

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

LILIAN MARA FERREIRA DA SILVA

OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO
PÚBLICA

BELO HORIZONTE

2016

LILIAN MARA FERREIRA DA SILVA

OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO
PÚBLICA

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^ª Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

BELO HORIZONTE

2016

Dedico este trabalho à minha família que, com muito carinho e apoio, não mediu esforços para que eu chegasse a esta etapa da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida. Ele é o único que permite que todas as coisas se concretizem.

Agradeço à minha querida e amada mãe Eliana Maria Ferreira da Silva (*in memoriam*), por todos seus ensinamentos, apoio e incentivo para iniciar a faculdade. Você não teve a oportunidade de presenciar a concretização deste sonho, mas tenho certeza que torce pelo meu sucesso.

Ao meu pai que, apesar de todas as dificuldades, sempre esteve ao meu lado, dando-me forças para superar as barreiras.

Aos meus familiares, especialmente aos meus irmãos Christine Cindel Ferreira da Silva, Jackson Palmer Ferreira da Silva e Harley Bruno Ferreira da Silva, pelo apoio.

Ao Vinício Moreira de Souza, pessoa com quem amo partilhar a vida. Obrigado pelo carinho, paciência e amor.

Aos amigos e colegas, principalmente Priscilla Rodrigues, Katyane Sousa e Alessandro Brito, pelos momentos inesquecíveis.

À minha orientadora Professora Geralda Luíza de Miranda, por seus ensinamentos, paciência e confiança ao longo das supervisões deste trabalho.

A todos os professores do curso que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento desta monografia.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte dessa importante etapa da minha vida.

RESUMO

O tema deste trabalho são as ouvidorias públicas, entendidas como instrumento de participação e controle social sobre a administração pública. O objetivo é analisar sua configuração e mapear a participação social nas decisões e processos legislativos e executivos que elas permitem em âmbito federal. Para alcançar este objetivo realizaram-se pesquisas de natureza qualitativa, abrangendo revisão bibliográfica e análise documental que abordam o tema estudado, abrangendo modelos de democracia, modelos organizacionais e a discussão teórico-conceitual sobre participação e controle social. Sobre a democracia são trabalhados os conceitos e os aspectos dos modelos representativos, participativos e deliberativos. A participação social na gestão pública é analisada a partir da evolução dos modelos de administração pública burocrático, gerencialismo e o modelo relacional governança pública. Por fim, foram discutidos os instrumentos e instâncias de controle e participação social da gestão pública nos Poderes Executivo e Legislativo, focando as Ouvidorias Públicas, no que se refere à regulamentação e configuração das Ouvidorias Parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e as ouvidorias públicas dos órgãos vinculadas, de forma direta e indireta, ao Poder Executivo Federal, bem como à participação social que nelas ocorre.

Palavras chaves: Democracia. Ouvidoria. Participação Social. *Accountability*. Gestão Pública.

ABSTRACT

The theme of this work is the public ombudsman, understood as an instrument of participation and social control over the public administration. The objective is to analyze their configuration and map social participation in the decisions and legislative and executive processes that they allow at the federal level. In order to achieve this objective, qualitative research was carried out, including bibliographical review and documentary analysis that cover the subject studied, covering models of democracy, organizational models and the theoretical-conceptual discussion about participation and social control. On democracy, concepts and aspects of representative, participatory and deliberative models are worked on. Social participation in public management is analyzed from the evolution of bureaucratic public administration models, managerialism and the relational public governance model. Finally, the instruments and instances of control and social participation of public management in the Executive and Legislative Branches were discussed, focusing on the Public Ombudsman's Office, regarding the regulation and configuration of the Parliamentary Ombudsman's Office of the Chamber of Deputies and the Federal Senate and the ombudsman's offices Public bodies directly and indirectly related to the Federal Executive Branch, as well as to the social participation that occurs in them.

KEYWORDS: Democracy. Ombudsman. Social Participation. Accountability Public administration.

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Ouvidorias do Poder Executivo Federal	51
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Mensagens cadastradas pela Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados: fevereiro/2013 a dezembro/2014	53
Gráfico 2 - Mensagens cadastradas pela Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, por tipo de tratamento: fevereiro/2013 a dezembro/2014.....	54
Gráfico 3 - Mensagens recebidas Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, classificadas por grupo de temas: fevereiro/2013 a dezembro/2014	55
Gráfico 4 - Mensagens registradas pela Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal: janeiro/2013 a dezembro/2014	56
Gráfico 5 - Mensagens recebidas pela Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal, classificadas por grupo de temas: janeiro/2013 a dezembro/2014	56
Gráfico 6 - Mensagens cadastradas pelo e-SIC, por tipo de tratamento: janeiro/2013 a dezembro/2014	58
Gráfico 7 - Mensagens recebidas pela Ouvidoria do Poder Executivo Federal, classificadas por grupo de temas: janeiro/2013 a dezembro/2014)	59

LISTA DE SIGLAS

AGP	Administração Pública Gerencial
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
CGU	Controladoria-Geral da União
E-OUV	Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
GE	Governo Empreendedor
GP	Governança Pública
ONG	Organização Não Governamental
RPP	Rede de Políticas Públicas
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia de Comunicação e Informação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO	14
1.1 Democracia e participação social	14
1.1.1 Democracia representativa	16
1.1.2 Democracia participativa.....	19
1.1.3 Democracia deliberativa	21
1.2 A participação social na gestão pública.....	23
1.2.1 Modelo burocrático	23
1.2.2 Modelo gerencialista	25
1.2.3 Governança pública	26
1.3 Instâncias e instrumentos de participação social na formulação e gestão das políticas públicas.....	28
1.4 Considerações Finais	30
2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO.....	31
2.1 Instrumentos de controle e participação social nas democracias contemporâneas	33
2.2 Controles institucionais internos e externos sobre o Poder Legislativo	35
2.3 Mecanismos de participação e controle social no processo legislativo.....	37
2.3.1 Mídia.....	38
2.3.2 Audiências públicas	39
2.3.3 Seminários legislativos	41
2.3.4 Fóruns técnicos	41
2.3.5 Ciclos de debates	42
2.3.6 Consultas Públicas Online	42
2.3.7 Ouvidoria parlamentar.....	43
2.4 Considerações finais	43
3 OUVIDORIAS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO FEDERAIS: configuração e participação social	45
3.1 Configuração das ouvidorias dos Poderes Legislativo e Executivo federais	47
3.1.1 Ouvidoria da Câmara dos Deputados.....	47
3.1.2 Ouvidoria do Senado Federal	49

<i>3.1.3 Ouvidorias do Poder Executivo Federal</i>	50
3.2 Participação social nas ouvidorias dos Poderes Executivo e Legislativo federais	52
<i>3.2.1 Ouvidorias Parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal</i>	52
<i>3.2.2 Ouvidorias vinculadas ao Poder Executivo federal</i>	57
3.3 Considerações Finais	60
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é investigar a normatização e configuração das ouvidorias públicas, com o objetivo de influenciar e controlar as decisões e processos que ocorrem no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo federais.

O interesse em desenvolver uma pesquisa sobre ouvidorias dos Poderes Legislativo e Executivo federais justifica-se por se tratar de instituições pouco estudadas, com pouco enquadramento teórico definido para analisá-las e pelo seu potencial em elevar a transparência e participação social.

A partir da Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se o arcabouço jurídico que permitiu à consolidação do regime democrático no Brasil, assegurando a participação social como princípio constitucional e elemento integrante na formulação e controle de políticas públicas. Com o objetivo de proporcionar novas formas e espaços de participação na política a Carta Magna, segundo Mendonça e Cunha (2012), estendeu o sufrágio para analfabetos, previu a participação direta dos cidadãos associada à representação (art. 1º da Constituição); instituiu o plebiscito, o referendo e a iniciativa legislativa popular (relativos à produção legislativa), bem como a participação de organizações da sociedade civil na definição e no controle de diferentes políticas públicas (no âmbito do Poder Executivo).

A partir deste marco, houve o surgimento de diversas instituições participativas. No Poder Executivo, surgiram os orçamentos participativos e conselhos de políticas; o plebiscito e referendo surgiram no Poder Legislativo. As ouvidorias tiveram a regulamentação de sua configuração e funcionamento, tanto as que deveriam ser criadas no âmbito do Poder Legislativo quanto no âmbito do Poder Executivo.

O presente estudo utiliza o referencial teórico da democracia participativa e os modelos de administração pública, na abordagem das ouvidorias dos Poderes Legislativo e Executivo federais, a fim de analisar o espaço político de comunicação sociedade e gestão pública que elas configuram.

O primeiro capítulo discorre sobre o surgimento da democracia, a partir da experiência grega na democracia ateniense e sua manifestação na modernidade com um novo preceito: a ideia de representação. As características desse novo modelo parte do sufrágio universal e uma organização em nível regional e nacional. São apresentadas definições de democracia e

participação social, realizando-se uma discussão teórico-conceitual sobre a democracia representativa, participativa e deliberativa e buscando analisar a participação social nesses regimes. A discussão do processo de reformas da administração pública parte da discussão dos modelos de administração burocrático e gerencial e do modelo relacional de governança pública, destacando os termos em que ocorre a participação dos cidadãos em cada um deles.

Ainda nesse capítulo, são apresentados as instâncias e instrumentos de participação e controle social na formulação e gestão das políticas públicas, analisando sua evolução a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu o marco jurídico na democratização do sistema político brasileiros, valorizando os mecanismos institucionais que buscam garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades.

O segundo capítulo aborda a participação e controle social no âmbito do Poder Legislativo. São apresentadas as instâncias que permitem o controle e participação social no processo legislativo das democracias contemporâneas e os controles institucionais internos e externos sobre o Poder Legislativo.

São analisados também aspectos teóricos e políticos relativos ao controle e *accountability* no âmbito do Poder Legislativo, destacando o desenho instituído na Constituição Federal de 1988 e os outros mecanismos de participação e controle sociais presente nesse controle, tais como mídia, audiências públicas, seminários legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debates e, por fim, as ouvidorias parlamentares.

Por fim, o terceiro capítulo proporciona uma análise das ouvidorias dos Poderes Executivo e Legislativo federais. Busca-se comparar a normatização e configuração da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal e das ouvidorias vinculadas, direta e indiretamente, ao do Poder Executivo Federal. São também analisados os dados relativos à participação social que ocorre nessas ouvidorias, tendo-se como base os relatórios disponíveis nos portais de órgãos públicos.

IDEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA

Ao se empreender um estudo sobre ouvidoria pública faz-se necessário discutir os conceitos e teorias relativos à democracia, gestão pública e, mais especificamente, participação e controle social dos processos de tomada de decisão. Este capítulo propõe expor sobre a questão da participação na gestão pública. Para tanto, discorrerá, em um primeiro momento, a evolução da democracia expondo um retrospecto histórico, no qual aborda a democracia representativa, participativa e deliberativa trabalhando a participação social nesses três momentos. Trabalhar estes aspectos é importante porque a antiga democracia possuía uma participação direta do cidadão nas tomadas de decisão. A democracia dos modernos, no entanto, se relacionada com a representação política, onde o cidadão participa por meio de mecanismos de eleição. Serão trabalhados também os modelos de administração pública burocrático e gerencial e o modelo relacional de governança pública, destacando seus conceitos e a participação democrática na administração. Dessa forma este capítulo trata de apresentar os avanços da democracia e gestão pública no que tange as práticas participativas. A base para este capítulo parte da Constituição Federal de 1988, principal instrumento de fortalecimento social e propõe a necessidade de dispositivos de aperfeiçoamento da participação da sociedade nas ações do governo e das instituições. Nesse contexto destacam-se as ouvidorias como instrumentos de controle da administração pública.

1.1 Democracia e participação social

O conceito de democracia sofreu significativas modificações desde sua origem na Grécia Antiga. Etimologicamente, o termo advém de ‘*demos*’, povo, e ‘*kratos*’, poder, o que permite certa ambiguidade no entendimento do conceito: “poder do povo” ou “povo no poder”. Este último sentido é atribuído à democracia grega, na qual havia participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisões; o primeiro termo tem sido utilizado para denotar a democracia contemporânea: a democracia representativa.

Para Dahl (2001 *apud* ALVES, 2013) democracia pode ser (re)inventada em qualquer época, necessitando apenas de condições adequadas para existir. Seu fundamento é a igualdade.

A democracia como uma forma de organização se associa, desde a antiguidade, à ideia de igualdade política, sem se estender à igualdade social ou econômica. Na Grécia Antiga, todos os cidadãos tinham igual possibilidade de tomar decisões relacionadas à coletividade, participando diretamente da formulação de leis que organizavam a sociedade e dos processos administrativos. No entanto, as instituições democráticas à época consideravam adequada a participação política apenas daqueles considerados cidadãos, o que excluía grande parte dos habitantes da *pólis*, reforçando as desigualdades presentes na estrutura social.

Sobre a democracia da Atenas clássica, para Ober (2001), *apud* Pierini, 2008, p. 129):

[...]o que impressiona o observador moderno no sistema ateniense é a maneira como o poder do povo manifestava-se tão diretamente. Em vez de eleger representantes para dirigi-los, os cidadãos atenienses dirigiam-se a si próprios. A principal instituição era a assembleia dos cidadãos, que se reunia quarenta vezes por ano. A ordem do dia da assembleia era determinada por um conselho cujos quinhentos membros eram escolhidos por um ano por sorteio. Todo cidadão com mais de 30 anos podia integrar a loteria do conselho, e as reuniões eram abertas a todos os cidadãos com mais de 18 anos. Assim, num dia de reunião típico, entre seis e oito mil cidadãos (cerca de um quarto do conjunto dos cidadãos) reuniam-se no grande anfiteatro ao ar livre, Pnyx. O presidente do dia (igualmente sorteado) anunciava a ordem do dia e as recomendações do conselho. Perguntava, então (através de um arauto): Quem dentre os atenienses tem uma opinião a dar a respeito? (OBER, 2001 *apud* PIERINI, 2008, p.129)

Pierini (2008) aponta ainda que as primeiras experiências democráticas vivenciadas pelos gregos foram muito diferentes das que se desenvolveram nos últimos séculos. Os cidadãos exerciam diretamente o direito de decidir as questões que diziam respeito à sua vida em comum por meio de assembleias que ocorriam, periodicamente. Eles eram responsáveis por administrar os bens públicos e dedicavam algum tempo de sua vida à *pólis*.

As democracias modernas se constituíram em um diferente contexto. Houve o desenvolvimento dos primeiros Estados com grande extensão territorial e que não se organizavam como monarquia ou Estados onde a monarquia reunia representantes dos nobres e da população geral. Contudo, o aumento da população e o crescimento das cidades dificultaram a interação entre os habitantes e o capitalismo gerou uma nova classe social, a burguesia.

Cunha (2011), considerando as obras de Hobbes e Rousseau, argumenta que tais fatores mudaram a forma de pensar política, possibilitando o surgimento de diferentes propostas para

justificar novas formas de governo, algumas delas propondo que o poder soberano poderia ficar com o rei, se assim fosse decidido por aqueles que teriam de obedecê-lo, justificando os governos monárquicos. Outros compreendiam que a soberania é um atributo de cada pessoa, e que o poder legítimo seria aquele que fosse exercido tendo como sustentação a soberania popular, do povo, retomando algumas das ideias que fundamentaram as democracias da Antiguidade.

Apesar da argumentação em torno da democracia direta, enquanto único sistema compatível com a soberania popular, em termos práticos, esta se tornou inviável nas decisões políticas. Desenvolveram-se novas instituições que se organizavam a partir da concepção de representação. É neste momento que a ideia de democracia como “poder que emana do povo”, e não como “povo no poder” ganha força e se organiza em torno do conceito de representação.

1.1.1 Democracia representativa

O desenvolvimento da democracia moderna, a democracia representativa, parte dos princípios liberais que visam a centralidade do indivíduo e sua liberdade nos processos de escolha e decisão política. Segundo Mendonça e Cunha (2012), a democracia representativa sempre foi pensada como forma de garantir um governo responsivo aos cidadãos, para que estes fossem capazes de se proteger daquele.

A partir dos governos representativos tornou-se possível a existência da democracia em Estados complexos, de grande extensão territorial e populacional (DAHL, 1989; MANIN, 1987 *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012), e o voto se tornou um mecanismo dos cidadãos para a escolha de seus governantes.

De acordo com Lipson (1966, *apud* Pierini, 2008), democracia é:

[...]um sistema regularizado de eleições periódicas, com uma livre escolha de candidatos, sufrágio universal para adultos, oportunidade de organização de partidos políticos concorrentes, decisões majoritárias a par de salvaguardas para a proteção dos direitos das minorias, judiciário independente do Executivo e garantias constitucionais para as liberdades civis fundamentais. (LIPSON, 1966, p.90, *apud* PIERINI, 2008)

No conceito de Lipson (1966 *apud* PIERINI, 2008), a democracia está voltada para as questões da representação política, que necessita de um amplo esquema de organização para poder existir a participação da população nas questões políticas.

Conforme citado por Almeida e Cunha (2014) sugere que a ideia de representar é um processo político, um projeto aberto e infinito, que une diversos autores. Desse modo, a representação é uma atividade que se desdobra continuamente no tempo e no espaço e envolve distintos atores e arenas, do Estado e da sociedade. Nesse processo, a definição do que é representado e quem representa está sempre em disputa e construção.

Conforme Mendonça e Cunha (2012) discorrem, diante de instituições da democracia representativa – eleições, partidos, separação dos poderes - constituídas e relativamente bem consolidadas, a participação social passa a estar relacionada ao processo de constituição de governos e corpos legislativos e não mais com envolvimento direto dos cidadãos no processo de tomada de decisões e na gestão das questões públicas, como na Atenas clássica. Os autores ainda citam que conforme Schumpeter (1961 *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012) e Prezworski, Manin & Stokes (1994 *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012), a atuação dos cidadãos limita-se, sobretudo, na conformação de partidos que organizam os grupos em competição e no próprio processo de escolha de um grupo considerado adequadamente preparado para exercer as funções públicas. Nessa configuração, o voto é tomado como a expressão da soberania popular e a principal forma de participação política, instrumento pelo qual se autoriza o exercício do poder político (AVRITZER, 2010 *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012).

A concepção de governos representativos não implica, necessariamente, uma “democracia de baixa intensidade”. De acordo com Dewey (1970, *apud* MENDONÇA e CUNHA, 2012), é preciso lembrar o espírito emancipatório do liberalismo político que foi matriz fundamental na construção dessa forma de governo e a busca de garantia de um governo responsivo aos cidadãos.

Mendonça e Cunha (2012) relatam que outros teóricos, como Manun (1995) e Nobre (2004), lembram que, ao longo dos séculos XIX e XX, ocorreu o processo de construção das democracias liberais, a luta por reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais, que se deu por meio das ações coletivas de cidadãos, como protestos, marchas e associações. Nos casos em que esses movimentos foram interpretados como ameaça à ordem social, a reação do Estado e da sociedade foi frequentemente de repressão e/ou a incorporação dos segmentos em luta, sendo que a conjunção entre o sufrágio universal e a política partidária propiciou uma

mudança significativa no próprio conteúdo da política. Mendonça e Cunha (2012) apontam ainda que no século XX, sem esquecer o conteúdo emancipatório do processo de construção da democracia liberal, representativa, ocorreram revisões na teoria democrática que sustentaram mudanças em sua institucionalidade. No Ocidente, o desenvolvimento dos Estados de Bem-estar Social reconheceu os sindicatos como atores políticos, bem como organizações representativas de empresários, ambos interlocutores do Estado na formulação dos pactos que deram origem a esse novo formato do Estado liberal (FIORI *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012).

No final do século XX ocorreu a chamada Terceira Onda de Democratização, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Nesse episódio houve uma redescoberta da sociedade civil como forma de resistência à centralização estatal e uma série de mobilizações contra ajustes econômicos e políticos. Esses atores coletivos, em sua maioria, buscavam construir o regime democrático, organizar opiniões e interesses presentes na sociedade e influenciar os governos em suas decisões conforme afirmam Mendonça e Cunha (2012)

Segundo Tavares, citado por Miranda (2016):

A vontade de participar do poder, na democracia representativa, nos moldes atuais, é restritiva, visto que cessa no momento em que ocorre o provimento eleitoral. De maior duração e profundidade é a vontade de exercer o poder na democracia semidireta, na qual se vai além do mero voto, galgando intersecções e imbricações necessárias com a esfera pública representativa do exercício do poder pelos representantes do “soberano” (povo). (TAVARES, 2004, p.352 *apud* MIRANDA, 2016)

Diante dos processos que se desenvolveram a partir de meados do século XX, no Ocidente e no Oriente, gerou no interior da teoria liberal, uma preocupação quanto à relação entre Estado e Sociedade. Desenvolveram-se novas abordagens teóricas sobre a ação política, retomando ideias cuja influência no pensamento e nas práticas democráticas era mais restrita até então. O conceito de política e as formas de participação passaram por uma profunda expansão.

O argumento mais geral é de que, para superar os limites da democracia representativa, é necessário encontrar formas de complementá-la, como afirma Boaventura de Sousa Santos, ao predizer que a democracia participativa será um campo para criar “alternativas de sociedade”. Para o autor, a democracia somente pode subsistir, isto é, continuar viva, como processo de

democratização em ampliação permanente. Surgem desse tipo de crítica novas concepções de democracia, em especial, as de “democracia participativa” e “democracia deliberativa”.

1.1.2 Democracia participativa

De acordo com Rocha (2009), a visão da democracia como instituição restrita ao processo eleitoral como forma de legitimar o governo representante da maioria é insuficiente para um Estado que se sustenta na ideia de igualdade de direitos, de modo que é necessário superar a representação e apropriar novas formas de governança. Para o autor, sendo as eleições mecanismos insuficientes para informar os representantes sobre o conjunto de políticas que eles devem perseguir, necessitando de novas formas que buscam incluir a participação direta dos cidadãos.

Conforme citam Mendonça e Cunha (2012), Pateman (1992), em sua tese de doutorado, defendida em Oxford em 1971, foi um marco da “virada participativa”. Para a autora, a participação não se restringe a estar presente numa atividade nem a influenciar um determinado processo, mas sim à própria tomada de decisões e “à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões” (PATEMAN, 1992, p.61-62 *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012). Dessa forma, a autora defende a compatibilidade entre o sistema representativo e os espaços de participação direta, dando a entender que uma democracia participativa seria a combinação de ambos, com ênfase no nível local. Pateman (1992) aponta ainda que a “justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo” (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 62). A participação permitiria, assim, o desenvolvimento de qualidades e habilidades necessárias à manutenção da democracia, além de propiciar integração social e a aceitação das decisões coletivas.

Mendonça e Cunha (2012) mencionam que, na década de 1970, Macpherson (1978 *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012) destacou a importância da participação, ressaltando a estreita relação entre baixa participação e injustiças sociais. Segundo o autor, a participação política pode alterar essas condições em direção a uma sociedade mais equânime e mais humana. A redução das desigualdades sociais e econômicas seria importante para desenvolver uma democracia mais participativa.

A partir da década de 1990, ganham atenção as ideias de Avritzer e Santos (2002), que defendem certa radicalização da abordagem participativa. O autor aponta que para tornar

possível a emancipação, o princípio da comunidade deve ser fortalecido, o que envolve duas dimensões: a participação e a solidariedade.

Para Santos (2005, *apud* Silva, 2013), a renovação da teoria democrática requer a formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar. Resultaria de uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para isso, o campo político deve ser "radicalmente" redefinido e ampliado.

A nova teoria democrática deverá proceder à repolitização global da prática social e o campo político imenso que daí resultará permitirá desocultar formas novas de opressão e de dominação, ao mesmo tempo em que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania. (SANTOS, 2003, p. 271 *apud* SILVA, 2013)

A proposta de Santos (2005 *apud* SILVA, 2013) defende uma "exigência radical". Para ele a emancipação social só poderá existir na medida em que houver resistência a todas as formas de poder. Diante disso, é previsto uma globalização alternativa, contra-hegemônica, organizada da base para o topo das sociedades. Ele aponta as redes transnacionais de democracia participativa como um exemplo de modelo paralelo ao modelo hegemônico, em que grupos sociais que lutam contra as formas de exclusão estão interligados entre si em busca de formas de inclusão política.

Avritzer e Santos (2002) afirmam, na mesma direção, que a democracia participativa é uma das principais formas por meio das quais a emancipação social está sendo reinventada no início do século XXI. Para esses autores, "O que o processo de democratização fez, com a introdução de novos atores na cena política, foi abrir o debate em favor de um sentido para a democracia e para a constituição de uma nova gramática social e institucional para ela" (AVRITZER; SANTOS, 2002, p.53).

O Estado brasileiro se constitui como um Estado democrático de Direito, a partir do momento em que a Constituição Federal, em seu art. 1º, institui três níveis de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), organizados de forma que um não avança sobre a função precípua do outro e é garantido o exercício de direitos individuais e sociais.

Contudo, para os autores, o funcionamento da democracia participativa não está baseado apenas na descentralização político-administrativa e na separação dos poderes. A participação

social, estruturando mecanismos de controle e *accountability*, é pressuposto necessário para complementar a estrutura institucional das democracias representativas contemporâneas.

No entanto, há diversos obstáculos à participação dos cidadãos nos mecanismos de controle e responsabilização dos governantes, entre eles as desigualdades socioeconômicas, que alicerçam assimetrias políticas, cerceando a efetividade de muitos cidadãos. As barreiras socioeconômicas dificultam (ou impedem) que extensos segmentos de cidadãos exerçam seus direitos com plenitude, como foi apontado por Pateman (1992) e Macpherson (1978) mencionados por Mendonça e Cunha (2012).

Além do modelo “democracia participativa”, as críticas à democracia representativa têm conduzido a discussão no sentido de conformar um segundo tipo de democracia, a “democracia deliberativa”, apresentada na próxima seção.

1.1.3 Democracia deliberativa

Habermas, de acordo com Lubenow (2010) é um dos principais defensores da concepção deliberativa da democracia. Seus pensamentos políticos dirigem-se a uma teoria da democracia pensada em termos institucionais. Por isso, a atenção com os pressupostos, os arranjos institucionais e os mecanismos de controle político adquire relevância.

Avritzer (2000) aponta que desde os anos 70, tem se desenvolvido no interior da teoria democrática contemporânea uma tendência a reavaliar o peso da “argumentação” no processo deliberativo. Isso significa o questionamento da centralidade do momento decisório no processo de deliberação e a atenção ao momento argumentativo, entendido como a relação de razões em público. Nos termos da teoria da democracia deliberativa, a legitimidade democrática está acima da escolha de representantes por meio das urnas, pois a eleição é apenas um dos momentos democráticos. De nada adianta a representação política se não houver a participação ativa dos cidadãos na formação da opinião e da vontade dos cidadãos na esfera pública. Esse é o argumento de Habermas (2006 *apud* VALE, 2013):

O paradigma deliberativo oferece como seu principal ponto de referência empírica de um processo democrático, o qual é pressuposto para gerar legitimidade através de um procedimento de formação da opinião e da vontade que garante (a) publicidade e transparência para o processo deliberativo, (b) inclusão e igual oportunidade de participação, e (c) uma presunção justificada de resultados razoáveis (principalmente em vista do impacto sobre as mudanças de

argumentos racionais de preferência) (HABERMAS, 2006, p. 413 *apud* VALE, 2013).

Assim, a crítica à concepção de democracia representativa, desencadeada pelos movimentos sociais que emergiram na segunda metade do século XX, geraram basicamente duas concepções novas de democracia: a democracia participativa e a democracia deliberativa.

Em termos sucintos, a segunda – a democracia deliberativa - organiza-se em torno da defesa de uma esfera pública aberta, democrática, em que cidadãos, em igualdade de condições, debatem seus argumentos, trocam opiniões, formam novos valores, mudam suas preferências e interesses e, igualmente importante, influenciam o processo de tomada de decisões políticas.

A primeira concepção – a democracia participativa – organiza-se em torno da crítica sobre os limites da democracia representativa (ou de sua institucionalidade) e da defesa da construção de espaços (ou instituições) que permitam a participação direta dos cidadãos nos processos políticos de tomada de decisão e naqueles mais diretamente relacionados à gestão pública.

Nesse contexto, a discussão adquire natureza mais pragmática: trata-se de criar instituições que permitam a influência direta dos cidadãos nos rumos da ação estatal, o que frequentemente supõe a deliberação em instituições participativas, assim como o controle social (ou dos cidadãos) sobre a gestão pública, de forma a aumentar a transparência do processo decisório e as possibilidades de responsabilização dos agentes públicos por eventuais desvios.

As instituições que mais frequentemente têm sido sugeridas na literatura são, no âmbito do Poder Executivo, os conselhos deliberativos, os conselhos de políticas públicas, os orçamentos participativos. No âmbito do Poder Legislativo, as instituições mais frequentemente recomendadas são as audiências públicas, os fóruns e as ouvidorias, que são o objeto deste trabalho.

Cabe destacar, finalmente, que a discussão sobre a participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e na gestão pública supõe um modelo específico de organização do próprio aparelho do Estado. Esse modelo, como será visto na próxima seção, tem sido denominada na literatura “governança pública”, que apresenta características diferentes das apresentadas pelo modelo burocrático e gerencialista.

1.2 A participação social na gestão pública

O processo de reformas da administração pública, de acordo com Secchi (2009), inicia-se a partir das ásperas críticas ao modelo burocrático weberiano, este foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo devido a sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos.

Dois modelos organizacionais e um paradigma relacional são apresentados por Secchi como os principais modelos em discussão na literatura da área. A Administração Pública Gerencial (AGP) e o Governo Empreendedor (GE) formam o modelo gerencialista – um modelo organizacional que incorpora prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas, configurada no outro modelo organizacional: o modelo burocrático. O movimento da Governança Pública (GP) traduz-se em um modelo relacional, e não propriamente um modelo organizacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.

Cabe ressaltar que as mudanças na direção dos modelos gerencialista e de governança pública significam, segundo Secchi (2009), apenas flexibilizações de algumas características do modelo burocrático, dentre elas, as que permitem a participação dos cidadãos na formulação e gestão das políticas públicas.

1.2.1 Modelo burocrático

O modelo burocrático weberiano, caracterizado pelo controle racional, hierárquico e formalista do sistema administrativo, foi implantado nos principais países europeus a partir do final do século XVII; nos Estados Unidos no começo do século XVIII e; no Brasil, a partir de 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes. O modelo burocrático é atribuído ao sociólogo alemão Max Weber devido à análise de suas principais características.

Conforme aponta Secchi (2009), as bases teóricas da burocracia foram estabelecidas apenas após a morte de Max Weber, por meio da publicação, em 1922, do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade). Segundo Secchi (2009), Weber define o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder no Estado moderno, o Estado de Direito e democrático. Nesse tipo de Estado, existe uma separação rígida entre o público e o privado, as

atividades estatais são deveres oficiais, a autoridade é definida de forma estável e rigorosa quanto aos meios a serem utilizados e o poder emana das normas, das instituições formais. Os perfis carismáticos e tradicionais dos políticos dão espaço para o político profissional.

A partir dos princípios apresentados, característicos do Estado moderno, derivam-se, ainda de acordo com Secchi (2009), três características principais da administração pública, que estruturam o modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade nas relações e o profissionalismo.

A formalidade relaciona-se com regras, decisões e ações administrativas registradas por escrito, formalização dos processos decisórios e das comunicações internas, além da imposição de deveres e responsabilidades oficiais aos indivíduos da organização e da legitimidade de uma hierarquia administrativa. O caráter formal da burocracia implica que todas as ações e procedimentos sejam feitos para proporcionar comprovação e documentação adequadas. Dessa forma, as tarefas dos membros são formalmente determinadas para garantir a continuidade do trabalho e evitar desvios na execução de rotinas.

A impessoalidade está relacionada com a relação entre os membros da organização e da organização com o ambiente externo. O modelo burocrático não considera os funcionários como pessoas privadas, mas como ocupantes de cargos e de funções. A obediência prestada pelo subordinado ao superior é impessoal. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Um membro obedece ao superior em consideração ao cargo. Com isso a burocracia permite a continuidade: cargos e funções são permanentes, as pessoas vêm e vão.

O profissionalismo está vinculado ao mérito como critério de justiça e diferenciação. Os cargos são ocupados por meio de competição justa, na qual os candidatos são avaliados por sua capacidade técnica e conhecimento. O profissionalismo é um princípio que ataca os efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo pre-burocrático, o patrimonialista. Na burocracia são estabelecidos cargos segundo o princípio da hierarquia, onde cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Outra característica é separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho.

Secchi (2009) afirma também que outros valores, como eficiência organizacional e equidade, são importantes no modelo burocrático. A eficiência econômica diz respeito a uma atenção especial com a alocação racional de pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro

lado, a eficiência administrativa preocupa-se com a obediência com formalidade das tarefas. A equidade, por outro lado, é projetada no modelo burocrático para dar um tratamento igualitário aos empregados que desempenham tarefas iguais.

O modelo organizacional burocrático sofreu, de acordo com Secchi (2009), muitas críticas a partir da II guerra mundial por intelectuais como Simon, Waldo e Merton, que analisavam seus efeitos negativos. Entre as críticas, pode ser ressaltada a resistência às mudanças, desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência, crítica às normas, ineficiência, pois se constatou que não se garantiam rapidez nem qualidade e custos baixos para os serviços prestados ao público. A administração burocrática seria cara, lenta, autorreferida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Merton, ainda de acordo com Secchi (2009), enumera a arrogância funcional em relação ao público destinatário, em especial no serviço público, pois, em muitos casos, o funcionalismo público goza de situação de monopólio na prestação de serviços.

Para o que interessa neste trabalho, é importante destacar que, no modelo burocrático, não se prevê ou se preconiza a participação social em nenhuma das etapas do ciclo de política pública nem em sua gestão. O cidadão é chamado de usuário dos serviços públicos. Essa participação é incorporada pelos modelos gerencialista e de governança pública.

1.2.2 Modelo gerencialista

A Administração Pública Gerencial (APG) e o Governo Empreendedor (GE) foram, segundo Secchi (2009), denominados como “modelo gerencialista”. Esse modelo emerge a partir da reforma administrativa como modo de enfrentar a crise fiscal, com estratégias de redução de custos e a busca de maior eficiência na administração do Estado. Os valores de produtividade, descentralização, eficiência na prestação de serviço e *accountability* estão presentes neste modelo.

A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) concentra-se, de acordo com Secchi (2009), na eficiência instrumental e competitividade. Este seria mais um modelo normativo pós-burocrático, que propriamente um modelo de gestão, para a estruturação e a gestão da administração pública.

A interpretação de APG como doutrina é compartilhada por Pollitt e Bouckaerte por Hood, conforme Secchi (2009). Para Pollitt e Bouckaert (2002b *apud* SECCHI, 2009), a APG pode

ser considerada uma religião, um sistema de crenças baseado na racionalidade instrumental aplicada à gestão pública. Hood (1995 *apud* SECCHI, 2009) avançou a discussão enumerando o conjunto de prescrições operativas da APG: 1) desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos; 2) competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; 3) uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; 4) atenção à disciplina e parcimônia; 5) administradores empreendedores com autonomia para decidir; 6) avaliação de desempenho; 7) avaliação centrada nos outputs.

Hood e Jackson (1991), segundo Secchi (2009), defendem que a APG é um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem. Essa filosofia de administração é baseada em um conjunto de doutrinas e justificativas que são relativamente coerentes umas com as outras. As doutrinas são prescrições para a ação, receitas para serem aplicadas na gestão e no desenho das organizações públicas. As justificativas são compostas por valores, frequentemente parciais e contestáveis, mas com força normativa.

1.2.3 Governança pública

Segundo Secchi (2009), a definição de governança gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. As principais disciplinas que estudam fenômenos de *governance* são: relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública. A interpretação de governança entendida na ciência política e administração pública é um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Secchi, 2009).

O autor ainda afirma que a Governança Pública significa um resgate da política na administração pública reduzindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e reforço de instrumentos participativos na esfera pública. Vários foram os fatores que impulsionaram o movimento da GP. O primeiro é que “a crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades coloca os sistemas de governo sob novos desafios e que novas concepções de governança são necessárias” (KOOIMAN, 1993 *apud* SECCHI, 2009). O segundo fator foi a incapacidade do estado em lidar com problemas coletivos e o avanço de valores neoliberais. Por fim, o terceiro motivo é o próprio modelo de administração pública gerencial, que prioriza o desempenho e a solução de problemas da administração pública.

Segundo Pierre e Peters (2000, *apud* SECCHI, 2009), os elementos inexoráveis da governança pública são: estruturas e interações. As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes). As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas.

A governança pública é prática, ela disponibiliza plataformas organizacionais que buscam facilitar o alcance de objetivos públicos tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas.

Sob o guarda-chuva da governança pública, os cidadãos e outras organizações são chamados, conforme afirma Secchi (2009), de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação. Em geral, os *stakeholders* têm um profundo interesse pessoal em relação ao processo formal de *accountability*, que funciona tanto por meio das autoridades eleitas quanto do eleitorado.

Conforme Behn (1998) governos devem ser responsáveis, não só perante alguns poucos *stakeholders* interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável. *Accountability* democrática não é opcional; ela é uma característica essencial para a estruturação do poder executivo.

Campos (1990), conforme apresentam Cunha e Theodoro (2015), aponta que o termo *accountability* está integrado à democracia. Segundo ela,

[...] quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. A *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. (CAMPOS, 1990, p. 33 *apud* CUNHA; THEODORO, 2015)

Segundo O'Donnell (1998), a *accountability* pode ser classificada em dois tipos: a horizontal e a vertical. A *accountability* horizontal tem como premissa a ideia da separação de poderes do Estado em Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo, e diz respeito ao controle mútuo que esses poderes possuem entre si, de forma que sejam garantidos a liberdade e cumprimento das leis e dos deveres públicos, podendo ocorrer punição caso aconteça abusos

pelos agentes públicos e políticos. Assim, para que a *accountability* seja mais eficaz, é necessário a correspondência entre as suas várias dimensões. Em relação ao poder vertical, O'Donnel (1998) a identifica com as "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (O'DONNEL, 1998, p.28).

A partir da argumentação de O'Donnel (1998), Cunha (2011) afirma que a interação ou articulação entre as formas de *accountability* parece ser o meio mais efetivo de controlar as decisões e ações dos agentes públicos e políticos. As instituições participativas que permitem essa interação ou articulação são discutidas na próxima seção.

Na retórica dos modelos APG e GE, os cidadãos são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público. O tipo de relacionamento entre os ambientes internos e externos à organização pública, as fronteiras formais/legais do Estado tornam-se analiticamente impertinentes, tanto é que mecanismos de suavização da distinção das duas esferas são sugeridos como as práticas deliberativas, as redes de políticas públicas, as parcerias público-privadas e o princípio de governo catalisador, sugerido por Osborne e Gaebler (1992), conforme menciona Secchi (2009).

1.3 Instâncias e instrumentos de participação social na formulação e gestão das políticas públicas

Conforme aponta Silva, Jaccoud e Beghin(2009) a participação social nos processos de deliberação das políticas sociais evoluiu ao longo do tempo: entre os anos de 1930 e 1960 possuíam caráter eminentemente consultivos como objetivos principais a auscultação de especialistas e a inclusão de trabalhadores e empregadores no campo de algumas políticas sociais. Na década de 1970 as parcerias tiveram origem no movimento social com o objetivo de fortalecer o processo de luta pela democratização do país, intensificando-se com a emergência de novos atores sociais, novos tipos de associativismos e de movimentos sociais. Esses novos atores buscavam métodos autônomos de intervenção social. Suas ações envolveram desde a proliferação de manifestações de massa até formatos mais organizados centrados em problemas locais e temas como gênero, raça, paz ou meio ambiente, além de movimentos de cunho religioso.

Na década de 1980, expandiram-se os canais de participação. Foi o período de proliferação de ONGs, associações profissionais, entidades de defesa de direitos humanos, de minorias, e de meio ambiente, entre outros.

A Constituição Federal de 1988 foi o instrumento normativo que estabeleceu um marco jurídico na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Com ela, a participação social passa a ser valorizada no processo de controle do Estado e nas decisões e implementações das políticas sociais, em caráter complementar à representação. Desde então, a participação social tem sido reafirmada no Brasil como um mecanismo institucional que busca garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais, de acordo com Silva, Jaccoud e Beghin (2009).

A garantia de direitos sociais nos campos da educação, saúde, assistência social, previdência social e trabalho, segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2009), foram acompanhados na consolidação de uma nova institucionalidade que tinha como objetivo assegurar a presença de múltiplos atores sociais nas políticas sociais. Assim, a participação social teria, pois, papel relevante tanto no que diz respeito à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais.

A partir da nova Carta constitucional, os conselhos se institucionalizaram em quase todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de interesse, representação e controle de demandas e atores junto ao Estado. Neste mesmo período, surgiram outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social. No âmbito do Poder Legislativo, foram criadas também formas de institucionalizar a participação social, como as audiências públicas e as ouvidorias parlamentares.

Os conselhos de políticas públicas, criados ou reestruturados durante a década de 1990, foram constituídos por representantes do Estado e da sociedade, e ocupam um espaço, no interior do aparato estatal de acompanhamento, controle da política e, em muitos casos, de decisão. Os conselhos incorporaram, de acordo com Silva, Jaccoud e Beghin (2009), além dos movimentos sociais, vários outros grupos e interesses presentes no debate público setorial. Dessa forma, a perspectiva de representação refere-se também a outros atores envolvidos na execução da política, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas.

Os conselhos gestores, conforme Moreira (1999, *apud* Labra, 2007), são:

[...] órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras [...]. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas [...]. Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correcional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada [...] em gestão com a sociedade civil [...]. Os conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem ao reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção [...]. Se tais medidas implicarem alterações de competência privativa do chefe do Executivo, ou de seus auxiliares diretos, dependerão de homologação por essas autoridades públicas. Tudo o mais que tenha caráter de adequação ou reorientação e que expresse o exercício de competência prevista na lei de sua criação não necessita de homologação (exceção feita às deliberações dos conselhos de saúde) (MOREIRA, 1999, p. 65 *apud* LABRA, 2007)

Silva, Jaccoud e Beghin (2009) discorrem ainda que a construção ou reconstrução dos conselhos nacionais de políticas sociais se basearam nas críticas ao padrão de relação predominante entre Estado e sociedade no Brasil, marcado pela falta de democratização do processo decisório e ineficiência da máquina pública.

1.4 Considerações Finais

Neste capítulo, o principal ponto trabalhado foi a participação social na democracia e na gestão pública brasileira. Foram apresentados conceitos da democracia e suas configurações a partir da democracia representativa, participativa e deliberativa. Foi exposta uma breve discussão sobre crise da democracia e barreiras da representação avaliando vantagens e limitações da democracia participativa e deliberativa. Sobre participação, foram abordadas suas propriedades e abrangência a partir dos modelos de gestão pública: burocrático, gerencial e governança pública. Por último, foi analisada a participação social na formulação de políticas públicas, apontando a Constituição Federal de 1988 como base fundamental para essa atividade.

2PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO

O desenvolvimento do poder legislativo, de acordo com Anastasia e Inácio (2010) ocorreu em condições excepcionais de reflexão sobre o desenvolvimento deste poder, principalmente no que se refere à construção de capacidades institucionais que dão suporte às funções de representar, legislar e fiscalizar em ambientes decisórios cada vez mais complexos.

No Brasil, os desafios ao Poder Legislativo abrangem as diferentes condições de produção e o exercício de *accountability*. Przeworski, citado por Anastasia e Inácio (2010), aponta para o caráter necessariamente relacional da ordem democrática e para as condições sob as quais se desenvolvem as interações entre os diferentes atores. Para ele, a democracia é a resultante do jogo combinado de instituições e recursos e se expressa através de uma rede intrincada de relações do tipo agente-mandante, nas quais os cidadãos sinalizam suas preferências para os representantes eleitos, que deverão traduzir tais demandas em políticas e encaminhá-las para as burocracias públicas que, por sua vez, deverão traduzi-las em resultados.

Representação, deliberação e participação são, segundo Anastasia e Inácio (2010), instrumentos através dos quais se desenvolvem três principais atributos da democracia: estabilidade política, representatividade e *accountability*. A deliberação, nas democracias contemporâneas não deve estar presente apenas na democracia representativa, muito menos apenas na democracia participativa; ela deve estar em ambos os polos, assim como nos canais através dos quais representação e participação se comunicam e interagem.

Portanto, não apenas as casas legislativas devem ser instâncias deliberativas, é necessário que haja canais permanentes, institucionalizados e deliberativos, que facultem a interação entre as instâncias de representação e de participação política. Conforme Przeworski, Stokes e Manin (1999), citados por Anastasia e Inácio (2010), o mecanismo eleitoral é insuficiente para instruir os representantes em relação ao conjunto de escolhas que eles devem proceder em um contexto decisório contínuo. Os sinais informacionais expressos pelas deliberações conduzidas em outras arenas, como os conselhos gestores de políticas, podem, potencialmente, mitigar as incertezas e ambiguidades relativas às instruções eleitorais. Isso porque essas deliberações envolvem o processamento de informações relevantes para definir a agenda pública e a construção de consensos, ou seja, a agregação, seleção, interpretação de informações e a definição de prioridades do ponto de vista de seus participantes. O problema,

no entanto, é que os legisladores podem interpretar tais sinais de forma ambígua e seletiva, com base em suas posições políticas, ideológicas ou cálculos estratégicos, assimilando de forma enviesada ou conferindo atenção desproporcional a alguns deles em detrimento de outros (JONES; BAUMGARTNER, 2005, *apud* ANASTASIA; INÁCIO, 2010). Tais vieses interpretativos também estão relacionados às condições institucionais de deliberação. Em contextos com forte interdependência entre as arenas decisórias, é preciso considerar além das condições internas a cada uma dessas arenas, também as condições de interconexão entre elas.

Segundo Inácio, Anastasia e Santos (2010), a articulação dos legislativos em bases federativas constitui importante participação na capacidade de responsabilização do Executivo pelo Legislativo. O monitoramento parlamentar e as ações de fiscalização ganham robustez em decorrência do alargamento do campo de avaliação das agendas e ações do Executivo. O exercício da representação democrática se baseia no desafio interposto às casas legislativas de se capacitarem para a produção combinada da *accountability* horizontal e vertical.

No Brasil o desenvolvimento da *accountability* ocorreu, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1988 que, segundo Andrade (2003), adotou a democracia semidireta ou mista, definida como aquela em que, embora seja basicamente representativa, é direta na medida em que são assegurados mecanismos de participação direta do povo em determinadas decisões.

Andrade (2003) aponta que a iniciativa popular, introduzida pela Constituição de 1988, atribuiu competência legislativa ao eleitor para dar início ao processo de formação da lei, tanto no plano federal (art. 61, § 2º) quanto nos planos estadual (art. 27, § 4º) e municipal (art. 29, XIII). Ainda, segundo o autor, na atual forma de governo brasileira, democrática, são poucas as formas de participação da sociedade no processo legislativo.

O art. 253 da Constituição de 1988, como aponta Andrade (2003), institui:

[...] formas de participação da sociedade, através da apresentação de petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, que serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria Parlamentar, pelas Comissões ou pela Mesa. Essas propostas poderão ser apresentadas por escrito ou por meio eletrônico, devidamente identificadas em formulário próprio, ou por telefone, com a identificação do autor e deverão envolver, necessariamente, matéria de competência da Câmara dos Deputados(ANDRADE, 2003, p.18).

Andrade (2003) afirma que, por meio desses mecanismos, o Legislativo deve captar e expressar as ideias, os anseios, sonhos e preocupações da sociedade. E aos cidadãos compete a capacidade de pensar, ter ideias e participar do processo legislativo, seja transmitindo suas ideias e interesses, seja denunciando problemas de gestão, seja controlando a atuação dos representantes.

Nesse contexto, insere-se a ouvidoria parlamentar, entre outras instâncias que possibilitam a participação e controle sociais no processo legislativo. A ouvidoria, como será visto mais detalhadamente no terceiro capítulo deste trabalho, foi desenvolvida para funcionar como mecanismo de comunicação entre o cidadão e a gestão do Poder Legislativo, junto com outras instâncias de participação cidadã previstos na Constituição Federal de 1988. Seu potencial, assim como o das outras instâncias, é contribuir na construção de um país mais inclusivo, social, democrático e para uma gestão mais transparente e eficaz.

Neste capítulo, apresento instâncias que possibilitam o controle e participação social no processo legislativo. Na primeira seção, discorro sobre os instrumentos de controle e participação social nas democracias contemporâneas e, na segunda, os controles institucionais internos e externos sobre o Poder Legislativo. Na terceira seção, o foco da discussão é deslocado para os aspectos teóricos e políticos relativos ao controle e *accountability* no âmbito do Poder Legislativo, destacando o desenho estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e os mecanismos que têm possibilitado, no âmbito desse poder, a participação e controle sociais. O objetivo é mostrar os fundamentos teóricos e políticos do quadro institucional mais geral construído nos últimos anos no Brasil, no qual se inserem as ouvidorias parlamentares.

2.1 Instrumentos de controle e participação social nas democracias contemporâneas

Segundo Arantes *et al.* (2010), o controle sobre a administração pública é crucial para que exista uma ordem democrática, envolvendo níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes. Espera-se que o controle seja uma exigência normativa associada ao funcionamento da democracia representativa e sua burocracia para que a conduta dos agentes públicos e o resultado de políticas sejam passíveis de fiscalização e sanções permanentes.

A necessidade do controle sobre uma ordem democrática está associada à teoria democrática, mais particularmente à teoria da democracia representativa. Arantes *et al.* (2010) apontam que o controle é um aspecto central do amplo ciclo de representação política. Ele tem início no momento eleitoral e, para que o processo democrático seja efetivo, esse controle deve ter continuidade durante o mandato para assegurar que os representantes eleitos pautem sua conduta pelo interesse maior de seus representados. Dessa forma, Arantes *et al.* (2010) afirmam que são necessários instrumentos efetivos de controle para que os cidadãos sejam capazes de avaliar as ações dos governantes. O ciclo da representação se completa apenas quando o povo, por meio dos instrumentos de controle e participação, é capaz de avaliar se de fato seus representantes agiram conforme as metas acordadas e são dignos de recondução do cargo.

Segundo Max Weber (1993, *apud* Arantes *et al.*, 2010), existem dois tipos de atores estatais centrais em uma ordem democrática- os burocratas e os políticos eleitos. Para determinar quem é controlado é necessário compreender a forma de condução desses atores aos cargos respectivos. Arantes *et al.* (2010) apontam que os políticos iniciam seu mandato a partir da competição eleitoral, que é organizada em torno de partidos e atuam na formulação das políticas públicas, assumindo assim a responsabilidade final nas decisões de leis, programas e projetos governamentais. Os burocratas, por sua vez, são aqueles exercem cargos que exigem uma especialização técnica. Eles são aprovados em concursos ou outros meios e estão encarregados da execução e ou implementação da política de governo. Entre o político e o burocrata, o controle refere-se à legalidade e fiscalização de seus atos. As características diferenciais desses atores são complementares e imprescindíveis aos Estados democráticos (Weber, 1993, *apud* Arantes *et al.*, 2010).

De acordo com, Arantes *et al.*(2010), na democracia contemporânea os papéis dos burocratas e políticos não são limitados às respectivas esferas de atuação. É frequente um burocrata participar da formulação de políticas. As crescentes complexidades técnicas dos problemas que o Estado enfrenta, por outro lado, exigem dos políticos critérios técnicos.

Diante disso, na esfera pública, gestores, servidores públicos e outros agentes precisam ser submetidos a mecanismos de prestação contas à sociedade sobre seus atos e omissões, quando da ocupação dos cargos e funções públicas, na concepção de O'Donnell (2002), citado por Pereira (S/D). O controle dos governantes, segundo esse autor, é realizado por meio de três formas de *accountability* democrática, por meio dos quais se garante a responsabilização política ininterrupta do poder político diante da sociedade. A primeira forma de *accountability*

relaciona-se ao processo eleitoral, por meio do qual os eleitores podem recompensar ou punir seus representantes. A segunda trata do conjunto de instituições de controle intraestatal que disponibilizam os mecanismos de fiscalização dos representantes eleitos. Por fim, a terceira forma de *accountability* diz respeito a criação de regras estatais intertemporais, por meio das quais o poder governamental é limitado, com o objetivo de garantir os direitos do povo, que não pode ser alterado pelo governo de ocasião.

No que se refere ao Poder Legislativo, as democracias contemporâneas contam com instrumentos de controle institucional (interno e externo), além de mecanismos e instâncias que permitem o controle social, entre eles as ouvidorias parlamentares, como será visto nas duas próximas seções.

2.2 Controles institucionais internos e externos sobre o Poder Legislativo

Na teoria democrática, segundo Lemos (2005) podemos entender “controle” como um termo amplo: está referido à relação entre a esfera social e a estatal (vertical), assim como às relações entre instituições estatais (horizontal). A questão importante, de acordo com a autora, é que o controle societal tem impacto positivo sobre o controle interestatal.

Siraque (2009 *apud* SOUSA, 2011) conceitua controle como o ato de vigiar, velar, examinar, fiscalizar, inquirir e colher informações a respeito de algo. O algo que se deseja controlar é a função administrativa do Estado. Na mesma direção, Silva (2002 *apud* SOUSA, 2011) afirma que o controle é uma função necessária dentro da administração pública. Sem controle, as metas não são corrigidas. Os objetivos administrativos fundamentais, muitas vezes, ficam colocados em segundo plano. Há desperdício e inadequação no uso dos recursos. Além disto, quando prevalece a má-fé, ocorrem também roubos e desmandos, traduzindo-se num maior esforço da sociedade para arcar com os custos destas impropriedades.

O conceito de controle adotado neste trabalho é o de Lemos (2005). Segundo a autora, controle diz respeito à relação entre poderes, onde um deles, o Poder Executivo, deve a um segundo, o Poder Legislativo, obrigações ou informações. O controle horizontal, parlamentar ou legislativo, é aquele que diz respeito ao controle e acompanhamento das atividades de governo, para o quê os parlamentos dispõem de mecanismos de controle. Nesse sentido, o

controle horizontal também pode ocorrer quando os parlamentares procuram modelar ou apoiar políticas com as quais se identificam e atacar aquelas a que se opõem, usando o controle para diminuir a legitimidade de um programa (oposicionista) ou para, ao contrário, fazer sua defesa (*advocacy*) (Scicchitano, 1986; Aberbach, 2001 *apud* Lemos, 2005).

Sobre as tipologias do controle legislativo, Lemos (2005) faz o uso do trabalho realizado por McCubbins e Schwartz (1984), argumentando que o controle legislativo teria dois formatos: “patrulha de polícia” (*police patrols*), de natureza rotineira e formal, e “alarmes de incêndio” (*fire alarms*), de natureza eventual. O primeiro, conforme Lemos,

[...] seriam de iniciativa própria, com caráter centralizado, ativo e direto, por meio das quais o Congresso examinaria uma amostra de atividades de órgãos governamentais, por meio de documentos escritos, estudos técnicos, observações *in loco*, audiências públicas e convocações de autoridades e cidadãos. Seriam de caráter rotineiro e os custos de informações recairiam preponderantemente sobre o congresso (LEMOS, 2005, p. 109).

O segundo tipo de controle, afirma Lemos, é desenvolvido por mecanismos e instâncias que

[...] seriam movidos por circunstâncias e de caráter imediatistas, mais descentralizados e demandariam menos intervenção direta e ativa. Eles estariam representados por um sistema de regras, procedimentos e inclusive práticas informais que examinam as decisões administrativas. Muitas delas permitiriam que indivíduos e grupos de interesse organizados tivessem acesso a informações e ao processo de tomada de decisão; outros levariam as ações às cortes judiciais; outras facilitariam a ação coletiva por grupos de interesse comparativamente desorganizados. Os custos informacionais recairiam sobre os diversos agentes, dividindo, portanto, os custos. (LEMOS, 2005, p. 41)

Também classificando os mecanismos de controle, Fêu (2003) distingue aqueles que, em seu entendimento, são essenciais para transparência na gestão pública. São quatro tipos principais:

a) os controles administrativos, que são um autocontrole, pois exercidos pelos próprios poderes sobre seus atos e agentes; b) os controles legislativos, que são representados pelo apoio ou rejeição às iniciativas do poder executivo nos legislativos (trata-se aqui de um controle político); c) os controles de contas, que são essencialmente técnicos, pois têm a função de controlar as contas públicas, subsidiando os legislativos; e d) os controles judiciários, que

objetivam coibir abusos do patrimônio público e do exercício do poder por parte das autoridades. (FÊU, 2003, p. 6)

Em relação ao Poder Executivo, Fêu (2003) afirma que os poderes que o controlam são os controles legislativos e de contas, denominados controles externos, independentes da administração. Dessa forma, o conjunto de controles horizontais, internos e externos, é formalmente institucionalizado por uma rede de órgãos autônomos.

A Constituição Federal, conforme afirma Sousa (2011) prevê o controle externo do Poder Executivo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (TCU) (art. 71), e o controle interno que cada poder exercerá sobre seus próprios atos (art. 70 e 74). O TCU é o principal auxiliar do Congresso Nacional no controle externo (art. 70 a 75), de natureza fiscal, financeira e contábil. Conforme argumenta Lemos (2005), as atribuições do TCU incluem auditoria e investigações e contribuem para reduzir a assimetria informacional com análises e avaliações de políticas públicas. Conforme a autora, "[u]m terço de seus nove ministros é escolhido pelo presidente, com aprovação do Senado, e dois terços pelo congresso nacional. Ele está constitucionalmente obrigado a apresentar relatórios trimestrais e anuais de suas atividades ao Congresso" (LEMOS, 2005, p. 86). Com isso as propostas de fiscalização e controle podem propor o acionamento do TCU para realização de auditorias e processos investigativos.

2.3 Mecanismos de participação e controle social no processo legislativo

Diversos estudos têm apontado os esforços desenvolvidos no âmbito das Casas legislativas brasileiras para a criação de instâncias, mecanismos e procedimentos que permitam a participação dos cidadãos na elaboração das leis, seja fornecendo aos legisladores informações necessária ao processo de tomada de decisão, seja apresentado a eles, de forma mais explícita, suas preferências, necessidades ou interesses em temáticas específicas, ao mesmo tempo em que dão maior transparência à atuação dos legisladores.

Oliveira (2009) relata os esforços da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), no sentido de aprimorar a relação entre o Poder Legislativo e os cidadãos. Segundo a autora, as atividades legislativas, até os anos 80, eram compreendidas como responsabilidade do Estado.

A partir da Constituição Federal de 1988, foram desenvolvidos novos dispositivos de participação e controle social na esfera pública, e o Legislativo e Executivo estaduais passaram a ter a obrigação de ouvir a sociedade civil para a criação de leis e políticas públicas. No caso da ALMG, vários mecanismos e instâncias foram desenvolvidos para possibilitar a interação da sociedade com o Poder Legislativo a partir dos anos 90.

Assim, a ALMG seria pioneira na implementação dos meios participativos. A própria Constituição Estadual do Estado de Minas Gerais, de 1989, estabeleceu meios para que o Poder Legislativo inovasse, o que foi feito a partir do Plano Estratégico de Comunicação Integrada, ao "institucionalizar canais de interlocução social amplos e democráticos, como os seminários legislativos, os fóruns técnicos e os ciclos de debates, que abriram a participação aos interessados em contribuir na elaboração legislativa" (Oliveira, 2009, p. 3).

Com a introdução de mecanismos de interlocução, Oliveira (2009) aponta que:

A ALMG passou a elaborar políticas públicas estaduais de modo inédito: ouvindo, debatendo, aprovando e priorizando propostas em plenárias finais com representantes de órgãos públicos e entidades ou movimentos da sociedade civil, na Capital e no interior. Tais inovações, contidas e formalizadas no Plano Estratégico de Comunicação, transformaram o perfil do Legislativo mineiro, começando a conferir-lhe maior visibilidade e a restaurar a credibilidade de suas ações, assim como reconstituindo sua imagem pública e colocando-o na vanguarda dos legislativos estaduais de todo o País. (OLIVEIRA, 2009, p. 4).

No que segue, são apresentados mecanismos e instâncias criados no âmbito do Poder Legislativo mineiro, que facilitam e estimulam a participação social no processo legislativo ou na fiscalização e controle sobre a administração pública, destacados por Mendonça e Cunha (2012) e outros autores.

2.3.1 Mídia

Dentre os mecanismos de participação da sociedade civil sobre o Poder Legislativo emergentes dos anos 90, podemos citar as mídias eletrônicas, mais especificamente, as denominadas tecnologias de informação e comunicação. A tecnologia de informação e comunicação (TIC) possui potenciais benefícios de sua aplicação para os processos de participação política, conforme afirma Faria (2012), e contribuem para o processo

democrático e informação do cidadão. As mídias eletrônicas, segundo Amaral Junior (2005), são elementos essenciais à efetividade dos canais sociais de controle do Poder Legislativo. Esses instrumentos iniciaram sua influência a partir da criação da TV Senado, como estratégia de democratizar as informações.

Nas práticas políticas, os meios de comunicação têm a capacidade de interferir “criando uma dinâmica própria dentro do jogo: os veículos de comunicação tornam-se novos espaços de disputa e novas ferramentas de persuasão, além de incorporar outros atores nos pleitos políticos” (PENTEADO; PENTEADO, 2015, p.1).

De acordo com Dahl, citado por Amaral Junior (2005), um importante elemento à efetividade dos canais sociais de controle do Poder é a mídia. Os meios de comunicação contribuem para disponibilizar informações e, conseqüentemente, difundir opiniões. A liberdade de expressão é inerente à democracia, não só enquanto direito de ser ouvido, mas, também, enquanto direito de ouvir o que os outros têm a dizer. Somente assim é possível adquirir uma “compreensão esclarecida” sobre os negócios públicos para, a seguir, sobre eles opinar e influir.

2.3.2 Audiências públicas

As audiências públicas de comissões, segundo Mendonça e Cunha (2012), é um espaço de participação no interior das Comissões da Casa e, conforme Faria (2012) baseiam-se na oitiva de cidadãos, representantes de grupos de interesse, especialistas e autoridades em sessão pública, seja em órgãos colegiados específicos, como comissões parlamentares temáticas, seja em âmbitos mais gerais nos plenários das casas legislativas. O autor ainda aponta que as oitivas ocorrem geralmente em sessão pública, transmitida em tempo real, não apenas pela mídia tradicional, como TV e rádio, mas também pela *internet*, o que possibilita o acompanhamento de seu conteúdo pela população em geral.

Segundo Andrade (2003), a realização de audiências públicas pelas Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas com setores da sociedade civil, prevista no art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal, constitui importante instrumento para a democratização do Estado e é via de contribuição para uma aproximação maior entre o cidadão e a administração pública.

Contudo, para compreender o funcionamento e o potencial das audiências públicas, é preciso compreender as comissões. Estas, segundo Mendonça e Cunha (2012), foram pensadas como espaços de aprofundamento de questões e especialização temática dos parlamentares, o que

teria consequências significativas para o funcionamento do Poder Legislativo. Anastasia e Inácio (2011), de acordo com Mendonça e Cunha (2012), afirmam que:

A especialização por parte dos legisladores redefine as condições de interlocução com os cidadãos e com as organizações que buscam influenciar a agenda legislativa. De um lado, tal especialização favorece a exposição dos legisladores às demandas dos cidadãos, produzindo um grau menor de incertezas quanto às políticas e seus efeitos. De outro lado, melhora as condições de julgamento, por parte dos legisladores, quanto aos impactos provocados pelas demandas apresentadas por apoiadores consistentes sobre os públicos desatentos, seja em termos das suas hierarquias de preferências políticas, seja em termos da distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes da conversão dessas preferências em decisões (ANASTASIA; INÁCIO, 2011, *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 24).

A distribuição dos projetos de lei entre as comissões, segundo Mendonça e Cunha (2012) é realizada pelo Presidente da Mesa Diretora. As comissões ainda podem iniciar o processo legislativo, fazer inquéritos e realizar audiências públicas. Para isto, as comissões podem solicitar a colaboração de entidades da administração pública direta ou indireta e da sociedade civil.

Outra função das comissões é monitorar e fiscalizar as atividades do Executivo estadual. Elas podem receber representações e reclamações contra atos e omissões de autoridades públicas e devem apreciar e acompanhar planos de desenvolvimento e programas de obras do Estado, exercendo "fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas", assim como de entidades da administração indireta (art. 100, do Regimento Interno da ALMG, *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012).

Entre os principais objetivos das audiências públicas, está o esclarecimento técnico sobre determinados pontos de uma proposição legislativa e o conhecimento da opinião da sociedade organizada sobre questão de importância legislativa. Mas haveria uma limitação à atuação das audiências públicas que é, de acordo com Faria (2012), a escala de oitivas, isto é, a impossibilidade de se ouvir mais do que um número restrito de pessoas em cada sessão. Em determinados temas, podem ocorrer discussões complexas, que demandam um conjunto de audiências públicas em processo demorado e custoso e com prejuízo da representatividade, com poucas oportunidades para a participação de representantes de grupos minoritários.

2.3.3 Seminários legislativos

O Seminário Legislativo, segundo Mendonça e Cunha (2012) é um dos eventos institucionais previstos no Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e é, atualmente, o maior evento institucional da ALMG. De acordo com Prata (2007, *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012), os seminários são “eventos de grande porte que objetivam aprofundar, através de discussões entre as diversas correntes de opinião existentes na sociedade, a reflexão sobre grandes temas de interesse da população”.

No Regimento Interno da ALMG, a finalidade dos Seminários Legislativos é “subsidiar a elaboração legislativa”, promovendo “a discussão de temas de competência do Poder Legislativo Estadual, em parceria com entidades da sociedade civil organizada” (art. 295, *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 80).

Azevedo e Anastasia (2002) apontam que a iniciativa de organização dos Seminários resultou da percepção de que a participação popular poderia conferir maior legitimidade às ações legislativas, e foi informada pela experiência, desenvolvida durante os trabalhos constituintes. Segundo os autores, os atores relevantes desse processo foram:

além das entidades participantes que constituem o público-alvo dos Seminários — “entidades patronais e de trabalhadores, de movimentos sociais, instituições acadêmicas, órgãos públicos, organizações não-governamentais, que tenham envolvimento com o tema proposto” — a própria Mesa da Assembleia, enquanto comissão executiva responsável pela direção dos trabalhos legislativos, o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional, ao qual foram atribuídas as atividades de coordenação política dos Seminários, e as Comissões permanentes da Assembleia. (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p.13)

Antes da introdução deste evento, conforme analisa Azevedo e Anastásia(2002), prevalecia um formato institucional restrito de relação da ALMG com a sociedade, que acontecia nos gabinetes dos deputados. Cada deputado só tinha contato com seu eleitorado ou “clientela”, constituindo, assim, uma relação particularista, por benefícios de natureza fisiológica e clientelista.

2.3.4 Fóruns técnicos

Os Fóruns Técnicos, apontam Mendonça e Cunha (2012), têm o objetivo de criar interlocução com a sociedade civil organizada para subsidiar a produção legislativa. Assim como os

Seminários Legislativos, tais fóruns surgiram no princípio da década de 1990, sendo, contudo, mais voltados a análise e discussão de temas específicos, de natureza técnica.

A dinâmica de um Fórum Técnico pode ser organizada em três momentos principais, similar ao Seminário Legislativo: as reuniões preparatórias, as reuniões regionais e a etapa final. A prerrogativa da definição de um fórum é da Mesa da Assembleia, à qual o Regimento Interno também resguarda o direito de definir “em regulamento próprio, os objetivos e a dinâmica de cada evento” (art. 296, *apud* MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.88).

2.3.5 Ciclos de debates

A natureza dos Ciclos de Debates, conforme Mendonça e Cunha (2012), é alimentar uma discussão relevante, o que permite que a variação temática seja ainda mais ampla do que a dos seminários e fóruns com temas específicos e outros mais amplos. Seu objetivo é debater determinado tema de diferentes perspectivas, por exemplo, social, econômica, técnica e política.

A organização de um Ciclo de Debates, ainda segundo Mendonça e Cunha (2012), “parte do requerimento de um deputado e é definida pela Mesa. Organizações parceiras, convidadas pela GPI e fazem algumas reuniões preparatórias, nas quais se decidem os expositores do evento e seu foco temático” (p. 91). Dessa forma, os autores afirmam que a natureza deste tipo de evento e seu formato permitem a participação dos cidadãos por meio do diálogo com os expositores, o que é feito por meio de encaminhamento escrito de questões ou por meio de indagações orais.

Com esse formato, Mendonça e Cunha (2012) concluem que “mesmo que a participação não envolva a elaboração de propostas ou a votação de prioridades”, esse tipo de evento “pode ter um impacto positivo na geração de uma cultura participativa além de contribuir para a redução de algumas assimetrias informacionais” (p. 91).

2.3.6 Consultas Públicas Online

Mendonça e Cunha (2012) relatam que essa é uma iniciativa recente e foi desenvolvida por meio do esforço contemporâneo da Casa por empregar Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) de modo a permitir a intensificação da interação ALMG-sociedade.

Este instrumento não é pensado como uma única solução para a participação dos cidadãos na ALMG, afirmam Mendonça e Cunha (2012), mas como um recurso auxiliar, que atravessa outros processos. Sua importância se dá pela possibilidade de participação de qualquer cidadão. Por se tratar de uma modalidade atual, distinta e de fácil acesso "as consultas públicas podem aumentar a "presença" de pessoas do interior nas discussões da Casa, além de facilitar o engajamento de cidadãos que não estão vinculados a entidades da sociedade civil organizada". (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.106)

2.3.7 Ouvidoria parlamentar

As ouvidorias também se inserem no conjunto de instâncias que permitem e aprimoram a relação entre os órgãos públicos e os cidadãos. No caso das ouvidorias parlamentares, há um incremento significativo das possibilidades de controle social sobre o processo legislativo e a gestão administrativa do Poder Legislativo, assim como de *accountability*, conforme afirma Sousa (2011) em seu estudo com foco na Câmara dos Deputados. Nesse caso, a ouvidoria foi estabelecida como um órgão integrante da Presidência da Casa, pela Resolução nº 19 de 2001. Constitui-se como importante canal de interlocução entre a Câmara e a sociedade. Suas principais atribuições são: receber consultas e reclamações e encaminhar aos órgãos competentes as demandas formuladas pelos cidadãos, tornando mais transparente o trabalho da Casa. Os meios de comunicação por ela utilizados são correspondências, e-mails, faxes e telefonemas. Em relação a denúncias feitas contra parlamentares, a autora ressalta que elas são imediatamente submetidas à Mesa Diretora, para que seja feita a devida apuração.

2.4 Considerações finais

A oportunidade de participação social na política comprova, segundo Oliveira (2009), a transformação, traduzida na construção coletiva e eficaz de políticas públicas com a participação de agentes políticos do Legislativo, do Executivo e da sociedade civil. Ainda segundo autora, as inovações institucionais da ALMG transformaram seu perfil, colocando-a na vanguarda das assembleias brasileiras. Há, obviamente, ainda muito a fazer, segundo Oliveira (2009), aprofundando esse exercício democrático, vencendo os desafios restantes e enfrentando outros que se imporão no processo político futuro, com sua margem de indeterminação. De modo geral os meios de participação social e monitoramentos

apresentados neste capítulo demonstram o fortalecimento do exercício da cidadania e interação maior entre o Legislativo e a sociedade.

No próximo capítulo, serão analisadas as ouvidorias atualmente existentes no Brasil, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo federais, comparando a sua configuração e o potencial participativo que elas proporcionam.

3 OUVIDORIAS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO FEDERAIS: CONFIGURAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Embora o tema ouvidoria pública seja hoje recorrente na agenda de discussões da Gestão Pública e da Ciência Política, o instituto não é novo, conforme chamam a atenção Silva, Lopez e Pires (2010).

Os primeiros registros históricos desse instituto remontam, conforme relata Gomes (2000 *apud* SILVA; LOPES; PIRES, 2010), aos fins do século XVIII e início do XIX, na Suécia, quando a figura do supremo representante do rei, cuja atribuição era vigiar a execução das ordens e leis emanadas do monarca, foi transmutada para a de mandatário do parlamento, com a nova função de controlar em nome próprio a administração e a justiça. Diversos países seguiram os passos da Suécia a partir do século XX, instituindo a figura do “*ombudsman*”. A função deste, ainda segundo Silva, Lopez e Pires (2010), era receber e dar encaminhamento às queixas dos cidadãos contra os órgãos da administração pública (era uma espécie de agente de justiça). O termo ‘*ombudsman*’, de origem sueca, é o resultado da união da palavra “*ombud*”, que significa ‘representante’, e da palavra “*man*”, homem. Então, a definição tradicional do Ouvidor/Ombudsman é representante do cidadão e de seus interesses junto às instituições.

No Brasil, conforme Silva, Lopez e Pires (2010), a primeira iniciativa voltada para a criação de ouvidoria ocorreu em 1823, por meio de um projeto que estabelecia um Juízo do Povo. Nas décadas de 1960 e 1970, a criação e implantação das ouvidorias públicas começaram a ser discutidas de forma mais vigorosa. Contudo, naquele período, o cenário político não dava margem a inovações destinadas a promover a participação e controle sociais. Condições políticas mais propícias surgiram no decorrer da década de 1980, simultaneamente ao início do processo de redemocratização do país, em resposta à crise de legitimidade política do Regime Militar, quando iniciativas de assegurar participação social no processo político, como as organizações de bairro e o próprio movimento sindical.

Atualmente, entende-se por ouvidoria um instrumento que visa à concretização dos preceitos constitucionais que regem a administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, a fim de que tais preceitos se tornem, na prática, “eixos norteadores da prestação de serviços públicos” (LYRA, 2004, p. 144, *apud* SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010). Sua função é possibilitar a interação entre o poder público e a sociedade, recebendo e

dando os encaminhamentos devidos a sugestões, comentários, críticas e denúncias feitas pelos cidadãos.

Entre os preceitos constitucionais que sustentam e legitimam institucionalmente as ouvidorias públicas, pode-se destacar o artigo 37, § 3º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, conforme segue:

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.

[...]

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

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

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo...;

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

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988, foram regulamentados a configuração e o funcionamento das ouvidorias públicas tanto as que deveriam ser criadas no âmbito do Poder Legislativo quanto no âmbito do Poder Executivo.

O objetivo deste capítulo é apresentar as ouvidorias do Poder Legislativo e do Poder Executivo federais, comparando sua configuração e a participação social que elas possibilitam. A comparação da configuração das Ouvidorias Parlamentares da Câmara dos Deputados, Ouvidorias Parlamentares do Senado Federal e ouvidorias dos órgãos vinculados, direta e indiretamente, ao Poder Executivo Federal, sendo realizado na primeira seção, a partir da normatização que regulamenta esse instituto. A apresentação e a análise dos dados relativos à participação social que nelas ocorre são feitas na segunda seção.

3.1 Configuração das ouvidorias dos Poderes Legislativo e Executivo federais

Em resposta à exigência constitucional estabelecida em 1998, pela Emenda Constitucional nº 19, surgiram, na década de 2000, as primeiras regulamentações das ouvidorias públicas, no âmbito federal. A implantação desses institutos no âmbito da Câmara dos Deputados, Senado Federal e órgãos do Poder Executivo será impulsionada, de forma significativa, com aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), de 2011. Na segunda metade da década de 2010, encontramos esses institutos em pleno funcionamento, possibilitando a participação social nos processos de decisão legislativos e executivos e no controle social. Antes de analisar como tem ocorrido essa participação, vejamos a configuração das ouvidorias

3.1.1 Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados

A Resolução nº 19, que institui a Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, foi aprovada em 2001. Ela deve ser composta por um ouvidor geral e dois ouvidores substitutos, designados pelo Presidente da Câmara, para mandato fixo de dois anos.

As competências dessa ouvidoria são estabelecidas no art. 21 da Resolução nº 19. Ela deve receber, examinar, encaminhar aos órgãos competentes as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre violação ou discriminação dos direitos e liberdades fundamentais; ilegalidades ou abuso de poder; mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa; e manifestações diversas recebidas da população. Quando necessário, essa ouvidoria pode propor a abertura de sindicância ou inquérito para apurar irregularidades, devendo encaminhar ao Tribunal de Contas da União, à Polícia Federal e ao Ministério Público ou outro órgão competente as denúncias recebidas.

A ouvidoria deve responder aos cidadãos e às entidades que enviaram algum tipo de mensagem sobre as providências tomadas pela Câmara relativamente aos procedimentos legislativos e administrativos de seu interesse.

Com vistas ao aprimoramento da interação com os cidadãos, a Câmara dos Deputados, implantou em seu portal, em 2008, o SisOuvidor, um sistema automatizado de atendimento direto aos cidadãos, integrado aos setores comprometidos com a gestão de relacionamento na Câmara dos Deputados(SALGADO, 2013).

Com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, o desenho da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados passa por alterações pontuais, feitas pelo Ato da Mesa nº 45 (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2012), que estabelece, entre outras coisas, que cabe a Câmara dos Deputados, a gestão transparente da informação, protegendo as de caráter sigiloso; a orientação sobre procedimentos para a consecução de acesso; disponibilização de informação(a) contida em registros ou documentos; (b)primária, íntegra, autêntica e atualizada; (d)sobre atividades inerentes às competências constitucionais da Câmara dos Deputados, bem como de seu patrimônio; (e)sobre implementação, acompanhamento e resultados de programas, projetos e ações da Câmara; (f) resultados de inspeções, auditorias e prestação.

Em 2013, surgiram novas regulamentações da relação entre a Câmara dos Deputados e os cidadãos. A primeira é o Ato da Mesa nº 58, que estabelece diretrizes para o atendimento das demandas feitas de forma não presencial, conforme segue:

Art. 1º - Este Ato estabelece diretrizes para a Gestão do Relacionamento e procedimentos gerais na prestação do atendimento das demandas relacionadas à Câmara dos Deputados, provenientes da sociedade e encaminhadas por meio dos canais de comunicação institucionais, de forma não presencial.

Art. 2º- São objetivos específicos deste Ato:

- I - sistematizar o atendimento das demandas e a Gestão do Relacionamento;
- II - fixar competências das unidades administrativas relacionadas ao atendimento de demandas não presenciais provenientes da sociedade;
- III - padronizar os procedimentos de encaminhamento de demandas entre as unidades administrativas da Câmara dos Deputados (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2013).

A segunda é a Portaria nº 111, que dispõe sobre a criação do Comitê Gestor do Relacionamento da Câmara dos Deputados. Esse comitê é composto por servidores da Presidência, da Ouvidoria Parlamentar, da Secretaria Geral da Mesa, da Secretaria de Comunicação Social, do Departamento de Comissões, do Centro de Documentação e Informação e do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Deve se reunir periodicamente na direção de aprimorar a gestão do relacionamento com a sociedade, feito no SisOuvidor.

Cabe destacar que a configuração e o funcionamento da Ouvidoria Parlamentar evoluíram paralelamente aos canais de comunicação da Câmara dos Deputados, de forma a responder às exigências da Lei de Acesso à Informação. Essa lei impulsionou as iniciativas de 2013, especificamente o estabelecimento das diretrizes para a gestão da participação não presencial e do Comitê Gestor do Relacionamento da Câmara dos Deputados. Em seu conjunto, essas iniciativas apontam a busca de garantir a transparência e aprimoramento dos processos de trabalho e dos serviços oferecidos ao cidadão.

3.1.2. Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal

A Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal foi instituída em 2005, pela Resolução nº 1, com a finalidade de atuar como órgão de ausculta externa sobre as atividades do próprio Senado Federal.

Compete a Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal registrar e dar o tratamento adequado às sugestões, críticas, reclamações, denúncias, elogios e pedidos de informação sobre as atividades do Senado Federal, sugerir mudanças, sugerir mudanças que permitam o efetivo controle social das atividades desenvolvidas e informar ao interessado sobre o encaminhamento de suas comunicações, exceto na hipótese em que a lei assegurar o dever de sigilo.

Apesar de ter sido formalmente criada em 2005, a Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal foi regulamentada e implantada apenas em 2011, pelo Ato da Mesa do Senado Federal nº 1. De acordo com esse ato, a ouvidoria deve funcionar como um “canal aberto e direto de comunicação da sociedade com o Senado, e estimular a participação do cidadão no processo de aprimoramento dos serviços legislativos e administrativos da Casa” (SALGADO, 2013, p. 26).

O Ouvidor Geral, que é um parlamentar designado pelo Presidente do Senado para um mandato de dois anos, tem a função de solicitar informações ou cópias de documentos a qualquer órgão ou servidor do Senado Federal e requerer ou promover diligências e investigações, quando cabíveis. Esse ouvidor tem também como função a realização de audiências públicas com segmentos da sociedade civil, em conjunto com comissão permanente no Senado Federal; a utilização de meios de comunicação do Senado Federal e a estruturação da Secretaria Especial de Comunicação Social para divulgação das atividades da Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal.

3.1.3 Ouvidorias vinculadas ao Poder Executivo federal

As ouvidorias públicas vinculadas, direta e indiretamente, a órgãos do Poder Executivo federal são unidades administrativas dos ministérios e órgãos da Presidência da República e das suas entidades vinculadas, instituídas com a finalidade de assegurar aos cidadãos o direito de serem ouvidos e terem suas demandas pessoais e coletivas tratadas adequadamente no âmbito do órgão ou entidade a que pertencem (SALGADO, 2013).

Sua base legal inicia-se com a Lei nº 10.683, de 2003, que transformou a Corregedoria Geral da União em Controladoria-Geral da União, mantendo dentre as suas competências as atividades de combate a corrupção por medidas da Ouvidoria-Geral, exceto as atividades de ouvidoria dos índios, do consumidor e das polícias federais, a cargo do Ministério da Justiça, e dos direitos humanos, a cargo da Secretaria Especial de Direito Humanos da Presidência da República.

O Decreto nº 5.683, de 2006, define as competências da Ouvidoria-Geral da União, que são: orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal; examinar manifestações; propor medidas para a correção e a prevenção de falhas; produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos; identificar e sugerir padrões de excelência das atividades das ouvidorias vinculadas ao Poder Executivo federal; promover capacitação e treinamento relacionados às atividades de ouvidoria. Essas competências são acrescidas pela Portaria nº 570, de 2007, com as seguintes: orientar, assistir e intermediar a solução de conflitos, no âmbito administrativo, das divergências entre agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e os cidadãos usuários dos respectivos serviços, executar e gerir projetos e programas junto à sociedade civil e fiscalização da prestação dos serviços públicos; propor ações que resultem em melhoria do serviço prestado ao público pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, recomendar, participar, promover e organizar audiência pública relacionada à prestação de serviço público no âmbito do Poder Executivo Federal. Ainda no âmbito do Poder Executivo, novas alterações são feitas na regulamentação das ouvidorias, por meio do Decreto nº 6.932, com o objetivo de simplificar o atendimento público prestado ao cidadão.

No âmbito do Poder Legislativo, alterações mais amplas no desenho das ouvidorias são feitas logo no início da década de 2010, com a Lei nº 12.288, de 2010, e a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527, de 2011). A primeira instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, criando as Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial, conforme segue:

Art. 51. O poder público federal instituirá, na forma da lei e no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial, para receber e encaminhar denúncias de preconceito e discriminação com base em etnia ou cor e acompanhar a implementação de medidas para a promoção da igualdade.

Art. 52. É assegurado às vítimas de discriminação étnica o acesso aos órgãos de Ouvidoria Permanente, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, em todas as suas instâncias, para a garantia do cumprimento de seus direitos. (BRASIL. Lei nº 12.527)

Assim, no início da década de 2010, os órgãos do Poder Executivo já possuíam ouvidorias públicas em pleno funcionamento em órgãos da administração direta (ministérios, secretarias) e indireta (fundações, empresas públicas), exigência reforçada pela Lei 12.527, de 2011, a Lei de Acesso à Informação, como mencionado anteriormente. Como eixo estratégico para o fortalecimento da Ouvidoria do Poder Executivo Federal, segundo Salgado e Antero (2011), a Ouvidoria-Geral estabelece que a institucionalização de sistema federal de ouvidorias públicas seja capaz de garantir atendimento de excelência aos cidadãos e aprimoramento constante de políticas e de serviços público.

O quadro abaixo apresenta o número de órgãos vinculados ao Poder Executivo Federal que possuem ouvidorias, por tipo de órgão.

Tabela 1 - Ouvidorias do Poder Executivo Federal

Tipo de órgão	Número
Agências reguladoras	9
Bancos públicos	6
Conselhos regionais	19
Empresas públicas	19
Entidades representativas	2
Fundações, Institutos e Autarquias	21
Instituições de Ensino	44
Hospitais	18
Ministérios	22
Órgãos no Âmbito da Presidência da República	6
TOTAL	166

Fonte: BRASIL. Ouvidorias Públicas, 2014. Elaboração própria

Pode ser observado que as ouvidorias estão presentes em órgãos e entidades da administração pública direta (ministérios, secretarias) e indireta (fundações, empresas públicas), e que o maior número delas está em instituições de ensino.

3.2 Participação social nas ouvidorias vinculadas ao Poderes Executivo e Legislativo federais

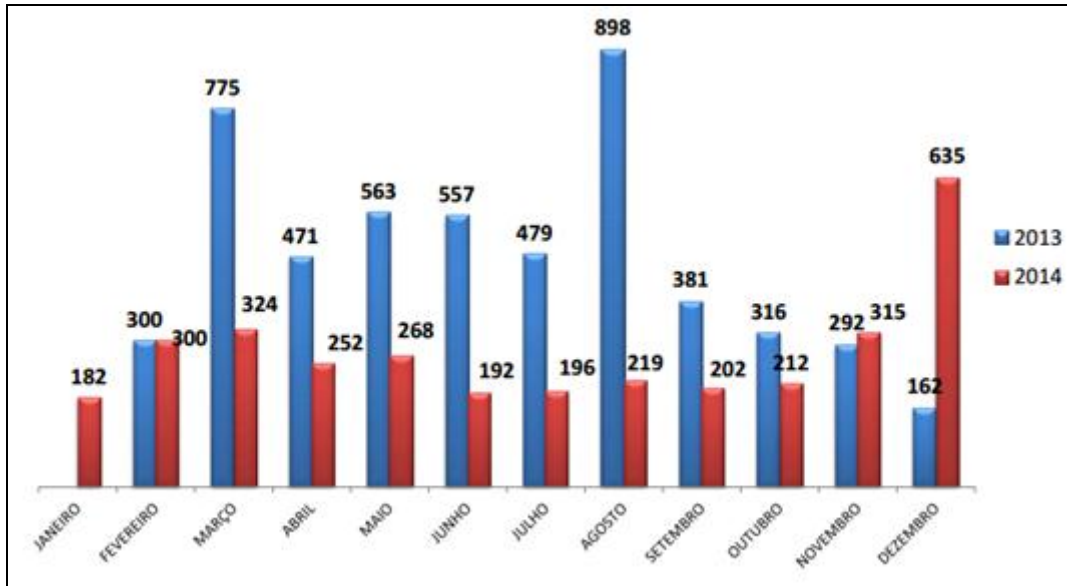
Nesta seção, apresentamos dados sobre a participação dos cidadãos, por meio das ouvidorias, nos processos legislativos e executivos em âmbito federal.

Os dados da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, referem-se ao período de 02/2013 a 12/2014 e foram coletados no relatório elaborado pela própria ouvidoria, denominado “Atividades Desenvolvidas Ouvidoria Parlamentar Biênio 2013-2014”. Os dados da Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal referem-se também aos anos de 2013 e 2014 e foram coletados no Relatório Gerencial Biênio 2013-2014.

3.2.1 Ouvidorias Parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

A participação social na Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados soma 8.491 mensagens cadastradas no período de 02/2013 a 12/2014, sendo 5.194, de 2013, e o restante (3.297) em 2014. Cabe destacar que “mensagens cadastradas” são aquelas em que o cidadão envia sua demanda diretamente à Ouvidoria Parlamentar. No Gráfico 1, é apresentado o número mensal de mensagens cadastradas nos dois anos.

Gráfico 1 - Mensagens cadastradas pela Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados (02/2013 a 12/2014) (N).

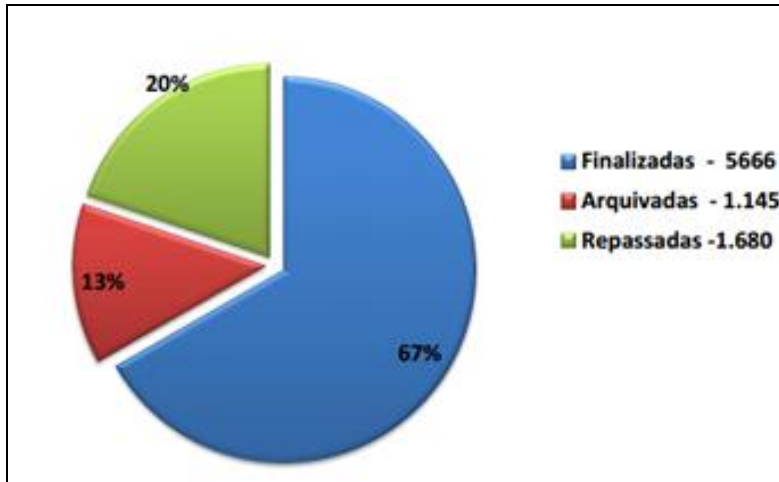


Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados, 2014, p.7.

Das mensagens cadastradas, observa-se que, em 2014, o número de mensagens foi menor que em 2013 na maioria dos meses, exceto novembro e dezembro.

Vejamos, no Gráfico 2, o tratamento dado pela Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados às mensagens cadastradas. Elas foram classificadas, pela própria Ouvidoria em finalizadas, repassadas e arquivadas. As mensagens finalizadas são aquelas que foram cadastradas e respondidas aos cidadãos pela Ouvidoria Parlamentar; as repassadas são aquelas cadastradas e enviadas a outros órgãos integrantes da Gestão do Relacionamento da Câmara dos Deputados, os quais possuem competência legal para dar tratamento à demanda encaminhada e, por isso, respondê-la; por fim, as arquivadas são aquelas que tratam de conteúdos em duplicidade; configuram-se como anônimas; contêm expressões de baixo calão, insultos ou ameaças; são recorrentes de um mesmo cidadão, cuja questão já obteve resposta em demandas anteriores.

Gráfico 2 - Mensagens cadastradas pela Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, por tipo de tratamento (02/2013 a 12/2014) (N).

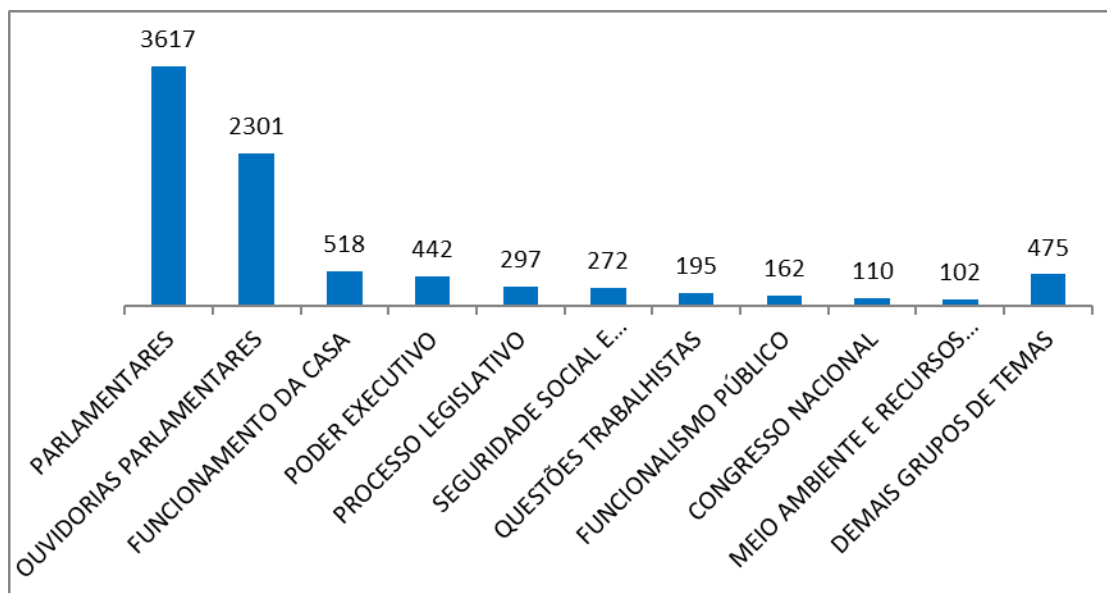


Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados, 2014, p. 9.

O tratamento dado as mensagens pela Ouvidoria Parlamentar indica que 5.666, que corresponde a 67% do total de mensagens recebidas, foram finalizadas. E apenas 1.145 mensagens foram arquivadas, o que corresponde a 13%. Do total de mensagens recebidas, apenas 20% (1.680) foram repassadas a outros órgãos.

Das mensagens finalizadas pela Ouvidoria Parlamentar via SISOUVIDOR, foram relacionados os grupos de temas mais abordados pelos cidadãos no período de fevereiro 2013 a dezembro/2014.

Gráfico 3 - Mensagens recebidas Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, classificadas por grupo de temas (02/2013 a 12/2014) (N).



Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados, 2014. Elaboração Própria

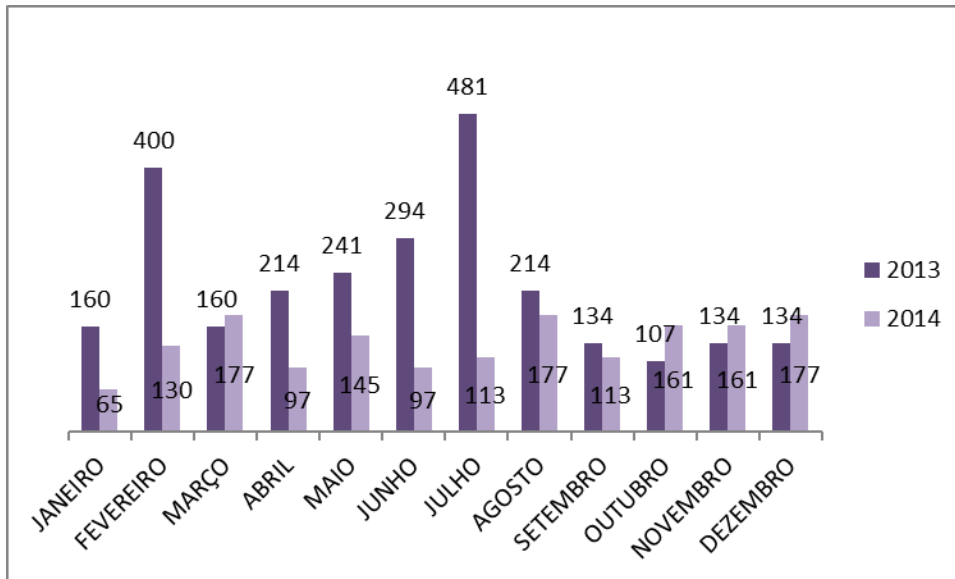
No Gráfico 3, o grupo de temas parlamentares foi o mais abordado entre as mensagens finalizadas na Ouvidoria Parlamentar no período em tela. Nesse grupo, estão as mensagens endereçadas aos parlamentares em exercício, com os quais os cidadãos procuraram estabelecer contato direto. As Ouvidorias Parlamentares estão em segundo lugar com 2.301 mensagens cadastradas.

Quanto ao perfil dos cidadãos que participaram no período, verifica-se que a maioria é do sexo masculino (68% do total) e com escolaridade de nível superior, seguidos por aqueles que possuem escolaridade e ensino médio (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2014).

A participação social na Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal é bem menor que a verificada na Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados. O número de registros foi de 2.673, em 2013, e 1.613 em 2014. Nesses mesmos anos, a Ouvidoria Parlamentar da Câmara cadastrou 5.194 e 3.297 mensagens, como visto anteriormente.

No Gráfico 4, são apresentados o número mensal de mensagens nos dois anos.

Gráfico 4 - Mensagens registradas pela Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal (01/2013 a 12/2014) (N).

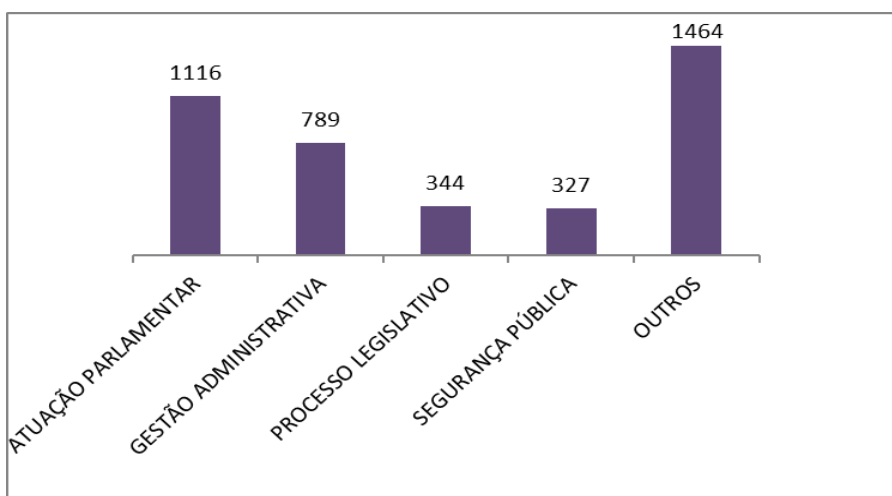


Fonte: BRASIL. Senado Federal, 2014. Elaboração Própria

Das mensagens registradas pela Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal, percebe-se que, em 2013, o número de mensagens foi maior que em 2014, exceto nos meses de março, outubro, novembro e dezembro.

Quanto aos temas, apresentados no Gráfico 5, verifica-se também o predomínio da questão parlamentar, como foi verificado na Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Gráfico 5 - Mensagens recebidas pela Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal, classificadas por grupo de temas (01/2013 a 12/2014) (N).



Fonte: BRASIL. Senado Federal, 2014. Elaboração Própria

O gráfico possibilita a visualização das 4.286 mensagens recebidas em 2013 e 2014, classificadas quanto ao tema. A Atuação Parlamentar contou com 1.116 registros, este tema engloba assuntos relacionados ao exercício direto da atuação dos senadores: discursos, votações em plenário, celeridade na apreciação de matérias. O tema Gestão Administrativa, inclui manifestações referentes a solicitação de publicações em geral, gestão do portal do Senado, e assuntos relacionados a infraestrutura da Casa, consta 789 manifestações no total. Já o tema Processo Legislativo é referente a sugestões legislativas e foram registradas 344 mensagens. Por último, destacamos o tema Segurança Pública, que reúne as demandas relacionadas à reforma do Código Penal e maioria penal, que registrou 327 demandas. Na classificação de mensagens por tema não foram consideradas as 246 manifestações identificadas como “Fora da Competência” do ano de 2014.

No perfil dos cidadãos quanto ao gênero, 66,35% são do sexo masculino, corresponde a 2844 das mensagens. Já o sexo feminino corresponde a 33,41% dos participantes, um total de 1432 solicitantes. Apenas 10 pessoas não informaram o gênero.

Quanto a escolaridade, os dados levantados entre janeiro a dezembro de 2013 mostra que o perfil dos participantes também é semelhante ao verificado na Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados: consta um maior número de participantes com ensino superior, 41%, seguido do ensino médio, 29,18%, e, em terceiro lugar, os participantes com pós-graduação, 23,80%. De janeiro a dezembro de 2014, manteve-se esse mesmo perfil: ensino superior com 39,18%, ensino médio com 32,80 e pós graduação, com 20,09%.

3.2.2 Ouvidorias vinculadas ao Poder Executivo federal

Os órgãos vinculados, direta e indiretamente, ao Poder Executivo Federal disponibilizam diferentes programas para registro de manifestações do cidadão e acesso à informação. Entre os canais de atendimento encontram-se as ouvidorias, e, de forma complementar, o SIC- Serviço de Informação ao Cidadão.

Há ainda o e-OUV (Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal) que é um canal integrado, disponível na rede mundial de computadores, para encaminhamento de denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Os dados disponíveis para pesquisa no sistema e-OUV foram registrados no sistema entre 12/2014 e 10/2016. Neste período, foram registradas 64.485 manifestações para as 104

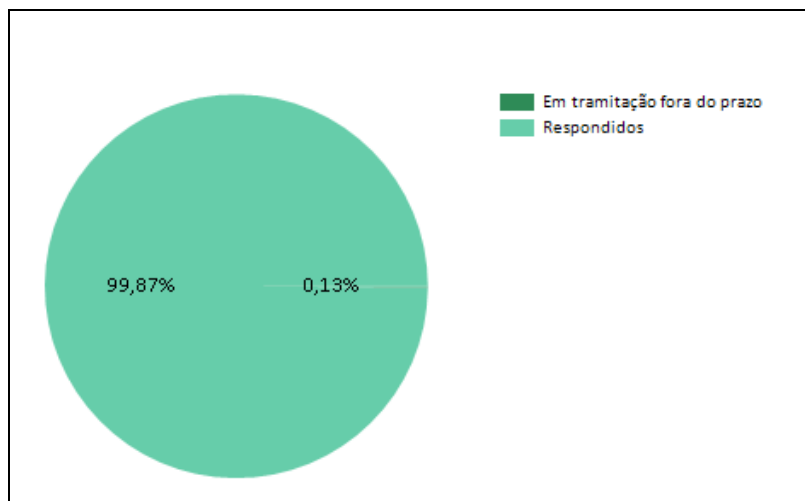
ouvidorias cadastradas no sistema. Destas manifestações, o maior número é de denúncias, com 19,06% do total, os elogios somam 9,93% do total e reclamações, 16,84%.

Em relação ao perfil dos cidadãos, como ocorre nas duas Ouvidorias Parlamentares do nível federal, o gênero que predomina é o masculino, com 50,01% do total dos participantes. O sexo feminino fica com 39,6% e aqueles que não responderam correspondem a 10% do total.

Para o acesso a informações relativas aos órgãos e outros aspectos pertinentes ao Poder Executivo Federal, foi criado o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), em resposta às exigências da Lei de Acesso à Informação.

As solicitações recebidas para acesso à informação de todos os órgãos cadastrados no e-SIC somam, de acordo com o Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes, no período de 01/2013 a 12/2014, 176.828, com média mensal de 7.367,83. O tratamento dado a essas mensagens é apresentado no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Mensagens cadastradas pelo e-SIC, por tipo de tratamento: janeiro/2013 a dezembro/2014.

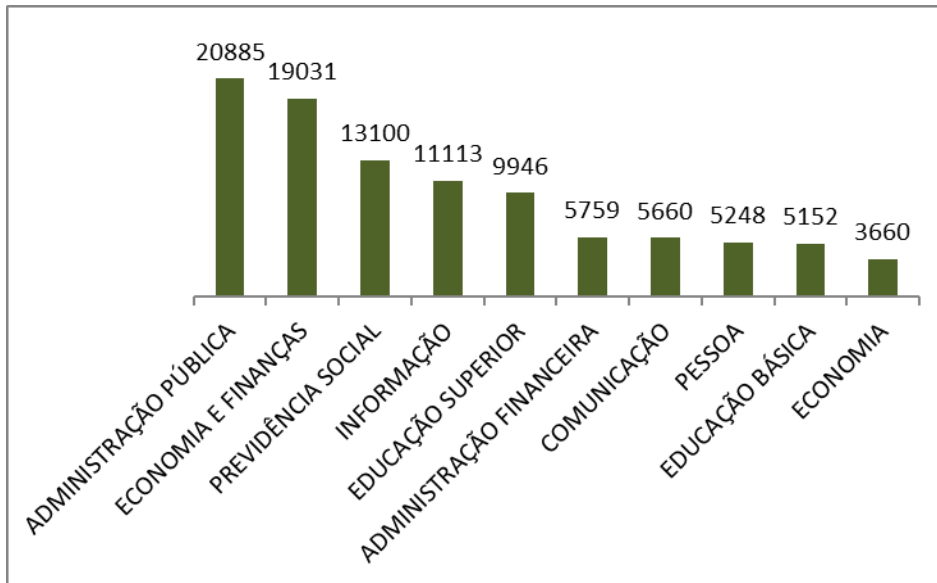


Fonte: BRASIL. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, 2016.

Observa-se que 99,87% são mensagens recebidas e respondidas, isso corresponde a 176.603 mensagens. Apenas 0,13% das solicitações de informações encontram-se em tramitação fora do prazo, correspondendo a 225 mensagens.

No Gráfico 7, são apresentadas as mensagens recebidas por tema.

Gráfico 7- Mensagens recebidas pela Ouvidoria do Poder Executivo Federal, classificadas por grupo de temas (02/2013 a 12/2014) (N).



Fonte: BRASIL. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, 2016. Elaboração própria

Constata-se que das 176.828 mensagens recebidas pelo e-SIC, em 2013 e 2014, o maior interesse por informação está relacionado com a administração pública, com 20.885 mensagens. Os assuntos tratados nesse tema abrangem o governo e política. A educação, tanto superior como básica, se destacam com 8,53% do total de mensagens, isso corresponde a 15.098 solicitações, o que se explica pelo grande número de instituições de ensino presentes no âmbito do Poder Executivo Federal. A previdência social tem um total de 13.100 mensagens, corresponde a 7,41% do total de mensagens. O menor interesse entre esses temas se encontra na área da economia, com 2,07% do total de mensagens.

Quanto ao perfil dos cidadãos, verifica-se o mesmo padrão encontrado nas Ouvidorias Parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: cerca de 55,17% dos solicitantes são do sexo masculino; 39,61% dos participantes do sexo feminino. Apenas 5,22% não informaram o gênero. Quanto à escolaridade, predominam também os cidadãos com ensino superior, seguidos daqueles com ensino médio completo e pós-graduação.

3.3 Considerações Finais

A ouvidoria como resultado de uma nova concepção de gestão pública surge como um instrumento que complementa os princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Apresentamos, neste capítulo, a normatização dessas instâncias a participação e controle dos cidadãos, que tem como seus pilares principais a Constituição Federal de 1988, especialmente após a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e a Lei nº 12.257, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Esses pilares estabelecem o dever das ouvidorias de garantir meios de comunicação para que o direito dos cidadãos de serem ouvidos e de participarem da Administração Pública se efetive, resultando em uma atuação aberta e transparente.

Observou ainda que essas instâncias são criações muito recentes: as ouvidorias parlamentares e as vinculadas ao Poder Executivo foram criadas entre 2001 a 2005, o que mostra o impulso importante dado pela Emenda Constitucional nº 19. Sua ampliação, o adensamento de sua normatização e a sua difusão nos órgãos vinculados direta ou indiretamente ao Poder Executivo, por outro lado, parecem ter sido resultantes das exigências da Lei de Acesso à Informação, de 2011.

Verificou-se que, no período analisado, 2013-2014, o maior número de acessos ocorreu nas ouvidorias vinculadas ao Poder Executivo federal, devido ao seu grande número. A Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados registrou 8.491 mensagens e a Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal 4.286, uma diferença em torno de 100% a favor da Câmara dos Deputados.

Quanto ao perfil do cidadão participante, verificou-se o mesmo padrão, tanto nas ouvidorias parlamentares quanto nas vinculadas ao Poder Executivo federal: a maioria são homens, com escolaridade de ensino superior.

Os temas mais abordados na Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados e Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal referem-se à atuação dos parlamentares. Nas ouvidorias vinculadas ao Poder Executivo federal, os temas relacionam-se com a administração pública, em especial na área da educação.

Por fim, verificou-se ainda um funcionamento relativamente eficiente: na Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, 67% das manifestações tiveram tratamento finalizado; nas ouvidorias vinculadas ao Poder Executivo federal, 99,87% das manifestações foram respondidas. A Ouvidoria Parlamentar do Senado Federal não disponibiliza o tratamento das

mensagens, o que contraria o Ato da Mesa nº 1 do Senado que estabelece, no § 3º, que ela disponibilizará, periodicamente, relatório de suas atividades no Portal do Senado.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise das ouvidorias públicas como instrumento de controle e participação social. Visando atingir o objetivo de investigar se as ouvidorias públicas cumprem seu papel como instrumento de controle social sobre gestão pública o primeiro passo foi trabalhar a democracia e participação social, apresentando suas características e conceitos. Buscou explorar participação social nos modelos de democracia representativa, participativa e deliberativa analisando como o cidadão se envolve na administração pública de cada modelo. Foi apresentado também os modelos de gestão pública burocrático, gerencial e governança pública e seu desenvolvimento desde sua criação até sua configuração atual, tendo a participação em ênfase neste estudo. O trabalho buscou também apresentar instancias e instrumentos de participação social na gestão pública.

O segundo passo do trabalho foi contextualizar a participação e controle social no âmbito legislativo. Neste capítulo foi apresentando os instrumentos de controle e participação social nas democracias contemporâneas, apontando a importância do controle sobre uma ordem democrática. Os controles institucionais internos e externos sobre o legislativo, são relatados, principalmente na "Constituição Federal, conforme afirma Sousa (2011) que prevê o controle externo do Poder Executivo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas e o controle interno que cada poder exercerá sobre seus próprios atos. Além destes, os mecanismos de participação e controle social nos processos legislativos apresentando os aspectos teóricos e políticos relativos ao controle e *accountability* no âmbito do Poder Legislativo e analisando os mecanismos implementados, principalmente a ouvidoria parlamentar.

A última parte do trabalho tratou da normatização e configuração das Ouvidorias Parlamentares da Câmara dos Deputados, Ouvidorias Parlamentares do Senado Federal e as Ouvidorias vinculadas ao Poder Executivo federal e analisou a participação social que ocorre por meio delas, destacando o perfil dos cidadãos que participam e o tratamento dado às suas manifestações. Nesta análise foi apresentado o quadro com a quantidade de ouvidorias públicas no Poder Executivo federal, buscando expor segmentos que possuem esse instrumento e a quantidade de ouvidorias disponíveis para acesso ao cidadão.

Dessa forma, o processo de descentralização da gestão pública no âmbito federal, estadual e municipal, a partir da constituição de 1988 junto à reforma administrativa trouxe a

proximidade entre o desenvolvimento de políticas públicas diante de ações sociais. Esta aproximação torna-se um aspecto de incentivo sobre o interesse dos cidadãos em acompanhar as atividades públicas, já que estes são usuários de bens e serviços públicos.

Nesse sentido as inovações da gestão pública, a modernização e democratização do Estado brasileiro contribuiu para consideráveis avanços na participação social como processo de expressiva relevância ao exercício da cidadania, acarretando mudanças normativas nos setores públicos e a adesão da tecnologia digital, visando maior transparência.

De acordo com a pesquisa realizada concluiu que o perfil dos cidadãos que se manifestam nas ouvidorias do Poder Legislativo e do Poder Executivo são, em sua maioria, homens, com escolaridade de ensino superior. A partir desta análise, "pode-se indicar" uma participação elitista, porém são necessários estudos mais aprofundados sobre o perfil dos cidadãos que participam por meio dessas instâncias, assim como sobre o conteúdo das manifestações, o tratamento dado a elas, o eventual impacto que elas possam ter sobre a gestão pública (no Legislativo e no Executivo) para verificar a validade dessa afirmação.

Portanto, por meio do processo de análise descritiva da configuração das ouvidorias, com base na normatização, e do perfil da participação social que ocorre por meio das ouvidorias dos Poderes Executivo e Legislativo, conclui-se, a partir do referencial teórico da democracia participativa e dos modelos de gestão pública, que a ouvidoria é um instrumento que oferece meios acessíveis aos cidadãos para obtenção de informações, potencializando o controle social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Debora Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Onde está a sociedade na “sociedade civil organizada”? Articulação deliberativa e *accountability* nas instituições participativas. **IPOL/UnB**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403738806_ARQUIVO_ALMEIDA,Debora;CUNHA,Eleonora-Ondeestaasociedadenasociedadecivilorganizada.pdf>. Acesso em: 06 out. 2016.
- ALVES, Ana Cláudia Raimundo. **A ouvidoria como instrumento de controle social da administração pública**: a experiência da Prefeitura Municipal de Lavras. 2013. 155 f. Dissertação. (Pós-Graduação em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1310/1/DISSERTAÇÃO_A%20Ouvidoria%20como%20instrumento%20de%20controle%20social%20da%20Administração%20Pública%20%20a%20experiência%20da%20Prefeitura%20Municipal%20de%20Lavras%20-%20MG.pdf>. Acesso em: 21 out. 2016.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168. p. 7-18, 2005.
- ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n. 40, p. 33-54, 2010.
- ANDRADE, Aparecida de Moura. **A participação da sociedade civil no processo legislativo**: a contribuição da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2181>>. Acesso em: 16 out. 2016.
- ARANTES, Rogério *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002. p. 53.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “*Accountability*” e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/85-5.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.
- BEHN, Robert. O novo paradigma da Gestão Pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, 1998.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Atividades desenvolvidas**: Ouvidoria Parlamentar – biênio 2013/2014. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/ouvidoria/prestacao-de-contas-bienio-2013-2014-ouvidoria-parlamentar>>. Acesso em: 06 out. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 45**, 16 de julho de 2012. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-cd-mesa.html>>. Acesso em: 06 out. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 58**, 08 de janeiro de 2013. Estabelece diretrizes para a Gestão do Relacionamento da Câmara dos Deputados com a sociedade, de forma não presencial, e dá outras providências. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-58-8-janeiro-2013-775040-norma-cd-mesa.html>>. Acesso em: 06 out. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 19**, 15 de março de 2001. Cria a Ouvidoria Parlamentar e dá outras providências. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2001/resolucaodacamaradosdeputados-19-14-marco-2001-321167-norma-pl.html>>. Acesso em: 06 out. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de outubro de 1988. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 out. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.228**, 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm>. Acesso em: 06 out. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.527**, 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. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 06 out. 2016.

BRASIL. Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados. **Ouvidoria Parlamentar: o que é? Para que serve?** Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/ouvidoria/documentos/ouvidoria-parlamentar-o-que-e-para-que-serve-1/view>>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Gerencial da Ouvidoria do Senado: biênio 2013/2014**. 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/relatorio-gerencial-bienio-2013-2014>>. Acesso em: 06 out. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Pinter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Democracia e controle público. In: ALMEIDA, Débora Rezende (Org). **Participação e Controle Social na Saúde**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. pp. 29-47.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse. **Desenho institucional, democracia e participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015. 848 p.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O Parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com a Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7867>>. Acesso em: 21 out. 2016.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de *accountability*. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 119, 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4370>>. Acesso em: 8 nov. 2016.

INÁCIO, Magna; ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Fabiano. Parlamento na atualidade: tendências de mudança e inovação. **Revista do Legislativo**, v. 43, p. 130-157, 2010.

LABRA, Maria Eliana. Existe uma política de participação e controle social no setor de saúde? Contribuições para um debate urgente. **CEBES**, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/existe-uma-política-de-participação-e-controle-social-no-setor-saúde.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

LEMONS, Leany Barreiro de Souza. **Controle Legislativo em democracias presidencialistas**: Brasil e EUA em perspectiva comparada. 2005. 256 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de Filosofia**, Belo Horizonte, v. 51, n.121, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012>. Acesso em: 06 out. 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Aprimoramento de Eventos da ALMG**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. A crise da democracia representativa e a reforma política. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=715>. Acesso em: 06 out. 2016.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. . **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n. 44, 1998.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Modelos teóricos de administração pública. **IESDE - Inteligência Educacional**, Curitiba. Disponível em: <https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/140775/mod_resource/content/1/Modelos%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 06 out. 2016.

PENTEADO, Claudio Camargo; PENTEADO, Ivan. Mídia de políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 87, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000100129>. Acesso em: 16 out. 2016.

PEREIRA, Enilson Araújo. **As ouvidorias universitárias no Brasil**: um instrumento eficaz de *accountability* na gestão educacional democrática? S/D Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/EnilsonAraujoPereira_GT2_integral.pdf>. Acesso em 19 out. 2016.

PIERINI, Alexandre José. Democracia dos antigos x democracia dos modernos: uma revisão de literatura. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 125-134, 2008.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luiz, v. 1, n. 11, 2009. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114>. Acesso em: 06 out. 2016.

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha; ANTERO, Samuel A. **Ouvidorias do Poder Executivo Federal**. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto3_ouvidorias_executivo.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

SILVA, Fabio de Sá e; LOPEZ; Felix Garcia; PIRES; Roberto Rocha C. **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: IPEA, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9).

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. p. 373-407. Cap. 8.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 1, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100004>. Acesso em: 16 out. 2016.

SOUSA, Sandra Silva de. **Controle social na Câmara dos Deputados**: uma análise dos mecanismos que o viabilizam. 2011. 71 f. Trabalho de conclusão de curso (Programa de Pós Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados) - Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.

VALE, Murilo Melo. Os conselhos gestores de políticas públicas e a democracia deliberativa: limites e desafios para a consolidação deste instituto deliberativo. **Revista do TCE**, Belo Horizonte, p. 43-54, 2013. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1767.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2016.