

OUVIDORIA PARLAMENTAR: PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO MUNICIPAL

Leonardo Fregonesi de Moraes¹

Graduado em Direito - Toledo Prudente Centro Universitário
Especialista em Direito do Estado - UEL
Especialista em Gestão Pública - UEL
Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Cafeara - PR

RESUMO

Tendo como norte a premissa de que o poder legítimo é aquele poder consentido, não arbitrário, o artigo busca analisar o papel das Ouvidorias Parlamentares no tocante ao seu potencial para, de certa forma, legitimar as ações do Poder Legislativo local. O artigo pretende abordar a Ouvidoria Parlamentar como instrumento básico de cidadania que pode impulsionar e alargar a participação popular ativa e também conferir maior consentimento à atuação do Poder Legislativo local – tanto na sua função típica (legislativa) como nas funções atípicas (administrativa e jurisdicional). Foram apresentadas teorias da democracia e foram realçados conceitos de poder, controle social e legitimidade. Por fim, foram tecidas considerações sobre o papel do Poder local, tais como possibilidades, desafios e resistências.

PALAVRAS-CHAVE

Democracia. Controle Social. Ouvidoria Parlamentar.

ABSTRACT

With the north the premise that legitimate power is that power consented, not arbitrary, the article seeks to analyze the role of the Parliamentary Ombudsman in relation to its potential to, in a way, legitimize the actions of the local legislature. This time, the article aims to address the Parliamentary Ombudsman as a basic instrument of citizenship that can boost and expand the popular active participation and also give larger consent to the local legislature acting - both in its typical function (legislative) and in non-standard jobs (administrative and court). They were presented theories of democracy and highlighted concepts of power, social control and legitimacy. Finally, considerations were made about the role of the local authority, such as opportunities, challenges and resistances.

KEYWORDS

Democracy. Social Control. Parliamentary Ombudsman.

¹ Contato: leonardofregonesi@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Grassa, atualmente, grande desconfiança popular em relação aos tradicionais meios de gestão e de controle da Administração Pública, quer no aspecto da elaboração e execução de políticas públicas, quer no aspecto da fiscalização, cujo efeito é a gradativa perda da legitimidade do poder público.

O método de representação indireta não vem atendendo com plenitude os anseios sociais democráticos, de modo que o controle da Administração Pública não pode prescindir da participação ativa e eficaz da sociedade civil, de maneira que compete ao Poder Público proporcionar meios de participação efetiva da população na elaboração, na condução e na fiscalização da atividade estatal.

E não há como olvidar que o Poder Legislativo municipal tem destacada parcela de responsabilidade sobre esta perda de legitimidade do poder estatal, pois, apesar da previsão constitucional de se tratar do Poder incumbido da fiscalização do município, não o faz de forma satisfatória, especialmente em se tratando de municípios de pequeno porte nos quais não raras vezes o Poder Legislativo resta ofuscado pelo Poder Executivo.

Daí porque, hodiernamente muito se fala acerca da existência de uma crise de representatividade que assola o país, sendo que Dias (2010) aponta como reflexos desta crise o descrédito em relação aos políticos, a baixa participação no processo eleitoral, o desinteresse pela disputa eleitoral, dentre outros.

A dúvida que exsurge neste contexto é a seguinte: o Brasil vive, no momento, uma crise de representatividade (crise de democracia) ou uma crise de cidadania?

A dúvida faz sentido, afinal, no Brasil, embora a população tenha à sua disposição inúmeros mecanismos de participação popular, grande parte da sociedade civil é alheia à efetiva participação na gestão e no controle da gestão pública. Esta constatação levou Avritzer (2008) a afirmar que “o Brasil se transformou ao longo do século XX em um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda em um dos países com maior número de práticas participativas”.

Nessa toada, a ouvidoria parlamentar se mostra como mecanismo com significativo poder informativo e acessível a todo e qualquer cidadão, mesmo, e, principalmente, para aquele cidadão desvinculado de agremiações organizadas. Além disto, a ouvidoria também se mostra como importante instrumento de educação cívica, pois, por meio dela, o cidadão constata que sua participação, ainda que individual, pode ser construtiva; é o primeiro passo para a construção de uma cidadania ativa.

O tema é delicado e envolve questões que pululam cotidianamente na sociedade, tais como participação popular, política (*politics*), políticas públicas

(*policy*) e controle social, de forma que o presente artigo não possui a finalidade de esgotar o assunto e tampouco de apresentar qual a melhor opção política a ser adotada pelos gestores públicos municipais em termos de promoção e ampliação dos mecanismos de participação. Busca-se, por ora, descortinar os benefícios que a implementação de uma Ouvidoria Parlamentar pode trazer em termos de legitimação da ação legislativa local e, principalmente, em termos de construção de uma cultura participativa.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O MUNICÍPIO E O PODER LEGISLATIVO LOCAL

A Constituição Federal de 1988 adotou o modelo clássico de separação de poderes preconizado por Montesquieu. É o que se extrai do artigo 2º, que apresenta os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como independentes e harmônicos entre si. Todavia, o poder é uno e indivisível e, com espeque nesta observação, enquanto a doutrina clássica refere-se à divisão de “poderes”, tal como adotado pela Constituição Federal de 1988, o constitucionalismo atual prefere referir-se à divisão de “funções”, mantendo-se, assim, incólume a indivisibilidade do “poder”. A intenção primordial dessa divisão de “funções” é servir de mecanismo de controles recíprocos, ou seja, evitar que um Poder se sobreponha sobre o outro, cujo sistema foi denominado pela doutrina de sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) (MORAES, 2008).

Assim, a cada um dos Poderes constitucionalmente instituídos são dadas funções típicas e atípicas a fim de que exerçam suas funções com independência. As funções típicas são aquelas que cada Poder exerce com preponderância sobre as demais funções, ao passo que as funções atípicas são aquelas que um Poder exerce, embora sejam de competência preponderante de outro Poder.

No que se refere ao Poder Legislativo, objeto de atenção especial no presente artigo, ele tem como funções típicas a de legislar e de fiscalizar, ambas com o mesmo grau de importância. No exercício de suas funções atípicas, por outro lado, ele exerce funções administrativas quando dispõe, por exemplo, sobre o funcionamento dos serviços administrativos internos e funções jurisdicionais, por exemplo, quando do processo de julgamento do chefe do Poder Executivo (MORAES, 2008).

Não obstante esse caráter representativo do Poder Legislativo, também é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 compatibilizou a democracia representativa e participativa. É o que se extrai do parágrafo único do art. 1º, que estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Bonavides (2010) assevera que a democracia deve ser entendida como a genial definição lincolnviana, de que ela é o governo do povo, para o povo, pelo

povo. Para o autor, a democracia é de tamanha importância que ela a trata como um princípio e como um direito fundamental e a insere na quarta geração de direitos fundamentais. A concepção de representação é inerente às democracias modernas; enquanto a escravatura da Grécia antiga permitia ao homem livre ocupar-se apenas dos negócios públicos, a celeridade da vida cotidiana tolhe da sociedade moderna o tempo necessário para participar ativamente dos negócios públicos. Além disso, razões de ordem prática fizeram do sistema representativo condição essencial para o funcionamento do Estado moderno. O Estado-cidade da Grécia antiga, de dimensão territorial diminuta, é o Estado-nação de hoje, de vasta base territorial. Assim, é até mesmo perturbadora a ideia de unir em praça pública todo o eleitorado para que se possam discutir negócios públicos (leis, administração, decisões, dentre outros), assim como a demanda social da atualidade é altamente mais complexa que o fora outrora.²

Além disso, para bem entender o funcionamento da tomada de decisões do Poder Legislativo brasileiro e a relação entre representantes e representados, é necessário ter em mente que entre nós não foi adotado o mandato imperativo, mas sim o mandato político. Na Idade Média vigia o mandato imperativo, pelo qual os mandatários estavam obrigados a seguir as instruções dadas por seus eleitores (os representantes somente poderiam agir conforme a intenção dos representados, e, acaso assim não o fizessem, ou se a atuação fosse insatisfatória, o mandato poderia ser revogado). Este tipo de mandato foi substituído na modernidade pelo mandato político, pelo qual o representante não está adstrito às vontades do representado, ou seja, o mandatário possui absoluta independência e autonomia para deliberar como bem entender, pois representa, em tese, todo o povo, e não apenas os seus eleitores (DALLARI, 2011).

Pois bem. No Brasil o poder local é exercido pelo Município. Consoante os ensinamentos de Meirelles (2014), o Município surgiu na República Romana que tinha como propósito manter pacificamente as cidades conquistadas pelos exércitos. O autor explica que, à época, a República concedia aos Municípios o direito de elaborar leis locais, as quais emanavam de Conselhos dos Homens constituídos por cidadãos que eram escolhidos periodicamente, papel que, no Brasil, compete à Câmara de Vereadores.

Importante salientar que a autonomia dos Municípios brasileiros flutuou conforme os regimes que vigoraram no país, que ora limitavam, ora alargavam as liberdades municipais. Este cenário foi efetivamente alterado apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, que o elevou a entidade federativa autônoma com poderes de *self-government*, ou seja, autonomia política, autonomia financeira e autonomia administrativa.

2 Há autores, porém, que tecem severas críticas ao modelo representativo de democracia. Rousseau, por exemplo, afirmava que a ideia de representação era incompatível com a democracia, porque se a soberania não pode ser alienada ela também não pode ser representada (ACQUAVIVA, 2000).

Essa descentralização de poder possibilitou que os problemas locais pudessem ser discutidos com mais democracia e com maior eficiência, pois, antes da Constituição de 1988, as Leis Orgânicas dos Municípios eram elaboradas pelos Estados e estes invariavelmente ignoravam aspectos econômicos, demográficos, sociais e culturais de âmbito local.

Com o advento da Constituição de 1988, os Municípios puderam, portanto, elaborar suas próprias Leis Orgânicas, compatíveis com suas realidades, o que, em tese, representou uma possibilidade ímpar de desenvolvimento local, porquanto é no Município que os efeitos concretos da ação pública são sentidos mais vividamente (FERRARI, 2012).

Assim, mais próxima do poder local, e conhecedora, em tese, da realidade local cotidiana, a população tem no atual modelo de autonomia municipal uma ferramenta com grande potencial modificativo da realidade: a possibilidade de efetiva participação e controle da Administração Pública local.

Entretanto, o que se verifica, na prática, especialmente em Municípios de pequeno porte³, que são a larga maioria⁴, é que o sistema de freios e contrapesos não funciona em sua integralidade, haja vista que não é incomum a constatação de que os membros do Poder Legislativo não passam de meros chanceladoras das vontades do Prefeito – este sim, figura emblemática para a população local, situação que ainda é agravada com a questão da limitação orçamentária.

A par disso, o que se verifica, na prática, mormente em Municípios de pequeno porte, é a falta de preparo de gestores públicos municipais das esferas Legislativa e Executiva, a falta de qualificação de servidores públicos e a falta de cultura participativa da sociedade brasileira, circunstâncias que dificultam o abandono da cultura do patrimonialismo. Ao discorrer sobre a cultura do patrimonialismo brasileiro, Bergue (2012) assevera que a compreensão deste fenômeno “contribui não somente para o diagnóstico dos fenômenos reformadores [...], mas para a delimitação das possibilidades de transformação da Administração Pública a partir da assimilação de conceitos e tecnologias gerenciais”. Daí a conclusão de que mecanismos de participação, decorrentes de um modelo de gestão pública gerencial, potencializam o desaparecimento ou ao menos a minimização deste fenômeno.

Sendo certo que governança se trata de uma cooperação e compartilhamento de responsabilidade entre o poder público e a sociedade na implementação de políticas públicas (DIAS, 2010), faz-se necessário que a população compreenda a importância do exercício ativo da cidadania. Desta feita, uma vez devidamente

3 A Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, considera como de “pequeno porte” a cidade com menos de 20 mil habitantes.

4 Consoante apuração do IBGE, dos 5.570 Municípios brasileiros, mais de 70% deles possui população de até 20 mil habitantes <ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a_shtm> Acesso em 15 Jan 2016.

sistemizada, a ouvidoria parlamentar se apresenta como mecanismo que formaliza a opinião do cidadão no seio do Legislativo municipal, minimizando, assim, as insuficiências do modelo de democracia representativa.

2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

Sem discorrer de forma aprofundada sobre a evolução do modelo de gestão pública no Brasil, pode-se afirmar que o país experimentou três modelos distintos, mas que coexistem atualmente em diferentes graus de incidência. O primeiro foi o modelo patrimonialista, decorrente dos governos absolutistas, pelo qual não há diferença entre Estado e governante. O segundo foi o modelo burocrático, que pressupõe uma racionalidade na condução da coisa pública e enfatiza o formalismo. O terceiro é o modelo gerencial, fruto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e vigente na atualidade, caracterizado pela flexibilidade de gestão e pela descentralização (BRASIL, 1995).

E é em razão dessa característica de descentralização do poder decisório, aliada ao princípio constitucional da publicidade inserido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que a participação popular ganhou importância, pois ela insere o cidadão como protagonista da ação pública ao invés de tomá-lo apenas como mero expectador.

Ademais, o caráter político do mandato representativo brasileiro e essa compatibilização constitucional de democracia representativa e participativa trazem reflexos na questão da legitimidade da atuação do Poder Legislativo no exercício de suas funções. Assim, cabe o questionamento se as tomadas de decisões devem ser tidas como legítimas apenas porque foram tomadas por representantes legalmente constituídos, ou se as tomadas de decisões apenas seriam legítimas acaso fossem ao encontro do anseio da sociedade. Mas, neste sentido, como definir quais os anseios da sociedade? A resposta pode ser encontrada no alargamento da participação popular. Ora, a legitimidade está atrelada ao poder assim como este está atrelado à força. Mas uma força consentida e deliberada. Daí porque “a legitimidade se refere à ideia de obrigação política de obediência, pela qual as pessoas aceitam e justificam um poder político” e porque “na atualidade, a simples submissão à legalidade não é suficiente para tornar o poder estatal um poder legítimo” (DIAS, 2010).

A doutrina, em regra, aponta que a participação popular, ora em maior, ora em menor densidade, sempre foi um elemento essencial da democracia e da política, razão pela qual não há como atingi-las. Na atualidade, a democracia deliberativa não se preocupa somente com a estrutura procedimental dos procedimentos democráticos, ela vai além. É imperioso, também, que as decisões adotadas pelos detentores do poder sejam consensuais e justificadas para que, então, sejam tidas como legítimas. É a participação social que fortalece a democracia deliberativa.

Mas, não basta uma participação popular meramente formal, tal como o simples ato de votar, é necessária uma participação pautada em discussão argumentativa (HABERMAS, 1997).

Contudo, no Brasil o mandato dos representantes possui caráter político, e não caráter imperativo, o que dificulta a existência de uma democracia efetivamente deliberativa pautada no modelo habermasiano, haja vista que nem sempre a opinião e a vontade dos parlamentares refletem a opinião e a vontade dos eleitores. Para Habermas (1997), o modelo de política participativa é incompleto porque inexistem enunciados sobre a relação entre as deliberações que são tomadas mediante processos democráticos parlamentares e os processos de formação informal de opinião pública. Assim, para que uma proposição seja considerada válida, ela deve ser precedida tanto de uma construção argumentativa que leve a um consenso como também precedida de um mínimo de exigências formais.

Essa deliberação, no entanto, não deve se restringir ao modelo clássico de representação política, no sentido de que as tomadas de decisões dos representantes representam formalmente as vontades dos representados porque decorreram de prévio processo eleitoral. A legitimidade deve ser material e não formal. Para que detenham (ou que conservem) a legitimidade material, as decisões (e algumas ações) do poder público devem ser deliberadas efetivamente com antecedência (MALUF, 2010).

Além disso, há que se ressaltar que o controle externo da Administração Pública não deve ser exercido apenas pelo Poder Legislativo (com o auxílio do Tribunal de Contas) e pelos demais órgãos imbuídos desta tarefa, como, por exemplo, o Ministério Público. Para que esse controle externo seja exercido com plenitude, é necessário que a sociedade também exerça seu papel de controle social, haja vista que a Constituição Federal de 1988 erigiu a cidadania como princípio fundamental da República e colocou à disposição da sociedade inúmeros mecanismos de participação. Por outro lado, cumpre não olvidar que o Brasil passou por inúmeros cenários políticos que limitavam o direito de participação, quer em âmbito público, político ou privado, tais como o regime militar, de modo que o conceito de cidadania somente passou a ser difundido depois da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesse norte, Dias (2010) pontua que “a cidadania é uma condição que pressupõe uma relação democrática entre o indivíduo e o poder”. Para ele, só é cidadão quem participa efetivamente do exercício do poder e “aquele indivíduo que está submetido ao poder, sem exercê-lo, não é cidadão, é súdito” (DIAS, 2010).

Urge salientar, ainda, que a questão da legitimidade não se refere apenas à atividade normativa executada pelo Poder Legislativo, mas também às atividades internas do órgão. Com efeito, é possível que uma ouvidoria parlamentar sirva para

legitimar até mesmo as decisões administrativas e regimentais. Por meio dela, por exemplo, a população pode formular demandas para sugerir mudanças no regimento interno ou até mesmo para que ele seja observado em sua integralidade. De outra banda, a ouvidoria parlamentar também possibilita o controle dos atos próprios do Poder Legislativo em âmbito municipal. Por meio deste instrumento de participação, sobre o qual se discorrer mais adiante, a população pode denunciar atos de negligência dos Vereadores e dos servidores, por exemplo, a fim de que sejam apuradas eventuais irregularidades e de que a Administração Pública prime pela boa gestão.

2.3 OUVIDORIA PARLAMENTAR E MODELO ECLUSA DE PARTICIPAÇÃO

Discorrendo sobre a teoria de Sartori de que a massiva participação ativa da população no processo político leva ao totalitarismo, e mais especificamente no que tange ao seu questionamento sobre como classificar a inatividade do cidadão médio, Pateman (1992) sublinha que os argumentos de que a apatia política decorre do analfabetismo, da pobreza, da insuficiência de informação ou da falta de prática democrática podem ser refutados pela constatação de que não se aprende a votar simplesmente votando e de que as pessoas só compreendem e se interessam por assunto dos quais têm conhecimento.

Entretanto, a conclusão de Sartori pode ser questionada na medida em que se leva em conta que sua obra intitulada “Teoria Democrática” é datada de 1962 e que àquela época o estágio tecnológico e o acesso à informação eram menores do que o são na atualidade. Atualmente já se reconhece que a tecnologia pode desencadear processos de empoderamento, pois, a partir do momento que uma pessoa tem livre acesso à internet, ela passa a ter amplo acesso à informação. E não há como cogitar tomadas de decisão coerentes em processo de participação sem informação de qualidade (ALVES, 2013).

Com efeito, tendo em vista que a informação se trata de elemento necessário para uma participação popular efetiva, vem à lume, enfim, o mecanismo das ouvidorias públicas.

Histórica e etimologicamente a ideia de ouvidoria decorre do termo sueco *ombudsman*, que consoante os ensinamentos de Braz (1992), traria consigo a ideia de “procurador de alguém”, pois, o termo *ombud* significa “representar alguém” e *man* significa “homem”. Na Suécia, já em 1809, o termo *ombusdamn* era utilizado para descrever os funcionários públicos responsáveis por receber críticas e reclamações da população sobre os órgãos públicos.

No Brasil, o instituto da ouvidoria pública não foi mencionado expressamente na Constituição Federal de 1988. Amaral Filho (1993) explica que essa omissão decorreu de um entendimento da Assembléia Constituinte no sentido de que o *ombudsman*,

se aplicado no Brasil tal como aplicado na Suécia, possuiria competências que seriam privativas do Ministério Público, a exemplo da promoção de ação penal contra funcionários públicos e propositura de ação civil pública para proteção do patrimônio social e de interesses difusos e coletivos. Todavia, não obstante a inexistência de previsão expressa na Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 acrescentou o § 3º ao artigo 37 da Constituição, a fim de disciplinar as formas de participação do usuário na Administração Pública quanto às reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, a avaliação periódica da qualidade dos serviços, o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos do governo e à representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Antes, porém, de discorrer sobre suas funcionalidades, cumpre, primeiro, tecer uma breve descrição sobre o que seria uma ouvidoria pública.

A Controladoria Geral da União (CGU, 2012) define a ouvidoria pública como “uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado”. A finalidade de uma ouvidoria, para a CGU, é atuar no processo de interlocução entre a sociedade e o Poder Público para fazer com que as manifestações da sociedade proporcionem uma melhoria contínua dos serviços públicos prestados.

Dessa feita, uma ouvidoria pública favorece tanto uma gestão democrática, preocupada com as necessidades da sociedade, fomentando o exercício da cidadania, como também estimula a prestação de serviço público de qualidade, pois mantém o serviço público sob vigilância da sociedade.

Além disso, e, o mais importante, implementada no Poder Legislativo, a ouvidoria parlamentar pode ter potencial para funcionar como instrumento de desenvolvimento da consciência popular, a qual, para Campos (1990), “é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa”.

A razão disto é que as ouvidorias se tratam de processo administrativo de participação aberto a qualquer pessoa, ou seja, as ouvidorias recebem demandas e manifestações de pessoas que não precisam, necessariamente, integrar nenhuma organização ou movimento social específico. A dinâmica de funcionamento de uma ouvidoria parlamentar consiste no seguinte procedimento: “recebimento, cadastramento e classificação das mensagens; pesquisa do tema relacionado à mensagem; avaliação jurídica (se necessária) e resposta ao cidadão” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010). Como se vê, para cumprir com suas funções, uma ouvidoria parlamentar deve ser devidamente formalizada, a fim de que as demandas do cidadão sejam convertidas em verdadeiros processos administrativos.

Por meio de ouvidorias parlamentares, portanto, o cidadão pode iniciar a construção de sua cultura participativa. Para Campos (1990) essa mudança de papel passivo para papel ativo do cidadão, além de constituir destacado avanço pessoal,

abre campo para que seja construído um sentimento de comunidade. Uma vez habituado a participar do controle social da gestão pública por meio das ouvidorias, é possível crer que este cidadão estará a cada demanda mais preparado para participar do controle social em outras formas de arranjos participativos, tais como, por exemplo, Conferências, Conselhos de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos.

Trilhando nessa linha de raciocínio e tendo como pano de fundo a ideia de institucionalização da democracia do pensamento habermasiano (teoria da democracia procedimental e deliberativa), vem à lume o modelo “eclusa” de participação (LUBENOW, 2010). A dinâmica do modelo de eclusa de participação social foi bem desenhada no relatório sobre “Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação” promovido pelo IPEA (2012). Aludido relatório afirma que “um sistema de participação pode reconhecer as especificidades dos diferentes mecanismos de participação e os diferentes níveis e densidade/qualidade de participação que cada mecanismo pode proporcionar” (IPEA, 2012).

Assim, o relatório do IPEA (2012), baseado na teoria da democracia procedimental e deliberativa habermasiana, esclarece que:

Dentro de uma perspectiva de realização progressiva dos direitos humanos e de avanços na cidadania a cada solicitação, participação, interação, o cidadão/ã adquire mais consciência, mais noção do que ele precisa saber e fortalece a sua identidade. A cada nova solicitação, com mais informação disponível, a demanda vai se modificando. Podemos pensar sistema de eclusas dentro de um mesmo processo administrativo/comunicativo (por exemplo, uma demanda de informações amparada pela LAI) ou pensar um sistema de eclusas em um Sistema de Participação.

Assim, podemos considerar as ouvidorias como um **primeiro nível** de participação, onde o cidadão (organizado ou não) estabelece uma interação com o Estado a partir de uma demanda por direitos fundamentais. Um **segundo nível** poderiam ser as Conferências, onde se discute em um grande fórum os problemas coletivos e propostas para a sua resolução. Um **terceiro nível**, seria a participação em Conselhos de Políticas Públicas, espaço de co-gestão e consulta sobre a formulação, monitoramento e avaliação das políticas. Espaço esse, que muitas vezes conta com a presença de agentes públicos com poder de decisão como Ministros/as de Estado, Secretários/as e Coordenadores de Programas e áreas (IPEA, 2012).

Tendo como pano de fundo essa perspectiva descortinada pela teoria da eclusa, a Ouvidoria Parlamentar atuaria como mecanismo inicial para estimular a curiosidade e dar início ao afastamento da apatia política do homem médio a que Sartori se referiu. E os resultados pragmáticos não são difíceis de serem visualizados, haja vista que, guardadas as desigualdades, a sociedade caminha a passos largos em direção ao mundo virtual. Tomem-se como exemplos práticos na Administração Pública brasileira a larga implementação do Governo Eletrônico (ou *e-government*) (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2010) e na sociedade civil o amadurecimento da ciberdemocracia ou *e-democracy* (ALVES, 2013).

Aliás, esse entendimento habermasiano sobre teoria de eclusas vai ao encontro do que entende Pateman (1992), para a qual “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo”. Trata-se, portanto, de educação republicana para o exercício da cidadania.

A Ouvidoria Parlamentar, portanto, tem potencial para cumprir papéis fiscalizatório, informativo, educacional e legitimador.

No seu papel informativo/legitimador, a Ouvidoria Parlamentar serve como mecanismo de comunicação democrática com a sociedade. Por meio dela, a sociedade pode sanar dúvidas e receber orientações, tais como agenda de votações, pauta das comissões, informações relativas a gastos do órgão, dentre outras, primando, desta maneira, como o princípio da transparência pública. Assim, conhecedor da dinâmica do processo político, o cidadão vai gradativamente tomando consciência das justificativas das ações públicas e daquilo que ainda é necessário ser implementado ou modificado. Uma vez atendida sua demanda e verificada a existência de resultados concretos, o cidadão passará cada vez mais a confiar nas ações públicas, pois participou ativamente da tomada de decisões.

Em relação ao seu papel fiscalizatório, a Ouvidoria Parlamentar atua como mecanismo de controle social da gestão pública. Ela pode receber denúncias, sugestões e elogios por parte da sociedade e com base nas informações recebidas, por exemplo, ela pode sugerir mudanças aos gestores do órgão para aperfeiçoar o desempenho de determinada atividade, primando, assim, pelo princípio constitucional da eficiência. Vale ressaltar, ainda, que uma demanda individual pode expressar uma demanda coletiva. Desta feita, também no papel fiscalizatório, a Ouvidoria Pública pode servir para receber denúncias da sociedade sobre irregularidades cometidas por servidores e pelos agentes políticos do órgão, como, por exemplo, denúncias sobre uso indevido de veículos oficiais, denúncias sobre exercício negligente ou abusivo do cargo, dentre outros, fortalecendo, assim, o controle social e o *accountability*.

No que tange ao papel educacional, ela tem a capacidade de impulsionar o modelo eclusa de participação, sobre o qual foi discorrido alhures, pois quanto mais a pessoa participa, mais ela se qualifica para participar com novas demandas, atendendo, assim, à essência da democracia deliberativa. Nessa senda, a Ouvidoria Parlamentar possui a funcionalidade de transformar o discurso social informal em discurso social formalizado e institucionalizado, estimulando, com isto, a evolução de uma sociedade retrátil à uma sociedade aberta de intérpretes defendida por Härbele (1997).

Portanto, sendo a Ouvidoria um processo de participação aberto a qualquer indivíduo, é possível afirmar que ela se trata de um desenho participativo “de baixo para cima” que, segundo Avritzer (2008), constitui uma forma aberta de livre

entrada e participação de atores sociais. Não se pode negar, contudo, a existência de circunstâncias que podem colocar em questionamento a lisura ou mesmo dificultar o funcionamento ideal de uma Ouvidoria, tais como indicação política do Ouvidor e falta de sistematização dos procedimentos administrativos.

Tais circunstâncias, no entanto, não são de difícil enfrentamento. Tome-se como exemplo a Ouvidoria Parlamentar do Município de Curitiba, cujo Ouvidor foi selecionado mediante prévio processo seletivo e não por mera indicação política. Acerca dos prazos para resposta, ainda a título de exemplo, já foi mencionado nesta pesquisa que a Ouvidoria deve ser formalizada e institucionalizada, ou seja, deve possuir uma norma que discipline seu funcionamento, de forma que a população possa controlar os atos da própria Ouvidoria.

Nessa vertente, a ouvidoria parlamentar, devidamente sistematizada pelo Poder Legislativo local, além de possibilitar o estímulo ao acesso à informação pela sociedade no sentido de promover uma inclusão política e um sentimento de pertencimento, também pode conferir maior legitimidade à atuação Legislativa, pois o distanciamento entre representantes e representados estaria sendo diminuído (por meio do diálogo, como pretende ensinar Habermas).

3 CONCLUSÃO

O trabalho teve como objetivo a reflexão sobre o mecanismo de participação das Ouvidorias Parlamentares, com a finalidade de verificar, em tese, se este mecanismo tem potencialidade para, mediante técnica de diálogo entre órgão público e sociedade, resgatar a legitimidade do poder exercido pelo Legislativo municipal e também servir de impulsionador de educação participativa.

Foram levantadas reflexões sobre algumas causas que levam o atual modelo de representação indireta, sobretudo nos Municípios, a não responderem com sucesso os anseios da sociedade. A submissão do Poder Legislativo ao Poder Executivo e a cultura do patrimonialismo que impera nos entes municipais vem gerando apatia do eleitorado que não se sente ouvido. Por outro lado, também é verdade que o eleitorado não se sente ouvido em parte porque não está se fazendo ouvir como deveria, haja vista que a Constituição Federal de 1988 concedeu à população importantes mecanismos de participação e de controle social, mas que são subutilizados pela sociedade civil.

Nesse rumo, desde que devidamente formalizadas e estruturadas, as Ouvidorias Parlamentares podem ser utilizadas pelos Legislativos municipais como um canal de comunicação e deliberação entre a sociedade civil e o Poder Legislativo, diminuindo, assim, a distância existente entre ambos.

Além disso, é de esperar que as Ouvidorias Parlamentares exerçam um papel educador e sirvam como um modelo de eclusa de participação social. Significa dizer

que as Ouvidorias configuram um primeiro nível de participação popular e que, à medida em que vai sendo utilizada, vai qualificando os usuários para novas e mais complexas demandas. E quanto mais capacitados para participar/deliberar, maior a possibilidade de que tais atores venham a participar por meio de mecanismos mais complexos, tais como os Conselhos de políticas públicas e as Conferências.

Nesse rumo, pesquisas futuras poderão avaliar se a implementação de Ouvidorias Parlamentares proporcionou (ou mesmo influenciou) o aumento de participação da sociedade no controle social do Poder Legislativo local e se auxiliou na melhor preparação daqueles que passaram a integrar outros mecanismos de participação mais complexos, como as Conferências e os Conselhos de Políticas Públicas.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira. **O Ombudsman e o controle da administração**. São Paulo: EDUSP, Ícone, 1993.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas: SP, v. 14, n. 1, p. 43-64, 1 jun 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

BRASIL. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Direito e poder**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. **Corrupção: combate pelo Ombudsman parlamentar**: ouvidoria do povo. Porto Alegre: Fabris, 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ouvidoria parlamentar: o que é? Para que serve?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria>. Acesso em: 25 mar. 2024.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: RJ, v. 24, n. 2, 12 jun. 1990. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049>. Acesso em: 27 mar. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HÄRBELE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

IPEA. **Relatório participação social na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação**. Brasília: Diálogos Setoriais. União Europeia/Brasil, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte: MG, v. 51, n. 121, p. 227-258, 11 mar. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 mar. 2024.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed. Brasília: CGU, 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 23 de mar. 2024.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; BORINELLI, Benilson. Gestão da cadeia de suprimento do setor público brasileiro: um estudo exploratório das funcionalidades e do nível de maturidade em governo eletrônico. **Revista ADMPG**, Ponta Grossa: PR, v.3. n. 2, 17 nov. 2010. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/admpg/article/view/13949>. Acesso em: 27 mar. 2024.