAS OUVIDORIAS FEDERAIS BRASILEIRAS**. IN Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios / organizadores: Ronald do Amaral Menezes, Antonio Semeraro Rito Cardoso. – Brasília: Ipea, 2016.

MENEZES, R. (Red.). et al. Projeto Coleta OGU 2014. **Relatório de Pesquisa IPEA-CGU**. Brasília: Ipea, 2016.