

# Ouvidoria pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa

DANIELA DE ALMEIDA QUEIROZ<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo abordar o papel das ouvidorias públicas no contexto democrático atual. Para isso, inicia com uma discussão sobre a questão da crise da representatividade e da emergência de sua combinação com alternativas participativas a fim de garantir o sucesso da democracia, com leis, políticas públicas e decisões políticas mais alinhadas às necessidades dos cidadãos. Faz um resumo dos instrumentos participativos existentes no Brasil, dando especial destaque às ouvidorias públicas e seu papel comunicacional no âmbito das instituições políticas, principalmente no que tange ao Poder Legislativo. Conclui, então, com uma análise da ouvidoria como ferramenta participativa capaz não apenas de complementar, mas de fortalecer a democracia representativa, elencando suas vantagens tanto do ponto de vista do cidadão, quanto da perspectiva das instituições e figuras políticas.

**Palavras-chave:** Democracia representativa. Participação. Ouvidorias públicas.

## 1 Introdução

O presente artigo tem como objetivo abordar o papel das ouvidorias públicas no contexto democrático atual, marcado por uma crise no sistema representativo e pela pressão popular por instrumentos participativos que garantam a inserção do cidadão no cenário político.

O texto inicia uma discussão acerca da crise da democracia representativa e da emergência de sua combinação com alternativas da democracia direta a fim de garantir que os preceitos da democracia (“governo do povo” / soberania popular) sejam sustentados.

Discute, então, de maneira breve, os instrumentos participativos existentes no Brasil, pontuando a evolução obtida a partir da Constituição Federal de 1988, porém dando atenção especial à figura das ouvidorias públicas que parecem ocupar uma

---

1 Mestranda em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) Graduada em Comunicação Social com Habilitação em Relações Públicas pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP). Atua como Consultora Técnica Legislativa – Relações Públicas no Setor de Eventos da Câmara Municipal de São Paulo.



Xofer

posição estratégica nessa problemática e colaborar de forma ímpar na elaboração de leis, formulação e acompanhamento de políticas públicas, e na tomada de decisões orientadas às necessidades dos cidadãos, figurando como importante canal de comunicação e aproximação entre governo e sociedade.

Finalmente, apresenta um debate sobre as ouvidorias, trazendo uma discussão sobre a aplicação de seu conceito no âmbito do Poder Público (principalmente do Poder Legislativo) e elencando suas vantagens, tanto do ponto de vista do cidadão, quanto da perspectiva das instituições e figuras políticas.

## 2 Crise da democracia – democracia representativa x democracia participativa

A crise da democracia vem sendo estudada por muitos autores nas mais diversas áreas de conhecimento, desde o Direito até as Ciências Sociais. Inúmeros pesquisadores relatam uma percepção negativa em relação aos agentes políticos e às instituições políticas<sup>2</sup> (BAQUERO, 2003, p. 93, MIGUEL, 2010, p. 223), baixa confiabilidade nestas instâncias (MIGUEL, 2010, p. 225-226; MOISÉS, 2010, p. 115), apatia dos cidadãos em relação ao mundo político (BAQUERO, 2003, p. 93; GOMES e MAIA, 2008, p. 348; RICHE, 2010, p.180), com baixo comparecimento às urnas (LOPES, 2004, p. 164) e completa amnésia em relação aos representantes eleitos.

De acordo com Hirst (2002, p. 412-414 apud BAQUERO 2003, p. 85), a crise da democracia formal é resultado de quatro fatores: 1- declínio da participação política como resultado da alienação e insatisfação política; 2- diminuição da capacidade de governança devido à globalização e ao deslocamento da esfera pública para o mercado; 3- declínio do associativismo e da participação não política; 4- evolução para uma democracia organizacional, baseada no controle hierárquico das instituições com passividade dos controlados, diminuindo seu poder de fiscalização.

Para muitos autores, a crise é advinda das deficiências da democracia representativa (BAQUERO, 2003, p. 87) em atender às demandas populares e em figurar como uma opção para fazer a democracia dar certo, garantindo a tão sonhada soberania do povo. Para Moroni (2009, p. 109), a democracia representativa (via partidos políticos e processo eleitoral) não é suficiente para atender à complexidade da sociedade atual, com sua multiplicidade de sujeitos políticos e interesses.

A este respeito, O'Donnell (1994, apud BAQUERO, 2003, p. 88) nomeia as democracias representativas latinoamericanas de “democracias delegativas” nas quais, ao invés de representar o povo, os governantes eleitos fariam “prevalecer sua vontade particular em detrimento da comunidade em um sentido amplo”.

Young (2000, p. 5, apud BAQUERO, 2003, p. 92) justifica que até mesmo os países tidos como mais democráticos do mundo seriam democracias “plebiscitárias” nas quais os candidatos tomam posições vagas sobre os assuntos públicos e os cidadãos

---

2 Parlamento, partidos políticos e sindicatos

têm pouca relação com o processo político, num mecanismo que tem como pontos de contato apenas os momentos eleitorais.

De acordo com Vismona: “quando relacionamos governo e democracia, não estamos falando apenas de um governo que precisa ser democraticamente eleito, mas de um governo que, depois de eleito, tem de agir democraticamente” (VISMONA, 2001, p. 160).

Muitas alternativas surgem para a correção dos problemas apresentados e a mais comum delas é o modelo da “democracia forte” (BARBER, 2004; PATEMAN, 1970 e MACPHERSON, 1977, apud MENDES, 2004, p.76-77), baseado numa democracia participativa direta, na qual o povo faria parte de todos os debates, deliberações e decisões políticas que, de alguma forma, impactassem na vida pública, de maneira a garantir que suas necessidades fossem consideradas e atendidas.

Acontece que, em comunidades cada vez mais extensas e populosas, com uma diversidade grande de problemas e interesses a serem avaliados, o modelo da ágora<sup>3</sup> parece cada vez mais distante e impossível de ser novamente aplicado na realidade atual. Nas palavras de Clève (1990, p. 82), “não há dúvida que, em Estados como os modernos, na há lugar para a prescindibilidade da representação política”.

Em contrapartida, de acordo com Novelli (2006, p. 83), não é viável que o Estado consulte cada indivíduo para tomar uma decisão, mas, em alguns casos, a manifestação da sociedade é muito importante.

O que surge, então, é a alternativa de uma combinação entre modelos de democracia representativa e democracia participativa (CLÈVE, 1990, p. 83) com o objetivo de abrir espaço para a participação dos cidadãos, maiores interessados nos resultados das ações políticas, sem afetar sobremaneira a governabilidade. A Constituição Federal, inclusive, prevê a participação popular na administração pública, disciplinando o acesso à informação, o registro de reclamações e a proteção contra o exercício abusivo de cargo público (art. 37, § 3º), como resultado da Emenda Constitucional 19/1998. Em realidade, a Constituição de 1988 foi considerada a “Constituição Cidadã” e introduziu em diversos trechos o conceito da participação e a possibilidade de sua combinação com o sistema representativo.

De acordo com Baquero (2003, p. 83), desde o início do processo de redemocratização do Brasil, têm surgido esforços no sentido de aumentar a participação na decisão política e na fiscalização dos gestores públicos. Para este autor, investir em momentos participativos não significa diminuir ou enfraquecer as instituições típicas do sistema representativo de democracia (BAQUERO, 2003, p. 103), mas sim complementá-las (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2006, p. 18).

---

3 “Ágora era a praça principal na constituição da pólis, a cidade grega da Antiguidade clássica. Normalmente era um espaço livre de edificações, onde as pessoas costumavam ir, configuradas pela presença de mercados e feiras livres em seus limites, assim como por edifícios de caráter público. Enquanto elemento de constituição do espaço urbano, a ágora manifesta-se como a expressão máxima da esfera pública na urbanística grega, sendo o espaço público por excelência. É nela que o cidadão grego convive com o outro para comprar coisas nas feiras, onde ocorrem as discussões políticas e os tribunais populares: é, portanto, o espaço da cidadania. Por este motivo, a ágora [...] era considerada um símbolo da democracia direta, e, em especial, da democracia ateniense, na qual todos os cidadãos tinham igual voz e direito a voto.” Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Ágora>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

Do ponto de vista de Gomes, a ideologia democrática sustenta que “as questões relativas aos negócios públicos devam ser decididas de forma negociada, numa interação [...] aberta à participação ou à revisão de todos os concernidos” (GOMES e MAIA, 2008, p. 51).

Segundo Mendes (2004, p. 80), a ideia é criar novos espaços de discussão e deliberação política que minorem os problemas de legitimidade do sistema representativo (distância entre representantes e representados, falta de transparência, publicidade e *accountability*).

A visão destes autores reforça a emergência de uma combinação entre a democracia representativa e formas de participação que possibilitem a interação entre representantes e representados e a consideração das demandas destes últimos na tomada de decisões.

### 3 O papel dos instrumentos participativos

A tendência dos governos na atualidade é investir na transparência (FILGUEIRAS, 2011, p. 66) para dar condições aos cidadãos de se informarem melhor e terem mais subsídios para realizar uma participação mais assertiva nos assuntos públicos. A Lei Federal 12.527/2011, recentemente sancionada, corrobora para esta questão, pois 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, com o objetivo de fomentar a cultura de transparência e desenvolver o controle social.

Ao mesmo tempo, são inaugurados novos instrumentos de participação e deliberação na coisa pública, com o intuito de trazer a sociedade de volta ao mundo político e salvar a democracia do fiasco para o qual vinha se encaminhando.

Há uma urgência por canais de comunicação que excedam os limites do meramente informativo e unilateral e que permitam a existência do diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil. De acordo com Stefano Rolando (2011, p. 34, grifo do autor) “as instituições [...] redescobrem as necessidades de comunicação não mais para representar o poder, *mas também para fazê-lo funcionar*”.

Neste universo de instrumentos participativos, foram criados (e ainda estão sendo) mecanismos que permitem a influência do cidadão em todos os poderes e esferas de governo, atuando na formulação, desenvolvimento e fiscalização dos assuntos públicos (*accountability*). Como exemplo, pode-se citar a participação em conselhos de políticas públicas – de caráter consultivo ou deliberativo<sup>4</sup> – e conferências (MORONI, 2009, p. 110), audiências e consultas públicas, mesas de negociação e diálogo (BRASIL, 2010, p. 14), a intervenção pelo plebiscito e referendo, além da possibilidade de sugerir leis por meio da iniciativa popular (os três últimos garantidos pela Constituição Federal de 1988).

Além destes, é sempre possível que o cidadão procure seu representante eleito, por meio de cartas, telefonemas, correio eletrônico ou pessoalmente, a fim de reivin-

---

4 Ceneviva e Farah, 2007, p. 144.

dicar alguma necessidade de sua região ou de cobrar alguma postura que tenha sido eventualmente prometida em campanha e esteja esquecida durante o mandato.

Na maioria destes mecanismos, a participação está ligada a algum tipo de abertura por parte de atores políticos envolvidos na questão, uma vez que cabe ao Poder Público instituir um conselho ou conferência<sup>5</sup>, abrir consultas públicas, propor audiências públicas (quando elas não são obrigatórias por força de lei), convocar plebiscito e referendo, intermediar as iniciativas populares<sup>6</sup> e abrir seu gabinete para um cidadão que deseja fazer alguma reivindicação.

Resta aos cidadãos estar atentos à abertura destas oportunidades e procurar participar da melhor maneira possível, com o objetivo de ter suas demandas ouvidas e consideradas nas decisões. Como alternativa, há sempre a pressão popular que pode ser realizada por meio de abaixo-assinados, passeatas e outros tipos de manifestação para chamar a atenção dos governantes e, ao mesmo tempo, fazer alguma pressão sobre a agenda dos meios de comunicação de massa<sup>7</sup> para, assim, tornar seus pleitos conhecidos pelo resto da sociedade e obter algum apoio a sua causa.

## 4 As ouvidorias públicas como mecanismo de participação

Nesta conjuntura de luta por maior participação da sociedade civil nos governos surge um novo canal que pode influenciar este contexto: as ouvidorias públicas.

A figura do ouvidor, ou *ombudsman*<sup>8</sup>, teve origem na Suécia, no século XIX, como reação do cidadão diante do poder do Estado (NEVES, 2003, p. 51) e tinha como objetivo preservar o cidadão do esmagamento da máquina estatal (SANTOS, 2010, p. 21).

A primeira ouvidoria pública brasileira<sup>9</sup> foi criada na cidade de Curitiba, capital do Paraná, em 1986, pelo Decreto-Lei 215/86. Foi no Estado do Paraná também que se instituiu a primeira ouvidoria de Estado no Brasil, em 1991 (NEVES, 2003, p. 50).

No âmbito federal, a Lei 8.490/92 criou a Ouvidoria-Geral da República na estrutura do Ministério da Justiça que, em 2002 (por meio do Decreto 4.490), passou a integrar a Corregedoria-Geral da União (criada pela Medida Provisória 2.216/01 e renomeada para Controladoria Geral da União pela Lei 10.683/03). Em 2004, a

---

5 De acordo com Moroni (2009, p. 128), quem determina a representação destes espaços é o governo, além do que, os presidentes dos conselhos são também indicados por ele.

6 “Apesar de serem reconhecidos como projetos de iniciativa popular por terem sua origem em movimentos sociais, as matérias convertidas em lei precisaram ser ‘adotadas’ por parlamentares ou até pelo próprio presidente da República para conseguirem tramitar no Congresso. Isso porque o próprio Legislativo admite não ter meios de conferir o mais de 1 milhão de números de títulos de eleitor e assinaturas que a lei exige de um projeto desse gênero.” (Bonin, 2010).

7 O que Maia denomina de luta por “visibilidade” (Gomes e Maia, 2008, p. 185).

8 Ombudsman: “palavra de origem nórdica, significa representante do cidadão, resulta da junção da palavra *ombud*, que significa ‘representante’, ‘procurador’ com a palavra *man*, ‘homen’.” (Neves, 2003, p. 51)

9 O nome “ouvidor” já havia sido utilizado antes, ainda no período Colonial, quando o Rei de Portugal indicava estes ouvidores para exercer atribuições na Colônia. Eram, portanto, representantes do próprio governo (Neves, 2003, p. 49).

Ouvidoria-Geral da República passou a se chamar Ouvidoria-Geral da União, com o dever de coordenar o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal (de acordo com o Decreto 4.785/03).

O Brasil vem passando por uma onda de criação de ouvidorias públicas em muitos órgãos tanto municipais, como estaduais e federais e nas três esferas de governo, o Executivo, Legislativo e Judiciário. No Estado de São Paulo, por exemplo, com a promulgação da Lei 10.294/1999, pelo então Governador Mário Covas, as ouvidorias passaram a ser obrigatórias em todos os órgãos prestadores de serviços públicos, a fim de atuar na proteção e defesa do usuário (NEVES, 2003, p. 50). De acordo com a lei, o dirigente deve utilizar as informações obtidas e encaminhadas pelo Ouvidor, para definir as decisões que serão tomadas pelo órgão (VISMONA, 2001, p. 166).

O crescimento das ouvidorias foi tão expressivo que, de 2003 a 2009, houve um acréscimo de 277% no número de ouvidorias no serviço público (Editorial da *Organicom*, 2010, p. 6). Modismo ou não, a criação destas ouvidorias pode significar um grande avanço para a participação dos cidadãos, constituindo-se uma nova possibilidade de interlocução com as instituições públicas, funcionando como um canal responsável por fazer girar os fluxos comunicativos dentro da organização e permitindo que as necessidades da sociedade sejam levadas a conhecimento dos decisores.

O conceito de ouvidoria pública é um pouco diverso do utilizado no setor privado, principalmente no caso de sua aplicação ao Poder Legislativo. Para as empresas comuns, a lógica é bastante simples, há um Serviço de Atendimento inicial (os famosos SACs) responsável por responder em primeira instância às dúvidas, reclamações e sugestões dos consumidores a respeito de seus produtos ou serviços. Se algo der errado e o SAC não resolver, o consumidor deve então entrar em contato com a ouvidoria que, em segunda instância (e última, na realidade), cuidará de seu problema (Guia de Ouvidorias Brasil, 2011, p. 25).

A fama das ouvidorias é das melhores, e geralmente está associada à imagem de uma instância que resolve os problemas que não foram resolvidos anteriormente, já que sua primordial função é atuar na “busca de soluções definitivas” (Guia de Ouvidorias Brasil, 2011, p.13).

Já do ponto de vista de uma ouvidoria pública, o cenário é um pouco diferente. A ouvidoria seria como que uma instância de defesa do cidadão<sup>10</sup> junto àquela instituição, tendo como papel estabelecer uma comunicação com a população que vise a atender à sua necessidade, buscando exaustivamente a solução do problema enfrentado e atuando não contra a organização que representa, mas sim com uma postura de melhoria e correção dos processos da instituição, sendo capaz de “recomendar e redirecionar o rumo das decisões” (Guia de Ouvidorias Brasil, 2011, p. 15), com a finalidade de atender ao principal interessado: o cidadão. Para Riche (2010, p. 181), “a proposta de uma ouvidoria pública [...] é justamente a de transformar a cultura da reclamação em uma cultura de cooperação e participação”.

---

10 Associação Brasileira de Ouvidores afirma no item I de seus compromissos assumidos: “ a difusão da instituição da Ouvidoria como instrumento de aprimoramento democrático, defesa dos cidadãos e de efetiva representação dos seus direitos e legítimos interesses”. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=14>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

A respeito da diferenciação entre o cliente e o cidadão, Novelli (2006, p. 80) defende que, ao contrário do cliente, “o cidadão reivindica o direito de participar ativamente da formulação de políticas públicas e na implementação e gestão dos serviços públicos”.

Mesmo tendo sua origem no *ombudsman* sueco, há algumas diferenças no modelo de ouvidoria brasileiro. O *ombudsman* europeu é uma figura externa à administração, indicada ou eleita pelo Parlamento, com independência plena e autonomia de ação, ocupando-se, na maioria dos países da defesa dos interesses e direitos dos cidadãos. Já as ouvidorias brasileiras são órgãos integrantes da administração, com relativa autonomia, que usam a reclamação para o controle interno das organizações e assumem o papel de representar o cidadão como usuário e destinatário do serviço público (OLIVEIRA, 2011), pautando suas atividades em: ética, imparcialidade, confiabilidade, autonomia, transparência, poder de decisão e sigilo (Guia de Ouvidorias Brasil, 2011, p. 20). Além disso, no Brasil, diferentemente dos países europeus, a competência do *ombudsman*/ouvidor não está prevista na Constituição (VISMONA, 2001, p. 166).

No caso do Legislativo, a questão toma outro rumo. Se nas empresas privadas, o SAC funciona como primeira instância nas informações relativas aos produtos e serviços, no caso do Legislativo, de que forma isto se aplicaria? Quais seriam seus produtos ou serviços? A produção de leis? E se o “SAC” não responder à reclamação do cidadão a respeito daquela lei, o cidadão entra em contato com a ouvidoria? Seriam necessárias as duas estruturas?

Por esta dificuldade, é comum que os Legislativos, diferentemente dos Executivos, não tenham este primeiro nível de atendimento, mas sim e apenas o setor de ouvidoria, que teria como papel estabelecer uma comunicação bilateral com o cidadão, fornecendo informações a respeito do funcionamento da instituição, esclarecendo dúvidas quanto ao andamento de projetos e outros trabalhos legislativos, bem como acolhendo críticas, denúncias, reclamações, sugestões e elogios que envolvam a instituição como um todo e a atuação parlamentar.

Note-se que, diferentemente das outras formas de participação citadas ao longo do texto, a ouvidoria apresenta-se como uma maneira na qual a população é ativa no jogo, quer dizer, a partir do momento em que o mecanismo foi criado, não há nenhuma concessão ou *start* necessários por parte da figura política, basta que o cidadão entre em contato e protocole a sua manifestação para que, com o número de protocolo em mãos, tenha chance de acompanhar o andamento e a solução do seu caso. De acordo com Vismona (2001, p. 168), a ouvidoria “é um compromisso que, uma vez assumido pelo governante, não pode sofrer retrocessos”.

A sociedade civil passa a ser ativa no processo comunicativo. Agora o cidadão possui uma via formal de levar sua demanda ao conhecimento dos representantes eleitos, sem depender de fatores como disponibilidade de agenda ou interesse por parte do parlamentar. A demanda será registrada, encaminhada e produzirá um número de protocolo a ser utilizado para seu acompanhamento.

A ouvidoria também se destaca por sua característica de ser um canal de comunicação que proporciona claramente a interação dialógica, isto é, há espaço para o cidadão não apenas obter informações, mas também colocar seu ponto de vista, suas dúvidas e críticas. Em uma realidade cada vez mais ocupada pelas novas mídias, nas quais não há restrição para o poder de emitir ideias, pensamentos e informações

(todos podem ser emissores de conteúdo), é importante que as instituições públicas não apenas abram espaço para esta comunicação, como também dêem ouvidos e forneçam respostas para o que está sendo dito.

## 5 Benefícios decorrentes da criação de uma ouvidoria pública

### 5.1 Para o cidadão

Do ponto de vista do cidadão, ficaram claros os benefícios de se ter uma ouvidoria instituída e ter a possibilidade de, de alguma forma, levar suas necessidades aos governantes, por meio de um canal de comunicação formal.

De acordo com o Guia de Ouvidorias Brasil (2011, p. 23), os principais benefícios para o cidadão são: fortalecimento da cidadania, aumento da satisfação e confiança, poder de influência na decisão, rapidez na solução de problemas, acessibilidade do canal, fortalecimento da transparência e obtenção de respostas claras e objetivas. O cidadão passa a “ser o sujeito e não o objeto de sua história” (RICHE, 2010, p. 181).

### 5.2 Para as instituições

Da perspectiva das instituições democráticas, há também uma série de vantagens. Dentre elas podemos pontuar: o desenvolvimento e criação de políticas públicas de maneira mais participativa e orientada às necessidades da comunidade envolvida, a (re)definição das estratégias de comunicação da organização e a mudança da imagem da instituição de maneira positiva.

Como exemplo da primeira vantagem apontada, podemos citar o caso da Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo que, segundo Vismona (2001, p. 167), recebe trimestralmente relatórios das três ouvidorias mais antigas do Estado (Procon, Junta Comercial e Instituto de Pesos e Medidas) e utiliza as informações fornecidas na definição de políticas que deverão ser adotadas a fim de enfrentar e superar eventuais problemas. O fato de a Secretaria utilizar estes dados para melhoria de seus processos e definição de políticas, se levado ao conhecimento dos cidadãos, pode contribuir para a imagem que as pessoas em geral têm deste órgão.

A partir dos registros fornecidos pelas ouvidorias, é possível identificar carências específicas em setores ou regiões (VAZ, 2002, p. 356), bem como perceber os desejos e insatisfações do cidadão que podem contribuir diretamente na elaboração de políticas públicas (SANTOS, 2010, p. 24), facilitando assim o trabalho inicial de levantamento de informações para definição destas diretrizes. Estas ações permitem que as políticas correspondam aos anseios da população e tenham mais efetividade, uma vez que a comunidade reconhecerá nelas algo legítimo e auxiliará na sua implantação, acompanhamento e fiscalização<sup>11</sup>.

---

11 Segundo Machado (1982, p. 41), a participação pode acontecer em três níveis: na fase preparatória do processo, na decisão ou na implementação/execução do que foi decidido.

Por outro lado, os resultados apresentados pela ouvidoria podem funcionar, também, como norteadores das ações de comunicação da organização, tornando-as mais assertivas e auxiliando-as a atingir seus objetivos. Com base nas demandas dos cidadãos por informações, é possível desenvolver alternativas de comunicação que possam resolver as questões apresentadas, impedindo sua reincidência e contribuindo para maior transparência da instituição.

Ao mesmo tempo, a instituição que possui uma ouvidoria que realmente funciona tem a oportunidade de alterar a imagem que seus públicos possuem em relação a ela, aumentando sua credibilidade, à medida que considera o posicionamento dos cidadãos na melhoria de seus processos, na correção de eventuais distorções ou problemas e na tomada de decisões.

De acordo com Vismona (2000, p. 15), para consolidar a democracia é necessário desenvolver novos instrumentos que modernizem o Estado, estimulem a participação, racionalizem recursos, combatendo a corrupção e gerando maior transparência com relação ao exercício do poder. A ouvidoria no Brasil apresenta-se como uma aliada na conquista destes objetivos.

### 5.3 Para as figuras políticas

E do ponto de vista dos parlamentares? Quais são os benefícios? O Parlamento, segundo informações de *surveys* realizados pelo Latinobarômetro<sup>12</sup>, é uma das instituições de menor credibilidade junto aos entrevistados<sup>13</sup>. De acordo com Miguel (2010, p. 223), os ocupantes dos cargos do poder de Estado são vistos como “autointeressados, oportunistas, inconfiáveis, desprovidos de princípios e corruptos”.

A ouvidoria mostra-se, pois, como uma oportunidade para as figuras políticas. Em primeiro lugar, como uma oportunidade de comunicar-se com o cidadão e esclarecer o que faz o Parlamento e quais são suas reais atribuições. A desinformação a respeito do papel do Parlamento pode ser uma das causas de insatisfação quanto ao seu desempenho<sup>14</sup>, já que os cidadãos têm uma expectativa que não condiz com o real, o possível e, sobretudo, o legal. Desta forma, quando o cidadão que entra em contato apresenta uma demanda relativa ao Executivo, por exemplo, cabe à pessoa que realiza o atendimento esclarecê-lo a respeito da responsabilidade sobre aquela atividade e sobre as reais funções do Legislativo. Sabendo o que os parlamentares realmente devem fazer, de acordo com a lei, fica mais fácil para o cidadão fazer uma cobrança condizente.

Em segundo lugar, a ouvidoria, como o próprio nome sugere, ajuda a “ouvir” as necessidades da sociedade<sup>15</sup> e, dessa forma, aproxima ainda mais o parlamentar

---

12 [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

13 Para aprofundar o assunto, ver pesquisas de: Baquero, 2003; Lagos, 2000; Lopes, 2004; Moisés, 2010; Rennó, 2001; Santos e Rocha, 2011; Schwarzs-Blum, 2006.

14 Segundo Hardin, os cidadãos podem não conhecer o necessário sobre as instituições para ter elementos suficientes e serem capazes de decidir se elas são ou não confiáveis (1999, p. 23).

15 “...ouvir não é a finalidade, mas a premissa da ouvidoria” (IASBECK, 2010, p. 7)

dos cidadãos. Se considerarmos que os governos numa democracia devem trabalhar em prol do atendimento dos interesses do povo, é importante que este tenha uma forma de se fazer ouvir pelos governantes. Saber o que os cidadãos precisam e o que pensam sobre as atitudes que estão sendo tomadas é um importante termômetro para os políticos, uma forma de saber se estão indo pelo caminho certo e se estão atendendo de maneira satisfatória aos anseios de seus eleitores.

Em suma, a ouvidoria é um canal de comunicação que permite à figura política falar a quem está interessado e, ao mesmo tempo, ouvir quem quer ser ouvido e, a partir desta interação, obter benefícios para si, para a instituição e para a sociedade como um todo.

Esse contato direto com a opinião pública permite que seja feito um alinhamento de interesses e que os resultados do trabalho parlamentar correspondam às necessidades da população afetada. Pensando assim, aumenta-se a efetividade das leis e políticas públicas criadas, à medida que é possível corrigir seus rumos antes mesmo que elas se tornem uma realidade.

Fazer uma lei ou uma política pública que vai ao encontro das demandas populares significa muito para a figura política. Significa obter legitimidade junto à população, significa alimentar a confiança dos eleitores, significa prestígio, votos e, conseqüentemente, reeleição, formando um círculo positivo e virtuoso.

É claro que levar em conta todos os atores e interesses envolvidos numa questão é muito mais trabalhoso e acaba levando a um dispêndio maior de tempo na resolução de tal problema (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2006, p. 54), mas certamente a solução que considera os anseios dos envolvidos é muito mais completa e efetiva do que aquela feita a portas fechadas e baseada em conjecturas a respeito das necessidades da população impactada.

Ao mesmo tempo, receber críticas da população pode ajudar o parlamentar a acertar o curso de seu mandato e, desta maneira, procurar atuar de forma a atingir os objetivos propostos, sempre com o foco em fazer jus aos votos que o elegeram e exercer efetivamente a função de representação.

## 5.4 Para a democracia

Esta aproximação entre os parlamentares e a população por meio da ouvidoria traz ainda outros benefícios, como o arrefecimento da tradição clientelista (VAZ, 2002, p. 356), patrimonialista e personalista da nossa política, na qual os cidadãos buscam o “seu” parlamentar para resolver os “seus” problemas, sem pensar na coletividade. Geralmente, os parlamentares correspondem com o intuito de satisfazer as necessidades deste ou daquele líder comunitário a fim de garantir o voto de um curral eleitoral.

Há que se lembrar ainda que o parlamentar eleito deve representar toda a sociedade e não apenas aqueles que o elegeram. Se fosse assim, estariam abandonados aqueles cidadãos que votaram em um candidato que não foi eleito e precisariam esperar mais quatro anos para uma nova oportunidade de votar em um candidato de maioria para ter alguma representação.

Desta forma, a ouvidoria funciona como um instrumento formal que favorece a democracia, uma vez que diminui estes comportamentos nocivos para o regime.

Além disto, um instrumento como a ouvidoria tem o poder de estimular comportamentos políticos nos cidadãos, demonstrando não apenas a importância de participar, mas a efetividade que pode ter a participação e, com isto, fomentar condutas de cidadania na sociedade.

Para Novelli (2006, p. 85), “é preciso fortalecer as relações com os cidadãos e estimular sua participação para aumentar a confiança pública no governo, melhorar a qualidade da democracia e a capacidade cívica da população” e a ouvidoria surge como uma ferramenta importante neste processo.

## 6 Considerações finais

Por fim, e à luz de tudo o que foi dito, pode-se concluir que a ouvidoria pública figura como um importante canal de comunicação e um fundamental instrumento de participação, com grandes impactos positivos para a cidadania e para a consolidação democrática, de forma que não apenas não prejudica o sistema representativo como o fortalece e legitima.

O principal papel da ouvidoria pública é reduzir a distância entre governantes e governados, proporcionando a elaboração de políticas públicas, leis e decisões em geral orientadas às necessidades da sociedade civil.

A figura política que considera as demandas da população que representa mostra que valoriza e respeita o regime democrático em que vive e percebe que, em uma sociedade empoderada e ativa na cidadania, a democracia tende a se tornar cada vez mais forte, numa combinação saudável entre participação e representação.

**Public Ombudsman Agency: a communication channel for representative democracy's strengthening.**

## Abstract

This paper aims to discuss the role of public ombudsman agencies within the current democratic context. For this purpose, the article starts with a discussion on the issue of representation crisis and the emergence of its combination with participatory alternatives to ensure the success of democracy, with law, public policy and political decisions more aligned to the citizens' needs. The paper summarizes the participatory tools in Brazil, giving special attention to the public ombudsman agencies and their communication role within the political institutions, especially in regard to the legislative power. Concluding, it draws an analysis of the public ombudsman agency as a participatory tool able not only to complement, but also to strengthen representative democracy, listing its advantages from the point of view of the citizen, and from the perspective of institutions and political figures.

**Keywords: Representative Democracy. Participation. Public Ombudsman Agencies.**

## Referências Bibliográficas

ÁGORA. In: Wikipédia. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Ágora>>. Acesso em: 18 abr 2012.

BARBER, Benjamin. *Democracia fuerte: política participativa para una nueva época*. Córdoba: Almuzara, 2004.

BAQUERO, Marcello. *Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil*. Curitiba: Revista de Sociologia Política, n. 21, 2003, p. 83-108.

BONIN, Robson. *Ficha Limpa é o quarto projeto de iniciativa popular a se tornar lei*. Portal de notícias G1, Brasília, 20 maio 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.html>>. Acesso em: 19 set. 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: abr. de 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo*. Brasília: Série Pensando o Direito, n. 27, 2010.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. *O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da Administração pública*. In: GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). *Controle social da Administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *O cidadão, a administração pública e a nova Constituição*. Brasília: Revista de informação legislativa, n. 106, abr./jun, 1990. 81-98p.

EDITORES. *Ouvidoria e Comunicação: consolidando a democracia* [Editorial]. São Paulo: Organicom, Ano 7, n. 12, 2010, p. 6-11.

FILGUEIRAS, Fernando. *Além da transparência: accountability e política da publicidade*. São Paulo: Lua Nova, n. 84, 2011, p. 65-94.

GOMES, Wilson & MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia: problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

*Guia de Ouvidorias Brasil 2011 – Consumidor exigente, cidadão consciente*. São Paulo: Padrão Editorial, 2011. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=18>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

HARDIN, Russel. *Do we want trust in government?* In: WARREN, Mark E. *Democracy & Trust*. Londres: Cambridge University Press, 1999.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. *Ouvidoria é comunicação*. São Paulo: Organicom, Ano 7, n. 12, 2010, p. 180-182.

LAGOS, Marta. *A Máscara Sorridente da América Latina*. Campinas: Opinião Pública, vol. VI, n. 1, 2000, p.1-16.

LOPES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento. *Para pensar a Confiança e a Cultura Política na América Latina*. Campinas: Opinião Pública, vol. X, n. 1, Maio, 2004, p. 162-187.

MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982, p. 35-45.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. *Democracia semi-direta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. Tese. FADUSP. São Paulo, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. *A mídia e o declínio da confiança na política*. In: \_\_\_\_\_ & BIROLI, Flávia (orgs) *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

MOISÉS, José Álvaro. *Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: EDUSP, 2010.

MORONI, José Antônio. *O direito à participação no governo Lula*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009, p. 107-141.

NEVES, Márcia. *Consumo Consciente: Um guia para cidadãos e empresas socialmente responsáveis*. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2003.

NOVELLI, Ana Lucia C. Romero. *O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança*. São Paulo: Organicom, Ano 3, n. 4, 2006, p. 75-89.

OLIVEIRA, João Elias de. *Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único*. Associação Brasileira de Ouvidores. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=28>>. Publicado em: 04 out. 2011. Acesso em: 16 abr. 2012.

RENNÓ, Lucio R. *Confiança Interpessoal e Comportamento Político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina*. Campinas: Opinião Pública, vol. VII, n. 1, 2001, p. 33-59.

RICHE, Cristina Ayoub. **Ouidoria, caminho para a civilidade e diálogo.** São Paulo: Organicom, Ano 7, n. 12, 2010, p. 180-182.

ROLANDO, Stefano. *A dinâmica evolutiva da comunicação pública.* In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (Org.) **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania.** São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

SANTOS, Ana Paula Piedade dos. **A Integração entre assessoria de imprensa e ouvidoria na formulação de políticas públicas de comunicação.** Monografia. Gestcorp – ECA/USP. São Paulo, 2010.

SANTOS, Manoel Leonardo; Rocha, Enivaldo Carvalho da. **Capital Social e Democracia: a confiança realmente importa?** Curitiba: Revista de Sociologia Política, v. 19, n. 38, 2011, p. 43-64.

SCHWARS-BLUM, V. **Por que confiamos nas instituições?** Campinas: Opinião Pública, vol. 12, n. 12, Novembro, 2006, p. 297-328.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública em la ciudad de São Paulo (2000-2004).* In CLAD; Gobierno de España. **Contraloria y participación social em la gestión pública.** Venezuela: CLAD, 2006, p. 15-60.

VAZ, José Carlos. *Ouidoria Pública.* In: PIAUÍ. **Iniciativas municipais para o desenvolvimento sustentável. Coletânea de experiências bem sucedidas no Brasil – para serem aplicadas no âmbito da atuação do PCPR no Piauí.** Teresina: PCPR, 2002.

VISMONA, Edson Luiz. **A experiência dos ouvidores públicos.** São Paulo: Cadernos FUNDAP, n. 22, 2001, p. 160-168.

\_\_\_\_\_. *A ouvidoria no Brasil e seus princípios.* In: Associação Brasileira de Ouvidores. **A ouvidoria no Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.