**Análise das Ouvidorias e da Lei de Acesso à Informação como Arranjos Institucionais promotores da participação social e das políticas públicas**

**Alan Santos de Oliveira[[1]](#footnote-1)**

**RESUMO**A pesquisa apresenta um estudo sobre as capacidades estatais e a importância de mecanismos democráticos que promovem o controle e a participação social, como é o caso dos arranjos institucionais, com ênfase nas políticas públicas. A problemática foi definida por meio de uma indagação sobre o papel das Ouvidorias e da Lei de Acesso à Informação, enquanto mecanismos que promovem a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas. O objetivo foi o aprofundamento em teorias e discussões sobre as capacidades estatais, os arranjos institucionais, as políticas públicas, a participação da sociedade civil e a *accountability.* Como recorte local e temporal, o estudo enfatizou a pós-redemocratização brasileira, iniciada com a Constituição Federal de 1988 e a previsão de criação da Defensoria do Povo, passando pelo ano de 2004, quando se deu a criação da Ouvidoria Geral da União, se ampliando no ano de 2012, com a Lei de Acesso à Informação, e os impactos nos anos seguintes. Metodologicamente, a pesquisa foi bibliográfica e documental, tendo como base materiais já publicados, tais como livros, artigos, teses, dissertações e, também, documentos de domínio público, como coletâneas, relatórios, leis e decretos. Considerando as teorias sobre a democracia, a participação social e os arranjos institucionais, além dos conceitos e características das políticas públicas, a pesquisa possibilitou reflexões sobre o alcance desses instrumentos da democracia, principalmente quando possuem sua existência assegurada por dispositivos legais, que vão desde emendas constitucionais e leis, além de terem como aliadas as tecnologias da informação e comunicação.

**Palavras chave**: Arranjos Institucionais. Participação Social. Ouvidoria. Lei de Acesso a Informação. Políticas Públicas.

**Analysis of Ombudsman Offices and the Access to Information Act as Institutional Arrangements that Promote Social Participation and Public Policies**

**Abstract**

The research presents a study on state capacities and the importance of democratic mechanisms that promote control and social participation, such as institutional arrangements, with an emphasis on public policies. The problem was defined through an inquiry into the role of Ombudsman Offices and the Access to Information Act as mechanisms that promote civil society participation in the formulation of public policies. The objective was to deepen theories and discussions on state capacities, institutional arrangements, public policies, civil society participation and accountability. As a local and temporal perspective, the study emphasized the post-redemocratization of Brazil, which began with the 1988 Federal Constitution and the creation of the Ombudsman Office, and it continued through 2004, when the General Ombudsman Office was created, and expanded in 2012 with the Access to Information Act, as well as its impacts in subsequent years. Methodologically, the research was bibliographical and documentary, based on previously published materials, such as books, articles, theses, dissertations, and also public domain documents, such as collections, reports, laws, and decrees. Considering theories on democracy, social participation, and institutional arrangements, in addition to the concepts and characteristics of public policies, the research enabled reflections on the scope of these instruments of democracy, especially when their existence is assured by legal provisions, ranging from constitutional amendments and laws, in addition to having information and communication technologies as allies.

**Keywords:** Institutional Arrangements. Social Participation. Ombudsman. Access to Information Act. Public Policies.

1. **INTRODUÇÃO**

A proposição desta pesquisa, inicialmente, teve como objeto motivador um conjunto de reflexões e estudos sobre as políticas públicas e o desenvolvimento. Dentre as possíveis variáveis que fortalecem as políticas públicas e tornam o desenvolvimento mais exitoso chamaram atenção aqueles que se referem às capacidades estatais e os novos arranjos institucionais ou de implementação, que podemos considerar como instrumentos contemporâneos para a ampliação da participação social nos processos de proposição, formulação e execução das políticas públicas no Brasil, bem como de fortalecimento da cidadania e da democracia.

Estes arranjos institucionais, como é o caso das Ouvidorias e da Lei de Acesso à Informação (LAI), amparam-se em dispositivos legais, muito discutidos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Hipoteticamente, os arranjos institucionais ou, como propõem Pires e Gomide (2021), “arranjos de implementação”, podem promover uma participação plural, principalmente se considerarmos que o protagonismo nas políticas públicas não deve se limitar aos atores governamentais, como é o caso dos políticos, ou os designados politicamente, agentes públicos e burocratas. Para Coelho e Favareto (2012) a governança participativa requer um conjunto de fatores, dos quais podemos destacar: a) a inclusão de um amplo espectro de cidadãos na vida pública, b) a disponibilidade de informações de forma mais intensa, c) a maior transparência do processo político e, d) a intensificação do debate público.

Diante desse contexto, o problema central desta pesquisa pôde ser expressado com a seguinte indagação: em um território com viabilidades legais e oportunidades tecnológicas, que favorecem os arranjos institucionais e de implementação, as Ouvidorias e a Lei de Acesso à Informação (LAI) têm o poder de ampliar e promover a participação da sociedade civil nas políticas públicas?

Com vistas a dirimir essa problemática, ainda que parcialmente, estabeleceu-se o objetivo de investigar, no cenário institucional contemporâneo brasileiro, as características e a disponibilidade das Ouvidorias e da Lei de Acesso à Informação (LAI), além de refletir sobre os seus alcances e as suas limitações, enquanto arranjos institucionais ou de implementação, na promoção das políticas públicas.

Desde 1985, a partir de sua redemocratização, a sociedade brasileira tem se organizado, identificando seus direitos e questionado práticas que eventualmente deixem de atender os interesses sociais e coletivos. Tendo o Estado como protagonista dos processos de gestão pública e sob a ótica das autoridades, a população brasileira, muitas vezes, é caracterizada como partícipe no sentido de contribuinte, pagadora de impostos, mantenedora das máquinas estatais. Excepcionalmente, outra forma de participação que se destaca é aquela temporal, momentânea, restrita apenas aos pleitos eleitorais.

A participação é essencial na gestão pública, pois envolve os destinatários diretos das ações governamentais, que têm interesse em melhorá-las Esse púbico-alvo das políticas públicas pode colaborar informando as necessidades, as prioridades e capacidades das comunidades, adequando os programas às demandas locais, promovendo uma melhor utilização dos recursos; os serviços podem ser melhorados; recursos locais podem ser mobilizados; as instalações, equipamentos e a sua manutenção podem ser melhorados (Dias e Matos, 2016, p. 161).

Nesse mesmo sentido, Allebrandt, Cançado e Mueller (2023, p. 47) defendem que a gestão social deve estar amparada nas relações sociais e no fortalecimento da cidadania. O controle social pode ser realizado por uma pessoa, ou grupo de pessoas, ou por uma organização legalmente constituída, cuja finalidade principal seja colher informações, vigiar, fiscalizar a função administrativa do Estado.

[...] na gestão social do desenvolvimento requer-se a substituição do enfoque estadocêntrico e/ou mercadocêntrico por um enfoque sociocêntrico, no qual a sociedade civil apareça como sujeito do processo. Isso requer a construção de um novo triângulo social, no qual a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, em que a cidadania emerge como protagonista no processo dessas novas relações (Allebrandt, Cançado e Mueller, 2023, p. 47).

Considerando o reconhecimento do aspecto da cidadania, em que “cidadãos” não são apenas eleitores ou destinatários dos serviços públicos, mas devem, de forma contínua, participar ativamente dos procedimentos de proposição, formulação, monitoramento, fiscalização e controle das políticas púbicas, é notório o crescente interesse sobre os mecanismos que possibilitam a aproximação entre atores governamentais e não governamentais. Nesse mesmo viés de participação destaca-se a governança pública, ou *public governance*, que, de acordo com Secchi (2013, p. 116) “[...] é entendida como um modelo de interação horizontal entre atores estatais e não estatais no processo de construção de políticas públicas”.

 A partir da Constituição Federal de 1988 e, de forma gradual, com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a criação da Controladoria Geral da União (Lei nº 10.683/03), a criação da Ouvidoria Geral da União (Lei nº 10.689/2004), a promulgação da Emenda Constitucional nº. 45/2004 (que determina a criação de Ouvidorias, também, no Poder Judiciário e no Ministério Público), a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011) e o Código de Proteção dos Usuários dos Serviços Púbicos (Lei nº 13.460/2017), a sociedade civil passou a dispor de meios institucionais inovadores, também denominados de arranjos institucionais ou arranjos de implementação que, aliados às tecnologias da informação e comunicação, possibilitam uma nova dimensão no relacionamento com as instituições governamentais e, consequentemente, resultados diferenciados na execução das políticas públicas.

Atualmente, mais de mil Ouvidores atuam em todo o Brasil. Eles estão na iniciativa privada (área financeira e de seguros, concessionárias de serviços: rodovias, metrô, energia elétrica, telefonia, portos e aeroportos) e na administração pública, tanto na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, seja nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público. A ouvidoria foi sendo implantada dentro das instituições, fazendo parte da estrutura organizacional, mostrando-se dinâmica e aliada na escuta e apresentação da solução das mais variadas demandas.

Se, por um lado, as Ouvidorias (Ouv) vêm progredindo enquanto arranjos institucionais inovadores na busca de soluções, na mediação de conflitos e se disponibilizando como meio para promover a participação do cidadão nas políticas públicas e no acompanhamento dos atos praticados pelas autoridades e demais atores governamentais, por outro lado há desafios que devem ser superados, dos quais podem ser apontados àqueles relacionados às questões culturais e atitudinais dos atores envolvidos nessa relação, à saber: a) a existência de pouca consciência e valorização da sociedade civil como partícipe da arena política; b) a pouca aceitação da opinião pública como indicador para a formulação e gestão das políticas públicas; c) a fragilidade da cidadania ativa, refletida no reduzido interesse e limitado protagonismo na governança pública.

Para além das Ouvidorias, o cenário vislumbra também boas perspectivas na superação da cultura do sigilo das informações e, como consequência, de limitadas participações sociais e coletivas na proposição de políticas públicas. A Lei de Acesso à Informação (LAI), especialmente articulada e corporificada com o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), tem superado importantes barreiras sociais e políticas. Exemplo disso é o fortalecimento da mídia e do jornalismo investigativo, destacando o papel dos meios de comunicação enquanto formuladores de pauta da agenda pública e promotores da representatividade.

Para o alcance dos objetivos propostos nesta pesquisa, a metodologia utilizada contemplou, no primeiro momento, uma análise bibliográfica. A escolha desse método se justifica pela densidade dos materiais de referência disponíveis, possibilitando assim um aprofundamento e atualização sobre as possíveis teorias existentes, conforme sugere Oliveira (2002).

Também, pelo fato de serem a Ouvidoria e a Lei de Acesso à Informação (LAI) temas recentes e com pouca exploração no cenário acadêmico - seja no campo da administração pública, do desenvolvimento regional e da ciência política - optou-se pela pesquisa documental, que possui natureza diferenciada das fontes bibliográficas, pois permitiu o acesso e a análise a partir de fontes que ainda não haviam recebido um tratamento analítico, tendo sido considerados, por exemplo, relatórios, coletas de dados, leis, decretos e instruções normativas, além de outras tipologias que apresentam dados mais específicos sobre o tema como é o caso de tabelas, quadros e gráficos (Gil, 2008).

A análise dos desdobramentos e resultados das relações entre cidadãos, sociedade civil e administração pública requer, paralelamente, o aprofundamento e o desenvolvimento de estudos com base na concepção dialética da realidade natural e social do pensamento. Ao mesmo tempo que se desdobra como concepção metodológica, o materialismo dialético tem o indivíduo e as coisas como constituintes da natureza e da história. O universalismo é a busca pela compreensão do conjunto do movimento, rejeitando o individualismo e, consequentemente, tendo a prática social como transformadora da sociedade. Considera-se, ainda, as teorias enquanto um conceito polissêmico, dada a possibilidade de estabelecer vínculos e articulações entre os conceitos, as categorias e as hipóteses. Nesse mesmo viés, procura-se a valorização e o reconhecimento de outros capitais existentes na sociedade, para além do econômico, tal como o humano, o social, o cultural e o político, principalmente para o desenvolvimento regional.

Ainda, optou-se pela análise qualitativa do conteúdo pois, de acordo com Guerra (2014), esse tipo de pesquisa possibilita a interpretação dos fenômenos de estudo de forma contextualizada e dinâmica, primando, assim, por uma amostra cuja relevância não está no número de pessoas participantes ou na quantidade de objetos estudados, mas procurando compreender os fatos e os fenômenos sociais, com amparo na trajetória e na mobilidade social dos atores inseridos no processo.

Este artigo está organizado em quatro partes. Na primeira sessão foi apresentada a introdução, contendo um panorama geral da pesquisa, iniciada com a abordagem do tema e sua definição. Depois, foi apresentada a problemática que se pretendeu elucidar, os objetivos propostos e alcançados e a metodologia adotada para a melhor condução da pesquisa. Na segunda sessão, que está subdividida em quatro subseções, há o desenvolvimento da pesquisa, contendo as principais teorias e conceitos discutidos por autores reconhecidos na área de estudo: políticas públicas, capacidades estatais, governança pública, arranjos institucionais e de implementação, *accountability*, Ouvidorias e Lei de Acesso à Informação. Na terceira sessão são apresentadas as considerações finais da pesquisa, procurando evidenciar as aproximações entre as teorias e a realidade social brasileira. No fechamento, constam as referências que foram utilizadas como sustentação teórica desse estudo.

1. **TEORIAS, CONCEITOS E REFLEXÕES**
	1. **Conceituando e caracterizando as políticas públicas**

As políticas públicas foram adquirindo autonomia e status científico em meados do século XX na Europa e nos Estados Unidos. Conforme Dias e Matos (2012), os estudos das políticas públicas tinham por objetivo realizar uma análise sobre o papel do Estado, bem como das suas organizações. Já nos Estados Unidos e no Brasil, o foco voltou-se para a ação dos governos.

A expressão “política pública” engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois sua descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento, como as Ciências Sociais Aplicadas, a Ciência Política, a Economia e a Ciência da Administração Pública, tendo como objetivo o estudo do problema central, ou seja, o processo decisório governamental (Dias e Matos, 2012, p. 11).

 Uma política pública pode ser definida como um conjunto de ações e decisões tomadas por governos para resolver problemas ou atender as necessidades da sociedade. Essas políticas são criadas com o objetivo de promover o bem-estar coletivo, regular atividades, distribuir recursos, entre outras ações. As políticas públicas podem abranger áreas como saúde, educação, segurança, meio ambiente, entre outras, e são implementadas por meio de leis, programas, projetos e demais regulamentos específicos do setor público.

Capella (2005, p. 2), baseando-se em Kingdon, define as políticas públicas como um conjunto compreendido por quatro processos: “o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão”.

As políticas públicas são instrumentos do poder público que geram várias vantagens para a sociedade. Dentre tantas, podem ser destacadas: a) Solução de problemas sociais: as políticas públicas são desenvolvidas para enfrentar problemas sociais e atender às necessidades da sociedade, como combater a pobreza, a desigualdade, promover a educação e a saúde; b) Promoção do bem-estar: as políticas públicas buscam melhorar a qualidade de vida das pessoas, garantindo acesso a serviços essenciais, como previdência, saúde e habitação; c) Redução de desigualdades: as políticas públicas podem ajudar a reduzir disparidades socioeconômicas, promovendo a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, como é o caso dos programas de acesso ao ensino superior ou de qualificação profissional; d) Desenvolvimento sustentável: as políticas públicas podem promover o desenvolvimento econômico de forma sustentável, considerando os possíveis impactos ambientais e sociais das ações governamentais; e) Promoção da justiça social: as políticas públicas podem ajudar a garantir a justiça social, protegendo os direitos das minorias e dos grupos e populações mais vulneráveis; f) Melhoria da infraestrutura: as políticas públicas podem contribuir para o desenvolvimento de infraestrutura básica, como habitação, saneamento, transporte, energia e telecomunicações, melhorando a qualidade de vida das pessoas e o desenvolvimento; g) Estímulo à participação cívica: as políticas públicas podem promover a participação dos cidadãos na vida política e na tomada de decisões, criando meios para opinar e deliberar sobre ações, fiscalizar ações e obter prestações de contas; h) Eficiência na alocação de recursos: as políticas públicas podem ajudar a garantir que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente e equitativa, maximizando os benefícios para a sociedade.

Nesse mesmo sentido, onde se estabelecem os tipos de políticas públicas, Dias e Matos (2012), baseando-se na chamada “Tipologia de Lowi”, ou “Tipologia Clássica de Theodore J. Lowi”, ou “Teoria das Arenas de Poder”, afirmam que cada política pública irá estabelecer uma arena, bem como suas próprias relações e discussões. Assim, pode-se afirmar que cada política pública pressupõe sua rede de atores, estruturas de decisões e contextos institucionais.

Como o objeto de análise desta pesquisa são os arranjos institucionais e de implementação - mais especificamente as Ouvidorias (Ouv) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) - serão enfatizadas as características dos personagens que mais possuem relação com estes mecanismos institucionais e atuação sobre as políticas públicas. Assim, destacam-se os meios de comunicação, os *policytakers*, os designados politicamente e os burocratas. Conforme Secchi (2013), a existência de atores diversos em uma mesma categoria não deve levar ao entendimento de que estes sujeitos possuam comportamentos e interesses semelhantes, pois o contexto político em estudo tem grande relevância.

A primeira categoria, dos atores designados politicamente, é formanda por sujeitos alocados em cargos públicos, porém sem investidura por meio de concursos e, dessa forma, não pertencentes à carreira pública. A segunda categoria dos atores das políticas públicas a ser considerada é a dos burocratas. Esse grupo é formado por funcionários públicos, cuja função primordial é manter a administração pública ativa. A terceira categoria de atores das políticas públicas a ser abordada são os meios de comunicação, a mídia ou, como muitas vezes são denominados, “o quarto poder”. Por fim, os *policytakers*, ou destinatários das políticas públicas, integram o grupo formado pelos indivíduos ou pelos grupos de pessoas e organizações para as quais se destinam as políticas públicas. Esses atores são considerados os passivos do processo, pois mais sofrem influência do que atuam ou protagonizam em espaços onde se dá a formulação das políticas públicas.

Pires e Gomide (2021) chamam atenção para o ativismo estatal e a emergência de um “neodesenvolvimentismo”, mencionando que o crescimento econômico do Brasil nos primeiros anos do século XXI estava marcado pelo protagonismo estatal, alinhado com o crescimento dos investimentos públicos e com a definição de novas políticas públicas. Sobre esse mesmo tema, os autores ainda apresentaram dúvidas para suscitar um debate quanto às formas de desenvolvimento em um ambiente político pluralista-democrático.

Coelho e Favareto (2012, p. 237-238) abordam os dilemas existentes entre os desenhos institucionais que prezam pela eficiência ou pela participação social. Segundo os autores

[...] Se nas décadas passadas a literatura sobre participação teve como traço mais marcante certo otimismo em relação ao que a governança participativa poderia significar para a eficiência das políticas públicas e para a democracia, nos tempos atuais ocorre um deslizamento de perspectiva [...]: os dilemas entre opções de desenhos institucionais voltados para a eficiência ou para a inclusão dos mais pobres (Abramovay, 2005), as dificuldades de aferir os impactos distributivos das experiências participativas (Avritzer, 2009), a desconexão entre as motivações e os recursos mobilizados pelos agentes responsáveis pela organização de espaços participativos, como foros e conselhos, as dimensões técnicas e econômicas envolvidas no encaminhamento dos problemas aí tratados (Coelho et al., 2007), a fragilidade das conexões entre as experiência deliberativas e a governança urbana (Melo; Baiochi, 2006) e as disjunções entre experiências e resultados práticos alcançados (Dagnino; Tatagiba, 2007). (Coelho e Favareto, 2012, p. 237-238).

Um outro aspecto relevante a ser considerado na formulação das politicas públicas, além da participação dos atores e das instituições, é a definição ou seleção dos problemas que serão alvos das políticas públicas. Capella (2005, p. 4), baseando-se em Kingdon, propôs uma diferenciação entre problemas e condições, pois “[...] Uma condição, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida”. Prosseguindo com os argumentos defendidos por Kingdon, a autora menciona que

As condições transformam-se em problemas, capturando a atenção dos participantes de um processo decisório e despertando nestes a necessidade de ação, por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais. Quando indicadores [...] são reunidos e apontam para a existência de uma condição, esta pode ser percebida como problemática pelos formuladores de política (Capella, 2005, p. 4-5).

Ainda que indicadores, como é o caso dos feedbacks, não transformem condições em problemas, de forma automática, as condições podem atrair a atenção dos formuladores de políticas, tornando-se problemas e, consequentemente, alcançando a agenda governamental. No entanto, deve-se ainda considerar que o fluxo político segue sua dinâmica e regras próprias, independente do reconhecimento de um problema. Capella (2005) destaca que, nesse fluxo, três fatores exercem influência sobre a agenda governamental, assim denominados por Kingdon: clima ou humor, forças políticas e mudanças no governo. Considerando o propósito desta pesquisa, será dada ênfase apenas ao segundo aspecto, que são as forças políticas estruturadas e exercidas pelos grupos de pressão. O posicionamento destes grupos sinaliza o apoio ou a oposição sobre um determinado tema em uma arena política.

* 1. **Classificando e Caracterizando as Políticas Públicas**

As políticas públicas podem ser classificadas de várias maneiras. Alguns dos tipos mais comuns de políticas públicas incluem: a) Políticas públicas sociais: são as políticas voltadas para áreas como saúde, educação, assistência social, previdência social, habitação e cultura, tendo o objetivo de promover o bem-estar e a igualdade social; b) Políticas públicas econômicas: são políticas voltadas para a regulação da economia de um país, incluindo políticas monetárias, fiscais, cambiais, industriais, agrícolas e comerciais; c) Políticas públicas ambientais: são as políticas destinadas a proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável, incluindo políticas de conservação, controle da poluição, gestão de resíduos e uso sustentável dos recursos naturais; d) Políticas públicas educacionais: são políticas voltadas para a educação, incluindo políticas de acesso, qualidade, financiamento e gestão do sistema educacional; e) Políticas públicas de segurança: são políticas voltadas para a prevenção e combate à criminalidade, incluindo políticas de policiamento, sistema prisional, justiça criminal e prevenção da violência; f) Políticas públicas de saúde: são políticas destinadas a promover a saúde da população, incluindo imunização, atenção básica, vigilância epidemiológica, controle de doenças e acesso a medicamentos e tratamentos.

Os indicadores de uma política pública podem ser definidos como as medidas utilizadas para avaliar o desempenho e os seus resultados alcançados. Eles são importantes para verificar se os objetivos da política estão sendo atingidos e se estão contribuindo para resolver o problema e atender à necessidade para a qual foram criados.

Alguns indicadores comuns de políticas públicas incluem: a) Indicadores de efetividade: avaliam se a política está alcançando seus objetivos e produzindo os resultados esperados; b) Indicadores de eficiência: verificam se a política está sendo implementada de forma eficiente, ou seja, se está sendo utilizada a quantidade adequada de recursos para alcançar os resultados desejados; c) Indicadores de impacto: medem o impacto da política na sociedade, como mudanças nos indicadores sociais, econômicos, ambientais, entre outros; d) Indicadores de qualidade: avaliam a qualidade dos serviços ou produtos oferecidos pela política, como a qualidade do atendimento em um serviço de saúde ou de possíveis produtos disponibilizados aos cidadãos, como é o caso da merenda escolar ou dos livros didáticos; e) Indicadores de satisfação: mensuram a satisfação dos beneficiários ou usuários da política em relação aos serviços ou benefícios oferecidos; f) Indicadores de custos: avaliam os custos da política em relação aos benefícios gerados, permitindo uma análise da relação custo-benefício; g) Indicadores de implementação: verificam se a política pública está sendo implementada conforme planejado, considerando prazos, metas e orçamento.

As políticas públicas têm várias características que as distinguem de outras ações governamentais, podendo serem destacadas como principais: a) Autoridade governamental: as políticas públicas são definidas, implementadas e reguladas pelo governo ou por entidades governamentais; b) Objetivos públicos: as políticas públicas visam atender às necessidades ou demandas da sociedade como um todo ou de grupos específicos, refletindo prioridades estabelecidas pelo governo; c) Ação coletiva: as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas em resposta a problemas que exigem ação coletiva e coordenação entre diferentes partes da sociedade; d) Tomada de decisão pública: a elaboração e implementação de políticas públicas envolve processos de tomada de decisão pública, que podem incluir consulta pública, debate legislativo e análise de impacto; e) Intervenção governamental: as políticas públicas envolvem a intervenção direta ou indireta do governo na economia, na sociedade ou no meio ambiente, visando alcançar objetivos específicos; f) Implementação e avaliação: as políticas públicas são implementadas e avaliadas ao longo do tempo para determinar sua eficácia e eficiência na consecução dos objetivos propostos; g) Legitimidade e autoridade: as políticas públicas são legitimadas pela autoridade do governo e devem respeitar os princípios democráticos e constitucionais.

* 1. **Capacidades Estatais, Arranjos Institucionais e *Accountability***

Após os anos 1980 a sociedade brasileira passou por transformações que alteraram o modelo político até então vigente, especialmente a ditadura militar com a limitação ou supressão de direitos, deixando de ser, a democracia, uma utopia para se tornar um ideal básico da representação. Nessa esteira de mudanças, que se inicia com uma previsão constitucional em 1988 e se corporifica mediante regulamentações a partir de 2004, observa-se a criação e o fortalecimento de meios que possibilitem a ampliação da interação entre a sociedade civil e o poder público, ultrapassando a informalidade, tendo como elementos principais os arranjos institucionais e de implementação.

Sobre os arranjos e as capacidades estatais, Pires e Gomide (2021) destacam as relações tradicionais entre estes, o institucionalismo histórico e as abordagens neoweberianas da sociologia e da ciência política sobre o Estado e suas instituições, salientando que a burocracia pública figura como maior objeto de análise e que os estudos dessa corrente privilegiam a discussão das capacidades coercitivas, administrativas, territoriais e fiscais, tendo permitido ao Estado o protagonismo nas funções de liderança e condução da ação coletiva.

O conceito de arranjo institucional pode ser entendido, segundo Gomide e Pires (2014, p. 19-20) como “[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução dos seus objetivos [...]”. Ainda, estes mesmos autores afirmam que as capacidades políticas estariam associadas ao poder de mobilização da sociedade e da compatibilização e articulação de interesses diversos em torno de interesses comuns, associadas à promoção da legitimidade estatal em contextos democráticos.

Para Almeida (2014), diante desse propósito em que há uma ampliação do campo da representação política e da participação, até então baseada somente na esfera eleitoral, constata-se a existência de práticas participativas que vão desde as mais tradicionais - como é o caso dos plebiscitos e dos referendos, passando pelas conferências, audiências públicas e composição de conselhos - até outras menos tradicionais, como é o caso das Ouvidorias, da Lei de Acesso à Informação, do Sistema de Informação ao Cidadão e do Portal da Transparência.

Nesse contexto, como bem destaca Filgueiras (2011, p. 71), a *accountability*, bem mais do que um processo contábil de prestação de contas, é também “[...] um processo político e democrático, de exercício da autoridade por parte dos cidadãos [...]”. Para Dias e Matos (2012, p. 162) não há um modelo único de participação, uma vez que o envolvimento de atores nas políticas públicas dependerá “[...] das condições institucionais, políticas e técnicas de cada país, assim como das características dos grupos sociais e comunidades e de suas necessidades e objetivos específicos”. Nesse mesmo sentido, Almeida (2014) pontua que

[...] A representação política é um processo criativo, no qual o constituinte nunca está dado, como pressupõe o momento eleitoral, mas é construído politicamente. [...] Essa construção não pode ser arbitrária no sentido de desrespeitar tendências do tecido social. **Uma demanda representativa não tem sentido se não for ouvida, vista ou decifrada** por seu público-alvo, por aqueles a quem se destina a atrair e convencer. [...] A atenção ao relacionamento entre representantes e representados é essencial para a legitimação democrática desse processo (grifo meu) (Almeida, 2014, p. 105-106)

Ainda em relação à *accountability*, Lavalle e Isunza Vera (2010, *apud* Almeida, 2014) destacam outros dispositivos de prestação de contas, denominados de: a) “societal pró-horizontal” ou “pró-vertical” (em que a mobilização da sociedade civil vai ao encontro das agências horizontais de controle em busca da responsabilização dos atores estatais); b) “transversal cidadã” (quando o cidadão atua dentro do aparelho de Estado) e, c) “cidadã pró-horizontal” (em que o cidadão ativa a agência de controle horizontal mediante queixas).

Luchmann (2012, *apud* Almeida, 2014) propõe uma reflexão sobre as instituições participativas de forma mais dinâmica, com olhar voltado para o impacto que podem provocar nas estruturas governamentais, bem como para a alcançar a consolidação e estabilidade que assegurem a continuidade das relações entre o poder público e a sociedade civil.

Stiglitz (1999, *apud* Filgueiras 2011, p. 72) destaca que a transparência não deve ser tão somente a abertura de dados, mas “[...] a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público [...]”. Para Roumeem Islam (2003, *apud* Filgueiras 2011, p. 73) “[...] governos transparentes governam melhor porque a ampliação da informação proporciona a existência de um mercado político com menos corrupção e, por sua vez, mais eficiência”.

Assim, a *accountability* é aprimorada com a ampliação da transparência que, por sua vez, garante um sistema de responsabilização a partir da abertura dos segredos de Estado. A transparência, ao passo que reduz os segredos de Estado, amplia o exercício da cidadania, enquanto a cultura do segredo, de forma inversa, fragiliza a democracia e o republicanismo.

**2.4 Arranjos Institucionais ou de Implementação: as Ouvidorias (Ouv) e a Lei de Acesso à Informação (LAI)**

Sob a ótica quantitativa, Coelho e Favareto (2012), baseando-se em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao ano de 2003, afirmam que existiam, somente no Brasil, mais de 27 mil foros ou espaços de participação social, principalmente conselhos, distribuídos em todo o território nacional. Para os autores, o êxito da governança participativa perpassa três perspectivas analíticas: a) uma delas sugere que mudanças no desenho das instituições podem promover mudanças nas políticas; b) a outra lança um olhar sobre os atores sociais e a capacidade de pressão para que as mudanças sejam efetivas; c) por fim, a terceira relaciona o desenvolvimento e o acesso às políticas públicas à performance econômica dos cidadãos.

De acordo com Pires e Gomide (2021) os arranjos institucionais ou de implementação podem se apresentar de formas diversificadas, considerando, para essas diferenças, não apenas o percurso de uma mesma política pública, o seu tempo e território de implementação, mas também as diferentes áreas das políticas públicas. Para esses mesmos autores, abordar os arranjos de implementação requer um caráter heurístico, já que este parte de construções hipotéticas para investigar fenômenos empíricos. Nesse mesmo sentido, a abordagem tem finalidades descritivas, podendo ser utilizada para a explicação de resultados, como é o caso da verificação das características, da disponibilidade, dos alcances e das limitações das Ouvidorias e da Lei de Acesso à Informação.

Partindo, então, da abordagem proposta por Pires e Gomide (2021) a ouvidoria é considerada um arranjo institucional ou de implementação pois possibilita, por meio da participação cidadã, o registro de demandas sobre políticas públicas, sendo-lhes bastante peculiar o tratamento de processos com solicitação de informações e envio de sugestões, abertura de denúncias e de reclamações ou o encaminhamento de elogios. Para além do ato burocrático de protocolar processos, integram a natureza e função primordial das ouvidorias a verificação e análise de cada registro recebido, a confirmação da sua veracidade e a adoção de medidas para posterior resposta ao demandante.

O tema ouvidoria esteve presente na agenda pública do Brasil na passagem do período ditatorial para a (re)democratização, ganhando relevância nas discussões constituintes e na redação do texto da Carta Magna de 1988. Destaca-se, nesse contexto, a proposta de criação da Defensoria do Povo, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos. O Defensor do Povo seria alguém escolhido a partir de nomes indicados pela sociedade civil, conforme ocorria na Constituição Espanhola de 1978. A redação do Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais considerava

[...] Art. 56 – É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição [...] (PIZZATTO, 2019).

No entanto, a referida proposta de um Defensor do Povo não foi levada ao plenário da Câmara dos Deputados para inclusão no texto constitucional. Em seu lugar, optou-se pela delegação de parte de suas funções ao Ministério Público. Ainda assim, ao tratar das relações entre a sociedade civil e a administração pública, os constituintes garantiram um dispositivo que possibilitasse o controle da prestação dos serviços aos cidadãos por meio de uma lei ordinária, conforme Emenda Constitucional nº 19, de 1998, alterando o texto constitucional com a seguinte redação:

[...] Art. 37

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

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

II - **O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações** sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (grifo meu). (BRASIL, 1998)

Se o dispositivo legal supramencionado frustrou as expectativas daqueles que acreditavam na criação de uma Defensoria do Povo para atuação em âmbito nacional, com respaldo constitucional, observou-se a continuidade da inquietude da sociedade civil nos anos seguintes, buscando maior participação do cidadão por meio dos mecanismos de controle sobre as ações da administração pública. O Art. 37 da Constituição Federal de 1988 acabou abrindo caminho para a implantação das Ouvidorias Setoriais nas mais diversas unidades do poder público, nos níveis federal, estadual e municipal.

Ainda que o objeto principal da presente pesquisa seja a análise dos novos arranjos institucionais e de implementação no âmbito da administração pública, destaca-se que a criação do primeiro ombudsman no Brasil se deu no ano de 1989, no Jornal Folha de São Paulo, tendo sido elemento motivador deste ato o Código de Defesa do Consumidor (CDC), instituído pela Lei nº. 8.078 de 1990.

Também, deve-se registrar que, imediatamente após o início da vigência do Código de Defesa do Consumidor, viu-se a adoção de prática semelhante em outras empresas privadas brasileiras. Além disso, observou-se a fundação, em 1995, da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), que cumpre relevante papel nos processos de disseminação e fortalecimento do instituto das ouvidorias no Brasil. Um ano mais tarde, em 1996, ocorreu a criação da Ouvidoria-Geral da República, inicialmente instalada nas estruturas do Ministério da Justiça, conforme Decretos nº. 1.796/1996 e nº 2.802/1998.

No ano de 2003, a Ouvidoria-Geral da República ganha mais autonomia, sendo transferida para o organograma da Controladoria-Geral da União (CGU) e, posteriormente, tem sua nomenclatura alterada para Ouvidoria-Geral da União (OGU), vigorando até a presente data com competência para exercer a coordenação técnica do segmento das ouvidorias dos diversos órgãos do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2004). Em 2004, houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, determinando a criação das ouvidorias do Poder Judiciário e do Ministério Público, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e nos Territórios.

Esse processo de ampliação dos espaços de participação fez com que a Ouvidoria estivesse presente nos poderes executivo, legislativo e judiciário, em âmbito federal, e também nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Assim, observa-se um movimento que, para além de previsões teóricas e legais, reafirma a credibilidade na ouvidoria como uma instância de controle e participação social destinada ao aprimoramento da gestão pública.

No Gráfico 1, apresentado a seguir, é possível constatar essa credibilidade com o crescimento no número de ouvidorias, entre os anos de 2002 e 2014, no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Federal. Pode-se atribuir esse resultado ao movimento que se inicia, em 1988, com a previsão constitucional da Defensoria do Povo, depois em 1998 com a Emenda Constitucional nº 19 e a obrigatoriedade das ouvidorias setoriais nos órgãos públicos e, por fim, se consolida, a partir dos anos 2000, principalmente com a criação da Ouvidoria Geral da União (OGU) em 2004 e a sanção da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2012.

De acordo com a análise que consta no Relatório de Pesquisa da Controladoria Geral da União (CGU)/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “[...] Ao final de 2012, o Ouvidor-Geral da União, José Eduardo Elias Romão, estimava em dois mil o número de ouvidorias públicas no Brasil, sendo mais de 90% desse total representadas pelas ouvidorias estaduais e municipais [...]” (COLETA OGU, 2014, p. 5).

**Gráfico 1 – Evolução do Número de Ouvidorias do Poder Executivo Federal**



**Fonte:** elaboração própria do autor com base nos dados disponíveis em Brasil (2014).

O crescimento constatado no gráfico 1, que é de 712,5 % entre os anos de 2002 e 2014, para além do atendimento da legislação que determina e orienta a criação e o funcionamento das ouvidorias na esfera pública, confere respaldo às ouvidorias como arranjos institucionais que, para além das funções de fiscalização, controle e participação, auxiliam nos processos de gestão ao tratar seus registros como indicadores que possibilitam avaliar os serviços prestados pelo poder público, de um lado, e o nível de satisfação dos cidadãos, de outro.

Segundo Gomide e Pires (2014) a relação simultânea entre três sistemas institucionais de produção das políticas públicas (o representativo, o participativo e o de controles burocráticos), imposta aos gestores públicos com a independência dos poderes da República, o advento da instituições participativas e a consolidação de instrumentos de controle sobre a administração pública, chamou a atenção para a necessidade de investigação com vistas à constatar se a atuação desses três sistemas ocasionaria mais tensões ou sinergia entre a administração pública e a sociedade civil.

Quanto aos sistemas representativo, participativo e de controles burocráticos, Arantes et al., 2010; Kerche, 2007 (*apud* GOMIDE e PIRES, 2014, p. 17) apresentam as seguintes caracterizações

[...] O primeiro diz respeito à atuação dos partidos e de seus representantes eleitos [...]. O sistema participativo, por sua vez, compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os **conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, as ouvidorias** e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais. Já o sistema de controles da burocracia envolve os mecanismos de *accountability* horizontal, como os controles externos e internos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público [...] (grifo meu).

Além de unidades administrativas que recebem e tratam demandas, as ouvidorias também são espaços da administração pública que permitem a participação dos cidadãos na discussão sobre a prestação de serviços, o atendimento de normas, a resolução de conflitos, além de outras atribuições, formando uma estrutura social baseada na cidadania participativa, tornando mais permeáveis os canais de acesso ao poder (MARQUES; CARVALHO, 2017).

Nesse mesmo sentido, Dias e Matos (2012, p. 165), argumentando sobre os sistemas de atendimento ao cidadão, defendem que “[...] a ouvidoria pública é uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com a prefeitura, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão”.

A Ouvidoria Geral da União (OGU) publica relatórios de dados sobre pedidos e recursos realizados no âmbito da Lei de Acesso à Informação (LAI) com base em dados extraídos, diariamente, do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC). Esses relatórios permitem o monitoramento sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação, além de acompanhar o desempenho de cada órgão da administração pública, a partir de dados consolidados de todo o Poder Executivo Federal ou dados específicos de um órgão/entidade cadastrado no SIC. No gráfico 2, apresentado a seguir, constam os números relativos às negativas de acesso à informação referentes ao período compreendido entre Maio/2012 e Dezembro/2017, com os principais motivos para a não concessão de acesso.

Os resultados do referido gráfico vão ao encontro das proposições feitas por Filgueiras (2011), uma vez que, dos 48.782 (100%) acessos negados aos usuários que invocaram a Lei de Acesso à Informação, 15.300 pedidos (ou seja, 31,3% do total) indicavam maior interesse dos usuários na vida privada, na reputação e na intimidade de um agente público, do que em um ato institucional ou na própria administração pública.

Nesse mesmo sentido, 11.369 pedidos (ou 23,2% do total) foram negados, uma vez que as informações requeridas se encontravam protegidas por legislação específica, podendo haver conteúdo estratégico, relativo à segurança, finanças públicas ou economia, por exemplo.

**Gráfico 2: Negativas de Acesso à Informação**

**Fonte:** elaboração própria do autor, a partir de dados do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre>

A transparência, quando vinculada à publicidade, deve possibilitar que a *accountability* cumpra seu princípio de legitimação em regimes políticos democráticos, reiterado seu papel no conjunto de processos, procedimentos e valores atrelados ao ideal de responsabilização e de controle dos atos praticados na administração pública. Se a transparência se refere à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas, a publicidade vai além, por ser um princípio de autoridade, devendo não ficar restrita ao sistema hegemônico da comunicação na sociedade, mas garantindo a reciprocidade do discurso dos interessados nas políticas e decisões do governo.

Dessa forma, no entendimento de Christiano (2004, *apud* Filgueiras 2011, p. 84) a publicidade “[...] exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas [...]”. Filgueiras (2011, p. 90) ainda complementa tal reflexão destacando que

[...] a *accountability* dos sistemas políticos exige um compromisso republicano com concepções de boa vida e bom governo [...]. Ela requer uma concepção politicamente orientada ao público e aos cidadãos completos, que não se eximem de se **fazerem ouvir, serem ouvidos e ouvirem os outros** [...] (grifo meu).

Após a redemocratização do Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que assegurou em seu texto direitos e liberdades, até então restritos e acessíveis a apenas algumas classes sociais, observou-se, aos poucos, a construção de uma nova relação entre o poder público e a sociedade civil, que se mostrou cada vez mais participativa nas decisões que envolvem os interesses coletivos, seja pela cobrança por mais transparência e eficiência na administração pública, ou pela participação direta, com o uso de dispositivos que possibilitam os registros de críticas, denúncias e sugestões, como é o caso das Ouvidorias, ou monitoramento constante das ações dos agentes públicos, por meio da Lei de Acesso à Informação e o Portal da Transparência.

Essas transformações permeiam, necessariamente, o aumento do interesse na busca por mais informações e a conquista de mais espaço pela sociedade civil. Como consequência, se exigirá dos governos cada vez mais abertura, transparência e uma relação horizontalizada e mais participativa. Se por um lado observa-se a emergência de arranjos institucionais e de implementação que estimulam e asseguram o controle e a participação, por outro lado há uma inquietação causada, principalmente, pelos recorrentes casos de clientelismo, contaminando as práticas políticas nas democracias modernas. Este fato se deve, em grande parte, à concentração do poder nos mais variados aparatos do Estado, ocasionando, conforme destacam Diamond e Morlino (*apud* Formiga – Xavier, 2011) a perda da confiança pública nas instituições governamentais e políticas, associadas à percepção generalizada de que os governos democráticos e políticos são cada vez mais corruptos e que atuam na defesa de interesses particulares.

De acordo com Weissberg (2003, *apud* Marques, 2016) uma análise do cenário político contemporâneo deve levar em consideração, principalmente, o capital social, ou o engajamento e ativismo do cidadão nas ações cotidianas dos agentes públicos e como se dá a relação entre esses atores com os mecanismos disponíveis de interação, com ênfase para as novas tecnologias da informação e comunicação. As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), por sua vez, se aliam e fortalecem as teorias da gestão participativa, uma vez que possibilitam a ampliação da participação cidadã sobre a fiscalização e controle das atividades dos representantes e da administração pública por diversos motivos, dos quais dois podem ser destacados: a) a agilidade na divulgação; b) a facilidade de acesso. Exemplo disso é a regulamentação de dispositivo constitucional por meio da Lei de Acesso à Informação, que possibilita o acesso às informações públicas, colaborando para um ambiente fértil à promoção da transparência, fiscalização e controle.

O Portal da Transparência do governo federal brasileiro, mantido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), é uma ferramenta que permite a todo cidadão fiscalizar, em tempo real, a aplicação do dinheiro público, com a disponibilização de dados relativos às despesas efetuadas pelas instituições do Estado. O Gráfico 3, apresentado a seguir, mostra em números expressivos, de forma crescente, o total de acessos ao Portal da Transparência, entre os anos de 2004 e 2017.

**Gráfico 3: Acessos ao Portal da Transparência do Governo Federal**

**Fonte**: elaboração própria do autor, a partir de base de dados do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre>

Observa-se que, entre os anos de 2004 e 2017, houve um crescimento de 33.567% no número de acessos ao portal, com uma média de crescimento de 2.797% por ano. O gráfico permite constatar, ainda, uma elevação no número de acessos, de forma mais vertiginosa, no período compreendido entre 2012 e 2016, que pode ser justificado por ser, esse período, coincidente com o da publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Segundo Gomide e Pires (2014), autores como Lijphart (1999), Stark e Burstz (1998), Sabel (2004), Rodrik (2007) e Evans (2011), apesar de questionarem possíveis incongruências na relação entre desenvolvimento e ampliação da participação social, defendem que os arranjos institucionais atuam em sinergia para a produção de ações governamentais mais responsivas e efetivas e que a pluralidade nos processos decisórios dá mais legitimidade e qualidade às decisões.

1. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A realização da pesquisa sobre as relações, alcances e limitações entre os novos arranjos institucionais e de implementação, a promoção da participação da sociedade civil e as políticas públicas possibilitou, para além do aprofundamento em teorias e conceitos pertinentes à temática, reflexões a partir de autores e estudiosos sobre o tema, inclusive em forma de comparação com as transformações ocorridas no cenário brasileiro a partir de 1988.

A análise das Ouvidorias (Ouv) e da Lei de Acesso à Informação (LAI), sendo essa última indissociável do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e do Portal da Transparência, possibilitaram a constatação de resultados promissores, principalmente quando passam de um ideal constitucional, político e democrático, em 1988, para mecanismos reais, orgânicos e tendo suas existências e funcionalidades asseguradas por dispositivos legais.

Nesse mesmo sentido de ampliação e fortalecimento da participação social, os arranjos institucionais e de implementação mostram-se como meios que vêm contribuindo para mudar o status histórico do Estado como protagonista das políticas públicas, ampliando os espaços para a sociedade civil sob a égide da governança pública.

A indagação apresentada como problema de pesquisa teve respostas que se apresentaram de forma gradativa com o avançar dos estudos sobre o cenário brasileiro, especialmente com a análise dos dados e números relativos à evolução dos arranjos institucionais e de implementação, além da ampliação da participação, ambos de forma concomitante com o avanço das tecnologias da informação e comunicação, que cumprem relevante papel para estimular os processos de transparência, publicidade, prestação de contas e desburocratização. Criados os meios e asseguradas as condições para a participação da sociedade civil, ganham as políticas públicas e, também, os cidadãos, por meio das representações, da participação ativa, da proposição e da formulação consoantes com os interesses coletivos de forma legítima.

Por fim, a pesquisa possibilitou não somente a realização de reflexões sobre os resultados alcançados com os arranjos institucionais e de implementação no período pós-redemocratização brasileira, mas também abriu espaço para que novas discussões ocorram, com ênfase em uma maior publicidade sobre os arranjos institucionais, o interesse dos cidadãos e a governança pública e a obtenção de melhores resultados com políticas públicas mais eficientes.

1. **REFERÊNCIAS**

ALLEBRANDT, Sérgio Luis; CANÇADO, Airton Cardoso; MUELLER, Airton Adelar. **Gestão e Controle Social**: uma relação entre Sociedade e Estado. *In*: ALLEBRANDT, Sérgio Luis (Org). Gestão e Controle Social em Territórios. Ijuí: Unijuí, 2023.

ALMEIDA, Débora Rezende de. **Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil.** Opinião Pública. Campinas. Vol. 20. N. 01. Abril, 2014. p. 96-117.

BRASIL. **Coleta OGU 2014**: relatório de pesquisa. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA/Controladoria Geral da União – CGU. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/coleta-ogu>>. Acesso em 02 abr. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de Junho de 1998.** Disponívelem: < https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**: cartilha de orientação ao cidadão. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 31 p. – (Série fontes de referência. Guias e manuais; n. 33). ISBN 978-85-736-5963-4.

BRASIL. **Lei Nº 10.869, de 13 de maio de 2004** (Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências). Disponívelem: < https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formação da Agenda Governamental**: Perspectivas Teóricas. XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005, GT19 - Políticas Públicas. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\_docman&task=doc\_vi ew&gid=3789&Itemid=318 Acesso em: 13 nov 2023.

COELHO, Vera Schattan; FAVARETO, Arilson. **Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento**: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. *In*: LAVALLE, Adrian G. (Org.). O horizonte da Política: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Editora Unesp: CEBRAP: CEM, 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: *accountability* e política da publicidade.** Lua Nova. São Paulo, 2011. N. 84. p. 353-364.

FORMIGA – XAVIER, Carlos Joel Carvalho de. **A corrupção política e o caixa 2 de campanha no Brasil**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: ciência política. 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2010_CarlosJoelCarvalhodeFormigaXavier.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas (Ed.). Brasília: IPEA, 2014.

GUERRA, Elaine Linhares de Assis. **Manual de Pesquisa Qualitativa**. Grupo Anima Educação. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<https://docente.ifsc.edu.br/luciane.oliveira/MaterialDidatico/P%C3%B3s%20Gest%C3%A3o%20Escolar/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas/Manual%20de%20Pesquisa%20Qualitativa.pdf> >. Acesso em 10 Fev. 2024.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. **Ciberpolítica: conceitos e experiências** (Coleção Cibercultura). Salvador: EDUFBA, 2016.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca; CARVALHO, Guilherme Paiva de. **Legitimação do poder, agir comunicativo e gestão democrática em uma ouvidoria universitária.** In: PODESTÁ JÚNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de. Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul (Relatos de experiências em Instituições de Ensino Superior e Hospitais Universitários). Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. **Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas**: o Desenvolvimento de uma Abordagem Analítica e Suas Repercussões. Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA, n. 29, pp. 49-59 (2021).

PIZZATTO, Pablo. **Defensoria do povo, uma proposta esquecida**. Olhar Jurídico. Disponível em: < https://www.olharjuridico.com.br/artigos/exibir.asp?id=869&artigo=defensoria-do-povo-uma-proposta-esquecida >. Acesso em 14 Out 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

1. Doutorando do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Rio Grande do Sul, Brasil. Graduado em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER) e Mestre em Educação pela Universidade de Uberaba (UNIUBE). Docente em Cursos de Graduação e pós-graduação do Centro Universitário de Patos de Minas (UNIPAM). E-mail: alansanttos@gmail.com Pesquisa financiada por meio de bolsa de estudo do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). [↑](#footnote-ref-1)