

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

ANDRÉ JAVIER FERREIRA PAYAR

OUVIDORIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS:

Uma análise da tipologia das manifestações

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2020

ANDRÉ JAVIER FERREIRA PAYAR

OUVIDORIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS:

Uma análise da tipologia das manifestações

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Tonon.

CURITIBA

2020

TERMO DE APROVAÇÃO



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Gestão Pública Municipal



Ouvidorias legislativas municipais: uma análise da tipologia das manifestações

por

ANDRE JAVIER FERREIRA PAYAR

Esta monografia foi apresentada às 14:00 do 7 de outubro de 2020 como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal** – Polo de São José dos Campos - SP, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**

Giovanna Pezarico

leonardo tonon

CAMILA LOPES FERREIRA

a autenticidade deste documento pode ser verificada através da URL:
<http://certificados.utfpr.edu.br/validar/F4612EDA>

A Fernando Payar González
À Maria Antonieta Ferreira Payar (in memoriam)
À Tati e às crianças

AGRADECIMENTOS

É sabido que um trabalho acadêmico é um ofício em que a solidão parece fazer parte do instrumental necessário. Afinal, são horas dedicadas à pesquisa e à escrita de um material que, ao final, possa oferecer algo a ser criticado. Contudo, é um trabalho que não se realizaria sem a colaboração de pessoas que também dedicaram algumas horas a vê-lo acabado. A elas dirijo estes agradecimentos, em reconhecimento ao tempo que privaram de sua companhia aqueles que lhe querem bem.

Agradeço ao Prof. Dr. Leonardo Tonon, Professor do Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), e orientador desta pesquisa. Desde a elaboração do projeto inicial e durante todo o desenvolvimento do trabalho, o Prof. Tonon esteve presente e sua experiência realmente conduziu o pesquisador ao melhor caminho a seguir. Os resultados ora apresentados revelam sobretudo este aprendizado, cujo sentido, que se confunde com a própria finalidade do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal oferecida pela UTFPR, foi o de proporcionar meios adequados ao aprimoramento do autor enquanto servidor público da Câmara Municipal de São José dos Campos, para que seja possível a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Os desvios e equívocos que não puderam ser evitados, claro, são de inteira responsabilidade do autor.

Agradeço à Prof^a. Giovanna Pezarico e à Prof^a. Camila Lopes Ferreira, docentes da UTFPR que, juntamente com o Prof. Tonon, compuseram a banca examinadora deste trabalho. As arguições apresentadas, fundamentadas na vasta experiência acadêmica de cada uma delas e, como não poderia deixar de ser, numa leitura de qualidade do material que lhes foi entregue, deram oportunidade, ainda que por poucos minutos, a uma interlocução profundamente reflexiva sobre as análises e os resultados apresentados. Todas as alterações sugeridas foram consideradas e certamente contribuíram para que este trabalho pudesse chegar com menos equívocos às mãos dos interessados no tema das ouvidorias públicas.

Agradeço ao Fernando Payar González, meu pai, que continua fazendo questão de prestar seu apoio incondicional a todos os filhos, netos e familiares. Como não poderia deixar de ser, este trabalho também carrega o seu carinho. A minha mãe, Maria Antonieta Ferreira

Payar, agradeço o aprendizado que obtive pelos exemplos que nos deixou ao longo de sua vida. Sua dedicação à qualidade da educação pública motivou a redação de cada linha desta monografia.

Agradeço imensamente à Tati, por permitir que trilhássemos juntos este caminho. A vida não seria nem a metade sem você. Reconheço todo o esforço de sua parte para me desincumbir de algumas tarefas cotidianas e assim poder me dedicar a esta pesquisa. Reconheço também os aborrecimentos nos dias em que não nos fazíamos companhia. Às crianças, Clara e Diogo, agradeço por, talvez sem perceberem, trazerem sempre a alegria para nossas vidas, e por ditarem a hora de parar.

RESUMO

PAYAR, André Javier Ferreira. **Ouvidorias legislativas municipais: uma análise da tipologia das manifestações.** 2020. 123 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2020.

As ouvidorias públicas, enquanto canais para a comunicação com o Estado, são mecanismos que promovem o controle social sobre os atos da administração e do governo. Ao mesmo tempo em que funcionam como ferramentas de gestão voltadas ao aprimoramento dos serviços públicos prestados à sociedade, são também instrumentos para a realização da democracia participativa, modelo ou ideal adotado pela Constituição Federal de 1988. O objetivo desta pesquisa é a identificação das tipologias das manifestações adotadas pelas ouvidorias legislativas das câmaras municipais dos 48 (quarenta e oito) municípios brasileiros com população superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, especialmente a partir das informações registradas nos Relatórios de Atividades publicados. A análise foi conduzida pela delimitação e definição de uma tipologia típica, assim considerada aquela prevista na legislação tomada como referência e composta pelos seguintes tipos: elogios, denúncias, reclamação, solicitação de providências, sugestões. Ao final, apurou-se que cerca de 25% das ouvidorias selecionadas disponibilizaram relatórios para análise, e que, apesar de concentrarem suas atividades em torno de uma tipologia típica, acabam por adotar tipos vagos ou cuja denominação revela certa confusão entre a natureza e o objeto das manifestações. A adoção de uma tipologia pré-definida e padronizada tende a garantir o adequado tratamento das manifestações recebidas, ao mesmo tempo que revelaria a compreensão que se faz das demandas da sociedade, e traduziria uma tentativa de adequação dessas mesmas demandas à realidade dos órgãos legislativos nos quais estão inseridas.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Ouvidorias Públicas. Ouvidorias Legislativas. Tipologia das Manifestações.

ABSTRACT

PAYAR, André Javier Ferreira. **Municipal legislative ombudsmen**: an analysis of the typology of manifestations. 2020. 123 f. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) – Post Graduate Program in Technology, Federal Center for Technological Education of Paraná. Curitiba, 2020.

Public ombudsmen, as channels for communication with the State, are mechanisms that promote social control over the actions of administration and government. At the same time that they function as management tools aimed at improving public services, they are also instruments for the realization of participatory democracy, model or ideal adopted by the Federal Constitution of 1988. The objective of this research is to identify the typologies of manifestations adopted by the legislative ombudsmen of the 48 (forty-eight) Brazilian municipalities with a population of over 500,000 (five hundred thousand) inhabitants, especially based on the published Activity Reports. The analysis was conducted by defining a typical typology, based on the legislation taken as a reference: compliments, reports, complaints, request for measures, suggestions. As a conclusion, it was found that about 25% of the selected ombudsmen offices provided reports for analysis, and that, despite concentrating their activities around a typical typology, they adopt vague types or that reveals confusion about nature and object of the manifestations. The adoption of a pre-defined and standardized typology tends to guarantee the adequate treatment of the manifestations received, at the same time that it would reveal the understanding that is made of the demands of society, and would translate an attempt to adapt these same demands to the reality of legislative bodies in the which are inserted.

Key words: Participatory Democracy. Public Ombudsmen. Legislative Ombudsmen. Typology of Manifestations.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativas da População Residente nos Municípios com População Superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes – Data de Referência 1º jul. 2019 58

Tabela 2 – Tipos mencionados pelos Relatórios de Atividades das ouvidorias legislativas de câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, levantadas a partir de consultas entre os dias 7 a 20 de jul. 2020 91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Câmaras Municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, que informaram a existência de ouvidorias legislativas nos portais eletrônicos, entre os dias 7 a 20 de jul. 2020	61
Quadro 2 – Localização dos links de acesso às páginas reservadas às ouvidorias legislativas, inseridos nas páginas iniciais dos portais eletrônicos das Câmaras Municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, conforme informações levantadas entre os dias 7 a 20 de jul. 2020	69
Quadro 3 – Dispersão espacial da localização dos links de acesso às páginas das ouvidorias legislativas, referente às 39 (trinta e nove) câmaras municipais que as informaram nos seus respectivos portais eletrônicos, consultados entre os dias 7 e 20 e julho de 2020.....	71
Quadro 4 – Localização das informações referentes à tipologia das manifestações adotada pelas ouvidorias legislativas de cada uma das câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, levantadas a partir de consultas aos respectivos portais eletrônicos e relatórios de atividades, entre os dias 7 a 20 de jul. 2020	75
Quadro 5– Tipologia das manifestações adotada pelas ouvidorias legislativas de cada uma das câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, levantadas a partir de consultas aos respectivos portais eletrônicos e relatórios de atividades, entre os dias 7 a 20 de jul. 2020	77

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	16
3 GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E CONTROLE SOCIAL SOBRE A GESTÃO PÚBLICA	25
3.1 Controle social sobre a gestão pública.....	26
4 OUVIDORIAS PÚBLICAS	35
4.1 Modelos historicamente constituídos	42
4.2 A Questão da autonomia.....	47
4.3 Ouvidorias Legislativas	50
5 METODOLOGIA.....	54
6 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE ATIVIDADES DAS OUVIDORIAS LEGISLATIVAS	57
6.1 Indicativo de existência das ouvidorias legislativas	60
6.2 Localização das ouvidorias legislativas	63
6.3 Localização e seleção dos Relatórios de Atividades das ouvidorias legislativas	72
6.4 Localização e levantamento das tipologias adotadas pelas ouvidorias legislativas.....	75
6.5 Análise dos Relatórios de Atividades das ouvidorias legislativas	80
6.5.1 Tipologia atípica	84
6.5.1.1 Tipos vagos.....	84
6.5.1.2 Tipos: temas/assuntos das manifestações	87
6.5.1.3 Tipos: canais de atendimento ao cidadão, relatos pessoais e destinatários das manifestações.....	89
6.5.2 Tipologia típica.....	91
7 CONCLUSÃO.....	105
REFERÊNCIAS	111

1 INTRODUÇÃO

As ouvidorias públicas, em geral, podem ser compreendidas como mecanismos para o exercício do controle social sobre as decisões e os atos do governo e da administração pública. Constituem-se, assim, em canais para a realização da própria democracia participativa, modelo adotado pela Constituição Federal de 1988. Estão presentes, portanto, em todos os poderes de todos os entes da federação. Nesse contexto, a pesquisa que ora se apresenta aprofunda-se, especialmente, sobre o **tema** das ouvidorias legislativas municipais.

A realidade das ouvidorias públicas no Brasil pode ser melhor compreendida a partir de sua identificação a um dentre dois modelos contrapostos, propostos por Rubens Pinto Lyra (2009) e adotados por parte da literatura especializada (GOMES, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016; TROMBKA, 2005): o “modelo modernizador”, sob o qual estariam agrupadas as ouvidorias que se destacariam enquanto canais voltados à eficiência dos serviços públicos prestados pelo Estado; e o modelo ou “vertente democrática” ou “democrático-popular”, que abrigaria as ouvidorias voltadas à garantia de direitos a partir da promoção da participação popular na tomada de decisões políticas.

Lyra flexibiliza a classificação proposta ao identificar a presença de elementos modernizadores e democráticos em ambos os paradigmas (2004, p. 6; 2009, p. 166), distinguindo as ouvidorias, contudo, apenas pela predominância de uma ou outra tendência. A partir do reconhecimento desta interseção havida entre ambos os modelos, a presente pesquisa aborda os aspectos concernentes ao caráter modernizador das ouvidorias públicas legislativas. Detém-se, especialmente, em uma das primeiras etapas dos procedimentos delineados para o desenvolvimento de suas atividades cotidianas, qual seja, a etapa da classificação das manifestações enviadas pelos cidadãos.

Delimitado o tema, o **problema** que se coloca resume-se na seguinte indagação: qual é, de fato, a tipologia das manifestações adotada pelas ouvidorias legislativas municipais? Embora aparentemente amplo, o problema proposto pode ser melhor compreendido a partir das **justificativas** que lhe conferem importância.

Em primeiro lugar, uma pesquisa que se proponha ao conhecimento da tipologia adotada pelas ouvidorias legislativas municipais se faz relevante pois a clareza, a definição e a padronização dos tipos pode refletir, sob uma perspectiva interna, a eficiência das atividades ali desenvolvidas e; no que diz respeito aos órgãos nos quais estão inseridas, o impacto da participação popular para o efetivo cumprimento de suas funções legislativa e de controle externo, além da melhoria dos serviços e procedimentos administrativos. Em última instância, a classificação adequada das manifestações em tipos pré-definidos refletiria a capacidade das câmaras municipais em promover a participação dos cidadãos na gestão pública e, por conseguinte, sua capacidade de promover a cidadania. Contudo, tais hipóteses somente poderão ser averiguadas mediante análise do tratamento conferido às manifestações recebidas.

Em segundo lugar, o conhecimento da tipologia adotada pelas ouvidorias legislativas contribuiria para a compreensão dos limites que lhes são impostos quando pretendem a promoção da participação popular junto ao legislativo municipal. Em outras palavras, a interpretação que se faz da liberdade do mandato representativo, que lhe é inerente, acaba por limitar algumas formas de participação dos cidadãos, quando, por exemplo, sugerem temática a ser proposta mediante projeto de lei. Nesses como em outros casos semelhantes, questiona-se a obrigatoriedade de os vereadores terem de responder aos munícipes que procuraram a ouvidoria para esta finalidade, como assim prevê a legislação pertinente.

O **objetivo geral** da pesquisa reside no levantamento, identificação e análise da tipologia das manifestações adotadas pelas ouvidorias legislativas municipais a partir dos Relatórios de Atividades por elas produzidos e publicados, isto é, a partir da realidade dos seus trabalhos. Os resultados assim obtidos poderão ser confrontados com a tipologia proposta pela Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (BRASIL, 2017a) e pela legislação pertinente tomada como referência, que, ao que parece, dirigem-se às ouvidorias públicas alocadas no âmbito do Poder Executivo federal, sobretudo.

A realização deste objetivo dependerá (**objetivos específicos**), em primeiro lugar, a) da seleção dos documentos a serem analisados e, em seguida; b) da delimitação ou definição de uma tipologia típica, assim considerada aquela prevista na legislação tomada como referência, como forma de se fundamentar a interpretação dos dados conhecidos a partir dos documentos.

A **metodologia** aplicada consistiu, num primeiro momento, na seleção das ouvidorias legislativas de câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, de acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019a; 2019b) calculadas em meados de 2019. Em seguida, os portais eletrônicos mantidos pelos órgãos legislativos dos 48 (quarenta e oito) municípios resultantes do recorte proposto, na *internet*, foram consultados entre os dias 7 e 20 de julho de 2020. Nas páginas reservadas às ouvidorias respectivas, foi verificado a disponibilidade dos Relatórios de Atividades.

Foram consultados os Relatórios publicados a partir do mês de julho de 2017, mês imediatamente posterior à promulgação da mencionada Lei nº 13.460/2017, que tornou obrigatória a publicação dos documentos (BRASIL, 2017a). Para a condução da análise, foi delimitada uma tipologia típica a partir da legislação pertinente ao tema, tomada apenas como referência conceitual, e coletada diretamente de portais governamentais, na *internet*.

Os resultados da pesquisa vão apresentados a seguir. Os três primeiros capítulos delineiam o referencial teórico que fundamentou e contextualizou a análise empreendida. Nesse sentido, o Capítulo 2 resgata uma breve trajetória da apropriação política do conceito de democracia no Brasil, especialmente a partir da redemocratização, já nos primeiros anos da década de 1980. Defende que o modelo de democracia adotado pela Constituição Federal de 1988 é o da democracia semidireta, com tendência à realização da democracia participativa, que privilegiaria a participação popular na administração e na gestão pública.

Em continuidade, o Capítulo 3 indica que a participação popular na gestão pública repercute em uma gestão pública democrática, que se realizaria, de fato, pela disponibilização de canais ao uso dos cidadãos, para uma efetiva comunicação com o Estado e, portanto, para um efetivo exercício do controle social sobre os atos da administração e do governo.

Esses canais de acesso são as ouvidorias públicas, tratadas no Capítulo 4. Num primeiro momento, foi retomado o contexto sócio-político que proporcionou o surgimento e a expansão desses mecanismos de controle pelo país, seguida por uma tentativa de conceituá-las à luz da legislação e da literatura especializada, e de problematizá-las à luz da realidade institucional brasileira. O último tópico deste capítulo detém-se sobre as ouvidorias legislativas, propriamente, compreendidas a partir do que se disse das ouvidorias públicas, em geral.

Neste momento são pertinentes três observações. Primeiro, que a literatura utilizada para a elaboração deste referencial teórico foi levantada especialmente dentre os materiais disponíveis na *internet*, como as bases *Scielo*¹, *Spell*² e o *Portal de Revistas da USP*³; os repositórios eletrônicos de trabalhos, dissertações e teses disponibilizados pela UTFPR, como o *ROCA*⁴ e o *RIUT*⁵; os repositórios de teses e dissertações de outras universidades, como o *TEDE* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)⁶ e a Universidade de São Paulo (USP)⁷. Em todas as bases, as buscas foram realizadas mediante preenchimento dos seguintes termos: “ouvidoria”, “ouvidorias”, “ouvidoria pública”, “ouvidorias públicas”, “ouvidoria parlamentar”, “ouvidorias parlamentares”, “democracia participativa”, e “gestão participativa”.

Segundo, que a literatura especializada, em sua maior parte, dedica-se ao tratamento das ouvidorias públicas situadas nos órgãos do Poder Executivo, relegando as análises das ouvidorias legislativas a um segundo plano (MORENO, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018). Possivelmente este quadro decorreria da recente preocupação dos pesquisadores em relação ao tema. De fato, há cerca de uma década Iasbeck notara a ausência de literatura sobre ouvidorias em geral, no Brasil e no exterior, excetuando-se alguns “estudos esporádicos” e narrativas de experiências diversas⁸ (OLIVEIRA, 2010); e Oliveira constatara que o “debate acadêmico sobre ouvidorias ainda é incipiente”, mas que em “muitos cursos têm aumentado o número de monografias, trabalhos de conclusão de cursos e dissertações sobre a ouvidoria [...]” (OLIVEIRA, 2010, p. 171).

¹ Cf. <https://scielo.org/>. Acesso em 31 ago. 2020.

² Cf. <http://www.spell.org.br/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

³ Cf. <https://www.revistas.usp.br/wp/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

⁴ Cf. <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

⁵ Cf. <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

⁶ Cf. <https://sapientia.pucsp.br/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

⁷ Cf. <https://www.theses.usp.br/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

⁸ Nesse sentido, no número 12 da *Revista Organicom* é possível obter uma brevíssima noção do papel do “porta-voz dos direitos dos cidadãos”, na Polônia, e das diferenças entre a estrutura das ouvidorias daquele país e a do Brasil (COMPLAK, 2010); um depoimento a respeito do trabalho desenvolvido pelos “defensores del pueblo”, na Argentina, especialmente sobre o aumento das demandas em épocas de crise econômica e os problemas abordados – desemprego, em decorrência da ausência de políticas públicas de inserção dos jovens no mercado de trabalho, meio ambiente e questões urbanas (DUTTO, 2010); ou uma noção da importância do “defensor del Pueblo” para a retomada e o desenvolvimento da democracia chilena (VEJA, 2010, p. 185-186).

Terceiro, que os capítulos que apresentam o referencial teórico desta pesquisa dedicam-se a esclarecer, especialmente, as relações mantidas entre os conceitos de democracia participativa, participação popular na administração e gestão pública, gestão pública democrática, controle social e ouvidorias públicas. Por essa razão, temas igualmente relevantes à compreensão das ouvidorias não foram abordados, tendo-se em vista a finalidade proposta.

Nesse sentido, seria ainda possível tratar, por exemplo, a) da origem do instituto do ombudsman e sua aplicação nos diversos países (AGUIAR, 1993; BEZERRA, 2010; COMPARATO, 2016; FERRES, 2019; GALLO, 1986; GOMES, 1987; GOMES, 2000; MELO, 1980; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016; SANTOS; COSTA; BURGER; TEZZA, 2019; TÁCITO, 1988; TROMBKA, 2005); b) das especialidades características à função de ombudsman (GALLO, 1987); c) das tentativas de implantação do instituto do ombudsman no ordenamento jurídico brasileiro (BEZERRA, 2010; FERRAZ, 1991; GOMES, 1987; GOMES, 2000; LESSA; GERALDES; DEL BLANCO, 2019; LYRA, 2004; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; TÁCITO, 1988; TROMBKA, 2005); ou d) da comparação do modelo clássico de ombudsman com o modelo implementado no país (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; OLIVEIRA; PFAFFENSELLER; PODESTÁ JÚNIOR, 2019; ROMÃO, 2013; TROMBKA, 2005); (e) da história das ouvidorias públicas no país (GOMES, 2000; REIS, L., 2016; SANTOS; COSTA; BURGER; TEZZA, 2019).

O Capítulo 5 aprofunda-se sobre a metodologia utilizada para o levantamento dos Relatórios de Atividades já mencionados, e o Capítulo 6, por fim, apresenta a análise empreendida e os resultados alcançados.

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O conceito de democracia é indeterminado e, portanto, sua delimitação passa a ser considerada uma tarefa difícil. Esta conclusão de Orlando Villas Bôas Filho (2013) resulta da constatação da pluralidade de significados contidos no conceito de democracia, dada a duradoura permanência da ideia na história do Ocidente – suas origens remontam à Grécia Antiga – e, portanto, a ocorrência de experiências democráticas diversas, diversos modos de apropriações políticas e conceituais. Assim, em razão da polissemia que lhe é inerente, Bôas Filho (2013) defende que o conceito de democracia seja abordado sob perspectiva histórica, especialmente da metodologia delineada pela “história dos conceitos”, de Reinhart Koselleck (*apud* BÔAS FILHO, 2013, p. 665). Sob essa perspectiva, portanto, se evitaria o esvaziamento do conceito de democracia em decorrência de seu uso recorrente e descuidado e, por conseguinte, se evitaria sua deslegitimação enquanto forma de exercício do poder.

Nesse contexto, valendo-se das observações de Cathérine Colliot-Thélène sobre parte da literatura científica que registra os debates sobre a democracia, Bôas Filho (2013, p. 653) destaca o desenvolvimento, “nos últimos decênios, de formas de práticas e de organizações militantes bastante diferentes daquelas que classicamente caracterizaram as democracias liberais”, ou, em outros termos, as democracias representativas, modernas. A literatura especializada, de fato, acompanha este movimento de transformação das práticas democráticas, sobretudo a partir dos anos 1990 (BARDDAL; TORRES, 2020; MENDES, 2007; NEZ, 2009) e, no caso do Brasil, especialmente a partir do processo de redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988 (GASPARDO, 2018; MENDES, 2007).

Segundo Carlos Vasconcelos Rocha, no contexto do processo de redemocratização do Brasil, diversos setores da sociedade civil “reivindicavam seu direito de participação política” e, portanto, “demandavam a adoção de espaços compartilhados de deliberação sobre decisões de políticas públicas entre a sociedade civil e o poder público” (ROCHA, 2011, p. 172). Nos anos 1990, “atores de variadas filiações ideológicas sustentam a necessidade de reformar as instituições estatais segundo o princípio da descentralização e da participação” (ROCHA, 2011, p. 172). À época, setores à esquerda defendiam uma reforma descentralizadora motivados pela inclusão de atores historicamente excluídos do processo político e, setores à direita, porque

“relacionam descentralização e participação com maior eficiência e eficácia da ação pública” (ROCHA, 2011, p. 173).

A democracia representativa constituiu-se a partir das críticas direcionadas à tradição republicana fundada em Rousseau (GASPARDO, 2018), num contexto de recrudescimento da complexidade da vida social. Pressupondo-se a soberania do povo enquanto titular do poder para a realização do bem comum, a efetividade do governo de todos demandara, na modernidade, o instituto da representação política, forjado em meio ao debate sobre as condições em que se verificaria: se mais ou menos vinculada à vontade dos representados, e se subordinada a algum tipo de controle (MENDES, 2007). Sobressaiu-se a tese da legitimidade da representação política, em detrimento da possibilidade da participação popular direta nos assuntos do governo; e a tese segundo a qual os representantes do povo detinham o mandato livre, que os permitiria deliberar e decidir sem qualquer obrigação de observar a vontade popular, o que teria ocorrido caso se optasse pelo mandato imperativo (MENDES, 2007).

Embora este modelo democrático passasse a sofrer certo questionamento já após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), foi somente a partir das décadas de 1980 e 1990, com o advento da crise de legitimidade da democracia representativa, que foi possível o estabelecimento de modelos alternativos, dentre os quais o denominado “democracia participativa” (GASPARDO, 2018). A crise de legitimidade, sentida nos meios político e acadêmico (MENDES, 2007; NEZ, 2009; TELLES JÚNIOR, 2002; ZANDOMENECO, 2018), consiste, basicamente, no distanciamento entre Estado e sociedade civil, notando-se, simultaneamente, a aproximação do campo democrático ao poder econômico e a inviabilização da realização das liberdades formais, sem que houvesse qualquer responsabilização dos representantes eleitos (GASPARDO, 2018).

O voto nas eleições periódicas para a escolha dos representantes legislativos e do governo constitui-se, neste momento, a única forma de efetiva participação popular nos rumos da política e, portanto, incipiente qualquer forma de controle sobre as decisões tomadas em nome do povo (MACEDO, 2008; MENDES, 2007), possibilitando, enfim, a contestação de sua legitimidade (BEÇAK; CAPUCELLI, 2017). Nas palavras de Bôas Filho (2013, p. 653), a “democracia participativa corresponderia, assim, a uma demanda social que expressaria a tendência crescente dos cidadãos de não se contentarem mais em simplesmente eleger seus representantes assinando-lhes um ‘cheque em branco’.”

A democracia participativa surge em complementaridade à democracia representativa, e não para substituí-la (BEÇAK; CAPUCELLI, 2017; GASPARDO, 2018; MENDES, 2007; NEZ, 2009). Mas, ao contrário de sua predecessora, estabelece um contexto propício à inclusão daqueles afetados pelas decisões políticas, possuindo a participação um caráter deliberativo e um papel pedagógico, além de não se restringir a um ou poucos desenhos institucionais que promovam a sua realização (GASPARDO, 2018). É participativa porque, sem olvidar dos institutos de representação política, conta com mecanismos que permitem a participação direta do povo “no controle, na fiscalização e na tomada de decisões do Estado” (MACEDO, 2008, p. 185-186). Revela, em essência, uma partilha de poder entre a classe política e a burocracia estatal, de um lado, e, de outro, os cidadãos (NEZ, 2009).

No debate acadêmico, a democracia participativa é definida, invariavelmente, em função da participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas, no contexto do sistema representativo (BÔAS FILHO, 2013; GASPARDO, 2018; MACEDO, 2008; NEZ, 2009; ZANDOMENECO, 2018)⁹, por meio dos “conselhos e conferências municipais de políticas públicas, audiências públicas e o orçamento participativo” (GASPARDO, 2018, p. 70). Nota-se, assim, certo distanciamento da “democratização da vida cotidiana” compreendida por Carole Pateman, que, segundo Luís Felipe Miguel, consiste no caráter educativo da atividade política praticada à medida do envolvimento dos cidadãos nas diversas instâncias da vida comum – trabalho, família etc. –, o que conferiria à população “capacidade maior de interlocução com seus representantes políticos e de fiscalização de seus atos” (MIGUEL, 2017, p. 88).

De fato, a democracia participativa ter se firmado como alternativa ao modelo representativo, liberal, não a torna imune a críticas que afetam sua proposta e a estrutura de suas instituições. Por exemplo, é possível colocar em dúvida a efetiva inclusão sócio-política a que se propõe (NEZ, 2009), ou relativizar a participação popular atribuindo-lhe caráter representativo, com o qual se confunde (MIGUEL, 2017). Ainda no âmbito da representação

⁹ Mesmo ao classificar o processo participativo, Nez (2009, p. 328) o faz em função da tomada de decisões políticas: “O processo participativo é decisivo quando os cidadãos tomam decisões ao largo do processo participativo, de uma maneira direta ou por delegação de representantes cidadãos eleitos. Quando a influência do cidadão na decisão pública é indireta, a decisão final, seja tomada pelos profissionais da política ou peritos da técnica, o processo participativo tem um caráter consultivo”.

nas instituições participativas, ressalta-se sua diferença em relação à representação decorrente do mandato eleitoral e, por conseguinte, a necessidade de os representantes prestarem contas de suas ações (GASPARDO, 2018). Questiona-se, de igual modo, a possibilidade de cooptação dos representantes populares por parte de agentes do Estado, o que feriria o caráter democrático da instituição participativa (GASPARDO, 2018) e se colocaria como tema correlato à contaminação dos espaços de participação pela lógica eleitoral (ROCHA, 2011). Ou, ainda, questiona-se a própria efetividade das decisões tomadas nestes espaços (GASPARDO, 2018), e, sobretudo, a capacidade real das instituições participativas gerarem as transformações sociais desejadas (BEÇAK; CAPUCELLI, 2017)¹⁰.

Por outro lado, a democracia participativa promove discussões em torno da participação popular na gestão pública, em outras palavras, em torno do controle social sobre a administração pública, compreendido na elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas (BARDDAL; TORRES, 2020). Nos termos propostos por Barddal e Torres (2020, p. 4), a governança pública democrática consistiria, portanto, em “uma forma de gestão pública na qual o poder público e a sociedade civil interagem para a elaboração e o acompanhamento das políticas públicas”¹¹. Contudo, este assunto será melhor explorado capítulo seguinte.

A Constituição Federal promulgada em 1988 realiza o modelo de democracia participativa, a partir do tipo semidireto, garantindo espaços para a inclusão dos cidadãos na gestão pública, de modo a se alcançar a qualidade da prestação dos serviços públicos pela administração estatal (BRASIL, 1988).

¹⁰ Rocha apresenta o debate registrado pela literatura especializada afirmando, basicamente, que os estudos que problematizaram a reforma do Estado no Brasil foram orientados por pelo menos duas perspectivas: uma, voltada às características da sociedade civil, tratam dos laços sociais e da cultura como fatores determinantes para o sucesso ou insucesso da democracia participativa; e outra, com foco nas instituições, privilegiam a compreensão das instituições políticas para a explicação da “qualidade de uma democracia” (ROCHA, 2011, p. 174). De uma forma ou de outra, “a própria relação positiva entre a ampliação dos espaços de participação da sociedade civil junto ao poder público e a democracia é questionada” (ROCHA, 2011, p. 174), pois é preciso compreendê-la também sob a ótica do poder dos grupos envolvidos.

¹¹ E complementam, com fundamento em Cozzolino e Irving, que “a concepção de governança apresenta duas correntes distintas, resultantes de diferentes orientações ideológicas e visões de mundo: (1) governança tecnocrática; e (2) governança democrática ou democrático-participativa” (BARDDAL; TORRES, 2020, p. 3). A corrente tecnocrática consistiria na inclusão com vistas à “eficiência e efetividade dos processos de gestão” (BARDDAL; TORRES, 2020, p. 3); e a corrente democrática “teria como objetivo central a emancipação social e política” da sociedade (BARDDAL; TORRES, 2020, p. 3).

A doutrina jurídica constitucional aponta a democracia como sendo a forma adotada pelo Estado brasileiro para o governo da sociedade. A depender do grau de participação do povo no poder, contudo, esta democracia pode ser compreendida em ao menos três tipos que, embora distintos, mantêm certa comunicação entre algumas de suas características (SILVA, J., 2003). Trata-se da democracia direta, democracia indireta ou representativa, e democracia semidireta.

Segundo José Afonso da Silva, num governo sob o regime da democracia direta “o povo atua, por si próprio, na gestão dos negócios públicos” (2003, p. 96). Em outras palavras, “o povo governa a si próprio por uma participação *efetiva e imediata*, com exclusão de qualquer ideia de representação ou de delegação decisional” (2003, p. 96). No regime da democracia indireta ou representativa, por outro lado, “o povo [...] outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente” (SILVA, J., 2003, p. 97). Pressupõem-se, para sua efetividade, “um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, [...] tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos, etc. [...]” (SILVA, J., 2003, p. 97), restando evidente a relevância do princípio da representação: a escolha dos representantes é a forma pela qual o povo participa nos assuntos do Estado e consente com as decisões tomadas em seu nome, em nome da vontade geral (SILVA, J., 2003).

O que se diz da representação política acaba por moldar o próprio conceito do mandato político, que, diferentemente do mandato jurídico – previsto no ordenamento civil e concedido mediante procuração –, não vincula a ação dos representantes à vontade individual dos representados, pois é livre, e não imperativo (SILVA, J., 2003; TELLES JÚNIOR, 2002); não sendo obrigado, o representante político, a cumprir orientações do seu eleitorado ou a lhe prestar contas de qualquer natureza (SILVA, J., 2003), vinculando-se apenas ao projeto do partido político ao qual se filia (MENDES, 2007).

O modelo adotado pelo Estado brasileiro combina, no sistema democrático representativo, mecanismos de participação direta dos cidadãos nas decisões políticas – por exemplo, referendo, plebiscito e iniciativa popular, previstos no art. 14 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) –, resultando, assim, na democracia semidireta (BEÇAK; CAPUCELLI, 2017; MACEDO, 2008). Este modelo está expresso no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, cujos termos são os seguintes: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Parte da doutrina jurídica constitucional, contudo, interpreta referido dispositivo no sentido de que a combinação que resulta na democracia semidireta aponta, também, para a realização da democracia participativa no contexto social brasileiro (BEÇAK; CAPUCELLI, 2017; SILVA, J., 2003). Ambas não se confundem (MACEDO, 2008), pois a democracia participativa não se encerra na “simples conjugação da representação com institutos da democracia direta” (MACEDO, 2008, p. 186-187), mas sim “compreende uma participação universal, com todas as formas e mecanismos que existirem e que forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública” (MACEDO, 2008, p. 185).

Nesse sentido, a tendência à realização da democracia participativa se verifica no próprio texto constitucional (MACEDO, 2008), cujos dispositivos previram espaços destinados à participação e ao controle dos cidadãos sobre as decisões políticas e os atos da administração pública (BEÇAK; CAPUCELLI, 2017; MACEDO, 2008).

Além dos já mencionados mecanismos que promovem a democracia direta, como o plebiscito (BRASIL, 1988, Art. 14, I; Art. 18, §§ 3º e 4º), o referendo (BRASIL, 1988, Art. 14, II) e a iniciativa popular (BRASIL, 1988, Art. 14, III; Art. 27, § 4º; Art. 29, XIII; Art. 61, § 2º); é o caso, por exemplo, da “participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (BRASIL, 1988, Art. 10); da previsão do “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” de seguridade social (BRASIL, 1988, Art. 194, parágrafo único, VII), ou de instituição de “conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes” (BRASIL, 1988, Art. 39, *caput*); da previsão da participação da comunidade enquanto diretriz para as ações do sistema único de saúde (BRASIL, 1988, Art. 198, III) e dos serviços de assistência social (BRASIL, 1988, Art. 204, II); da colaboração da comunidade para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (BRASIL, 1988, Art. 216, § 1º) e para a promoção da educação (BRASIL, 1988, Art. 205), este último serviço a ser prestado sob orientação do princípio da gestão democrática (BRASIL, 1988, Art. 206, VI). Ainda, da participação de seis cidadãos brasileiros no Conselho da República (BRASIL, 1988, Art. 89, VII), de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça (BRASIL,

1988, Art. 103-B, XIII) e no Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1988, Art. 130-A, VI). No âmbito do Poder Legislativo, destaca-se as audiências públicas realizadas pelas comissões das Casas do Congresso Nacional (BRASIL, 1988, Art. 58, II) e, em nível local, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (BRASIL, 1988, Art. 29, XII).

Para o efetivo exercício do controle sobre os atos da administração pública e de governo, os cidadãos “têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, [...] ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988, Art. 5º, XXXIII¹²), e a “propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 1988, Art. 5º, LXXIII).

No ramo do Direito Administrativo, parte da doutrina jurídica nacional também aponta a modificação do “quadro institucional concernente ao aparato administrativo brasileiro” (MELO; OLIVEIRA, 2018, p. 101) desencadeada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, dando origem ao que se convencionou denominar de “novo perfil da Administração Pública” (MELO; OLIVEIRA, 2018, p. 101); reconhecido, por um lado, pelos efeitos decorrentes de sua vinculação a um arcabouço constitucional que privilegia a democracia participativa e, por outro, por se submeter ao processo administrativo como forma de legitimar seus atos. Nesse sentido, em primeiro lugar, a administração pública, no contexto do Estado Democrático de Direito, deve assegurar os direitos fundamentais, o “acesso a uma série de bens considerados essenciais a uma vida digna” (MELO; OLIVEIRA, 2018, p. 101); e, em segundo lugar, o processo administrativo, definido como “o instrumento jurídico que viabiliza o exercício efetivo da participação dos cidadãos [...]” (MELO; OLIVEIRA, 2018, p. 101), deve garantir “aos administrados o máximo de acesso a informações e efetiva participação no processo de tomada de decisões da Administração Pública” (MELO; OLIVEIRA, 2018, p. 101).

A garantia da possibilidade de participação do cidadão nos atos de gestão da Administração Pública, direta ou indiretamente, em caráter consultivo ou deliberativo, com

¹² Dispositivo regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Cf. também Art. 37, § 3º, II, da Constituição Federal.

vistas à legitimação desses atos, é o que define, portanto, a participação popular na Administração Pública (MELO; OLIVEIRA, 2018). Contudo, além da busca por legitimidade e do incidental controle de legalidade (MELO; OLIVEIRA, 2018), a participação confere também maior grau de correção às decisões administrativas, maior estreitamento com as necessidades da sociedade, enfim, elevado nível de consensualidade, negociabilidade e conciliação de interesses diversos (FALEIROS JÚNIOR, 2017; MELO; OLIVEIRA, 2018).

Sob uma perspectiva gerencial, as decisões, quando consideradas as necessidades dos envolvidos no processo, tendem a contribuir para a “diminuição dos gastos com manutenção de obras (já que a depreciação é menor em intervenções desenvolvidas com a participação dos interessados) e maior controle público dos gastos municipais” (NUNES, 1999, p. 117). Já sob a ótica social e econômica, é possível que o Estado inverta a lógica de investimentos e distribuição da riqueza coletiva, priorizando as carências das classes menos favorecidas materialmente, e compensando a desigualdade estabelecida (NUNES, 1999, p. 117). E, por fim, do ponto de vista da promoção da cidadania, o “indivíduo participante, e o coletivo, terão oportunidade de aprender a responsabilizar-se pelos destinos da cidade, a usufruir e exercer seus direitos de cidadania e a capacitar-se para exigir processos de consultas pública mais constantes e respeito à sua opinião” (NUNES, 1999, p. 117).

Segundo Melo e Oliveira, amparados na classificação proposta por José Joaquim Gomes Canotilho, a participação na administração pública seria possível sob três modalidades: a primeira, a participação vinculante, “que importa numa atuação na própria tomada de decisão” (MELO; OLIVEIRA, 2018, p. 110), e realiza-se por meio de “conselhos, comissões ou comitês participativos”, plebiscito administrativo e referendo etc. (MELO; OLIVEIRA, 2018, p. 110); outra modalidade, os casos de participação vinculante e autônoma, “se dá em casos de autogestão, quando há uma verdadeira substituição do poder de direção da Administração” (MELO; OLIVEIRA, 2018, p. 110); por último, a modalidade da participação não vinculante, “consiste na atuação do administrado nos processos decisórios por meio, apenas, de informações, propostas, exposições e protestos” (MELO; OLIVEIRA, 2018, p. 110), e realiza-se nas audiências públicas, consultas públicas, orçamento participativo, ouvidorias etc (MELO; OLIVEIRA, 2018).

Em relação a esta última modalidade de participação na administração pública, a Constituição Federal prevê que a “lei disciplinará as formas de participação do usuário na

administração direta e indireta”, dentre outras possibilidades, por meio de “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” (BRASIL, 1988, Art. 37, § 3º, I), refletida, em parte, nas atribuições do Poder Legislativo (BRASIL, 1988, Art. 58, IV) e do Poder Judiciário (BRASIL, 1988, Art. 103-B, § 5º, I). A participação do usuário se concretiza, nesse sentido, com o atendimento das demandas endereçadas à administração, especialmente aos canais de comunicação criados para esta finalidade: as ouvidorias públicas, que, embora previstas implicitamente no referido Art. 37, § 3º, I¹³, somente foram regulamentadas pela Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que “Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública” (BRASIL, 2017a).

As ouvidorias públicas no Brasil podem ser situadas, portanto, no contexto do fortalecimento da democracia participativa em meio à crise de representatividade do regime democrático-liberal. A democracia participativa, por sua vez, sem desconsiderar os institutos de representação política, promove a discussão para a promoção da participação popular na administração e na gestão pública; promovendo, por conseguinte, a governança pública democrática e o controle social. Dois tópicos relevantes para se aprofundar a compreensão do papel a ser desempenhado pelas ouvidorias públicas em geral, e que serão explorados a seguir.

¹³ A Constituição Federal prevê expressamente a presença de ouvidorias na estrutura de alguns órgãos, por exemplo, as ouvidorias da justiça (1988; Art. 103-B, § 7º), e as ouvidorias do Ministério Público (1988, Art. 130-A, § 5º).

3 GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E CONTROLE SOCIAL SOBRE A GESTÃO PÚBLICA

O uso do termo “governança” tornou-se mais frequente nas áreas da Administração Pública e da Ciência Política a partir da década de 1980, no contexto da crise do Estado que demandaria, alguns anos depois, uma Reforma das suas relações com a sociedade (ZANDOMENECO, 2018, p. 54). Nesse período, as transformações sociais, atentas também à crise no setor público, proporcionaram um ambiente adequado a um “processo de modernização do Estado, que consistiu basicamente numa reforma interna inspirada na administração pública gerencial (*new public management*)”, mas que “as condições insatisfatórias dessa forma de modernização praticada levaram ao surgimento de um novo modelo: a governança pública (*public governance*) (ZANDOMENECO, 2018, p. 55).

Em que pese o conceito de “governança pública” carecer de contornos mais precisos, e ser utilizado para tratar diversos fenômenos (ZANDOMENECO, 2018), refere-se a “uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil, por outro” (ZANDOMENECO, 2018, p. 56). Trata-se, portanto, da implementação das políticas públicas e prestação de serviços, considerando-se a inclusão da sociedade para que participe das decisões tomadas pelo Estado, a conciliação de interesses, garantindo-se a responsabilização dos agentes do governo, no sentido da promoção da democracia e da cidadania (ZANDOMENECO, 2018, p. 43)¹⁴.

Nota-se, portanto, que a implementação de uma governança democrática acaba por fortalecer o governo, conferindo-lhe maior governabilidade, pois a inclusão da sociedade, além de tornar mais eficiente a gestão pública, restabelece sua “confiança no setor público”, recupera a “vitalidade democrática” e garante a “legitimidade política” (PINTO; MARTINS; LEONEL; CKAGNAZAROFF, 2018, p. 629).

Os modelos de governança dividem-se de acordo com suas bases ideológicas: se voltados à ênfase e à eficácia das decisões tomadas pelo governo (modelo de governança

¹⁴ PINTO, MARTINS, LEONEL e CKAGNAZAROFF (2018) apresentam uma síntese da produção acadêmica dos últimos vinte anos, que tratou do tema da governança pública.

gerencial), ou se voltados à inclusão social nos processos e nas decisões políticas (modelo de governança democrático-participativo) (PINTO; MARTINS; LEONEL; CKAGNAZAROFF, 2018, p. 629).

Em se tratando do modelo democrático-participativo, alguns aspectos da governança merecem destaque, como a necessidade de se conferir transparência aos atos da administração e do governo, de modo que a sociedade possa conhecer as políticas públicas a serem implementadas ou seus resultados, diminuindo a probabilidade de corrupção e reatando a confiança da sociedade no governo (ZANDOMENECO, 2018). Ainda, destaca-se a garantia da responsabilização e punição dos governantes caso não prestem contas dos atos praticados (*accountability*) (ZANDOMENECO, 2018), a possibilidade de cobrar ações para satisfação do interesse comum (ZANDOMENECO, 2018), e o estabelecimento de canais de comunicação com a sociedade para que o Estado conheça suas demandas e promova “parcerias” (ZANDOMENECO, 2018, p. 67). Por fim, destaca-se o enfrentamento ao desafio que se impõe, sintetizado na necessidade de se zelar por uma genuína participação cidadã nos processos para a tomada de decisões, evitando-se, o que se verifica em muitos casos, a captura dos espaços e a cooptação por parte das elites político-econômicas (PINTO; MARTINS; LEONEL; CKAGNAZAROFF, 2018; ZANDOEMENCO, 2018); e promovendo-se a cidadania, compreendida na sua tripla dimensão: a dos direitos civis, políticos e sociais (ZANDOMENECO, 2018).

Sendo assim, a administração pública pautada pela governança democrático-participativa, considerando-se, portanto, a transparência e a prestação de contas dos atos dos governantes, e o estabelecimento de canais de comunicação para conhecimento das demandas sociais; proporcionaria a ampliação do controle sobre a administração e o governo (ZANDOMENECO, 2018), traduzido, conforme demonstrado no tópico a seguir, no poder de fiscalizar a legalidade, a conveniência e a oportunidade de seus atos.

3.1 Controle social sobre a gestão pública

O controle sobre os atos da administração pública, compreendida como “instrumento de que dispõe o Estado para concretizar as opções políticas estatais decorrentes da atuação do

governo legitimamente instituído pelo povo” (COSTA JÚNIOR, 2016, p. 139), fundamenta-se na própria titularidade da soberania, por onde o próprio povo busca ampliar sua esfera de participação nas decisões políticas (COSTA JÚNIOR, 2016), direcionando-as ao atendimento das demandas sociais (GASPARDO, 2010)¹⁵.

Nesse sentido, a literatura elenca finalidades a serem realizadas pelo exercício do controle, porém, invariavelmente, dizem respeito à “necessidade de correção de rumos frente aos interesses da sociedade” (SILVA, F., 2002, p. 119), compreendida a “obrigação ética de utilização regular dos recursos públicos” (SILVA, F., 2002, p. 119). Francisco Carlos da Cruz Silva, com fundamento em Edelman e Aparício, apresenta cinco objetivos presentes nos sistemas de controle das organizações, incluída a Administração Pública (SILVA, F., 2002, p. 118): referem-se ao zelo pelos “ativos da organização”, ao acesso a informações para a tomada de decisões, à adesão a políticas da organização, ao alcance de “metas e programas da organização”, e à gestão eficiente e eficaz (SILVA, F., 2002, p. 118-119). Por outro lado, Sandra Silva de Sousa (2011) afirma que a finalidade do controle é garantir que a administração pública observe, em suas ações, os princípios estabelecidos no *caput* do art. 37, da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

A doutrina jurídica que se dedica ao estudo do Direito Administrativo brasileiro convencionou estabelecer alguns critérios para a classificação do controle da administração pública. Nesse sentido, a depender do órgão que o exerce, o controle pode ser: a) administrativo, se realizado por órgão administrativo; b) legislativo; ou c) judiciário (SILVA, F., 2002; SOUSA, 2011; ZANDOMENECO, 2018). De acordo com a localização do órgão controlador na estrutura do Estado, o controle pode ser: a) interno, se situado no próprio órgão a ser fiscalizado; e b) externo, se o controle é exercido por órgão distinto (SILVA, F., 2002; SOUSA, 2011; ZANDOMENECO, 2018). Quanto ao momento do controle, seu exercício pode ser: a) prévio, ou *a priori*, que recai sobre o ato antes que este produza seus efeitos; b) concomitante, ocorrendo durante a sua execução; c) posterior, ou *a posteriori* (SILVA, F., 2002; SOUSA, 2011; ZANDOMENECO, 2018). A depender de seu objeto, o controle pode ser: a) de

¹⁵ Gaspardo (2010, p. 773) afirma que “o controle democrático do poder político deve abranger as decisões da esfera econômica, pois, em caso contrário, esvazia-se o conteúdo da democracia e exclui-se a maioria da definição da maneira como as riquezas são apropriadas.”

legalidade, que verifica a conformação do ato à legislação e demais normas vigentes; ou de b) mérito, que verifica sua conveniência e oportunidade (SOUSA, 2011; ZANDOMENECO, 2018). O controle da administração também pode ser iniciado *ex-officio*, ou por provocação (ZANDOMENECO, 2018).

Francisco C. da C. Silva (2002) afirma que, em relação ao modelo gerencial imposto à administração pública a partir de meados da década de 1990, é possível a classificação do controle a depender da ênfase que se confere ao processo (controle de processos), ou aos resultados da gestão (controle de resultados). Ainda, amparado por Bresser Pereira, Francisco C. da C. Silva apresenta os três mecanismos de controle no modelo gerencial, sob uma ótica institucional: a) o Estado (sistema legal); b) o mercado (sistema econômico); e c) a sociedade civil (grupos sociais); e, em seguida, a partir do critério funcional, outras três formas de controle: a) controle hierárquico ou administrativo, “que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas” (2002, p. 119), desdobrando-se nos tipos gerencial, burocrático e tradicional; b) controle econômico, via mercado; c) e controle democrático, “que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos” (2002, p. 119), realizando-se mediante a democracia representativa ou a democracia direta, tratando-se, pois, do controle social.

Controle social é o que também se verifica no controle do tipo vertical, exercido pelos cidadãos sobre a administração pública e o governo, por meio, por exemplo, das audiências públicas, da representação nos conselhos de políticas públicas, das conferências, das ouvidorias (PINHEIRO, 2016; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014); em oposição, ou em complementaridade, ao controle do tipo horizontal, exercido pelos órgãos o Estado, sejam órgãos administrativos, legislativos e judiciários¹⁶.

Em especial o controle legislativo, exercido pelo Parlamento, é limitado, pois

envolve a orientação política do Estado, a formação de lideranças políticas e a responsabilização dos executores das políticas (o que inclui fiscalização, investigação e julgamento político de autoridades). Aliás, a própria função legislativa, de certa

¹⁶ Pinheiro (2016, p. 874), com fundamento em O'Donnell, denomina “*accountability* vertical” o controle exercido pela sociedade civil sobre as ações do governo, controle este que “costuma se restringir às eleições, às reivindicações sociais e à cobertura da mídia de tais pretensões populares e dos atos praticados pelos gestores”; e de “*accountability* horizontal” aquele controle decorrente da supervisão recíproca promovida pelos órgãos estatais.

forma, pode ser compreendida como uma manifestação do controle do poder político exercido pelo Parlamento (GASPARDO, 2010, p. 776).

Em que pese as limitações inerentes ao controle exercido pelo Parlamento, relacionadas à “dinâmica de funcionamento e de controle do poder dentro do Parlamento”¹⁷, à “transferência de poder normativo do Legislativo para o Executivo”¹⁸, à “tecnificação e falsa despolitização das decisões políticas”, ao “controle político do Executivo sobre o Parlamento”¹⁹, à “definição do orçamento público”, e à judicialização da política e politização da justiça” (GASPARDO, 2010, p. 781); o Parlamento fixa metas e diretrizes para direcionar o governo do Estado no sentido da satisfação dos direitos econômicos e sociais, e o fiscaliza em suas ações para a consecução deste objetivo, “tornando transparentes as ações do Governo e submetendo-as ao debate público, de maneira que se constitua um verdadeiro espaço público para a tomada de decisões coletivas” (GASPARDO, 2010, p. 777).

Segundo Gaspardo (2010, p. 798), para que as limitações sejam superadas e o Parlamento exerça de forma efetiva o controle sobre o Poder Executivo, “é necessário que ele se submeta ao controle democrático popular, ou seja, é necessário que o povo fixe as grandes diretrizes de sua atuação e tenha permanentemente condições de influenciá-lo e responsabilizá-lo.” Ou, em outras palavras, torna-se necessária a mobilização da sociedade para que promova o controle social sobre o Parlamento durante a vigência do mandato dos representantes eleitos, e não apenas o controle adstrito ao momento das eleições, quando então a permanência de determinado representante no assento legislativo passa a depender da preferência do eleitorado (GASPARDO, 2010).

Além da sua compreensão a partir da classificação proposta pela doutrina do Direito Administrativo, ou dos mecanismos delineados pela Reforma do Estado implementada na década de 1990, ou, ainda, a partir de sua proximidade com a atividade parlamentar; o termo “controle social” é utilizado em suas diversas acepções pela literatura especializada das diversas

¹⁷ Segundo Gaspardo (2010, p. 783), na “dinâmica de funcionamento do Parlamento já aparecem limites ao cumprimento de sua missão institucional, os quais giram em torno de cinco questões básicas: ausência de domínio sobre informações e conhecimentos técnicos; dificuldade de formação de consensos; tempo do processo legislativo; centralização do processo decisório; característica patrimonialista do Estado brasileiro.”

¹⁸ Submetida a restrições de ordem constitucional e legal, segundo Gaspardo (2010, p. 788), “a transferência de funções normativas do Parlamento para o Executivo, sobretudo em matéria econômica, é inevitável e necessária para a concretização dos direitos econômicos e sociais.”

¹⁹ Quanto à submissão do Parlamento ao Poder Executivo, Gaspardo (2010) afirma que esta realidade se verifica sobretudo pelo fenômeno da “patronagem” e da capacidade de imposição da agenda política.

áreas do conhecimento. Contudo, a delimitação do conceito se torna relevante para a introdução da ideia de ouvidorias públicas como peça de destaque no sistema de controle da administração pública, em geral.

Nesse sentido, Silva, Cançado e Santos analisaram a literatura disponível e identificaram quatro grandes categorias do conceito de “controle social”, nos termos da classificação anteriormente proposta por C. Martins: a “primeira categoria se refere aos Controles exercidos pela sociedade sobre si mesmo [...]” e, mencionando autores que a definem, “que o Controle Social é visto como o poder central responsável pela manutenção da ordem vigente” (2017, p. 31). “A segunda categoria proposta por Martins (1989) refere-se ao Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado” (2017, p. 32). “A terceira categoria a ser percorrida diz respeito à forma de Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade (2017, p. 35). “A quarta e última categoria refere-se à forma de Controle exercida pelo Estado sobre si mesmo” (2017, p. 37)²⁰.

No contexto da democracia participativa, tendência a ser realizada pela Constituição Federal de 1988; baseado numa cidadania ativa (SILVA, F., 2002; SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017) e considerado por alguns como pressuposto para a própria legitimação do Estado (GASPARDO, 2010), o conceito de controle social, tal como compreendido pela segunda categoria proposta por C. Martins (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017), refere-se ao controle exercido pela sociedade civil sobre as “ações do Estado e dos gestores públicos” (SILVA, F., 2002, p. 118), “especialmente no campo das políticas sociais” (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 127), “individual ou coletivamente [...] por meio de entidades juridicamente organizadas ou não²¹” (SIRAQUE, 2009, p. 103 *apud* SOUSA, 2011, p. 23), como forma de garantir a participação da sociedade em cada etapa do ciclo de políticas públicas

²⁰ Alvarez (2004) apresenta a trajetória do conceito de “controle social” tal como utilizado nos debates acadêmicos em Ciências Sociais. Embora o autor defenda que “qualquer tentativa de encontrar o significado unívoco e original de conceitos e noções está previamente condenado ao fracasso ou ao exercício acadêmico estéril” (2004, p. 168), os significados por ele identificados parecem se enquadrar na terceira categoria: controle do Estado sobre a sociedade (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017).

²¹ Passone, Perez e Barreiro (2017, p. 24) identificam a existência de ao menos “três tipos ou modelos de controle social” que acabaram se estabelecendo na América Latina: o primeiro, aquele promovido por “organizações e grupos da sociedade civil” dedicados ao controle de algum órgão ou processo específico, realizado muitas vezes por organizações não governamentais (ONGs), como a Transparência Brasil e o Observatório da Cidadania; o segundo modelo seria representado por instituições estatais voltadas à garantia do direito de acesso à informação pública ou à promoção da cidadania; e, por último, o modelo delineado pelo “processo de criação de agências autônomas de controle interno dentro do próprio Estado, como as controladorias ou corregedorias.”

– definição, formulação e execução (SOUSA, 2011) –, bem como forma de garantir a consecução dos objetivos e programas predefinidos, observada a ordem legal (SILVA, F., 2002)²². Nesse sentido, não deve ser confundido com a ingerência direta do povo nos negócios do governo, mas compreendido como “a prerrogativa de o superior (povo) impor decisões ao inferior (Poderes do Estado), de fixar diretrizes e de tornar os políticos responsáveis” (GASPARDO, 2010, p. 811)²³.

No campo sociopolítico, “controle social” é expressão que se tornou mais frequente durante o processo de redemocratização do país, nos anos de 1980, em meio às pressões sociais que demandaram maior espaço de participação de grupos e setores da sociedade na esfera política (BRAVO; CORREIA, 2012). Por outro lado, a Reforma do Estado desencadeada na década seguinte, que, dentre outras medidas, propugnou pela descentralização de suas atribuições, também sinalizou para a necessidade de se estabelecer mecanismos que recrudescessem a participação da sociedade na gestão pública (SILVA, F., 2002), ou mesmo pressupunha a atuação do controle social sobre o aparelho estatal (SOUSA, 2011). No contexto da Reforma, a sociedade civil foi chamada a estabelecer uma “parceria” com o Estado para a prestação eficiente de serviços públicos ou mesmo para atuar nos mecanismos de proteção social (BRAVO; CORREIA, 2012). Trata-se, de certa forma, do compartilhamento da responsabilidade do Estado com a sociedade, como forma de diminuição dos custos da crise que marcou aquele período e, portanto, de reorientação do papel do Estado, reduzindo sua obrigação de prestador direta de serviços e passando a regular a atuação de agentes socioeconômicos que se dispusessem a prestá-los (BRAVO; CORREIA, 2012)²⁴.

As críticas à capacidade de efetivação do controle social, registradas pela literatura especializada, em alguns casos se confundem com as críticas que tomam por objeto a participação social ou, ainda, a própria democracia participativa. Nesse sentido, Bravo e Correia se propõem a investigar “os limites e as possibilidades do controle social na realidade atual”, a partir da compreensão, de um lado, da diferença entre as conjunturas em que os mecanismos de controle social foram propostos e implementados, respectivamente; e, de outro, da “concepção

²² Francisco C. da C. Silva (2002, p. 132) ainda sugere que a efetividade do controle social demandaria a publicização de “indicadores de desempenho”, como forma de se permitir à sociedade, ao governo e aos órgãos de controle “a aferição da consecução dos objetivos e metas.”

²³ Zandomeneco (2018, p. 49-52) apresenta uma síntese dos conceitos de controle social formulados por vários autores.

²⁴ Bravo e Correia fundamentam-se nas diretrizes publicadas pelo Banco Mundial.

da relação entre o Estado e sociedade civil” especialmente no contexto da Reforma do Estado, na década de 1990 (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 128). Assim, as referidas autoras identificam o significado de “sociedade civil” atribuído pelo “ideário neoliberal”, reduzida, então, a uma massa homogênea, desconsiderando, portanto, as necessidades peculiares a cada classe social que a compõe, o que, em última análise, esvaziaria a capacidade de mobilização das classes menos favorecidas para a realização de interesses (BRAVO; CORREIA, 2012).

Por outro lado, a proposta oferecida para o enfrentamento desse diagnóstico, ao menos presente em parte da literatura, consiste na criação e implementação de mecanismos formais que promovam a “atuação da sociedade e, ainda, que esses dispositivos sejam ágeis e amplamente conhecidos” (SILVA, F., 2002, p. 129). Contudo, também um alerta: Silva, com fundamento em Cunill Grau, defende que a “institucionalização da participação” poderia gerar efeito contrário do pretendido, ou seja, o “enfraquecimento da sociedade civil” pela “desarticulação do tecido social” e pelo fortalecimento das “assimetrias da representação social” (SILVA, F., 2002, p. 130). Posição semelhante defendem Bravo e Correia, para quem a “institucionalização dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e sobre os recursos a elas destinados” podem se configurar em “mecanismos de formação de ‘consentimento ativo’” para a conservação da hegemonia das classes mais incluídas econômica e politicamente, em detrimento das classes mais afastadas da esfera pública (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 133).

A participação social, na gestão e no controle, além de se configurar como ferramenta de gestão, pois fornece informações sobre o modo de agir da administração e, portanto, capaz de “garantir a eficiência e a qualidade na implementação das políticas públicas” (NASSUNO, 1999, p. 344 *apud* SOUSA, 2011, p. 24), acaba por conferir relevância, ao menos para alguns autores, e no contexto do controle social, à responsabilização dos agentes estatais (*accountability*) (GASPARDO, 2010; SILVA, F., 2002), como forma mesmo de se viabilizar a participação da sociedade nas políticas públicas (SILVA, F., 2002)²⁵.

²⁵ Em maior profundidade de reflexão, e motivado por uma colocação de Herbert Wechsler, que tentou se eximir da responsabilidade por ter mantido sigilo sobre informações relevantes que poderiam ter colocado fim aos “centros de realocação”, em 1944, nos Estados Unidos da América, Pinheiro se propôs a “investigar a legitimidade do controle social da gestão pública: pode, afinal, um cidadão alheio aos detalhes que cercam as escolhas políticas exercer um controle social sobre o gestor público?” (2016, p. 869), a partir do conceito de ato ético, formulado por Mikhail Bakhtin. O autor, ao defender a legitimidade do controle social, contrapondo-se ao posicionamento de Wechsler, responde que “a distribuição prévia de competências feita pela sociedade, perfeitamente concatenada como esquema ideal, não exclui a responsabilidade do gestor na tomada de posição

Pinheiro reconhece o poder discricionário à disposição dos gestores públicos e o desequilíbrio que há entre a capacidade informacional de governantes e governados (PINHEIRO, 2016). Contudo, afirma que um regime democrático garante mecanismos voltados ao controle, “quer para exigir dos governantes uma resposta aos questionamentos postos pela sociedade sobre os motivos dos atos de gestão por eles adotados, quer para responsabilizá-los pelos excessos e desmandos em que tenha incorrido na condição de gestor” (PINHEIRO, 2016, p. 873). Com fundamento em Andreas Schedler, Pinheiro afirma que esta “dupla dimensão do controle social” constitui a *accountability* (2016, p. 873), que, por sua vez, sustenta-se em pelo menos dois pilares: um deles, a *answerability*, “é fortemente marcado por um viés dialógico: o dever do gestor de responder às perguntas formuladas pelos afetados por sua gestão e o direito destes de formulá-las (Schedler, 1999:14)” (2016, p. 874)²⁶.

Após afirmar as limitações da “*accountability* vertical” (controle vertical) – porque os controles exercidos por meio das eleições, das reivindicações sociais e da mídia são pouco efetivos para a responsabilização de agentes públicos – e da “*accountability* horizontal” (controle horizontal) – porque o sistema de controle contaria apenas com órgãos e instituições que representariam os cidadãos, em detrimento de sua participação direta (PINHEIRO, 2016, p. 874)²⁷; ainda nesse contexto, Pinheiro (2016, p. 874), seguindo estudos de O’Brien e de Goetz e Jenkins, indica a proposta da “*accountability* diagonal”, tendência a se realizar, pois,

busca garantir à sociedade civil o acesso continuado a informações governamentais detalhadas por meio de sua inclusão nas estruturas de controle horizontal (O’Brien, 2008:111), fazendo, assim, com que os cidadãos possam se tornar ativos

cotidiana, quando o ineditismo dos problemas complexos não encontra resposta fácil na abstração do campo teórico; a execução das competências por cada gestor, agindo como representante do povo, por não anular sua responsabilidade pessoal, não serve como escusa; por fim, embora ninguém possa efetivamente ocupar o lugar confiado ao gestor público na resolução de um problema, isso não impede a crítica que necessariamente se constrói na contraposição de visões complementares de um mesmo evento” (2016, p. 873). Por essa razão, por não poder escusar-se da responsabilidade, é exigido “do gestor uma exposição dos motivos determinantes dos atos que efetiva. Do contrário, a crítica e o controle social são obstaculizados. Daí a construção contemporânea da *accountability* ter se estruturado na perspectiva de uma racionalidade discursiva [...]” (2016, p. 873).

²⁶ Ainda com fundamento em Schedler, Pinheiro (2016, p. 874) confirma que as “respostas fornecidas pelos gestores apresentam-se em duas dimensões”: a primeira, “dimensão informacional”, que fornece as informações que viabilizam a fiscalização da gestão; e a segunda, a “dimensão argumentativa”, referente aos motivos que ensejaram as decisões tomadas.

²⁷ As críticas apresentadas por Pinheiro fundamentam-se em O’Donnell.

reivindicadores de *answerability* em espaços institucionalmente legitimados para a responsabilização do gestor (Goetz e Jenkins, 2001:368)²⁸

Nota-se, assim, que o controle social, compreendido a partir de seu viés gerencial, ou enquanto instrumento para a viabilização da democracia participativa, acaba por fundamentar a participação popular e, portanto, a disponibilização, pelo Estado, de canais de comunicação com a sociedade. Dentre os canais de comunicação existentes situam-se as ouvidorias públicas em geral, que funcionam com vistas à promoção da participação da sociedade na tomada das decisões políticas e, por consequência, à prestação de serviços públicos de forma eficiente.

O capítulo a seguir trata especialmente das ouvidorias públicas: seu conceito, seu contexto, e as modalidades identificadas pela literatura que se dedica ao tema. Ao final, ressalta os contornos das ouvidorias legislativas, enquanto espécie de ouvidoria pública, propriamente.

²⁸ Nesse sentido, em decorrência da inclusão aventada, os “governados, nessa proposta de diagonalidade, acabam sendo empoderados nos dois pilares do controle social da gestão pública: de modo direto, no acesso aos dados e às motivações dos atos político-administrativos do Estado; de modo indireto, naquilo que, segundo Schedler, corresponderia à segunda dimensão desse controle, o *enforcement* ou penalização” (PINHEIRO, 2016, p. 874).

4 OUVIDORIAS PÚBLICAS

O momento da institucionalização das ouvidorias públicas e de sua criação e expansão pelos mais diversos órgãos estatais volta-se ao período da redemocratização do país, a partir dos anos 1980 (LYRA, 2004; PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017), e da Reforma do Estado, em meados da década seguinte; mesmo contexto, portanto, favorável à institucionalização e fortalecimento do controle social, quando então foi promovida a “descentralização e a municipalização de políticas públicas” (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017, p. 20). Naquele momento, em meio a disputas de projetos políticos diversos – de um lado, o projeto liberal, que qualificava os cidadãos como clientes (cidadãos-clientes) e considerava a prestação de contas uma forma de tornar eficiente a prestação dos serviços públicos e; de outro, o projeto democrático-participativo, que almejava, prioritariamente, a garantia de direitos e a participação e controle das ações do governo, de modo a se promover uma gestão pública compartilhada (cogestão) (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017)²⁹ – as ouvidorias públicas foram o “produto do protagonismo alcançado pela sociedade civil, cujos anseios de participação vem impondo, progressivamente, um novo relacionamento entre o cidadão-usuário dos serviços públicos e o Estado” (LYRA, 2004, p. 1).

Embora expressamente previstas apenas as ouvidorias da justiça (BRASIL, 1988, Art. 103-B, § 7º) e as ouvidorias do Ministério Público (BRASIL, 1988, Art. 130-A, § 5º), as ouvidorias públicas, em geral, igualmente encontram fundamento na Constituição Federal de 1988, especialmente no seu art. 37, § 3º, I (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; SANTOS, 2017):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 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 serviços³⁰ (BRASIL, 1988);

²⁹ Passone, Perez e Barreiro fundamentam-se em Dagnino, Oliveira e Panfichi.

³⁰ Segundo Gomes (2000, p. 271), o inciso I, do § 3º, do art. 37, da Constituição Federal de 1988, foi incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, certamente “por força do impacto da transferência de serviços públicos para o setor privado”.

Tangenciando o fundamento legal, a literatura especializada ressalta que as ouvidorias públicas resultam da própria realização do princípio da eficiência (RICHE, 2010), ou mesmo do direito de reclamação – “uma espécie do gênero **direito de participação**” (SANTOS, 2017, p. 50, grifo do autor) ³¹ – conferido ao cidadão. Nesse sentido, a manifestação do cidadão se legitima porque, dentre outras hipóteses, “figura como usuário ou beneficiário, efetivo ou potencial, de tais serviços” (SANTOS, 2017, p. 51). A manifestação, portanto, busca avaliar ou corrigir a gestão, as políticas executadas e os serviços prestados, efetiva ou potencialmente, pelos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta, de todos os Poderes e de todos os entes federativos (SANTOS, 2017) ³². Essencial, portanto, a compreensão dos conceitos de “usuário” e de “serviço público” em termos mais largos (SANTOS, 2017), tal como amplificado pelo Art. 2º, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017³³ (BASTOS; PEREIRA, 2019).

Embora previstas pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 37, § 3º, I), o conceito de ouvidorias públicas foi definido pela legislação infraconstitucional brasileira, pela primeira vez, ao menos em âmbito federal, pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 (SANTOS, 2017), que “Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências” (BRASIL, 2014a), já revogado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019c, Art. 10). Nos termos do decreto revogado,

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

[...]

V - ouvidoria pública federal - 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;

³¹ Santos fundamenta-se em Schier.

³² Santos complementa: “Mas a participação social na gestão pública vai além de questionamento e controle. Pressupõe a possibilidade de **direcionar as ações do Estado**. Bem por isso, o direito de reclamação não compreende apenas o juízo crítico quanto ao que vem sendo feito ou deixando de ser feito pelos agentes públicos, mas também a legitimidade para propor alterações de forma, alcance e conteúdo ou mesmo inovações mais amplas, tais como a execução de novas ações específicas que permitam a consecução do interesse público.” (2017, p. 51, grifo do autor)

³³ “Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público; II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública; [...]” (BRASIL, 2017a).

[...] (BRASIL, 2014a)³⁴

A legislação mais recente, especialmente a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (BRASIL, 2017a) – que disciplinou as “formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”, tal como previra o Art. 37, § 3º, I, da Constituição Federal, e instituiu o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos – bem como a norma que a regulamentou na esfera federal – o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018 (BRASIL, 2018b); não definem, especificamente, “ouvidorias públicas”³⁵. Contudo, da leitura das normas é possível concluir que, em essência, as ouvidorias instituídas configuram-se como canais especializados de comunicação entre o cidadão e o Estado, para a realização de diversas finalidades³⁶.

Em certa medida, a literatura acompanha o conceito fornecido pela legislação, ou seja, de igual forma os pesquisadores consideram as ouvidorias públicas como sendo os canais especializados de comunicação disponibilizados para a interação entre os cidadãos e o Estado

³⁴ A mesma definição consta do art. 1º, parágrafo único, da Instrução Normativa OGU nº 1/2014, de 5 de novembro de 2014 (BRASIL, 2014b).

³⁵ Parte da literatura consultada apresenta a evolução do cenário normativo referente às ouvidorias públicas federais (GOMES, 2000, p. 271-276; SANTOS, 2017, p. 53-55).

³⁶ De fato, o Art. 13, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe que “Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, 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, 2017a). A obrigatoriedade de recebimento e tratamento das manifestações encaminhadas pelos usuários também está prevista no Art. 14, I, Lei nº 13.460, de 23 de junho de 2017: “Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão: I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos”. Santos (2017, p. 61) aponta para a possibilidade de as ouvidorias acumularem outras atribuições que não as expressamente previstas pela legislação, especialmente pela Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dentre elas, e acompanhado por parte da literatura (MORENO, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; TROMBKA, 2005) menciona-se a garantia do acesso à informação que, em regra, estaria sob a responsabilidade do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC. Neste caso, ao menos em âmbito federal, “quando atribuída à Ouvidoria Pública, atrai também responsabilidade de assegurar a publicação e atualização do Plano de **Dados Abertos** do órgão ou ente público, documento adicional de transparência pública regulado pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, cuja atividade de monitoramento é detalhada no § 4º de seu art. 5º.” Além disso, “a Ouvidoria Pública pode ser útil como **canal de interlocução** entre a sociedade e o Estado em demandas relacionadas à **política de integridade pública** (um dos pilares da OGP), a exemplo de **conflito de interesses** (Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013), **empresa limpa** (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013), **compliance e integridade em empresas estatais** (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016), [...] atividades de **mediação e autocomposição de conflitos na Administração Pública** (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015), que, embora estejam a cargo dos órgãos da Advocacia-Geral da União (AGU), podem ser valorizadas com o histórico de casos tratados naquela instância” (SANTOS, 2017, p. 61, grifos do autor).

(COSTA JÚNIOR, 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; SANTOS, 2017; TROMBKA, 2005)³⁷; porém, ressaltam, simultaneamente, o fato de se configurarem como órgãos de controle (COSTA JÚNIOR, 2016, p. 147; GOMES, 2000, p. 298). Nota-se que este posicionamento é compartilhado, indiferentemente, pelos trabalhos adeptos à corrente modernizadora ou à vertente democrática. Nesse sentido, as ouvidorias públicas seriam órgãos de controle interno e de controle social (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017; REIS, L., 2016; ROMÃO, 2013), ou órgãos que viabilizariam o controle social previsto e pretendido pela Constituição Federal (RICHE, 2010), posto que “não tenham a atribuição de exercer o controle social [...]” (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 128). Por outro lado, há quem entenda pela impossibilidade de se classificar a ouvidoria pública como órgão de controle interno, porque, ao menos no âmbito do Poder Executivo federal, não compõe seu Sistema de Controle Interno, “pois não é instância com competência para agir de ofício para verificação da regularidade de procedimentos administrativos e recomendar correções” (SANTOS, 2017, p. 57)³⁸.

Outra limitação à atuação das ouvidorias apontada pela literatura consiste em colocar o ouvidor no lugar de “alguém que interfere, em nome de outrem ou em seu próprio, de modo recomendatório” (OLIVEIRA, 2010, p. 174), evitando-se confundi-lo, portanto, com um gestor, propriamente. Sendo assim, é preciso reconhecer a ouvidoria como um “órgão que não tem poderes administrativos e que, conseqüentemente, depende, em larga medida, da sua força institucional e das prerrogativas do seu titular para tornar efetivas as suas propostas” (LYRA, 2004, p. 8), ou, ainda, um órgão “sem caráter deliberativo, executivo ou judicativo” (RICHE, 2010, p. 181); portanto, um órgão destituído de poder de correção (LYRA, 2016). Fala-se, então, na “magistratura da persuasão” do ouvidor (LYRA, 2004, p. 9; 21; LYRA, 2009, p. 185; LYRA, 2016, p. 104; QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 128), baseada na “credibilidade, que se assenta em uma reputação ilibada, competência técnica, equilíbrio e senso de justiça, revelados à sociedade no exercício da sua militância em prol dos direitos da cidadania” (LYRA, 2004, p. 9)³⁹. Por essa razão, no caso específico das ouvidorias legislativas, caberia a deliberação, por

³⁷ Iasbeck (2010, p. 16) resalta o aspecto comunicacional das ouvidorias em geral, públicas e privadas. Nesse sentido, entende que “As ouvidorias constituem um serviço especial prestado pelas organizações aos seus públicos. A essência desse serviço está apoiada no reconhecimento de que todo usuário de serviços públicos ou privados eventualmente fica insatisfeito com o serviço recebido e, portanto, pode reclamar, criticar, pedir reparação, sugerir novas formas de prestação de serviço e, em alguns casos, pode até mesmo ficar tão satisfeito que necessite elogiar. É, pois, um serviço de comunicação.”

³⁸ Santos (2017) compreende as ouvidorias como órgão de controle social.

³⁹ Posicionamento igualmente defendido por Menezes, Lima Neto e Cardoso (2016).

exemplo, se a escolha do ouvidor deveria recair sobre um “ouvidor-deputado”, pelo trânsito que logra entre seus pares, ou sobre um “ouvidor-sociedade”, que “garantiria mais *accountability* e controle” (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 136).

A literatura especializada em geral, independentemente da vertente a que se vincula, também é concordante em relação às competências de ordem operacional das ouvidorias públicas, dentre as quais, por exemplo, destaca-se o recebimento e tratamento das manifestações enviadas pelos cidadãos e, posteriormente, o encaminhamento à autoridade competente (BASTOS; PEREIRA, 2019; SANTOS; COSTA; BURGER; TEZZA, 2019); tendo por objetivo, segundo alguns, a satisfação do usuário do serviços público e o incremento da credibilidade do órgão ou entidade (OLIVEIRA, 2010)⁴⁰. Por outro lado, parte da literatura limita a atuação das ouvidorias ao recebimento e ao tratamento das manifestações enviadas pelos cidadãos e, posteriormente, ao encaminhamento à autoridade competente (COSTA JÚNIOR, 2016; SANTOS, 2017), ao mesmo tempo em que outros compreendem que a “participação cidadã transcende a reclamação por causa de serviços insatisfatórios nas ouvidorias e nos diversos ambientes de atendimento ao cidadão, mas não a exclui” (SANTOS; COSTA; BURGER; TEZZA, 2019, p. 632).

De igual modo, as ouvidorias públicas também são concebidas como ferramentas de gestão (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; RICHE, 2010; SANTOS; COSTA; BURGER; TEZZA, 2019), pois, ao promover a participação do cidadão, e identificando as causas das manifestações recebidas (REIS, L., 2016), passam a conhecer “de que maneira os programas governamentais chegam ao cidadão e como este enxerga as mais variadas prestações de serviços públicos” (COMPARATO, 2016, p. 51). Dessa forma, tornando coletivas as demandas individuais (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017), as ouvidorias conseguem propor melhorias para a prestação de serviços públicos (BASTOS; PEREIRA, 2019; COSTA JÚNIOR, 2016; SANTOS; COSTA; BURGER; TEZZA, 2019) e também identificar “problemas sistêmicos” do órgão fiscalizado, proporcionando, assim, um ambiente favorável a mudanças na agenda de políticas públicas (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 128) ou mesmo mudanças institucionais (LYRA, 2004, 2009; RICHE, 2010). A partir desse

⁴⁰ O entendimento pertence a Luiz Carlos Assis Iasbeck, expresso no texto introdutório à entrevista que realizou com João Elias de Oliveira.

funcionamento das ouvidorias públicas, busca-se a eficiência da prestação dos serviços públicos mediante a avaliação dos processos e dos resultados da interação com os cidadãos.

Escapando ao âmbito interno das ouvidorias públicas, ou de sua atuação junto aos órgãos onde se localizam, a literatura especializada, em geral, ressalta seu papel no estímulo à cidadania. Independentemente do modelo a que se filiam, os trabalhos ressaltam seu caráter facilitador ou mediador das relações mantidas entre o cidadão usuário de serviços públicos e o Estado (BASTOS; PEREIRA, 2019; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; REIS, L., 2016; SANTOS; COSTA; BURGER; TEZZA, 2019). Igualmente, destacam o objetivo de se promover a transparência (COSTA JÚNIOR, 2016; RICHE, 2010; ROMÃO, 2013; SANTOS; COSTA; BURGER; TEZZA, 2019) e, fundamentalmente, sua atuação para a garantia dos direitos dos cidadãos⁴¹ (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016; RICHE, 2010; ROMÃO, 2013)⁴², incluindo a proposição de medidas para a viabilização desses direitos (BASTOS; PEREIRA, 2019).

As ouvidorias públicas, em geral, podem ser classificadas sob alguns critérios, que permitem compreendê-las, especialmente, em relação ao órgão fiscalizado, ao titular e ao objeto do controle exercido, nos termos propostos por Gomes (2000; 2016).

Nesse sentido, em relação à “sujeição passiva” as ouvidorias públicas se dividem entre “aquelas cujo controle recaem exclusivamente sobre os órgãos e agentes da Administração Pública na qual se situam [...]” (GOMES, 2000, p. 315)⁴³, e aquelas “cujo controle extrapolam a espacialidade administrativa, para alcançar os prestadores privados de serviço público [...]”

⁴¹ A ouvidoria, enquanto canal especializado para o recebimento das manifestações dos cidadãos-usuários de serviços públicos, como forma de garantia de seus direitos, está prevista nos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017: “Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.”; “Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterà a identificação do requerente” (BRASIL, 2017a). Os direitos básicos e deveres dos usuários estão previstos nos artigos 5º a 8º, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

⁴² Romão (2013, p. 138) contextualiza o *locus* de atuação das ouvidorias públicas enquanto mecanismos de garantia de direitos: “Então, compreendendo bem a nossa função, essa distinção eu costumo fazer sempre: há um papel, que é amplo e abrangente de realização dos direitos, ao qual também estão vinculados o Ministério Público, as ouvidorias, as defensorias públicas e os conselhos de direitos.” Nesse sentido, Lyra (2016, p. 104): “à ouvidoria compete a defesa e a promoção dos direitos do cidadão, apenas no âmbito administrativo.”

⁴³ E exemplifica: “(como as Ouvidorias Públicas Setoriais, Estaduais e a maioria das Municipais, incluída a do Município de Santo André) [...]” (GOMES, 2000, p. 315).

(GOMES, 2000, p. 315)⁴⁴. Por outro lado, quanto à “sujeição ativa”, estariam legitimados para o exercício do controle, segundo a doutrina jurídica administrativista, “os órgãos, autoridades ou Poderes do Estado” (MEIRELLES, 1989, p. 361 *apud* GOMES, 2016, p. 17), mas, interpretação diversa aponta que “a própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988) previu diversas espécies de controle a serem exercidas por sujeitos que se encontram fora da esfera estatal” (GOMES, 2016, p. 17)⁴⁵. Por fim, no que diz respeito ao objeto do controle exercido pelas ouvidorias públicas, este consistiria no serviço público⁴⁶ e nas políticas públicas⁴⁷, em toda sua extensão, desde a formulação até a execução (GOMES, 2016, p. 16)⁴⁸.

Gomes também compreende as ouvidorias públicas em funcionamento no Brasil em relação aos “âmbitos de localização institucional” (2016, p. 15)⁴⁹. Neste caso, as ouvidorias ocupariam espaços intra-orgânicos, referindo-se “às ouvidorias cuja atuação se origina e se destina no âmbito de um mesmo órgão, entidade ou Poder do Estado” (GOMES, 2016, p. 15). Ocupariam também espaços interorgânicos, remetendo às “ouvidorias que atuam sobre órgãos, entidades ou Poderes distintos do qual se situam, ainda que a ouvidoria e o sujeito passivo de controle encontrem-se dentro da espacialidade estatal” (GOMES, 2016, p. 15). Ou, ainda, estariam localizadas em espaços extra-orgânicos, considerando-se as “ouvidorias localizadas na esfera da sociedade civil, portanto, fora da estrutura administrativa do Estado” (GOMES, 2016, p. 15)⁵⁰.

⁴⁴ “(como as Ouvidorias das Agências Reguladoras e as recentes Ouvidorias do Estado de São Paulo, criadas sob o amparo da Lei n.º 10.294/1999)” (GOMES, 2000, p. 315).

⁴⁵ Nesse sentido, Gomes (2016, p. 17) indica que dentre esses sujeitos legitimados pela Constituição Federal de 1988 encontram-se as associações representativas.”

⁴⁶ Gomes apoia-se no conceito de “serviço público” tal como definido por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem “serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público [...] instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios do sistema normativo” (MELLO, 2013, p. 306 *apud* GOMES, 2016, p. 16-17).

⁴⁷ O conceito de “políticas públicas” adotado por Gomes é o definido por Eros Grau, para quem “a expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social” (GRAU, 1998, p. 22 *apud* GOMES, 2016, p. 16). Gomes (2016, p. 16) complementa que “poder-se-ia dizer que a referida expressão envolve as atuações prestadas direta ou indiretamente pelo Estado, cobrindo toda a intervenção de natureza pública na vida social.”

⁴⁸ Em complemento, Gomes (2016, p. 16) afirma que “todas as condutas – omissivas ou comissivas – que, de qualquer modo, atuem no processo de formulação ou de execução de uma política pública ou de serviço público estariam incluídas como objeto do controle dos ouvidores públicos.” Em obra anterior, adotara posição semelhante (GOMES, 2000).

⁴⁹ Gomes vale-se da classificação dos instrumentos de controle proposta por R. Dromi.

⁵⁰ Em ocasião anterior, Gomes (2000, p. 335-336), no que diz respeito à localização institucional, classificara as ouvidorias públicas brasileiras em apenas duas espécies: “a) espaços intra-orgânicos integrados exclusivamente por servidores públicos, com composição heterogênea e de entidades de controle (Agências Reguladoras); b) espaços extra-orgânicos, integrados por representante do Poder Legislativo e por representante da sociedade civil.”

4.1 Modelos historicamente constituídos

Lyra contrapõe dois modelos de ouvidorias públicas que, historicamente, foram se conformando no Brasil: a) o “modelo modernizador” (LYRA, 2004, p. 5; LYRA, 2009, p. 163); e o b) modelo ou “vertente democrática” ou “democrático-popular” (LYRA, 2009, p. 164). Esta classificação, invariavelmente, vem sendo adotada pela literatura especializada (GOMES, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016; TROMBKA, 2005), que, quando não expressamente assumida, torna-a transparecida pelo tratamento de alguns de seus elementos⁵¹.

Em linhas gerais, os traços que mais marcadamente diferenciam um e outro paradigma consistem no grau de autonomia do ouvidor em relação ao órgão que fiscaliza, e na ideia que se faz da finalidade, ou dos objetivos, da própria ouvidoria. Nesse sentido, o “modelo modernizador” agrega as experiências de ouvidorias que contam com baixo grau ou ausência de autonomia, posto que o ouvidor é escolhido, geralmente, pelo dirigente do próprio órgão fiscalizado (“de cima para baixo”) (CARDOSO; LIMA NETO; ALCÂNTARA, 2011; LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016). A escolha ou eleição do ouvidor pela própria instituição fiscalizada torna-se um obstáculo à autonomia dos trabalhos porque este ouvidor “dificilmente conseguirá se desvencilhar das demandas e lógicas particularistas que regem o funcionamento da instituição em questão” (CARDOSO; LIMA NETO; ALCÂNTARA, 2011, p. 54). Segundo Lyra (2004, p. 9), “Falta-lhe o necessário distanciamento, capaz de conferir-lhe isenção para identificar eventuais contradições entre a conduta do gestor e os interesses do usuário.” Por essa razão, o “modelo modernizador” muitas vezes é denominado de “ouvidoria obediente” (GOMES, 2016; LYRA, 2016); ou, nos termos apresentados por Oliveira (2010, p. 170), “faz com que seus dirigentes atuem muitas vezes como instrumentos de defesa dos seus órgãos, em vez de representantes dos cidadãos, para não ferir suscetibilidades daqueles que os indicaram.”

Já quanto aos seus objetivos, as ouvidorias insertas nesse modelo tendem a contribuir, especialmente, com a eficácia e a qualidade do serviço público prestado pelo órgão ou entidade

⁵¹ Lyra (2004, p. 6; 2009, p. 166) relativiza a rigidez da classificação proposta quando transposta para o mundo real: “Ressalte-se que muitas ouvidorias são híbridas, incorporando elementos de ambos os paradigmas estudados. Elas mesclam, na sua concretude, aspectos da vertente modernizante e da democrática, embora haja predominância de uma delas.”

(LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016). O perfil ideal para um ouvidor, portanto, envolve basicamente a capacitação técnica (LYRA, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016), e sua permanência no cargo pode ser prorrogada sem maiores preocupações com a independência desejada para a realização das atribuições correspondentes (QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016). Situam-se, em regra, na espacialidade estatal (GOMES, 2016). A racionalidade preponderante nas ouvidorias implementadas sob este “modelo modernizador” seria, então, racional-intencional (GOMES, 2000), instrumental, voltada para a eficiência do serviço público⁵².

A literatura especializada reconhece que o modelo de ouvidoria pública que acabou por prevalecer no Brasil é este em que os ouvidores são escolhidos pela direção do órgão a ser fiscalizado ou indicados politicamente (CARDOSO; LIMA NETO; ALCÂNTARA, 2011; GOMES, 2000; GOMES, 2016; LYRA, 2009, 2016; OLIVEIRA, 2010; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016). Sua expansão se deu a partir das reformas havidas na década de 1990 (GOMES, 2000) e, segundo Lyra (2016), toma como referência a experiência da Ouvidoria-Geral do Paraná. Contudo, a literatura também aponta para o surgimento de um modelo que se contrapõe ao denominado “modernizador”, e que vem conquistando cada vez mais lugar no espaço institucional nos últimos anos (LYRA, 2004, 2009).

Trata-se do modelo ou “vertente democrática” ou “democrático-popular”, que, dentre outras, agrega experiências de ouvidorias públicas criadas a partir da mobilização popular (“de baixo para cima”) (LYRA, 2004, p. 5; LYRA, 2009, p. 164; QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 127-128; REIS, L., 2016, p. 103). Sob este modelo, os ouvidores são escolhidos ou eleitos por órgãos ou entidades externas à estrutura do órgão fiscalizado (CARDOSO; LIMA NETO; ALCÂNTARA, 2011; LYRA, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018), para cumprimento de

⁵² Gomes identifica que “as Reformas do Estado brasileiro efetivadas na última década [década de 1990] - especialmente a realizada pela Emenda Constitucional n.º 19/98 - alteraram substancialmente a racionalidade preponderante no espaço estatal e no conjunto dos mecanismos de controle da Administração Pública.”, e que “O impacto dessa alteração tem repercussão sobre a conformação estruturo-funcional das Ouvidorias Públicas brasileiras, instaurando, fundamentalmente (causalidade de sentido), possibilidade de duas alternativas.” Nesse sentido, a primeira alternativa “consubstanciar-se-ia na adequação significativa das Ouvidorias Públicas à estruturação **racional-intencional** do Estado brasileiro em face da adoção de uma política administrativa informada pelos princípios do gerencialismo e do neoliberalismo. A segunda, ao conjunto de medidas legislativas - como a Lei de Procedimentos Administrativos, o Código de Ética da Administração Pública, a Lei das Organizações Sociais, as Leis das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, o Anteprojeto de Lei de Defesa e a Participação do Usuário do Serviço Público etc. - informadas por uma **racionalidade de tipo não-sistêmica**.” (2000, p. 369, grifo nosso)

mandato certo (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016)⁵³ e atribuições específicas (LYRA, 2004), recomendando-se, se o caso, uma única renovação, apenas (REIS, L., 2016). Com isso, busca a garantia da independência necessária às ouvidorias, para que desenvolvam suas funções (COMPARATO, 2016; LYRA, 2004, 2009; REIS, L., 2016), desvinculando-se, assim, das disputas político-partidárias (pressão externa) e burocráticas (pressões internas) (GOMES, 2016), angariando credibilidade perante o cidadão (LYRA, 2004)⁵⁴. Portanto, os seus objetivos apontam para a promoção da participação popular na própria ouvidoria (LYRA, 2016; GOMES, 2016)⁵⁵, para a promoção da justiça e da cidadania (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016), garantindo direitos, nunca restrita ao caso em concreto (LYRA, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018)⁵⁶. O perfil procurado, neste caso, é o do ouvidor com “experiência militante na área de defesa dos direitos do cidadão” (LYRA, 2016, p. 119; e também LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO;

⁵³ A literatura considera o mandato como instrumento essencial para a continuidade dos trabalhos das ouvidorias. Nesse sentido, Quintão e Cunha (2018, p. 135) afirmam que “a importância do mandato é dar segurança para a atuação da Ouvidoria, evitando que o ouvidor seja demitido pela autoridade máxima a qualquer momento, de acordo com o seu livre-arbítrio.”

⁵⁴ A independência das ouvidorias, pautada pelo processo de escolha dos ouvidores, segundo a literatura especializada, não estaria imune a críticas (LYRA, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018). Nesse sentido, especialmente para os casos em que os ouvidores são selecionados pelo órgão fiscalizado, dentre os nomes constantes em lista tríplice, “Ainda assim, esse modelo deixa margem de manobra para o governante escolher de pessoa com baixa representatividade na sociedade civil para a função de ouvidor, uma vez que ele possui a palavra final” (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 130).

⁵⁵ Lyra (2016, p. 108) apresenta, resumidamente, o modo pelo qual a participação da sociedade estaria presente nos trabalhos desenvolvidos pelas ouvidorias: “O conselho consultivo, ausente na grande maioria das ouvidorias, é peça indispensável em uma ouvidoria democrática, pois é por meio deste que a sociedade pode propor diretrizes para o funcionamento da ouvidoria, avaliar seu funcionamento e servir de veículo de transmissão de reclamações, cobranças e denúncias provenientes da sociedade.”

⁵⁶ A literatura especializada identifica algumas experiências de ouvidorias públicas que poderiam se enquadrar no modelo do tipo democrático. Dentre elas, Lyra (2016, p. 107-109) aponta a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, resultado da mobilização da sociedade civil. Ali, o “Titular da ouvidoria [é] externo às corporações fiscalizadas nas instituições policiais e em outras ligadas à área da justiça e da segurança [...]”. O ouvidor é “escolhido a partir de uma lista tríplice elaborada por um órgão externo ao Poder Executivo, independente deste [...] o Condepe, idôneo, representativo e efetivamente comprometido com a cidadania, sem viés corporativo ou partidário.” Há mandato a ser cumprido, e as limitações a sua atuação existem porque, segundo Lyra, “o governador pode escolher, entre os membros da lista tríplice, alguém que, eventualmente, seja dotado de escassa representatividade”, sem se olvidar da limitação financeira e administrativa. A experiência da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo também é igualmente destacada por Lyra (2016, p. 109) como exemplo de ouvidorias públicas implementadas sob o modelo democrático, pois, além do surgimento a partir da mobilização da sociedade civil, “O desenho institucional da Ouvidoria da Defensoria Pública recupera as características essenciais do desenho institucional da Ouvidoria de Polícia de São Paulo: ouvidor externo, escolhido por colegiado independente, mediante a elaboração de lista tríplice submetida ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e ao Conselho Consultivo. Mas vai adiante no que se refere ao *status* do ouvidor, similar ao dos que integram os cargos de direção de mais alto nível na defensoria.” A literatura é ilustrada com exemplos de outras experiências: dentre outras, Ouvidoria-Geral do Município de Santo André (LYRA, 2016); Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo (LYRA, 2016); Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (LYRA, 2016); Ouvidoria-Geral de Curitiba (LYRA, 2016).

CUNHA, 2018; REIS, L., 2016). Situam-se fora da espacialidade estatal (GOMES, 2016)⁵⁷. Sob este modelo democrático, a racionalidade é a do tipo “comunicacional ou dialógica”, voltada à inclusão e a participação popular, defendendo e promovendo direitos (LYRA, 2016, p. 117)⁵⁸.

Em que pese as semelhanças apontadas pela literatura, especialmente quando os trabalhos se dedicam à compreensão da natureza e das atribuições das ouvidorias públicas; os modelos descritos – “modelo modernizador” e “modelo democrático” –, como visto anteriormente, diferenciam-se pelo foco convergente para um dos aspectos presentes no conceito deste órgão de controle. Nesse sentido, os estudos identificados pela tendência modernizadora ressaltam a busca pela eficiência dos serviços públicos, portanto, o caráter instrumental das ouvidorias, exemplificado na instituição de um canal especializado de comunicação (IASBECK, 2010) e no recebimento e tratamento das manifestações dos cidadãos. As ouvidorias funcionariam, para alguns, como instrumentos de “defesa dos direitos do cidadão-consumidor individualizado” desses serviços (COSTA, 1998, p. 164)⁵⁹. Nesse contexto, o foco recairia sobre os resultados dos serviços prestados (GOMES, 2000), orientação oposta, portanto, à indicada pela perspectiva democrática (QUINTÃO; CUNHA, 2018), que privilegia os processos (GOMES, 2000), e “influenciam o aspecto decisivo da implementação das políticas” (COMPARATO, 2016, p. 44; e também QUINTÃO; CUNHA, 2018).

⁵⁷ O conceito delineado por Gomes (2016, p. 22) refere-se às ouvidorias “que se encontram localizadas fora do espaço de vigência de uma racionalidade sistêmica, uma vez que não apenas se situam na sociedade civil, mas também são controladas por um colegiado informado por práticas dialógicas, composto por representantes que atuam como participantes efetivos do processo de controle.” Nota-se, portanto, certa proximidade entre a localização e a racionalidade preponderante, que, no caso, trata-se da “racionalidade de tipo não-sistêmica” (GOMES, 2000, p. 369).

⁵⁸ Ao que tudo indica, a “racionalidade”, tal como compreendida por Lyra, difere-se daquela apresentada por Gomes. De fato, Gomes (2000) indica duas possíveis racionalidades preponderantes nas ouvidorias públicas: a) uma racionalidade intencional, fundamentada nos “princípios do gerencialismo e do neoliberalismo” (2000, p. 369); e b) uma racionalidade do tipo não-sistêmica. Lyra (2016, p. 117) refere-se a uma racionalidade do tipo “comunicacional ou dialógica”, voltada à inclusão e participação popular. Contudo, a mesma relativização proposta por Lyra em relação à classificação das ouvidorias caberia à racionalidade preponderante em cada tipo: “Mas é possível contemplar, em uma mesma ouvidoria, os dois tipos de racionalidade – conforme comprova a prática de muitas ouvidorias no Brasil – superando-se, dialeticamente, a tensão entre as duas, desde que se defira, claramente, a uma delas, papel hegemônico. Assim procedendo, a ouvidoria pode funcionar, ao mesmo tempo, como ferramenta de gestão e instrumento da participação popular” (LYRA, 2016, p. 117).

⁵⁹ Costa (1998, p. 164) resalta este aspecto como sendo essencial à atuação das ouvidorias: “O traço mais marcante do trabalho da ouvidoria é a casuística. A ouvidoria é um instrumento de defesa dos direitos do cidadão-consumidor individualizado.”

Entre a verificação dos atos administrativos e a garantia de direitos, o foco das ouvidorias compreendidas no modelo democrático recai sobre este último aspecto de sua atuação (COMPARATO, 2016), nunca restrita ao caso concreto⁶⁰ (LYRA, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018)⁶¹, e mediante o acesso à informação e à transparência (LYRA, 2004, 2009; TROMBKA, 2005). Nesse sentido, a garantia de direitos realiza-se pela promoção da participação do cidadão no espaço das ouvidorias, bem como sua capacitação (LYRA, 2004, 2009) e, portanto, sua inclusão social e política (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018). A ouvidoria, portanto, ao fazer o cidadão-usuário “entender os mecanismos institucionais e a compreender a imprescindibilidade do seu papel como instrumento de correção dos rumos da administração” (LYRA, 2004, p. 19; LYRA, 2009, p. 181), promove a cidadania (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016; RICHE, 2010), e, em última instância, a própria democracia (RICHE, 2010), pela disseminação do controle social e da práxis participativa (LYRA, 2004, 2009).

Segundo Lyra (2016, p. 105), as ouvidorias públicas identificadas sob o modelo modernizador não promoveriam a participação popular no processo de escolha ou eleição do ouvidor, e também na própria gestão do órgão, o que as privaria “da credibilidade de que gozam os defensores de direitos escolhidos por órgão independente, com a participação da sociedade.” Nota-se, portanto, presença de “baixa autonomia pública” (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 129)

⁶⁰ A não restrição das ouvidorias ao caso concreto, com vistas à atuação para a garantia de direitos, foi explicada por Romão (2013, p. 152) ao conferir maior importância à possibilidade de se coletivizar as demandas individualmente encaminhadas às ouvidorias. Nesse sentido, “As ouvidorias valorizam o indivíduo sem reforçar o individualismo, isto é, acolhe-se o cidadão e se tenta atribuir solução ao seu problema em benefício de toda a sociedade. Não é necessário que um determinado problema diga respeito a milhares de pessoas. Basta que esse problema afete o exercício de direitos de um único cidadão.” E continua (2013, p. 154): “Eu realizo mudanças públicas quando há números de eleitores suficientes ou quando a necessidade é premente e há risco da violação dos direitos fundamentais e humanos? A nossa opção é por essa segunda afirmação.”

⁶¹ Ressaltar o foco sobre a garantia de direitos como preocupação das ouvidorias agregadas sob o modelo democrático não significa excluir esta preocupação dos objetivos das ouvidorias classificadas sob o modelo modernizador. Nesse sentido, Romão (2013, p. 139) afirma que a garantia de direitos é o principal papel das ouvidorias públicas: “Esse é o grande papel, que cabe às ouvidorias realizar: promover a efetividade dos direitos humanos no Brasil.” Ou, Passone, Perez e Barreiro (2017, p. 25): “a dimensão pública e estatal das Ouvidorias, enquanto ‘guardiãs dos direitos do povo’, representaria uma dimensão do espaço público, na garantia de acesso dos indivíduos à participação e controle social.” Ou, ainda, Costa (1998, p. 169), quando afirma que “a ação da ouvidoria, que enquanto mecanismo de democratização nas relações Estado-sociedade pode contribuir para assegurar a cidadania plena a todos os brasileiros, garantindo a vigência de seus direitos. E, nessa perspectiva, o ouvidor deve ser um agente de democracia.” Os excertos destacados acabam por ilustrar o que já afirmara Lyra (2004, p. 6; 2009, p. 166) em relação à incorporação de elementos de ambos os paradigmas – modernizador e democrático – pelas ouvidorias em geral. Revelam, além disso, que esse caráter híbrido encontra reflexo na literatura especializada.

para o desenvolvimento de suas atribuições e realização de seus objetivos democráticos. A questão da autonomia será especialmente tratada na seção a seguir.

4.2 A Questão da autonomia

A questão da autonomia das ouvidorias públicas é tratada pela literatura especializada, tanto pelos adeptos da “vertente democrática” como também do “modelo modernizador”, sendo considerada elemento relevante para se compreender a dinâmica de sua atuação. Nesse sentido, Cardoso, Lima Neto e Alcântara (2011) ressaltam a autonomia e a *accountability* das ouvidorias públicas como fator fundamental à realização da democracia participativa e governança democrática⁶², caso contrário, segundo Lyra (2016, p. 128), ouvidorias públicas e privadas seriam “espécies do mesmo gênero, com os mesmos objetivos básicos, tendo como foco a eficácia da atuação da ouvidoria e a sua *resolutividade*.”⁶³

Ouvidorias públicas mais ou menos autônomas, ou, em outras palavras, preponderantemente democráticas ou modernizadoras, segundo Quintão e Cunha (2018, p. 128), dependem “essencialmente do desenho institucional e da relação política presente no contexto em que ela se insere.”⁶⁴ Ao tratar dos requisitos necessários à realização da autonomia das ouvidorias, a literatura especializada, seguindo Lyra, contempla em algum grau os aspectos institucional e político mencionados por Quintão e Cunha (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO;

⁶² Cardoso, Lima Neto e Alcântara (2011, p. 52) justificam a necessidade da autonomia das ouvidorias a partir da relação entre o uso privado da razão – “sempre que se procura atingir objetivos específicos de modo mais pragmático possível, sem questionar os motivos, os meios e os efeitos a médio e longo prazo da ação.” – e o uso público da razão – “voltado para uma reflexão crítica que transcende qualquer imediatismo.” Nesse sentido, “A fim de preservar a sua qualidade democrática, as instituições públicas devem, ou deveriam, assegurar algum espaço para a autorreflexão crítica de seus propósitos e ações” (2011, p. 52-53). Da mesma forma, em oportunidade diversa, parte dos autores mencionados afirmaram que “a efetividade da ação das ouvidorias no contexto do uso público da razão está intimamente relacionada com a autonomia que possuem. Desprovidas de autonomia, estarão suscetíveis a interferências que poderão significar não apenas comprometimentos a sua isenção, mas, também, à ruptura da lógica instrumental que permeia as organizações a que se vinculam” (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016, p. 85).

⁶³ E conclui: “Nessa ótica, teriam como escopo construir uma relação cordial entre *cidadãos-consumidores*, ou *usuários-clientes*” (LYRA, 2016, p. 128).

⁶⁴ Quintão e Cunha (2018, p. 128) explicam, com fundamento em Olsen (1997) e Goodin (1996): “Por desenho institucional entende-se a formatação de estruturas e procedimentos institucionais que visam alcançar efeitos e resultados previamente desejados (Olsen 1997), baseado em marcos regulatórios, resoluções formais, organogramas e em conjuntos de procedimentos. Como os *designs* não são neutros, e refletem ideias, interesses e escolhas dos atores sociais, suas variações e mudanças terão um impacto direto sobre os resultados das instituições, sob determinado contexto (Goodin 1996).”

CUNHA, 2018; REIS, L., 2016). A autonomia das ouvidorias públicas, portanto, é composta por duas dimensões, uma política e outra técnica (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016). A primeira refere-se “à liberdade de atuação das ouvidorias e seu insulamento com relação às ingerências e interesses de partidos ou grupos políticos” (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016, p. 85), já a segunda, “à capacidade da Ouvidoria instituir procedimentos administrativos que promovam participação e controle social” (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016, p. 85)⁶⁵.

Em relação aos requisitos de ordem política, contextualizados na “relação de poder entre o titular desse órgão [a ouvidoria] e a instituição que fiscaliza” (LYRA, 2004, p. 6; LYRA, 2009, p. 172), o destaque recai sobre a necessidade de escolha dos ouvidores por órgãos colegiados independentes do órgão ou entidade a ser fiscalizado (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018), e que “seja pautada em critérios técnicos” (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016, p. 86); e sobre a necessidade do mandato certo (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018), afastando-se “a possibilidade de exoneração *ad nutum*” (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016, p. 86)⁶⁶.

A autonomia financeira das ouvidorias (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018), como forma de viabilizar suas atividades cotidianas e a realização de seus objetivos, de igual forma pode contribuir para a sua autonomia política; bem como a possibilidade de se compartilhar a gestão e o controle com a própria sociedade (QUINTÃO; CUNHA, 2018), ou de se organizarem sob um sistema coordenado e harmônico (CARDOSO; LIMA NETO; ALCÂNTARA, 2011; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016), observando-se a

⁶⁵ Quintão e Cunha reúnem a “dimensão política” e a “dimensão técnica” sob o conceito da “autonomia pública” desejável às ouvidorias públicas. Em suas palavras (2018, p. 129): “A autonomia pública, marcada tanto pela autonomia política, que se refere à independência e à liberdade de atuação das Ouvidorias e seu insulamento com relação às ingerências e interesses de partidos e grupos políticos, quanto pela autonomia técnica, que diz respeito à sua independência funcional, capaz de influenciar o processo decisório com seus relatórios analíticos e sugestões elaboradas com base na magistratura de persuasão;”. Menezes, Lima Neto e Cardoso (2016) apresentam uma análise de atos normativos referentes à autonomia de ouvidorias públicas federais.

⁶⁶ Reis pondera sobre o processo de escolha dos ouvidores, pois, “No que diz respeito ao ideal de se ter um ouvidor nomeado por outra instituição, em homenagem à autonomia da ouvidoria, poder-se-ia aniquilar por completo a autonomia da própria instituição” (REIS, L.,2016, p. 105), ao mesmo tempo em que reconhece que “o ouvidor não deve ser um mero cargo de confiança de livre nomeação da autoridade dirigente, sob pena de, dessa forma, não existir nenhuma autonomia” (REIS, L.,2016, p. 105). Diante deste impasse, busca uma solução equilibrada para a questão da autonomia política das ouvidorias: “O que se deve, portanto, é buscar um ponto de equilíbrio no processo de escolha do ouvidor. Talvez o equilíbrio necessário se dê por meio de processo de escolha que conte com a participação de representantes do Poder ou órgão fiscalizado, de seus servidores e da sociedade civil. Necessária, ainda, a indicação de lista tríplice submetida à escolha do dirigente que, depois de nomeado, goze de mandato certo e de autonomia administrativa” (REIS, L.,2016, p. 105).

autonomia de cada órgão (BASTOS; PEREIRA, 2019), e evitando-se “um conjunto atomizado das ouvidorias, sem coordenação técnica nem homogeneidade político-institucional [...]” (LYRA, 2016, p. 104-105).

Em relação aos requisitos de ordem técnica ou administrativa, basicamente, faz-se “necessário que o ato normativo que rege a ouvidoria garanta a obrigação do dirigente da instituição em que atua o ouvidor de responder, em prazo curto, à interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade” (LYRA, 2004, p. 6; LYRA, 2009, p. 172) ⁶⁷.

A literatura retrata também a necessidade de se implementar uma política de sigilo como forma de preservar a identidade dos cidadãos que se manifestam junto às ouvidorias (LYRA, 2004, 2009; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018), evitando-se a confusão de sigilo com “anonimato, pois o nome do reclamante é do conhecimento do ouvidor” (LYRA, 2004, p. 7; LYRA, 2009, p. 173; e também MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016)⁶⁸. Indicam, de igual forma, a garantia de acesso às informações necessárias ao desempenho de suas atribuições, especialmente para o “encaminhamento de suas demandas, devendo tais informações, sempre que possível, lhe serem fornecidas, em caráter prioritário e em regime de urgência” (LYRA, 2004, p. 7; LYRA, 2009, p. 174; e também MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016), bem como a garantia ao direito de informar (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018), consistente na “obrigação do órgão fiscalizado de publicar os relatórios da ouvidoria” (LYRA, 2004, p. 7; LYRA, 2009, p. 174)⁶⁹. Nota-se, também, a possibilidade de os ouvidores realizarem “investigações preliminares, cabendo-lhes requerer ao órgão competente de sua instituição a realização de sindicância, quando houver indícios de irregularidades administrativas ou de ilegalidade” (LYRA, 2004, p. 8; LYRA, 2009, p. 175).

⁶⁷ Posicionamento semelhante é apresentado por Quintão e Cunha (2018, p. 130): “Ato normativo da obrigatoriedade do dirigente de responder às solicitações e interpelações do ouvidor, sob pena legal, com caráter prioritário e em regime de urgência;”

⁶⁸ Muito embora o Art. 10, *caput*, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, disponha sobre a necessidade de identificação dos manifestantes – “Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterà a identificação do requerente” (BRASIL, 2017a) –, segundo Lyra (2009, p. 173), “com respaldo nas respectivas legislações que as criaram, algumas ouvidorias, como a da Previdência Social e a da Defensoria Pública do Estado de São Paulo vão além, assegurando o anonimato ao denunciante.”

⁶⁹ A elaboração de relatórios de gestão está prevista no Art. 14, II, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017: “Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão: I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos” (BRASIL, 2017a).

4.3 Ouvidorias Legislativas

Em se tratando do tema das ouvidorias públicas, a literatura especializada dedica-se, em sua maior parte, ao tratamento das ouvidorias localizadas no âmbito do Poder Executivo, reservando pouco espaço, portanto, às análises das ouvidorias legislativas (MORENO, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018). Segundo Quintão e Cunha, o próprio papel desempenhado pelas ouvidorias legislativas, especialmente para a promoção da participação no processo legislativo, ainda carece de definição e institucionalização:

Sua função é limitada, e até mesmo sua importância para a participação e controle social inseridos no processo legislativo ainda é desconhecida, ainda mais se compararmos com as “Ouvidorias Executivas” que atuam de forma mais tecnocrática, com um envolvimento político mais passivo por parte do cidadão em prol da melhoria do serviço público” (2018, p. 140-141).

De um modo geral, e mesmo como reflexo do conceito delineado para as ouvidorias públicas, a literatura de igual forma compreende as ouvidorias legislativas como canais especializados de comunicação e interação entre a sociedade e o Poder Legislativo (QUINTÃO; CUNHA, 2018); um espaço, portanto, voltado para o recebimento e tratamento das manifestações encaminhadas pelos cidadãos e, tornando coletivas as demandas individuais, para se buscar a eficiência dos serviços prestados (QUINTÃO; CUNHA, 2018; TROMBKA, 2005), ao mesmo tempo em que promove a participação.

Em relação à promoção da participação, propriamente, parte da literatura compreende esta funcionalidade das ouvidorias legislativas como decorrência do próprio papel do Poder Legislativo, que, além de legislar e fiscalizar, é visto também como “uma casa de debates, com a ressonância de temas advindos da esfera pública, referentes à exposição e resolução de conflitos, bem como à representação de interesses [...]” (QUINTÃO; CUNHA, 2018)⁷⁰. Assim, as ouvidorias legislativas, enquanto mecanismos voltados à promoção da participação, poderiam ser componentes de um “sistema completo de participação popular”, que, suprido por outros instrumentos de captação das manifestações enviadas pelos cidadãos, projetasse as

⁷⁰ Quintão e Cunha fundamentam-se em D. Beetham.

demandas individuais em espaços para discussões coletivas, como “fóruns públicos e uma comissão de participação legislativa [...]” (TROMBKA, 2005, p. 158)⁷¹.

Além disso, a atuação das ouvidorias legislativas no âmbito da função fiscalizatória desempenhada pelo Parlamento, prevista expressamente pelo Art. 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)⁷² e estendida aos órgãos legislativos dos demais entes federativos em virtude da aplicação do princípio da simetria, enseja a discussão em torno dos limites a serem observados por estes órgãos de controle. Por um lado, o posicionamento segundo o qual as ouvidorias legislativas devem se ausentar da prática de “atos externos, agindo como se fosse detentora de parcela de poder da função legislativa” (REIS, L., 2016, p. 104-105) e, portanto, caso recebam manifestações pertinentes aos serviços prestados por outro Poder,

a Ouvidoria Legislativa deve orientar o cidadão a procurar a ouvidoria respectiva ou o órgão relacionado e, no caso da inocuidade da resposta, dar publicidade interna à demanda para que o corpo legislativo possa buscar solução junto ao órgão externo (REIS, L., 2016, 104-105).

Porém, conhecendo os problemas relacionados à esfera de competências de outros Poderes, “deve a ouvidoria legislativa dar ciência e provocar o corpo legislativo para que busque soluções efetivas para os procedimentos falhos e proponha a formulação de novas políticas públicas” (REIS, L., 2016, p. 104-105).

⁷¹ Raupp e Pinho, em estudo que buscou identificar instrumentos de participação popular nos portais eletrônicos de 93 câmaras municipais do Estado de Santa Catarina, elaboraram modelo em que a capacidade de participação proporcionada por determinado portal seria considerada alta se, cumulativamente, mantivesse um dos indicadores de baixa capacidade – *e-mail* da Câmara Municipal, *e-mail* de setores da Câmara Municipal, *e-mail* dos Vereadores, formulário eletrônico –, pelo menos um indicador de média capacidade – *home page* do Vereador, Twitter, Vídeo no YouTube, monitoramento das ações dos usuários – e, necessariamente, contato da Ouvidoria ou Indicativo de retorno (2012, p. 178-179; 2013, p. 775). A literatura dedica-se às análises dos portais eletrônicos de casas legislativas das esferas federal, estadual e municipal, ou do uso das tecnologias para a promoção de espaços adequados à participação popular (QUINTÃO; CUNHA, 2018; RAUPP; PINHO, 2012; RAUPP; PINHO, 2013). Em relação à transparência, especialmente sobre a divulgação das atividades das ouvidorias parlamentares nos sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas estaduais e da Câmara legislativa do Distrito Federal, Lessa, Geraldine e Del Blanco (2019, p. 20) concluem que “Do total de 31.625 notícias publicadas pelas assembleias em seus sites institucionais em 2018, somente 39 matérias se referiam a atividades de ouvidoria parlamentar. Não há, de forma geral, preocupação em noticiar sobre as formas de acesso à informação por meio da ouvidoria, tão pouco de evidenciar os resultados das ações orquestradas por esta unidade no âmbito do poder público.”

⁷² O Art. 70, *caput*, Constituição Federal prevê o seguinte: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (BRASIL, 1988).

Por outro lado, embora reconheça que as “Ouvidorias Legislativas no Brasil têm atuado somente no âmbito do órgão a que pertencem” (MORENO, 2017, p. 173)⁷³, mas de igual modo fundamentando-se na função de controle externo atribuída ao Parlamento, pois, “o Poder Legislativo é o titular tradicional do poder-dever típico de fiscalizar toda a Administração Pública na consagrada teoria da separação dos três poderes [...]” (MORENO, 2017, p. 171), Moreno conclui que

as Ouvidorias Legislativas são as que possuem vocação natural e legitimidade para ter uma posição de relevo no recebimento de manifestações do público que versem sobre o controle de toda a Administração Pública, e não somente no exercício do controle interno do órgão a que pertence (MORENO, 2017, p. 172).

Portanto, explica Moreno, as ouvidorias legislativas seriam competentes para o recebimento e tratamento de manifestações que envolvam “quaisquer órgãos e agentes da Administração Pública sujeitos à atividade de fiscalização político-administrativa, financeira, contábil, orçamentária e patrimonial, que é ínsita ao Poder Legislativo” (MORENO, 2017, p. 172). O alargamento da competência das ouvidorias legislativas se estenderia às ouvidorias localizadas nas Assembleias Estaduais e Câmara Municipais, em decorrência da aplicabilidade do princípio da simetria (MORENO, 2017, p. 172). Posicionamento semelhante é compartilhado por Trombka (2005), que sugere às ouvidorias legislativas o controle sobre a execução das leis aprovadas pelo Parlamento⁷⁴.

Outras possibilidades de atuação das ouvidorias legislativas, por fim, são sugeridas pela literatura, como, por exemplo, ainda em relação à função de controle, contribuição com as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) ou atuação para a agilização de “processos de prestação de contas que não foram julgados, bem como no controle da reposição ao erário de ordenadores de despesas que foram condenados”; ou, no âmbito da função legiferante, a atuação para a “agilização de projetos de lei que estão paralisados nas Comissões” e para a “tramitação das proposições legislativas, realizando gestões junto aos parlamentares e conselheiros para que

⁷³ Constatação corroborada por Quintão e Cunha (2018, p. 137): “Dadas as características restritivas atuais da Ouvidoria parlamentar, pressupõe-se que o conteúdo da ação dos cidadãos, ao procurarem-na, limite-se à resolução de certos problemas pessoais, à reparação do dano ou com a finalidade de adquirir alguns ganhos individuais.”

⁷⁴ Trombka (2005, p. 159), fundamentada na palestra proferida por Marilena Lazarini, no dia 26 de junho de 2001, na Câmara dos Deputados, por ocasião do Seminário Ações de Cidadania: “Depois que a lei é aprovada, é preciso que se saiba se ela foi implementada e como ocorreu esse processo.”

os prazos sejam cumpridos e que as atividades legislativas sejam mais céleres, mediante participação dos cidadãos” (MORENO, 2017, p. 173).

No contexto da democracia participativa e da governança pública democrática, que promovem a participação popular para a tomada de decisões políticas e controle social sobre os atos da administração e do governo, as ouvidorias públicas funcionam como mecanismos eficientes para o estreitamento das relações Estado-sociedade. São canais de comunicação criados e disponibilizados aos cidadãos, para que manifestem a satisfação ou insatisfação decorrente das experiências havidas enquanto beneficiários de políticas ou usuários de serviços públicos. São, ao mesmo tempo, ferramentas de gestão, uma vez que os gestores públicos passam a conhecer o modo como essas mesmas políticas e serviços afetam a realidade da população, promovendo, se o caso, modificações nos processos com vistas à melhoria da qualidade da prestação.

Embora a literatura especializada se dedique em demasia às ouvidorias públicas situadas no âmbito do Poder Executivo, é possível situar as ouvidorias legislativas municipais no quadro teórico acima delineado, ou, em outras palavras, é possível compreendê-las enquanto canal de comunicação utilizado pela população para seu relacionamento com o Estado, e como ferramenta de gestão. Por um lado, privilegia-se seu caráter democrático e, portanto, sua capacidade de se promover a própria democracia participativa; por outro, o foco recai sobre seu caráter gerencial, voltado para a eficiência das políticas e serviços prestados à sociedade.

Desse modo, o objetivo da presente pesquisa se realiza, especialmente, na compreensão das tipologias adotadas por cada uma das ouvidorias legislativas selecionadas, e que puderam ser conhecidas a partir dos Relatórios de Atividades produzidos e disponibilizados na *internet*. Nesse sentido, as tipologias das manifestações são indicativas do modo como as ouvidorias legislativas compreendem a comunicação dos cidadãos com os órgãos legislativos nos quais estão inseridas. Os capítulos seguintes apresentam a metodologia e as conclusões extraídas a partir da análise proposta.

5 METODOLOGIA

Após a compreensão das ouvidorias públicas enquanto mecanismos que promovem participação popular na gestão pública, portanto, mecanismos que objetivam a realização da própria democracia participativa⁷⁵; uma vez reconhecida a presença de elementos característicos tanto do “modelo modernizador” como do modelo ou “vertente democrática” ou “democrático-popular” (LYRA, 2004, p. 6; LYRA, 2009, p. 166), nas ouvidorias públicas em geral; e, no âmbito do seu aspecto modernizante, ressaltada a atribuição voltada ao recebimento e tratamento das manifestações enviadas pelos cidadãos, como forma de promover a eficiência dos serviços públicos prestados (QUINTÃO; CUNHA, 2018; TROMBKA, 2005); esta pesquisa se propõe à identificação e análise da tipologia das manifestações recebidas pelas ouvidorias legislativas municipais, com vistas ao aprimoramento dos canais de comunicação com o cidadão implementados pelas câmaras municipais.

Para que seja possível a realização deste objetivo principal, os próximos passos (objetivos específicos) consistem, em primeiro lugar, a) na seleção dos documentos a serem analisados e, em seguida; b) na delimitação ou definição de uma tipologia típica, assim considerada aquela prevista na legislação tomada como referência, como forma de se fundamentar a interpretação dos dados conhecidos a partir dos documentos.

Em relação à seleção dos documentos, optou-se por analisar os Relatórios de Atividades publicados pelas ouvidorias legislativas de câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, identificados a partir dos dados estimados pelo IBGE⁷⁶, em meados de 2019. Assim, dos 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta)

⁷⁵ Cf. capítulos que compõem o referencial teórico deste Trabalho, elaborados a partir de levantamento bibliográfico.

⁷⁶ Segundo o IBGE (2019b, p. 4), “As estimativas da população residente nos municípios brasileiros, com data de referência em 1º de julho de 2019, foram calculadas com base nas Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação, Revisão 2018 e nos totais populacionais dos municípios enumerados pelos Censos Demográficos 2000 e 2010.” O documento apresenta maiores informações a respeito da metodologia aplicada para os ajustes necessários ao cálculo das estimativas. Quanto aos resultados das estimativas, o IBGE (2019a) os disponibilizou organizados em tabelas no seguinte endereço: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=3097>. Acesso em: 7 jul. 2020. Outras conclusões a partir dos resultados alcançados foram publicadas pela própria instituição (IBGE..., 2019). Quintão e Cunha (2018) também utilizaram os dados das estimativas populacionais disponibilizados pelo IBGE, para investigações que tomaram por objeto as ouvidorias parlamentares implementadas pelas assembleias legislativas estaduais brasileiras, porém referentes ao ano de 2014.

municípios brasileiros, foram consultados, entre os dias 7 e 20 de julho de 2020, os portais eletrônicos mantidos na *internet* por 48 (quarenta e oito) câmaras municipais de municípios que satisfizeram o critério populacional acima especificado; e, nas páginas reservadas às ouvidorias legislativas, quando o caso, foi verificada a disponibilização de Relatórios de Atividade. Trata-se, portanto, de pesquisa documental (GODOY, 1995), no que diz respeito à técnica de coleta de dados empregada.

A divisão em faixas populacionais também foi o critério utilizado por Raupp e Pinho (2013), para a organização dos dados na análise dos portais eletrônicos de câmaras municipais do Estado de Santa Catarina, com vistas à verificação da capacidade de construção de *accountability*. Assim como os autores pressupuseram que “à medida que a população cresce aumentam as condições de mais recursos tecnológicos, financeiros e humanos para construir os portais” (RAUPP e PINHO, 2013, p. 775-776), pressupôs-se, num primeiro momento, que os órgãos legislativos de municípios com maior número de habitantes detivessem maior capacidade para a implantação de ouvidorias legislativas e para a publicação de relatórios.

Foram selecionados para análise, ao final, os documentos publicados a partir de julho de 2017, mês imediatamente posterior à promulgação da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que prevê, especialmente nos seus artigos 14 e 15, a publicação de relatórios de gestão pelas ouvidorias públicas (BRASIL, 2017a). Os relatórios publicados acabam por revelar a forma pela qual cada ouvidoria legislativa compreende as manifestações enviadas pelos cidadãos. Os dados coletados foram organizados em quadros e tabelas, que serão apresentados posteriormente.

A identificação e a definição de uma tipologia típica, por sua vez, tomou como referência a legislação pertinente ao tema, que também foi coletada diretamente de sítios na *internet*, como, por exemplo, do *Portal da Legislação* mantido pelo governo federal⁷⁷, ou da página *Ouvidorias.gov* mantida pela Controladoria-Geral da União – CGU⁷⁸.

⁷⁷ Cf. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 12 jul. 2020.

⁷⁸ Cf. <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br>, especialmente <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao>. Acesso em: 12 jul. 2020.

Parte da legislação levantada – leis, decretos, instruções normativas etc. –, de fato, define os tipos de manifestações tratadas no âmbito das ouvidorias públicas em geral e, a partir dos conceitos conhecidos, foi possível verificar, nos relatórios analisados, a incidência de uma tipologia típica adotada por determinada ouvidoria, ou de uma tipologia atípica, não prevista na legislação consultada, e que bem poderia revelar o tratamento de manifestações que escapariam as suas atribuições precípua.

Além disso, a definição prévia de uma tipologia típica, voltada à condução da análise dos documentos selecionados, facilitou a identificação dos tipos adotados pelas ouvidorias legislativas, pois, em alguns casos, os relatórios não os mencionaram expressamente, de modo claro e pré-definido, sendo reconhecidos e delimitados somente após a leitura dos resumos e/ou transcrições das manifestações recebidas, quando o caso. De um modo ou de outro, a definição de uma tipologia típica, tal como informada pela legislação consultada, não foi alocada no capítulo anterior, referente às ouvidorias públicas, e sim no capítulo seguinte; propondo-se, assim, sua proximidade ao objeto da análise e dos resultados alcançados.

No que diz respeito à exploração dos documentos levantados, propriamente, a) em primeiro lugar foram selecionadas as unidades a serem analisadas, que consistiram, basicamente, nos blocos de informações pertinentes à tipologia das manifestações. Nos relatórios, quando presentes, a tipologia adotada por cada ouvidoria foi informada em gráficos ou tabelas que consolidaram os dados de atendimento, ou revelados nas transcrições ou resumos das manifestações recebidas, conforme mencionado. Em seguida, b) foram destacados e tabulados os tipos mencionados, e, por fim, c) foram reorganizados em categorias – manifestações típicas, manifestações atípicas, solicitação de informação –, de modo que a interpretação das informações extraídas dos documentos resulte no diálogo com o referencial teórico que fundamenta o papel das ouvidorias públicas em geral, incluídas as ouvidorias legislativas.

6 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE ATIVIDADES DAS OUVIDORIAS LEGISLATIVAS

Dentre os 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios brasileiros, apenas 48 (quarenta e oito), considerando a capital federal, possuem população em número superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, segundo as estimativas calculadas pelo IBGE (2019a). Nessa lista, em primeiro lugar aparece o município de São Paulo, com população estimada de 12.252.023 (doze milhões, duzentos e cinquenta e dois mil e vinte e três) habitantes, e Florianópolis, o último, possui 500.973 (quinhentos mil, novecentos e setenta e três) habitantes.

A Tabela 1, a seguir, informa que dos 17 (dezessete) municípios com população superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes, 01 (um) é a capital federal, 13 (treze) são capitais estaduais, e os outros 03 (três) estão localizados na Região Sudeste: 02 (dois) no Estado de São Paulo (Guarulhos e Campinas), e 01 (um) no Estado do Rio de Janeiro (São Gonçalo). Em relação aos municípios com população superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, propriamente, excluindo-se a capital federal e as capitais estaduais, restam 25 (vinte e cinco) municípios, em sua maioria localizados de igual forma na Região Sudeste: 08 (oito) no Estado de São Paulo, 06 (seis) no Estado do Rio de Janeiro, 03 (três) no Estado de Minas Gerais, e 01 (um) no Estado do Espírito Santo; seguidos por municípios localizados nos Estados da Região Sul: 01 (um) no Estado do Rio Grande do Sul, 01 (um) no Estado de Santa Catarina, e 01 (um) no Estado do Paraná; nos Estados da Região Nordeste: 01 (um) no Estado de Pernambuco e 01 (um) no Estado da Bahia; no Estado de Goiás e no Estado do Pará⁷⁹.

⁷⁹ Parte dessas conclusões foram publicadas no momento da divulgação das estimativas da população dos municípios brasileiros (IBGE..., 2019).

Tabela 1 – Estimativas da População Residente nos Municípios com População Superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes – Data de Referência 1º jul. 2019

	Município	População Estimada (nº de habitantes)
1	São Paulo	12.252.023
2	Rio de Janeiro	6.718.903
3	Brasília	3.015.268
4	Salvador	2.872.347
5	Fortaleza	2.669.342
6	Belo Horizonte	2.512.070
7	Manaus	2.182.763
8	Curitiba	1.933.105
9	Recife	1.645.727
10	Goiânia	1.516.113
11	Belém	1.492.745
12	Porto Alegre	1.483.771
13	Guarulhos	1.379.182
14	Campinas	1.204.073
15	São Luís	1.101.884
16	São Gonçalo	1.084.839
17	Maceió	1.018.948
18	Duque de Caxias	919.596
19	Campo Grande	895.982
20	Natal	884.122
21	Teresina	864.845
22	São Bernardo do Campo	838.936
23	Nova Iguaçu	821.128
24	João Pessoa	809.015
25	São José dos Campos	721.944
26	Santo André	718.773
27	Ribeirão Preto	703.293
28	Jaboatão dos Guararapes	702.298
29	Osasco	698.418
30	Uberlândia	691.305
31	Sorocaba	679.378
32	Contagem	663.855
33	Aracaju	657.013
34	Feira de Santana	614.872
35	Cuiabá	612.547
36	Joinville	590.466
37	Aparecida de Goiânia	578.179
38	Londrina	569.733
39	Juiz de Fora	568.873
40	Ananindeua	530.598
41	Porto Velho	529.544 (1)
42	Serra	517.510
43	Niterói	513.584
44	Belford Roxo	510.906
45	Caxias do Sul	510.906
46	Campos dos Goytacazes	507.548
47	Macapá	503.327
48	Florianópolis	500.973

Fonte: Estimativas da população com referência a 1º de julho de 2019 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a).

Notas:

(1) “População judicial do município de Porto Velho-RO: 494.013 habitantes. Processo Judicial nº 12316-40.2016.4.01.4100 - Seção Judiciária de Rondônia” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a).

Valendo-se da faixa populacional como critério definitivo para a composição das câmaras municipais, em conformidade com o Art. 29, IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e considerando-se as estimativas calculadas pelo IBGE, o número máximo de vereadores permitido a cada um dos 48 (quarenta e oito) municípios listados na Tabela 1 variaria entre 25 (vinte e cinco) e 55 (cinquenta e cinco)⁸⁰. Contudo, referidos parâmetros não traduzem a realidade de cada Câmara Municipal, pois o número máximo de vereadores previsto em cada município resulta de decisão política tomada em âmbito local. É o caso, por exemplo, da Câmara Municipal de Florianópolis e da Câmara Municipal de Macapá, cada uma composta por 23 (vinte e três) vereadores, enquanto o limite constitucional permitiria o assento de até 25 (vinte e cinco)⁸¹.

⁸⁰ Nos termos do art. 29, IV, da Constituição Federal, o limite máximo para a composição das câmaras municipais, observando-se o critério da faixa populacional em que se situa um dado município, são os seguintes: “[...] i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes; j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes; k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; [...] v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes; [...] x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; [...]” (BRASIL, 1988). Foram transcritos apenas os limites que encontram correspondência a pelo menos um dos 48 (quarenta e oito) municípios listados na Tabela 1.

⁸¹ É possível que em 2016, ano em que ocorreram as últimas eleições municipais, os municípios mencionados estivessem situados em faixas populacionais distintas, que os limitassem a diplomar o número máximo de vereadores que compõem a legislatura atual. Esta observação é válida para os demais municípios listados na Tabela 1, que de igual forma revelam esta diferença entre o limite constitucional previsto e o número de vereadores em atividade.

6.1 Indicativo de existência das ouvidorias legislativas

As câmaras municipais de todos os 48 (quarenta e oito) municípios com população superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes⁸² se fazem presentes na *internet*, promovendo a transparência de seus atos. Sendo assim, os 48 (quarenta e oito) portais eletrônicos mantidos por cada uma delas foram consultados tendo-se em vista a localização das páginas das ouvidorias legislativas e, posteriormente, dos Relatórios de Atividades por elas produzidos.

Num primeiro momento, a consulta aos portais eletrônicos permitiu que fossem conhecidas as câmaras municipais que indicavam a existência das respectivas ouvidorias legislativas. Para este levantamento, buscou-se por qualquer informação contida nos portais; e, posteriormente, no banco de dados que armazena a legislação municipal, foram pesquisadas normas referentes à criação das ouvidorias, ou ao menos que previssem as ouvidorias como componente da estrutura administrativa do órgão legislativo correspondente.

Os resultados foram organizados no Quadro 1 e são reveladores de que a maioria das câmaras municipais indicaram a existência de ouvidorias legislativas para o atendimento ao cidadão. Nesse sentido, das 48 (quarenta e oito) câmaras municipais verificadas, 46 (quarenta e seis), ou 95,8% (noventa e cinco vírgula oito por cento) delas, informaram a existência de ouvidorias, sendo que a informação pode ser conhecida tanto porque disponível no portal eletrônico correspondente, ou porque resultante da pesquisa à legislação do município. Por outro lado, apenas 02 (duas) câmaras municipais, ou 4,2% (quatro vírgula dois por cento) do total, não indicaram a existência de ouvidorias.

Ao todo, 40 (quarenta) câmaras municipais disponibilizaram nos respectivos portais eletrônicos informações que remetiam à existência de ouvidorias legislativas – 13 (treze) câmaras municipais informaram exclusivamente no portal, e outras 27 (vinte e sete) também pela legislação pesquisada –, o que corresponde a 83,3% (oitenta e três vírgula três por cento) do total verificado. Em relação às câmaras municipais que informaram a existência de ouvidorias na legislação pesquisada, foram computadas ao todo 33 (trinta e três), sendo 06 (seis) delas exclusivamente pela legislação, e outras 27 (vinte e sete) também pelas informações

⁸² Incluída a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

colhidas dos portais eletrônicos –, correspondendo a 68,75% (sessenta e oito vírgula setenta e cinco por cento) do total.

Quadro 1 – Câmaras Municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, que informaram a existência de ouvidorias legislativas nos portais eletrônicos, entre os dias 7 a 20 de jul. 2020

Informa a existência de Ouvidoria Legislativa?	Localização da Informação	Quantidade	Câmaras Municipais
Sim	Somente Portal Eletrônico	13	Manaus, Belém, Porto Alegre, Guarulhos, São Gonçalo, Nova Iguaçu (1), Uberlândia, Sorocaba, Contagem, Ananindeua, Porto Velho, Belford Roxo, Macapá
	Somente Legislação	06	Maceió, Duque de Caxias (2), Teresina (3), São José dos Campos, Niterói, Caxias do Sul
	Portal Eletrônico e Legislação	27	São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Salvador (4), Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Recife, Goiânia (5), Campinas, São Luís, Campo Grande, Natal, São Bernardo do Campo, João Pessoa, Santo André, Ribeirão Preto, Jaboatão dos Guararapes, Osasco, Aracaju, Feira de Santana, Cuiabá, Joinville, Juiz de Fora, Serra, Campos dos Goytacazes, Florianópolis
Não	Informação não encontrada no Portal Eletrônico e no banco de Legislação do órgão	02	Aparecida de Goiânia, Londrina
TOTAL		48	

Fonte: Portais eletrônicos das câmaras municipais de municípios com população superior 500.000 habitantes.

Notas:

(1) Câmara Municipal de Nova Iguaçu: não há menção expressa à Ouvidoria no Portal, contudo, nota-se que a página destinada ao Serviço de Informações ao Cidadão - SIC informa que "Qualquer cidadão pode apresentar sugestões, críticas, reclamações, representações e solicitações à Câmara Municipal." Cf. <http://www.cmni.rj.gov.br/site/sic/>. Acesso em 20 jul. 2020.

(2) Câmara Municipal de Duque de Caxias: Legislação indicativa da existência da Ouvidoria: a Resolução nº 2.394, de 27 de novembro de 2012, que "Regulamenta a aplicação, no âmbito da Câmara Municipal de Duque de Caxias, da Lei nº 12.527/11 e dá outras providências.", estabelece que a competência para o recebimento e tratamento de solicitações de informações no âmbito da Câmara Municipal de Duque de Caxias será da Ouvidoria.

Contudo, a pesquisa à legislação do órgão não resultou qualquer norma que informasse a criação e/ou instituição da Ouvidoria, propriamente. Cf. <https://www.cmdc.rj.gov.br/?p=14515>. Acesso em: 20 jul. 2020.

(3) Câmara Municipal de Teresina: ao se mover o cursor sobre o *link* "A Câmara", na barra horizontal superior, e ao se clicar sobre o *link* "Mesa Diretora" na cascata que se abre, a nova página (página secundária) informa a composição da referida Mesa e, como um dos componentes de sua estrutura, a Ouvidoria. Contudo, aí não há qualquer *link* que conduza o usuário à página da ouvidoria. Cf. <https://www.teresina.pi.leg.br/>. Acesso em: 20 jul. 2020. O Portal da Câmara Municipal de Teresina apenas informa a existência da ouvidoria legislativa, caso que se diferencia daquele conhecido pelo Portal da Câmara Municipal de Sorocaba, que, embora também não disponibilize *link* de acesso à página da ouvidoria, indica endereço e horário de atendimento. Cf. <http://leideacesso.etransparencia.com.br/sorocaba.camara.sp/TDAPortalClient.aspx?413>. Acesso em: 20 jul. 2020.

(4) Câmara Municipal de Salvador: a norma que cria a ouvidoria legislativa não foi encontrada mediante pesquisa no banco de dados disponibilizado pelo órgão, mas foi mencionada na página reservada à Ouvidoria, no portal eletrônico. Cf. <https://www.cms.ba.gov.br/ouvidoria/institucional>. Acesso em: 20 jul. 2020.

(5) Câmara Municipal de Goiânia: a Ouvidoria da Câmara Municipal de Goiânia é uma ouvidoria especializada no recebimento e tratamento de denúncias de violência contra a mulher.

Em relação aos dados apresentados pelo Quadro 1, uma ponderação se faz necessária, especialmente sobre a real existência das ouvidorias legislativas, ainda quando informadas, de alguma forma, pelas câmaras municipais. Essa ponderação fundamenta-se, por exemplo, em experiências como a da Câmara Municipal de Santo André, que passou a prever a ouvidoria legislativa na estrutura administrativa do órgão, ao que tudo indica, a partir da Lei nº 10.281, de 13 de janeiro de 2020 (SANTO ANDRÉ, 2020a), mas informa que referida ouvidoria passou a funcionar, efetivamente, alguns meses depois, na mesma semana em que foi aprovada sua regulamentação pela Resolução nº 3, de 30 de junho de 2020 (SANTO ANDRÉ, 2020b)⁸³.

Esta incerteza quanto ao efetivo funcionamento das ouvidorias legislativas talvez perpassse todos os casos em que a indicação de sua existência conste apenas da legislação pesquisada: câmaras municipais de Maceió, Duque de Caxias, Teresina, São José dos Campos, Niterói, e Caxias do Sul. Por outro lado, uma possível solução para esta limitação dependeria de pesquisa pela normativa interna de cada câmara municipal: portarias de nomeação e exoneração ao cargo de ouvidor ou a cargos lotados nas ouvidorias, por exemplo.

⁸³ De fato, no dia 7 de julho de 2020, quando da primeira visita ao portal eletrônico mantido pela Câmara Municipal de Santo André, para os fins desta pesquisa, nenhuma informação referente ao efetivo funcionamento da ouvidoria pode ser encontrada – a não ser a disponível na Lei nº 10.281/2020, que apenas indicara a existência de uma ouvidoria legislativa na estrutura administrativa do órgão. Somente no dia 20 de julho de 2020, último dia em que se procedeu a consulta aos portais das câmaras municipais, é que foi localizado, logo na página inicial do portal, o *link* de acesso direto à página reservada à Ouvidoria da Câmara Municipal de Santo André. O efetivo funcionamento da Ouvidoria da Câmara Municipal de Santo André foi noticiado no pelo órgão legislativo no dia 8 de julho de 2020 (OUVIDORIA..., 2020).

6.2 Localização das ouvidorias legislativas

Em continuidade a este levantamento, sem se aprofundar sobre a análise de critérios de transparência e acessibilidade presentes nos portais eletrônicos consultados, mas aprofundando-se a compreensão dos dados informados pelo Quadro 1, adotou-se procedimento para a localização, nos portais eletrônicos, dos *links* de acesso às páginas reservadas às ouvidorias legislativas. O procedimento consistiu, inicialmente, na divisão das páginas iniciais dos portais eletrônicos em seções delimitadas: a) barra horizontal superior, que, normalmente, contém os *links* de acesso às principais áreas da página e b) o espaço acima; c) coluna situada à esquerda e d) coluna situada à direita do usuário; e) área de navegação, situada entre as duas colunas e; f) o rodapé da página. Referidas seções foram representadas pela Figura 1, abaixo.

Figura 1 - Seções da página inicial dos portais eletrônicos mantidos pelas câmaras municipais, consultados entre os dias 7 e 20 e julho de 2020

(espaço acima da barra horizontal superior)

<i>(barra horizontal superior)</i>		
<i>(coluna à esquerda)</i>	<i>(área de navegação)</i>	<i>(coluna à direita)</i>
	(PARTE SUPERIOR)	
<i>(coluna à esquerda)</i>	(PARTE INFERIOR) <i>(área de navegação)</i>	<i>(coluna à direita)</i>
<i>(rodapé)</i>		

Referidas seções conduzem as etapas de verificação das páginas iniciais dos portais eletrônicos, que foram ordenadas de modo a se traduzir uma preferência de verificação, passando, assim, a orientar as tentativas de localização das páginas das ouvidorias legislativas. A ordenação das etapas de verificação se deu com vistas a refletir, em algum grau, as experiências de navegação dos usuários de *internet*, e podem ser compreendidas segundo o procedimento descrito a seguir.

Nas páginas iniciais de cada um dos portais eletrônicos consultados, em primeiro lugar, buscou-se a localização de um *link* de acesso à página da ouvidoria legislativa correspondente

denominado “Ouvidoria”, preferencialmente. Esta busca foi realizada privilegiando-se a parte superior da página e, em seguida, a parte inferior.

Na parte superior, a tentativa de localização do *link* de acesso foi iniciada a partir das informações inseridas na barra horizontal superior, a) diretamente – quando o *link* denominado “Ouvidoria” fosse prontamente identificado –, ou b) indiretamente – quando clicando-se/movendo-se o cursor sobre *link* não denominado “Ouvidoria”, dentre as opções que se abriram em cascata apresentou-se a opção “Ouvidoria”⁸⁴, ou opção que remetesse à ideia de um mecanismo de participação e controle social, e conduzisse o usuário a uma página que lhe permitisse se manifestar junto ao órgão legislativo. Este é o caso, por exemplo, do portal eletrônico mantido pela Câmara Municipal de Campo Grande: na barra horizontal superior, a cascata que se abre ao se mover o cursor sobre o *link* “Fale Conosco” apresenta a opção “Denuncie”⁸⁵.

Não sendo possível a localização do *link* de acesso à página da ouvidoria na barra horizontal superior, passou-se à verificação, nesta ordem, do c) espaço acima, d) da coluna situada à esquerda, e) da coluna situada à direita, e f) da área de navegação.

Ressalta-se que, uma vez localizados os *links* de acesso às páginas das ouvidorias, em decorrência da execução de uma etapa específica, as seções seguintes deixaram de ser verificadas, ou, em outros termos, a busca foi interrompida.

⁸⁴ Sendo o propósito inicial do levantamento a localização das páginas reservadas às ouvidorias legislativas; quando da verificação da barra horizontal superior, situadas nas páginas iniciais dos portais, considerou-se o acesso mediante *links* não denominados “Ouvidoria”, propriamente, mas cuja denominação: a) remetesse à ideia de um mecanismo de participação e controle social: como, por exemplo, “Transparência”, “Sala do Cidadão” etc. (casos verificados, respectivamente, nos portais eletrônicos das câmaras municipais de Porto Alegre e Florianópolis, por exemplo); b) que indicasse canais de comunicação com o órgão legislativo: é o caso, por exemplo, de *links* denominados “Contato”, “Fale com a Câmara”, etc. (casos, respectivamente, dos portais eletrônicos das câmaras municipais de Belém e Belo Horizonte, por exemplo); c) ou que indicasse caráter institucional: como, por exemplo, “Institucional”, “Câmara” etc. (respectivamente, casos das câmaras municipais de Recife e de Contagem, dentre outros). Contudo, se o clique sobre o *link* não denominado “Ouvidoria” tivesse resultado na abertura de nova página (página secundária), ao invés de gerado uma cascata de opções, simplesmente, o caso escapou a esta primeira checagem, e foi classificado em etapa posterior.

⁸⁵ Cf. <https://www.camara.ms.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2020. Por outro lado, é preciso cautela com situações que se apresentam de maneira inversa. Isso porque, na barra horizontal superior inserida na página inicial do portal eletrônico da Câmara Municipal de São Gonçalo, o *link* (direto) denominado “Ouvidoria Pública” remete ao serviço de acesso à informação. O acesso à página da ouvidoria, de fato, é possível mediante *link* inserido na área de navegação, na parte inferior da página. Cf. <http://www.cmsg.rj.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

Caso ainda o *link* de acesso à página da ouvidoria não tivesse sido localizado, passou-se à verificação da parte inferior da página inicial do portal sob consulta, compreendida, a parte inferior, como todo o campo visível apenas após a rolagem da página. Nesta ordem, para a tentativa de localização do *link* denominado “Ouvidoria” foram averiguados: g) a coluna situada à esquerda; h) a coluna situada à direita; i) a área de navegação e, por fim; j) o rodapé da página inicial.

Caso os *links* denominados “Ouvidoria”, ou equivalentes, não fossem localizados em nenhuma das seções da página inicial do portal, o passo seguinte consistiu na tentativa de procurá-los em páginas secundárias, a partir de *links* de acesso inseridos na página inicial. De igual modo, as tentativas de localização desses *links* obedeceram a mesma ordem de preferência previamente estabelecida e relatada acima. Esses são os casos em que o clique sobre o *link* não denominado “Ouvidoria”, ou equivalente, resultou na abertura de nova página (página secundária), ao invés de gerado uma cascata contendo a opção que remetesse o usuário à página em que pudesse enviar manifestações a serem recebidas pela de ouvidoria⁸⁶.

Se ainda assim o *link* de acesso à página da ouvidoria legislativa não pode ser encontrado, a próxima etapa consistiu na realização de busca no portal, de modo que eventual notícia indicasse a existência de um canal por onde o usuário pudesse se manifestar junto ao órgão legislativo. O passo seguinte adotado, caso persistisse a negativa, consistiu na pesquisa

⁸⁶ A consulta aos portais eletrônicos das 48 (quarenta e oito) câmaras municipais pode identificar apenas 04 (quatro) casos que se enquadraram nas características apontadas. O primeiro, o da Câmara Municipal de Curitiba: na barra horizontal superior do Portal, há um *link* denominado "Entre em contato", que, se clicado, remete o usuário à página secundária, pela qual o cidadão envia manifestações à Ouvidoria da Câmara Municipal de Curitiba: "envio de sugestões, críticas, elogios e esclarecimento de dúvidas." Contudo, nesta página secundária não há uma seção denominada "Ouvidoria", propriamente. Cf. <https://www.cmc.pr.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2020. O segundo, o caso da Câmara Municipal de Uberlândia: na barra horizontal superior, ao se clicar no *link* "Transparência" é apresentada, dentre outras, a opção "Portal do Cidadão". Se selecionada, na página que se abre é preciso clicar sobre o *link* "Serviços", alocado nas barras horizontais superior e inferior, *link* este que não configura como um dos *links* principais da página. Na nova página, o *link* de acesso ao espaço da Ouvidoria consta como um dos principais apresentados ao cidadão. Cf. <https://www.camarauberlandia.mg.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2020. O terceiro exemplo é proporcionado pela Câmara Municipal de Sorocaba: na barra horizontal superior, ao se clicar sobre a opção "Portal da Transparência", que se abre em cascata quando se moveu o cursor sobre o *link* "Transparência", e posteriormente, já na nova página que se abre, clicando-se no *link* "e-SIC", há informação de que existe uma ouvidoria legislativa. Contudo, não há *link* que remeta à página da ouvidoria. Cf. <http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2020. O quarto e último exemplo é o da Câmara Municipal de Aracaju: na coluna à esquerda, parte inferior, ao se clicar sobre o *link* "Acesso à Informação", uma das opções que se abre é a da "Ouvidoria". Na página que se abre há possibilidade de envio de manifestações ao órgão legislativo. Cf. <https://www.aracaju.se.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/ouvidoria>. Acesso em: 20 jul. 2020.

realizada nos bancos de legislação disponibilizados nos portais das câmaras municipais, que ao menos resultasse em normas que criaram e/ou instituíram referidas ouvidorias, ou que as indicassem como componentes da estrutura administrativa dos órgãos legislativos. A consulta à legislação do órgão se mostra relevante diante dos casos em que a simples verificação das páginas dos portais eletrônicos não revelara qualquer indício de existência das ouvidorias. Se localizada apenas na legislação de determinado órgão legislativo, contudo, ressalva-se a limitação da presente pesquisa quanto à possibilidade de se afirmar o efetivo funcionamento das ouvidorias nesses órgãos, como já apontado anteriormente.

Se por um lado o procedimento adotado desconsidera a localização de todos os *links* de acesso às páginas de cada ouvidoria legislativa⁸⁷, pois, de fato, como já informado anteriormente, a verificação das seções foi interrompida assim que o primeiro *link* de acesso foi localizado; por outro lado, o procedimento revela as câmaras municipais que optaram por facilitar o acesso dos usuários às ouvidorias legislativas. A ressalva, portanto, é posta em segundo plano diante do propósito da consulta aos portais eletrônicos: a mera localização das páginas das ouvidorias legislativas e, posteriormente, dos Relatórios de Atividades por elas produzidos.

Nesse sentido, o Quadro 2, a seguir, apresenta os resultados do levantamento realizado, informando, separadamente, as câmaras municipais que disponibilizaram *links* de acesso às páginas das respectivas ouvidorias legislativas, a) nas páginas iniciais dos portais eletrônicos, b) nas páginas secundárias, c) por meio de busca realizada no portal, ou d) que apenas foram informadas pela legislação pesquisada. Não foram verificados, obviamente, os portais eletrônicos mantidos pelas câmaras municipais que, conforme informado pelo Quadro 1, não mencionaram a existência de ouvidorias legislativas, seja no próprio portal ou pela legislação pesquisada: Câmara Municipal de Aparecida de Goiânia e Câmara Municipal de Londrina.

Nota-se que, das 40 (quarenta) câmaras municipais que informaram as ouvidorias legislativas nos respectivos portais eletrônicos (Quadro 1), 35 (trinta e cinco) optaram por inserir *link* de acesso logo na página inicial, correspondendo a 87,5% (oitenta e sete vírgula

⁸⁷ Por exemplo, no portal eletrônico mantido pela Câmara Municipal de São Paulo, logo na barra horizontal superior a cascata que se abre ao se mover o cursor sobre o *link* “Fale Conosco” apresenta a opção “Ouvidoria”; e na coluna situada à direita, na parte inferior, há igualmente *link* de acesso à página da ouvidoria.

cinco por cento) – 27 (vinte e sete), ou 67,5% (sessenta e sete vírgula cinco por cento) na parte superior; e outras 08 (oito), ou 20% (vinte por cento) na parte inferior. Outras 04 (quatro) câmaras municipais, ou 10% (dez por cento), optaram por inserir o *link* de acesso em página secundária – 03 (três), ou 7,5% (sete vírgula cinco por cento), a partir de *links* localizados na parte superior da página inicial dos portais; e 01 (uma), ou 2,5% (dois vírgula cinco por cento), a partir de *links* localizados na parte inferior da página inicial dos portais.

Em relação às 48 (quarenta e oito) câmaras municipais consideradas na pesquisa, as 35 (trinta e cinco) que optaram por inserir *link* de acesso na página inicial do respectivo portal eletrônico correspondem a 72,92% (setenta e dois vírgula noventa e dois por cento) – 56,25% (cinquenta e seis vírgula vinte e cinco por cento) na parte superior; e 16,67% (dezesseis vírgula sessenta e sete por cento) na parte inferior. Por outro lado, das 04 (quatro) que optaram por inserir o *link* de acesso em página secundária, correspondendo a 8,33% (oito vírgula trinta e três por cento) do total, 6,25% (seis vírgula vinte e cinco por cento) foram acessadas a partir de *link* inserido na parte superior da página inicial, e o restante, 2,08% (dois vírgula zero oito por cento), a partir de *link* inserido na parte inferior da página inicial.

A página de apenas 01 (uma) ouvidoria legislativa foi encontrada após a realização de busca no portal eletrônico: a da Câmara Municipal de São Luís.

Quadro 2 – Localização dos *links* de acesso às páginas reservadas às ouvidorias legislativas, inseridos nas páginas iniciais dos portais eletrônicos das Câmaras Municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, conforme informações levantadas entre os dias 7 a 20 de jul. 2020

Localização do <i>link</i> de acesso às páginas das ouvidorias	Câmaras Municipais	Quantidade	
<i>link</i> de acesso denominado “Ouvidoria” (ou equivalente) na página inicial			
Parte Superior	<i>link</i> na barra horizontal superior	Salvador, Campinas, Natal, Jaboatão dos Guararapes, Feira de Santana, Cuiabá, Joinville, Macapá	08
	<i>link</i> não denominado “Ouvidoria”, na barra horizontal superior: cascata apresenta a opção “Ouvidoria”	São Paulo, Manaus, Recife, Belém, Porto Alegre, Campo Grande, João Pessoa, Contagem, Serra, Belford Roxo, Campos dos Goytacazes, Florianópolis	12
	<i>link</i> no espaço acima da barra horizontal superior	Fortaleza, Belo Horizonte, São Bernardo do Campo, Ananindeua	04
	<i>link</i> na coluna à esquerda	Rio de Janeiro, Porto Velho	02
	<i>link</i> na coluna à direita		00
	<i>link</i> na área de navegação	Distrito Federal	01
Parte Inferior	<i>link</i> na coluna à esquerda	Guarulhos, Juiz de Fora	02
	<i>link</i> na coluna à direita	Goiânia, Santo André, Ribeirão Preto	03
	<i>link</i> na área de navegação	São Gonçalo, Nova Iguaçu, Osasco	03
	<i>link</i> no rodapé		00
<i>link</i> de acesso não denominado “Ouvidoria” (ou equivalente) na página inicial, cujo clique conduza a página secundária			
Parte Superior	<i>link</i> na barra horizontal superior	Curitiba, Uberlândia, Sorocaba	03
	<i>link</i> no espaço acima da barra horizontal superior		00
	<i>link</i> na coluna à esquerda		00
	<i>link</i> na coluna à direita		00
	<i>link</i> na área de navegação		00
Parte Inferior	<i>link</i> na coluna à esquerda	Aracaju	01
	<i>link</i> na coluna à direita		00
	<i>link</i> na área de navegação		00
	<i>link</i> no rodapé		00
Busca no Portal	São Luís	01	
Legislação	Maceió, Duque de Caxias, Teresina, São José dos	06	

Campos, Niterói, Caxias do Sul	
TOTAL	46

Fonte: Portais eletrônicos das câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes.

O Quadro 2 também revela que, de 39 (trinta e nove) câmaras municipais que informaram a existência de ouvidorias legislativas nos respectivos portais eletrônicos – excetuando-se o portal eletrônico mantido pela Câmara Municipal de São Luís –, 30 (trinta), ou 76,92% (setenta e seis vírgula noventa e dois por cento) delas, optaram por alocar o *link* de acesso às páginas das respectivas ouvidorias na parte superior da página inicial do portal – 27 (vinte e sete), ou 69,23% (sessenta e nove vírgula vinte e três por cento), possibilitando o acesso direto à página da ouvidoria; e outras 03 (três), ou 7,69% (sete vírgula sessenta e nove por cento), que remetiam à página secundária. O percentual total cai para 65,22% (sessenta e cinco vírgula vinte e dois por cento) quando acrescidas as ouvidorias informadas pela legislação pesquisada, e para 62,5% (sessenta e dois vírgula cinco por cento) quando consideradas a totalidade das câmaras municipais verificadas (48 – quarenta e oito).

Esses números podem ser melhor compreendidos a partir da visualização da distribuição espacial dos *links* de acesso às páginas das ouvidorias. Nesse sentido, o Quadro 3, a seguir, aloca as respectivas câmaras municipais nos espaços – representativos das seções resultantes da divisão informada anteriormente (cf. Figura 1) –, onde foram localizados os *links* de acesso, inseridos nas páginas iniciais dos portais verificados. Nota-se, nesse sentido, que das 30 (trinta) câmaras municipais que optaram por inserir o *link* de acesso na parte superior da página inicial do portal, 27 (vinte e sete) – o correspondente a 90% (noventa por cento) – o inseriram diretamente na barra horizontal superior ou no espaço acima.

Quadro 3 – Dispersão espacial da localização dos links de acesso às páginas das ouvidorias legislativas, referente às 39 (trinta e nove) câmaras municipais que as informaram nos seus respectivos portais eletrônicos, consultados entre os dias 7 e 20 e julho de 2020

(espaço acima da barra horizontal superior)

Fortaleza, Belo Horizonte, São Bernardo do Campo, Ananindeua

<i>(barra horizontal superior)</i>		
Salvador, Campinas, Natal, Jaboatão dos Guararapes, Feira de Santana, Cuiabá, Joinville, Macapá, São Paulo (1), Manaus (1), Recife (1), Belém (1), Porto Alegre (1), Campo Grande (1), João Pessoa (1), Contagem (1), Serra (1), Belford Roxo (1), Campos dos Goytacazes (1), Florianópolis (1), Curitiba (2), Uberlândia (2), Sorocaba (2)		
<i>(coluna à esquerda)</i>	<i>(área de navegação)</i>	<i>(coluna à direita)</i>
Rio de Janeiro, Porto Velho	Distrito Federal	
	(PARTE SUPERIOR)	
<i>(coluna à esquerda)</i>	(PARTE INFERIOR) <i>(área de navegação)</i>	<i>(coluna à direita)</i>
Guarulhos, Juiz de Fora, Aracaju (2)	São Gonçalo, Nova Iguaçu, Osasco	Goiânia, Santo André, Ribeirão Preto
<i>(rodapé)</i>		

Fonte: Portais eletrônicos das 40 (quarenta) câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, que informaram as ouvidorias legislativas nos respectivos portais.

Notas:

- (1) *link* não denominado “Ouvidoria”, na barra horizontal superior: cascata apresenta a opção “Ouvidoria”
 (2) *link* de acesso não denominado “Ouvidoria” (ou equivalente) na página inicial, cujo clique conduza a página secundária

6.3 Localização e seleção dos Relatórios de Atividades das ouvidorias legislativas

Uma vez localizados os *links* de acesso às páginas das ouvidorias legislativas, o passo seguinte consistiu na tentativa de se conhecer qualquer informação que remetesse à tipologia das manifestações por elas adotada. Essa informação foi apurada, inicialmente, nas próprias páginas reservadas às ouvidorias, registrando-se apenas a menção à denominação dos tipos – denúncias, elogios, reclamações, solicitações de providências, sugestões etc. –, ou a denominação acompanhada de alguma definição.

Independentemente das informações presentes nas páginas das ouvidorias, privilegiou-se, especialmente, a localização de Relatórios de Atividade. Quando encontrados, os documentos foram selecionados e arquivados para posterior consulta, contudo, constatada a inexistência, tentou-se buscá-los mediante pesquisa no portal eletrônico correspondente. Ressalta-se que a tentativa de localização dos relatórios foi interrompida se localizados já na página da ouvidoria e, se não localizados após a busca no portal, considerou-se que não foram publicados e disponibilizados ao público.

Parte dos documentos foram disponibilizados para *download* em arquivos no formato .pdf, acessíveis a partir da página da ouvidoria legislativa, como é o caso dos relatórios publicados pelas ouvidorias dos órgãos legislativos de São Paulo, Distrito Federal⁸⁸ e Campinas; ou em arquivo de formato diverso, como planilha (.xls) publicada pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Porto Alegre.

Outras câmaras municipais disponibilizaram os documentos para serem baixados em arquivo no formato .pdf, e também organizaram os dados em gráficos para serem visualizados na própria página reservada à ouvidoria. São os casos das câmaras municipais de Belo Horizonte, e de Guarulhos⁸⁹. Outros relatórios puderam ser visualizados diretamente nas

⁸⁸ O Relatório referente ao ano de 2017 foi disponibilizado em arquivos no formato .pdf, e, o referente ao ano de 2018, em arquivo no formato .doc.

⁸⁹ Os 02 (dois) relatórios estatísticos anuais consistem em gráficos elaborados e disponibilizados em arquivos no formato .xls.

páginas das ouvidorias legislativas, como as ouvidorias da Câmara Municipal de Osasco⁹⁰, Câmara Municipal de Aracaju⁹¹ e Câmara Municipal de Serra⁹². Já os relatórios disponibilizados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Gonçalo e pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Cuiabá resultaram de pesquisas realizadas nas páginas das respectivas ouvidorias⁹³.

No total, foram consultados 110 (cento e dez) Relatórios de Atividades publicados a partir do mês de julho de 2017, mês imediatamente posterior à promulgação da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que, nos seus artigos 14 e 15, obrigou as ouvidorias a publicarem relatórios de gestão (BRASIL, 2017a). Os relatórios selecionados para análise foram assim distribuídos: 36 (trinta e seis) relatórios mensais publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo entre os meses de julho de 2017 e junho de 2020; 02 (dois) relatórios anuais disponibilizados pela Ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal, referente aos anos de 2017 e 2018; 17 (dezesete) relatórios bimestrais que registraram as atividades da Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte desenvolvidas entre os bimestres de julho/agosto de 2017 a março/abril de 2019, composto de 16 (dezesesseis) planilhas (até janeiro/fevereiro de 2020) e de 17 gráficos (até março/abril de 2020); 01 (um) relatório anual que informa as atividades desenvolvidas pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Porto Alegre entre os meses de julho a dezembro de 2018⁹⁴; 19 (dezenove) relatórios mensais publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Guarulhos entre janeiro de 2018 e dezembro de 2019, além de outros 02 (dois) relatórios estatísticos anuais referentes a 2018 e 2019; 25 (vinte e cinco) relatórios anuais consolidados disponibilizados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Campinas, entre os períodos de julho de 2017/junho de 2018 a julho de 2019/junho de 2020, além de 01 (um) relatório bienal de avaliação referente aos anos 2017 e 2018; 01 (um) relatório extraído, a partir da página da Ouvidoria legislativa de São Gonçalo, para o período compreendido entre os dias 1º de julho de 2017 e 20 de julho de 2020; 01 (um) relatório anual

⁹⁰ Cf. <https://www.ouvidoriadolegislativo.osasco.br/post-unico/2018/06/14/Relat%C3%B3rio-de-atua%C3%A7%C3%A3o-no-1%C2%BA-trimestre>. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁹¹ Cf. <https://www.aracaju.se.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/relatorios-estatisticos>. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁹² Cf. <http://www.camaraserra.es.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁹³ Para informações a respeito do relatório da Ouvidoria da Câmara Municipal de São Gonçalo, cf. <http://cmsgweb.ddns.net:9000/opesic/Relatorio>. Acesso em: 20 jul. 2020. Para informações a respeito do relatório publicado pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Cuiabá, cf.

https://www.gp.srv.br/adm_cuiabacm/ouvidoria/#/relatorios. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁹⁴ Embora publicado como apenas um relatório, o documento foi analisado separadamente, por trazer os dados organizados mês a mês.

publicado pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Osasco, referente ao período de junho de 2019 a junho de 2020; outros 04 (quatro) relatórios anuais disponibilizados pela Câmara Municipal de Aracaju; 01 (um) relatório para o período compreendido entre os dias 1º de julho de 2017 e 20 de julho de 2020, de autoria da Ouvidoria da Câmara Municipal de Cuiabá; e, por fim, 01 (um) relatório disponibilizado em tempo real pela Câmara Municipal de Serra.

Ao final, se ainda forem consideradas as informações disponibilizadas pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Macapá, explicitadas em notas ao Quadro 4 e ao Quadro 5, a seguir, foram localizados e selecionados relatórios de atividades publicados por apenas 12 (doze) ouvidorias legislativas. Nota-se, portanto, que os resultados obtidos a partir da aplicação do critério populacional previamente informado não satisfaz a hipótese cogitada inicialmente, qual seja, a de que seria maior a probabilidade de localização de relatórios se publicados por ouvidorias legislativas de câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, pois, cogitou-se, esses municípios teriam maiores condições e recursos para adequação da estrutura administrativas das ouvidorias. De fato, cerca de 25% (vinte e cinco por cento) das ouvidorias legislativas consultadas disponibilizaram os documentos para análise.

Situação semelhante ocorreu a Quintão e Cunha (2018, p. 131) quando, ao testarem quatro variáveis independentes – região, IDH estadual, PIB per capita estadual e tamanho populacional do estado –, para a localização de ouvidorias parlamentares em assembleias legislativas estaduais, considerando a hipótese de que “estados com maior população, IDH e PIB per capita teriam maiores recursos financeiros, humanos e tecnológicos para implantar a Ouvidoria parlamentar”; notaram não haver qualquer relação entre as variáveis e a existência de ouvidorias. Na ocasião, para Quintão e Cunha

Isso demonstra a dificuldade de explicar o motivo de se adotar ou não a Ouvidoria, e que essa decisão não está estruturada em variáveis socioeconômicas, podendo referir-se a uma ordem contextual e política, algo mais difícil de mensurar dentro de um modelo estatístico” (2018, p. 131).

6.4 Localização e levantamento das tipologias adotadas pelas ouvidorias legislativas

Num primeiro momento, o Quadro 4, a seguir, revela onde foram localizadas as informações referentes à tipologia adotada por cada uma das ouvidorias legislativas consideradas, se nas próprias páginas a elas reservadas, ou se nos relatórios consultados.

Quadro 4 – Localização das informações referentes à tipologia das manifestações adotada pelas ouvidorias legislativas de cada uma das câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, levantadas a partir de consultas aos respectivos portais eletrônicos e relatórios de atividades, entre os dias 7 a 20 de jul. 2020

Informa a tipologia adotada?	Localização da Informação	Câmaras Municipais	Quantidade
Sim	Somente Relatório de Atividade	---	00
	Somente Página da Ouvidoria	Rio de Janeiro, Salvador, Manaus, Curitiba, Recife, Goiânia, Belém, São Luís, São Gonçalo (2), Campo Grande, Natal, São Bernardo do Campo, Nova Iguaçu (3), João Pessoa, Santo André, Ribeirão Preto, Jaboatão dos Guararapes, Uberlândia, Sorocaba, Contagem, Aracaju (2), Joinville, Juiz de Fora, Ananindeua, Campos dos Goytacazes, Macapá (2) São Paulo, Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Guarulhos, Campinas, Osasco, Cuiabá, Serra	26
	Relatório de Atividade e Página da Ouvidoria	Fortaleza, Maceió (1), Duque de Caxias (1), Teresina (1), São José dos Campos (1), Feira de Santana, Porto Velho, Niterói (1), Belford Roxo, Caxias do Sul (1), Florianópolis	09
	Informação não encontrada	Aparecida de Goiânia, Londrina	11
Não	Não há ouvidoria		02
TOTAL			48

Fonte: Portais eletrônicos das câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes.
Notas:

- (1) Câmara Municipal de Maceió, Câmara Municipal de Duque de Caxias, Câmara Municipal de Teresina, Câmara Municipal de São José dos Campos, Câmara Municipal de Niterói, Câmara Municipal de Caxias do Sul: não foi encontrada página reservada às ouvidorias legislativas. Ouvidorias informadas apenas pela legislação pesquisada.
- (2) Câmara Municipal de São Gonçalo: o Relatório de Atividades não informa os tipos de manifestações recebidas. Câmara Municipal de Aracaju: os Relatórios de Atividades apresentam exclusivamente dados referentes aos atendimentos de acesso à informação. Cf. <https://www.aracaju.se.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/relatorios-estatisticos>. Acesso em: 20 jul. 2020. Câmara Municipal de Macapá: na página reservada à ouvidoria é possível conhecer as “Solicitações Abertas” e acessar as “Estatísticas das Solicitações”, mas não há informação sobre a tipologia adotada. Cf. <https://www.macapa.ap.leg.br/ouvidoria>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- (3) Câmara Municipal de Nova Iguaçu: não há menção expressa à Ouvidoria no Portal, contudo, nota-se que a página destinada ao Serviço de Informações ao Cidadão - SIC informa que "Qualquer cidadão pode apresentar sugestões, críticas, reclamações, representações e solicitações à Câmara Municipal." Cf. <http://www.cmni.rj.gov.br/site/sic/>. Acesso em 20 jul. 2020.

Os resultados afirmam que das 46 (quarenta e seis) ouvidorias legislativas consideradas, 35 (trinta e cinco) delas – ou 76,09% (setenta e seis vírgula zero nove por cento) – informaram, de algum modo, os tipos de manifestações recebidos. Nenhuma delas disponibilizou essa informação exclusivamente nos relatórios de atividades, o que significa dizer que os cidadãos tomaram conhecimento das funções das ouvidorias legislativas, em regra, ao acessar as páginas correspondentes.

A disposição dos *links* de acesso às páginas reservadas às ouvidorias em locais de fácil localização pelos usuários, em regra na parte superior dos portais eletrônicos das câmaras municipais; somada ao alto grau de disponibilização de informações referentes às suas atribuições, especialmente sobre os tipos por elas recebidos e tratados, tal como revelam os dados organizados no Quadro 4; são fatores relevantes para se mensurar as ouvidorias legislativas enquanto mecanismos voltados à promoção da participação popular nos atos dos órgãos nos quais se inserem. De fato, o esclarecimento dos cidadãos quanto às possibilidades de ação que lhe são franqueadas pelo Estado, acena para a melhoria da qualidade da própria participação, consolidando, ao final, as ouvidorias públicas em órgãos de efetivo controle (COSTA JÚNIOR, 2016; GOMES, 2000) sobre os atos da administração e do governo. A participação que resulta na possibilidade real de correção dos rumos da administração promove, portanto, a cidadania (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016; RICHE, 2010) e, por conseguinte, a realização da própria democracia (RICHE, 2010).

Um passo adiante, aprofundando-se a análise das páginas e dos Relatórios de Atividades publicados, com vistas à identificação da tipologia adotada pelas ouvidorias

legislativas, propriamente, o Quadro 5, a seguir, organiza os tipos mencionados conforme a localização.

Quadro 5– Tipologia das manifestações adotada pelas ouvidorias legislativas de cada uma das câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, levantadas a partir de consultas aos respectivos portais eletrônicos e relatórios de atividades, entre os dias 7 a 20 de jul. 2020

Câmara Municipal	Página da Ouvidoria	Relatório de Atividade
1 São Paulo	Observações, Reclamações, Sugestões (3)	Críticas, Denúncias, Elogios, Livre Manifestação, Outros, Reclamação, Relato Pessoal, Solicitação de Informação, Solicitação de Providências, Sugestões
2 Rio de Janeiro	Críticas, Representações, Sugestões, Reclamações,	---
3 Distrito Federal	Críticas, Denúncias, Reclamações, Sugestões, Elogios,	Denúncias, Elogios, Informações, Manifestações, Reclamações, Solicitações, Sugestões
4 Salvador	Críticas, Denúncias, Reclamações, Solicitações (3), Elogios,	---
5 Fortaleza	---	---
6 Belo Horizonte	Críticas, Denúncias, Reclamações, Sugestões (3), Elogios,	Audiência, Competência Municipal, Competência Estadual, Concurso, Contato/Terceirizados, Contato/Vereadores, Contatos diversos, Cursos/Seminários, Denúncia, Diversos, Elogio, Emprego/Estágio, Homenagens, Lei/Projeto de Lei, Reclamação, Servidor/Funcionário Câmara, Visitas
7 Manaus	Críticas, Denúncias, Reclamações, Solicitações, Sugestões, Outros(3)	---
8 Curitiba	Críticas, Elogios, Esclarecimento de dúvidas, Sugestões (6)	---
9 Recife	Críticas, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões	---
10 Goiânia	Denúncias de violência contra a mulher	---
11 Belém	Críticas, Denúncias, Reclamações, Sugestões (3) (5), Elogios,	---
12 Porto Alegre	Denúncias, Reclamações	Apontamentos, Denúncia, Esclarecimento, Informação, Reclamação, Recomendação, Solicitação de informação, Sugestão

13	Guarulhos	Denúncias, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões	Comunicação, Denúncias, Denúncia anônima, Elogios, Questionamentos, Reclamação, Solicitação, Solicitação de informações, Solicitação de providências, Solicitação de serviços, Sugestão
14	Campinas	Críticas, Denúncias, Elogios, Reclamações, Sugestões (3)	Pedido de Acesso à Informação, Atendimento por e-mail, Atendimento presencial, Atendimento por telefone, Atendimento por correspondência, Denúncias, Atendimento por protocolados, Atendimento pelo sistema e-Ouv (7)
15	São Luís	Observações, Reclamações, Sugestões (3)	---
16	São Gonçalo	Críticas, Denúncias, Elogios, Reclamações, Representações, Solicitações, Sugestões (3)	--- (4)
17	Maceió (2)	---	---
18	Duque de Caxias (2)	---	---
19	Campo Grande	Denúncias	---
20	Natal	Comentários, Elogios, Sugestões	---
21	Teresina (2)	---	---
22	São Bernardo do Campo	Denúncias, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões	---
23	Nova Iguaçu	Críticas, Reclamações, Representações, Solicitações, Sugestões	---
24	João Pessoa	Reclamações, Representações	---
25	São José dos Campos (2)	---	---
26	Santo André	Críticas, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões, Outros	---
27	Ribeirão Preto	Críticas, Denúncias, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões	---
28	Jaboatão dos Guararapes	Denúncias, Dúvidas, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões (3)	---
29	Osasco	Denúncias, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões	Denúncia, Elogio, Informação, Reclamação, Solicitação, Sugestão
30	Uberlândia	Denúncias, Elogios, Sugestões	---
31	Sorocaba	Denúncias, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões	---
32	Contagem	Denúncias, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões	---
33	Aracaju	Denúncias, Elogios, Reclamações, Sugestões	--- (4)
34	Feira de Santana	---	---
35	Cuiabá	Consultas, Críticas, Denúncias, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões, Outros(3)	Consultas, Críticas, Denúncias, Elogios, Reclamações, Sugestões, Outros (3)
36	Joinville	Denúncias, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões	---
37	Aparecida de Goiânia (1)	---	---

38	Londrina (1)	---	---
39	Juiz de Fora	Críticas, Denúncias, Elogios, Opiniões, Reclamações, Solicitações, Sugestões (3)	---
40	Ananindeua	Denúncias, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões	---
41	Porto Velho	---	---
42	Serra	Críticas, Denúncias, Elogios, Reclamações, Sugestões	Denúncias, Fale Conosco, Acesso à Informação
43	Niterói (2)	---	---
44	Belford Roxo	Denúncias, Reclamações/Críticas, Sugestões (3) (5)	Elogios, ---
45	Caxias do Sul (2)	---	---
46	Campos dos Goytacazes	Críticas, Denúncias, Reclamações, Sugestões	---
47	Macapá	Denúncias, Dúvidas, Elogios, Reclamações, Solicitações, Sugestões (3)	--- (4)
48	Florianópolis	---	---

Fonte: Portais eletrônicos das 48 (quarenta e oito) câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes; Relatórios de Atividades.

Notas:

(1) Câmara Municipal de Aparecida de Goiânia, Câmara Municipal de Londrina: não foram encontradas quaisquer informações sobre a existência de ouvidorias legislativas, seja nos respectivos portais eletrônicos, seja mediante pesquisa no banco de legislação dos órgãos.

(2) Câmara Municipal de Maceió, Câmara Municipal de Duque de Caxias, Câmara Municipal de Teresina, Câmara Municipal de São José dos Campos, Câmara Municipal de Niterói, Câmara Municipal de Caxias do Sul: não foi encontrada página reservada às ouvidorias legislativas nem Relatórios de Atividades. Ouvidorias informadas apenas pela legislação pesquisada.

(3) Câmara Municipal de São Paulo, Câmara Municipal de Salvador, Câmara Municipal de Belo Horizonte, Câmara Municipal de Manaus, Câmara Municipal de Belém, Câmara Municipal de Campinas, Câmara Municipal de São Luís, Câmara Municipal de São Gonçalo, Câmara Municipal de Jaboatão dos Guararapes, Câmara Municipal de Cuiabá, Câmara Municipal de Juiz de Fora, Câmara Municipal de Belford Roxo, Câmara Municipal de Macapá: Ouvidorias igualmente responsáveis pelo Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, ou que apenas atendem às solicitações de informações, de acordo com informações disponíveis na página ou no Relatório de Atividades.

(4) Câmara Municipal de São Gonçalo: o Relatório de Atividades não informa os tipos de manifestações recebidas. Câmara Municipal de Aracaju: os Relatórios de Atividades apresentam exclusivamente dados referentes aos atendimentos de acesso à informação. Cf. <https://www.aracaju.se.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/relatorios-estatisticos>. Acesso em: 20 jul. 2020. Câmara Municipal de Macapá: na página reservada à ouvidoria é possível conhecer as “Solicitações Abertas” e acessar as “Estatísticas das Solicitações”, mas não há informação sobre a tipologia adotada. Cf. <https://www.macapa.ap.leg.br/ouvidoria>. Acesso em: 20 jul. 2020.

(5) Câmara Municipal de Belém: além da menção à tipologia, a página da ouvidoria disponibiliza a definição de cada tipo de manifestação recebida. Câmara Municipal de Belford Roxo: a tipologia é definida na página reservada às “Perguntas Frequentes”, cujo conteúdo não compõe as informações da página da ouvidoria, propriamente. Cf. http://cmbr.rj.gov.br/?page_id=868. Acesso em: 20 jul. 2020. (penúltimo)

(6) Câmara Municipal de Curitiba: embora a página possibilite o preenchimento de formulário eletrônico pelo qual o cidadão possa enviar manifestações à ouvidoria, não se trata de um espaço da ouvidoria, propriamente.

(7) Câmara Municipal de Campinas: a categoria “Atendimento pelo sistema e-OUV” somente passou a ser informada a partir do relatório de novembro de 2018 – outubro de 2019.

No Quadro 5, os campos referentes à Câmara Municipal de Aparecida de Goiânia e à Câmara Municipal de Londrina não foram preenchidos, pois, conforme dados do Quadro 1, não foram encontradas qualquer informação sobre a existência de ouvidorias legislativas, nem nos

portais eletrônicos nem mediante busca nos bancos de legislação disponíveis. Os campos referentes às câmaras municipais de Maceió, Duque de Caxias, Teresina, São José dos Campos, Niterói e Caxias do Sul, de igual forma, foram mantidos vazios porque a existência das respectivas ouvidorias fora informada apenas pela legislação pesquisada, conforme dados do mesmo Quadro 1.

Embora os portais eletrônicos das câmaras municipais de Fortaleza, Feira de Santana, Porto Velho e Florianópolis mantenham páginas reservadas às respectivas ouvidorias legislativas, não há qualquer menção à tipologia adotada por cada uma delas e, por essa razão, os campos correspondentes não foram preenchidos. O caso da Câmara Municipal de Belford Roxo também se enquadraria na situação descrita, contudo, em página diversa, destinada às respostas às “Perguntas Frequentes”, não só há menção à tipologia adotada como são apresentadas as definições de cada tipo.

Das 12 (doze) ouvidorias legislativas que disponibilizaram Relatórios de Atividades, apenas 02 (duas) – a da Câmara Municipal de São Gonçalo e a da Câmara Municipal de Macapá – não informaram a tipologia adotada. Os dados constantes do Relatório publicado pela Câmara Municipal de Aracaju referem-se, exclusivamente, ao tratamento das solicitações de informações.

Nota-se que, em geral, os relatórios informam que as ouvidorias legislativas consultadas compartilham o recebimento e tratamento de tipos de manifestações semelhantes, como, por exemplo, denúncias, elogios, sugestões etc. Contudo, a análise comparativa dos tipos informados pelos documentos será apresentada, com maior profundidade, nos comentários à Tabela 2, alocada no tópico 6.5.2, referente à tipologia típica.

6.5 Análise dos Relatórios de Atividades das ouvidorias legislativas

A análise dos relatórios, propriamente, foi conduzida tendo-se em vista a busca de respostas a indagações previamente formuladas. A primeira delas, se os Relatórios de Atividades informaram uma tipologia pré-definida, adotada pela ouvidoria legislativa. As ouvidorias dos órgãos legislativos de São Paulo, Distrito Federal, Campinas e Osasco

responderam positivamente a este quesito, pois informaram a tipologia das manifestações ao informar os dados de atendimento classificados sob determinados tipos padronizados e constantes em todos os documentos consultados⁹⁵.

O caso da Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte de igual modo se adapta positivamente a esta primeira indagação, contudo, desapegada de uma tipologia padronizada e constante. De fato, a tipologia adotada, tal como informada no Quadro 5, foi identificada a partir da consulta a todos os Relatórios bimestrais, especialmente extraída dos dados preenchidos no campo "Classificação da Demanda"; e de todos os gráficos visualizados na página reservada⁹⁶.

A adoção de uma tipologia pré-definida, padronizada e constante é fator relevante quando se considera, em conformidade com a literatura especializada, que as ouvidorias públicas resultam da realização do princípio da eficiência (RICHE, 2010), pois, de outra forma, restaria comprovada a própria ineficiência das ouvidorias enquanto mecanismos voltados ao aprimoramento da qualidade da prestação dos serviços públicos e, em última análise, da gestão pública.

Esta relação se torna compreensível, num primeiro momento, ao se tomar as ouvidorias públicas na sua qualidade de canais de comunicação voltados à promoção da interação dos cidadãos com o Estado (COSTA JÚNIOR, 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; SANTOS, 2017;

⁹⁵ Em relação aos Relatórios de Atividades publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo, destaca-se a exceção das categorias “Críticas” – que não foi mencionada somente no relatório referente ao mês de março de 2019 – e “Outros”. Os demais tipos estiveram presentes em todos os Relatórios analisados. Já no que diz respeito aos Relatórios de Atividades publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Campinas, os documentos mencionam, no tópico "Apresentação", os tipos de manifestações recebidas: críticas, denúncias, elogios, reclamações e sugestões, além de atender às solicitações de informação. Contudo, quando da apresentação dos dados referentes ao período, propriamente, classifica as manifestações nos seguintes tipos: “Pedido de Acesso à Informação”, “Atendimento por e-mail”, “Atendimento presencial”, “Atendimento por telefone”, “Atendimento por correspondência”, “Denúncias”, “Atendimento por protocolados”. Embora o Relatório mencione a tipologia típica de ouvidorias, foram considerados, para os efeitos da presente análise, os tipos efetivamente mencionados quando da apresentação dos dados.

⁹⁶ Os Relatórios bimestrais são apresentados no formato de tabela contendo as seguintes colunas: “data de recebimento da demanda”, “resumo da demanda”, “classificação da demanda”, “encaminhamento da demanda”, “resposta fornecida à demanda”, se contextualizada ou não. A tipologia adotada pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte foi extraída dos dados preenchidos na coluna "Classificação da Demanda". Os Gráficos disponíveis na página reservada à Ouvidoria apresentam as manifestações recebidas de acordo com a "Classificação das Principais Demandas". Comparado com os documentos, os gráficos não apresentam os seguintes tipos: “Contato/Terceirizados”, “Contatos diversos”, “Homenagens”, “Servidor/Funcionário Câmara”, “Visitas”. Para acessar os Gráficos, cf. <https://www.cmbh.mg.gov.br/ouvidoria/relatorios>. Acesso em: 20 jul. 2020.

TROMBKA, 2005), ou, em termos específicos, no seu caráter facilitador ou mediador das relações mantidas entre o cidadão usuário de serviços públicos e o Estado (BASTOS; PEREIRA, 2019; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; REIS, L., 2016; SANTOS; COSTA; BURGUER; TEZZA, 2019).

Nesse contexto, se, por um lado, a ausência de uma tipologia pré-definida ensejaria falhas na comunicação com os cidadãos, por outro, essas falhas também ocasionariam ruídos na sua comunicação com o Estado. Nesse sentido, as ouvidorias, assim consideradas ferramentas de gestão à disposição da administração (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; RICHE, 2010; SANTOS; COSTA; BURGUER; TEZZA, 2019), captariam equivocadamente as demandas da sociedade, que, por meio das manifestações, pretende avaliar ou corrigir os rumos das políticas e dos serviços prestados (SANTOS, 2017). Se as manifestações, portanto, são a matéria-prima para a realização desta funcionalidade – ferramenta de gestão –, a adoção de tipologia vaga, inconstante, não padronizada etc, acarretaria na comunicação igualmente vaga, inconstante e não padronizada dos anseios sociais aos gestores públicos, que continuariam destituídos do instrumental necessário ao aprimoramento da qualidade dos serviços públicos prestados.

A segunda indagação que conduziu a análise refere-se ao modo como os documentos informaram as demandas da sociedade: os Relatórios de Atividades apresentaram a transcrição das manifestações recebidas no respectivo período, ou exemplos ou resumos delas? A depender do modo como retratadas, o conjunto das manifestações proporcionou certo entendimento da tipologia adotada pela ouvidoria legislativa, na ausência de menção expressa aos tipos.

Por outro lado, sendo objetivo das ouvidorias públicas a promoção da transparência dos atos da administração e do governo (COSTA JÚNIOR, 2016; RICHE, 2010; ROMÃO, 2013; SANTOS; COSTA; BURGUER; TEZZA, 2019), a ausência de transcrições e/ou resumos das manifestações recebidas, bem como a adoção de tipologia não padronizada, coloca em dúvida o zelo pela transparência das atividades da própria ouvidoria.

No caso da Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo, por exemplo, os Relatórios não transcrevem todas as manifestações ou apresentam exemplos, mas apenas os resumos das manifestações estruturados, em regra, da seguinte forma: quantidade – tipo – objeto da manifestação. Contudo, nota-se que o tipo selecionado, que classificaria a manifestação, é

resultado de interpretação prévia adotada pela equipe da Ouvidoria, não sendo possível, portanto, qualquer questionamento seguro ou tentativa de reclassificação das manifestações. Este posicionamento é reforçado pelo fato de os resumos não terem sido apresentados de acordo com os tipos que compõem a tipologia adotada, mas especialmente se corresponderam às “Manifestações Pertinentes às Prefeituras Regionais” (ou Subprefeituras), “Manifestações Pertinentes às Secretarias Municipais”, às “Manifestações Referentes a Leis e Projetos de Lei (PLs)”, às “Propostas de Criação de Projetos de Lei (PLs)”, quando o caso, às “Manifestações Referentes aos Setores Internos da Câmara Municipal” e, especialmente nos primeiros relatórios analisados (SÃO PAULO, jul. 2017 – jan. 2018), às “Manifestações Realizadas na Página do Facebook da Câmara Municipal de São Paulo” e às “Manifestações Realizadas no Twitter da Câmara Municipal de São Paulo”⁹⁷.

Embora os relatórios publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo mencionem expressamente a tipologia por ela adotada, a ressalva do parágrafo anterior também é válida para os casos das ouvidorias legislativas cujos Relatórios de Atividades não informaram a tipologia, mas que, eventualmente, possibilitaram depreende-la a partir dos resumos ilustrativos. É o que se verifica, por exemplo, nos documentos disponibilizados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Porto Alegre⁹⁸; ou, ainda, nos relatórios publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Guarulhos⁹⁹.

⁹⁷ Nos últimos 04 (quatro) Relatórios analisados (SÃO PAULO, mar./jun. 2020), os resumos das manifestações também foram apresentados sob os tópicos “Manifestações Pertinentes às Esferas Estaduais e Federal”, subdividido em “Assuntos Estaduais” e “Assuntos Federais”.

⁹⁸ O Relatório é apresentado em planilha elaborada no *software Excel*, e apresenta os dados separados mensalmente e organizados nos seguintes campos: SEI (protocolo), data de recebimento da manifestação, solicitante, pedido, data do atendimento.

⁹⁹ Além dos documentos disponibilizados para *download* em arquivos no formato .pdf, a Ouvidoria da Câmara Municipal de Guarulhos facilita o acesso a arquivos .xls, por onde informa gráficos elaborados a partir das manifestações recebidas. Contudo, referidos gráficos apresentam as manifestações separadas de acordo com a competência: Poder Executivo, ou Poder Legislativo. Cf.

<http://guarulhos.sp.leg.br/institucional/relatorios/relatorios-da-ouvidoria>. Acesso em: 20 jul. 2020.

6.5.1 Tipologia atípica

6.5.1.1 Tipos vagos

O Quadro 5 ainda revela certa distorção entre as informações colhidas das páginas das ouvidorias legislativas e dos relatórios consultados. De fato, com exceção das ouvidorias das câmaras municipais de São Gonçalo, Aracaju e Macapá, que não informaram a tipologia adotada nos relatórios; e com exceção das ouvidorias legislativas de Osasco e Cuiabá; todas as demais não adotaram, nos Relatórios de Atividades, a tipologia divulgada aos cidadãos nas páginas reservadas: é caso das ouvidorias das câmaras municipais de São Paulo, Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Guarulhos, Campinas e Serra¹⁰⁰.

Em relação à tipologia informada pelos Relatórios de Atividades, propriamente, e a partir dos dados inseridos no Quadro 5, destaca-se haver acréscimo de tipos vagos, ou de tipos que se confundem com outros aspectos do tratamento das manifestações, à tipologia típica das ouvidorias – denúncias, elogios, reclamações, solicitações de providências e sugestões. Além disso, os dados igualmente informam que as ouvidorias conferem tratamento a certas manifestações ou solicitações que extrapolariam as atribuições de um canal voltado ao controle do Legislativo pela sociedade.

Nesse sentido, no que diz respeito especialmente aos tipos vagos, a Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo classifica as manifestações recebidas, dentre outras, sob as categorias “Críticas”, “Livre Manifestação”, e “Relato Pessoal”; situação que também se verifica nas ouvidorias das câmaras municipais do Distrito Federal – adota o tipo “Manifestações” –, de Belo Horizonte – considera o tipo “Diversos” –, de Porto Alegre – “Apontamentos”, “Esclarecimentos”, “Recomendação” –, de Guarulhos – “Comunicação”, “Questionamentos”, “Solicitação” –, de Cuiabá – “Críticas” – e de Serra – que adota, dentre outros, o tipo “Fale Conosco”.

¹⁰⁰ A Ouvidoria da Câmara Municipal de Osasco acrescenta o tipo “Informação” nos relatórios, e a Ouvidoria da Câmara Municipal de Cuiabá acrescenta o tipo “Solicitação” na página. Ou seja, ambas, praticamente, reiteram nos relatórios as mesmas informações divulgadas aos cidadãos, nas páginas a elas reservadas.

A adoção de tipos vagos, assim considerados aqueles que carecem de uma definição certa, acabam por gerar, dentre outras consequências, classificações equivocadas, alocando-se sob um mesmo tipo manifestações de naturezas variadas, ou prestando-se contas do tratamento a manifestações que escapariam à competência das ouvidorias. Fala-se, então, na possibilidade de se mensurar algum grau de ineficiência das ouvidorias legislativas, pois, ao comunicarem equivocadamente as demandas da sociedade aos gestores públicos, não os instrumentalizam com os meios adequados à melhoria da qualidade das políticas e dos serviços públicos prestados à população. Os exemplos a seguir foram extraídos dos relatórios consultados, e permitem a visualização de algumas situações apuradas.

Nesse sentido, embora os resumos não sejam reconhecidos como exemplos consistentes da classificação empreendida, pois os Relatórios de Atividades publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal São Paulo não permitem o conhecimento da relação de correspondência mantida entre o resumo e o tipo adotado; a análise dos resumos, em si, revela a alocação de diversas espécies de manifestações sob um mesmo tipo. É o caso, por exemplo, do que se considerou “Livre Manifestação”: a) em algumas ocasiões, referiu-se ao que poderia ser compreendido como elogio – “Livre manifestação em que o munícipe envia saudações ao prefeito da cidade de São Paulo e ao governador do Estado de São Paulo.”¹⁰¹; b) em outras, referiu-se possivelmente a um protesto – “Duas livres manifestações de discordância quanto a ações realizadas pelos vereadores.”¹⁰², ou “Duas livres manifestações para que os políticos olhem para a periferia da Cidade.”¹⁰³; c) ou, ainda, referiu-se a uma reclamação e/ou solicitação de providências – “Livre manifestação sobre a demora dos serviços da prefeitura.”¹⁰⁴.

Sob o tipo “Diversos”, a Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte aloca a) as solicitações de providências – “Intervenção para que sejam deslocados policiais para as Estações BHBUS-MOVE.”¹⁰⁵, “Solicito providências das sinalizações para pedestres em torno da Câmara Municipal.”¹⁰⁶, “Solicito que seja retirado do ar, ou pelo menos meu nome da matéria feita pela CMBH.”¹⁰⁷; b) os pedidos ou manifestações de apoio – “Solicito aos senhores

¹⁰¹ SÃO PAULO. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatório mensal**, jun. 2020, p. 16.

¹⁰² Ibid., p. 13.

¹⁰³ Id., jan. 2020, p. 13.

¹⁰⁴ Id., fev. 2020, p. 11.

¹⁰⁵ BELO HORIZONTE. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatório bimestral das atividades da ouvidoria**, jul./ago. 2017, p. 8.

¹⁰⁶ Ibid., p. 9.

¹⁰⁷ Id., set./out. 2017, p. 2.

vereadores a devida importância aos transportadores escolar de BH.¹⁰⁸, "À bancada cristã da CMBH tem todo meu apoio contra exposições pornográficas em exposições de museu de arte."¹⁰⁹; c) os protestos – "Os vereadores precisam se mexer para tentar mudar esta realidade perversa para com os animais da cidade."¹¹⁰; d) as reclamações – "Reclamação sobre que apresentando o BO, estaria isenta da taxa de R\$ 32,50 para tirar RG."¹¹¹; e) as sugestões – "Sugestões para o cidadão comentar, participar nos Projetos e outros."¹¹², ou "Proponho que seja disponibilizado no site da CMBH um espaço de 'achados e perdidos'.¹¹³; f) ou, ainda, as solicitações de informação – "Como a CMBH cadastra as legislações. Se for sistema informatizado, favor indicar qual programa."¹¹⁴, ou "Quais os valores recebidos pelos vereadores a título de salário e quais são os benefícios."¹¹⁵.

Embora não estabeleça uma tipologia pré-definida para a classificação das manifestações recebidas, a análise dos resumos constantes dos relatórios da Ouvidoria da Câmara Municipal de Porto Alegre indica a adoção do tipo "Apontamentos", mas sem que seja possível o reconhecimento da natureza da manifestação por ele abrangida, se se trata de solicitação de providências, de reclamação ou de sugestão, por exemplo – "Apontamentos sobre o portal da transparência da Câmara Municipal de Porto Alegre."¹¹⁶; e sob o tipo "Esclarecimentos", é provável que se refira a solicitação de providências ou sugestão – "Esclarecimento quanto à informação 0002554, do SEI 999118.000015/2018-66. Propugna-se a este órgão a correção das indenizações referenciadas, com o recálculo das quilometragens, efetuando-se a glosa indicada."¹¹⁷.

A Ouvidoria da Câmara Municipal de Guarulhos revela situação semelhante, pois, ausente uma tipologia pré-estabelecida, sob o tipo "Comunicação" podem ser destacadas manifestações que por sua natureza estariam classificadas, possivelmente, como: a) solicitações

¹⁰⁸ BELO HORIZONTE, set./out. 2017, p. 3.

¹⁰⁹ Ibid., p. 13.

¹¹⁰ Id., nov./dez. 2017, p. 3.

¹¹¹ Ibid., p. 2. Ao que tudo indica, o resumo não exemplificaria um caso de "reclamação", propriamente, mas sim de uma "sugestão" possivelmente acompanhada de uma reclamação decorrente da insatisfação do usuário do serviço. Contudo, esta e outras situações semelhantes serão melhor compreendidas a partir das definições propostas aos tipos de manifestações, a seguir.

¹¹² Id., set./out. 2017, p. 2.

¹¹³ Ibid., p. 8.

¹¹⁴ Id., jul./ago. 2017, p. 1.

¹¹⁵ Ibid., p. 8.

¹¹⁶ PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. Ouvidoria-Geral (e-Ouv). **Ouvidoria – SEI**, 2018.

¹¹⁷ PORTO ALEGRE, loc. cit.

de providências – "Assunto: Comunicação quanto a existências de buracos (crateras) no bairro do Jardim Ansalca - neste Município,"¹¹⁸; b) ou sugestão – "Assunto: Comunicação para que os Vereadores deste Legislativo atentem para o cargo de Inspetor Regional na minuta da carreira da Guarda Municipal."¹¹⁹. Já sob o tipo "Solicitação", que, num primeiro momento: a) remeteria tanto às solicitações de informações como as solicitações de providências, este último tipo parece ter prevalecido, sem que, contudo, ausente o primeiro – por exemplo, "Assunto: Solicitação de Limpeza de córrego da Rua Fernando Luz e Estrada Juscelino Kubitschek, na região da Água Chata, em razão do mato existente."¹²⁰, "Assunto: Solicitação quanto a fiscalização referente a estabelecimento - [...]."¹²¹; b) ou indicasse a possibilidade de se considerar a hipótese de protesto ou reclamação – "Assunto: Solicitação quanto o aumento/revisão anual geral da remuneração dos servidores da Prefeitura em (%) foi menor que 3,75% e ainda querem dividir em 3 vezes."¹²².

6.5.1.2 Tipos: temas/assuntos das manifestações

As ouvidorias legislativas invariavelmente adotam tipos que se confundem com os temas ou assuntos das manifestações, revelando a confusão que se faz entre a natureza da manifestação e seu objeto. Nesse sentido, os relatórios publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte indicaram a classificação das manifestações recebidas em "Lei/Projeto de Lei", consolidando, sob este tipo, manifestações das seguintes naturezas: a) solicitação de providências – "Foi encontrado um erro ao tentar baixar o anexo referente a 132/2018 da Lei 1749/2015."¹²³; b) sugestão – "Sugestão aos vereadores sobre os jovens que são vulneráveis."¹²⁴, "Proponho que seja criado um cadastro para receber via e-mail, whatsapp ou SMS agenda com os PL."¹²⁵; c) ou, ainda, solicitação de informação – "Solicito cópias de Leis e /ou Decretos que organizaram/criaram o bairro Camargos."¹²⁶.

¹¹⁸ GUARULHOS. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatório da Ouvidoria**, jun. 2019, p. 10.

¹¹⁹ Id., abr. 2019, p. 7.

¹²⁰ Id., mar. 2019, p. 4.

¹²¹ Ibid., p. 5.

¹²² Id., mai. 2019, p. 9.

¹²³ BELO HORIZONTE, jul./ago. 2018, p. 2.

¹²⁴ Ibid., p. 12.

¹²⁵ BELO HORIZONTE, set./out. 2017, p. 6.

¹²⁶ Id., jul./ago. 2017, p. 1.

Os documentos consultados ainda classificaram as manifestações recebidas sob o tipo “Concurso”, abrangendo as manifestações que abordassem a temática, desconsiderando-se sua natureza, como: a) as reclamações – “Reclamação sobre vagas para portador de deficiência no concurso da CMBH.”¹²⁷; b) os protestos – “Manifesto minha indignação com a falta de planejamento e organização desta Casa e da organizadora.”¹²⁸; c) as solicitações de providências – “O resultado do concurso da Câmara Municipal foi divulgado e meu nome não consta no resultado.”¹²⁹; d) e as solicitações de informações – “Gostaria de ter informações sobre o concurso da Câmara/BH 2017.”¹³⁰. Sob o tipo “Cursos/Seminários”, notou-se a provável presença de: a) protestos – “Repúdio a forma como foi conduzida a organização do Seminário Política sobre Drogas.”¹³¹; b) e solicitações de informações, por exemplo – “Desejo saber se no ano de 2018 a CMBH vai abrir inscrições para curso de gestão pública.”¹³²; assim como sob o tipo “Homenagens”: a) protestos – “Fiquei extremamente indignado ao saber que Fernando Haddad foi homenageado por esta Casa.”¹³³ e; b) solicitação de informação – “Solicito lista com as datas comemorativas aprovadas pela CMBH entre 2015 e 2017.”¹³⁴

Nota-se, ainda, solicitações de informação classificadas sob o tipo “Audiência” – “Solicito o envio do resultado da audiência do dia 25/07/2017 sobre barragem da Vale.”¹³⁵; sob o tipo “Servidor/Funcionário Câmara” – “Informações sobre o número máximo de assessores parlamentares comissionados.”¹³⁶; sob o tipo “Emprego/Estágio” – “Desejo saber se abrirão vagas para Jovem Aprendiz na CMBH.”¹³⁷

¹²⁷ BELO HORIZONTE, set./out. 2017, p. 1.

¹²⁸ Id., jan./fev. 2018, p. 4.

¹²⁹ Id., mai./jun. 2018, p. 1.

¹³⁰ Id., jul./ago. 2017, p. 1.

¹³¹ Id., mai./jun. 2018, p. 11.

¹³² Id., jan./fev. 2018, p. 4.

¹³³ Id., nov./dez. 2018, p. 3.

¹³⁴ Id., jan./fev. 2018, p. 7.

¹³⁵ Id., jul./ago. 2017, p. 5.

¹³⁶ Ibid., p. 6.

¹³⁷ Id., jan./fev. 2018, p. 5.

6.5.1.3 Tipos: canais de atendimento ao cidadão, relatos pessoais e destinatários das manifestações

Os Relatórios de Atividades publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Campinas informam tipologia composta, em sua maioria, por tipos que remetem aos canais de atendimento disponibilizados aos cidadãos para envio de suas manifestações – “Atendimento por e-mail”, “Atendimento presencial”, “Atendimento por telefone”, “Atendimento por correspondência”, “Atendimento por protocolados”, e “Atendimento pelo sistema e-Ouv” –, além de “Denúncias” e “Pedidos de Acesso à Informação”.

A Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo mantém, ainda, o tipo denominado “Relato Pessoal”, provavelmente para sob ele abrigar manifestações que não seriam facilmente classificadas, necessariamente, como reclamação, solicitação de providências, elogios, denúncias ou sugestões. Um exemplo ilustrativo dessa situação residiria no "Relato pessoal acerca de sua trajetória como membro de diversos conselhos."¹³⁸. Trata-se, como se nota, de artifício que promove a transparência de todos os atendimentos ali realizados, e proporciona a notícia da realidade vivenciada por este canal de controle colocado à disposição da sociedade.

A classificação sugerida pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte ainda conta com tipo que indicaria a remessa das manifestações ao órgão destinatário competente para o atendimento da demanda; o que se põe à discussão, dada a controvérsia em torno dos limites a serem observados pelas ouvidorias em relação às atribuições do próprio órgão legislativo no qual se inserem, especialmente em se tratando da função fiscalizatória atribuída às câmaras municipais sobre os serviços prestados pelas prefeituras.

Nesse sentido, parte da literatura especializada, ao defender uma atuação restrita das ouvidorias legislativas, propõe que, quando do recebimento de manifestações pertinentes aos serviços prestados por outros órgãos ou Poderes, os cidadãos sejam orientados a contatar as ouvidorias correspondentes, mas, no caso de uma resposta ineficiente, propõe, de igual forma, que o corpo legislativo seja comunicado para que possa buscar, junto ao órgão externo, uma solução a esta demanda individual (REIS, L., 2016). De qualquer modo, desse procedimento não estaria excluída a necessidade de se cientificar o corpo legislativo de todas as demandas

¹³⁸ SÃO PAULO, jun. 2018, p. 20.

recebidas, pertinentes aos serviços prestados por outros órgãos ou Poderes, pois se trata de informação relevante à solução de eventuais falhas e à formulação de políticas que atendam aos interesses da sociedade (REIS, L., 2016). Trata-se, portanto, de tornar coletivas as demandas recebidas individualmente (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017), o que seria facilitado pela escolha de um “ouvidor-deputado” (QUINTÃO; CUNHA, 2018), ou, no caso das câmaras municipais, de um ouvidor-vereador; dada a proximidade e a maior capacidade de diálogo com seus pares.

Por outro lado, parte da literatura confere legitimidade às ouvidorias legislativas para o tratamento das manifestações pertinentes aos serviços prestados por quaisquer órgãos da administração pública, desde que sujeitos à atividade de fiscalização atribuída pela Constituição Federal de 1988 ao Poder Legislativo de todas as esferas de governo (MORENO, 2017), ou porque competiria aos órgãos legislativos o controle sobre a execução das leis por eles aprovadas (TROMBKA, 2005). Trata-se de posicionamento, portanto, em defesa de uma atuação mais abrangente por parte das ouvidorias legislativas, com fundamento nas competências atribuídas aos órgãos legislativos nos quais se inserem.

De todo modo, no caso das demandas recebidas pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte, uma vez classificadas sob o tipo “Competência Municipal”, tudo indica que as manifestações foram encaminhadas ao órgão executivo para tratamento, quando, por outro lado, poderiam se constituir em objeto de trabalho das comissões temáticas permanentes, ou dos vereadores em geral, no exercício da atividade parlamentar. É o que ocorre com as manifestações classificadas como “Competência Municipal” quando, de outro modo, ressalvados os limites impostos a quaisquer tentativas de reclassificação, poderiam ser consideradas: a) protestos ou reclamações – “Achei um absurdo o envio de cobrança de IPTU para o meu avô de 93 anos.”¹³⁹, ou “Reclamação sobre ruas com um recapeamento bem baixo do que os usuários das vias almejam.”¹⁴⁰; b) ou solicitação de providências – “Fiscalização

¹³⁹ BELO HORIZONTE, jan./fev. 2018, p. 3. No campo “Resposta” do relatório, registra-se: “Não compete à Ouvidoria”.

¹⁴⁰ Id., mar./abr. 2018, p. 2. No campo “Resposta” do relatório, registra-se: “Sugerimos entrar em contato com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte”.

sobre alimentar os pombos na raça no bairro Casa Branca."¹⁴¹, ou "Sinalização das ruas do bairro entre os cruzamentos das ruas Mário de Melo/ Ursulina de Melo."¹⁴².

6.5.2 Tipologia típica

Em que pese a variedade de tipos informados pelos Relatórios de Atividades consultados, o que, num primeiro momento, significaria o distanciamento das ouvidorias legislativas em relação as suas atribuições tradicionais, a Tabela 2, a seguir, revela que, contrariamente, as ouvidorias concentram suas atividades em torno da tipologia típica – denúncias, elogios, reclamações, solicitações de providências e sugestões.

Tabela 2 – Tipos mencionados pelos Relatórios de Atividades das ouvidorias legislativas de câmaras municipais de municípios com população superior a 500.000 habitantes, levantadas a partir de consultas entre os dias 7 a 20 de jul. 2020

Tipo	Quantidade	Câmaras Municipais
Apontamentos	01	Porto Alegre
Atendimento pelo sistema e-OUV	01	Campinas
Atendimento por correspondência	01	Campinas
Atendimento por e-mail	01	Campinas
Atendimento presencial	01	Campinas
Atendimento por protocolados	01	Campinas
Atendimento por telefone	01	Campinas
Audiência	01	Belo Horizonte
Competência Municipal	01	Belo Horizonte
Competência Estadual	01	Belo Horizonte
Comunicação	01	Guarulhos
Concurso	01	Belo Horizonte
Consultas	01	Cuiabá
Contato/Terceirizados	01	Belo Horizonte
Contato/Vereadores	01	Belo Horizonte
Contatos diversos	01	Belo Horizonte
Críticas	02	São Paulo, Cuiabá

¹⁴¹ BELO HORIZONTE, set./out. 2017, p. 5. No campo “Resposta” do relatório registra-se: “Cadastramos a solicitação na PBH.”

¹⁴² Id., jan./fev. 2018, p. 1. No campo “Resposta” do relatório, registra-se: “Não compete à Ouvidoria”.

Cursos/Seminários	01	Belo Horizonte
Denúncia anônima	01	Guarulhos
Denúncias	09	São Paulo, Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Guarulhos, Campinas, Osasco, Cuiabá, Serra
Diversos	01	Belo Horizonte
Elogios	06	São Paulo, Distrito Federal, Belo Horizonte, Guarulhos, Osasco, Cuiabá
Emprego/Estágio	01	Belo Horizonte
Esclarecimento	01	Porto Alegre
Fale Conosco	01	Serra
Homenagens	01	Belo Horizonte
Informação	03	Distrito Federal, Porto Alegre, Osasco
Lei/Projeto de Lei	01	Belo Horizonte
Livre Manifestação	01	São Paulo
Manifestações	01	Distrito Federal
Outros	03	São Paulo, Osasco, Cuiabá
Questionamentos	01	Guarulhos
Reclamações	07	São Paulo, Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Guarulhos, Osasco, Cuiabá
Recomendação	01	Porto Alegre
Relato pessoal	01	São Paulo
Servidor/Funcionário Câmara	01	Belo Horizonte
Solicitações	03	Distrito Federal, Guarulhos, Osasco
Solicitação de informações	05	São Paulo, Porto Alegre, Guarulhos, Campinas (1), Serra (1)
Solicitação de providências	02	São Paulo, Guarulhos
Solicitação de serviços	01	Guarulhos
Sugestões	06	São Paulo, Distrito Federal, Porto Alegre, Guarulhos, Osasco, Cuiabá
Visitas	01	Belo Horizonte

Fonte: Relatórios de Atividades das ouvidorias legislativas das câmaras municipais de São Paulo, Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Guarulhos, Campinas, Osasco, Cuiabá e Serra, publicados a partir de julho de 2017.

Notas:

(1) Câmara Municipal de Campinas: a Ouvidoria legislativa adota a categoria “Pedido de Acesso à Informação”, ao invés de “Solicitação de informação”, contudo, considerou-se, para os fins da análise, o atendimento a solicitações de informações, independentemente se no âmbito do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC ou se mais uma atribuição da Ouvidoria. Observação igualmente válida para o caso da Ouvidoria da Câmara Municipal de Serra, que adota a categoria “Acesso à Informação”.

De fato, a Tabela 2 informa que o tipo “Denúncia” é previsto e tratado por 09 (nove) ouvidorias apuradas; seguido pelo tipo “Reclamações” (07 – sete); “Elogios” e “Sugestões”, com 06 (seis) incidências cada um; e, por fim, “Solicitação de providências” que, se somado às “Solicitações”, totalizaram 05 (cinco) incidências. O tipo “Solicitação de informações”, somado ao tipo “Informações”, totalizaram 08 (oito) incidências. Os tipos “Outros” (03 – três) e

“Críticas” (02 – duas) também são compartilhados por mais de uma ouvidoria legislativa dentre as que disponibilizaram seus relatórios ao público.

Aprofundando-se a análise dos relatórios para um nível qualitativo, nota-se que, em regra, as ouvidorias legislativas recebem manifestações semelhantes, seja em relação a natureza ou aos assuntos trazidos ao seu conhecimento. De fato, é o que pode ser verificado pelos exemplos extraídos dos documentos consultados.

Contudo, a ausência de uma tipologia pré-definida, que delimite claramente os contornos dos conceitos de cada tipo considerado, promove certa confusão quanto a padronização da classificação e, por conseguinte, dos procedimentos voltados ao correto tratamento das manifestações. Reiterando-se a ressalva acerca da impossibilidade de qualquer tentativa de reclassificação das manifestações a partir do resumo apresentado nos relatórios, posto que os resumos foram elaborados a partir de uma interpretação prévia do conteúdo da manifestação original; os exemplos a seguir são utilizados para ilustrar as definições propostas bem como os conflitos havidos em decorrência da classificação das manifestações.

Um passo anterior, necessário, antes de se propor qualquer definição dos tipos considerados, concretiza-se no resgate da própria essência das manifestações tratadas pelas ouvidorias públicas em geral e, portanto, igualmente pelas ouvidorias legislativas. Nesse sentido, o Art. 2º, V, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (BRASIL, 2017a), ressalta o objeto da manifestação como aspecto determinante para o seu recebimento e, posteriormente, o seu encaminhamento pelas ouvidorias. Nos seus termos, as manifestações seriam “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.” Essas condutas, portanto, se desdobrariam no cotidiano da administração pública em comportamentos que denotassem, por exemplo, “a prática de assédio moral, conflito de interesses, prática antiética e transgressão disciplinar” (BRASIL, 2018c, Art. 1º, § 2º).¹⁴³

¹⁴³ A Instrução Normativa OGU nº 18/2018, de 3 de dezembro de 2018, “Estabelece a adoção do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal – e-Ouv, como plataforma única de recebimento de manifestações de ouvidoria, nos termos do Art. 16 do Decreto nº 9.492, de 2018” (BRASIL, 2018c). O § 1º, do Art. 1º, da Instrução, retoma o conceito de “manifestação” já delineado pelo Art. 2º, V, da Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017a), e, no § 2º do mesmo dispositivo, caracteriza, exemplificativamente, as condutas mencionadas.

Embora aberto à possibilidade de outros tipos, o mesmo art. 2º, V, da Lei nº 13.46/2017, prevê uma tipologia mínima, que orientaria as atividades das ouvidorias públicas no atendimento à sociedade. Trata-se, especialmente, das “reclamações, denúncias, sugestões, elogios”¹⁴⁴. A adoção dessa tipologia, acrescida do tipo “Solicitação”, parece ter condicionado as ouvidorias do Poder Executivo federal, membros da Rede Nacional de Ouvidorias, à utilização do sistema informatizado e-Ouv, desenvolvido para promover a padronização e eficiência de suas atividades.¹⁴⁵

Os tipos arrolados no art. 2º, V, da Lei nº 13.460/2017, aos quais se soma o tipo “Solicitação”, encontram sua definição na própria legislação, especialmente em decretos do governo federal, em resoluções e instruções normativas da Ouvidoria-Geral da União¹⁴⁶, e em orientações e demais documentos publicados pela Rede de Ouvidorias. Destaca-se, contudo, que, à exceção da Lei nº 13.460/2017, a legislação mencionada não obriga as ouvidorias legislativas das câmaras municipais, pois orientam, exclusivamente, as atividades das ouvidorias do Poder Executivo em âmbito federal. Contudo, a legislação foi tomada como referência tão somente para a definição dos conceitos dos tipos que compõem a tipologia proposta para todas as ouvidorias públicas, indistintamente.

¹⁴⁴ De fato, o Art. 2º, V, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, define “manifestações” como sendo “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” (BRASIL, 2017a). Quanto à solicitação de informação, o parágrafo único do mesmo Art. 2º prevê “O acesso do usuário a informações será regido pelos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”.

¹⁴⁵ Cf. §§ 1º e 2º, do Art. 12, da Instrução Normativa OGU nº 3/2019, de 5 de abril de 2019, que “Define modalidades de adesão e organização da Rede Nacional de Ouvidorias de que trata o art. 24A do Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, e dispõe sobre o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias” (BRASIL, 2019b): “Art. 12 [...] §1º O membro da Rede Nacional de Ouvidorias que desejar utilizar sistema e-Ouv deverá manifestar-se expressamente no Termo de Adesão ou em momento posterior, por meio de aditivo a referido termo. §2º A manifestação de que trata o §1º deverá informar se o membro fará uso do sistema em sua modalidade simples, composta pelos formulários de "elogio", "reclamação", "denúncia", "solicitação" e "sugestão", ou se fará uso em sua modalidade completa, com a agregação do formulário, específico para pedidos de simplificação de serviços públicos, denominado "Simplifique!".” Os parágrafos transcritos foram acrescentados pela Instrução Normativa OGU nº 11/2019 (BRASIL, 2019d).

¹⁴⁶ Cf. Art. 1º, I, do Anexo I, do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, que “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE”:
“Art. 1º A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, **às atividades de ouvidoria** e ao incremento da transparência e da integridade da gestão no âmbito do Poder Executivo federal (Redação dada pelo Decreto nº 9.694, de 2019)” (BRASIL, 2019a, grifo nosso).

Além da legislação, também foram consultadas as definições eventualmente publicadas pelas ouvidorias legislativas nas páginas a elas reservadas nos portais eletrônicos das câmaras municipais, que, no âmbito da presente pesquisa, ficaram restritas às definições publicadas apenas pelas ouvidorias das câmaras municipais de Belém e de Belford Roxo.

Sendo assim, o **elogio** talvez seja o tipo que menos cause confusão ou equívocos quando da classificação das manifestações recebidas pela ouvidoria, provavelmente por resultar de experiências positivas havidas pelos usuários de serviços públicos. De fato, as referências normativas remetem à comunicação da satisfação do cidadão, nos termos a seguir expostos:

demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido (BRASIL, 2014b, Art. 4º, II);

demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido (BRASIL, 2016, Art. 1º, II);

demonstração, reconhecimento ou satisfação sobre a política ou o serviço público oferecido ou atendimento recebido (BRASIL, 2017b, Art. 2º, IV);

demonstração de reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido (BRASIL, 2018a, Art. 3º, IV);

demonstração de reconhecimento ou de satisfação sobre o serviço público oferecido ou o atendimento recebido (BRASIL, 2018b, Art. 3º, III).

O elogio pode ser definido, portanto, como sendo a manifestação que comunica a demonstração de apreço, reconhecimento ou satisfação sobre a política ou serviço público oferecido ou prestado pelo órgão competente, ou sobre o atendimento dispensado pelos agentes públicos envolvidos (BRASIL, 2015, p. 16).

A demonstração de apreço, reconhecimento ou satisfação, como se nota, é efeito da prestação ou simples oferta de serviço público, ou seja, o cidadão tanto poderá se manifestar na qualidade de efetivo usuário do serviço público prestado, ou simplesmente elogiar a iniciativa de o poder público colocar à disposição da população determinado serviço, sem que usufrua, diretamente, deste serviço. Como forma de elucidar esta última situação, o cidadão poderá elogiar a iniciativa da Prefeitura em elaborar e implementar programa de assistência social que complemente a renda de pessoas em situação de vulnerabilidade temporária, por exemplo, sem que seja beneficiário deste programa. Simples respostas em que o usuário agradece o

atendimento ou a prestação de serviços não devem, ao que parece, ser consideradas elogios pelas ouvidorias em geral¹⁴⁷.

A **sugestão**, por sua vez, pode ser definida como sendo a manifestação pela qual o usuário apresenta ideia ou formula proposta visando ao aprimoramento de políticas públicas e/ou serviços públicos prestados pela administração pública em geral. A apresentação de ideia é genérica, enquanto a formulação de proposta é específica, pontual, detalhada. Ambas, contudo, visam ao aprimoramento das políticas e dos serviços prestados pelo Estado¹⁴⁸. As referências normativas apontam nesse mesmo sentido:

proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal (BRASIL, 2014b, Art. 4º, I);

proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas públicas e serviços prestados pela Administração Pública (BRASIL, 2016, Art. 1º, I);

proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços públicos (BRASIL, 2017b, Art. 2º, V);

apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal (BRASIL, 2018a, Art. 3º, V);

apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal (BRASIL, 2018b, Art. 3º, IV).

As manifestações classificadas como “Sugestão” enviadas às ouvidorias das câmaras municipais podem, na realidade, ser endereçadas a sua função legislativa, apresentando-lhe ideia ou proposta para a melhoria do processo legislativo em si; ou para inclusão, retirada de pauta ou arquivamento de determinado projeto de lei. Podem, de igual modo, apresentar-lhe tema a ser tomado como objeto de propositura, como, por exemplo, no caso extraído do Relatório de Atividades da Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo – “Munícipe sugere

¹⁴⁷ O mesmo significado é compartilhado pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Belém: “Comprovação de apreço, reconhecimento ou satisfação sobre obras, serviços prestados ou relativos a pessoas que participaram do mesmo”, cf. <https://www.cmb.pa.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em: 20 jul. 2020; e pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Belford Roxo: “Demonstração de apreço, reconhecimento ou satisfação por serviço prestado ou atendimento recebido pela Câmara de Vereadores”, cf. http://cmbr.rj.gov.br/?page_id=868. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁴⁸ Em relação ao tipo “Sugestão”, a Ouvidoria da Câmara Municipal de Belém também a compreende como uma “Apresentação de ideia, ação ou proposta, para o aperfeiçoamento dos serviços realizados pela instituição”, cf. <https://www.cmb.pa.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em: 20 jul. 2020; entendimento semelhante ao da Ouvidoria da Câmara Municipal de Belford Roxo: “Idéia ou proposta para o aprimoramento dos processos de trabalho da Câmara de Vereadores”, cf. http://cmbr.rj.gov.br/?page_id=868. Acesso em: 20 jul. 2020.

que o nome da Avenida Salim Farah Maluf seja trocado para Avenida Tatuapé."¹⁴⁹ –; ou, ainda, referir-se ao conteúdo de projetos de lei em tramitação (BRASIL, [201-], p. 36).

As sugestões também podem ser dirigidas à atividade de controle externo, neste caso trazendo-lhe ideias e/ou propostas para o aprimoramento de políticas e/ou serviços de competência dos órgãos sob controle da Câmara Municipal – por exemplo, quando "Munícipe sugere que seja construída uma UBS no Bairro Jardim Arantes, visto que a mais próxima é a UBS Recanto Verde e mesmo assim é distante e muito cheia."¹⁵⁰. As sugestões podem, por fim, ser endereçadas à própria área administrativa do órgão, para aprimoramento dos procedimentos e serviços prestados ao cidadão.

Quanto à possibilidade de se endereçar sugestões ou solicitações às diversas funções dos órgãos legislativos, faz-se igualmente necessário situá-la em meio ao debate em torno dos limites a serem observados pelas ouvidorias legislativas, porém em relação às atribuições conferidas aos ouvidores, propriamente, enfatizando-se sua atuação no âmbito estritamente interno do órgão em que atua. Nesse sentido, a literatura especializada confere-lhe o lugar daquele que interfere apenas “de modo recomendatório” (OLIVEIRA, 2010, p. 174), em seu nome ou em nome dos cidadãos, o que não se confundiria com a figura do gestor. É destituído, portanto, de poderes administrativos ou de correção, e contaria, apenas, com sua capacidade de influenciar os rumos da gestão. Fala-se, portanto, na “magistratura da persuasão” (LYRA, 2004, p. 9; 21; LYRA, 2009, p. 185; LYRA, 2016, p. 104; QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 128).

Além disso, em decorrência da não imperatividade do mandato representativo (mandato livre), levanta-se a discussão quanto ao cabimento ou não de solicitações aos vereadores, que os obrigassem a satisfazê-las ou a prestar contas de sua atividade parlamentar, especialmente no exercício da função legislativa do órgão. Nesses casos, referidas solicitações, quando recebidas pelas ouvidorias legislativas, possivelmente seriam tratadas como sugestões, e a elas atribuído o peso de meras provocações, destituídas, portanto, de qualquer necessidade de resposta.

¹⁴⁹ SÃO PAULO, ago.2017, p. 17.

¹⁵⁰ Id., ago. 2018, p. 17.

É o que ocorre, por exemplo, em situações informadas pelos Relatórios de Atividades das ouvidorias legislativas das câmaras municipais de São Paulo e de Belo Horizonte – "Munícipe solicita denominação de rua em homenagem a seu avô."¹⁵¹, "Solicitação de elaboração de lei que obrigue as empresas que fabricam refrigerantes, embalagem de isopor, bateria de celular, pilhas e pneus usados tenham lugares para descarte desses materiais, para que não sejam jogados em rios e vias públicas da Cidade."¹⁵², "Munícipe solicita revisão da Lei na qual o idoso tem gratuidade nos ônibus municipais e intermunicipais."¹⁵³, "Solicitação aos vereadores para a liberação do Plano Diretor."¹⁵⁴, "Duas solicitações de providência referentes ao pagamento do IPTU em período da pandemia da Covid-19. Solicitam que os vereadores votem o PL nº 515/18 em caráter de urgência."¹⁵⁵, ou, ainda, "Solicito que o PL 321/2017 seja votado, pois estamos aguardando desde julho."¹⁵⁶.

Quando solicitações desta natureza são endereçadas às câmaras municipais ou aos parlamentares no exercício do controle externo sobre os atos do Poder Executivo, cogita-se a classificação sob o tipo denominado "**solicitação de providências**", a elas igualmente atribuído o peso de meras provocações, destituídas, assim como as sugestões endereçadas à função legiferante, de qualquer necessidade de resposta. Embora o objeto das solicitações verse sobre serviços prestados pelo órgão executivo municipal, as manifestações seriam recebidas pelas ouvidorias legislativas, contudo, considerando-se as ressalvas trazidas pelo debate em torno dos limites a serem por elas observados em relação à possibilidade de tratamento dessas demandas.

A solicitação de providências pode ser definida, portanto, como sendo a manifestação que toma por objeto uma política, a prestação de um serviço ou atendimento, e por destinatário o órgão competente ou o órgão fiscalizador. Possui caráter de requerimento de atendimento ou prestação de serviço (BRASIL, 2015, p. 17). Nos termos das referências normativas¹⁵⁷:

requerimento de adoção de providência por parte da Administração (BRASIL, 2014b, Art. 4º, III);

¹⁵¹ SÃO PAULO, jul. 2018, p. 19.

¹⁵² Id., jun. 2019, p. 14.

¹⁵³ Id., out. 2018, p. 16.

¹⁵⁴ BELO HORIZONTE, set./out. 2017, p. 3.

¹⁵⁵ SÃO PAULO, jun. 2020, p. 14.

¹⁵⁶ BELO HORIZONTE, op. cit., p. 14.

¹⁵⁷ As páginas das ouvidorias legislativas das câmaras municipais de Belém e Belford Roxo não informam qualquer definição do tipo "solicitação de providências".

solicitação: requerimento de providência por parte da Administração Pública (BRASIL, 2016, Art. 1º, III);

requerimento de adoção de providência por parte da Administração (BRASIL, 2017b, Art. 2º, VI);

pedido para adoção de providências por arte da Administração (BRASIL, 2018a, Art. 3º, VI);

pedido para adoção de providências por parte dos órgãos e das entidades administração pública federal (BRASIL, 2018b, Art. 3º, V);

Os Relatórios de Atividades publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo fornecem alguns exemplos ilustrativos da situação descrita – "Solicitação de implantação de faixa de travessia de pedestres na Rua Emília Marengo, na altura do número 565."¹⁵⁸, "Munícipe questiona como a CMSP irá tratar a questão do Capítulo V Dos Conselhos de Usuários artigos 18 a 22 da Lei nº 13.460/17."¹⁵⁹, "Munícipe relata que tem feito diversas reclamações na Prefeitura sobre dois buracos existentes na Rua Alcantilado nº 169, impedindo a locomoção de seu filho que possui necessidades especiais. Pede providências."¹⁶⁰, "Solicitação de interferência dos vereadores junto ao prefeito para avaliar a implantação do rodízio em dias alternados na Cidade."¹⁶¹, "Solicitação de investigação no Hospital Municipal Brasilândia."¹⁶², "Solicitação de implantação de saneamento básico em bairro."¹⁶³, "Solicitação de providências em rua com inúmeros acidentes de carro."¹⁶⁴, ou, ainda, "Solicitação de providência contra poluição sonora em bairro."¹⁶⁵.

Obviamente, as solicitações de providências podem ser endereçadas à área administrativa das câmaras municipais – "Solicitação de verificação de problema em link institucional."¹⁶⁶, mas o cuidado maior talvez consista em não as confundir com as reclamações. Em regra, as manifestações pelas quais os usuários solicitam providências para a fiscalização, o atendimento ou a prestação de serviço público são acompanhadas de reclamação, pois quase sempre originadas da experiência negativa do usuário de serviço público. Nesses casos, é possível distinguir a solicitação de providências da reclamação ao se considerar a finalidade do

¹⁵⁸ SÃO PAULO, out. 2017, p. 19.

¹⁵⁹ Id., mai. 2018, p. 18.

¹⁶⁰ Ibid., p. 29.

¹⁶¹ Id., mai. 2020, p. 15.

¹⁶² SÃO PAULO, loc. cit.

¹⁶³ SÃO PAULO, loc. cit.

¹⁶⁴ Id., jun. 2020, p. 15.

¹⁶⁵ SÃO PAULO, loc. cit.

¹⁶⁶ Id., mai. 2020, p. 15.

usuário, se apenas aponta a insatisfação ou a falha na prestação, ou se ainda busca a prestação efetiva do serviço e a satisfação de sua necessidade.

Os relatórios disponibilizados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo também apresentam resumos que ilustram situações de manifestações classificadas inicialmente como reclamações, mas que poderiam ser consideradas solicitações de providências – "Reclamação referente a ambulante com caixas de som muito altas no Viaduto da Rua Galvão Bueno."¹⁶⁷, e "Reclamação de obras irregulares que vêm ocorrendo na Rua Rio Quebra Anzóis, 901, Itaim Paulista."¹⁶⁸.

A **reclamação**, propriamente, pode ser definida como sendo a manifestação de insatisfação relativa a uma política, à prestação de serviço público, ou à ação ou omissão por parte da administração e/ou dos servidores públicos responsáveis pela prestação e/ou atendimento. Essa insatisfação, portanto, pode se referir à inobservância aos critérios de eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), eficácia, efetividade ou economicidade, exigidos à elaboração das políticas ou à prestação dos serviços. Posicionamento semelhante é apresentado pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Belém: “Manifestação de descontentamento, crítica sobre ato, ação ou comissão da administração, considerado ineficiente.”¹⁶⁹; bem como pelas referências normativas selecionadas:

demonstração de insatisfação relativa a serviço público (BRASIL, 2014b, Art. 4º, IV);

demonstração de insatisfação relativa a serviço público; (BRASIL, 2016, Art. 1º, IV);

demonstração de insatisfação relativa a [REDE: política ou] serviço público; (BRASIL, 2017b, Art. 2º, II);

demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público; (BRASIL, 2018a, Art. 3º, II);

demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço (BRASIL, 2018b, Art. 3º, I).

¹⁶⁷ SÃO PAULO, jul. 2017, p. 17.

¹⁶⁸ Id., dez. 2018, p. 15.

¹⁶⁹ <https://www.cmb.pa.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em: 20 jul. 2020. A Ouvidoria da Câmara Municipal de Belford Roxo define “Reclamação/Crítica” como sendo “Manifestação de insatisfação em relação às ações e serviços prestados pelo Poder Legislativo”, cf. http://cmb.rj.gov.br/?page_id=868. Acesso em: 20 jul. 2020.

Embora a definição remeta a casos mais voltados à atuação do órgão executivo municipal¹⁷⁰, ou à administração pública em geral, podem ser igualmente endereçados às câmaras municipais ou aos parlamentares no exercício do controle externo, como também no exercício da função legislativa. Para melhor compreensão desses casos, é possível desdobrar o tipo “Reclamação” nos subtipos “Críticas”, definido pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Belém como “Avaliação negativa ou sugestiva sobre os serviços desempenhados pela instituição.”, e “Protestos”. Ambos os subtipos propostos foram informados pelos resumos dos relatórios consultados – no caso das críticas: “Munícipe critica vereadores da CMSP que votaram favorável ao aumento de salário.”¹⁷¹ e “Munícipe critica tempo para regulamentação da Lei Municipal nº 16.809/18.”¹⁷²; e no caso dos protestos: “Munícipe relata estar insatisfeita com a falta de atendimento de vereadores para com os munícipes.”,¹⁷³ ou “Munícipe relata indignação com a Prefeitura Regional de Parelheiros.”¹⁷⁴.

A **denúncia**, por fim, pode ser definida como sendo a comunicação de prática de ato ilícito ou irregularidades cuja solução dependa de apuração dos órgãos apuratórios competentes. Nos termos das referências normativas encontradas:

comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo (BRASIL, 2014b, Art. 4º, V);

comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo (BRASIL, 2016, Art. 1º, V);

¹⁷⁰ O Poder Executivo de São José dos Campos, por exemplo, disponibiliza a Central 156 à comunicação com os cidadãos e, antes da criação da Ouvidoria da Prefeitura, propriamente, fazia as vezes de Ouvidoria e de SIC, pois além de responder às solicitações de informações – horário de ônibus, consulta de processos, telefones úteis (hospitais, escolas, poliesportivos etc), eventos, cursos, tributos etc (PAIVA, 2012, p. 41) –, também atendia às solicitações de providências (serviços) – remoção de animal morto, apreensão de animais, poda e supressão de árvores, limpeza de boca de lobo e fossas sépticas, solicitação de agente de trânsito, da vigilância sanitária, de previsão de consultas médicas e agendamentos, de fiscalização em comércio, obras e via pública, de dedetização de pernilongos e insetos em vias públicas, etc (PAIVA, 2012, p. 41-42) –, bem como permite o registro de “reclamações e elogios relacionados aos serviços executados pela prefeitura” (PAIVA, 2012, p. 43). Paiva, em pesquisa sobre os atendimentos realizados pela Prefeitura Municipal de São José dos Campos por meio da Central 156, propõe uma classificação das demandas recebidas pelo serviço em três tipos: a) “solicitações de serviços”; b) “reclamações”; c) sugestões”: “Pode constatar diante dos dados que a maior demanda de atendimento da central 156 está dentro das solicitações de serviços com 78% do seu atendimento, com 21% está as reclamações que estão relacionadas pela falta ou insatisfação de atendimento dos serviços prestados pela prefeitura municipal e por último com somente 1% está os registros de sugestões onde envolve opiniões do cidadão de melhorias para os serviços prestados pela prefeitura” (PAIVA, 2012, p. 48).

¹⁷¹ SÃO PAULO, nov. 2017, p. 23.

¹⁷² Id., mai. 2018, p. 18.

¹⁷³ Id., out. 2017, p. 24.

¹⁷⁴ Ibid., p. 25.

comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes (BRASIL, 2017b, Art. 2º, III);

comunicação de prática de irregularidade ou ato ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes (BRASIL, 2018a, Art. 3º, III);

ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes (BRASIL, 2018b, Art. 3º, II);

ato que indica a prática de ilícito ou irregularidade cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes (BRASIL, 2019e, Art. 2º, I)¹⁷⁵;

A Ouvidoria da Câmara Municipal de Belém considera as denúncias como sendo a “Comunicação de irregularidades ocorridas no âmbito da administração ou indicação de prática negligente ou reprovável dos cargos e funções.”¹⁷⁶. A prática de ato ilícito ou de irregularidade deve ser constatada, portanto, no âmbito de atuação da administração pública e, em regra, cometidos por agentes públicos (BRASIL, 2015, p. 19-20).

Sendo assim, o objeto da denúncia (prática de ato ilícito ou irregularidades) se traduz na prática de: a) exercício negligente ou abusivo de cargos, empregos ou funções públicas; b) infrações disciplinares; c) atos de improbidade administrativa (BRASIL, 2015, p. 19-20); d) má utilização de recursos públicos; e) crimes; f) violação de direitos (ainda que ocorram em âmbito privado).

Portanto, a partir dos aspectos inerentes a sua configuração, a denúncia não se confundiria com a reclamação, como no exemplo a seguir: "Reclamação de uso indevido de carro privativo da CMSP para fins particulares."¹⁷⁷. Tampouco se confundiria com as solicitações de providências, pois, as ouvidorias públicas em geral, pretendendo a solução das situações que lhe são comunicadas, seguiriam o princípio da eficiência com vistas à melhoria da qualidade dos serviços prestados (BRASIL, 2015, p. 20) e a satisfação dos usuários.

¹⁷⁵ Cf. Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019, que “Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018” (BRASIL, 2019f).

¹⁷⁶ Mais voltado à realidade do Poder Legislativo municipal, a Ouvidoria da Câmara Municipal de Belford Roxo assim define “denúncia”: “Comunicação verbal ou escrita que indica irregularidade/ ilegalidade na administração ou no atendimento do Poder Legislativo”, cf. http://cmbr.rj.gov.br/?page_id=868. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁷⁷ SÃO PAULO, ago. 2017, p. 16.

Os exemplos a seguir, extraídos dos Relatórios de Atividades publicados pelas ouvidorias legislativas das câmaras municipais de Belo Horizonte e Guarulhos, tornam claras as situações em que as denúncias assim recebidas poderiam ser classificadas e devidamente tratadas como “Solicitações de providências”: "Gostaria de fazer uma denúncia, não está tendo remédio no posto de saúde."¹⁷⁸, e “Assunto: Denúncia sobre falta de limpeza do parquinho na EPG Assis Ferreira, conforme especifica. [...]”¹⁷⁹

Enquanto canal aberto à comunicação com os cidadãos, as ouvidorias em geral frequentemente recebem manifestações que escapam as suas atribuições. Os relatórios consultados igualmente fornecem exemplos que esclarecem esta situação. Nesse sentido, a Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte adota os tipos “Contato/Terceirizados”, “Contato/Vereadores” e “Contato/Diversos”, indicando, provavelmente, solicitações para a comunicação com funcionários contratados por empresas prestadoras de serviços terceirizados, vereadores e servidores; solicitações características, portanto, de uma Central de Atendimento. Os Relatórios de Atividades publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo também indicam o recebimento de solicitações desta natureza, como assim revela o resumo a seguir transcrito: "Munícipe solicita que sua ligação seja transferida ao ramal 4219, Procuradoria da CMSP."¹⁸⁰

Os relatórios da ouvidoria legislativa paulistana igualmente informam o recebimento de pedidos diversos, assim considerados os pedidos de emprego¹⁸¹ – "Solicitação de emprego para o Programa Jovem Aprendiz."¹⁸², "Cinco solicitações de vaga de emprego na CMSP."¹⁸³, ou "Três solicitações de vaga de estágio na CMSP."¹⁸⁴ –; inscrições em cursos oferecidos pela Câmara Municipal de São Paulo – "Solicitação de inscrição no Curso de Boas Práticas Para Atenção à Pessoa Idosa."¹⁸⁵ –; divulgações de materiais – "Solicitação de divulgação de curso

¹⁷⁸ BELO HORIZONTE, jul./ago. 2017, p. 3.

¹⁷⁹ GUARULHOS, abr. 2018, p. 15.

¹⁸⁰ SÃO PAULO, mai. 2018, p. 21.

¹⁸¹ De igual modo, a Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte relata as solicitações por emprego, frequentemente classificadas sob o tipo “Emprego/Estágio. Por exemplo, "Solicito uma vaga de emprego." Cf. BELO HORIZONTE, set./out. 2017, p. 7.

¹⁸² SÃO PAULO, mar. 2020, p. 14.

¹⁸³ Id., jul. 2017, p. 18.

¹⁸⁴ SÃO PAULO, loc. cit.

¹⁸⁵ SÃO PAULO, loc. cit.

para vereadores."¹⁸⁶ –; orientações variadas – "Solicitação de orientação jurídica."¹⁸⁷ –; ou, ainda, atendimentos não necessariamente vinculados às atividades da Ouvidoria – "Dez munícipes solicitam a retirada de informativos do display."¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Id., mar. 2020, p. 14.

¹⁸⁷ Id., jul. 2017, p. 18.

¹⁸⁸ Id., mai. 2018, p. 21.

7 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 adotou a democracia semidireta enquanto regime de governo, cuja tendência é a realização da democracia participativa. Sem olvidar os traços característicos do sistema representativo, o modelo escolhido promove a participação popular na administração e na gestão pública, e proporciona um ambiente adequado à consolidação de uma governança pública democrática, voltada ao controle social e à responsabilização dos agentes do Estado.

O controle exercido pela sociedade sobre os atos da administração e do governo se coloca como fundamento para a implementação de ouvidorias públicas, verdadeiros canais de comunicação por onde os cidadãos manifestam a satisfação ou insatisfação decorrente da experiência que tiveram enquanto usuários dos serviços públicos. Nesse sentido, as ouvidorias públicas funcionariam como ferramentas de gestão, auxiliando o gestor a garantir a qualidade desses serviços prestados à sociedade.

O problema enfrentado por esta pesquisa consistiu no levantamento das tipologias das manifestações adotadas pelas ouvidorias legislativas, selecionadas aquelas inseridas na estrutura das câmaras municipais dos 48 (quarenta e oito) municípios com população superior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, segundo estimativa do IBGE publicada em meados de 2019. A justificativa desta proposta recai, basicamente, sobre a provável qualidade do tratamento conferido às manifestações recebidas conforme sejam adequadamente classificadas.

Para o levantamento das tipologias adotadas, propriamente, foram analisados os Relatórios de Atividades publicados pelas ouvidorias legislativas dos municípios previamente selecionados. Cogitou-se, inicialmente, “que municípios de um mesmo grupo populacional devem ter mais homogeneidade, gerando resultados mais próximos” (RAUPP; PINHO, 2013, p. 775-776). Contudo, tal hipótese parece ter sido contrariada pelos resultados obtidos, pois de 46 (quarenta e seis) ouvidorias consultadas, apenas 12 (doze) disponibilizaram os documentos procurados.

Por outro lado, no que diz respeito aos resultados da análise, foi evidenciado que, das 48 (quarenta e oito) câmaras municipais consultadas, apenas 02 (duas) não indicaram a presença de ouvidoria legislativa. As outras 46 (quarenta e seis) câmaras municipais, perfazendo 95,8% (noventa e cinco vírgula oito por cento) do total, apontaram a existência desses mecanismos de controle nas suas respectivas estruturas administrativas, seja por meio de informação conhecida no próprio portal eletrônico, seja pela legislação resultante de busca em banco de dados específico.

Dos 40 (quarenta) órgãos legislativos que informaram a existência de suas ouvidorias no portal, a maioria – 35 (trinta e cinco) – optou por inserir o *link* de acesso às páginas a elas reservadas logo na página inicial; sendo que 30 (trinta) foram localizados na parte superior, dentre os quais 27 (vinte e sete) logo na barra horizontal superior ou no espaço acima (Quadro 2 e Quadro 3). De todos os 48 (quarenta e oito) portais eletrônicos consultados, portanto, independentemente se indicaram ou não a existência de ouvidorias legislativas, mais da metade, precisamente 56,25% (cinquenta e seis vírgula vinte e cinco por cento), portanto, facilitaram de alguma forma o acesso à página por onde os cidadãos poderiam se manifestar e se comunicar com as câmaras municipais.

Em relação ao levantamento da tipologia adotada pelas ouvidorias legislativas consultadas, nota-se que 35 (trinta e cinco) delas informaram aos cidadãos, logo nas páginas a elas reservadas nos respectivos portais eletrônicos, os tipos de manifestações recebidos e tratados (Quadro 4). Das 12 (doze) ouvidorias que disponibilizaram seus Relatórios de Atividades, apenas 03 (três) não informaram a tipologia nos documentos analisados.

A disposição dos *links* de acesso às páginas reservadas às ouvidorias em locais de fácil localização pelos usuários, seguida do alto grau de disponibilização de informações referentes as suas atribuições (Quadro 4), conforme conclusão anterior, são fatores relevantes para promoção da participação popular nos atos dos órgãos nos quais se inserem. O esclarecimento dos cidadãos quanto às possibilidades de ação que lhe são franqueadas aponta para a melhoria da qualidade da própria participação, consolidando, ao final, as ouvidorias públicas em órgãos de efetivo controle (COSTA JÚNIOR, 2016; GOMES, 2000) sobre os atos da administração e do governo e, ao possibilitar a correção dos rumos da administração promove a cidadania (LYRA, 2004, 2009; QUINTÃO; CUNHA, 2018; REIS, L., 2016; RICHE, 2010) e realiza a própria democracia (RICHE, 2010).

Os Relatórios de 04 (quatro) ouvidorias informaram uma tipologia pré-definida, padronizada, pela qual foram apresentados os dados relativos às manifestações recebidas e tratadas. Além delas, a tipologia de 01 (uma) ouvidoria somente pode ser conhecida a partir da consulta a todos os seus relatórios publicados, portanto, verifica-se que não foi apresentada de modo padronizado e constante.

A adoção de uma tipologia pré-definida, padronizada e constante é fator relevante para se mensurar a eficiência das ouvidorias públicas, em geral, especialmente consideradas ferramentas de gestão à disposição da administração; pois, intermediando a relação dos cidadãos com o Estado, a adoção de tipologia vaga, inconstante e não padronizada acarretaria na comunicação equivocada dos anseios da sociedade aos gestores públicos, prejudicando qualquer tentativa de incremento da qualidade das políticas e dos serviços públicos prestados à população.

Além disso, os Relatórios de Atividades, ao revelarem a adoção de tipologia não padronizada e a ausência de transcrições e/ou resumos das manifestações recebidas, colocariam em evidência a falta de zelo pela transparência das atividades das próprias ouvidorias, que, como um de seus objetivos, teriam de promover, em última instância, a transparência dos atos da administração e do governo (COSTA JÚNIOR, 2016; RICHE, 2010; ROMÃO, 2013; SANTOS; COSTA; BURGUER; TEZZA, 2019).

No que diz respeito à tipologia adotada, propriamente, a análise de alguns relatórios revelou o uso que se faz de tipos vagos, sob os quais são classificadas manifestações de naturezas diversas. Tal situação poderia gerar equívocos não só em relação à classificação, obviamente, mas também quanto ao procedimento escolhido para conferir tratamento adequado a uma demanda. Outra prática que merece destaque é a adoção que por vezes se faz de tipos que se confundem com os assuntos das manifestações, o que revelaria, quando da classificação, a confusão entre sua natureza e o seu objeto.

Outras ouvidorias legislativas consideram em sua tipologia tipos que, na realidade, indicariam os canais de atendimento ao cidadão. Ou, ainda, consideram tipos que remeteriam aos possíveis destinatários das manifestações, que seriam competentes para o tratamento da demanda enviada ao órgão legislativo. Este último caso, ilustrado pela tipologia informada nos

relatórios publicados pela Ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte, revela a discussão em torno dos limites a serem observados pelas ouvidorias em relação às atribuições do próprio órgão legislativo no qual se inserem.

De fato, parte da literatura especializada defende uma postura mais restrita por parte das ouvidorias legislativas e propõe, quando do recebimento das manifestações pertinentes aos serviços prestados por outros órgãos ou Poderes, que os cidadãos sejam orientados a contatar as ouvidorias correspondentes, sem prejuízo da comunicação ao corpo legislativo (REIS, L., 2016), para que, se necessário, seja possível uma solução às demandas individuais, ou, torando-as coletivas (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2017), sejam oferecidas soluções para eventuais falhas e/ou formulações de políticas que atendam ao interesse da sociedade. A transformação de demandas individuais em demandas coletivas é processo que seria facilitado pela escolha de um “ouvidor-deputado” (QUINTÃO; CUNHA, 2018), ou, no caso das câmaras municipais, de um ouvidor-vereador; dada a proximidade e a maior capacidade de diálogo com seus pares.

A literatura ainda conta com representantes que se posicionam a favor de uma atuação mais abrangente por parte das ouvidorias legislativas, cujas atribuições seriam extensões das próprias competências constitucionalmente conferidas aos órgãos do Poder Legislativo em todas as esferas de governo (MORENO, 2017); ou que decorreriam do controle sobre a execução das leis por eles aprovadas (TROMBKA, 2005).

Apesar de os Relatórios de Atividades revelarem que, em regra, as ouvidorias legislativas adotam uma variedade de tipos, conclui-se, pelas informações levantadas e organizadas na Tabela 2, que as tipologias adotadas se concentram em torno da tipologia típica – denúncias, elogios, reclamações, solicitações e sugestões.

A possibilidade de endereçamento de sugestões ou solicitações às diversas funções dos órgãos legislativos, especialmente, deve ser considerada no contexto do debate em torno dos limites a serem observados pelas ouvidorias legislativas, porém em relação às atribuições conferidas aos ouvidores. Enfatiza-se, portanto, sua atuação no âmbito estritamente interno dos órgãos em que atuam. Nesse sentido, a posição por eles ocupada não se confunde com a do gestor, propriamente, pois contariam apenas com sua capacidade de influenciar os rumos da gestão. Trata-se, assim, do que a literatura convencionou denominar de “magistratura da

persuasão” (LYRA, 2004, p. 9; 21; LYRA, 2009, p. 185; LYRA, 2016, p. 104; QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 128).

Por outro lado, não foi notada a presença de tipo diverso, especialmente definido para que remetesse às funções típicas de uma câmara municipal, quais sejam, à função legislativa e ao controle externo. Contudo, todas as manifestações referentes às atividades desenvolvidas pelos órgãos legislativos encontram-se contempladas na tipologia adotada. Nota-se, ainda, que as manifestações recebidas por todas as ouvidorias consultadas, em geral, são semelhantes em sua natureza e/ou nos assuntos tratados.

Por fim, em que pese a ressalva acerca da impossibilidade de se proceder qualquer tentativa de reclassificação das manifestações representadas nos relatórios, os resumos compartilhados contribuíram para a delimitação dos conceitos correspondentes a cada tipo considerado típico, acima mencionados.

Como limitação da pesquisa, aponta-se o fato de que não foi possível conhecer o grau de eficiência das atividades desenvolvidas por cada uma das ouvidorias legislativas consultadas apenas pelo levantamento das tipologias adotadas; tampouco foi possível conhecer a efetividade da participação popular no cumprimento da função legislativa e do controle externo atribuídos ao órgão legislativo, ou mesmo para a melhoria dos serviços e procedimentos administrativos internos. Qualquer conclusão nesse sentido careceria de análise pormenorizada dos procedimentos adotados pelas ouvidorias e dos resultados obtidos após o tratamento conferido às manifestações. Contudo, a análise dos resumos das manifestações, igualmente informados nos Relatórios de Atividades, além de possibilitar melhor definição dos conceitos dos tipos adotados, apontaram, de alguma forma, para os limites impostos às ouvidorias no contexto da atividade política do órgão no qual está inserida. Nesse sentido, cita-se, como exemplo, o caso das sugestões de projetos de lei, ou de solicitações de providências para averiguação de uma suposta irregularidade na prestação de serviços públicos.

De um modo ou de outro, as tipologias adotadas pelas ouvidorias legislativas indicam a forma como compreendem a comunicação com os cidadãos, ao mesmo tempo em que revelam a tentativa de tradução das manifestações para melhor adequação à realidade das atividades desenvolvidas pelas câmaras municipais.

Outra limitação imposta à pesquisa recai sobre a impossibilidade de se analisar as informações disponibilizadas pelas ouvidorias legislativas e portais eletrônicos de câmaras municipais de municípios com população inferior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes. Certamente o contato com os trabalhos desenvolvidos nessas localidades teria contribuído para um melhor entendimento dos resultados alcançados. Contudo, para que fosse viável a execução desta pesquisa, fez-se necessário um recorte que selecionasse uma amostragem dos mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios brasileiros, mas que, enquanto objeto a ser verificado, continuasse a fornecer informações relevantes para a análise pretendida. Por outro lado, esta limitação, assim como as já mencionadas, acaba por indicar novas oportunidades de trabalho, futuros estudos que se proponham à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ana Cláudia Allet. O “ombudsman” e a realidade brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 30, n. 117, jan./mar. 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176091>. Acesso em: 16 jan. 2020.
- ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, mar. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100020&lang=pt. Acesso em: 30 abr. 2020.
- ARACAJU. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatórios estatísticos**, 2017 – 2020. Disponível em: <https://www.aracaju.se.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/relatorios-estatisticos>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; TORRES, Ricardo Lobato. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Curitiba, v. 12, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692020000100203&lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2020.
- BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. O Parlamento brasileiro e as novas mídias: balanço da experiência recente da Câmara dos Deputados. In: GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Rodrigo. **Legislativo Pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 183-221. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/legislativo-pos-1988-reflexoes-e-perspectivas?search=legislativo%20p%C3%B3s>. Acesso em: 16 jan. 2020.
- BASTOS, Camila Sanson Pereira; PEREIRA, Carolina de Lima Cazarotto. O fortalecimento das ouvidorias como instrumento de controle social: análise e impactos para a aplicação da Lei 13.460/2017. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 2, ano 2, p. 31-40, 2019. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf. Acesso em: 9 maio 2020.
- BEÇAK, Rubens. A democracia moderna, sua evolução e a necessidade de otimização. **Revista de Estudios Brasileños**. Madrid, v. 2, n.2, p. 48-62, 1º sem. 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/reb/article/view/98540>. Acesso em: 28 abr. 2020.
- BEÇAK, Rubens; CAPUCELLI, Rodrigo Crepaldi Perez. O constitucionalismo democrático no Brasil: entre a crise da representatividade e a participação. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 56-74, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/2426>. Acesso em: 28 abr. 2020.
- BELO HORIZONTE. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatório bimestral das atividades da ouvidoria**, jul./ago. 2017 – jan./fev. 2020. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/ouvidoria/relatorios>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do povo: origem do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 46-73, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/65>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BÔAS FILHO, Orlando Villas. Democracia: a polissemia de um conceito político fundamental. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 108, p. 651-696, 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67999>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12527&ano=2011&ato=dc1UTUU1UMVpWT65a>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 maio 2014a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=8243&ano=2014&ato=96egXVE5UNVpWTd8c>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa OGU nº 1/2014, de 5 de novembro de 2014. Promove a atuação integrada e sistêmica das Ouvidorias do Poder Executivo federal, com a finalidade de qualificar a prestação de serviços públicos e o atendimento aos cidadãos. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 nov. 2014b. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/in/in-cgu-04.pdf/view>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Manual para ouvidores federais**. Brasília, 2015. 24p. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/instrucao-normativa/manual-instrucao-normativa.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Orientação OGU/Rede de Ouvidorias nº 01/2016, de 16 de setembro de 2016. Estabelece orientação para padronização da classificação das manifestações de ouvidorias e dos prazos de respostas. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias/normativos/2016-09-06-orientacao-rede-de-ouvidorias-no-01.docx/view>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da**

União República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 jun. 2017a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13460&ano=2017&ato=065kXTU5EeZpWT7c6>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Regulamentação Modelo da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, aprovada pela Rede de Ouvidorias em sua V Reunião Extraordinária, ao dia 24 de novembro de 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias/normativos/regulamentacao-modelo-da-lei-13-460.pdf/view>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa OGU nº 5/2018, de 18 de junho de 2018. Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jun. 2018a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-5-de-18-de-junho-de-2018-27128190>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 set. 2018b. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9492&ano=2018&ato=a2cQzaE9UeZpWT7d1>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa OGU nº 18/2018, de 3 de dezembro de 2018. Estabelece a adoção do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal – e-Ouv, como plataforma única de recebimento de manifestações de ouvidoria, nos termos do art. 16 do Decreto nº 9.492, de 2018. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 dez. 2018c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-18-de-3-de-dezembro-de-2018-53495866>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 jan. 2019a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9-681-de-3-de-janeiro-de-2019-57760326>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa OGU nº 3/2019, de 5 de abril de 2019. Define modalidades de adesão e organização da Rede Nacional de Ouvidorias de que trata o art. 24A do Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de

2018, e dispõe sobre o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 abr. 2019b, Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-5-de-abril-de-2019-70491646>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 abr. 2019c. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9759&ano=2019&ato=279oXW65keZpWT12c>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa OGU nº 11/2019, de 11 de agosto de 2019. Altera as instruções Normativas CGU nº 3, de 5 de abril de 2019, e nº 7, de 8 de maio de 2019. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 ago. 2019d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-11-de-1-de-agosto-de-2019-208544650>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Resolução OGU nº 3/2019, de 13 de setembro de 2019. Aprova a Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciante. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 set. 2019e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-13-de-setembro-de-2019-216324685>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019. Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 dez. 2019f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.153-de-3-de-dezembro-de-2019-231274119>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro. **Ouvidoria no ambiente legislativo municipal**. Brasília, [201-]. Apostila do Curso sem tutoria à distância Ouvidoria no Ambiente Legislativo Municipal do Instituto Legislativo Brasileiro.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2020.

CAMPINAS. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatório Consolidado**, jul. 2017/jun. 2018 – jul. 2019/jun. 2020. Disponível em: <https://www.campinas.sp.leg.br/ouvidoria/relatorios>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LIMA NETO, Fernando Cardoso; ALCÂNTARA, Elton Luiz da Costa. Ouvidoria pública e governança democrática. **Boletim de Análise Político-Institucional** – IPEA. Brasília, n. 1, p. 51-57, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13234. Acesso em: 21 jan. 2020.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronaldo do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Orgs.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016, p. 43-53. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 26 abr. 2020.

COMPLAK, Krystian. Ouvidoria é lugar de compreensão. **Organicom**. São Paulo, v. 7, n. 12, p. 188-189, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139060>. Acesso em: 28 abr. 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 163-170, jan./fev. 1998. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12975/a-ouvidoria-como-instrumento-para-a-efetividade-da-acao-publica-e-a-promocao-da-cidadania>. Acesso em: 26 abr. 2020.

COSTA JÚNIOR, Joventino Pereira. O controle social da administração pública por meio das ouvidorias. **Revista Jurídica** – Ministério Público do Estado do Tocantins. Palmas, ano 9, n. 14, p. 135-156, 2016. Disponível em: <https://mpto.mp.br/cesaf/2014/04/03/421577-revistas-juridicas>. Acesso em: 21 jan. 2020.

CUIABÁ. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatórios**, jul. 2017 – jul. 2020. Disponível em: https://www.gp.srv.br/adm_cuiabacm/ouvidoria/#/relatorios. Acesso em: 20 jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. Ouvidoria. **Relatório estatístico**, 2017 – 2018. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/dados-estatisticos>. Acesso em: 20 jul. 2020.

DUTTO, Juan José. O segredo é o relacionamento. **Organicom**. São Paulo, v. 7, n. 12, p. 183-184, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139056>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto-SP, v. 4, n. 2, p. 69-90, abril 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/131126>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. O “Ombudsman” parlamentar e o Ministério Público. **Justitia**, São Paulo, 53 (154), p. 95-98, abr./jun. 1991. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/4bdw45.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2020.

FERRES, Dionísio Moreno. A evolução histórica das ouvidorias: da participação reivindicatória por melhorias nas políticas públicas ao empowerment dos cidadãos. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 2, ano 2, p. 41-54, 2019. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf. Acesso em: 9 maio 2020.

FLEURY FILHO, Luiz Antonio. Ouvidoria parlamentar: um ano em defesa do cidadão. **Senatus: Cadernos da Secretaria de Informação e Documentação**. Brasília, v.2, n. 1, p. 54-57,

dez. 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70296>. Acesso em: 21 jan. 2020.

GALLO, Carlos Alberto Provinciano. O ouvidor-geral e o ombudsman: duas instituições distintas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 23, n. 92, p. 257-260, out./dez. 1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181853>. Acesso em: 21 jan. 2020.

_____. Ombudsman. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v.24, n. 95, p. 157-162, jul./set. 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181772>. Acesso em: 21 jan. 2020.

GASPARDO, Murilo. O parlamento e o controle democrático do poder político. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 105, p. 769-825, 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67921>. Acesso em: 28 abr. 2020.

_____. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/146438>. Acesso em: 28 abr. 2020.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, jun. 1995.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. **O Regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 511, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/78112>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Modelos de ouvidorias públicas no Brasil. In: MENEZES, Ronaldo do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Orgs.). **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016, p. 13-42. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 26 abr. 2020.

GUARULHOS. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatório da Ouvidoria**, jan./jul. 2018 e 2019. Disponível em: <http://guarulhos.sp.leg.br/institucional/relatorios/relatorios-da-ouvidoria>. Acesso em: 20 jul. 2020.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Ouvidoria é comunicação. **Organicom**. São Paulo, v. 7, n. 12, p. 14-24, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139045>. Acesso em: 28 abr. 2020.

IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em: 7 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população com referência a 1º de julho de 2019**, ago. 2019a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=3097>. Acesso em: 7 jul. 2020.

_____. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019**, ago. 2019b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=3099>. Acesso em: 7 jul. 2020.

LACERDA, Rosa Mirah Araújo Gomes. Imprensa local como ouvidoria pública. **Organicom**. São Paulo, v. 7, n. 12, p. 68-79, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139048>. Acesso em: 28 abr. 2020.

LESSA, Alessandra Siqueira; GERALDES, Elen Cristina; DEL BLANCO, Nelia Rodrigues. A Baixa visibilidade das ouvidorias parlamentares no noticiário publicado nos sites institucionais das casas legislativas brasileiras. **Revista Eptic**, v. 21, n. 3, p. 6-24, set./dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/12464/9403>. Acesso em: 16 jan. 2020.

LYRA, Rubens Pinto Gomes. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Autônomas x Obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubelyra_ouvidor_defensor.pdf. Acesso em: 21 jan. 2020.

_____. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. © **Prima Facie**. João Pessoa/PB, v. 8, n. 15, p. 161-191, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4517>. Acesso em: 21 jan. 2020.

_____. Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronaldo do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Orgs.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016, p. 103-132. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 26 abr. 2020.

MACAPÁ. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Solicitações abertas**. Disponível em: <https://www.macapa.ap.leg.br/ouvidoria>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176529>. Acesso em: 21 jan. 2020.

MACIEL, Neiva Renck. Ouvidoria e cultura organizacional. **Organicom**. São Paulo, v. 7, n. 12, p. 187, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139058>. Acesso em: 28 abr. 2020.

MELO, Luiz Carlos Figueira de; OLIVEIRA, Marcela Rosière de. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de**

Direito Administrativo. Ribeirão Preto-SP, v. 5, n. 2, p. 97-118, 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141599>. Acesso em: 28 abr. 2020.

MELO, Osmar Alves de. O ombudsman parlamentar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 17, n. 67, p. 119-126, jul./set. 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181230>. Acesso em: 16 jan. 2020.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2020.

MENEZES, Ronaldo do Amaral; LIMA NETO, Fernando Cardoso; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. 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, Ronaldo do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Orgs.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016, p. 79-102. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 26 abr. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**. São Paulo, n. 100, p. 83-118, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100083&lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2020.

MORENO, Douglas Stravos Diniz. As ouvidorias legislativas e o seu papel na reconstrução das atividades típicas do Poder Legislativo. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 1, ano 1, p. 165-176, 2017. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>. Acesso em: 9 maio 2020.

_____. Fake news e agressões virtuais: o papel das ouvidorias legislativas. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 3, ano 3, p. 263-275, 2020. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-n3-2020.pdf>. Acesso em: 9 maio 2020.

NERY, Vilson Pedro. A ouvidoria pública como protetora de direitos. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 3, ano 3, p. 183-190, 2020. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-n3-2020.pdf>. Acesso em: 9 maio 2020.

NEZ, Héloïse. Democracia participativa e inclusão sócio-política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). **Organizações & Sociedade**. Salvador, v. 16, n. 49, p. 325-350, abr./jun. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302009000200007&lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2020.

NUNES, Débora. Por uma pedagogia da participação popular. **Organizações & Sociedade**. Salvador, v. 6, n. 16, p. 115-127, set./dez. 1999. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92301999000300009&lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2020.

OLIVEIRA, Alan Santos de; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; PODESTÁ JÚNIOR, Arnaldo. Mecanismos de participação política, fiscalização e controle: o papel das ouvidorias e da Lei de Acesso à Informação como instrumentos de comunicação governamental, transparência e publicidade. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 2, ano 2, p. 55-70, 2019. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf. Acesso em: 9 maio 2020.

OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria brasileira, estímulo à cidadania. **Organicom**. São Paulo, v. 7, n. 12, p. 166-177, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139054>. Acesso em: 28 abr. 2020.

OUIDORIA da Câmara já está atuando. **Câmara Municipal de Santo André**, Santo André – SP, 8 jul. 2020. Disponível em: http://www.cmsandre.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14759:nota-de-falecimento&catid=13:noticias-em-destaque&Itemid=49. Acesso em: 20 jul. 2020.

OSASCO. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatório de atuação jun. 2019 – jun. 2020**. Disponível em: <https://www.ouvidoriadolegislativo.osasco.br/post-unico/2018/06/14/Relat%C3%B3rio-de-atua%C3%A7%C3%A3o-no-1%C2%BA-trimestre>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PAIVA, Fernanda Maria de. **Atendimento ao cidadão através da Central 156**: o caso do município de São José dos Campos - SP. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, p. 63, 2012. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1793>. Acesso em: 29 abr. 2020.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai; PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim. Estado, cidadania e ouvidorias públicas no Brasil. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 1, ano 1, p. 13-28, 2017. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>. Acesso em: 9 maio 2020.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, p. 867-883, set./out. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000500867&lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2020.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza; MARTINS, Simone; LEONEL, Danielle Silveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança participativa: possibilidades e desafios na gestão local. **Interações**. Campo Grande, v. 19, n. 3, jul./set. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122018000300627&lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2020.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. Ouvidoria-Geral (e-Ouv). **Ouvidoria – SEI**, 2018. Disponível em: https://transparencia.camarapoa.rs.gov.br/e_sics. Acesso em: 20 jul. 2020.

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**. S/l, v. 26, n. 66, p. 125-143, jun. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n66/0104-4478-rsocp-26-66-0125.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Possibilidades de participação no legislativo municipal por meio de portais eletrônicos. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v.17, n. 61, p. 169-192, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/7177>. Acesso em: 17 jun. 2020.

_____. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770-782, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/78815>. Acesso em: 28 abr. 2020.

REIS, Leandro Roberto de Paula. Ouvidorias públicas municipais: instrumento de ressignificação da democracia. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – R. TCEMG**, Belo Horizonte, v. 34, n. 4, p. 94-107, out./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/44/313>. Acesso em: 16 jan. 2020.

REIS, Roseli Tomé dos. **Ouvidoria como instrumento de Democracia**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, São José dos Campos, p. 40, 2014. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3752>. Acesso em: 29 abr. 2020.

RICHE, Cristina Ayoub. Ouvidoria, caminho para a civilidade e o diálogo. **Organicom**. São Paulo, v. 7, n. 12, p. 180-182, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139055>. Acesso em: 28 abr. 2020.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v., 19, n. 38, p. 171-185, fev. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100011&lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2020.

RODRIGUES, Katherynne Michelyne Cruz. Atuação das ouvidorias perante o cidadão moderno. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 2, ano 2, p. 139-148, 2019. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf. Acesso em: 9 maio 2020.

ROMÃO, José Eduardo Elias. A Ouvidoria no serviço público brasileiro. In: PAULINO, Fernando Oliveira; SILVA, Luiz Martins da (Org.). **Comunicação Pública em debate: ouvidoria e rádio**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013, p. 135-163. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/14774>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SAMPAIO, Maria Lumena Baladen. Ouvidoria – espaço público de cidadania: o valor jurídico da informação. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 3, ano 3, p. 13-24, 2020. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-n3-2020.pdf>. Acesso em: 9 maio 2020.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 10.281, de 13 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a reestruturação administrativa da CMSA, cria e extingue cargos efetivos, extingue funções gratificadas, cria funções de confiança e cargos em comissão de livre provimento e dá outras providências.

Diário do Grande ABC, 14 jan. 2020a. Disponível em:

http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA10281_6597.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

SANTO ANDRÉ. Câmara Municipal. Resolução nº 3, de 30 de junho de 2020. Disciplina a estrutura e o funcionamento da ouvidoria legislativa da Câmara Municipal de Santo André, nos termos do parágrafo único, do art. 3º, da Lei Municipal nº 10.013, de 17 de novembro de 2017, acrescentado pela Lei Municipal nº 10.281, de 13 de janeiro de 2020. **Diário do Grande ABC**, 2 jul. 2020b. Disponível em:

http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=RESOLUCAO20203_4429.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

SANTOS, Aline Regina; COSTA, Jane Iara Pereira da; BURGER, Fabrício; TEZZA, Rafael. O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 70, n. 4, p. 630-657, out./dez. 2019.

Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/55926/o-papel-da-ouvidoria-publica-uma-analise-a-partir-das-dimensoes-funcional--gerencial-e-cidada>. Acesso em: 26 abr. 2020.

SANTOS, Marcel Mascarenhas dos. Ouvidoria pública como instrumento de participação social e função essencial à gestão pública moderna. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**. São Paulo, n. 1, ano 1, p. 47-62, 2017.

Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>. Acesso em: 9 maio 2020.

SÃO GONÇALO. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatórios estatísticos**, jul. 2017 – jul. 2020. Disponível em: <http://cmsgweb.ddns.net:9000/opesic/Relatorio>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Relatório mensal**, jul. 2017 – jun. 2020.

Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/fale-conosco/ouvidoria/relatorios-da-ouvidoria/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle social no Brasil – estadocêntrico ou sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35-47, 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/19836/controle-social-no-brasil----estadocentrico-ou-sociocentrico--evidencias-da-1---conferencia-nacional-sobre-transparencia-e-controle-social--consocial>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SERRA. Câmara Municipal. Ouvidoria. **Estatísticas em tempo real**. Disponível em:

<http://www.camaraserra.es.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SIQUEIRA, Domingos Sávio. **A importância do trabalho do vereador no município**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, p. 62, 2014. Disponível em:

<http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3725>. Acesso em: 29 abr. 2020.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões acerca do conceito de controle social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 24-58, 2017. Disponível em:

<http://www.spell.org.br/documentos/ver/47201/compreensoes-acerca-do-conceito-de-controle-social->. Acesso em: 29 abr. 2020.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a Administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade. Salvador**, v. 9, n. 24, p. 115-137, 2002. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/22870/controle-social--reformando-a-administracao-para-a-sociedade>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia representativa. **Revista do Advogado**. São Paulo, n. 73, ano 23, p. 94-108, nov./2003. Disponível em:

https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/73/index.html?_ga=2.173158883.1599623993.1588112894-738244451.1588112894. Acesso em: 28 abr. 2020.

SOUSA, Sandra Silva de. **Controle social na Câmara dos Deputados: uma análise dos mecanismos que o viabilizam**. Monografia (Especialização em Legislativo e Políticas Públicas) – Câmara dos Deputados: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Brasília, p. 73, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5484>. Acesso em: 21 jan. 2020.

TÁCITO, Caio. Ombudsman – o defensor do povo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 171, p. 15-26, jan./mar. 1988. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45696>. Acesso em: 20 jan. 2020.

TELLES JÚNIOR, Goffredo da Silva. Em nome do povo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 97, 221-237, 2002. Disponível em:

<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67543>. Acesso em: 28 abr. 2020.

_____. A democracia participativa. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 100, 171-188, 2005. Disponível em:

<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67669>. Acesso em: 28 abr. 2020.

TROMBKA, Ilana. Ouvidoria parlamentar: uma proposta para o Senado Federal. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 42, n. 166, p. 151-163, abr./jun. 2005. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/506>. Acesso em: 17 jan. 2020.

VEGA, Luis Narciso Bork. Ouvidoria é democracia. **Organicom**. São Paulo, v. 7, n. 12, p. 185-186, 1º sem. 2010. Disponível em:

<http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139057>. Acesso em: 28 abr. 2020.

ZANDOMENECO, Herbert Etges. **Democracia e governança pública: instrumentos legais para o controle popular da gestão pública no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, p. 130, 2018. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3321>. Acesso em: 29 abr. 2020.