

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
RENATA CARDOSO FERNANDES PAZ

OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA NO  
DESENVOLVIMENTO DO *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

RIO DE JANEIRO

2019



RENATA CARDOSO FERNANDES PAZ

OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA NO  
DESENVOLVIMENTO DO *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Cristiano Fonseca Monteiro

RIO DE JANEIRO

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

P348 Paz, Renata Cardoso Fernandes.  
Ouvidoria-Geral da União: trajetória histórica no desenvolvimento do accountability no Brasil. – 2019.  
130 p.; 31 cm.

Orientador: Cristiano Fonseca Monteiro.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.  
Bibliografia: f. 119 – 128.

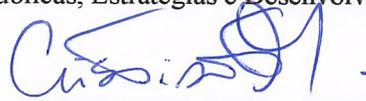
1. Ouvidorias -Brasil. 2. Mudança institucional. 3. Accountability. I. Monteiro, Cristiano Fonseca, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 352.88

RENATA CARDOSO FERNANDES PAZ

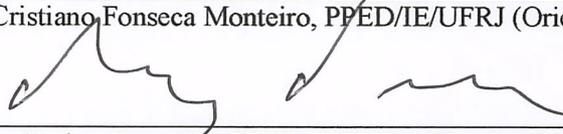
OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA NO  
DESENVOLVIMENTO DO *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.



---

Drº Cristiano Fonseca Monteiro, PPED/IE/UFRJ (Orientador)



---

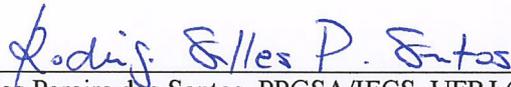
Drº Charles Freitas Pessanha, PPED/IE/UFRJ (Membro Interno Titular)

---

Drª Roberta Rodrigues Marques da Silva, PPGCP/ICHF/UFRJ (Membro Externo Titular)

---

Drª Maria Tereza Leopardi Mello, PPED/IE/UFRJ (Membro Interno Suplente)



---

Drº Rodrigo Salles Pereira dos Santos, PPGSA/IFCS, UFRJ (Membro Externo Suplente)

RIO DE JANEIRO

2019

Dedico este trabalho à minha mãe Denise, *in memoriam*, eterna incentivadora.

Posso ouvir seu aplauso e sentir seu orgulho de onde quer que esteja agora.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Denise e Francisco, que me transmitiram e permitiram vivenciar a importância da educação pública e seu potencial de transformação social. Com pouco, puderam me dar muito. Serei eternamente grata a vocês.

Ao meu marido Ródily, por acreditar nesse sonho até mais do que eu mesma. Sua confiança e incentivos me fizeram chegar até aqui. A abdicação do tempo livre em família para que eu pudesse estudar e pesquisar também passou pela sua compreensão e apoio. É maravilhoso poder dividir essa alegria com você.

À Isabel, minha menina. Gestada, nascida, amamentada e criada bem no meio dessa pesquisa. As horas longe de você pesquisando e escrevendo foram sofridas, mas essenciais para que isso se tornasse realidade. Obrigada, minha bebê, pela compreensão que você já possui com tão diminuto tempo de vida. Mamãe te ama incondicionalmente.

Ao meu irmão caçula Eduardo, pelo apoio durante toda essa trajetória, que pelo seu caminho na vida acadêmica, me inspirou a continuar e a buscar meus sonhos.

Ao PPED e seu corpo docente, um programa de pós-graduação plural e comprometido com repensar o Estado e as políticas públicas, algo tão caro à ciência hoje, e com o qual fui privilegiada por ter dele participado.

Em especial, ao meu orientador, Prof. Cristiano Monteiro, em quem sempre vou me espelhar por seu exemplo de compreensão, paciência, confiança e orientação segura. Mesmo à distância na última etapa da dissertação, em Brasília, pude contar com seu apoio irrestrito e concluir essa fase fundamental da trajetória acadêmica. E ao Prof. Charles Pessanha, por quem, ao longo do curso e na banca de qualificação, minha admiração se revestiu de honra e gratidão perante sua inesgotável generosidade.

Às minhas equipes de trabalho, por entenderem a importância dessa formação. No CEFET/RJ, meu chefe e amigo André Miranda, e parceiros Guilherme e Elisa. Na UnB, José Augusto e Lucas, que concederam a licença parcial no final desta pesquisa, e os colegas Bruna e Newton, pelo encorajamento à conclusão do mestrado.

À Ouvidoria-Geral da União, uma instituição em movimento, que se abriu à pesquisa desde os pedidos de acesso à informação até a fase de entrevistas.

Enfim, a todos os ouvidores que conseguem, no seu cotidiano adverso, mesmo perante as dificuldades de permear as instâncias burocráticas internas de seus órgãos, fazer o Estado ouvir e responder o cidadão de forma satisfatória e transparente.

“O ponto de partida de qualquer novo projeto alternativo de nação terá que ser, inevitavelmente, o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país.”

Celso Furtado

“A arte de escutar é como uma luz que dissipa a escuridão da ignorância.”

Dalai Lama

## RESUMO

PAZ, Renata Cardoso Fernandes. **Ouvidoria-Geral da União: trajetória histórica no desenvolvimento do *accountability* no Brasil**. Rio de Janeiro, 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Esta dissertação analisa a trajetória histórica da Ouvidoria-Geral da União (OGU) e as mudanças institucionais promovidas pelo órgão no tocante às contribuições para o *accountability* da ouvidoria pública brasileira. Assume-se no âmbito deste trabalho a ouvidoria pública como instrumento de *accountability*, controle interno e participação social inspirado em institutos estrangeiros congêneres como o ombudsman, mas com limitações decorrentes do desenho institucional brasileiro moldado pela conjuntura crítica da Assembleia Constituinte: o modelo misto de ombudsman entre Ministério Público e Ouvidorias. Sob o referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico e da mudança institucional, os resultados desta pesquisa qualitativa apontam para a dependência da trajetória das ouvidorias como infralegais, sem poder de sanção e hierarquicamente subordinadas aos titulares dos seus órgãos ou entidades, reforçada pelo paradigma profissionalizante adotado pela OGU. Entretanto, as mudanças exógenas advindas da Lei de Acesso à Informação e a presença de cultivos institucionais direcionados à regionalização, internacionalização e participação dos demais atores nesse processo político vêm mudando gradualmente essa trajetória em direção a um nível de maior *accountability* das ações das ouvidorias.

Palavras-chave: Institucionalismo histórico; cultivo institucional; ouvidorias; Ouvidoria-Geral da União; *accountability*.

## **ABSTRACT**

This research analyzes the historical trajectory of the Federal Ombudsman's Office (OGU) and the institutional changes promoted by the agency regarding the contributions to the accountability of the Brazilian public ombudsman, assumed here as an instrument of accountability, internal control and social participation inspired by similar foreign institutes such as the ombudsman. However its efficiency is limited by the institutional design shaped by the critical juncture of Constituent Assembly: the mixed model between Public Prosecution Service and Public Ombudsman. Under the theoretical framework of the historical neoinstitutionalism and institutional change, the results of this qualitative research point to path dependence of this trajectory as under the law, lacking of sanctioning power and hierarchically subordinate to the holders of their institutions, all of these features reinforced by the professionalizing paradigm adopted by OGU. Nevertheless, the exogenous changes resulting from the access to information Law and the presence of institutional cultivation directed to the regionalization, internationalization and participation of other actors in this political process have been gradually changing this trajectory towards a greater accountability of the public ombudsman's actions.

**Keywords:** Historical institutionalism; institutional cultivation; ombudsman; Federal Ombudsman's Office; accountability.

## LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, QUADROS E FIGURAS

### TABELA

Tabela 1 - Análise de conteúdo dos documentos da OGU no período de 2003 a 2016 .....	106
--	-----

### GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção da ocorrência dos termos analisados ao longo da trajetória da OGU	107
Gráfico 2 – O processo de mudança institucional da OGU.....	110

### FIGURAS

Figura 1 – Temporalidade das conjunturas críticas .....	37
Figura 2– Processo de mudança gradual .....	38
Figura 3 – Dependência da trajetória como retornos crescentes .....	39
Figura 4 – Cronologia do processo de construção do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal .....	87
Figura 5 – Atores-chave na construção do sistema de ouvidorias e sua forma de participação .....	99

### QUADROS

Quadro 1 – Escolhas metodológicas da pesquisa .....	44
Quadro 2 – Posição dos atores na construção do conceito de ouvidoria.....	93
Quadro 3 – Quadro-síntese dos mecanismos de continuidade e mudança identificados na trajetória das ouvidorias e da OGU .....	109

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABO - Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman  
ABRAREC - Associação Brasileira de Relacionamento Empresa-Cliente  
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil  
ANAFIC – Associação Nacional dos Auditores Federais de Controle Interno  
ANOP – Associação Brasileira de Ouvidores Públicos  
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações  
Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres  
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CGU – Controladoria-Geral da União  
DOGES – Departamento de Ouvidoria Geral do SUS  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
e-OUV – Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal  
e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão  
FNOU - Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias  
FOGOPS – Fórum Governamental de Participação Social  
FOPS - Fórum de Ouvidorias de Pautas Sociais  
ILB – Instituto Legislativo Brasileiro  
IN – Instrução Normativa  
IP – Instância Participativa  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
MP – Ministério Público  
MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil  
OGP – *Open Government Partnership*  
OGR – Ouvidoria-Geral da República  
OGU – Ouvidoria-Geral da União  
PNPS – Política Nacional de Participação Social  
PROCID – Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas  
PROFOCO - Política de Formação Continuada em Ouvidorias  
PROFORT – Política de Fortalecimento de Ouvidorias

PT – Partido dos Trabalhadores

RTA – Rede de Transparência e Acesso à Informação

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SIC - Serviço de Informações ao Cidadão

SLTI/MP – Secretaria de Logística e Tecnologia do Ministério do Planejamento

SNPS - Sistema Nacional de Participação Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO, PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS .....	17
1.2	JUSTIFICATIVA.....	18
1.3	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	20
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>23</b>
2.1	O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	23
2.2	MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	27
2.3	A REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DE MUDANÇA E CONTINUIDADE NO NEONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO .....	37
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>41</b>
<b>4</b>	<b>PANORAMA HISTÓRICO DA OUVIDORIA PÚBLICA E O <i>ACCOUNTABILITY</i>.</b> .....	<b>47</b>
4.1	O CONCEITO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO DAS OUVIDORIAS.....	47
4.2	<i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL, OMBUDSMAN E AS OUVIDORIAS .....	50
4.3	DO OUVIDOR DO REI AO OUVIDOR DO POVO.....	54
4.4	OUVIDORIAS E MINISTÉRIO PÚBLICO: O MODELO BRASILEIRO DE OMBUDSMAN E A DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA .....	57
<b>5</b>	<b>A TRAJETÓRIA DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO</b> .....	<b>69</b>
5.1	OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO: O PARADIGMA PROFISSIONALIZANTE DE OUVIDORIAS E O CULTIVO DOS ATORES.....	69
5.2	O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE OUVIDORIAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E A REDE DE OUVIDORIAS .....	86
5.3	O MODELO DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA OGU .....	105

<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>129</b>



## 1 INTRODUÇÃO

As democracias contemporâneas são permeadas por uma complexidade de relações entre atores, instituições, demandas e dinâmicas sociais variadas que oferece grandes desafios ao controle do poder, conceito-chave que tem ordenado a vida em sociedade e sua relação com o Estado. Desde o surgimento dos primeiros Estados modernos, com o avanço do movimento constitucionalista, iniciou-se no âmbito dos Estados-nação um conjunto de mecanismos contra os abusos de poder, formulados inicialmente nos campos teóricos dos direitos naturais (ou jus naturalismo), da separação dos poderes, culminando na teoria da soberania popular ou democracia (BOBBIO, 1984).

O controle do poder estatal nos Estados democráticos vem sendo desenvolvido por desenhos institucionais cada vez mais sofisticados para combater abusos, atos ilegais, antiéticos e corruptos dos agentes investidos de responsabilidades perante a gestão dos recursos públicos, que com todos os mecanismos criados, ainda persistem. Assim, tem sido de fundamental importância compreender e repensar as instâncias existentes dentro e fora dos Estados-nação, utilizando para isso alguns conceitos-chave que auxiliam na especificação, tipificação e análise de estruturas sociais aptas a captar a essência da noção de prestação de contas. O termo anglo-saxão *accountability*, de ainda difícil tradução para outros idiomas como o português (SCHEDLER, 2004), parece abarcar essa gama de requisitos necessários ao bom desempenho de uma unidade democrática, pública ou privada no que se refere à prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade.

Um rol de formas de mobilização social, participação cidadã e políticas públicas de promoção da transparência e controle sobre a administração pública passam a ganhar espaço na discussão da agenda pública brasileira especialmente no momento de reabertura democrática de 1985. Na América Latina este processo se inicia um pouco antes, na década de 1970, como resultado da “terceira onda de democratização” (HUNTINGTON, 1994), em que atores e caminhos institucionais passaram a dar voz a reivindicações e propostas mais inclusivas que viriam a alterar significativamente o panorama político colonial ou autoritário em que se encontravam (SANTOS & AVRITZER, 2002).

Sob a lógica da recuperação do espaço público e do estreitamento da relação Estado-sociedade, por meio da organização de movimentos sociais, sindicais, urbanos e corporativos, a criação de instituições de *accountability* com objetivo de mediar a interação entre o cidadão comum e o aparato burocrático torna-se pauta das discussões políticas, de proposições

legislativas e constitucionais. No Brasil, ouvidoria pública e outros canais, como conselhos gestores, orçamento participativo, plebiscito e referendo surgem posteriormente como inovações institucionais no sentido de minimizar o excesso de formalismo ou desvios da burocracia estatal e assegurar o respeito a direitos básicos (AVRITZER, 2008).

Com a evolução destes mecanismos aumenta também o interesse de um campo acadêmico interdisciplinar - em especial o das Ciências Sociais Aplicadas - em examinar as instâncias de *accountability*, participação e controle social no contexto de experimentação de instituições de democracia participativa (SANTOS & AVRITZER, 2002; SCHEDLER, 2004; PETERS, 2014). Compreendendo essas instituições como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 196), as pesquisas direcionadas a identificar o desenvolvimento dessas estruturas que moldam os interesses e o comportamento individual e coletivo dos agentes se situam como um caminho para a discussão da ação estatal e suas conseqüências práticas no âmbito social.

Uma ouvidoria pública é um canal, uma escuta qualificada que o Estado dispõe ao cidadão para que este manifeste suas demandas e seja respondido de forma satisfatória. Como esse canal tem servido aos objetivos do *accountability* sobre os atos e omissões dos órgãos e entidades públicas? Para compreender melhor a atual situação das ouvidorias, identificar suas limitações e seus avanços em prestar esse serviço ao cidadão, esta dissertação recorre ao seu desenvolvimento institucional, sua trajetória histórica, sob o arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico e da mudança institucional.

Desse ponto de vista, este trabalho se diferencia da literatura tradicional produzida sobre ouvidorias públicas no Brasil, cujo foco tem sido a reivindicação dessa instância como locus de democracia, o diagnóstico quantitativo das manifestações dos cidadãos e a afirmação de sua efetividade no fortalecimento democrático e cidadania (LYRA, 2009; COMPARATO, 2005; CARDOSO, NETO E ALCÂNTARA, 2015; MENEZES, 2015, 2017). Considerando o caso da Ouvidoria-Geral da União (OGU) como objeto de estudo, busca-se analisar o processo político de institucionalização desse órgão de coordenação técnica das ouvidorias federais e seus efeitos na atuação como indutora de *accountability* dessas unidades.

Identificando a OGU em um espectro mais amplo, dentro da trajetória das ouvidorias públicas no Brasil, a pesquisa também tem o intuito de elucidar os elementos dessa trajetória que já se encontrava em curso antes da criação da OGU e de que forma eles acabaram limitando ou constringendo as estratégias, políticas e ações do órgão. Do valor teórico intrínseco de que esta análise se reveste, espera-se que seus resultados revelem uma

contribuição aos estudos empíricos da teoria institucional e de forma geral, à reflexão sobre o binômio instituições e democracia.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO, PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

Ouvidoria pública federal é a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (OGU, 2014). A origem histórica das ouvidorias públicas data do início do Século XIX, na Suécia, com o advento constitucional do Ombudsman em 1809. O primeiro Ombudsman era um mandatário do parlamento sueco que tinha a função de controlar os atos praticados pela administração e pela justiça em nome do povo (CALLEGARI, 2014). Em sueco, “*ombud*” significa “representante”, “procurador”, com a palavra *man* – homem (não comporta variação de gênero). (VISMONA, 2011). O Ombudsman, por isso, é considerado um instituto congênere da ouvidoria brasileira, apesar de manter entre algumas diferenças entre ela que serão detalhadas ao longo dos próximos capítulos.

No âmbito da administração pública federal, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) é o órgão de coordenação técnica (RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015), localizado na estrutura regimental da Controladoria-Geral da União (CGU). Este trabalho busca analisar o desenvolvimento histórico desse mecanismo de *accountability* por meio do estudo da institucionalização da OGU desde sua criação em 2003 (BRASIL, 2003), e a trajetória da ouvidoria pública por ela influenciada.

Com foco na ação e cultivo dos atores (DEEG, 2005) - campo profissional dos ouvidores, demais atores e arranjos institucionais construídos entre ouvidores, associações, sociedade e Estado – o problema de pesquisa consiste em que aspectos o desenvolvimento do papel da OGU afeta e é afetado pelas características da ouvidoria brasileira no tocante à elevação do nível de *accountability* de suas ações. A partir da análise à luz do neoinstitucionalismo histórico, torna-se possível a observação das relações e assimetrias de poder presentes nos diversos contextos do desenvolvimento dessas instituições ao longo do tempo, bem como as consequências não intencionais desse processo político histórico (HALL & TAYLOR, 2003; SCHMIDT, 2005).

Como objetivo geral, o trabalho pretendeu - por meio da análise da trajetória histórica da OGU desde a sua criação, em 2003, até o ano de 2016, e incluindo o Decreto nº

9.492/2018 que institui o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, investigar o processo político de desenvolvimento da OGU como instância de coordenação técnica das ouvidorias públicas federais a partir do cultivo institucional, analisando como os atores se relacionaram e buscaram estabelecer suas respectivas preferências, bem como em que grau essa ação incremental moldou a dinâmica que se estabeleceu no órgão a partir de sua criação.

Os objetivos específicos foram:

- Pesquisar e descrever que elementos da trajetória histórica da ouvidoria pública e do contexto político brasileiro foram fundamentais para o desenho dessa instância de *accountability* no Brasil, mapeando, para isso, a existência de elementos de dependência da trajetória (*path dependence*), conjunturas críticas, mudanças exógenas e mecanismos de retornos crescentes,
- Mapear e descrever os atores presentes na trajetória da OGU (por ação ou por veto), bem como os arranjos, projetos e avanços institucionais referentes a características de *accountability* que a OGU tem provocado na ouvidoria pública e verificar de que forma eles têm afetado ou mantido a trajetória em curso, verificando a existência de mudanças incrementais e cultivo institucional,
- Verificar se a análise da trajetória histórica e das relações de poder permite a construção do modelo de processo político ocorrido na institucionalização da OGU, contribuindo com os resultados deste caso para o teste empírico de teorias institucionais e para uma vertente pouco explorada da literatura sobre ouvidorias no Brasil.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

As ouvidorias públicas em âmbito federal possuem a OGU como órgão de coordenação técnica e órgão central (BRASIL, 2018). Por receber solicitações e pedidos de informação, sugestões, denúncias, reclamações e elogios, e ter sido inspirada por outros instrumentos de controle como o ombudsman, classificado pela literatura como instância de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), a ouvidoria brasileira também pode ser considerada uma forma desse mecanismo, ou seja, de prestação de contas à sociedade.

No entanto, a apenas existência de uma ouvidoria não garante que seu papel será desempenhado com sucesso. A evolução das ouvidorias está em pleno desenvolvimento, vista a sua recente trajetória dentro da história de nossa democracia. As primeiras ouvidorias públicas foram criadas em 1986<sup>1</sup>, há pouco mais de 30 anos, e desde então diversos atores no campo político, na burocracia estatal e na sociedade civil organizada têm conseguido avançar na melhoria das condições de acesso e de funcionamento, no que se destacam, de modo geral, a Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsman (ABO), a Ouvidoria-Geral da União (OGU), e mais recentemente, a Rede Nacional de Ouvidorias.

O que se observa da revisão da literatura sobre *accountability* e sobre as instituições de controle brasileiras, é que determinados marcos ou conjunturas críticas como a Assembleia Constituinte, que deixou de fora do texto da Constituição a ouvidoria, foram cruciais na delimitação da eficácia, das atribuições legais e da autoridade do ouvidor perante a burocracia, criando elementos de dependência da trajetória de difícil contorno ou superação por parte dos atores descentralizados.

As mudanças implementadas ao longo de mais de 30 anos de ouvidoria, com a impulsão de outros marcos como a Lei de Acesso à Informação (LAI) tem atuado de forma ainda limitada na reversão do quadro de falta de autonomia do ouvidor em face do órgão ou da entidade controlada (LYRA, 2009; CARDOSO, NETO E ALCÂNTARA, 2013), independência funcional e orçamentária, infralegalidade, baixa legitimidade e de pouco ou reduzido acesso da população excluída ou marginalizada. O papel do Ministério Público enquanto defensor do povo, pelo contrário, tem se destacado pelos recursos públicos a ele destinados, o fortalecimento de suas carreiras e as parcerias desenvolvidas com demais órgãos, como a Polícia Federal (ARANTES, 2015).

Para Arantes (2015), a rede institucional de *accountability* brasileiro foi construída por meio da motivação de forças endógenas dos grupos de interesses localizados nas elites burocráticas, no judiciário e nas polícias. O autor relaciona o caráter elitista de mera afirmação dos órgãos e carreiras estatais – em detrimento a um plano global de desenvolvimento das instituições - aos resultados modestos das ações de prestação de contas e combate à corrupção no país. Tal ineficiência vem sendo contestada pela sociedade na forma de insatisfação e falta de identificação de suas demandas e do interesse público em relação ao

---

<sup>1</sup>“Em 1986, pelo Decreto-Lei nº 215/86, assinado pelo Prefeito Municipal de Curitiba (PR), foi criada a Primeira Ouvidoria Pública Municipal no país, recém-democratizado” (PINTO, 2009, p. 111).

trabalho desempenhado por agentes públicos e representantes políticos. Assim, há que se verificar se outros mecanismos como as ouvidorias públicas têm potencial de oferecer reflexões sobre a rede de *accountability* brasileira. Para isso, há um vasto campo empírico a ser analisado e avaliado, a fim de se identificar e avaliar papéis institucionais que expressem de forma mais substantiva os anseios sociais por democracia e participação.

A maior parte da literatura da sobre ouvidorias volta-se à discussão dos pressupostos teóricos (LYRA, 2009, 2016; CARDOSO, 2010) e, principalmente, de estudos de caso empíricos sobre unidades de ouvidoria descentralizadas (MARQUES, 2015; BIAGINI, 2013; PEREIRA, 2002; FERNANDES, MOREIRA E RIBEIRO, 2016; CALLEGARI, 2014) produzindo fundamentação teórica, narrativas, exposição de falhas, discussões sobre a efetividade, eficiência e problemas enfrentados e reivindicações da instituição “Ouvidoria Pública” como instrumento de aprimoramento democrático brasileiro (LYRA, 2009; CARDOSO, 2010; CARDOSO, NETO & ALCÂNTARA, 2013).

Entretanto, o campo carece de estudos mais aprofundados sobre as causas dos avanços e da persistência de determinados entraves presentes na estrutura das ouvidorias em geral, tais como a falta de autonomia e independência por meio de mandato, baixa legitimidade, critérios de escolha do ouvidor, legislação em sentido estrito<sup>2</sup> e participação das camadas de renda mais baixa, que avancem da narrativa em si para a construção de modelos causais ou explicativos mais complexos.

Dessa forma, conjugando a visão de ouvidoria ao conceito de *accountability*, analisada pela ótica do neoinstitucionalismo histórico e da mudança institucional, baseada principalmente na ação e cultivo de atores e grupos de poder como mecanismo de mudança e influência nas regras e instituições, pretende-se contribuir com um trabalho original do ponto de vista empírico, auxiliando em reflexões teóricas sobre o processo de criação da OGU e possíveis causas políticas das atuais limitações a que estão submetidas ouvidorias públicas federais sob sua coordenação.

### 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

---

<sup>2</sup>As ouvidorias em âmbito federal não são obrigatórias por lei ou pela CF/88, como se verá a seguir.

A dissertação está dividida em mais cinco capítulos, além desta introdução. Estrutura-se, cronologicamente, da forma como foi sendo construída. O capítulo 2 se remete ao referencial teórico utilizado para analisar e compreender o desenvolvimento do processo político de institucionalização da OGU. Verifica-se que a lente teórica do neoinstitucionalismo histórico e da mudança institucional conseguem elucidar os principais elementos deste processo e estabelecer um método para identificar as conjunturas críticas, existência de dependência da trajetória, mecanismos de retornos crescentes, mudança incremental e cultivo institucional dos atores-chave.

O capítulo 3 apresenta a metodologia escolhida, que norteou a realização da pesquisa um estudo qualitativo, a partir do estudo de caso da Ouvidoria-Geral da União, com base em análise documental, análise de conteúdo e entrevistas com especialistas, de forma a captar as diversas facetas do fenômeno social de desenvolvimento institucional.

Já o capítulo 4 traz o panorama histórico da ouvidoria pública e o *accountability*, inserindo essa instância num conjunto de instituições promotoras da responsabilização e prestação de contas dos agentes públicos perante a sociedade. Assim, buscou-se apresentar a trajetória das ouvidorias no Brasil, que é anterior à criação da Ouvidoria-Geral da União, a fim de se estabelecer parâmetros que pudessem caracterizar a trajetória da OGU como derivada, e conseqüentemente, limitada pela própria trajetória da ouvidoria pública no Brasil.

No capítulo 5, a Ouvidoria-Geral da União é estudada sob a ótica do referencial teórico acima elencado. É apresentado o processo histórico de criação do órgão, e o modelo de desenvolvimento das suas estratégias de atuação como órgão de coordenação técnica das ouvidorias do Poder Executivo Federal e como órgão articulador da Rede Nacional de Ouvidorias, bem como o cultivo institucional e a mudança incremental produzida pelos atores-chave no *accountability* das ouvidorias públicas. Por fim, no capítulo 6 são discutidos os resultados da pesquisa, concluindo o trabalho com reflexões para o futuro das ouvidorias no Brasil.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo busca reunir o aporte teórico que trouxe os elementos necessários à análise e compreensão do objeto de estudo. Na discussão do binômio “continuidade e mudança”, a fim de tentar compreender e representar o modelo do processo político ocorrido, foi utilizado o referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico (HALL & TAYLOR, 2003; PIERSON, 2000; ARTHUR, 1990) e da mudança institucional (STREEK & THELEN, 2005; DEEG, 2005) que serão apresentados, respectivamente, na primeira e segunda sessões.

### 2.1 O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

As origens do “neoinstitucionalismo” se baseiam na crítica de alguns teóricos sob o esforço de “trazer o Estado de volta” à ciência política convencional. O institucionalismo (ou antigo institucionalismo), com foco no contexto institucional em que os eventos políticos ocorrem e nos resultados e efeitos que eles geram, estudou as instituições formais governamentais e definiu o Estado em termos dos arranjos políticos, administrativos e legais, utilizando o método descritivo para explicar as relações entre níveis e ramos do governo. Nos anos 1950 e 1960 abordagens sistêmicas, tais como as análises Marxistas e funcionais-estruturais para a ciência política, substituíram essa visão. Nos anos 1960 e 1970, por meio da abordagem behaviorista, o foco no indivíduo e seu comportamento, e não mais no Estado e seu sistema político, complementado por modelos matemáticos da escolha racional, tornou-se a visão predominante de análise do campo político (SCHMIDT, 2005).

É da crítica ao behaviorismo que surgem, na década de 1980, três correntes do neoinstitucionalismo – histórico, da escolha racional e sociológico - que apesar de se diferenciarem no método de análise, buscaram todas elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Em contraponto à visão anterior, as correntes neoinstitucionalistas estabelecem que o comportamento observável não poderia ser considerado sem referência às instituições e ao contexto institucional em que ele ocorre (HALL & TAYLOR, 2003; SCHMIDT, 2005).

Apesar de não haver um consenso no campo teórico institucionalista sobre a definição de instituições, na escola do neoinstitucionalismo histórico as instituições são definidas de forma ampla, segundo Hall & Taylor (2003, p. 196), como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da

comunidade política ou da economia política”. Hall & Taylor (2003) também apontam os principais diferenciais teóricos desta abordagem, que além da definição em termos muito gerais da relação entre instituições e comportamento individual, enfatizam as assimetrias de poder existentes no desenvolvimento das instituições – grupos ou interesses com maior acesso ao processo decisório, bem como as trajetórias (históricas), as conjunturas críticas e consequências imprevistas, explicando como as instituições produzem respostas a desafios do campo político. A abordagem histórica ainda alia à contribuição do estudo das instituições outros fatores como o desenvolvimento socioeconômico e o poder das ideias, complexificando o universo de preferências e de instituições defendido, por exemplo, pela abordagem da escolha racional.

Pierson (2000) traz ao debate do institucionalismo histórico e da noção de dependência da trajetória (*path dependence*) o conceito – originário da economia – de retornos crescentes (*increasing returns*), equivalente aos conceitos de auto reforço ou *feedback* positivo. A hipótese é a de que a investigação dos processos de retornos crescentes pode prover um modelo mais rigoroso para desenvolver as afirmações convencionais do institucionalismo histórico, que contrastam substancialmente com modos de argumentação de muitos subcampos da ciência política, tais como a teoria da escolha racional e a prevalência de resultados únicos e previsíveis.

Além disso, a principal afirmação é a de que o argumento econômico de retornos crescentes, além de ser aplicável à política por captar dois elementos centrais da dependência da trajetória - da importância da temporalidade e sequência dos eventos e dos custos de mudança de uma alternativa no contexto social – é, na realidade, mais intenso no campo político do que na economia, em razão de características daquele campo que o tornam mais propensos ao *feedback* positivo. Tais características trazem relevante contribuição por explicitarem as manifestações da dimensão do poder no conceito de dependência da trajetória, apontando o fato de que não só as conjunturas críticas promovem grandes consequências, mas, também, eventos menores ocorridos num dado contexto social por ação de atores no momento oportuno. Apesar de concluir que nem todos os aspectos da vida política estão sujeitos a retornos crescentes, o autor afirma que a investigação da dependência da trajetória pode prover as bases para o desenvolvimento de hipóteses importantes sobre as fontes da estabilidade e da mudança, ao auxiliar pesquisadores e cientistas políticos a pensar mais clara e explicitamente sobre o papel do tempo e da história na análise social.

Assim, ele resgata características dos retornos crescentes que Arthur (1990) introduz como relevantes para contextos de economia tecnológica, como grande configuração ou

custos fixos altos, efeitos de aprendizado, efeitos de coordenação e expectativas adaptáveis, acrescentando que, na verdade, elas poderiam ser traduzidas e aplicadas a diversas relações e interações sociais, como a da política de forma geral, das políticas públicas e das instituições.

As características do processo político que o tornam, portanto, propenso a retornos crescentes, segundo Pierson (2000), são: o papel central da ação coletiva, a alta densidade das instituições políticas, a possibilidade de empregar autoridade política para ampliar assimetria de poder, e, por fim, sua opacidade e complexidade intrínsecas.

A ação coletiva seria descrita pela falta de relação linear entre esforço e efeito, em que expectativas adaptáveis levam os atores a ajustar constantemente seus comportamentos na direção na qual eles esperam que os outros atores o façam. A essa prevalência do conjunto de ações se soma o alto custo de iniciação de uma ação coletiva, na maioria das vezes, que requer consideráveis recursos para sua organização, até que se torne autofinanciável. Dessa forma, a dinâmica decisória de auto reforço leva os agentes a padrões estáveis de mobilização política ao longo do tempo, ou seja, torna a trajetória dependente dos primeiros eventos.

Já a densidade das instituições constitui-se pela autoridade empregada por constrangimentos ou comportamentos legalmente impostos, ou arranjos constitucionais, os quais dificultam o caráter de mudança das políticas públicas, mas principalmente, da política em geral. O autor afirma que, em contextos de interdependência social, novas instituições e políticas públicas são custosas e demandam o investimento em habilidades especializadas, o aprofundamento de relações entre indivíduos e organizações e o desenvolvimento de identidades sociais e políticas. Tais atividades, pela sua densidade – o viés do *status quo* – aumentam a atratividade de arranjos institucionais já existentes em comparação a alternativas hipotéticas, em razão principalmente do custo de mudança ou de saída desses arranjos.

O uso da autoridade política também se mostra uma fonte de retornos crescentes, à medida que os grupos de poder ou atores podem desenvolvê-lo para mudar as regras do jogo (formais, informais e políticas públicas) de forma a aumentar o poder já existente, ou de forma a aumentar quase imperceptivelmente as assimetrias existentes.

Pierson (2000) completa as características da política citando sua complexidade e opacidade, que a diferencia da maior previsibilidade que a ciência econômica propaga por meio dos mecanismos (de ajuste) de preços. Essa complexidade dos objetivos políticos, assim como as ligações frouxas e difusas entre ações e resultados lhe dão caráter inerentemente ambíguo, que dificulta a criação de mecanismos de aprendizado. Os entendimentos do mundo político podem ser vistos, destarte, como suscetíveis à dependência da trajetória - pelos custos de mudança e pela tendência de ideologias para determinados aspectos governamentais e de

orientações político-partidárias serem persistentes ao longo do tempo, uma vez que são estabelecidas.

A ideia principal da abordagem de Pierson (2000) consiste então em fornecer subsídios e argumentos para a análise da trajetória de políticas públicas e de processos políticos, os quais, por possuírem a natureza de mecanismos de retornos crescentes, podem ter suas causas e efeitos interpretados à luz do institucionalismo histórico de forma mais precisa. Como exemplificação da aplicabilidade da abordagem institucionalista baseada no conceito de dependência de trajetória, o artigo de Menicucci (2009) analisa os arranjos institucionais da política de assistência à saúde no Brasil, caracterizada pela dupla existência das trajetórias pública e privada, resultado de diferentes escolhas que foram, por sua vez, constrangidas pelos efeitos das escolhas anteriores e da própria conformação da arena política da saúde.

A autora explicita nesse estudo de caso, que aborda o histórico da assistência à saúde no Brasil desde os anos 1960 até o período de implementação pós-Constituição de 1988, a forma pela qual as políticas públicas não só são moldadas e aparecem como resultado das disputas e de processos políticos, mas também atuam como variável independente, como efeito cognitivo, levando à constituição ou à continuidade de regras e práticas por ela estabelecidas. Esse mecanismo se dá, segundo ela, em virtude do *feedback* positivo ou retorno crescente que a adoção de uma política gera, como já citado por Pierson (2000). Ou seja, a política pública, pela sua tendência a ser readotada, passa a ser considerada uma resposta natural a determinada questão, podendo ser marginalmente ajustada para acomodar novas situações.

A centralidade do argumento de Menicucci (2009) para o caso em questão é a de que, embora possam ser caracterizados momentos de conjuntura crítica, como aquele da Constituição de 1988, que sob forte apelo de correntes sanitaristas, inovou com um novo desenho de políticas estatais gratuitas e universais para a assistência à saúde, eles são limitados pelo efeito “lock-in” das políticas anteriores, fortemente marcadas pelo fortalecimento da cobertura privada. Então, “mesmo quando há mudança, instituições nunca são construídas do nada, sendo mais comum que sejam reconstruídas a partir dos elementos anteriores”(MENICUCCI, 2009, p.52).

Esse tipo de conclusão pode prover bases para o desenvolvimento de outros trabalhos empíricos que busquem entender, por exemplo, os efeitos limitados ou contraditórios do estabelecimento de uma instituição ou política pública, auxiliando a refletir sobre suas causas e prováveis contornos futuros, influenciados pelo mecanismo de dependência da trajetória.

## 2.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL

Os primeiros trabalhos teóricos sobre o neoinstitucionalismo histórico se concentraram mais na explicação da continuidade do que da mudança nas instituições (SCHMIDT, 2005; STREEK & THELEN, 2005). Buscando explicar as formas pelas quais podem acontecer as mudanças institucionais, em oposição à abordagem apresentada por diversos autores como Pierson (2000) - que explica a continuidade – Streeck & Thelen (2005) realizam uma investigação em estudos de caso realizados sobre a mudança institucional nas sociedades industriais avançadas, na tentativa de interpretar como as políticas econômicas têm sido modificadas, especialmente no contexto recente de liberalização neoliberal.

A análise sugere a existência de limitações aos modelos de mudança que estabelecem uma linha precisa entre a estabilidade e a mudança institucional e que veem todas as grandes mudanças como tendo sido geradas de forma exógena. Para eles, existe de fato considerável continuidade nos processos políticos. Entretanto, também pode haver dramática reconfiguração institucional por trás de uma aparente estabilidade ou adaptação, resultante da acumulação por grandes períodos de tempo de mudanças incrementais sutis, a que chamam de “transformação gradual” e que passam a desenvolver em relação à economia política do capitalismo moderno.

Streeck & Thelen (2005) procuram demonstrar que a mudança é frequentemente endógena, e em alguns casos produzida pelo comportamento que a própria instituição gera. Essas mudanças podem emanar da contestação política originada de lacunas e ambiguidades existentes entre as instituições formais e sua implementação ou execução de fato. São apresentados, pois, cinco tipos gerais de mudança gradual e transformativa: deslocamento (*displacement*), por camadas (*layering*), à deriva (*drift*), conversão (*conversion*), e exaustão (*exhaustion*), exemplificadas no livro pelos trabalhos empíricos reunidos.

A mudança por deslocamento pode ocorrer endogenamente por meio do redescobrimto ou ativação de possibilidades prévias suspensas ou suprimidas, substituindo as instituições até então em vigor. Mas também podem ocorrer por “invasão”, ou seja, pela importação e pelo cultivo de instituições e práticas exteriores incorporadas pelos atores locais.

Pode ocorrer também a mudança por camadas, segundo os autores, na medida em que atores políticos introduzem marginalmente ou “em camadas” emendas ou alterações que podem ser “vendidas” como correções ou refinamento das instituições existentes. A partir daí, uma vez que essas novas camadas adicionadas se sobrepõem às outras sem miná-las ou extingui-las, não sofrem tanta resistência dos defensores do *status quo* e podem crescer e atuar

mais rapidamente do que as tradicionais na alteração da trajetória ao longo do tempo, até que assumam de fato um papel mais proeminente na regulação dos comportamentos individuais.

Já a mudança à deriva advém do fato de que o processo de estabilidade institucional não é algo automático, nem mesmo nos casos em que se observam mecanismos de retornos crescentes. Na verdade, a estabilidade requer uma manutenção ativa, por meio de renegociação, reposicionamento estratégico, ou seja, requer permanentemente respostas às mudanças do ambiente político e econômico no qual a instituição está inserida. Quando esse processo falha, seja naturalmente, por lacunas causadas pelas condições do contexto, seja intencionalmente, pela intervenção de atores promovendo essas disjunções - por exemplo, por uma postura de passividade perante a necessidade de tomada de decisões - as instituições podem ter seus recursos e poder reduzidos, ou seus arranjos atrofiados, permanecendo à deriva.

A quarta forma de mudança institucional - a conversão - consiste, diferentemente das anteriores, no redirecionamento a novos objetivos, funções ou propostas. Esse redirecionamento pode ser resultado de novos desafios no ambiente ou de mudanças nas relações de poder, em que novos atores - não envolvidos com o desenho original de uma instituição - tomam o poder e redirecionam a novas finalidades. Os autores afirmam que tal processo pode se dar pela contestação política, e que apesar da existência de possíveis elementos de estabilidade e retornos crescentes, em que os atores adaptam suas estratégias às instituições existentes, no caso da conversão acontece o contrário: as instituições existentes é que são adaptadas a servir a novos objetivos ou aos interesses de novos atores. Por fim, os autores caracterizam a mudança por exaustão como um processo no qual comportamentos invocados ou permitidos sob as regras existentes operam de forma a miná-las.

Complementando a base conceitual, Deeg (2005) busca diferenciar - teórica e empiricamente - as formas de mudanças institucionais: uma mudança na trajetória já existente, ou uma inovação institucional - uma conjuntura histórica crítica que rompa com a trajetória anterior, abrindo caminho para uma nova trajetória. O autor ilustra esse processo com o caso da política econômica europeia, mais especificamente das mudanças ocorridas nos sistemas financeiros europeus da Itália e da Alemanha. Para Deeg (2005), a ideia de contingência dos eventos iniciais de uma trajetória é muito restritiva teórica e empiricamente - sua principal preocupação foi explicitar os mecanismos de reprodução institucional, porém deixando de lado a explicação para os casos em que há limitadas mudanças na trajetória anterior ou quando é iniciada uma nova trajetória.

Sobre os tipos de mudança institucional, Deeg (2005) expõe três abordagens teóricas, quais sejam a mudança endógena, a dependência da trajetória como mecanismo de mudança e o cultivo institucional de retornos crescentes. A mudança endógena seria aquela caracterizada por se diferenciar da teoria da dependência da trajetória, a qual só prevê mudanças de choques exógenos, ou seja, fora da trajetória em curso. Pela evolução da instituição ao longo do tempo, os mecanismos de retornos crescentes podem cessar, ou até se tornar retornos decrescentes. Esse movimento induziria ações dos atores dentro da instituição ou sistema institucional, no sentido de restabelecer a trajetória anterior ou movê-la para uma nova trajetória, de forma endógena. A segunda abordagem enxerga os mecanismos de auto reforço ou retornos crescentes como agentes de mudança, para além da reprodução institucional ou estabilidade. Eles podem levar a um novo caminho ou bifurcar a trajetória anterior e manter o sistema operando em duas lógicas diferentes, em que cada trajetória pode ser estabilizada por mecanismos de auto-reforço.

Já a terceira abordagem, tese de Deeg (2005) e cujo foco diverge das duas anteriores, consiste na hipótese de que os retornos crescentes das instituições sociais e políticas não acontecem automaticamente; ao contrário, são cultivados pelos atores. Esse cultivo se dá sob a forma de mobilização na arena política ou de coalizões, na organização de ações coletivas. Aqui, dois elementos são cruciais no processo de mudança institucional - poder e ideias – e os atores moverão poder, ideias ou ambos para promover suas preferências. E à medida que a mudança institucional ocorre na direção designada pelos atores-chave, pode ser observada uma queda na necessidade de cultivo, já que os outros atores se adaptam de forma a reforçar a nova trajetória, ou seja, os efeitos de feedback positivo se tornam fortes o suficiente para se tornarem mecanismos de auto reforço.

Para Deeg (2005), os retornos crescentes precisam ser cultivados – pelo menos nas fases iniciais - e destaca que a necessidade de cultivar retornos é mais provável nos casos em que os atores são confrontados com a escolha de novas instituições e os benefícios dessas instituições não estão tão claros ou dependam de mudanças institucionais futuras. Entretanto, alerta que mesmo quando novas trajetórias são caracterizadas pelo auto reforço, algum grau de cultivo deve ser estabelecido a fim de não permitir a deterioração dos mecanismos de reprodução da trajetória. Assim, mesmo a dependência da trajetória não é um processo político automático no sentido estrito; os atores necessitam, por meio do cultivo e do engajamento pessoal, adaptar as instituições sob a trajetória de forma a mantê-la.

Esta pesquisa buscou, na trajetória institucional da OGU, descrever também a partir do cultivo institucional, como os atores se relacionaram e buscaram estabelecer suas

respectivas preferências, bem como em que grau essa ação incremental moldou a dinâmica que se desenvolveu no órgão a partir de sua criação, detalhado no capítulo 5.

Como exemplos de estudos de caso que se utilizaram desse referencial teórico para analisar trajetórias de instituições e políticas públicas brasileiras, podem ser citados os trabalhos de Gomide (2014), Arantes (2015), Gottëms et al (2009) e Loureiro, Teixeira & Moraes (2009). Nestes estudos, os autores demonstram que as forças de ação ou veto dos atores na arena política foram a principal origem da mudança institucional em seus respectivos contextos.

Gomide (2014) investiga a forma como se desenvolveram as mudanças institucionais nas agências reguladoras de transportes no Brasil, mais especificamente o processo político que resultou na reconfiguração institucional do setor federal de transportes, qual seja na divisão das competências regulatórias do Ministério dos Transportes em duas agências reguladoras, ao contrário do previsto pelo Poder Executivo Federal. O autor reconstrói a interpretação causal para o desenvolvimento do setor em análise utilizando-se da abordagem teórica do institucionalismo histórico e da mudança institucional, por meio da descrição do comportamento dos atores. Para Gomide (2014) os teóricos da vertente histórica do institucionalismo referem o conflito de interesses entre grupos rivais e as relações desiguais de poder como centrais à vida política. O autor demonstra, assim, o argumento neoinstitucionalista histórico de que as instituições não seriam mecanismos neutros de coordenação, e sim resultado de processos complexos, marcadas pelo conflito e pela contingência na luta pelo poder.

Segundo Gomide (2014), as políticas públicas fornecem a base para padrões específicos de ação dos grupos de interesse (PIERSON, 1993). Nessa perspectiva, o autor explica que a privatização dos portos em 1993, por exemplo, ao criar Conselhos de Administração Portuária (CAP) – organizações regulatórias autônomas e descentralizadas - permitiu aos atores privados (empresários, operários, trabalhadores) uma proporção maior de votos sobre as questões da política portuária em relação ao Poder Público, o que teria fortalecido os interesses corporativos do setor e, posteriormente, os levado a apoiar uma agência dedicada às suas atividades ao invés de uma única agência dos transportes, cujos recursos políticos seriam de mais difícil mobilização.

As políticas públicas podem também, conforme o autor explica, mobilizar forças políticas contrárias que visam transformá-la de acordo com seus interesses. Esse movimento explicaria o ocorrido no subsetor de navegação marítima. Para conter os efeitos da política de liberalização da atividade, que ao focar na eficiência e na competição internacional acabou

por diminuir a frota mercante e, conseqüentemente, a indústria nacional, diversos atores como trabalhadores marítimos, donos de estaleiros e a Marinha do Brasil uniram-se em coalizão para defender a regulação via agência nacional dedicada especificamente ao transporte aquaviário, que se tornaria a Antaq. O autor confirma os interesses dos atores do setor por meio de entrevistas realizadas com titulares dos órgãos públicos e de representação de classe, e da leitura das atas das comissões no Congresso que trabalharam na relatoria da lei que instituiu as agências reguladoras do setor de transportes.

Gomide (2014) conclui que ordem e a seqüência – *timing and sequencing* (PIERSON, 2000) - dos eventos no tempo importaram na análise dos processos políticos em questão, assim como as instituições já existentes (órgãos, leis de privatização prévias ao processo regulatório) moldaram o comportamento dos atores na arena regulatória do Congresso, seja confirmando os interesses que vinham sendo atendidos (efeito “reforço”), seja mobilizando forças contrárias às mudanças que vinham ocorrendo (efeito contra-reação), instituindo uma alternativa viável para as regras vigentes. Sob a tipologia de Streeck & Thelen (2005), segundo o autor, a mudança verificada no setor foi do tipo *layering*, com a introdução de novas regras e organizações sobre as preexistentes, dadas as características das estruturas (instituições e contexto político) e o forte poder de veto de alguns atores, como comandos militares, à ideia da criação de uma única agência regulatória.

Para Arantes (2015), cuja análise institucional recai sobre o Ministério Público e a Polícia Federal como órgãos de *accountability*, a forma de reconstrução institucional brasileira dos órgãos estatais após a CF 88, pela autonomia e independência dada a certos órgãos como os citados teria levado o sistema de prestação de contas ou *accountability* a uma situação de pluralismo estatal. Nessa configuração pluralista, segundo o autor, o desenvolvimento das agências estatais não vem obedecendo a um plano prévio e sistemático, mas sim vem se tornando a resultante de disputas de interesses e afirmação de força política dentre os atores e carreiras governamentais.

A conclusão do autor é a de que apesar de lograr alcançar certo equilíbrio dinâmico entre os órgãos do sistema de *accountability* brasileiro, o pluralismo estatal marcado pela disputa de interesses, protagonismo e reafirmação profissional das categorias e grupos profissionais presentes no desenho institucional do país acaba por deixar incompleto um projeto mais coerente em termos globais. Arantes (2015) ainda conclui que, mais do que pela característica de aperfeiçoamento das instituições de controle, a democracia brasileira tem sido marcada, em sua recente história, por “projeto deliberados de construção institucional das próprias organizações que se esbarram mutuamente na carreira, ultrapassam limites e

disputam a ocupação de espaços” (ARANTES, 2015, p. 45), ou seja, por um cenário caracterizado mais pelo conflito entre atores do que pela aparente estabilidade formalizada.

Já Göttems et al (2009) analisam a trajetória da política de Atenção Primária à Saúde no Distrito Federal, considerando os marcos teóricos do neoinstitucionalismo e da dependência de trajetória (“*path dependence*”) para identificar as tendências predominantes nas diferentes gestões do sistema de saúde local. Partindo da hipótese de que a trajetória dessa política foi marcada por grandes investimentos na construção de hospitais e na formação de médicos, as autoras inferem que a contradição entre o discurso em defesa da Atenção Primária à Saúde e a manutenção das metas de construção de novos hospitais testemunha a forte característica de dependência da trajetória, que se sobrepõe a instituições e formas resolutivas de fortalecer a Atenção Primária, por exemplo, como investimento em profissionais não-especialistas, como enfermeiros, odontólogos, profissionais do serviço social e médicos clínicos gerais, bem como em instalações médicas mais simples.

O contexto político do Governo do Distrito Federal, ausente de municípios, também contribui, segundo as autoras, para a falta de abertura à participação de outros atores, como ocorre na gestão municipal com as estruturas de controle social, como os Conselhos e as Conferências de Saúde. Essa falta de permeabilidade ou alta capacidade de veto acabou por impedir o desenvolvimento de uma política de saúde mais participativa e coerente com os princípios do SUS e com as necessidades da população.

Loureiro, Teixeira & Moraes (2009) descrevem as transformações das últimas décadas nos tribunais de contas no Brasil, à luz da discussão da temática do desenvolvimento institucional, observando como ocorreram os processos de mudanças nas arenas políticas no longo prazo. Os autores enfatizam não só a resistência dos atores institucionais ou sociais com poder de veto e os mecanismos de *path dependence*, mas também como as conjunturas críticas podem resultar em mudanças que permitem levar adiante as transformações, mesmo que de forma incremental.

Para os autores, no caso dos tribunais de contas, a conjuntura crítica da democratização e da Constituição de 1988 trouxe mudanças, porém estas teriam sido neutralizadas pela capacidade de veto da elite dirigente especialmente em alguns tribunais. Por outro lado, a nova conjuntura crítica representada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, alterou a dinâmica política e institucional, permitindo que mudanças que permaneciam bloqueadas começassem a ser efetivadas diante da menor capacidade de exercício de tais vetos. No caso empírico em questão, a conclusão dos autores é a de que o período que se estende entre conjunturas críticas, diferentemente do que aponta Pierson (2000), é

caracterizado não pela estabilidade, mas por mudanças graduais provenientes de variáveis endógenas, como argumentam Streek & Thelen (2005) e Mahoney & Thelen (2010).

Além da observação do desenvolvimento ou da capacidade de mudança, os autores alertam sobre a necessidade de se analisar os fatores de resistência à mudança, os quais seriam esquematizados em dois grupos: capacidade de veto dos atores ameaçados pela mudança e a incapacidade das forças de mudança vencerem a estrutura de vetos. Esse último caso significaria um conflito entre a adaptação dos indivíduos ou organizações aos arranjos existentes e o usufruto dos “rendimentos” produzidos por seus diferentes investimentos (em pessoas, em conhecimento técnico, em determinadas práticas etc.), o que acaba por tornar novo arranjo pouco atrativo e reforçar o status quo anterior. Por isso, segundo os autores, quanto mais antiga for uma ordem institucional mais resistente ela será e mais incrementais serão as mudanças.

Aplicando a teoria neoinstitucionalista especificamente ao desenvolvimento de ouvidorias, foi encontrada a tese de Gomes (2013) sobre os processos de mudança institucional em cinco ouvidorias de agências reguladoras federais (Anatel, Anvisa, Antaq, ANTT e ANAC). Aliando o modelo teórico tipológico sugerido por Mahoney & Thelen (2010) à ideia de ação e empreendedorismo institucional proposta por Lawrence & Suddaby (2006), a autora chega à conclusão de que o tipo de mudança institucional observado nessas unidades de ouvidoria é aquele que Mahoney & Thelen (2010) denominam de conversão. Essa mudança, segundo a autora, se dá em razão da readequação de antigas instituições a novos propósitos ou de novas finalidades para antigas estruturas, e também pela imprecisão e lacunas entre regras e falta de legislação sobre ouvidorias. A ação institucional comum seria a criação de instituições mediante o estabelecimento de regras pelo comportamento pró-ativo dos indivíduos lotados nas equipes de ouvidoria objeto do estudo de caso.

Gomes (2013) também conclui que as ouvidorias são um tipo de organização ainda em consolidação, de forma que os agentes procuram agir no sentido de construir um sistema de regras, definir limites de adesão ou criar uma hierarquia de status dentro de sua área de atuação. E que apesar de não poder se estabelecer no âmbito de sua pesquisa um modelo de institucionalização para as ouvidorias das agências reguladoras por sua natureza heterogênea, "pode-se inferir que as ouvidorias surgem em momentos diferentes, se desenvolvem em momentos diferentes, mas estão praticando o mesmo tipo de mudança institucional" (GOMES, 2013, p. 189).

Já em estudos mais recentes sobre instituições internacionais, Solingen & Wan (2016) e Berman (2016) também discutem os elementos do neoinstitucionalismo histórico e

da mudança institucional. Solingen & Wan (2016) mostram o papel central das instituições em moldar as trajetórias estatais em dois casos empíricos: a estratégia de segurança de países do leste asiático e do Oriente Médio e do compromisso dos Estados com o acordo de não-proliferação de tecnologia nuclear.

No primeiro caso, chama a atenção o contraste atual entre os dois conjuntos de países em comparação à sua condição inicial praticamente idêntica em meados do século XX: colonialismo como experiência formativa, desafios estatais semelhantes, crises econômicas e baixo PIB, regimes autoritários e instituições regionais inexistentes ou fracas. De um lado, países beligerantes como Iraque, Egito, Líbia, de crescimento econômico atrofiado do Oriente Médio. De outro, o pacífico leste asiático como o motor da economia global do século XXI. Essa curiosa distinção traz a questão: que sequência de fatos se desencadeou ao longo do século XX e qual o papel das instituições no desenho dessas trajetórias tão distintas?

Solingen & Wan (2016) demonstram que em ambos os grupos de países a resposta está nas coalizões adotadas como modelos de sobrevivência política durante momentos de conjunturas críticas. Tais modelos, uma vez adotados, teriam se perpetuado por meio do auto-reforço das instituições criadas pelas escolhas iniciais. O esgotamento do modelo de substituição de importações nos países em industrialização teria criado uma conjuntura crítica, especificamente uma crise que restringiu as escolhas subseqüentes. Então, diferenças prévias no tocante à disponibilidade de recursos naturais (petróleo) e à existência de reforma agrária levaram a opções distintas, baseada nos diferentes interesses e coalizões entre Estado e empresariado. Uma vez estabelecidos, cada modelo reforçou essas coalizões e os atores que se beneficiaram em cada uma dessas trajetórias.

O papel das instituições relacionadas à defesa nacional também teriam tido importante papel, especialmente do Oriente Médio, levando a um modelo de industrialização estatal direcionada à indústria bélica, basicamente militarizando suas economias e dizimando o setor privado. As elites militares, neste caso, mostraram-se fortes atores com poder de veto a eventuais transformações ou mudanças na política econômica. Já no leste asiático, o modelo de crescimento levou ao desenvolvimento do setor privado, ao estabelecimento de políticas de estabilidade macroeconômica, minimizando o potencial inflacionário das alocações de recursos às atividades militares. O resultado teria sido um setor militar mais profissionalizado e com menos controle sobre a política e a economia.

Já o segundo caso empírico concentra-se mais na compreensão da mudança institucional ocorrida na instituição internacional do Regime de não-proliferação nuclear (*The Nuclear Non-Proliferation Regime* – NPR), sob o ferramental analítico do institucionalismo

histórico. De acordo com Solingen & Wan (2016), a análise sugere um processo de mudança de longo prazo em camadas (*layering*), com a introdução de novas regras no topo de outras já existentes desde as primeiras assinaturas do acordo em 1968. Essas regras incluiriam a criação de novos comitês e órgãos subsidiários que permitiram a mudança para um regime mais prescritivo, com o desenvolvimento de planos de ação efetivos que têm servido como medidores da atividade de não-proliferação entre as partes.

Além disso, novos protocolos proveriam maior controle e poder de fiscalizar, como o adicionado em 1997 que adiciona poder complementar de inspecionar à Agência Internacional de Energia Atômica. Também provocaram mudanças na instituição conjunturas críticas como a explosão nuclear “pacífica” na Índia, em 1974 e a missão designada em 1991 pelo Conselho de Segurança da ONU à Agência Internacional de Energia Atômica, de fiscalização das atividades no Iraque e na África do Sul. O estudo contraria, assim, grande parte da literatura que vê as instituições internacionais como arranjos temporários de baixo efeito no comportamento das preferências dos Estados. E mostra o institucionalismo histórico como aporte teórico adequado para explicar tanto as mudanças exógenas como as mudanças incrementais ocorridas em políticas e instituições de diferentes naturezas.

Já Berman (2016) analisa como a Europa Ocidental mudou sua trajetória de lugar mais turbulento e violento entre os séculos XIX e primeira metade do século XX, para se tornar um conjunto de países de estabilidade política e econômica a partir do momento pós-Segunda Guerra Mundial. A autora explica o sucesso da consolidação democrática europeia por meio do papel desempenhado pelas instituições em moldar os resultados políticos e da análise das instituições como produto do contexto histórico em que se encontravam.

Antes da conjuntura crítica de 1945, os países europeus já haviam passado por diversas ondas democráticas mal-sucedidas, principalmente, pelos conflitos de interesse de classes emergente, mobilizações nacionalistas e crescente instabilidade política. Após a Primeira Guerra Mundial, a devastação política e econômica dos países derrotados, e o surgimento de partidos comunistas e atores antidemocráticos acirraram ainda mais os conflitos latentes.

A Segunda Grande Guerra teria sido então o ápice da destruição dos regimes políticos de direita radical e antidemocráticos na Europa. O êxodo populacional é apontado pela autora como causa da maior homogeneidade étnica observada nos países da Europa Central e Oriental no pós-guerra. Na política, Berman (2016) também ressalta o papel dos Estados Unidos no comprometimento com a estabilidade europeia, principalmente nos anos de Guerra Fria que se seguiram.

No campo socioeconômico, após essa conjuntura crítica, tanto a Grande Depressão quanto a emergência da União Soviética em terreno vizinho trouxeram às economias européias o sentido de urgência de uma nova ordem econômica, que garantisse a estabilidade conquistada no campo político. Essa nova ordem, moldada pelas instituições, estava destinada a garantir crescimento econômico, ao mesmo tempo em que protegesse a sociedade das consequências devastadoras do capitalismo. Seria um ponto de ruptura como passado, por meio do reconhecimento de que a relação Estado-mercados-sociedade deveria basear uma social-democracia capaz de afastar os antigos conflitos e divisões sociais.

Assim, as políticas que se seguiram – Keynesianismo e Estado de bem-estar social – teriam auxiliado na reconstrução e consolidação democrática européia. Foram, segundo ela, resposta e solução aos extremos praticados pelas direitas e esquerdas que levaram a anomalias e deslocamentos dos ideais democráticos. Além disso, cada Estado-nação europeu também criou seu próprio conjunto de instituições a fim de, num esforço de equilíbrio, utilizar a força do Estado para proteger todo o país dos eventuais danos causados pelos efeitos destrutivos do capitalismo e assegurar solidariedade e estabilidade social. O que se viu, pois, após 1945 foi um movimento dos partidos políticos muito mais direcionado ao centro.

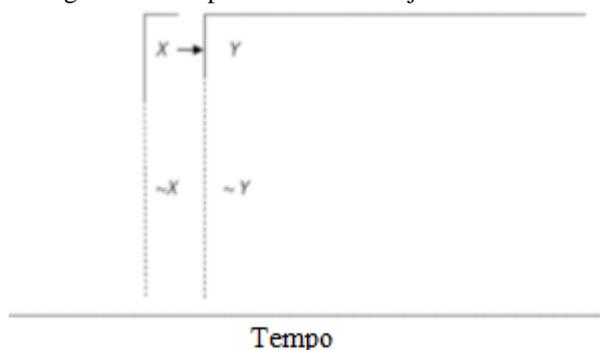
A essas mudanças a nível doméstico se somaram instituições de em nível regional que consolidassem ainda mais os objetivos comuns de estabilidade econômica. Após algumas décadas, entretanto, segundo Berman (2016) essas instituições mostram-se pouco eficientes em fortalecer as democracias, uma vez que as transformações econômicas na região não teriam sido acompanhadas por integração nos campos político e social. Mais tarde, esse descompasso levaria, como expõe a autora, os países a mais um momento de colapso econômico e abriria campo para o surgimento de políticas neo-liberais.

Em resumo, os resultados das pesquisas empíricas aqui explicitadas apontam para o dinamismo do desenvolvimento institucional de políticas públicas, órgãos e ambiente político, econômico e social. Para além da dependência da trajetória baseada em eventos anteriores – as conjunturas críticas – que de certa forma moldam a forma de conduzir determinado caminho político, há grupos ou atores participando e conduzindo ativamente, seja pela ação, conflito ou veto, a modelagem do desenho institucional resultante. Essa idéia, representada mais detalhadamente por Gomide (2014), Arantes (2015), e Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), é essencial para o entendimento do papel desempenhado pela Ouvidoria-Geral da União, aprofundado nesta dissertação como estudo de caso do *accountability* das ações das unidades de ouvidoria descentralizadas,

### 2.3 A REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DE MUDANÇA E CONTINUIDADE NO NEONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Mahoney, Mohamedali & Nguyen (2016) estabelecem um modelo de representação gráfica da trajetória de um evento. Os autores definem conjuntura crítica como um período de tempo relativamente curto durante o qual um evento ou um conjunto de eventos ocorrem e cujo impacto subsequente dura um vasto período de tempo. Graficamente, os autores se utilizam de linhas horizontais para delimitar o horizonte temporal e linhas verticais para representar a sequência dos eventos, em que um ocorre antes do outro e é uma condição necessária para que o outro ocorra no futuro. Na figura abaixo, X representa a conjuntura crítica ocorrida em um breve espaço de tempo, que desencadeia a trajetória Y, que inicia e continua ao longo do tempo.

Figura 1 – Temporalidade das conjunturas críticas



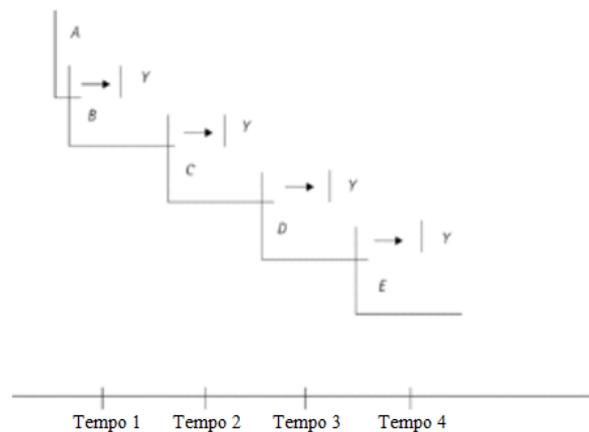
Fonte: Mahoney, Mohamedali & Nguyen (2016).

Outra forma de definir conjuntura crítica relaciona-se à agência, contingência e resultados futuros possíveis. As conjunturas críticas seriam então períodos de "abertura", em que há uma maior probabilidade de resultados para os atores, e de "fechamento", em que há a limitação dessas possibilidades. Tudo isso se dá num episódio onde se observa um "afrouxamento" das regras e constrangimentos da estrutura, no qual as agências ou contingências podem moldar futuras trajetórias.

Já em relação à mudança gradual ou incremental, os autores se posicionam a favor das teorias institucionalistas que vem a mudança e a estabilidade como “dois lados da mesma moeda”, em que a estabilidade prevê e requer mudanças para se perpetuar ao longo do tempo, ou seja, para que a continuidade ocorra, são necessárias várias pequenas mudanças no curso da trajetória. Para a representação gráfica desse processo, os autores chamam de filtros de

condição suficiente/necessária as causas de um fenômeno que ocorre durante um certo período, mas precisa da combinação de várias causas para se perpetuar. Assim, como mostra a figura, para que o evento Y permaneça ocorrendo, a causa A é condição necessária mas não suficiente, e sendo outras causas B, C, D e E necessárias para que Y ocorra ao longo do tempo.

Figura 2 – Processo de mudança gradual

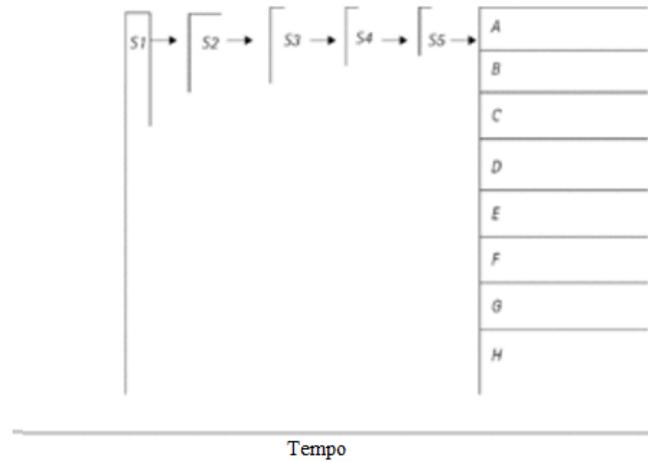


Fonte: Mahoney, Mohamedali & Nguyen (2016).

A figura também mostra a dinâmica da mudança gradual. No tempo 1, A e B são condições necessárias individualmente e suficientes conjuntamente para o evento Y ocorrer. Já no tempo 2, B e C são condições necessárias individualmente e suficientes conjuntamente para o evento Y continuar ocorrendo, e A já não é mais necessária. No tempo 3 Y continua ocorrendo em razão das causas C e D, e assim por diante.

Para representar o conceito de *path dependence*, ou dependência da trajetória, os autores o definem como “cada passo em uma direção particular torna mais provável que outro passo continue a seguir a mesma direção” (MAHONEY, MOHAMEDALI & NGUYEN, 2016). E por causa da importância dos primeiros passos nesses processos de retornos crescentes, os autores consideram conjunturas críticas como períodos que lançam processos de mudanças dependentes da trajetória. Na figura, em que se chega a um espectro de eventos variados (A, B, C...) após uma conjuntura crítica, os passos s1, s2... subsequentes traçam, incrementalmente, a trajetória ao resultado específico A. Cada passo reforça a direção estabelecida pelo passo anterior. Assim, ao mesmo tempo em que um processo dependente da trajetória começa com uma mudança repentina, ele pode se tornar um processo lento de mudanças graduais.

Figura 3 – Dependência da trajetória como retornos crescentes



Fonte: Mahoney, Mohamedali & Nguyen (2016).

Os autores também apontam que alguns teóricos utilizam o conceito de dependência da trajetória não como mecanismo de retornos crescentes ou de auto-reforço por si só, mas como uma sequência reativa de eventos. Essa sequência que ligaria uma conjuntura crítica ao seu resultado final seria marcada por uma cadeia de eventos conectados por causalidades imediatas, onde cada evento seria a causa do evento subsequente. Ou seja, cada evento seria condição necessária e suficiente para o outro ocorrer.



### 3 METODOLOGIA

Para guiar a pergunta-questão do trabalho - - investigar o processo político de desenvolvimento da OGU como instância de coordenação técnica das ouvidorias públicas federais a partir do cultivo institucional, analisando como os atores se relacionaram e buscaram estabelecer suas respectivas preferências, bem como em que grau essa ação incremental moldou a dinâmica que se estabeleceu no órgão a partir de sua criação – foi escolhido o método qualitativo como tipo de pesquisa. Segundo Creswell (2007, p. 37), a abordagem qualitativa “tenta estabelecer o significado de um fenômeno a partir do ponto de vista dos participantes”.

Além disso, Creswell (2007) aponta que determinados problemas sociais exigem técnicas específicas de pesquisa, sendo a pesquisa qualitativa útil quando o tópico é novo, quando nunca foi abordado com determinada amostragem ou grupo de pessoas, ou ainda quando as teorias existentes não se aplicam a determinado grupo de pessoas ou amostra. Sendo assim, esse tipo de pesquisa melhor se adequou ao cenário-objeto deste estudo, qual seja a interação entre o campo de ouvidores públicos e a OGU, instituição de coordenação técnica das ouvidorias públicas federais, atores ainda não mapeados sob a ótica do neoinstitucionalismo histórico, como será descrito adiante.

A estratégia de pesquisa qualitativa utilizada para a coleta de dados foi o estudo de caso único sobre a atuação da OGU. Estudos de casos são aqueles em que “o pesquisador explora em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas” (Creswell, 2007, p. 32). Sobre a definição de um caso, Flick (2009, p. 127) aponta para a possibilidade de o caso representar “um contexto institucional específico”, que se coaduna tanto com o problema de pesquisa tratado, como a grande maioria da literatura escrita sobre ouvidorias brasileiras (escrita sob a forma de estudo de caso), e ainda, com a teoria do neoinstitucionalismo histórico e da mudança institucional utilizado como referencial teórico.

Os métodos de coleta de dados que se mostraram mais adequados ao uso nesta pesquisa, coerentes com as técnicas de um estudo qualitativo, foram análise documental e a entrevista com especialistas, a fim de mapear e analisar a trajetória histórica de uma instituição imersa em um campo profissional e político. A análise documental pode ser usada de modo qualitativo para descrever como é construída a história da vida de uma pessoa ou organização, com base nos registros oficiais.

Como as dimensões já deixam claro, os documentos não são somente uma simples representação dos fatos ou da realidade. Alguém (ou uma instituição) os produz visando a algum objetivo (prático) e a algum tipo de uso (o que também inclui a definição sobre a quem está destinado o acesso a esses dados). (FLICK, 2009, p. 232).

Baseando-se nesta definição de utilização de documentos como dados, foram revisitados os documentos produzidos pela OGU desde a sua criação que se referiram à comunicação institucional, ou seja, aqueles que visam traduzir a estratégia da instituição, tais como relatórios de gestão, cartilhas informativas, memória institucional, roteiros e registros formais dos eventos de coordenação e integração de ouvidorias promovidos pela OGU. Os relatórios de gestão de 2003 a 2016 e cartilhas encontram-se disponíveis nos sítios eletrônicos da CGU e da OGU. Os demais registros foram conseguidos por meio de três pedidos à OGU acesso à informação via Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Para a análise do campo profissional, foram verificadas, ainda, as legislações e normas relativas à ouvidoria em âmbito federal, desde as propostas à Assembleia Constituinte, os anais da Assembleia Constituinte para a inclusão do Defensor do Povo no texto constitucional de 1988 até os recentes marcos legais de acesso à informação e de defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, decretos e normas infra legais emitidas pela OGU, tais como instruções normativas.

No intuito de mapear e compreender as preferências dos atores, realizar uma análise mais próxima dos fatos ocorridos no processo político de institucionalização da OGU e examinar o fenômeno sob múltiplas perspectivas foram realizadas entrevistas do tipo semi-estruturada com especialistas. Para Flick (2009), esse tipo de entrevista é aplicável quando há menor interesse no indivíduo entrevistado como pessoa do que como sua capacidade de representar, como especialista, determinado campo de atividade. Então, de forma também a eliminar o viés da recenticidade, as entrevistas foram focalizadas numa questão que, pela análise documental, mostrou-se comum à discussão em todo o processo de desenvolvimento do órgão, mas que apenas nos últimos anos de instituição tomou lugar central no debate: a normatização de um sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal.

Assim, foi aplicado um roteiro de entrevista entre os dias 23 e 29 de outubro de 2019, nas cidades de Brasília-DF e do Rio de Janeiro-RJ, em um total de cinco atores-chave (Apêndice A) no processo recente de elaboração, discussão e publicação do Decreto nº 9.492/2018 que, além de outros temas, instituiu o Sistema de Ouvidorias federal, com sete perguntas abertas (Apêndice B). Dentre os entrevistados, dois eram ex-Ouvidores-Gerais da

União e três eram servidores públicos da carreira de Analista de Controle Interno, do quadro da OGU/CGU, que ocuparam e ocupam cargos no Gabinete do Ouvidor-Geral da União durante o período de realização da pesquisa.

As perguntas visaram captar dos atores as preferências, as justificativas e as narrativas utilizadas para conduzir o processo de construção do sistema de ouvidorias nos termos do que foi publicado e que vem sendo conduzido pelo órgão. Buscaram, ainda, enumerar os mecanismos que atuaram para a alteração ou permanência dos objetivos da OGU na edição do normativo, que conjunturas críticas ou marcos institucionais reforçaram ou alteraram a trajetória em curso, que atores foram importantes para a permanência ou mudança da trajetória, quais as principais dificuldades enfrentadas pela OGU e quais conflitos emergiram ou permaneceram/permanecem latentes entre os atores do campo no tocante à norma que instituiu o sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal. As transcrições das gravações foram executadas com o auxílio do aplicativo *Transcribe*.

A fim de subsidiar o estudo com pesquisa bibliográfica como fontes secundárias, além das referências apresentadas durante a realização das disciplinas do programa do PPED, foram consultadas literaturas teóricas e empíricas sobre os assuntos “neoinstitucionalismo histórico”, “*accountability*” e “ouvidoria” em trabalhos sob o recorte temporal dos últimos 22 anos – entre 1998 e 2019. Foram consultados livros, publicações de artigos em periódicos, dissertações e teses sobre os temas citados. Em relação ao “neoinstitucionalismo histórico”, as palavras-chave usadas foram “trajetória histórica”, “análise institucional” e “mudança institucional”. Em relação aos temas “*accountability*” e “ouvidorias”, dada a grande amplitude de estudos encontrados nessas duas grandes áreas com metodologias e abordagens diversas das aqui pretendidas, foram priorizados apenas os trabalhos que ligassem os dois temas simultaneamente. As palavras-chave: “*accountability* e ouvidoria”, “ouvidorias públicas”, e “Ouvidoria-Geral da União” foram buscadas, essencialmente, em pesquisas brasileiras, dada a especificidade da instituição “ouvidoria” no Brasil apontada pela literatura teórica já exposta e em virtude do trabalho aqui descrito ser um estudo de caso único sobre a OGU, e não um estudo comparativo com outros instrumentos congêneres à ouvidoria brasileira no mundo. As bases de dados utilizadas para a pesquisa foram: Periódicos CAPES, Google Acadêmico, Scopus e Scielo.

Como método empregado para analisar cada obra que integrou a pesquisa, a literatura selecionada foi sumarizada com base nos seguintes pontos, adaptados de Creswell (2007, p. 56): (i) autor, (ii) problema abordado, (iii) objetivo central/foco do estudo, (iv)

amostra/participantes/espço de investigação, (v) principais resultados, (vi) questões em aberto/falhas metodológicas, se existentes.

Realizou-se também uma análise de conteúdo, elegendo-se algumas categorias de análise *a posteriori*, baseadas na análise documental do estudo de caso. Foi verificada então a frequência<sup>3</sup> com que esses termos eram citados nos documentos institucionais da OGU, a fim de estabelecer alguma correspondência com os achados da pesquisa e, posteriormente, das entrevistas com os atores-chave. As categorias de análise e os resultados da análise de conteúdo encontram-se no capítulo 5, seção 5.3 desta dissertação.

Abaixo, o Quadro 1 resume as escolhas metodológicas desta pesquisa e a figura 1 representa o mapa de literatura, com as escolhas das principais referências sobre cada tema que perpassa o objeto de estudo.

Quadro 1 – Escolhas metodológicas da pesquisa

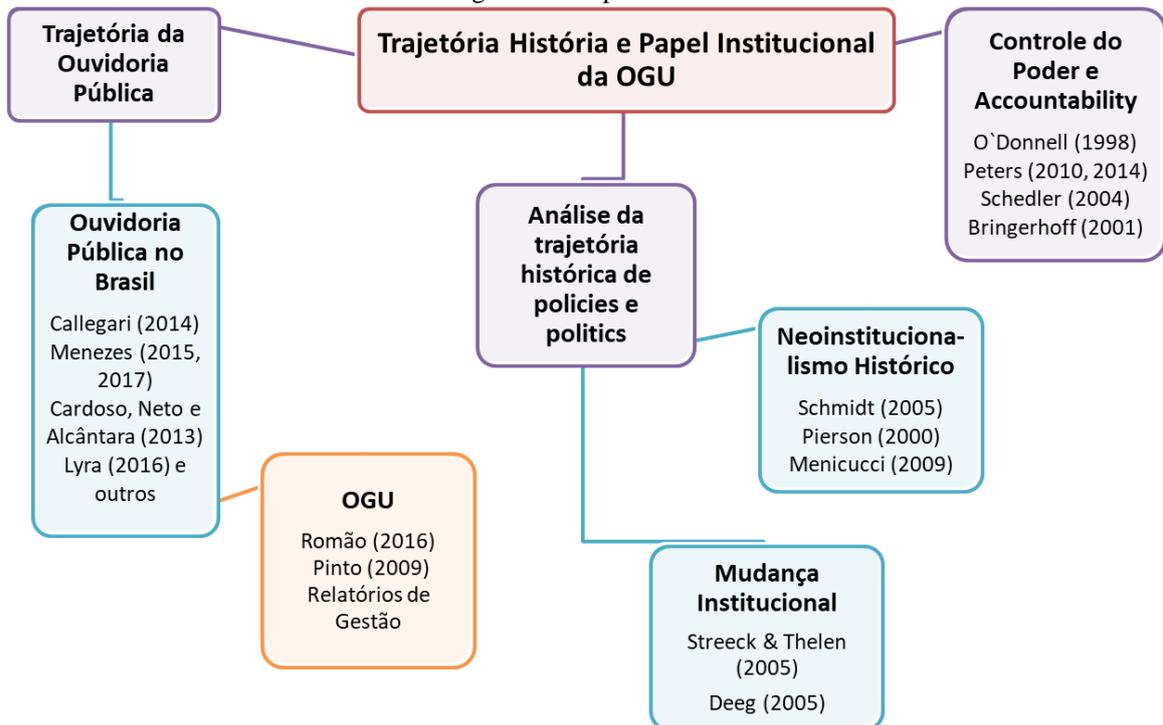
CATEGORIA	ESCOLHA
MÉTODO DE PESQUISA	QUALITATIVO
ESTRATÉGIA DE PESQUISA	ESTUDO DE CASO ÚNICO
MÉTODO DE COLETA DE DADOS	ANÁLISE DOCUMENTAL (Anais da Assembleia Constituinte, Relatórios de Gestão, roteiros e registros de eventos promovidos pela OGU)
	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS COM ESPECIALISTAS (ATORES-CHAVE)
ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	CATEGORIAS DE ANÁLISE <i>A POSTERIORI</i>

Fonte: elaborado pela autora.

---

<sup>3</sup> Foram excluídos os registros que não guardavam nenhuma pertinência ao tema ouvidorias, por questões semânticas.

Figura 4 – Mapa da Literatura



Fonte: elaborado pela autora.



## 4 PANORAMA HISTÓRICO DA OUVIDORIA PÚBLICA E O *ACCOUNTABILITY*

Este capítulo descreve o panorama histórico da ouvidoria pública brasileira, sua caracterização como instância de *accountability* no contexto institucional brasileiro, e de que forma essa trajetória molda ou impõe limitações ou parâmetros à trajetória da Ouvidoria-Geral da União, objeto deste estudo de caso.

Na primeira seção, será apresentado o conceito de *accountability* como contexto para a criação e desenvolvimento das ouvidorias públicas. A segunda seção expõe a discussão da literatura, sob a ótica do *accountability* horizontal, a respeito da figura internacional do ombudsman como instrumento congênere das ouvidorias brasileiras.

Já a terceira seção pretende relatar o processo de institucionalização das ouvidorias no Brasil, desde a época do período colonial – com o ouvidor do rei – até os dias atuais – o ouvidor do povo.

Por fim, a quarta seção traz a importante narrativa sobre a criação do modelo brasileiro de controle e participação social do cidadão individualmente perante o Estado, qual seja a existência dual das ouvidorias e do Ministério Público exercendo o papel de ombudsman. O histórico do estabelecimento desse modelo mostra-se fundamental para a leitura da trajetória da OGU como instância indutora de *accountability* das demais ouvidorias. É partir daí, como se verá, que a conjuntura crítica desta trajetória se forma para delimitar a atuação das ouvidorias.

### 4.1 O CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY* COMO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO DAS OUVIDORIAS

Um dos textos mais citados em se tratando de explicar as acepções do termo *accountability* é o de Schedler (2004). Num esforço teórico para descrever o conceito e sua importância no ambiente democrático, o autor aproxima-o da noção moderna de prestação de contas, complementando as visões clássicas do controle do poder como a da separação dos poderes (MONTESQUIEU, 1995). No entanto, uma das nuances que separam os dois conceitos – prestação de contas e *accountability* – é o caráter obrigatório do último em relação ao primeiro.

A prestação de contas pode, segundo o autor, sugerir um ato voluntário ou de generosidade do governante; porém, o *accountability* enseja a obrigatoriedade desse ato, além

da possibilidade de exigência de contas pela outra parte. Com isso, verifica-se a amplitude e compreensão semântica sugerida por Schedler (2004) ao conceito traduzido. Partindo dessa premissa, o autor propõe a estruturação da prestação de contas – leia-se *accountability* – em três pilares que abarcaria de maneira genérica três maneiras diferentes para prevenir e corrigir os abusos de poder: informação, justificação e sanção. Abaixo de uma categorização maior, a responsabilidade ou *answerability*, os pilares de informação e justificação assegurariam que os funcionários públicos respondam por suas ações. Já a previsão de sanção, baseada na ideia de *enforcement*, presente do novo institucionalismo, indica que a efetividade das regras exige que estas estejam acompanhadas de mecanismos de monitoramento e punição àqueles que não as cumprirem.

Schedler (2004) também aponta algumas características da prestação de contas fundamentais para seu entendimento como conceito radial, ou seja, com múltiplas facetas e abordagens diferentes, seja na burocracia e suas estatísticas, seja na defesa dos direitos humanos nas chamadas “comissões da verdade”, no controle eleitoral ou nas discussões atuais sobre autonomia das decisões dos bancos centrais. De acordo com o autor, apesar de ampla e compreensiva, a prestação de contas é um conceito modesto, que visa controlar o poder, e não o eliminar, por meio da redução de incertezas, limitação das arbitrariedades, prevenção e remediação de abusos, mantendo-lhe dentro de normas e procedimentos previstos.

O autor se utiliza da classificação proposta por O'Donnell (1998) para explicar a complementaridade entre os tipos de *accountability* – vertical e horizontal, que serão mais detalhados na próxima seção. Além disso, Schedler (2004) ressalta a emergência de um terceiro tipo de controle – o transnacional – relacionado a instâncias que extrapolam os limites e fronteiras dos Estados-nação, tais como organismos multilaterais, protocolos e convenções sobre questões climáticas e de meio ambiente, e Organizações não governamentais como o *Greenpeace* e a *Transparency International*.

Por fim, chama a atenção para o fenômeno da regressão infinita dos controles sobre os controles, no qual pode haver tanto ilhas de integridade isoladas do controle externo, como autoridades máximas e cúpulas que não respondam a nenhuma forma de controle. Para minimizar esse problema, o autor desenvolve a ideia de recursividade transitiva ou meta-prestação de contas, na qual nenhum agente ou agência possui supremacia absoluta; todos estão imersos em uma rede, sujeitos ao controle mútuo e transitivo – Agência “A” presta contas à agência “B”, que presta contas à agência “C”, que por sua vez presta contas a “A”, sucessivamente.

Para Brinkerhoff (2001), a forma de se assegurar que agentes públicos exerçam seu poder e autoridade apropriadamente e com responsabilidade é por meio de sistemas, procedimentos e mecanismos que os restrinjam e que criem incentivos para ações e comportamentos adequados. Todas essas características e limites operacionais e conceituais relacionam-se com o termo *accountability*, definido em termos de responsabilidade (*answerability*) e implementação/sanção (*enforcement/sanctions*).

O autor examina o conceito de *accountability* em relação à governança democrática, observando as diferentes dimensões modernas de *accountability* – Democrático/Político, Financeiro e de Desempenho - em específico respondendo para que ele serve, tendo relação direta com a garantia de entrega, pelo governo, das promessas eleitorais, a correspondência à confiança do público, a representação dos interesses dos cidadãos e a resposta a questões e demandas sociais emergentes. As dimensões do *accountability*, neste caso, se estendem segundo ele à política e à democracia, pelas eleições e credibilidade pública, ao controle financeiro e de recursos da máquina pública, e também à performance/desempenho, ou seja, à efetividade entre os recursos usados e os objetivos atingidos.

Para ele, características culturais dos países os diferem em relação às formas e estruturas de *accountability*. Em países com raízes e legados coloniais fortes, por exemplo, haveria um reforço de estruturas autoritárias que negligenciam as legislaturas, partidos e conselhos locais. Em países com herança administrativa como a Rússia e a China, apesar de haver burocracias bem desenvolvidas, segundo o autor, estas não teriam sido criadas sob o princípio do contrato social com os cidadãos, e sim para manter, proteger e expandir os domínios dos poderosos. Segundo o autor, apesar de alguns Estados já terem realizado sua transição para uma governança democrática, essas características culturais poderiam inibir o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* e de uma forte sociedade civil, por terem histórias mais longas de autocracia do que suas pequenas e recentes experiências democráticas.

Com relação ao último argumento do autor - de que a cultura é a responsável única pelo desenho institucional dos instrumentos de *accountability* – cabem algumas ressalvas do ponto de vista teórico que se utilizará para analisar o processo político de criação da OGU. Ao contrário das abordagens baseadas em cultura como explicação dos fenômenos sociais, o institucionalismo histórico e posteriores contribuições como teorias que investigam a mudança incremental (HALL & TAYLOR, 2003; PIERSON, 2000; STREEK & THELEN, 2005) buscam na relação entre instituições, comportamento individual, assimetrias de poder, sequências dos eventos e marcos institucionais a explicação das respostas que as instituições

forneem aos desafios do campo político. Ou seja, mais complexo, dinâmico e imprevisível do que afirmam autores como Brinkerhoff (2001), o desenvolvimento de mecanismos como o *accountability* tende ser a resultante de uma série de forças do campo político, e de fatores como o poder das ideias e as trajetórias socioeconômicas dos contextos nacionais e internacionais.

#### 4.2 *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL, OMBUDSMAN E AS OUVIDORIAS

A classificação clássica de *accountability* em vertical e horizontal é estabelecida por O'Donnell (1998). Por *accountability* vertical, o autor entende as “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (ibid, p. 28). Como exemplos, ele cita as eleições livres, as reivindicações sociais e a cobertura regular pela mídia dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de agentes públicos.

A acepção vertical assegura, conforme explica o autor, o caráter democrático dos países, porém reivindicações e denúncias da sociedade civil organizada, da mídia ou do próprio setor privado, dependem de agências estatais que investiguem e punam os culpados. Daí a importância de sua inter-relação com a forma horizontal do *accountability*, qual seja

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40)

Cabe salientar que para O'Donnell (1998), a efetividade dessas agências depende de sua atuação em rede, ou seja, de um esforço autônomo e conjunto, tarefa não simples de se executar. Elas devem existir, segundo ele, ser autorizadas e estar dispostas a “supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais”, dando forma ao “velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles” (O'DONNELL, 1998, p. 42). Atualmente, esse conceito se estenderia ao instituto do ombudsman e outros responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.

Peters (2010) caracteriza o ombudsman e seus equivalentes como um método de investigação legislativa cujos poderes, apesar das variações entre os países, geralmente não

incluem a capacidade de julgar administradores ou solicitar ressarcimento a um cidadão ofendido. Segundo o autor, o ombudsman em geral pode investigar, negociar com servidores públicos, se reportar à legislatura e até introduzir uma lei. Caberia ao legislativo, caso sejam encontradas evidências, levar o caso à frente, o que comumente envolve apenas reparar o cidadão, e, em alguns sistemas, sugerir alterações aos procedimentos para prevenir problemas futuros. O autor descreve também que a origem do instituto é escandinava, mas diversas novas versões têm sido implementadas nos diversos países, com características setoriais especializadas – militar, na Suíça e Alemanha, ou de transportes, de prisões, direitos humanos, dentre outros, no Canadá – mas principalmente de proteção do cidadão em relação à poderosa burocracia. Porém alerta para algumas variações substanciais que podem vir a interferir no papel do ombudsman.

Uma delas seria a questão da independência na ação do ombudsman. No Reino Unido, por exemplo, o autor cita a exigência do requerimento de um membro do parlamento para iniciar uma ação. Outra questão é a prerrogativa para apresentar projeto de lei, tal como o ombudsman da Finlândia. Finalmente, há ou não a extensão do ombudsman aos militares e prisioneiros, ou a concentração apenas na administração civil, em proteção a grupos de “clientes” mais vulneráveis perante o Estado.

Já o modelo de ouvidoria descentralizada brasileira não dispõe da maioria das prerrogativas citadas. A independência é alvo de questionamentos, uma vez que o cargo é, na maioria das vezes, de livre nomeação do chefe do poder ou do órgão, o que pode impedir eventuais investigações de denúncias, reclamações ou sugestões de mudança de procedimentos que sejam contra as ideologias individuais ou partidárias das autoridades nomeantes. A prerrogativa para propor lei também não existe no ordenamento jurídico para as ouvidorias. Já em relação ao último item, percebem-se avanços nos últimos anos tanto em relação às ouvidorias de justiça – a única forma de ouvidoria prevista na Carta Magna de 1988, por meio da EC nº 45/2004 – quanto em relação às parecerias que têm realizado as ouvidorias de polícias militares com o Poder Judiciário e o Ministério Público, e em relação à OGU, o encaminhamento de denúncias com indícios de crime ao Ministério Público.

No Brasil, ao contrário do ombudsman presente nas estruturas constitucionais de outros países, a ouvidoria não é prevista ou obrigatória pela constituição ou por lei federal. Coube, de forma descentralizada, a cada esfera de poder a criação voluntária desse instituto, ao passo que diversos estados, município e órgãos, até os dias atuais, ainda não a institucionalizaram. Por um lado, o grande número de ouvidorias criadas atende a questão da capilaridade e da existência de interlocução da sociedade como Estado mais próxima do

cidadão; por outro, a ausência de previsão constitucional-legal pode afetar diretamente a sua legitimidade, sobretudo perante as demais agências e autoridades estatais.

Voltando ao local em que é exercido o *accountability*, se dentro ou fora do Estado, Brinkerhoff (2001) segue a classificação de O'Donnell (1998), definindo como o *accountability* horizontal “a existência de agências estatais habilitadas e empoderadas de fato e de direito para tomar ações que vão desde a revisão de rotina a sanções criminais ou impeachment em relação a ações ou omissões por outros agentes ou agências do Estado que podem ser qualificadas como ilegais”. Nesse escopo, se incluiriam uma variedade de entidades como escritórios de auditoria, ombudsman, tribunais de contas, etc. Sua efetividade dependeria tanto de sua autonomia quanto da sua ligação com outras instituições governamentais, com destaque, no último caso, para a ligação com o sistema judiciário, que detém o poder de investigar e julgar, se necessário for. Por se encontrar no aparelho estatal, ele sugere a importância da capacidade e vontade política por parte dos agentes públicos de usar essas instituições e mecanismos para a implementação da sanção, assim como a importância de haver apoio legal e estrutura institucional para os atores no exercício do *accountability*.

Ainda, como explica o autor, essas agências de *accountability* horizontal se ligam a atores fora do Estado, na medida em que seu poder deriva em parte do peso da opinião pública e os resultados das investigações ou processos por elas realizados podem influenciar cidadãos na escolha de seus votos, sob o aspecto da avaliação da performance governamental. Já o vertical seria exercido fora do Estado pelos eleitores, em sua avaliação periódica por meio das eleições, e além disso envolve cidadãos, mídia, sociedade civil organizada e o setor privado em diversas atividades em relação às ações de agentes e agências públicas.

Na tipologia apresentada, Brinkerhoff (2001) classifica os escritórios de ombudsman como um tipo de *accountability* dentro do governo – horizontal – e de baixa capacidade de implementar sanção, ao lado de outros mecanismos como leis de acesso à informação, comitês interministeriais e conselhos consultivos. Mecanismos com mais alta capacidade seriam aqueles como a suprema corte, audiências parlamentares e agências anticorrupção. Ele também ressalta que essas entidades estão ligadas aos cidadãos, na medida em que: seu poder deriva, de alguma forma, da opinião pública; as informações por elas tornadas públicas informam os cidadãos sobre os abusos ou performances promovidas pelas agências; elas confiam em algum grau nos dados fornecidos pelos cidadãos para identificar casos de falhas ou conduta ilegal; e os resultados dos seus processos e investigações podem influenciar a

votação desses cidadãos, assumindo-se que estes usam sua avaliação retrospectiva do governo quando votam.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público o poder de investigação e julgamento de atos e omissões da lei contra o cidadão (ARANTES, 2015), porém cabe ressaltar que seus agentes ou representantes são agentes públicos, e não mandatários do povo. São carreiras profissionais que desempenham este e outros papéis, mas não necessariamente com interface ou ligação direta com o cidadão; é uma estrutura estatal também sujeita ao *accountability* e à transparência de seus atos, apesar da grande autonomia que possui.

Peters (2010) ainda ressalva a dificuldade de se avaliar a atuação do sistema de ombudsman como controle da administração pública. Pelo lado positivo, o autor evidencia o instrumento como uma tribuna do povo, com vantagens e desvantagens por se localizar dentro e fora do governo. Por se encontrar dentro do governo, o autor aponta para a probabilidade de acesso e para a legitimidade, fazendo com que suas recomendações ou achados sejam tratados com seriedade.

Por também aparecer aos atores fora do governo, pode falar por essas pessoas de forma mais livre perante a burocracia. Entretanto, apesar desse instrumento estar bem posicionado na estrutura, seu sucesso, segundo Peters (2010), requer uma série de passos a serem realizados para tornar-se completo, tais como: os cidadãos mais carentes provavelmente são os menos informados sobre sua existência; vontade política do legislativo de seguir suas sugestões; a estatura organizacional do escritório, ou seja seu grau de institucionalização; e ainda dos resultados por ele produzidos, se voltados à compensação a indivíduos ou à punição de agentes, sendo o último caso o mais difícil de obter em razão da rigidez burocrática. A conclusão do autor é a de que tal instrumento seja mais efetivo em reparar danos individuais do que na produção de significativas mudanças políticas ou de procedimentos.

Essa conclusão também indica que o formato do instituto, não só no Brasil, mas também seus congêneres pelo mundo, possuem limitações estruturais em relação ao seu escopo de atuação. Assim, não há um modelo único e pré-concebido de ombudsman ou ouvidoria: seu escopo e efetividade no *accountability* são limitados pelo próprio desenho institucional (PETERS, 2010), que, por sua vez, se constrói por movimentos dos atores e arranjos institucionais inseridos e modificados pela trajetória histórica e contexto político em que se encontram, e estão em constante disputa.

#### 4.3 DO OUVIDOR DO REI AO OUVIDOR DO POVO

A primeira aparição da figura do ombudsman data do início do Século XIX, na Suécia, com o advento constitucional da figura do Ombudsman em 1809, um mandatário do parlamento sueco cuja função era controlar os atos praticados pela administração e pela justiça em nome do povo. Mais de um século depois, segue uma cronologia de institutos congêneres por toda a Europa: Finlândia (1919); Dinamarca (1953); Noruega (1962); Inglaterra (1967); França (1973); Portugal (1976) e Espanha (1978). Nas Américas, tomou forma como “Defensor do Povo”, iniciado por Porto Rico em 1977 e seguido por diversos países em seus processos constituintes (CALLEGARI, 2014).

Antes disso, no Brasil, a primeira aparição do termo “Ouvidor” no Brasil data, na realidade, do período colonial. O Ouvidor-Geral do Rei era um enviado da corte para tratar dos seus interesses em relação à metrópole, bem como da articulação com os interesses locais (CALLEGARI, 2014). Difere, portanto, da conotação designada ao termo a partir da década de 1980, com a aparição das primeiras ouvidorias públicas e privadas do país.

O termo “ouvidor-geral”, segundo Gomes (2010) já era utilizado em Portugal antes do descobrimento do Brasil como titulação dos magistrados de ordens militares-religiosas, ou seja, à margem da hierarquia judicial. Até meados do século XVI, nas colônias portuguesas, o termo passou a designar o juiz superior, a quem o Rei de Portugal conferia plenos poderes, com competência sobre todo o território.

Na história judicial brasileira, os ouvidores surgem com as capitânicas hereditárias em 1534, cujos donatários poderiam nomear um ou mais ouvidores para atuar em sua capitania. Com o advento do Governo-Geral, em 1549, é nomeado o primeiro Ouvidor-Geral do Brasil, Pedro Borges de Souza, que conjuntamente com o governador-geral e o provedor-mor da fazenda formava uma espécie de “conselho superior de governo” (GOMES In: LYRA, 2010, p. 10). Ao ouvidor-geral incumbia o julgamento em grau de recurso dos ouvidores das capitânicas, bem como a inspeção do andamento da justiça e da administração pública.

Mello (2010) aponta o amplo campo de atuação dos ouvidores na administração colonial. Mais do que agentes da justiça, eles acumularam funções inerentes a toda a administração ao longo dos anos. Segundo a autora, “Suas novas funções eram resultantes dos interesses reais e suas correições refletiram essa ampliação de jurisdição, que se deu de acordo com o ouvidor em exercício no cargo” (MELLO, 2010, p. 33), o que sinaliza um primeiro cultivo institucional desses atores (DEEG, 2005), que por meio de sua atividade discricionária, ganharam cada vez mais espaço e poder.

Os ouvidores, porém, atuavam num cenário de disputas entre elites locais e metrópole portuguesa, num ambiente refratário a qualquer tipo de controle ou correição. Assim, o ouvidor era também visto como uma possível ameaça às elites políticas ou socioeconômicas quando suas ações iam de encontro aos seus interesses (MELLO, 2010). Apesar de representar o rei em assuntos jurídicos e burocráticos, sua finalidade era fortemente rebatida por uma sociedade hierarquizada, em que os interesses privados se sobrepujam ao interesse público (CALLEGARI, 2014).

No Rio de Janeiro, entretanto, segundo Mello (2010), grande parte dos ouvidores-gerais que exerceram seus mandatos durante o século XVII acabaram se aproximando dos políticos e funcionários da Câmara Municipal e cedendo aos seus interesses privados e à práticas ilícitas e corruptas, sendo eles mesmos alvos de investigações pela Coroa.

Com a criação da Relação da Bahia em 1609, primeiro tribunal de justiça, e posteriormente em 1629, com a criação da Ouvidoria-Geral do Rio de Janeiro e do Maranhão, os ouvidores-gerais ganham poderes de julgar ações criminais de primeira instância, recursos cíveis e criminais, além das correições e sindicâncias perante a administração (GOMES In: LYRA, 2010). Os ouvidores permanecem no cenário público até 1822, quando foi o cargo foi extinto pela declaração de independência do Brasil<sup>4</sup>.

Após o decorrer de mais de um século e meio, o termo é ressignificado no período de redemocratização do país por Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes, primeiro ouvidor público<sup>5</sup> do Brasil, ouvidor do município de Curitiba em 1986. Abaixo, o relato de Gomes sobre sua proposta de resgatar a expressão colonial:

Fui conduzido ao Gabinete do Prefeito de Curitiba, para uma reunião do secretariado, quando indagaram sobre o significado da expressão “ombudsman” (...) Na seqüência, com uma ponta de receio, recordo-me que propus a hipótese de resgatar uma expressão do Brasil Colonial: a de Ouvidor-Geral. Agradava-me a idéia de o termo conter o verbo “ouvir”, que poderia legitimar o direito dos cidadãos para falar sobre a gestão pública. Um direito vilipendiado pelo regime militar, cujos fantasmas ainda assombravam nosso imaginário. Naquele dia, renascia no Brasil –

---

<sup>4</sup> Obtido do texto “História das Ouvidorias” em <https://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias> - acesso em 24 set 2019

<sup>5</sup> No âmbito privado, o primeiro Ombudsman a ser instituído no Brasil foi o da Folha de S. Paulo. O cargo, criado em 1985 a partir do “Projeto Folha” de reestruturação do Jornal, permaneceu vago até o ano de 1989, quando Caio Túlio Costa assumiu a função após quatro jornalistas terem recusado o convite para tal. Em 24 de setembro de 1989, sob o título “Quando alguém é pago para defender o leitor”, Caio escreve a primeira coluna como Ombudsman, que realizava o papel de intermediador entre os leitores e o jornal. Na Folha de S. Paulo, estreou com mandato de um ano, renovável por mais um (FRANZONI, 2013).

com novas roupagens, é certo, aquela expressão antes condenada ao desuso. (GOMES In: LYRA, 2009, p. 9)

O ouvidor, antes “olhos e ouvidos do Rei”, agora se tornava o ouvidor “do povo”. Essa mudança institucional acompanha as transformações políticas e sociais ocorridas durante esse hiato temporal. A sociedade brasileira, no esteio de uma nova onda de democratização, já não mais colonial, imperial ou ditatorial, passa a contar paulatinamente com novos instrumentos de participação e controle social que pretendem dar voz aos seus anseios democráticos. A partir dessa experiência municipal, diversas outras começam a se propagar de forma descentralizada por toda a administração pública brasileira, ávida por “ouvidos” que pudessem lhes fazer uma interface perante a burocracia impermeável e distante.

A trajetória histórica da ouvidoria no serviço público no Brasil, como já dito acima, inicia-se em 1986 no município de Curitiba (PR) em um contexto político de recém-redemocratização do país. A partir daí, diversas outras iniciativas em âmbito subnacional e até mesmo federal dão forma a ouvidorias em estados, municípios, serviços públicos específicos, ministérios e agências reguladoras.

Cabe citar a criação de uma Associação Brasileira de Ouvidores em nível nacional no ano de 1995, a ABO, que tratou de organizar e fortalecer diretrizes para a atuação deste campo profissional. Em 1997, a ABO aprova o Código de Ética dos Ouvidores, a fim de expressar valores que devem nortear sua atuação, conscientizar os cidadãos sobre o alcance da função dos ouvidores e de suas obrigações para com aqueles (VISMONA, 2011). A partir daí, com atuação mais direta no estado de São Paulo – onde foi localizada e onde uma ouvidoria-geral do estado se institucionalizou primeiramente na federação – a ABO e seus associados buscaram imprimir uma identidade ao ouvidor, discutir seu papel em encontros, congressos e fóruns por ela organizados, bem como a oferecer cursos de capacitação para o exercício da função. Atualmente, com menos protagonismo no grande sistema plural de ouvidorias, a ABO promove o Congresso Brasileiro de Ouvidores/Ombudsman anualmente, além de comercializar cursos de capacitação e certificação em ouvidoria com instituições parceiras, e editar uma revista científica sobre o tema.

No Brasil, apesar de ter havido no âmbito da Assembleia Constituinte a proposição, por parte de senadores progressistas, da figura do Defensor do povo - à semelhança do escandinavo *Ombudsman*, eleito por maioria absoluta da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato não renovável de cinco anos - a sugestão não foi aprovada, ou seja, permaneceu fora da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) pelo crivo da Assembleia. Como se

descreverá na próxima seção, tal proposta foi abandonada já na segunda relatoria, e parte das funções foi agregada ao Ministério Público. Essa retrospectiva sobre o controle social no Brasil é importante para situar o estudo da ouvidoria em um ambiente político-legal extremamente hostil à ideia de ser controlado, o qual ao contrário de outros países do norte e do sul limitou o poder de novos mecanismos de participação como as ouvidorias à infraconstitucionalidade e, conseqüentemente, à vontade política de chefes do executivo local ou ainda, dos dirigentes dos órgãos e entidades da administração pública.

#### 4.4 OUVIDORIAS E MINISTÉRIO PÚBLICO: O MODELO BRASILEIRO DE OMBUDSMAN E A DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA

O processo de elaboração da nova Constituição da República pode ser considerado o marco inicial do Estado burocrático brasileiro pós-redemocratização. Para as ouvidorias, esse momento pode ser caracterizado como uma conjuntura crítica. Mas não por incluí-las no texto constitucional que passaria a reger todo o ordenamento jurídico. Justamente pelo contrário: por deixar de fora a criação de uma figura tal qual o ombudsman - o Defensor do Povo - que traria consigo, caso instituído, um modelo de controle do poder totalmente autônomo e independente para atuar nas demandas dos cidadãos a respeito de qualquer tema ou órgão da administração Pública.

Apresentado no Anteprojeto constitucional da Comissão Afonso Arinos, em 26 de setembro de 1986, defendido por dentre outros autores, o professor e jurista Cândido Mendes, era caracterizado da seguinte forma:

Art. 56 – É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma da 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.

§ 1º – O Defensor do Povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.

§ 2º – Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:

I – o Defensor do Povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato não renovável de cinco anos;

II – são atribuídos ao Defensor do Povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

III – as Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo.

Pode-se inferir, pois, que os elementos que faltam à ouvidoria pública de um modo geral, de forma que essa se torne um instrumento dotado de maior efetividade, autonomia e independência, seriam encontradas no Defensor. Para Lyra (2010), o Defensor do Povo ou um “ouvidor geral” com essas características seria o elemento que falta na democracia como órgão independente a serviço do cidadão.

Da análise das atas da comissão de Sistematização e de subcomissões da Assembleia Constituinte, depreende-se que a inserção do “defensor do povo” foi derrotada quase sumariamente do texto constitucional. Na Subcomissão De Garantia Da Constituição, Reformas E Emendas, houve contestação das emendas sobre o tema, principalmente, pelo então Procurador-Geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, que promoveu a ideia de incorporação das atribuições do ombudsman pelo Ministério Público (MP).

Convidado à discussão, Sepúlveda Pertence argumentou pela diferença de dimensões territoriais e populacionais do Brasil perante os países nórdicos, aos quais se remete a criação do ombudsman, alegando que o nível precário da administração pública brasileira comparada ao desses países traria o risco de ineficácia ao instituto, caso fosse criado com uma estrutura pequena – tal qual a escandinava - ou com uma estrutura gigantesca.

O Procurador defendeu, então, a ideia de que o Ministério Público poderia agregar essa função de atuar em prol do cidadão perante a administração pública, desde que “assegurado o reforço de suas garantias”, fortalecendo-o com mais autonomia e independência perante os demais órgãos e poderes. Essa posição foi seguida pela maioria dos constituintes que, ao final, votaram contra o texto e pela autonomia funcional do MP.<sup>6</sup>

Outros expuseram seus argumentos sob a alegação de que a criação desse cargo seria mais um gasto, “cabide eleitoral”, uma vez que já existiriam todos os outros políticos para atuar “em defesa do povo”.<sup>7</sup> O último Constituinte a se pronunciar antes da derrota da emenda

---

<sup>6</sup> Ata da reunião da Comissão de Sistematização, no dia 20 de outubro de 1987.

<sup>7</sup> “O SR. PRESIDENTE (Fausto Fernandes): Primeiro, a figura do defensor do povo. Eu tenho medo de criarmos mais um cabide eleitoral. (...) é que já temos os vereadores, que são os defensores do povo; temos os prefeitos eleitos pelo povo, que são defensores do povo; temos deputados estaduais eleitos pelo povo, são defensores do povo; temos governadores eleitos pelo povo, são defensores do povo: tem os deputados federais eleitos pelo povo, são defensores do povo; senadores eleitos pelo povo, são defensores do povo e Presidente da República, eleito pelo povo, defensor do povo. Acho que vamos criar mais um cabide eleitoral. Com tantos defensores do povo e o povo está indefeso, acho que a nossa política brasileira tinha que ser moralizada.(...) Então, sou contra a figura do defensor. Temos defensores demais. Acho que é preciso mudar os que existem. Os nossos Vereadores são os verdadeiros defensores do povo, e cada comunidade tem um Vereador.” – Ata da reunião da Comissão de Sistematização, no dia 20 de outubro de 1987.

sob votação, Gastone Righi, expressa seu temor diante de um ente com poderes para fiscalizar toda e qualquer autoridade e atividade pública.<sup>8</sup>

A favor da criação do cargo, outros constituintes reafirmavam a necessidade de se estabelecer meios de controle e participação do cidadão perante o Estado e sua burocracia. Dentre eles, Marcio Thomaz Bastos, José Paulo Bissol e Nelton Friedrich, tentaram por emendas ou votos garantir a existência de um ente autônomo que poderia agir sobre toda a administração pública caso houvesse algum tipo de prejuízo ao cidadão, desligado de qualquer dependência do Poder Executivo, eleito e com mandato definido, e não atuando apenas nos casos relacionados à legalidade estrita, como é a forma de atuação do MP.

Foi questionada entre os constituintes a favor do Defensor do Povo a sua origem, se poderia ser um funcionário de carreira do Estado ou alguém externo à estrutura estatal. Apesar de não haver consenso, era colocada sempre a questão do mandato como algo essencial ao controle do poder<sup>9</sup>. Um ponto convergente aos defensores da matéria era o de que os dois institutos – Defensor do povo e Ministério Público – possuíam atribuições diferentes e complementares entre si.

Um dos Constituintes, Nelton Friedrich, ao diferenciar o Defensor do MP, ressalta a necessidade do primeiro fiscalizar o segundo:

Defensor do povo, Sr. Presidente, não é a mesma coisa do que o Ministério Público, o próprio Ministério Público precisa ser fiscalizado e aí também é uma função de defensoria do povo. Quantas e quantas vezes o cidadão busca no próprio Ministério Público e tem um grande respeito, mas, quando não encontra socorro vai buscar onde? E aí é que surge a defensoria do povo. ( Ata da Reunião da Comissão de Sistematização do dia 20/10/1987).

---

<sup>8</sup> “Imaginem que autoridade, que figura incrível será esse **ombudsman**, eleito pelo Congresso Nacional, mas não submetido a ele, pairando sobre todos os Poderes, como uma figura do Monte Olimpo, como um autêntico Deus, eleito por nós, para, distante dos demais Poderes, pairar sobre tudo e sobre todos? Que figura exótica, estranha e completamente diversa dessa harmonia de Poderes que a Constituição visa a estabelecer.” – Ata da reunião da Comissão de Sistematização, no dia 20 de outubro de 1987.

<sup>9</sup> “[SR. José Paulo BISOL](#): Em tese, a gradação hierárquica controla e fiscaliza na medida em que é superior àquela que lhe é inferior. Mas, na mesma medida, isto é, na medida em que se afunila a pirâmide, quem cuida de quem tem o poder? Esta é uma questão fundamental. Questão que vem do direito romano e que se renova, ano a ano, em todas as dimensões civilizacionais de nossa história. É por isso que defendemos a criação do **ombudsman**, a criação da defensoria do povo, porque precisamos de uma instituição colocada fora da máquina estatal. Precisamos de uma instituição social como a defensoria do povo para fiscalizar e controlar o poder em todas as suas gradações hierárquicas, inclusive nas mais altas.”- – Ata da reunião da Comissão de Sistematização, no dia 20 de outubro de 1987.

Na fala do Constituinte Egídio Ferreira Lima<sup>10</sup>, opositor da criação do Defensor do Povo, extrai-se alguns dos grupos que à época militavam a favor do instituto: trabalhadores, CNBB e OAB.

Segundo Lyra (2010), a proposta na Comissão Afonso Arinos teria sofrido grande resistência dos membros do MP pela sobreposição e conflito de competências que poderiam surgir entre eles. O momento da Constituinte teria sido, de acordo com o autor, um momento ímpar para a aprovação de um instrumento de controle social dessa grandeza, um marco temporal. Destarte, por não ter sido incorporada tempestivamente ao Texto Maior, seja pelo poder de veto dos membros do Judiciário, seja pelas preferências dos movimentos sociais e entidades populares por instrumentos coletivos como os conselhos de políticas públicas, atualmente essa possibilidade para o autor não seria mais viável, principalmente pela consagração institucional do MP como Ombudsman dos direitos humanos.

Caminha (2010) também aponta que o veto realizado na Constituinte à instituição do Defensor do Povo seria em virtude do consenso das entidades representativas de que já se dispunha do Ministério Público, organizado em carreiras e devidamente estruturado para o exercício dessa função de ombudsman, compatível com a sua destinação. E aponta como vantagem do MP perante o instituto clássico europeu a ação em juízo preventiva ou repressivamente, extrajudicialmente e judicialmente. O autor, que é procurador do Ministério Público do Trabalho, em visão contrária à apresentada por Lyra (2010), defende que a versão brasileira do ombudsman seja, de fato, o MP.

Callegari (2014) aponta que, apesar de o modelo da atual Constituição ter ampliado expectativas sociais, pautando-se na valorização da pessoa humana como razão do Estado Democrático de Direito, não se aderiu o modelo de controle externo com semelhante densidade, tal como o instituto do Ombudsman ou Defensor do Povo. Como razões para essa resistência, ele cita a forte resistência corporativa das classes e representações constituídas e nichos de gestão patrimonialista na Administração Pública.

---

<sup>10</sup> “Não teria sentido duplicar este órgão, criar uma defensoria do povo, estruturada em todo o País com o ônus que ela representa. O Ministério Público com a independência, com a autonomia financeira e econômica, com as garantias próprias do magistrado, eles assumem perante a Nação a defensoria pública. Ele e o Ministério Público, que já têm uma estrutura, cobrindo todo este País. A defensoria pública defendida pelos trabalhadores, pela CNBB, pela OAB, ela está aqui contida e inserida dentro do novo Ministério Público, desenhado pelo projeto de Constituição que estamos discutindo.” – Ata da reunião da Comissão de Sistematização, no dia 20 de outubro de 1987.

Assim, segundo ele, dois modos de controle teriam entrado em tensão e disputa: a proposta de Defensor do Povo da Comissão Provisória de estudos Constitucionais de um lado, representaria o controle social popular. Do outro lado, o Ministério Público, figurando um tipo de controle estatal elitizado, pelo qual se optou por ampliar suas atribuições, prejudicando o foco de sua atuação institucional e a expectativa do cidadão quanto à sua efetiva participação no controle administrativo do Estado.

Cândido Mendes, um dos autores e defensores do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, após o veto dos artigos do Defensor do Povo na Constituinte, publicou na Folha de São Paulo em 24 de novembro de 1987 um artigo intitulado “O gato comeu o defensor do povo”, em que critica a supressão do instituto e sua futura repercussão na democracia brasileira. O jurista comenta sobre a necessidade de serem estabelecidos meios de controle do poder e contrapõe o resultado do que observou no texto final da Constituição e o contexto e ambiente político em que se deu essa mudança do texto:

Toda a moderna Ciência Política aponta a necessidade das Cartas Magnas definirem os novos institutos de controle social direto, para conter esta expropriação do poder pela complexidade nova e múltipla da organização contemporânea. Melancolicamente o estatuto das novas burocracias – suas mordomias, privilégios e escaninhos – engorda o antigo “livrinho” do Presidente Dutra. (...) Vemos a todo momento os lobistas, ao lado dos pares do reino, tão à vontade no plenário constituinte, em vinheta digna dos Estados Gerais pré-Revolução Francesa. Tais flagrantes nada têm em comum com as gravuras generosas de 1789 ou com a Declaração de Filadélfia. O que registram é este enlace dos privilégios do “Ancien Regime” como os estatutos sutis e cada vez mais hegemônicos da sociedade tecnoburocrática que substitui a de Rousseau e de Jefferson. (Folha de S. Paulo, 24/11/1987)

O jurista continua sua crítica, voltada principalmente à falha grave de *accountability* que representaria à sociedade a dita “transferência” das competências do Defensor do Povo ao Ministério Público.

Sumiu na proposta constituinte a figura do defensor do povo, transferindo-se para o Ministério Público a tarefa de escrutinar e promover a responsabilidade do abuso de poder de qualquer governante. Mas o arremedo mostra a irrecusabilidade da tarefa e ao mesmo tempo o quão impossível é trazê-la ao controle interno do sistema de poderes. Seu equilíbrio se rompe por esta supercompetência conferida aos procuradores, sem freio no exercício da função excrescente (...) No jogo das regras do poder e ao contrário da homeopatia caseira, o símile não cura o símile (...) Claro – mostra a redação – a burocracia não vê a burocracia e o instituto que substitui a defensoria do povo nasceu já de boca torta. (Folha de S. Paulo, 24/11/1987)

Daqui, chega-se à consideração de que a Assembleia Constituinte representou uma conjuntura crítica na trajetória das ouvidorias no Brasil. Foi um breve espaço temporal em que

houve maior probabilidade de mudanças exógenas ou estruturantes acontecerem, seja pela mudança de regime político autoritário para democrático que se estabelecia, seja pela oportunidade de serem estabelecidas novas instituições, via Carta Magna.

Exatamente ao sofrer o veto na constituinte, é eliminada do ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade da institucionalização de uma figura autônoma perante a burocracia estatal, na forma de um controle externo mais isento e independente contra qualquer tipo de abuso ou excesso no exercício do poder e mais um elemento no jogo de repartição do poder. Dessa forma, por retirar do arcabouço institucional mais um forma de *accountability* - já consagrada internacionalmente em outras democracias - essa conjuntura crítica moldou definitivamente o surgimento das ouvidorias públicas no Brasil, dada a rigidez do ordenamento jurídico brasileiro pautado, dentre outros pelo princípio constitucional da legalidade (CF/88).

O modelo de trajetória histórica que estabeleceu após a CF/88 foi o de proliferação de unidades de ouvidoria infralegais, descentralizadas, de natureza de controle não externo, mas interno, cujos titulares são ou, no mais das vezes, pertencentes aos quadros funcionais da burocracia ou terceiros nomeados pelas autoridades dos próprios órgãos onde atuam. Ainda hoje, esse modelo, fruto do veto constitucional, permite que ouvidores exerçam seus ofícios com grandes dificuldades de se fazer ouvir dentro da gestão (CGU, 2013). Baseado no princípio constitucional da legalidade estrita torna-se impraticável a criação de uma figura como o Defensor do Povo por meio de lei ordinária ou complementar, uma vez que o texto da Constituição não reservou margem legal para tal.

Dessa forma, a trajetória de baixa legitimidade das ouvidorias públicas se iniciou: sem respaldo constitucional, legal, ficando sua criação *ad hoc* a cargo das preferências dos atores com poder de decisão - autoridades ou colegiados máximos dos órgãos públicos - com maior convergência aos princípios democráticos e de transparência da coisa pública. Em 2003 a Ouvidoria Geral da União, objeto deste estudo de caso, passa a ser lotada na estrutura da Controladoria-Geral da União, fortalecendo a idéia de controle interno já presente nas ouvidorias públicas e com algumas mudanças incrementais referentes à maior acessibilidade e organização das atividades de ouvidoria, manteve a trajetória de ouvidores nomeados sem critérios estabelecidos em leis ou normativos, sem a menção de mandato, independência ou autonomia desses institutos, como será explicado no capítulo 5.

Por outro lado, a opção da maioria dos constituintes pela atribuição ao MP de agir em juízo pelo cidadão em determinadas causas fez surgir uma entidade com grande autonomia e sobre a qual há baixo *accountability* sobre seus atos. O MP, ao contrário do que alegaram

aqueles constituintes opositores do Defensor do Povo, não o substitui. Seu papel é complementar, tendo em vista que seus membros atuam somente na conduta ativa ou omissiva em relação à lei. Além do mais, estes formam entre si uma carreira jurídica concursada e com seus próprios interesses de classe, e não delegada pelo povo ou seus representantes, o que denota ainda mais o distanciamento deste instituto em relação às características do ombudsman europeu.

Afinal, o modelo infralegal e com crescimento descentralizado das ouvidorias públicas no Brasil coexiste com o aparato funcional do Ministério Público amplamente ramificado, estruturado e autônomo. A questão que se põe é: como essa coexistência vem atuando no aprimoramento do *accountability* no Brasil? Os atores interagem entre si, se complementam, se sobrepõem, se evitam ou ainda lhes falta algum atributo, mesmo que atuando conjuntamente, para que se chegue a uma atuação assemelhada àquela executada nos países em que se optou por institucionalizar uma figura específica para ser o mandatário do cidadão comum perante os erros, omissões, desvios e excessos encontrados na administração pública?

Para LYRA<sup>1</sup> (2010), as duas instituições – ouvidoria pública e Ministério Público – possuem em suas atribuições e natureza uma complementaridade na atuação como representantes do povo ou semelhança ao ombudsman europeu. O Ministério Público brasileiro, especialmente por meio de suas procuradorias e curadorias ligadas ao direito do cidadão, mais se assemelham ao modelo de ombudsman europeu do que as ouvidorias, justamente por gozar de elevado status funcional, foro especial e autonomia perante os poderes constituídos. Entretanto, das diferenças entre o MP e o instituto europeu, segundo o autor, que residem na limitação da ação corretiva do MP apenas quando há violação da lei, e a forma de acesso - sendo os membros do *parquet* admitidos exclusivamente por concurso público – remonta-se à figura do ouvidor, cuja presença como ombudsman se tornou mais consagrada na nossa literatura e mais lembrada na prática administrativa justamente pela sua maior proximidade dos usuários de serviços públicos e atuação mais abrangente na defesa dos direitos dos cidadãos.

As ouvidorias que, segundo o autor, poderiam atuar de forma mais autônoma, ou seja, com características de atuação mais próximas de um ombudsman, seriam aquelas cujo desenho institucional designa o ouvidor por meio de colegiado independente. Ou seja, seriam uma minoria de ouvidores que possuem mandato e que não estão sujeitos à livre nomeação e destituição por parte dos titulares das organizações ou do próprio Poder Executivo, como são a maioria das ouvidorias.

Em comum, conforme explica o autor, a ação da ouvidoria e do MP está voltada à promoção dos direitos da cidadania e ao compromisso com a democracia e o interesse público. No caso do MP, essas prerrogativas foram expressas no artigo 129, inciso II da CF/88: “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”. Já as ouvidorias, conforme já exposto nesse trabalho, ficaram de fora do texto da Constituinte, só aparecendo uma única vez na Carta Magna pela EC 45/2004, que não por acaso trata das ouvidorias de Justiça.

Para Valdés (In LYRA, 2010), as ouvidorias do poder executivo, pelo seu vínculo de subordinação às autoridades de seus respectivos órgãos, se afastam das características essenciais do modelo clássico de ombudsman europeu, “uma instituição independente do governo, politicamente neutra, com plenos poderes investigatórios e responsável perante o Poder Legislativo” (VALDÉS, In LYRA, 2010, p. 158). Na visão da autora, ouvidoria e MP, cada qual atuando em sua esfera, trabalham harmoniosamente e em prol da satisfação dos interesses da sociedade em geral, podendo-se celebrar não a adoção integral da figura do ombudsman, mas sim a proliferação do princípio de equidade no tratamento das demandas do cidadão em relação à administração, algo comum a todas as formas que se apresentam dessa instituição.

Quanto ao poder coercitivo, os membros do MP dispõem, segundo LYRA (2010), de vários meios para sua materialização, tais como o Termo de Ajustamento de Conduta, em que “firmam acordo com o poder público, objetivando que este não mais viole determinados direitos, e, se omissos, passem a garanti-los.” Podem, ainda, atuar em procedimentos investigatórios ou Inquéritos Civis Públicos. Assim, perante os pilares do *accountability* elencados por Schedler (2004) – informação, justificação e sanção – o MP estaria em um nível de efetividade acima das ouvidorias públicas, que chegam ao máximo à justificação dos gestores públicos perante os cidadãos, se situando, inclusive, em um grau de efetividade superior ao dos *ombudsmen* (BRINKERHOFF, 2001).

Por sua vez a ouvidoria, não dispondo de coerção, atuaria pelo que o autor nomeia de “magistratura da persuasão”, que se assenta na atitude desse instituto unipessoal do ouvidor: credibilidade, reputação ilibada, competência técnica, equilíbrio, senso de justiça, dentre outros. Essa característica reforça, segundo o autor, a necessidade de um desenho institucional autônomo e independente do gestor que o nomeia, a fim de que possa exercer seu múnus com a liberdade de atuação que os casos requerem.

Já a proximidade com o cidadão, a informalidade e a agilidade no atendimento permitem ao ouvidor, conforme expõe LYRA (2010), adentrar espaços praticamente inacessíveis aos procuradores e promotores de justiça. Isso torna a ouvidoria um importante instrumento complementar às ações do *parquet*. Mas ressalva que essa rapidez no atendimento tem sofrido interferências pela burocratização desnecessária, que coloca barreiras ao acesso do recorrente e poria em cheque justamente os avanços dessa forma de prestação e garantia de direitos.

O autor também critica a posição dos ouvidores públicos à época, em relação à falta de mobilização para a criação de um sistema nacional de ouvidorias públicas, autônomas e democráticas, atribuindo a essa falta de interesse o risco de perda dos seus próprios cargos. O frágil desenho institucional das ouvidorias diminuiria, pois, sua credibilidade perante o MP, que muito se orgulha de sua autonomia funcional e efetividade das ações.

Como desafio principal, o autor destaca o compartilhamento de informações e ações entre os dois institutos – ouvidoria e MP – uma “complementaridade dialética”, uma vez que não há superposição entre suas atribuições. Porém como exemplifica com dados de outros autores (COMPARATO (2010) ; BRANDÃO, 2010), o MP não só apresenta indiferença aos trabalhos desempenhados pelas Ouvidorias de Polícia, por exemplo, como também ofereceu posição de resistência, por meio de entidades representativas, à criação das ouvidorias competentes para receber denúncias contra membros ou órgãos do MP, aprovada pela na EC nº 45/2004, o que demonstra ainda mais o poder limitado das ouvidorias em comparação à grande autonomia e posição de destaque do Ministério Público como revestido das atribuições de um *ombudsman*.

Outros autores como Quintão e Cunha (2017) também sugerem que a ouvidoria pública poderia estabelecer uma relação de contribuição e interação com outras instâncias de participação social tais como conselhos de políticas públicas. Poderia ainda aperfeiçoar o controle social sobre as políticas públicas ou mesmo ativar um mecanismo de *accountability* horizontal, como o Ministério Público.

Com efeito, a crítica a ser feita quanto à idoneidade para representar o povo, tal como os *ombudsman*, é, segundo Lyra (2010), que tanto os membros do MP quanto as ouvidorias não-autônomas não recebem delegação da sociedade para defender seus direitos. Por se tratarem (no mais das vezes as ouvidorias e por regra os membros do MP) de uma carreira do Estado, a eficácia do controle e do *accountability* sobre suas próprias ações restaria reduzido,

Há ainda uma terceira figura no ordenamento constitucional que cabe ser definida aqui para efeito de distinção de sua função perante os outros institutos já descritos: o defensor público. Criado para materializar o direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita prevista no art. 5º, inciso LXXIV da CF/88, o defensor público atua em juízo em causas diversas – direito da família, do consumidor, criminal, da infância e da juventude por aqueles que comprovadamente não possuam recursos materiais para custear sua defesa perante a justiça. Difere-se do ouvidor, necessariamente, por atuar na esfera judicial e de forma condicionada. E difere-se do Ministério Público por este ser uma entidade autônoma e independente que atua por valores sociais e outros de interesse difuso e coletivo. Ambas, entretanto, trazem o que se pode chamar de viés de carreira, qual seja o tratamento dado a questões de direitos humanos de forma distante da realidade de quem vive os problemas, privações e usurpação de direitos na prática.

Em recente trabalho, CARDOSO (2019) explicita esse viés ao detalhar como atualmente o Ministério Público e a Defensoria Pública tem atuado com distanciamento das causas sociais. Segundo a autora, apesar do forte apoio da sociedade civil na Assembleia Constituinte para a ampliação das competências do MP, justamente porque a “aposta das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e movimentos sociais à época era de que o MP assumiria este papel e que, ao exercê-lo, manteria o diálogo com a sociedade” (CARDOSO, 2019, p. 563), a instituição se voltou contra esses movimentos, principalmente os de luta pela terra (sem terra, indígenas, quilombolas). Por isso, a autora denomina os membros do MP nesses casos de atuação criminal como “capitães do mato”, sobretudo perante a população jovem, negra, pobre e periférica (encarceramento de massa).

Quanto à atuação do MP nos casos de dimensão coletiva (políticas públicas) a autora aponta que mesmo tendo se especializado em diversos núcleos, tais como meio ambiente, educação e saúde, as entrevistas com membros desses movimentos sociais mostraram, na prática, uma falta de diálogo dos membros do MP com tais movimentos e ONGs, arrogando para si o papel de detentores da representatividade da sociedade civil, sem construir, entretanto, estratégias conjuntas de ação com o Poder Judiciário.

Essa posição corrobora argumento já exposto até aqui de que a figura do ombudsman ou do defensor do povo no ordenamento jurídico brasileiro não teria sido integralmente substituída pela carreira de Procuradores do Ministério Público. Pelo contrário, o conjunto de atribuições de um ombudsman ou instituto internacional congênere foi em parte compartilhada de forma não coordenada – ao menos constitucionalmente - entre aquela carreira e os diversos ouvidores localizados dentro das estruturas organizacionais de cada órgão ou entidade

pública, caracterizando um modelo de controle misto tipicamente brasileiro dessa forma de *accountability* horizontal.

Discutindo os elementos de retornos crescentes aplicados aos processos políticos (PIERSON, 2000), a alta densidade das instituições políticas, tal como o arranjo institucional desenhado pelo modelo Ouvidoria e Ministério Público, dificulta mudanças posteriores à sua formação, dado o alto custo político de iniciação e alteração do status quo. Ainda, há o emprego da autoridade política visando a manutenção das assimetrias do poder, com essas carreiras ou campos profissionais, organizados em associações e representações de classe e buscando seu fortalecimento nas discussões que façam menção a mudanças institucionais, como será descrito , no caso dos ouvidores, o debate sobre o sistema de ouvidorias federais.



## 5 A TRAJETÓRIA DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

Este capítulo versa sobre o estudo de caso desta pesquisa, qual seja a institucionalização de um órgão de coordenação técnica das ouvidorias públicas federais – a Ouvidoria-Geral da União – e seus desdobramentos na trajetória da ouvidoria brasileira. A primeira seção busca na narrativa do desenvolvimento do órgão os elementos capazes de explicar as mudanças e continuidades que afetam o cotidiano e o desenho institucional das ouvidorias do Poder Executivo, especialmente no tocante às dimensões do *accountability*.

A segunda seção trata de um processo político em especial, que pela análise documental se apresentou como a discussão central na trajetória da OGU: a construção do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Esse debate mostrou-se também como um resumo das preferências em disputa dos principais atores deste processo político, provendo dados para o mapeamento desses atores-chave e os cultivos por eles realizados. São conjugados à análise documental os resultados das entrevistas com os especialistas do órgão e ex-ouvidores-gerais, direcionadas especificamente para a compreensão do processo de elaboração e publicação, em 2018, do Decreto nº 9.492 que institui enfim o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

Na terceira e última seção, a partir da teoria do neoinstitucionalismo histórico e da mudança institucional, os dados empíricos são organizados a fim de esboçar o modelo de processo político ocorrido na trajetória da ouvidoria pública no Brasil e os efeitos da institucionalização da OGU no desenvolvimento dessa instância de *accountability* no Brasil.

### 5.1 OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO: O PARADIGMA PROFISSIONALIZANTE DE OUVIDORIAS E O CULTIVO DOS ATORES

Antes de discorrer sobre a criação da OGU e seus desdobramentos, cabe um breve resumo sobre as principais atividades de uma ouvidoria. Apesar das características dos instrumentos congêneres internacionais mencionados, a ouvidoria pública brasileira, nas palavras da primeira Ouvidora-Geral da União nomeada, Eliana Pinto, tem o seguinte propósito:

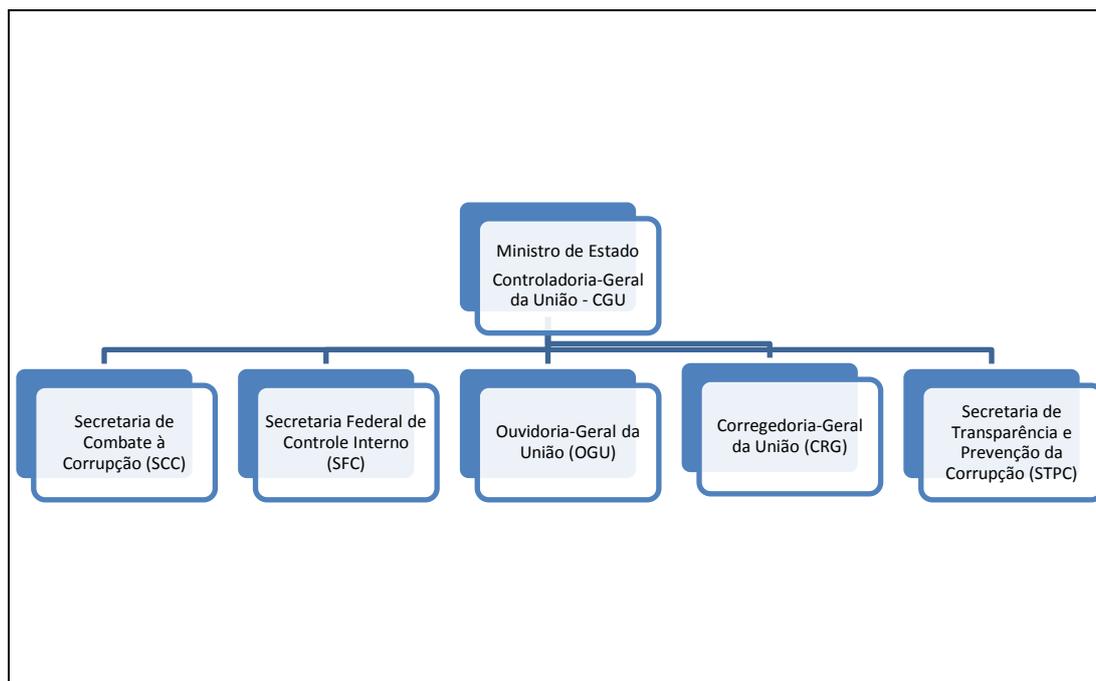
A ouvidoria trata, principalmente, de assuntos que têm a característica de causar transtorno ou dano, inconveniência, desvantagem ou impasse para os cidadãos, indo até a modificação de normas internas, no intuito de melhorar a qualidade da gestão. Integra os sistemas de controle interno e externo da instituição, as gerências de

planejamento e os programas de qualidade e desburocratização, vinculando-se à esfera administrativa superior. O Ouvidor recebe queixas, requerimentos e sugestões como forma de prevenir litígios ou facilitar sua resolução dentro da instituição. Pode também receber denúncias, as quais serão encaminhadas aos setores competentes, que são as corregedorias. (PINTO, 2009, p. 110)

A partir dessa conceituação, dando continuidade ao já citado anteriormente, apesar de iniciativas subnacionais despontarem ainda na década de 1980, a primeira Ouvidoria da União surge em 1992, na estrutura regimental básica do Ministério da Justiça – a Ouvidoria-Geral da República, que deveria acolher denúncias e reclamações referentes a toda a administração pública. O próximo marco para a defesa de usuários de serviços públicos é a Emenda Constitucional nº 19/1998, que no contexto de reforma gerencial do Estado e regulação das formas de atendimento aos cidadãos, especialmente após o grande movimento de privatização de agências e serviços no âmbito do Estado, alterou o Art. 37, § 3º, determinando que lei discipline as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta.

Em 2001, a Medida Provisória nº 2.216/2001 cria a Corregedoria-Geral da União, que integra a Presidência da República e receberia no ano seguinte, pelo Decreto nº 4.177/2002, as competências de Ouvidoria-Geral. Já em 2003, a Lei nº 10.683/2003 transforma a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União, mantendo entre as suas competências as atividades de Ouvidoria-Geral, exceto as de ouvidoria dos indígenas, do consumidor e das polícias federais, a cargo do Ministério da Justiça, e dos direitos humanos, a cargo da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. O Decreto nº 4.785/2003 altera a denominação para “Ouvidoria-Geral da União”, e lhe confere a competência de coordenar tecnicamente todo o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (PINTO, 2009). A figura X representa o atual organograma da Controladoria-Geral da União e a posição da Ouvidoria-Geral da União nessa estrutura regimental, cujo status é o de secretaria ministerial.

Figura 5 – Organograma simplificado da CGU dos órgãos específicos singulares



Fonte: adaptado do site da Controladoria-Geral da União (2019)<sup>11</sup>

Aqui se percebe um novo posicionamento do instituto no âmbito do governo federal: de apenas um órgão centralizado, recebedor de todas as demandas para um órgão coordenador de diversas instâncias descentralizadas, que em pequeno número inicial, passariam a ser incentivadas a se multiplicar – seguindo a trajetória das unidades subnacionais - e se capacitar em termos técnicos e operacionais. Assim, apesar de as primeiras ouvidorias públicas terem surgido em um contexto subnacional de redemocratização, e de uma Ouvidoria-Geral já ter sido criada, a ideia de estabelecer uma instituição que fortalecesse a atuação de ouvidorias descentralizadas em nível federal, aumentando a capilaridade do sistema e facilitando o acesso a qualquer cidadão só ganha espaço em 2003 no governo Lula. Esse contexto político traz consigo um histórico de formas alternativas de democracia participativa de governos subnacionais do Partido dos Trabalhadores (PT) – tais como o orçamento participativo em Porto Alegre. O Brasil, ao longo do século XX, se transformou em um dos países com o maior número de práticas democráticas participativas (AVRITZER, 2008).

<sup>11</sup> Organograma completo disponível em: [https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/imagens/organogramadacgu2019.jpg/image\\_view\\_fullscreen](https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/imagens/organogramadacgu2019.jpg/image_view_fullscreen). Acesso em 29. Nov 2019. <

Na análise documental foram revisados os Relatórios de Gestão da CGU disponíveis no site oficial, do ano 2003 a 2016, uma vez que a OGU está inserida em sua estrutura regimental, a fim de verificar quais ações institucionais foram desenvolvidas ao longo da trajetória do órgão. Foram analisados também outros materiais institucionais disponíveis no site do órgão e solicitados por Pedidos de Acesso à Informação por meio do sistema e-SIC, como apresentações de eventos realizados pela OGU ao longo de sua história.

Como já citado, até 2003, ainda não estava instituída a OGU, e sim a Ouvidoria-Geral da República (OGR)<sup>12</sup>. Porém já existia um projeto de congregar todos os órgãos e entidades do Executivo em um único sistema de ouvidoria. Em 2003, por meio da Lei nº 10.683, há a transferência da OGR do Ministério da Justiça para a recém-criada Controladoria-Geral da União, o órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal. É empossada como Ouvidora-Geral da União a analista judiciária Antonia Eliana Pinto.

A OGR recebia manifestações sobre órgãos e entidades de toda a administração pública, entretanto o responsável pela resposta era o órgão reclamado. Somente quando não havia resposta ou a mesma era insatisfatória é que cabia o recurso ao Ministro da então Corregedoria-Geral da União. O órgão já se apresentava ligado à temática de Direitos Humanos, o que se infere através da participação institucional em vários eventos - como promotor ou apoiador - relacionados com o tema Ouvidoria e Defesa de Direitos Humanos, tais como o Encontro Nacional de Ouvidores do Poder Executivo Federal e a VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos, na qual já havia sinalização de que o órgão poderia começar uma aproximação do campo profissional de ouvidores.

Observa-se nesse período o início de uma discussão que irá, durante toda a história da OGU, tomar lugar central de objetivo a ser atingido: a criação de um sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal. Àquele momento, já era possível à OGU detectar o aumento crescente do número de unidades de ouvidorias espalhadas pelos órgãos públicos, especialmente os federais. Daí o desafio que se punha de exercer suas atribuições em meio a esse cenário difuso e cada vez mais ampliado.

---

<sup>12</sup>Cabe uma ressalva à origem histórica descrita no Relatório de Gestão da OGU do Período de 2011-2014, que define sua criação no ano de 1992. Na realidade neste ano houve a criação da Ouvidoria-Geral da República, de caráter e atribuições diferenciados e pertencente à outra estrutura organizacional, ao Ministério da Justiça. Por isso, este trabalho desconsidera as ações desse órgão como OGU, inclusive por sua denominação não ser essa, e considera OGU aquela instituição pertencente à CGU e estabelecida em 2003.

A noção de sistema de ouvidorias nasce com caráter fortemente tecnocrata, concentrado nos servidores da CGU, e em última instância com ouvidores do Executivo, como se pode extrair do trecho do Relatório de Gestão de 2003, que dispõe que a proposta da criação do sistema foi “amplamente discutida em grupo de trabalho de representantes da Controladoria-Geral da União durante o segundo semestre de 2003. Previa-se, no início de 2004, fechar proposta, tendo também a participação de ouvidores do Poder Executivo Federal”. (Relatório de gestão CGU, 2004, p. 110). Ou seja, a criação dessa instância seria pela burocracia, centrada nas suas próprias ideias e percepções do que seria o sistema.

É no ano de 2004 também que, já com a denominação de “Ouvidoria-Geral da União” dada pela Lei nº 10.869/2004, foram definidas as suas competências institucionais. Também se observa o início dos trabalhos de acompanhamento e apoio à implantação de unidades de ouvidoria no Poder Executivo Federal e a realização de eventos nacionais entre ouvidores:

Art. 10. À Ouvidoria-Geral da União compete:

- I - apreciar e emitir parecer sobre manifestações e representações relacionadas com procedimentos e ações de agentes públicos, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;
- II - propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;
- III - produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal, a partir de manifestações recebidas;
- IV - contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos;
- V - congregar e orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; e
- VI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Do Relatório de Gestão desse ano consta a missão da OGU: “*o aprimoramento da prestação do serviço público, por meio da adequada atenção às manifestações dos cidadãos.*” O ano de 2004 apresentou o aumento significativo de 78% em relação ao ano anterior do quantitativo de manifestações encaminhadas à OGU.

A proposta da criação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal mantém seu caráter tecnocrata durante o segundo semestre de 2003 e o primeiro semestre de 2004, embora ampliado para discussão em grupos de trabalho com ouvidores além dos representantes da Controladoria-Geral da União. A minuta de decreto foi encaminhada para a criação do referido sistema em agosto de 2004 à Presidência da República, e dela não se obteve retorno até que o mandato do próximo titular da OGU, em 2011, resgatasse seu histórico e propusesse uma nova forma de normatizar o sistema.

A partir de 2005 até 2010, ou seja, durante a maior parte do mandato da primeira Ouvidora-Geral da União, a OGU passa a divulgar periodicamente o Boletim “Escuta Brasil”. O informativo consistia num impresso, com versão online, de comunicação institucional que continha as principais ações e eventos realizados no período, bem como outras atividades relacionadas a ouvidorias parceiras e à temática de participação social no Governo Federal. Essa proposta demonstra a necessidade do órgão recém-criado de cultivo de suas iniciativas, a fim de que elas fossem registradas e compartilhadas, num esforço estratégico demover a trajetória das ouvidorias federais em torno desses novos objetivos nascidos com a OGU.

Em 2006, o Decreto nº 5.683 altera as competências da OGU, incluindo a de “identificar e sugerir padrões de excelência das atividades de ouvidoria do Poder Executivo Federal”, que começava a esboçar sua futura competência principal de coordenação técnica das ouvidorias federais. É nesse ano também que a OGU promove seu primeiro Curso de Capacitação em Ouvidoria Pública. A OGU, assim, passa a perseguir o que denominamos no âmbito desta pesquisa de “paradigma profissionalizante das ouvidorias”.

Esse paradigma torna central a realização de cursos, palestras, encontros e eventos para discutir o papel do ouvidor e o estabelecimento de ferramentas gerenciais tais como sistema informatizado que possibilite a este profissional um nível mínimo de atendimento para com o cidadão ou usuário do serviço público. Cabe esclarecer que paradigma profissionalizante de ouvidorias e cultivos institucionais são duas categorias utilizadas neste trabalho que se relacionam entre si, mas que se remetem a dimensões diferentes. Enquanto o paradigma caracteriza a estrutura, em nível de estratégia do órgão, os cultivos institucionais – como se verá, cultivo de regionalização, cultivo de internacionalização e cultivo de participação – se observa no nível dos atores.

Já em 2007 verifica-se o início do cultivo institucional que esta pesquisa trata como “cultivos de internacionalização da OGU”, por meio da cooperação internacional com o Canadá e a China. É realizado o 2º Curso de Aperfeiçoamento em Ouvidoria Pública para servidores das unidades de Ouvidoria dos governos federal, estadual e municipal, em quatro cidades (expandindo a capacitação para além das unidades federais), e é também realizado o 3º Encontro Regional de Ouvidorias Públicas nas cidades de Salvador/BA, Goiânia/GO, Vitória/ES, Porto Alegre/RS e Belém/PA. Esses dois últimos eventos caracterizam também o início de outro tipo cultivo institucional ao que esta pesquisa denomina “cultivos de regionalização da OGU”.

Um primeiro desafio inicial foi o de a OGU nascer como uma parte da estrutura regimental da CGU, com sede na capital Brasília, em origem totalmente descolada da

natureza descentralizada e difusa da trajetória das ouvidorias já em curso desde o processo de redemocratização do país. O que se mostrou a partir dos dados obtidos nos Relatórios de Gestão e memória dos eventos realizados desde então foi uma série de eventos com características semelhantes, coordenados ou não em torno de algum objetivo mais estruturante.

Os eventos buscaram reunir por cidades de todo o país os participantes do campo profissional de ouvidoria na lógica do paradigma profissionalizante, seja para a formação técnica, seja para comunicar e debater temas do cotidiano desses profissionais, entretanto sem passar por questões ligadas a mudanças estruturais da trajetória como mandato, independência, autonomia e lei. Por outro lado, os eventos serviram ainda aos objetivos institucionais da própria OGU de autopromoção e divulgação como coordenadora técnica das demais ouvidorias, colocando-se na vertente do Governo Federal de participação social e fazendo-se presente para além da sua sede na CGU.

Nessa temática de democracia participativa é realizado o 1º Seminário Brasileiro de Ouvidorias Públicas em 2008. O Seminário congregou representantes de ouvidorias de todo o país e convidados internacionais (provedores de justiça/*ombudsman* de seis países lusófonos - Portugal, Timor Leste, Moçambique, Angola, São Tomé e Príncipe e Macau). Isso representou o primeiro grande impulso do processo de internacionalização e de comunicação das características do modelo de ouvidoria utilizado no Brasil. Outro acontecimento no mesmo ano foi o 1º Colóquio Brasil-Canadá Ouvidorias/Ombudsman, em Manaus, com a finalidade de estreitar relações entre os dois países sobre esse tema e de buscar legitimar o modelo de ouvidoria brasileira.

No ano seguinte seguem os esforços de internacionalização por meio de trocas entre instituições similares de outros países como França, Canadá, China, Cuba, Polônia, Itália e países lusófonos, com o objetivo estreitar relações para o intercâmbio de práticas e conhecimentos e o reconhecimento da Ouvidoria perante seus congêneres Ombudsman, Provedor de Justiça, *Defensor del Pueblo* e *Médiateur de la République*.” Assim, a OGU reivindica institucionalmente seu lugar de equivalência a essas figuras em fóruns internacionais, promovendo inclusive mais um evento, o 1º Fórum Internacional de Ouvidorias/Ombudsman/*Defensores del Pueblo*/Provedores de Justiça/*Médiateur de la République* (Canadá, Estados Unidos, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Polônia, Suécia, Moçambique, Guiné-Bissau, Angola, Portugal e França).

Em 2010, o foco dos cultivos de internacionalização volta-se às Américas, por meio do 1º Fórum das Américas de Ouvidorias, *Defensores del Pueblo* e Ombudsman, com

representantes do Fórum Canadense de Ombudsman (*Forum Canadian of Ombudsman*), Instituto Latino-americano de Ombudsman (*Instituto Latinoamericano del Ombudsman*) e Instituto Internacional de Ombudsman (*International Ombudsman Institute*). Em paralelo, a OGU continua seu processo de regionalização, ministrando cursos de aperfeiçoamento em diversas cidades do país.

O ano de 2011 marca uma fase de reestruturação das atividades da OGU, por meio da mudança de titularidade do Ouvidor-Geral da União. José Eduardo Elias Romão, gestor de carreira do IPEA, assume o cargo com propostas de reestruturar as atividades da OGU. O conjunto de ações praticadas com vistas a concretizar tal reestruturação, entretanto, se por um lado traz diversas inovações no que diz respeito à forma de elaborar o sistema federal de ouvidorias, por outro se mantém no mesmo paradigma profissionalizante anterior, traço marcante da trajetória do órgão, entretanto ganhando novos contornos com o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os produtos dessa reestruturação podem ser considerados internos, voltados a reorganizar a própria OGU, e externos, visando promover mudanças incrementais no campo das ouvidorias federais. Como produtos internos, destacam-se a adequação da estrutura organizacional, com a criação de duas coordenações finalísticas responsáveis, uma, pelo atendimento ao cidadão e, outra, pela supervisão técnica das unidades de ouvidoria especializadas existentes nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, pelo Decreto nº 7.547, de 2011, e a adequação do quantitativo de servidores e colaboradores que integram a equipe da Ouvidoria-Geral, por movimentação interna de servidores da Carreira de Analistas e Técnicos de Finanças e Controle lotados na CGU e requisição de servidores em exercício em outros órgãos e entidades da Administração Federal. Há posteriormente a criação de uma especialidade na carreira de Analista de Controle Interno para a atuação na área de ouvidorias da CGU, com a realização de concurso público para lotação na OGU.

Como produtos externos, em 2011 são elaborados a nova diretriz de política de formação em ouvidoria a ser implementada a partir de 2012, o software público de Ouvidoria em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO e a então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MP, de modo a proporcionar um instrumento gratuito a ser utilizado pelas ouvidorias de quaisquer órgãos públicos, e a Casoteca de Ouvidoria em parceria com Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. A Casoteca é criada com o objetivo de reunir e disponibilizar experiências sobre gestão de ouvidorias, o tratamento de manifestações e o relacionamento interno e externo, a serem usadas em capacitações futuras.

Além disso, é organizada a Oficina de Capacitação na Lei de Acesso à Informação para Ouvidorias, numa prévia das mudanças que passariam a ocorrer a partir desse marco legal. Já em 2012, novas atribuições são incorporadas em virtude da LAI. A OGU fica como responsável pela gestão da transparência passiva, qual seja, o trabalho de instrução dos recursos de segunda instância da CGU e de terceira instância de todo o Poder Executivo Federal. Elabora uma cartilha com orientações para a implementação da Lei nas unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal e participa do desenvolvimento e implantação do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Algumas mudanças incrementais internas na OGU, tais como a incorporação de novos servidores, entre concursados e terceirizados, e a criação de uma nova coordenação-geral responsável pela instrução dos recursos de 3ª instância administrativa da LAI reafirmam o papel do órgão neste novo cenário trazido pela necessidade de *enforcement* da LAI pela CGU. A CGU foi o órgão de Governo escolhido para a implementação da LAI, e com isso, diversas atividades passaram a fazer parte do rol de atribuições da OGU, uma vez que se encontra na estrutura regimental da Controladoria.

Pode-se inferir dos dados obtidos no Relatório de Gestão do período de 2011-2014 que os "15 desafios" do órgão para o ano de 2015 detalhados no documento tinham mais questões relacionadas à LAI (CGU), e parcerias institucionais voltadas para este fim, bem como questões ligadas aos sistemas informatizados desenvolvidos no período, do que às questões das ouvidorias federais em si. Esse novo escopo indica também que cultivos foram realizados de forma a manter a OGU na trajetória do paradigma profissionalizante, uma vez que capacitar as ouvidorias para atuarem na implementação da LAI não lhes altera o status quo em relação à independência e autonomia.

No entanto, é inegável que a LAI trouxe maior capacidade de *enforcement* e *accountability* aos pedidos de informação no âmbito das ouvidorias. Essa é, possivelmente a maior contribuição ao *accountability* das unidades federais de ouvidoria. Na ausência de lei ou normativo infralegal que estabelecesse parâmetros mínimos de resposta ao cidadão ou usuário do serviço público, a LAI "emprestou" sua força de lei aos pedidos de informação e manifestações que tramitavam entre ouvidoria e gestão pública, a burocracia propriamente dita. Apesar da existência de hipóteses legais de negativa do acesso à informação e das restrições delas decorrentes, houve mudança de fora da trajetória da ouvidoria - ou seja, um choque exógeno - que passa a afetá-la diretamente, pelo incremento do *accountability* dos atos da gestão pública, especificamente de dois dos três pilares elencados por Schedler (2004)

o da “informação” e o da “justificação”. Entretanto, esse choque não chega a alterar a trajetória, uma vez que atende apenas parcialmente os requisitos de *accountability* desejáveis.

No tocante à capacitação profissional daqueleano, é divulgada a Política de Formação Continuada em Ouvidorias – PROFOCO (capacitação progressiva – intermediário, avançado) e a cartilha com orientações para a implantação de unidades de ouvidoria nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A partir de 2013, a PROFOCO passa a atuar também no segmento de ensino à distância, e verifica-se o aumento no número de cartilhas informativas disponibilizadas pela OGU em seu site. É desenvolvido um Projeto de Cooperação Técnica com a UNESCO para produção de material didático e informativo sobre ouvidorias públicas e LAI.

O paradigma profissionalizante é reforçado pelo início do desenvolvimento do sistema de informações que, no futuro, permitiria o acompanhamento e monitoramento das atividades das unidades de ouvidoria federais. Essa também é uma importante contribuição da trajetória da OGU ao *accountability* das ouvidorias. Por um lado, o sistema informatizado registra e traz transparência ao processo para o denunciante/reclamante, ao registrar sua manifestação e toda a tramitação dela decorrente no órgão de destino. Por outro lado, o mesmo sistema traz à OGU, como órgão de coordenação técnica, a possibilidade de monitorar as manifestações e dados de forma integrada, verificando os assuntos e órgãos mais procurados, manifestações pendentes de resposta, e prestando contas à sociedade do trabalho das ouvidorias federais. Em 2014, são concluídos o Portal Ouvidorias.gov e o Sistema Eletrônico de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, o e-Ouv.

No ano de 2014 destacam-se também os esforços de normatização da atividades de ouvidoria, ainda dentro do paradigma profissionalizante. A OGU publica então instruções normativas de caráter orientador com a padronização de procedimentos relativos à proteção à identidade do denunciante e sobre definição de conceitos e prazos das respostas das ouvidorias públicas federais. Foram expedidos dois atos normativos que orientam as ouvidorias federais na recepção e tratamento de manifestações. São eles: Instrução Normativa Conjunta OGU/CRG nº 1, de 24 de junho de 2014, que trata do recebimento e tratamento de denúncias anônimas e sujeitas a reserva de identidade; e Instrução Normativa OGU nº 1, de 06 de novembro de 2014, que contempla aspectos importantes para o funcionamento sistêmico das unidades de ouvidoria, tais como: definição dos tipos de manifestações, instituição de prazos para apresentação de resposta, competências básicas das unidades de ouvidoria, e divulgação de informações e estatísticas dos serviços prestados.

Na Ciranda Nacional de Ouvidorias realizada em 06 e 07 de novembro de 2014, a OGU apresentou seus projetos institucionais para o que chamou de Sistema Federal de Ouvidorias, como as Instruções e diretrizes para o Sistema, a criação do Portal de Ouvidorias ([ouvidorias.gov](http://ouvidorias.gov)), sistema eletrônico e-ouv, o Profoco (Programa de formação continuada em ouvidorias) e a Coleta OGU (pesquisa realizada em parceria com o IPEA). A instituição trouxe também consultores do órgão Eurosocial para discutir e apresentar resultados de estudos realizados sobre Práticas nacionais e internacionais na recepção e no tratamento de manifestações de ouvidoria. O evento ocorreu após as quatro edições regionais nos estados de Sergipe, Espírito Santo, Paraná e Pará.

Na apresentação da IN nº 01/04, que regula o serviço de ouvidoria, diversos questionamentos foram levantados pelos ouvidores presentes, segundo os registros do evento obtidos por pedido de acesso à informação via e-SIC. Os questionamentos trataram principalmente no recebimento de denúncias ("necessidade de fixar elementos mínimos para aceitação de denúncia", sugestão de "encaminhamento de denúncia para instância hierarquicamente superior ao invés de encaminhar para órgãos de controle interno/externo", "se o denunciado teria direito a conhecer a identidade do denunciante no caso de uma denúncia arquivada", "conflito entre reserva de identidade e envio dos dados para órgão apuratório"). Também foram objeto de críticas os casos de descumprimento de prazos ("não existe sanção para descumprimento dos prazos", "preocupação com o prazo, que pode ser muito longo, por exemplo, para hospitais. Mencionou que a LAI prevê resposta imediata e não viu isso na IN") bem como o conteúdo e a natureza jurídica da IN ("ausência de fundamentos republicanos da CF/88 na apresentação, assim como a ausência de referência ao código de conduta do Poder Executivo Federal e princípios éticos na IN 01/2014" ("questionou porque a OGU não pode mencionar ética na IN" e "Questionou a natureza jurídica da IN frente ao art. 37 da CF/88").

No evento, o pesquisador Ronald Menezes (IPEA) apresentou os resultados consolidados do Projeto Coleta OGU 2013, pesquisa encomendada pela OGU ao IPEA para aferir qualitativa e quantitativamente a atuação das ouvidorias federais (amostra de 97 num espaço amostral de 250) e algumas ouvidorias estaduais e municipais. O projeto foi realizado em 2013 e os dados confirmam o modelo de ouvidoria infralegal, subordinado e de livre nomeação dos dirigentes máximos das instituições federais. Apenas 15% das unidades de ouvidoria foram criadas por lei. 17% delas foram criadas por decreto, 25% por portaria, 18% por resolução, 15% por decisão do colegiado e 10% de outras formas.

Em apenas 3% não há relação de subordinação com instâncias da organização às quais se vinculam, ou seja, são autônomas. 77% delas se subordinam ao gestor máximo. 74% dos ouvidores federais possuem cargos de livre nomeação e exoneração. Somente 37% tem ouvidores com mandato definido. Por isso, segundo o pesquisador do IPEA que apresentou os dados, as ouvidorias são regidas por "norma de natureza infraconstitucional" e estão ainda em processo de "consolidação e institucionalização".

Por outro lado, o Projeto Coleta OGU 2013 também apresenta as potencialidades da ouvidoria como órgão de controle social e participação do cidadão na melhoria de processos da gestão pública. As ouvidorias em sua maioria (55%) são responsáveis também pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) instituído pela LAI. Isso demonstra um fortalecimento da imagem da ouvidoria como meio de acesso do cidadão à administração pública, defesa dos seus direitos constitucionais e forma de controle de desvios ou excessos do poder público.

Com relação ao controle e *accountability*, isso pode ser exemplificado pela proporção de reclamações e denúncias do total de manifestações recebidas. As reclamações perfazem um total de 38% e as denúncias 12%, juntas somando 50% das demandas dos cidadãos. Nos restantes 50% encontram-se as solicitações (41%), os elogios (5%) e as sugestões (4%). O maior número de solicitações recebidas refere-se provavelmente ao fato de as ouvidorias também receberem pedidos de informação da LAI. O dado desabonador é que mais da metade das denúncias (52%) encontravam-se com pendência nas respostas, o que pode comprometer a efetividade da ouvidoria em si como canal de recebimento e processamento de denúncias na percepção do cidadão.

Um outro dado que corrobora o potencial de *accountability* da ouvidoria é o fato de que em 67% das unidades consultadas foram implementadas ações decorrentes das manifestações encaminhadas. E em 55% dos casos a ouvidoria emitiu recomendações ao órgão para que fossem adotados procedimentos de correção. Apesar do resultado modesto, os números indicam que existe processo em curso de atuação dos ouvidores não apenas de mediação de conflitos e demandas, mas também como agente de mudança nas instituições em que atuam.

No período de 2011-2014 durante a gestão de Romão, a regionalização consistiu na execução das atividades de ouvidoria também pelas unidades regionais/seccionais da CGU nos estados da federação, na consolidação de parcerias com redes de ouvidorias criadas no âmbito de outros entes da federação. Também é citada a criação de fóruns de ouvidorias similares como parte desse processo interativo de integração e reconhecimento mútuo entre

ouvidores e ouvidorias, tais como o Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias - FNOU, Fórum Nacional de Ouvidorias de Polícia – FOP e as Ouvidorias Gerais dos Estados.

As parcerias com órgãos internacionais relacionados à temática de ombudsman, defensor do povo, participação social e transparência tiveram continuidade. Porém no Relatório de Gestão é feita uma crítica às ações de internacionalização do período (mandato) dos ouvidores-gerais anteriores, que "por não terem sido desenvolvidas de forma coordenada entre si, sofreram mudanças com o início da nova gestão" (RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015, p. 27). Com o impulso da nova agenda suscitada pela LAI, relações foram desenvolvidas principalmente com a Rede de Transparência e Acesso a Informação – RTA e a Parceria para Governo Aberto – OGP (*Open Government Partnership*), como representante da CGU nesses fóruns, caracterizando uma nova fase dos cultivos de internacionalização.

Cita-se também a contratação de consultores internacionais da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, Programa Diálogos Setoriais Brasil-União Europeia e Programa EUROsociAL II neste período para o desenvolvimento de projetos ligados especificamente ao âmbito da orientação e articulação das ouvidorias.

Destacam-se os trabalhos instrutivos como a Cartilha 2 OGU: Orientações para a Implementação da Lei de Acesso a Informação nas Ouvidorias Públicas, Cartilha 3 OGU: Orientações para o atendimento ao Cidadão nas Ouvidorias Pública (UNESCO), Guia das Ouvidorias do Poder Executivo Federal (Diálogos Setoriais Brasil-União Europeia) e o Manual de Manifestações de Ouvidoria (Programa EUROsociAL II), além de oferta de cursos presenciais e à distância, a elaboração da Proposta de minuta de Decreto para instituição do Sistema Federal de Ouvidorias (Diálogos Setoriais Brasil-União Europeia) e de Ferramentas digitais de participação social para o Sítio Ouvidorias.gov (Programa EUROsociAL II).

Em 2015 há mudança no titular do cargo de Ouvidor-Geral da União, passando este a ser ocupado por Luís Henrique Fanan. Entretanto, a mudança parece não ter alterado a trajetória e os cultivos já em curso no órgão. São criados novos mecanismos de regionalização, participação e integração do campo de ouvidores públicos, por meio de seminários regionais, reuniões e visitas técnicas com ouvidorias do Poder Executivo Federal, encontros com ouvidores dos estados e Distrito Federal, e principalmente com a criação da Rede Nacional de Ouvidorias, com lastro no Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015).

Há continuidade na política de capacitação, com o estabelecimento de parceria com a Escola de Administração Fazendária – ESAF para a oferta de cursos gratuitos, de forma

presencial, voltados especificamente para ouvidores públicos, servidores e colaboradores. Adicionalmente, há oferta de cursos na modalidade à distância, realizados em parceria com o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal, na temática “Ouvidoria na Administração Pública”.

Em 2016, já na gestão do Ouvidor-Geral Gilberto Waller Júnior, a Rede Nacional de Ouvidorias passa a atuar como objetivo aprofundar e aperfeiçoar a integração entre ouvidorias não mais apenas no âmbito federal, mas entre este e os demais entes da federação, a fim de melhorar o acesso do cidadão ao Estado. O Programa oferece capacitação e cessão gratuita do código-fonte do e-Ouv<sup>13</sup> aos órgãos que solicitarem adesão à Rede. Além disso, os membros atuantes da Rede reúnem-se periodicamente para discutir estratégias, padrões, normas, num formato mais horizontal ou radial do que o proposto para o Sistema de Ouvidorias do Poder executivo Federal. Ao invés de figurar como órgão central, como o faz no Sistema, a OGU funciona como a secretaria-executiva da Rede, que possui Conselho Deliberativo escolhido por assembléia própria e com mandato definido.

Dada essa estrutura de governança e a recente ampliação da Rede, incluindo além das ouvidorias estaduais, municipais, dos Poderes Legislativo, Judiciário e Tribunal de Contas, também as ouvidorias federais, a OGU aponta para uma ressignificação do cultivo de participação promovido pelos atores da OGU. Na Rede, o órgão se posiciona como indutor de mudanças em todas as ouvidorias públicas, não apenas as ouvidorias federais. Há um novo sentido de integração, discussão de propostas e efetiva participação de representantes de outras ouvidorias nas políticas e estratégias. Esse argumento é corroborado na fala de um dos entrevistados, servidor da OGU atuante no Gabinete do órgão, que descreve o processo de institucionalização da Rede e a estratégia da OGU de como cultivar esse novo cenário de integração e participação

Em 2015 a OGU precisa se reinventar, porque não vai acontecer, não vai sair esse decreto (do sistema de ouvidorias)... A gente não vai ter esse espaço dentro do âmbito Federal para criar essa pauta de ouvidoria e tentar homogeneizar. E aí, a OGU percebe que tem que sair...então ela começa a trabalhar uma nova geopolítica dentro desse processo de criação do sistema que é a Rede Nacional de Ouvidorias,. Paradoxalmente a OGU virou para as ouvidorias dos estados e municípios o que ela não conseguia virar por meio do Decreto do Poder Executivo Federal: ela se tornou

---

<sup>13</sup> O sistema e-Ouv foi renomeado com a denominação FalaBR em 2019. Mas tendo em vista o recorte temporal desta pesquisa, optou-se por manter o nome e-Ouv para fazer referência ao sistema informatizado de ouvidorias.

referência por um ato simples como uma portaria em um programa destinado aos entes subnacionais. – E3

O entrevistado explica a continuidade do protagonismo da OGU, porém dada a natureza diversa das instituições participantes da Rede, essa relação já não seria no sentido “hierarquizado” reproduzido pelo Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal:

Você já começa a trabalhar com ouvidorias muito menos maduras do que as federais. Você consegue ter um espaço de convergência dessas unidades, e isso se torna um grande balão de ensaio: Como é que a gente vai lidar com isso? Como é que a gente vai repensar esse centralismo, esse protagonismo é desejável? Até onde ele é desejável? As relações se tornam ao mesmo tempo muito mais próximas mas muito mais complexas, do ponto de vista que você está lidando com outros estados, outros entes da Federação com peculiaridades entre si (...) E isso acabou sendo um teste para a ampliação dos programas. A gente tinha um sistema, o sistema se tornou nacional. Então passou a ser mais vantajoso também para os entes federais utilizar esse sistema. A gente tinha uma capacitação, ela se tornou nacional. Ou seja, a gente não tava mais falando para aqueles que já estavam “carecas” de saber ou que não queriam ouvir. A gente estava criando um padrão para estados e municípios. – E3

O Programa de Fortalecimento das Ouvidorias – PROFORT - lançado em dezembro de 2015 e implementado em 2016 – prometia o desenvolvimento de uma agenda nacional de Ouvidorias Públicas, criando ambiente para troca de experiências, informações e apoio entre ouvidorias federais, estaduais e municipais no âmbito dos três Poderes. Uma de suas linhas de ação é a criação da obrigatoriedade de que os entes que recebam recursos federais por meio de convênio ou contrato de repasse da União disponibilizem ao público canais efetivos para recebimento de manifestações de ouvidoria.

É criado também o Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas, cuja idéia principal era a de avaliar políticas e serviços públicos com base na análise dos dados coletados junto às ouvidorias federais. Segundo a OGU, o programa consolida o conceito de ouvidoria de dados, em três pilares: o primeiro, a ampliação dos dados disponíveis sobre satisfação do usuário, integrando as bases de dados das ouvidorias públicas e firmando parcerias com outras entidades e instituições da sociedade civil que possuam dados úteis de avaliação dos serviços públicos, como o site Reclame Aqui. O segundo pilar seria a análise dos dados por meio de um diagnóstico preciso e tempestivo sobre a qualidade dos serviços prestados, e o terceiro pilar é a disponibilização destes dados para a análise de qualquer cidadão, ou seja, a transparência que permite um maior *accountability* sobre a prestação dos serviços públicos. O projeto se transformou no “Painel Resolveu?”, em atividade pelo menos até o final desta pesquisa.

No relatório de gestão de 2016 consta a meta da OGU de implantar o sistema e-Ouv em todos os órgãos do Poder Executivo Federal. Entretanto, uma vez que não havia a obrigatoriedade da utilização deste sistema por Decreto ou lei, verificava-se um típico exemplo de problema de *enforcement* nas ouvidorias. Como não há parâmetros legais para as atividades exercidas pela ouvidoria além da prestação de informações prevista na LAI, qualquer decisão, meta ou regra criada pela OGU enfrenta dificuldades de ser executada na íntegra, dada a liberdade de atuação das unidades descentralizadas de ouvidoria. No caso específico do sistema informatizado, a solução foi impor, por meio do Decreto nº 9.492/2018, a obrigatoriedade do sistema a todas as ouvidorias, como se verá na próxima seção deste capítulo.

Além dos cursos normalmente oferecidos, em 2016 a OGU deu enfoque na capacitação de servidores por todo o país sobre o tratamento de denúncias e “melhorias no Banco de Denúncias”. O Banco de Denúncias consiste em um sistema que estrutura as informações provenientes das manifestações, agregando inteligência ao processo de análise, por meio de trilhas de auditoria. Até o final do ano, segundo o órgão, foram inseridas 2.301 denúncias nesta base.

O Decreto nº 8.910/2016, do Governo Temer, reorganizou as competências da CGU – a qual passou a se chamar Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – e manteve a OGU como órgão central exercendo a supervisão técnica e apoio ao desenvolvimento de atividades de ouvidoria. Tal atribuição, seguindo o paradigma profissionalizante, seria exercida por meio de quatro eixos de acordo com o Relatório de Gestão: 1) capacitação, no âmbito da Política de Formação Continuada em Ouvidoria – PROFOCO, com Reuniões Gerais de Ouvidoria, ações de capacitação, publicação de manuais impressos e virtuais; 2) normatização, padronização e monitoramento por meio da Sala de Monitoramento de Ouvidorias - análise das 49.636 manifestações de ouvidoria registradas e das respostas oferecidas por 101 unidades de ouvidoria no Sistema de Ouvidorias Públicas Federais – o e-Ouv - quanto aos padrões de atendimento fixados na IN OGU nº 1/2016. Além disso, efetuou pesquisa para avaliação dos canais de atendimento das ouvidorias públicas federais, avaliando acessibilidade, formas e prazos de atendimento de 194 instituições. desse serviço. Em 2017, este processo foi ampliado a fim de alcançar todas as Ouvidorias federais e oferecer a perspectiva do usuário como insumo às ações de monitoramento, o chamado PROCID; 3) integração tecnológica, por meio do Sistema Federal de Ouvidoria (e-Ouv), para recebimento e resposta às manifestações de ouvidoria; e 4) Cooperação nacional para criação e desenvolvimento de ouvidorias em entes subnacionais e demais poderes. – especificamente

a Rede Nacional de Ouvidorias e o Acordo de Cooperação nº 65/2016, celebrado entre a CGU e Instituto Reclame Aqui.

O Relatório de Gestão também destaca a já citada consolidação da Rede Nacional de Ouvidorias, da qual participam as ouvidorias-gerais de estados, de capitais e de demais poderes em todos os níveis da federação, “como principal fórum de discussão e de disseminação de entendimentos sobre as atividades de ouvidoria no Brasil, congregando 23 instituições”. A Rede reuniu-se quatro vezes em 2016, aprovou o seu regimento interno, e elaborou orientação sobre padronização de tipologias de manifestações e prazos de atendimento. Além disso, no âmbito da Rede foram criados dois grupos de trabalho, que atuaram para propor uma norma geral sobre Ouvidorias Públicas e um modelo padrão de troca de informações para interação entre os sistemas atualmente utilizados por estas instituições. O primeiro resultado deste esforço foi a elaboração de um modelo de barramento entre sistemas eletrônicos de ouvidoria, implementado em 2017.

Sob o esforço de mapear a atual agenda da OGU, foi realizada por esta pesquisadora uma observação participante no XX Congresso Brasileiro de Ouvidores/Ombudsman, realizado pela ABO em novembro de 2017 e, em dezembro de 2017, no evento na cidade de São Paulo “O Cidadão 3.0 quer falar com você”. Em ambos os eventos, na fala dos representantes da OGU, pode ser observado o alinhamento do órgão em relação de estratégias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do então Governo Temer, voltada à Proteção dos Direitos dos Usuários de Serviços Públicos e de Desburocratização (BRASIL, 2017).

Isso se verificou pela atuação do órgão na elaboração do projeto de lei substitutivo e aprovado no Congresso sobre a proteção dos direitos dos usuários dos serviços públicos, e também pela apresentação de projetos em conjunto com o mercado de startups de comunicação<sup>14</sup> e de empresas do ramo de atendimento de reclamações de usuários como o Reclame Aqui<sup>15</sup>, de tecnologia, interfaces amigáveis e redes sociais para acolher as

---

<sup>14</sup>Iniciativa Me-Ouv, lançado em novembro de 2017, permite - mediante termo de adesão a pessoas físicas ou jurídicas que desenvolvem aplicativos cívicos - o acesso automatizado de cidadãos, e instituições que desenvolvem aplicativos cívicos ao Sistema Informatizado de Ouvidorias (e-Ouv). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/11/cgu-lanca-me-ouv-e-facilita-participacao-de-cidadaos-na-avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em 16 fev. 2018.

<sup>15</sup>Parecia firmada entre CGU/OGU e o site Reclame Aqui para o recebimento de manifestações de usuários de serviços públicos pela plataforma Reclame Aqui – cidadão. Disponível em:

manifestações do que tem intitulado “Cidadão 3.0”<sup>16</sup> – aquele cujas exigências de rapidez, qualidade e conectividade superam as atuais previsões legais de atendimento do cidadão.<sup>17</sup>

## 5.2 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE OUVIDORIAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E A REDE DE OUVIDORIAS

Uma das maiores mudanças nos cultivos institucionais no período de 2011 a 2014 na OGU, porém, começaria em 2013, com a abertura do debate sobre a construção do sistema federal de ouvidorias ao campo de ouvidores foi a forma de condução do processo de elaboração da minuta de decreto que iria regulamentar o Sistema Federal de Ouvidorias. A OGU conduziu as discussões em torno desse tema, coordenando de modo mais estruturado os eventos, pode-se dizer que a OGU realizou cultivos de participação entre ouvidores públicos e especialistas no assunto, e a sociedade como um todo, mediante consultas públicas. Abaixo, a figura mostra cronologicamente as etapas percorridas na elaboração do normativo

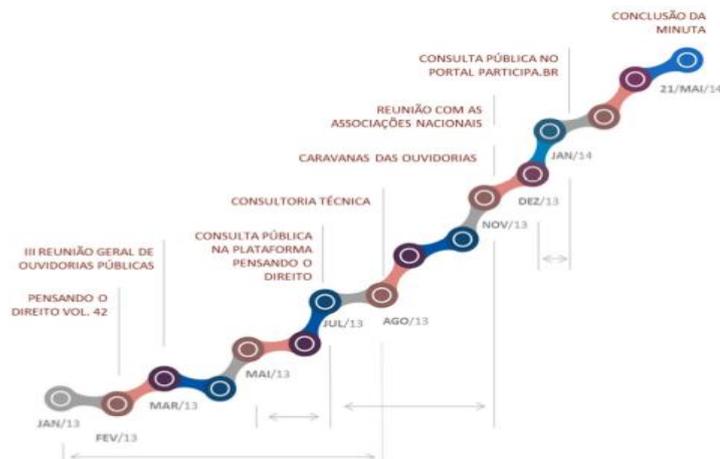
---

<http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/08/ministerio-da-transparencia-e-reclame-aqui-fecham-parceria-para-atendimento-a-queixas-sobre-servicos-publicos>. Acesso em: 16 fev. 2018.

<sup>16</sup> Debate entre OGU e o mercado sobre novas formas de atendimento ao cliente/cidadão. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/12/cidadao-3-0-cgu-debate-novas-formas-de-interacao-entre-estado-e-sociedade>. Acesso em 16 fev. 2018.

<sup>17</sup> Dois movimentos de participação e controle social por meio da internet e plataformas digitais são destacados na literatura. Em um primeiro momento, alguns autores relacionam a criação de mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas ao processo de modernização da gestão pública e ao *new public management* (DINIZ et AL, 2009), movimento surgido nos estados-nação após as décadas de crise fiscal de 1970 e 1980. Já o movimento mais recentemente, o movimento internacional de Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP), capitaneado pela CGU e tendo o Brasil como um dos oito países fundadores, pretende, especificamente, “difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social” através dos seus Planos de Ação. Atualmente a CGU é o órgão responsável pela Gestão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. - Site <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/governo-aberto> acesso em 16 de setembro de 2019. Para Meijer, Curtin & Hillebrandt (2012), o Governo Aberto não se resumiria apenas ao desenvolvimento de websites de governo para a promoção de dados abertos: as duas dimensões transparência (visão) e participação (voz) devem ser consideradas de forma conjunta no estabelecimento de políticas cujo objetivo seja o de divulgar e incentivar o acesso à informação. Assim, o que é vê – que tipo de informação é disponibilizada nas plataformas digitais - e quem é ouvido – igualdade de acesso a dados e a mecanismos de cidadania ativa, são elementos cruciais para levar o Governo Aberto do discurso à prática. No objeto deste trabalho, a construção participativa do Sistema federal de Ouvidorias figurou como um dos compromissos do 2º Plano de Ação Brasileiro da OGP. O órgão responsável pelo acompanhamento da ação foi a própria CGU, por meio da OGU. No site que divulga as informações, o compromisso é definido como “Promover a elaboração participativa de minuta de normativo que estabelecerá princípios básicos e mecanismos de funcionamento de um Sistema Federal de Ouvidorias.” - Site <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro/controladoria-geral-da-uniao/construcao-participativa-do-sistema-federal-de-ouvidorias> acesso em 16 set 2019

Figura 4 – Cronologia do processo de construção do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal



Fonte: Relatório de Gestão OGU 2011-2014 (2015).

Tal iniciativa mostrou-se um diferencial No Relatório de Gestão elaborado especificamente sobre o período de 2011-2014, se encontra a narrativa completa sobre esses cultivos participativos. O documento expõe as ações prioritárias do período e o reconhecimento por parte do Ouvidor-Geral da União no período, José Eduardo Elias Romão, de que não houve avanço significativo na temática "normativa" para as ouvidorias federais:

Sistematizamos minimamente (com a edição da IN 01/2014) a atuação das quase 300 ouvidorias públicas federais como instâncias de “controle e participação social”. “Minimamente” porque, como sabemos, ainda não foi possível aprovar um Decreto para criação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal; muito embora já tenhamos conseguido estruturar satisfatoriamente a atuação sistêmica das ouvidorias em duas das três dimensões previstas: a dimensão formativa, por meio da Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco) e a dimensão tecnológica, por meio do e-Ouv e do Ouvidorias.gov (falta apenas concluir a dimensão normativa).(RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015, p.4)

A construção do Sistema Federal de Ouvidorias ressurgiu então em 2012 com um caráter de construção coletiva com o campo de ouvidores públicos, em oposição à proposta anterior (de 2005) tecnicista, centrada nos servidores da OGU organizados em grupos de trabalho. Mas, se por um lado o órgão logrou êxito na forma de condução do processo, por outro lado no conteúdo da proposta mostrou-se muito aquém do esperado para possibilitar uma mudança de trajetória das ouvidorias. O resultado da minuta, como se verá, não ousou em abranger os temas mais polêmicos e urgentes da estrutura funcional das ouvidorias, mantendo as características de dependência da trajetória das ouvidorias federais.

Inicialmente, a partir de 2003, segundo Romão (2016), ex-Ouvidor-Geral, a constituição de um sistema de ouvidorias, tendo a OGU como órgão central, foi considerado

importante. Porém, o caráter hierarquizado, logo no debate sobre o sistema, não se mostrou adequado à realidade múltipla das ouvidorias descentralizadas. Nesse primeiro momento, a OGU concentrou-se na proposta de um Sistema de Ouvidorias, e enviou à Casa Civil em 2005, uma minuta de decreto de criação do Sistema dotada de razoável grau de hierarquia e centralização, inspirada no Decreto nº 5.480/2005, que regulamentava o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. O modelo idealizado era formado por três níveis: OGU como órgão central; ouvidorias de ministérios como órgãos setoriais; e as ouvidorias de órgãos e entidades como órgãos seccionais.

Tal proposta sofreu intenso debate no campo das ouvidorias, principalmente em relação à descrição das unidades de ouvidoria como órgãos de controle interno e sobre o critério de provimento de cargos de ouvidor por novos Analistas de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. A derrota da ideia culminou na supressão do tema de parte da redação da Emenda Constitucional nº 45/2009, refletindo as tensões políticas à época. A agenda política, mais focada em questões sociais e de empoderamento de instâncias participativas, como as conferências nacionais – permitiu o abandono da antiga tentativa de normatizar verticalmente, via decreto, um modelo imperativo para as ouvidorias e a emergência de uma proposta em rede.

No ano de 2011, o Projeto “Pensando o Direito” do Ministério da Justiça em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD desenvolveu uma pesquisa intitulada “Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidades e obstáculos”,<sup>18</sup> que forneceu insumos à reestruturação dos projetos da OGU, inclusive o de construir uma rede nacional de ouvidorias. Era o embrião de uma nova proposta de Sistema.

Se, por um lado, a pesquisa demonstrou que as ouvidorias, por suas atribuições, eram peça fundamental à efetivação dos direitos no Estado Democrático de Direito, por outro, apresentou um quadro evidente de sua subutilização e abandono. Os dados colhidos demonstravam que, além de pouco estruturadas, as ouvidorias possuíam debilidades que colocavam em cheque a sua função de espaço de interação e exercício de um efetivo agir comunicativo (...) No relatório da pesquisa, endereçavam-se já questões que encontrariam eco ao longo de todo o processo de elaboração da minuta do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal, como mandato, autonomia, critérios de escolha do ouvidor, fluxos e respostas às demandas

---

<sup>18</sup>A Divisão de Assistência Judiciária do Ministério da Justiça e a Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais foram selecionadas para executar a pesquisa ao longo do ano subsequente, a qual apresentou um diagnóstico das ouvidorias do Brasil e de seu potencial como espaço de materialização da participação popular na Administração Pública (Relatório de Gestão RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015).

cidadãs. O resultado desta extensa pesquisa nos ofereceu uma base teórica para repensarmos o papel da ouvidoria no Brasil, e, conseqüentemente, da própria OGU neste sistema que se iniciava a se estruturar. (Relatório de Gestão RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015, p. 39-40)

De posse do resultado da pesquisa, a OGU volta à discussão da normatização do Sistema. Entre novembro de 2012 e maio de 2013, segundo o Relatório de Gestão do Período, o tema foi debatido com intensidade no âmbito da OGU. O documento registra os pontos que geraram as discussões “mais acirradas”- mandato para os ouvidores, critérios para provimento no cargo de ouvidor e posicionamento do ouvidor na estrutura administrativa de sua instituição – exatamente os pontos que diferenciam a ouvidoria brasileira dos modelos internacionais de ombudsman e defensor do povo, cruciais para um maior *accountability* de suas ações.

Uma das discussões entre o corpo técnico da OGU sobre o provimento do cargo de ouvidor teria chegado inclusive a sugerir que os ouvidores deveriam ser servidores de carreira da CGU. De acordo com o Relatório (Relatório de Gestão RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015), os novos analistas de Finanças e Controle, numa tentativa de ocupar espaços e aprofundar ainda mais o paradigma profissionalizante das ouvidorias, fizeram propostas que valorizavam e evidenciavam a participação de suas carreiras nesse processo de institucionalização, levando em consideração que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45/2009 mencionava as ouvidorias como órgão de controle interno. Entretanto, após a constatação da supressão das ouvidorias do texto da PEC nº 45/2009 e não havendo consenso, tal discussão foi suspensa na própria OGU.

Visando conhecer melhor o campo de ouvidores e elaborar uma proposta inicial calcada numa visão mais realista dessa atividade profissional, antes do início da 3ª Reunião Geral de Ouvidorias, em 20 de março de 2013, uma oficina foi conduzida pela OGU em conjunto Ministério do Planejamento, tendo este apresentado para um grupo de aproximadamente 20 ouvidores e acadêmicos na área de ouvidoria os resultados da consultoria contratada para diagnosticar o quadro das ouvidorias no Brasil. O resultado da consultoria, segundo o Relatório de Gestão, não foi satisfatório, sendo a consultora substituída na ocasião. A Reunião Geral que se seguiu passou a focar na estruturação do sistema, e os presentes foram divididos em três grupos responsáveis por discutir os conceitos, o funcionamento e a organização do Sistema. A partir dos relatos dos servidores da OGU que participaram do evento, chegou-se à elaboração da primeira minuta da proposta de decreto do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

A minuta foi disponibilizada na plataforma do Projeto “Pensando o Direito” do Ministério da Justiça sob a forma de consulta pública entre maio e julho de 2013. A grande tensão entre os atores interessados na regulamentação deu-se no início da consulta. No parágrafo único do art. 4º da minuta de decreto, a OGU definia a ouvidoria como órgão de controle interno. Essa definição gerou repulsa no campo, manifestada pelas sugestões na plataforma e por uma reunião convocada à OGU pelas principais associações representativas de ouvidores – ABO, ABRAREC e ANOP. Abaixo, um exemplo da discussão polêmica com um excerto da manifestação recebida da Ouvidoria-Geral do Estado da Bahia sobre o conceito da OGU:

O Projeto de decreto Federal que está em pauta, apesar das inúmeras reuniões realizadas sobre o tema em todo território nacional, não reflete o sentimento nem as necessidades das Ouvidorias brasileiras. Ao contrário, vai na contramão do que acumulamos de conquistas e avanços. Caso viesse a ser efetivado, significaria um grande retrocesso, tanto no aspecto organizativo quanto do ponto de vista da democratização e consolidação do papel democrático e participativo. (RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015, p. 43)

Na ocasião da reunião com as associações de ouvidores, houve o pedido pela suspensão da consulta pública, uma vez que essas organizações entendiam ser necessário substituir todo o teor da minuta por uma nova proposta que mais se coadunasse aos interesses desses atores, principalmente, por maior autonomia.

Nessas condições. Senhor Ouvidor-Geral. As entidades signatárias da presente correspondência. Entendem não ser possível alterar ou melhorar a proposta de Decreto que se encontra em audiência pública. Tendo em conta que sua concepção é autoritária e incompatível com os preceitos básicos das ouvidorias como canal de democracia participativa. Além do mais. Vai em direção contrária à tão necessária autonomia das ouvidorias. Ao estabelecer que o Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União teria controle total sobre as ouvidorias. Mesmo considerando o perfil democrático do atual Ministro. Um Decreto não pode ser personificado. (RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015, p. 43)

O então Ouvidor-Geral da União aguardou a conclusão da consulta pública e respondeu por meio de ofício às associações representativas, ao mesmo tempo se colocando aberto à discussão de mudanças na proposta original, mas rebatendo as críticas às expressões “fortes conteúdos autoritários” e “uma ação eminentemente autoritária”, utilizadas pelos ouvidores em sua carta. Especificamente sobre a definição de ouvidoria como controle interno, Romão respondeu da seguinte forma:

Defendemos que as ouvidorias públicas sejam órgãos de controle e participação social porque acreditamos ser nosso dever responder de forma proativa às necessidades e expectativas da população. E, portanto, nossos gestos de lá para cá indicam claramente que não aceitamos fazer da expressão participação social mais um clichê no “fortalecimento” retórico das ouvidorias brasileiras, porque nós não admitimos propagandear à sociedade e ao Estado uma nova definição de ouvidorias que não esteja solidamente amparada em novas ações práticas. Daí a necessidade premente de todos trazerem à discussão exemplos de formas efetivas de participação popular. (RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015, p. 45)

No trecho acima, pode-se observar a ressalva do titular da OGU em relação à utilização da expressão participação social. A ressalva posiciona exatamente a instituição no seu entendimento sobre a falta de práticas de participação social no âmbito da ouvidoria, trazendo à realidade seu próprio papel como coordenadora técnica. Traz também a crítica implícita da retórica muitas vezes usada no campo de ouvidores no sentido de sobreestimar a atuação do ouvidor mais pelo potencial do que pelo seu efetivo trabalho de acompanhar manifestações de cidadãos, num cenário geral de baixa *accountability* perante a burocracia estatal, pouca permeabilidade e poderes de investigação e coerção dos gestores diminuto ou inexistente. Um dos entrevistados explica esse momento de conflito de idéias entre associações e OGU

Houve uma discussão muito forte porque a gente colocava as ouvidorias como órgãos de controle interno, isso gerou muita revolta em muitas ouvidorias do Executivo, lembro especialmente da ouvidoria do SUS, a ouvidoria da SEPIR, que é a secretaria de políticas de integração racial...(…) a Ouvidoria-Geral da Bahia, mesmo não sendo parte do executivo, fez uma oposição muito vocal, muito expressa (...) Mas a discussão de fundo, a solução real era porque algumas ouvidorias não queriam se subordinar aos órgãos de auditoria que já eram presentes, mais fortalecidos. No caso da ouvidoria geral da Bahia, por exemplo, isso era muito claro. Existia uma Independência funcional e Eles não queriam dar o braço a torcer para se tornar uma agência subordinada, digamos assim, às auditorias. Então, a gente ficou em muitas discussões, muitos workshops na época em 2013, 2014... Uma discussão muito travada em torno, principalmente desse ponto, mas bastante inútil, assim, bem corporativista e que as pessoas estavam só interessadas em não perder suas posições, em não perder cargos... – E5

Em contraponto a essa discussão, simultaneamente houve manifestação por parte de outros atores – os analistas da OGU/CGU – interessados na definição de ouvidoria como órgão de controle interno para valorização de suas próprias carreiras. Por meio da Associação Nacional dos Auditores Federais de Controle Interno – ANAFIC - voltaram à pauta corporativista e entregaram uma carta ao Ouvidor-Geral em que defendiam essa definição. Também se mobilizaram junto ao relator da PEC 45/2009 no Senado para que o texto sobre ouvidorias como controle interno permanecesse, o que ao final não ocorreu (RELATÓRIO

DE GESTÃO OGU, 2015). Um dos entrevistados realiza a autocrítica sobre essa proposta dos auditores à época

Outro assunto que teve assim uma resistência, mas isso era uma coisa mais interna, nossa, foi que nós auditores da CGU na época, a gente também queria – também uma pauta corporativista - inclusão de algum dispositivo no decreto que dispusesse que os ouvidores deveriam ser preferencialmente auditores da CGU. Uma discussão que a gente levou até de uma forma meio ingênua, e esse foi um ponto que o Romão, acho que acertadamente, falou “não, esse ponto eu não vou bancar”. E na versão da minuta que ele apresentou para atores e ouvidorias em 2013, Isso não aparecia mais. – E5

Sobre essa discussão, dois dos entrevistados citaram como central a questão da baixa legitimidade da própria OGU, à época, que se traduziu nesse ambiente hostil perante o campo de ouvidores organizado e culminou na não aprovação do Decreto à época.

Bom, como eu vivenciava à época, acho que a OGU não tinha a legitimidade perante as outras ouvidorias como órgão Central. Todos viam a OGU como algo que foi criado como se fosse controle. Ela não auxiliava, ela não prestava um serviço de ouvidoria... E isso acabou trazendo alguns problemas porque várias ouvidorias que já eram mais robustas, como por exemplo a da saúde, presidência, olhavam com um olhar diferente: “O que é que essa OGU que não atende quase cidadão, não presta serviço, não dá treinamento, não é paradigma de nenhum treinamento vem ser o órgão central da nossa ouvidoria?” pelo que eu pude perceber nesse período, era ausência de legitimidade, realmente, da ouvidoria (Geral da União) para ser o órgão central. – E2

Outro entrevistado explicou que, à sua visão, o texto da proposta de 2014 não sofreu mudanças expressivas em relação ao que foi publicado em 2018. Entretanto, por ser fruto de outro contexto político, de maior legitimidade e co-autoria com os diversos setores impactados, haveria uma convergência de interesses que, liderada pelo titular do órgão à época, possibilitou sua aprovação.

Há uma distinção na teoria discursiva entre texto e contexto. O texto é o mesmo. O contexto foi de maior legitimidade desse mesmo texto e reconhecimento. Então o texto em 2018 tinha mais autores. ele permitiu uma ampla co-autoria, o texto desse mesmo decreto. - E1

No relato de outra entrevista, o nível de maturidade institucional da OGU também foi apontado como um dos motivos das disputas de poder ocorridas nessa tentativa de normatizar o funcionamento das unidades de ouvidoria

O que nós tínhamos sempre era uma relação com as unidades federais que era extremamente débil, muito fraca. Ouvidorias com muito poder, não apenas do ponto

de vista de serem mais estruturadas, terem um maior orçamento, mas serem muito mais maduras do que a própria OGU. E eu me colocando na posição delas, eu ficaria na dúvida: “Como assim um órgão Central, com um grau de maturidade muito menor do que o meu, vai assumir?”. Vamos lembrar que em 2011 a OGU era composta praticamente só por um gabinete. em 2012, você vai ter a área de Ouvidoria da CGU entrando na OGU, ou seja, desde 2003 já existia a OGU, mas durante todo esse tempo, demorou nove anos, para que a área de ouvidoria da própria CGU entrasse pra dentro da OGU. Isso é bastante sintomático, do grau de maturidade.- E3

O quadro abaixo busca sintetizar as posições dos atores nessa tentativa de construção do conceito de ouvidoria no âmbito da proposta do Sistema Federal de Ouvidorias:

Quadro 2 – Posição dos atores na construção do conceito de ouvidoria

<b>Atores</b> <b>Dimensão</b>	<b>Analistas de Controle Interno – burocratas da OGU/CGU</b>	<b>Ouvidoria-Geral da União (OGU) – instituição de coordenação técnica</b>	<b>Associações representativas – campo de ouvidores organizados</b>
<b>Definição de ouvidoria</b>	Órgão de Controle Interno	Órgão de Controle Interno	Órgão de Participação Social
<b>Argumentos</b>	Posicionamento das unidades de ouvidoria dentro da estrutura regimental dos órgãos da administração pública; forma de controle dos atos praticados pela gestão	A ouvidoria é responsável, dentro dos respectivos órgãos, pelo tratamento das reclamações, solicitações de informação, denúncias, sugestões e elogios relativos à prestação de serviços públicos em geral	A ouvidoria possibilita a participação do cidadão na gestão pública
<b>Interesses na causa</b>	Fortalecimento e valorização da carreira – exclusividade na ocupação de cargos de ouvidor (comissionados), aumento no número de cargos próprios da carreira	Manutenção do status quo dos ouvidores servidores públicos ou pertencentes ao quadro do Estado – conformação de interesses (em contraposição ao mandato de ocupantes externos); possibilidade de hierarquizar a atividade de ouvidoria e assim manter-se institucionalmente como órgão central.	Valorização da carreira de ouvidor para além dos ouvidores servidores públicos; defesa do potencial teórico de atuação do ouvidor, interesses políticos de permanência nos cargos e espaços de poder – associações.

Fonte: elaborado pela autora, com base no banco de dados da pesquisa.

A partir dessa dissonância sobre pontos elementares da proposta, a OGU decide repensar a estrutura do decreto e, após acompanhar o desenvolvimento do trabalho da nova consultoria no âmbito do Projeto “Pensando o Direito”, adota um de seus produtos, a Proposta de Normatização do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal, como sua segunda minuta. E em meio ao cultivo de participação, aliado ao cultivo de regionalização, essa minuta é levada à validação em um ciclo de eventos, a começar pelas Caravanas das Ouvidorias, que consistiu num conjunto de cinco eventos regionais nas cidades de Cuiabá, Porto Alegre, Salvador, São Paulo e Manaus.

As Caravanas permitiram a reunião de ouvidores públicos em torno da temática do novo Decreto de regulamentação do Sistema Federal de Ouvidorias, muito embora em certos momentos a discussão tenha sido colocada em segundo plano para dar lugar à retórica e à apresentação do trabalho das ouvidorias do estado e do Município de São Paulo, por exemplo. Por meio de Pedido de Informação ao Cidadão, foram obtidas as apresentações e dados sobre a primeira Caravana, de Cuiabá, entre 24 e 25 de julho de 2014. Lá, ficou patente a realidade díspar das ouvidorias, em que é um desafio a elaboração de uma tipologia, sobretudo a uniformização delas em uma única norma, tendo em vista a sua heterogeneidade.

A Defensoria Pública do Mato Grosso apresentou-se como um modelo diferenciado de ouvidoria de justiça, com mandato e externa, ou seja, fora dos quadros funcionais de defensores e servidores públicos da ouvidoria. Além das atribuições normais, ela participa das reuniões do conselho diretor, e segundo o ouvidor, da "elaboração de políticas públicas", mas não específica como. Além disso, realiza pesquisas periódicas quantitativas e qualitativas e trabalhos preventivos em parceria com a auditoria.

Já o Departamento de Ouvidoria Geral do SUS (DOGES) mostrou também uma forma distinta de atuação, voltada para a avaliação pelo cidadão. Segundo o representante do SUS, são realizadas pesquisas por meio da ouvidoria como forma de verificar se os serviços prestados em seus diversos programas (Rede Cegonha, Mamografia, Pós-infarto) tiveram nível satisfatório, e em quê poderia melhorar, uma espécie de controle das ações pela percepção do usuário. Conta também com a ouvidoria itinerante, um exemplo de política inclusiva de participação social, tendo chegando até populações mais afastadas como as Ribeirinhas, justamente para receber essas informações de quem na prática não seria levado em conta por estar inacessível.

Nesse evento, a fala do Ouvidor-Geral da União já compreende a ouvidoria tanto como órgão de controle interno, quanto órgão de controle como de participação social. Reconhece a diversidade das naturezas dos ouvidores, mas não se posiciona em relação às características que deveriam ser uniformes, reforçando a trajetória de heterogeneidade das ouvidorias públicas. Os cultivos de participação fazem surgir esse novo conceito de ouvidoria como participação social no âmbito da OGU em complemento à visão anterior, baseada nas competências da própria CGU e na visão dos seus analistas, de percepção da ouvidoria apenas como um órgão de controle interno. A reivindicação dos atores do campo profissional fez com que o órgão reeditasse sua noção de ouvidoria, ao término do período de sugestões da consulta pública.

Após a realização dos eventos Regionais, o DOGES/MS elaborou um relatório sintetizando os principais pontos discutidos nos cinco eventos. Em Cuiabá, segundo o documento (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014), algumas ouvidorias públicas federais demonstraram posição contrária a determinados itens do normativo proposto pela OGU. Os itens polêmicos se referiram ao conceito de ouvidoria como órgão de controle interno ou espaço de participação social; e a estruturação do sistema considerada de viés hierárquico e centralizador. Também falaram sobre a origem do(a) ouvidor(a), se interno ao órgão (servidor de carreira) ou se externo (por exemplo, representante da sociedade civil).

Já em Porto Alegre, a caravana foi conduzida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e sua ouvidoria-geral, e ambos se mostraram alinhados às políticas de participação social do Governo Federal e a todo o processo de regulamentação de ouvidorias sob a forma de decreto. A estrutura de órgão superior central e órgão gestor é inclusive a estrutura adotada por aquele estado no tocante à ouvidorias. O evento também discutiu ponto a ponto outros itens polêmicos do decreto, tais como "natureza da atividade de ouvidoria, órgãos componentes do sistema, critérios para investidura no cargo de ouvidor, posição da ouvidoria no órgão e relação do sistema com órgãos e entidades externas". E apresentou os pontos de convergência dos ouvidores: "a necessidade do compartilhamento de informações, a necessidade de instituição de prazos e de procedimentos para as demandas de ouvidorias e ainda, a necessidade de proteção à identidade do denunciante".

A presença mais expressiva de representantes de movimentos sociais elucidou algumas questões como a efetividade de canais como a ouvidoria em resolver de fato problemas levados pelos cidadãos. Especialmente esse tópico revela a importância das preferências dos atores nas discussões sobre a regulamentação de todo o sistema de ouvidores, inclusive do seu veto a uma estrutura hierarquizada e uniformizadora de ouvidorias.

Na Caravana do Nordeste, em Salvador, fica latente o conflito de ideias entre OGU e ouvidores sobre a minuta do decreto do Sistema Federal e Ouvidorias. O embate formalizado pela Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP), ouvidores do SUS e outras associações na carta ao Ouvidor-Geral da União, segundo o relatório, usa repetidamente a expressão "fere a autonomia das ouvidorias", o que direcionaria crítica das associações de ouvidorias ao excesso de centralização e poder do órgão central (OGU) na organização do sistema federal.

Em São Paulo, as ouvidorias do estado e do município de São Paulo apesar de se colocarem "contra interferências", exibiram suas estruturas organizacionais em consonância com o modelo proposto pela minuta do decreto, ou seja, entidades centralizadas vinculadas à

Corregedoria e à Controladoria e com natureza de controle interno e participação social ao mesmo tempo. No último evento, em Manaus, houve a leitura e a apresentação pela OGU da nova versão do Decreto – cerne do projeto Caravanas, com as sugestões trazidas no decorrer da consulta pública, das reuniões com o intuito de formular subsídios e, também, das Caravanas. Essa versão do documento superaria alguns dos antagonismos e embates travados ao longo do processo, tais como a ouvidoria passar a ser conceituada como ‘unidade de controle e participação social’ concomitantemente, e trazer nas diretrizes do sistema a observância da atuação coordenada, integrada e horizontal entre as unidades de ouvidoria’, em resposta às críticas sobre sua hierarquização e centralização.

As Caravanas foram um marco na construção coletiva e pública de uma regulamentação que dividiu opiniões no campo dos ouvidores. Havia os que temiam pela imposição de um sistema, que em sua visão tiraria a autonomia dessas unidades, e havia os que defendiam a uniformização dos serviços prestados e de um órgão central que os regulasse de alguma forma. Depois do evento, esse último grupo mais identificado com o controle interno e a OGU tiveram suas idéias prevalecendo na nova versão da minuta de decreto.

Em paralelo, o projeto das Caravanas contribuiu para o aprofundamento da relação entre Ouvidoria-Geral da União e Secretaria-Geral da Presidência da República. Durante o Governo Dilma, a SGPR era responsável pela comunicação do Executivo Federal com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Nesse contexto, a OGU já havia assinado em junho de 2012 um acordo de cooperação com a SGPR com foco na "aproximação e desburocratização dos procedimentos das Ouvidorias" (2015, OGU, p. 74). Há menção da SGPR como ator importante na trajetória da OGU, em razão de ações conjuntas com esse órgão, tais como a construção do Decreto nº 8.243/2014, que constitui a Política Nacional de Participação Social – PNPS<sup>19</sup> e o Marco Regulatório das Organizações

---

<sup>19</sup>Especificamente na trajetória das ouvidorias públicas, o Decreto nº 8.243/14 não se mostrou, pela pesquisa empírica, como um marco ou avanço em termos de mudança institucional. O normativo apenas elencou as unidades de ouvidoria pública federal no rol das instâncias de controle e participação social e reafirmou a Ouvidoria-Geral da União como órgão responsável por lhes transmitir diretrizes. Para Cunha Filho & Guimarães Filho (2015), a instituição do Sistema Nacional de Participação Social foi um tímido avanço, uma vez que não se atribuiu poder decisório às instâncias de participação social. No caso das ouvidorias, segundo os autores, o decreto se omitiu em relação às temáticas essenciais para o bom funcionamento dessas unidades, “ como, por exemplo, a obrigatoriedade de criação de ouvidorias em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, os prazos que devem ser observados nas respostas oferecidas ao cidadão, bem como no diz entre ouvidorias e os gestores dos diversos órgãos e entidades (CUNHA FILHO & GUIMARAES FILHO, 2015, p. 122). O Poder Executivo, assim, teria desperdiçado uma oportunidade de estabelecer normas e detalhes sobre essa atividade potencialmente relevante. Apesar de ter sofrido muitas críticas no Congresso Nacional, tendo sido inclusive

da Sociedade Civil – MROSC (Lei 13.019/14), além do próprio Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

As relações da OGU com a Secretaria-Geral se estreitaram ao longo das discussões sobre a PNPS, alcançando convergências nos diversos fóruns estabelecidos com esse fim. Destacam-se o Fórum Governamental de Participação Social – FOGOPS, espaço de discussão que contribuiu para a elaboração da estrutura conceitual e das diretrizes da PNPS, as Caravanas das Ouvidorias, encontros regionais realizados ao longo do ano de 2013 para a troca de informações, experiências e vivências sobre a realidade regional das ouvidorias públicas brasileiras, os conselhos, as conferências e outros institutos de participação social, com participação dos movimentos e organizações da sociedade civil."(RELATÓRIO DE GESTÃO OGU, 2015, p. 11)

Concluída essa etapa, a minuta ainda percorreu outras duas: uma reunião entre a OGU e 30 ouvidores no dia 08 de novembro de 2013 e nova consulta pública, dessa vez no Portal Participa BR do Governo Federal, até o início de 2014. Após a sistematização das novas sugestões, a OGU aguardou até maio de 2014 para submeter a minuta à aprovação da Casa Civil e do Ministério do Planejamento às vésperas da realização da Arena da Participação Social, evento que agregaria milhares de pessoas em Brasília em torno dessa temática. O órgão acreditava que seria uma data oportuna para a assinatura da então Presidenta Dilma. O que ocorreu, entretanto, frustrou essa expectativa, tendo por derradeiro o então Ministério do Planejamento não incluído o decreto em comento no rol de normativos a serem assinados naquele evento, representando um veto crucial no processo.

Segundo Romão (2016, p. 198) os principais pontos apresentados pela equipe do Planejamento “após intenso diálogo, mútuo convencimento e algum insuperável desacordo” a serem alterados seriam “a obrigação de criar ouvidoria onde não houvesse, sob o argumento de que o decreto não poderia gerar novos gastos, e deveria ser majorado o prazo de resposta do gestor ao ouvidor, uma vez que os prazos da Lei de Acesso (acolhidos na derradeira minuta) dificilmente permitiriam a resolução definitiva dos problemas.” Porém mesmo após a realização das mudanças acordadas, a minuta não foi submetida à assinatura.

Nas entrevistas, buscou-se elucidar os desafios enfrentados em 2014 que poderiam ter influenciado a não-publicação do decreto à época. Um dos entrevistados fez menção a dois grupos de veto, motivados distintamente. Apesar de, segundo ele, não ter havido uma

---

objeto de proposta de Projetos de (PDC) com a finalidade de sustar seus efeitos, o Decreto presidencial do Governo Dilma permaneceu em vigor até recentemente, quando foi revogado pelo Decreto nº 9.759/2019.

indisposição substantiva, de um lado, ouvidores com interlocução e voz no Governo Dilma, tais como Jones Carvalho, mobilizados na Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), e ligados à legenda do Partido dos Trabalhadores (PT) não contribuíram para a aprovação dos termos da proposta do Decreto em 2014. Tanto por haverem reivindicado o cargo de ouvidor-geral da união para o PT num passado recente, quanto por questionarem o nível de maturidade da institucionalização das ouvidorias.

A Secretaria-Geral (da Presidência da República), ao consultar as suas bases sobre o nível de maturidade que o decreto do sistema de ouvidoria tinha não encontrou o mesmo respaldo que para as outras instituições como conselhos (de políticas públicas) – E1

O outro grupo de veto se confirma como sendo o Ministério do Planejamento. Embora não tenha havido um veto explícito ao texto daquela proposta, segundo o entrevistado, algumas alterações foram solicitadas e mesmo assim, o Ministério não deu seguimento à proposta na Presidência da República.

Realmente não houve do Ministério do Planejamento uma recusa formal. A Miriam (Belchior)... Nós saímos da mesa com o compromisso do Ministério do planejamento fazer as últimas checagens, que eram políticas, todos nós sabemos que sim. Mas o Ministério do Planejamento, para não gerar o desgaste do Jones ou do grupo que ele representava com a CGU, simplesmente coloca debaixo do braço e o prazo era vinte horas alguma coisa assim, que a gente tinha para fechar isso...(…) essa é a estratégia adotada pelo Ministério da planejamento à época para diluir o conflito ou evitar o conflito e encontrar uma forma de consolidar apenas aqueles aspectos que se encontravam, na visão do governo, não só do Ministério, o nível adequado de maturidade – E1

Outro entrevistado também ressaltou o caráter político da decisão de não-aprovação daquela proposta em 2014

Nesse processo acabou que se imaginava que a presidente Dilma iria assinar os dois decretos simultaneamente (o de participação social e o do sistema de ouvidorias), e acabou que por razões diversas apenas um foi assinado. O outro ficou numa discussão muito grande com o Ministério da Economia (Planejamento) e com a Casa Civil, mas principalmente com o Ministério da Economia (Planejamento). E pela sua natureza era um Decreto que precisava ser assinado conjuntamente. E se não fosse assinado conjuntamente, não teria como sair. Ao mesmo tempo havia uma discussão muito grande com relação a sistemas, qual a base legal, o Decreto-Lei nº 200, e isso acabou prolongando bastante a aprovação desse Decreto. Na realidade a gente sabe: não havia interesse político no final, para que saísse o sistema. – E3

O quadro abaixo resume os atores-chave acima mencionados e de que forma atuaram junto à OGU durante o processo de elaboração da minuta do decreto do Sistema Federal de

Ouvidorias. A SGPR proveu o apoio e o alinhamento político das ações da OGU em relação à Presidência da República. Os ouvidores públicos tomaram parte nas discussões durante os eventos promovidos pelo órgão, posicionando-se em relação aos temas polêmicos e à definição de ouvidoria questionada. Na mesma linha as associações representativas de ouvidores, tais como ABO e ANOP, contrários à idéia de serem controlados, reivindicaram seu lugar no novo Sistema que surgia. Por fim, o Ministério do Planejamento apresentou-se como importante veto, impedindo à época, que a proposta de Decreto seguisse para assinatura da Presidência da República. A solução encontrada foi editar a Instrução Normativa OGU nº 01/2014, inserindo nessa norma toda a parte procedimental de conceitos e padronização de atividades que a minuta do decreto propunha.

Figura 5 – Atores-chave na construção do sistema de ouvidorias e sua forma de participação



Fonte: elaborado pela autora, com base no banco de dados da pesquisa.

Dando seqüência aos eventos de construção de um sistema, o Fórum de Ouvidorias Públicas e Privadas, ocorrido entre 18 e 20 de março de 2014, contou com 350 inscritos. O processo culminou na Ciranda Nacional em Brasília, onde foram debatidas, com 350 pessoas, as instruções e diretrizes para a atuação integrada das ouvidorias.

No fórum foi elaborada a Carta de Brasília, em que os participantes do fórum estabelecem o compromisso de instituir grupo de trabalho conjunto de elaboração de proposta de lei que regulamente a atuação das ouvidorias brasileiras. Eles expuseram os projetos de lei já elaborados, desde o projeto nº 342/07 até outros PLs referentes ao funcionamento de ouvidorias específicas. O evento contou com a participação da ABO, ANOP, e diversos

ouvidores com representatividade nos seus setores de atuação (Ouvidor Nacional de Direitos Humanos, Petrobras, Senado Federal, Ministério Público, etc.) e acadêmicos especialistas em ouvidoria e comunicação.

A apresentação do Presidente da ABO expressou a posição da instituição perante a defesa do instituto Ouvidoria: defesa do fortalecimento de uma nova governança, ouvidores com mandato, relação direta com dirigentes máximos, dedicação exclusiva. E a institucionalização por leis que incorporem as diversas realidades setoriais das ouvidorias. Já a apresentação da ABRAREC trouxe um dado importante: um projeto, em 2009, de fortalecimento das Ouvidorias do Brasil. Tal projeto não teve participação da OGU, e consistiu em ações como definição de plano de trabalho para as ouvidorias, estratégias de comunicação com o cidadão, veiculação de textos, imagens e reportagens sobre ouvidoria, mapeamento nacional e divulgação das organizações que possuem ouvidoria. A ABRAREC, assim como a ABO, defende o modelo de ouvidoria autônoma e independente, com mandato e vinculação ao dirigente máximo, com lei principiológica que regule seu funcionamento.

Na apresentação do ouvidor da Petrobrás encontra-se a defesa da independência, isenção, confidencialidade, acessibilidade e transparência. Também defende o exercício das atribuições do SIC pela ouvidoria, algo também incentivado pela OGU, mas não pela ABO, que recomenda que a ouvidoria seja uma segunda instância no tratamento de demandas. Em contraponto à própria trajetória das ouvidorias públicas, o ouvidor propôs mandato e destituição "justificada" pelo dirigente máximo da instituição. As apresentações acima citadas servem para ilustrar a contraposição de idéias sobre um modelo "ideal" de ouvidorias existente no campo profissional de ouvidores, bem como a heterogeneidade dessa atividade no Brasil.

Após a saída do então Ouvidor-Geral José Eduardo Romão, a tentativa de estabelecer via decreto um Sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal é retomada em 2016 pelo novo titular do órgão, Gilberto Waller Júnior, que durante o mandato Romão também participou do processo como ouvidor-geral adjunto. Em 2018 finalmente o decreto que institui o sistema é publicado, e apesar de se situar fora do recorte temporal da pesquisa, por sua relevância em termos de conclusão de uma discussão que se mostrou central na trajetória histórica da OGU desde o ano de 2004, o Decreto nº 9.492, de 05 de setembro de 2018 é um marco a ser registrado.

O caminho percorrido desde a não-publicação do decreto em 2014 até 2018 foi um dos temas perguntados aos atores na entrevista aplicada. Um dos entrevistados atribui ao amplo trabalho de articulação do então ouvidor-geral Gilberto Waller a publicação do decreto,

que segundo ele, diluiu também aquilo que o sistema ainda representava a gestão anterior e toda a discussão e conflitos nela travados. Outro ressalta a construção de uma maior legitimidade da OGU perante o campo de Ouvidores. Uma vez que já havia sido amplamente discutida em 2013 e 2014 a proposta, outros elementos foram acrescentados a fim de buscar maior apoio das ouvidorias

Eu acho que principalmente por criar a legitimidade perante as ouvidorias federais e não federais, para criação de uma rede, foi a formalização do sistema, foi cursos de Treinamento que a gente começou a dar, o curso feito pela própria OGU... Foi o apoio lado a lado com as ouvidorias que foram criando a possibilidade dessa legitimidade. Tanto assim que quando saiu o decreto não teve um ouvidoria Federal que se sentiu traída ou que não gostou, ou que entendeu que aquilo não era algo positivo para as ouvidorias. questão que em 2014 havia Na verdade era um verdadeiro embate: era OGU de um lado e do outro ouvidorias de outro pressionam governo para que não fosse editado o decreto. – E2

Outro entrevistado destacou o papel colaborativo da Rede de Ouvidorias na discussão do Decreto de 2018

Quando sai a lei (de proteção dos direitos dos usuários de serviços públicos), a gente começa a repensar, como é que a gente vai fazer se esse decreto funcionar? A gente agora tinha a Rede Nacional de Ouvidorias. Valeria a pena a gente pegar o mesmo (de 2014), não utilizar essa Rede como um processo, como mecanismo importante para pensar esse decreto? A gente achava que não. Então a gente fez uma proposta que seria a lei-modelo, a norma-modelo de regulamentação da lei 13460 e a gente jogou para a Rede Nacional de Ouvidorias decidir como é que deveria ser. A gente pegou nossa minuta antiga, revisou. É claro que a gente tava rodando ela por meio de IN desde 2014. – E3

O normativo veio também regulamentar os procedimentos para a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário de serviços públicos da administração pública federal, direta e indireta, de que trata a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, além de alterar a estrutura de cargos da CGU. O capítulo destinado ao sistema de ouvidorias define o sistema, suas competências e as formas de recebimento, análise e resposta das manifestações. Quanto à estruturação do sistema, o decreto mantém a proposta do modelo em dois níveis, que estabelece a OGU como órgão central e as unidades descentralizadas de ouvidoria, ou unidades que exerçam esse papel, como órgãos setoriais. Importante notar que o decreto não exige ou obriga a existência de ouvidoria em todos os órgãos ou entidades, sendo necessária apenas que uma unidade exerça as atividades relacionadas à ouvidoria. Obriga sim, que seja utilizado em todos os casos o sistema informatizado para o recebimento e tratamento das manifestações disponibilizado pela OGU, o e-Ouv.

Como atribuições do sistema encontram-se “coordenar e articular as atividades de ouvidoria, propor e coordenar ações com vistas a desenvolver o controle social dos usuários sobre a prestação de serviços públicos” bem como “facilitar o acesso do usuário de serviços públicos aos instrumentos de participação na gestão e na defesa de seus direitos”, dentre outras. Permanecem os termos “controle” e “participação” na administração pública como elementos-chave da atuação das ouvidorias.

A disposição mais controversa do texto do decreto, em contraponto ao que a literatura sobre *accountability* apresenta como características do Ombudsman (BRINKERHOOF, 2001, PETERS, 2010), está prevista no art. 9º: “A unidade setorial do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal será, de preferência, diretamente subordinada à autoridade máxima do órgão ou da entidade da administração pública federal a que se refere o art. 2º.” Ao posicionar o ouvidor hierarquicamente abaixo da autoridade máxima, o normativo caracteriza definitivamente a ouvidoria como órgão de controle interno e subordina as ações e a própria nomeação do ouvidor à autoridade máxima, em detrimento de outros modelos de ouvidoria (de política, de defensoria pública, de agências reguladoras, etc.) que apresentam formas de provimento do cargo de ouvidor dotadas de maior autonomia e independência para atuar sobre toda a instituição em que se localiza, exercendo controle inclusive sobre a autoridade máxima do órgão.

A subordinação hierárquica também é questionada por Lyra (2010) quando o autor discute os modelos de ouvidoria “obediente” e ouvidoria “autônoma”, sendo o primeiro modelo o que mais se assemelha ao do sistema instituído. Tem-se aí uma discussão da literatura de *accountability* que é “quem guarda os guardiões”, ou quem exerce o controle sobre o ouvidor ou sobre a autoridade máxima? Ou seja, a necessidade das instituições de *accountability* promoverem a recursividade intransitiva na prestação de contas (SCHEDLER, 2004), assegurando que não haja ilhas de integridade, e sim sistemas de integridade, com uma rede de agências que possuam entre si relações intransitivas de prestação de contas. A essa complexidade, ao que se apresenta no texto do decreto em comento, o sistema desenhado pela OGU não traz a resposta a essas lacunas.

Com a intenção foi compreender a lógica do desenho institucional estabelecido pelo decreto quando a hierarquização, foi perguntado aos participantes das entrevistas quais seriam os benefícios dessa subordinação. O entrevistado 1 cita como benefício o acesso qualificado às instâncias máximas de deliberação, bem como a ausência de instâncias intermediárias, tendo o cidadão no ouvidor o único fluxo para acessar a autoridade máxima daquele órgão ou entidade.

Então o grande ganho é que o Ouvidor dizia há anos que tinha informações relevantes sobre a qualificação de políticas públicas, sobre aprimoramento do Estado, mas nunca chegava à autoridade máxima porque havia sempre receio, risco ou simplesmente os filtros burocráticos estabelecidos. Então, a remoção dos filtros permitia ao ouvidor que acessasse, criando o fluxo de comunicação. Na minha compreensão, no modelo discursivo, o ouvidor tinha então um acesso da periferia ao núcleo duro do órgão ou da instituição que ele representava. – E1

Os demais entrevistados também apontam como benefício a oportunidade de estar próximo da autoridade máxima a capacidade de se fazer ouvir, dando chance a uma maior efetividade para a manifestação do cidadão. O fato é que, com a prescrição dessa subordinação, a OGU estabelece em norma o desenho institucional de ouvidoria interna e subordinada à autoridade máxima nas ouvidorias federais.

Primeiro (benefício) é a escuta. É mais fácil você despachar com o seu chefe do que com alguém a quatro níveis de distância. Segundo é para toda administração que está ali é saber da importância da ouvidoria, onde ela está situada. Quanto mais próximo do dirigente máximo, mais empoderada ela fica. E terceiro, a até na escolha do Ouvidor. Ninguém vai querer ter um ouvidor nada faz, nada trabalha, um perfil totalmente inadequado muito próximo. Então o chefe máximo, ele consegue ver quem tá próximo, quem não ta, Como está atuando etc... – E2

Se a vinculação direta a autoridade máxima de fato é a melhor opção, não sei... Se é a subordinação, não subordinação, a gente vai entrar na discussão de ouvidoria externa e ouvidoria interna... O que nós temos é a ouvidoria interna, então a subordinação é necessária. (...) eu vejo que isso, que o único benefício que a gente tem é influir na capacidade do ouvidor e, de fato, ter algum poder dentro da instituição, e ser ouvido pela instância máxima. – E3

Em relação às contribuições do decreto, como regra escrita e imposta, apesar de infralegal, ele é uma instituição formal que impõe obrigações e constrangimentos aos atores (NORTH, 1991). Embora em grande parte apenas consolide algumas regras que já se encontravam em instruções normativas, o Decreto nº 9.492/2018 além de instituir finalmente o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – uma instituição importante para a afirmação da OGU como órgão central das ouvidorias – trouxe avanços em termos de *accountability* – informação e justificação – e, conseqüentemente, de mudança da trajetória da ouvidoria pública. Para o modelo de análise dessa pesquisa, são três os avanços principais: a obrigatoriedade de utilização do Sistema Informatizado desenvolvido pela OGU (art. 11, inciso IV), o estabelecimento de prazo interno para que as áreas dos órgãos respondam as manifestações (art. 18, § 6º) e a inclusão das unidades de ouvidorias federais na Rede Nacional de Ouvidorias (art. 24 – caput).

Os atores entrevistados também apontaram como contribuições do decreto ao desempenho das unidades de ouvidoria o compartilhamento de informações, via Rede Nacional de Ouvidorias, capacitações, padronização de procedimentos, conceitos e padrão mínimo de atendimento ao cidadão, gestão da informação e avaliação do atendimento das ouvidorias por parte da OGU e o estabelecimento de um mecanismo de *lock-in*, ou seja, que impede ou dificulta que mudanças retrógradas ou de desmonte do padrão estabelecido pela OGU possam ocorrer *ad hoc*.

Quanto ao compartilhamento de informações, cabe registrar um dado relacionado ao paradigma profissionalizante das ouvidorias, que explica ao menos em parte a utilização desse argumento ou estratégia em determinado período da OGU. Até a institucionalização do órgão, a forma de acesso à informação e capacitação era por meio das associações representativas, que exerciam – e até hoje exercem – dentre outros, o papel de congregar estudos, publicações e cursos de formação, além da organização de seminários e congressos anuais, demasiado custosos aos profissionais ou aos órgãos ou entidades que o patrocinavam.

Com o avanço da CGU e suas ações profissionalizantes gratuitas, esse campo profissional passa a compartilhar informações sobre suas carreiras e formas de atuar até então acessíveis apenas aos que podiam pagar por ela em cursos e congressos das associações. Esse é um ganho em termos de democratização do conhecimento sobre ouvidorias que deve ser atribuído ao paradigma profissionalizante, o qual, embora esteja aquém das características de *accountability* desejáveis ao estabelecimento do tripé informação, justificação e sanção (Schedler, 2004), estabelece avanço nesse sentido de fornecer um apoio mínimo ao ouvidor em sua práxis diária.

Por fim, em relação à coordenação de ações da OGU com ouvidorias de outros poderes e com órgãos de fiscalização, controle ou sanção, foi perguntado aos atores a existência de institucionalização desse tipo de prática. Quanto ao primeiro tipo de ação coordenada – entre os três poderes – foi destacada a atuação da Rede de Ouvidorias, que desde o início do seu funcionamento, em 2016, já contava com a participação de ouvidorias da Justiça e do Legislativo, tendo agregado ao longo do tempo diversas outras unidades, como de Tribunais de Contas, além das subnacionais, de estados e municípios. Segundo o Entrevistado 3, isso se dá num ambiente horizontal e *sui generis*, diferente do Sistema de ouvidorias, o qual possui caráter mais hierarquizado.

Já o segundo tipo de ação, em coordenação ou parceria com os órgãos fiscalizadores e sancionadores, os entrevistados informaram haver o trâmite para o Ministério Público das denúncias com indício de crime, apenas nos casos em que há a identificação do denunciante.

Segundo um dos entrevistados, “o encaminhamento tem. A cobrança do que foi feito, não tem”-E2. O entrevistado 1 descreve que em relação à OGU, a coordenação do trabalho se deu apenas no encaminhamento ao Ministério Público das denúncias que, ao final, pudessem representar crime. Após recebida a denúncia na OGU, esta era encaminhada à Corregedoria-Geral da União para apuração e havendo indício de crime, o processo era encaminhado ao MP. Essa forma de atuar, segundo o entrevistado, foi elaborada em conjunto com o MP, como é descrito abaixo:

Quando a gente levantou essas duas hipóteses de trabalho – ou eu processo ou eu mando de imediato, encaminho a chamada notícia-crime ao Ministério Público – o Ministério Público Federal quase se desesperou: “Quantas são?”. A gente falou: “Mais ou menos 8 mil por ano”, que era à época. Eles disseram, ‘não, isso inviabiliza o trabalho do Ministério Público, se todo o fluxo de denúncias que menciona o crime’... (...) eu conversava especificamente com a Ela Wiecko, que era subprocuradora do Ministério Público Federal e na época ouvidora e foi designada para organizar a ouvidoria. (...) E a hipótese que prevaleceu era, primeiro, a gente avalia os quesitos básicos mesmo havendo notícia de crime, e só ao término do processo de investigação ou avaliação, havendo a Constatação, encaminha-se diretamente pro Ministério Público. Isso já na Corregedoria-Geral da União.” – E1

O fluxo de retorno para o cidadão sobre a investigação da denúncia, entretanto, ainda não ocorre de forma institucionalizada ou coordenada, o que demonstra uma falha no *accountability* desse mecanismo: ao denunciar, a resposta ao denunciante dos resultados finais da manifestação não são informados de volta via ouvidoria, o que prejudica a própria imagem da ouvidoria como canal de denúncia, sua efetividade e legitimidade. Essa se mostra uma oportunidade de integração a ser realizada pela Ouvidoria-Geral da União junto aos órgãos sancionadores que, se viabilizada futuramente via arranjo institucional, se mostrará um relevante ganho para a dimensão “sanção” do *accountability* das ouvidorias, que hoje se mostra, se não inexistente, ineficaz do ponto de vista do cidadão.

### 5.3 O MODELO DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA OGU

A fim de diagnosticar os temas mais circulados na OGU e relacioná-los à sua trajetória, foi realizada uma análise de conteúdo. Esta análise teve como objeto os itens dos relatórios de gestão da CGU dedicados à OGU no período de 2003-2016, o Relatório de Gestão da OGU emitido em 2015 referente ao período de 2011-2014, os boletins "Escuta Brasil", emitidos pela OGU entre 2005 e 2010, bem como os documentos institucionais (relatórios de participação, apresentações em PowerPoint, etc.) referentes aos seguintes eventos realizados pelo órgão: Fórum de Ouvidorias públicas e privadas (20 de março de

2014), Caravana de Ouvidorias (24 e 25 de julho de 2014) e Ciranda das ouvidorias (06 e 07 de novembro de 2014).

Foram eleitas algumas categorias de análise *a posteriori*, baseadas na análise documental do estudo de caso. Foi verificada então a frequência com que esses termos eram citados nos documentos institucionais da OGU, a fim de estabelecer alguma correspondência com os achados da pesquisa e, posteriormente, das entrevistas com os atores-chave.

Tendo em vista a disparidade do número e dos tipos de documentos analisados em cada ano, cabe registrar que não se pode utilizar a análise de conteúdo como única ferramenta de investigação do que mais a OGU se concentrou em suas ações institucionais ou nos seus discursos de promoção da ouvidoria pública. Pelo contrário, a análise de conteúdo figura neste trabalho muito mais como sinalização do que não foi dito, do que não foi tratado, do que permaneceu em aberto ou apartado das discussões na OGU sobre ouvidoria.

Abaixo se encontram os resultados dessa análise. A tabela X elenca todas as categorias de análise (termos) buscadas nos documentos ao longo dos anos, do termo com o maior número de ocorrências até o de mais baixa ocorrência total.

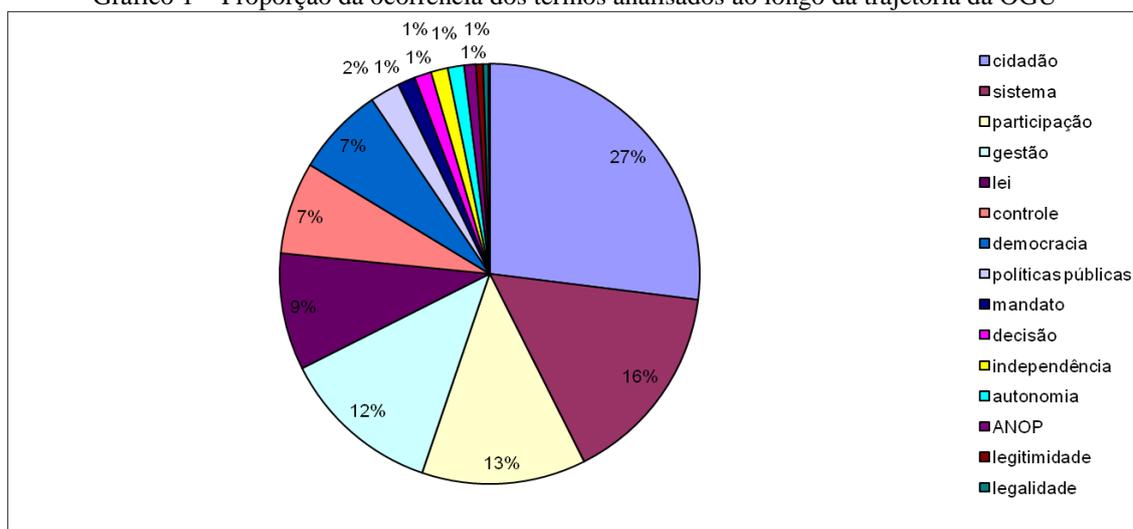
Tabela 1 - Análise de conteúdo dos documentos da OGU no período de 2003 a 2016

Termo	Análise de Conteúdo - Documentos da OGU														TOTAL
	Ano - Documento														
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
cidadão	13	11	19	24	28	80	125	28	4	18	10	27	126	26	539
sistema	8	5	3	7	12	20	22	6	2	9	23	31	131	33	312
participação	6	2	8	6	8	37	51	11	3	5	6	14	91	4	252
gestão	2	2	2	15	8	27	42	11	3	9	6	13	104	3	247
lei	2	4	1	2	2	9	20	8	1	12	13	15	80	11	180
controle	4	2	4	5	7	2	19	8	1	0	0	21	64	5	142
democracia	0	0	1	5	4	43	67	11	0	0	0	0	6	0	137
políticas públicas	0	0	0	1	1	8	12	1	0	0	0	3	7	13	46
mandato	1	0	1	0	1	2	10	10	0	0	0	0	2	0	27
decisão	2	2	1	0	0	4	1	2	0	1	1	1	7	4	26
independência	0	0	0	0	3	5	13	5	0	0	0	0	0	0	26
autonomia	1	0	0	4	0	0	13	0	0	0	0	1	6	0	25
ANOP	0	0	0	0	2	3	10	2	0	0	0	0	1	0	18
legitimidade	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	1	6	0	11
legalidade	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	0	1	3	0	8
ABO	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
decisória	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
accountability	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborado pela autora, com base no banco de dados da pesquisa.

O gráfico 1 mostra a proporção das palavras utilizadas buscadas nos documentos da OGU em sua trajetória histórica até 2016.

Gráfico 1 – Proporção da ocorrência dos termos analisados ao longo da trajetória da OGU



Fonte: elaborado pela autora, com base no banco de dados da pesquisa.

Numa análise da utilização dos termos em uma visão geral, as palavras mais usadas reafirmam a estratégia do órgão de entregar ao cidadão um “sistema” permeado pelos temas “participação”, “gestão”, “lei”<sup>20</sup>, “controle” e “democracia”.

Já a análise da não-utilização dos termos, o dado mais importante para esta pesquisa, revela que as categorias relacionadas ao “*accountability*”, o relacionamento com as duas principais associações representativas de ouvidores – a ABO e a ANOP, as questões elucidadas pela literatura de ouvidorias como centrais para a equiparação aos instrumentos congêneres internacionais, como “legitimidade”, “legalidade”, “autonomia”, “independência”, “mandato”, “decisão” ou “decisória”, e a avaliação ou participação nas “políticas públicas” são pouco ou nunca citadas pela OGU.

Esses resultados corroboram, por um lado, o paradigma profissionalizante adotado pela OGU, calcado em ações voltadas para o fornecimento de condições mínimas de funcionamento – por fim padronizado – das unidades descentralizadas de ouvidoria, e também centrado na tentativa de se construir um sistema de ouvidorias. Por outro lado, demonstra a opção deliberada pela estratégia e cultivo dos atores de não adentrar ou não se aprofundar sobre as questões consideradas mais polêmicas, com mais chance de provocar conflito entre o campo profissional e que permanecem sem terem sido discutidas, institucionalizadas, ou

<sup>20</sup> A maioria dos registros relacionados à lei se referem não a um projeto de lei específico das ouvidorias, mas à Lei de Acesso à informação (LAI), que se mostrou de grande importância na institucionalização das atividades de ouvidoria a partir da sua publicação, em 2011.

legalizadas durante a trajetória da OGU, inviabilizando um desenho institucional das ouvidorias mais próximo dos modelos internacionais de ombudsman, com maior legitimidade e impacto sobre o *accountability*.

Após a discussão sobre o *accountability* e a trajetória das ouvidorias públicas, e também da institucionalização da OGU, pela ótica do neoinstitucionalismo histórico e da mudança institucional, os resultados foram sintetizados no Quadro-síntese abaixo. Nele, são relacionados os tipos de mecanismos encontrados em ambas as trajetórias – numa perspectiva macro, a das ouvidorias públicas, e em nível meso ou institucional, a da OGU – bem como os possíveis efeitos destes mecanismos sobre o *accountability* das ouvidorias públicas brasileiras.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>Com os resultados obtidos sobre a Rede Nacional de Ouvidorias (a qual abrange todos os Poderes e governos subnacionais), os efeitos do *accountability* já podem ser estendidos a todas as ouvidorias públicas, não apenas as federais.

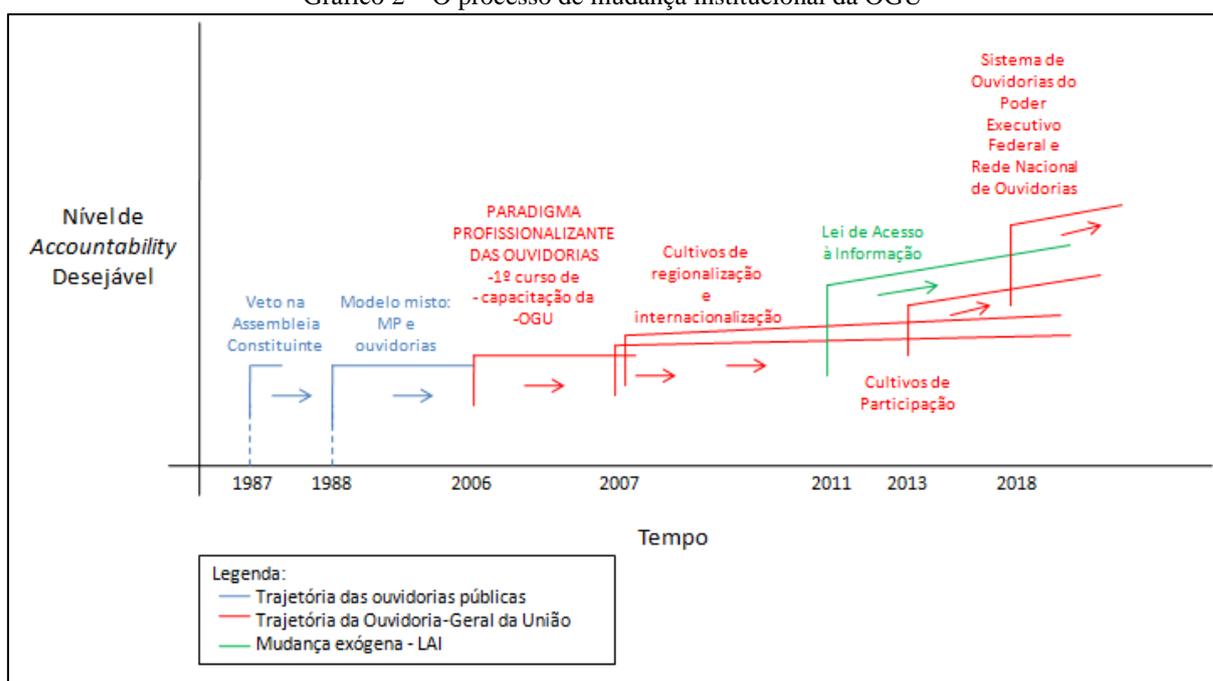
Quadro 3 – Quadro-síntese dos mecanismos de continuidade e mudança identificados na trajetória das ouvidorias e da OGU

Mecanismo	Tipo	Ouvidoria pública	Ouvidoria-Geral da União	Efeitos sobre o <i>accountability</i> (SCHEDLER, 2004; PETERS, 2010)
Dependência da trajetória (SCHIMDT, 2005; (MAHONEY, MOHAMEDALI, & NGUYEN, 2016)	Conjuntura crítica	Assembleia Constituinte	Assembleia Constituinte	Modelo Misto: Ouvidorias e MP
	Características da trajetória	Descentralização, heterogeneidade e infralegalidade Em geral nomeada pelos titulares dos órgãos e Sem poder de investigação ou sanção	Paradigma profissionalizante das ouvidorias Mudança <i>off-path</i> trazida pela Lei de Acesso à Informação (estabelecimento de prazos para resposta ao cidadão e instâncias recursais)	Melhoria da justificação e informação, via LAI, Sistema e-Ouv e Decreto 9492/2018 – prazo para gestores responderem Nenhum poder de sanção
Retornos crescentes (PIERSON, 2000)	Ação coletiva	Ausência de lei	Ausência de lei	Normas infralegais de baixo <i>accountability</i> e <i>enforcement</i>
	Densidade, opacidade e complexidade das instituições políticas	Modelo Misto: Ouvidorias e Ministério Público	Status regimental de Secretaria de Ministério (CGU)	Lacunas de <i>accountability</i> nos dois institutos Baixo <i>accountability</i> sobre os atos do MP no tocante às denúncias encaminhadas via OGU
	Autoridade Política para manter a assimetria de poder	Organização em associações representativas no campo de Ouvidores e dos Procuradores do Ministério Público	Institucionalização como órgão central Definição de Ouvidoria como órgão de controle interno Padronização da informação sobre ouvidoria via Rede Nacional de Ouvidorias Hierarquização dos ouvidores abaixo da autoridade máxima	Baixo <i>accountability</i> sobre os atos da própria ouvidoria – via reforço do modelo não-autônomo, sem mandato e sem independência Ministério Público autônomo, independente e empoderado perante os demais órgãos de controle e <i>accountability</i>
Mudança incremental (STREEK & THELEN, 2005)	<i>Layering</i>	-	Democratização da capacitação sobre ouvidoria Novas atribuições advindas da LAI Rede Nacional de Ouvidorias– padronização de procedimentos, e acesso à ouvidoria via Sistema e-Ouv (Decreto 9492/2018)	Aumento gradual da legitimidade da OGU como indutora de <i>accountability</i> Melhoria da justificação, via LAI, Sistema e-Ouv
Cultivo dos atores (DEEG, 2005)	Regionalização	-	Realização de eventos regionais Descentralização de atividades para as seccionais da CGU	Aumento gradual da legitimidade da OGU como indutora de <i>accountability</i>
	Internacionalização	-	Afirmação da OGU como ombudsman Parceria com o Governo Aberto (OGP)	Aumento gradual da legitimidade das ouvidorias como canal da LAI
	Participação	-	Construção coletiva do Sistema de Ouvidorias Integração via Rede Nacional de Ouvidorias	Melhoria da justificação, via LAI, Sistema e-Ouv

Fonte: elaborado pela autora, com base no banco de dados da pesquisa.

Por fim, sob o esforço de esboçar graficamente a trajetória das ouvidorias públicas e da OGU, e inspirado no modelo de representação de Mahoney, Mohamedali & Nguyen (2016) com adaptações para abarcar todos os aspectos peculiares do tipo de continuidade e mudança ocorridas durante o desenvolvimento do processo político objeto deste estudo de caso, foi construído o gráfico 2.

Gráfico 2 – O processo de mudança institucional da OGU



Fonte: elaborado pela autora, com base no banco de dados da pesquisa.

Nele se observa a conjuntura crítica inicial das ouvidorias públicas em 1987 que vai moldar a trajetória de baixo *accountability* desse modelo institucional a partir de 1988, com a Constituição Federal. Após as primeiras ações da OGU no desenvolvimento de um paradigma profissionalizante das ouvidorias no ano de 2006, no ano seguinte passam a ser cultivadas a regionalização e a internacionalização, reforçando a trajetória e direcionando-a gradualmente a níveis mais elevados de *accountability*.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) mostra-se, em 2011, uma mudança exógena, fora da trajetória, mas que provoca mudanças incrementais mais acentuadas em virtude da necessidade dos órgãos públicos prestarem informações ao cidadão no prazo legal, e também em relação a novas atribuições para a OGU dela decorrentes. No ano de 2013, os cultivos de participação se iniciam com o processo de elaboração da proposta de Sistema de Ouvidorias do Executivo Federal e por fim, passam a ganhar mais força com sua instituição e atuação

concomitante com a Rede Nacional de Ouvidorias, criada por Normativo de 2015 e instituída no Decreto nº 9.492 publicado em 2018, indicando uma tendência de elevação da trajetória da OGU e das ouvidorias públicas a um nível de *accountability* mais desejável, ainda que em um ritmo de mudança abaixo do necessário a essas instituições.

Por outro lado, o desenho institucional das ouvidorias não-autônomas, infralegais, com baixa legitimidade e conhecimento da população, nomeadas discricionariamente e sem poder de investigação ou sanção permanece. Uma vez que o paradigma profissional das ouvidorias perseguido pela OGU mais conforma os interesses dos ouvidores públicos do que busca alterar esse *status quo*, ele impulsiona mudanças incrementais na direção da garantia de um atendimento seguro ao cidadão com o mínimo de qualidade. Ao passo que deixa de fora de sua estratégia mudanças mais estruturais em torno do instituto da ouvidoria, motivado, como já demonstrado, pelo conflito entre os atores do campo.



## 6 CONCLUSÃO

A quem recorrer quando temos uma solicitação, denúncia, reclamação ou até mesmo um elogio a fazer sobre o desempenho de algum órgão ou entidade pública? Após nos manifestarmos, como, quando e para quem irá meu pedido? Serei respondido? A resposta será satisfatória? A resolução dessas questões passa pelo panorama geral das ouvidorias públicas no Brasil, que foi objeto desta pesquisa pelo estudo do caso da Ouvidoria-Geral da União como órgão de coordenação técnica e de indução do *accountability*.

A primeira questão - a quem recorrer - remonta ao acesso e ao conhecimento da ouvidoria como canal aberto do Estado para o cidadão. Segundo pesquisa encomendada pela Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), realizada em 2017 pelo Datafolha<sup>22</sup>, apenas 67% dos entrevistados já ouviram falar em ouvidoria e somente 29% deles já entrou em contato com alguma. Os dados da pesquisa também apontam para um alarmante quadro de desigualdade no acesso ao canal, uma vez que quem mais precisaria recorrer contra os descasos, abusos, erros e omissões em atos da administração pública, ou seja, aqueles que utilizam os serviços públicos como saúde, educação, segurança em áreas mais violentas, são os que não conhecem ou não acessam essa forma de controle e participação cidadã. A esse desafio, por sua complexidade e amplo espectro multidisciplinar, a literatura e o estudo de caso ora descritos mostraram-se limitados do ponto de vista teórico em prover uma resposta satisfatória.

Já para a segunda questão - como, quando, para quem é direcionada a manifestação - este trabalho mostrou que a OGU tem promovido mudanças incrementais e logrado êxito em prover meios para que a manifestação de um cidadão seja registrada, rastreada e recebida pela burocracia estatal, não somente no âmbito das ouvidorias federais, mas estendendo suas ferramentas às ouvidorias dos três poderes, tribunais de contas e entes federativos dos estados e municípios. Isso se observa pelas políticas e programas da OGU, em especial a criação de um sistema informatizado acessível a qualquer cidadão e a capacitação dos agentes lotados

---

<sup>22</sup>Resultados da Pesquisa sobre a percepção do cidadão sobre a ouvidoria encomendada pela ABO à Data Folha em 2017. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/files/pesquisa-datafolha-abo.pdf>. Acesso em 07nov. 2019.

em ouvidorias, para que desempenhem esse importante papel tão caro ao controle do poder pelo cidadão no Estado democrático de direito.

A terceira e a quarta questões - se haverá resposta e se esta será satisfatória - dizem respeito à capacidade deste mecanismo de *accountability* de entregar a informação desejada e a justificação dos agentes públicos caso essa resposta não esteja de acordo com o interesse público. Para desenvolver essa idéia, esta dissertação buscou identificar os avanços ou limitações produzidos pela OGU na promoção da ouvidoria como mecanismo de *accountability*, ou seja, de informação, justificação e sanção (SCHEDLER, 2004). Dessa forma, é fundamental olhar para a trajetória histórica da ouvidoria pública e da OGU, pois desse processo político-institucional pode-se obter um modelo causal que explica a existência de entraves e avanços na capacidade de atuação das ouvidorias.

A trajetória da ouvidoria pública tem seu tímido início em 1986. Em 1987, a Assembleia Constituinte apresenta-se como uma conjuntura crítica (MAHONEY, MOHAMEDALI & NGUYEN, 2016): dela, a resultante da disputa dos grupos políticos pela institucionalização de um ombudsman brasileiro é o fortalecimento do Ministério Público com autonomia, independência, orçamento e carreira própria para acolher parte das atribuições do Defensor do Povo e a continuidade do modelo infraconstitucional de ouvidoria pública, moldando um modelo misto de ombudsman entre ouvidorias e MP.

Por meio dos mecanismos de dependência da trajetória (PIERSON, 2000), tem-se que o modelo misto de Ouvidorias e Ministério Público, a ausência de lei específica para as ouvidorias e a organização corporativista de ouvidores e procuradores do MP, em virtude dos altos custos de mudança dessas características do contexto político, reforçam a trajetória e o desenho institucional já existente: descentralização das ouvidorias nos diversos órgãos e entidades, com ouvidores nomeados discricionariamente pelo titular do órgão ou entidade, sem poder de sanção, atuando, assim, de forma limitada nas dimensões informação e justificação do *accountability*.

A mera criação da Ouvidoria-Geral da União em 2003 não muda a trajetória das ouvidorias públicas. A contribuição teórica desta pesquisa caracteriza-se justamente pela identificação e tipologia das formas de mudança institucional ocorridas. A partir do que este trabalho nomeou de paradigma profissionalizante das ouvidorias, em nível de estrutura, bem como o cultivo dos atores (DEEG, 2005) a partir do ano de 2006 com a criação do primeiro curso de capacitação ofertado pela OGU, começam a surgir mudanças incrementais, cultivadas especialmente pelos titulares do órgão. Os cultivos dos atores foram categorizados

em três tipos, na ordem cronológica sob a qual se apresentaram na trajetória da Ouvidoria-Geral da União: regionalização, internacionalização e participação.

Os cultivos de regionalização foram todos aqueles relacionados ao esforço dos atores em promover a expansão geográfica de atuação da OGU - que fisicamente consiste em um gabinete com status de secretaria dentro da sede da CGU em Brasília - para todas as regiões do país. São exemplos de cultivos de regionalização os eventos de capacitação presenciais realizados nas cinco regiões brasileiras, os fóruns de ouvidorias públicas e outras reuniões promovidas pelo órgão, e ainda, a descentralização e replicação das atribuições da OGU às unidades seccionais da CGU nos estados, na tentativa de se aproximar das unidades de ouvidoria locais.

Já os cultivos de internacionalização foram direcionados ao posicionamento estratégico da instituição perante os órgãos internacionais. Inicialmente, no mandato da primeira ouvidora-geral, a realização de seminários internacionais no Brasil com ombudsman europeus, canadenses, africanos e de países lusófonos apresenta a OGU como modelo de ombudsman brasileiro. Posteriormente, já no contexto internacional de criação de marcos legais de acesso à informação, a OGU toma lugar, na própria CGU, em espaços e fóruns de discussão e garantia deste direito, tais como a Parceria pelo Governo Aberto (OGP).

Por fim, os cultivos de participação, explícitos no mandato do Ouvidor-Geral José Eduardo Elias Romão a partir de 2011, retomam a proposta de normatização do sistema federal de ouvidorias sob outro ângulo ou *modus operandi*: a inclusão das ouvidorias e da sociedade em geral no debate dos pontos-chave do que seria o embrião do sistema. Isso se deu, de forma organizada, em várias etapas que envolveram cirandas regionais de ouvidorias, consultas públicas, contratação de consultoria especializada e discussão com entidades representativas de ouvidores e acadêmicos no assunto. Um processo que culminou em conflitos, vetos, divisão do campo profissional sobre aspectos estruturantes do ponto de vista do accountability, tais como mandato e independência, dentre outros resultados e aprendizados que foram expostos pelas falas dos entrevistados.

Todas essas mudanças, acumuladas gradualmente ao longo de todo o período, sobrepondo “camadas” (STREEK & THELEN, 2005) de novas atribuições e novos processos protagonizados pelo órgão, como a criação da Rede Nacional de Ouvidorias, ou ainda, advindos de mecanismos externos tais como a Lei de Acesso à Informação, contribuíram para o aumento da legitimidade da OGU como instância indutora de *accountability* e para a melhoria da capacidade de resposta ao cidadão pelas ouvidorias públicas.

Assim, os resultados desta análise corroboram uma das vertentes da mudança institucional que pressupõe que, ao mesmo tempo em que um processo dependente da trajetória começa com uma mudança repentina, ele pode se tornar um processo lento de mudanças graduais (MAHONEY, MOHAMEDALI & NGUYEN, 2016). A trajetória, marcada inicialmente pela conjuntura crítica, torna-se um processo de mudança gradual em que cada passo à frente reforça a direção estabelecida pelo passo anterior, movendo gradualmente a trajetória a resultados específicos, via cultivo dos atores.

O paradigma profissional das ouvidorias mostrou-se inicialmente a forma de atuação escolhida pela OGU frente a sua limitada capacidade de interferir de alguma forma nas atividades das unidades de ouvidoria já pré-estabelecidas. Atuar como coordenação técnica ou posteriormente como órgão central ou coordenador de Rede significou, desde sempre, melhorar as condições de atuação profissional dos ouvidores. Isso se deu por meio de democratização de capacitação gratuita, da criação de fóruns de discussão e de afirmação de conceitos sobre ouvidoria (como controle interno), do desenvolvimento de sistema informatizado para todo o campo de ouvidorias públicas e do estabelecimento de normas-padrão regulando essa atividade.

Com o desenrolar da trajetória, perante conflitos latentes e deflagrados com ouvidores e suas associações representativas, perseguir o paradigma profissional foi também uma conformação de interesses. A baixa maturidade institucional e legitimidade da OGU perante as demais ouvidorias e seu caráter tecnocrata e fiscalizador, por se situar dentro de um órgão de controle interno – a CGU – foram características que impuseram limites a uma tentativa de se estabelecer formalmente num primeiro momento como órgão central. Os cultivos dos atores, então, foram fundamentais para a dissolução dos conflitos e para o gradual posicionamento estratégico da instituição.

Esses principais cultivos institucionais, somados à mudança exógena produzida pela LAI, permitiram que a trajetória da OGU e das ouvidorias venham caminhando para um nível mais alto de *accountability*, porém limitado apenas às dimensões da informação – garantindo e produzindo dados e respostas aos cidadãos – e da justificação – exigindo que os gestores, políticos e qualquer prestador de serviço público preste contas dos seus atos sempre que questionados através de manifestações de cidadãos pela ouvidoria.

O último passo na trajetória da OGU, a publicação do Decreto nº 9.492/2018, fruto de uma construção coletiva junto ao campo de ouvidores e de negociação com órgãos de governo, serviu não apenas para instituir formalmente um sistema de ouvidorias e uma Rede Nacional de Ouvidorias que na prática e no âmbito normativo já coexistiam. Para além disso,

a OGU passa a ser o padrão, a dizer o padrão e a fornecer o padrão de atuação das ouvidorias de todo o país. Um padrão que garante condições mínimas de resposta ao cidadão, porém limitado no tocante ao *accountability* e à coordenação e integração entre órgãos e entidades.

Especialmente em relação às denúncias, como detalhado neste trabalho, o fluxo de retorno para o cidadão sobre a investigação ou sanção ainda não ocorre de forma institucionalizada ou coordenada entre Ministério Público, OGU e cidadão. Refletindo sobre oportunidades de melhoria e elevação do nível de *accountability* das ouvidorias públicas na dimensão sanção, essa lacuna mostra-se como um ponto a ser trabalhado pela Ouvidoria-Geral da União junto aos órgãos investigativos e sancionadores. Faz-se necessária a construção de arranjos institucionais eficazes do ponto de vista da responsabilização dos agentes públicos e da efetividade da modalidade denúncia junto às ouvidorias.

Conclui-se, assim, à luz do referencial teórico neoinstitucionalista, que o tempo e a seqüência (PIERSON, 2000) dos eventos na trajetória da ouvidoria importaram para o estabelecimento do desenho institucional dessa instância de controle e participação social tipicamente brasileira. Que as instituições não são espaços vazios de poder; pelo contrário, são ocupadas por atores cujas preferências moldam e são moldadas pelas contingências externas e pela força interna propulsora da mudança gradual. E que a Ouvidoria-Geral da União, objeto deste estudo, figura como um valioso *case* nesse processo recente de democratização do país, cujo curso se encontra em permanente construção e sedimentação de pilares institucionais mais sólidos e menos vulneráveis à ação política de governos transitórios.

Algumas limitações de caráter técnico no tocante à investigação e à pesquisa podem ser citadas, principalmente sobre o conjunto documental analisado. Por não se encontrarem acessíveis no site da OGU, os registros dos eventos e os boletins Escuta Brasil foram solicitados por meio pedidos de acesso à informação via e-SIC. E a resposta dos pedidos, apesar de satisfatória, pode não retratar a totalidade dos eventos já realizados pelo órgão, cujo amplo escopo é de complexa precisão.

O nível de detalhamento como os fatos são descritos nos documentos institucionais também é algo a ser destacado. A forma e estilo de redação dos relatórios de gestão, por exemplo, varia muito de ano para ano, com alguns se detendo mais em enumerar as realizações, outros em descrever as ações em termos orçamentários, e outros, tal qual o relatório de gestão da OGU do período de 2011-2014, apresenta riqueza de detalhes na descrição dos processos políticos, do planejamento estratégico e até mesmo dos conflitos dos atores no contexto das ações institucionais. Quanto mais detalhadas, mais estas fontes

puderam acrescentar à construção da base de dados necessária aos resultados e conclusões da pesquisa.

Tendo sido feitas as considerações acima, esta pesquisa qualitativa pretendeu contribuir como arcabouço teórico e reflexivo para posteriores estudos mais aprofundados em temáticas que visem analisar, por exemplo, o grau de efetividade da conclusão de manifestações das ouvidorias, a proliferação das unidades de ouvidoria e outros instrumentos de controle e participação social, sua capacidade de atuação no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas e estudos comparativos de modelos de ouvidoria brasileira e institutos congêneres ou de modelos de ouvidoria existentes no Brasil. A heterogeneidade das ouvidorias revelou sua complexidade e a dificuldade de se estabelecer uma única visão sobre elas. Para o avançar da ciência e da democracia, é fundamental, pois, lançar-lhes novos olhares e realizar novas descobertas.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, F. Lei de Acesso à Informação Pública e seus Possíveis Desdobramento à **Accountability Democrática no Brasil**. Dissertação de Mestrado, FGV, EAESP, São Paulo, 2012.

ARANTES, R. **Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil**: Ministerio Público y Policía Federal. Desacatos 49 - septiembre-diciembre, 2015, pp. 28-47.

ARTHUR, W. B. *Positive feedbacks in the economy*. Scientific American, v. 262, n. 2, p.92-99, 1990.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64

BERMAN, S. **Institutions and the consolidation of democracy in Western Europe**. In: The Oxford Handbook of historical institutionalism: Oxford Press – 2016.

BIAGINI, L. **As ouvidorias públicas nas instituições de ensino superior**: a experiência da Universidade Federal de Pernambuco. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste. Recife, 2013.

BOBBIO, N. **Direito e Estado no Pensamento de Kant**. Brasília, Editora da UnB. 1984.

BRANDÃO, M. F. F. **Ministério Público e ouvidorias**. In: LYRA, R. P. (org) Ouvidorias e Ministério Público – as duas faces do ombudsman no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

BRINKERHOFF, D.W. *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*. U.S. Agency for International Development Center for Democracy and Governance Implementing Policy Change Project, Phase 2 Washington, DC, 2001.

CALLEGARI, J. A. **Ouvidoria de Justiça**: cidadania participativa no sistema judiciário. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

CAMINHA, M. A. **O Ministério Público e a defesa dos direitos do cidadão**. In: LYRA, R. P. (org) *Ouvidorias e Ministério Público – as duas faces do ombudsman no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria pública como instrumento de mudança*, Texto para Discussão nº 1480. Brasília: IPEA, 2010.

CARDOSO, A. S. R., NETO, F. C. L., ALCANTARA, E. L.C. **Ouvidoria pública e governança democrática**. Boletim de Análise Político-institucional. Brasília: IPEA, 2013.

CARDOSO, E. **Pretérito imperfeito da advocacia pela transformação social**. Rev. Direito Práx., Vol. 10, N. 1, p. 543-570, Rio de Janeiro, 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto/ John W. Creswell; tradução Luciana de Oliveira Rocha – 2ª ed. – Porto Alegre: Artmed, 2007.

COMPARATO, B. K. **As ouvidorias de polícia no Brasil**: controle e participação. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo, 2005.

CUNHA FILHO, M. C.; GUIMARÃES FILHO, P. A. C. **Por que temer o povo?** O debate em torno do Sistema Nacional de Participação Social (Decreto n. 8.243/14) Revista Direito e Práxis, vol. 6, núm. 12, pp. 104-133 Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

DEEG, R. **Change from Within**: German and Italian Finance in the 1990s. In: W. Streeck, & K. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics* (pp. 169-202). New York: Oxford University Press, 2005.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise.** Revista de Administração Pública. RAP —43(1):23-48, JAN./FEV.Rio de Janeiro, 2009.

FERNANDES, MOREIRA & RIBEIRO.**Inovação em ouvidorias do SUS – reflexões e potencialidades.** Ciência & Saúde Coletiva, 21(8):2547-2554, 2016.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa;** tradução: Joice Elias Costa, 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANZONI, S.**A função enunciativa do ombudsman da Folha de S. Paulo.** Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Comunicação e Informação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Porto Alegre, 2013.

GOMES, L. O. M. **Processos de mudança institucional:** estudos de caso de cinco ouvidorias de agências reguladoras federais. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Administração. Brasília: 2013.

GOMES, M. E. C. **Prefácio.** In: Lyra, Rubens Pinto (Org). Ouvidorias e Ministério Público – as duas faces do ombudsman no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

GOMIDE, A. de A. **Tipos e Dinâmicas de Mudança Institucional: As Agências Reguladoras de Transportes no Brasil.** DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 3, pp. 855 a 885, 2014.

GÖTTEMS, L.B.D.; Evangelista, M. S. N.; PIRES, M.R.G.M.; SILVA, A.F.M.da ; SILVA, P.A.da. Trajetória da política de atenção básica à saúde no Distrito Federal, Brasil (1960 a 2007): análise a partir do marco teórico do neo-institucionalismo histórico. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 25(6):1409-1419, jun, 2009.

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo.** Lua Nova, 2003, (58): 193-223

HUNTINGTON, S.A **terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. **Democratização e reforma do Estado**: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. RAP — Rio de Janeiro 43(4):739-72, JUL./AGO. 2009.

LYRA, R. P. **A ouvidoria pública e a questão da autonomia**. In: Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

LYRA, R. P. **Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança**. In: Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios / organizadores: MENEZES, R. A., CARDOSO, A. S. R. Brasília: Ipea, 2016.

LYRA, R. P. **Ministério Público e Ouvidorias**: análise comparativa e propostas de aprimoramento. In: Ouvidorias e Ministério Público – as duas faces do ombudsman no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

MAHONEY, J.; MOHAMEDALI, K.; NGUYEN, C. **Causality and time in historical institutionalism**. In: *The Oxford Handbook of historical institutionalism: Oxford Press*, 2016.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A. **Theory of gradual institutional change**. In: MAHONEY, J. & THELEN, K. A. *Explaining institutional change – ambiguity, agency & power*. New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.

MARQUES, P. M. F. **Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática**: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio Grande, Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências. Rio Grande, 2015.

MELLO, I. M. P. de. **Poder, administração e justiça: os ouvidores gerais no Rio de Janeiro (1624-1696)**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura/Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2010.

MENEZES, R. A. **Ouvidorias públicas federais**: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. Texto para Discussão nº 2088. Brasília: IPEA, 2015.

MENEZES, R. A. A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil. Texto para Discussão nº 2286. Brasília: IPEA, 2017

MENICUCCI, T. **Ruptura e continuidade**: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde. *Locus*, v. 15, n. 2, 2009, p. 47-69.

MONTESQUIEU, C. **O Espírito das Leis**. Brasília, Ed. UnB, 1995.

NORTH, D. *Institutions. The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1. (Winter), pp. 97-112, 1991.

O'DONNELL, G. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova, nº 44, 1998.

PEREIRA, L. H. **A voz do usuário no sistema hospitalar**: ouvidorias. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 82-121.

PETERS, G. B. *The Politics of Bureaucracy*. An Introduction to Comparative Public Administration. London, Routledge, 2010.

PETERS, G. B. *Accountability in Public Administration*. In: *The Oxford handbook of public accountability*. New York: Oxford University Press, 2014, p.211-225.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 2000, 94(2), 251-267.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, vol. 45 nº 4, pp. 595-628.

PINTO, E.A **Ouvidoria Geral da União**. In LYRA, Rubens. Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil. João Pessoa: Editora universitária da UFPB: 2009.

PINTO, É. G. Alguns riscos na conformação de *accountability* através da proposta de institucionalização do exercício de “ouvir o povo” em Minas Gerais. VI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov 2001.

PÓ, M. V. & ABRUCIO, F. L. **Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras:** semelhanças e diferenças RAP Rio de Janeiro 40(4):679-98, Jul . /Ago. 2006

QUINTAO, T. T.; CUNHA, E. S. M. **Fala que eu te escuto:** Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 26, n. 66, p. 125-143, Junho 2018.

ROMÃO, J.E.E (2016). **A efetividade da Ouvidoria-Geral da União.** In MENEZES, R.A. e CARDOSO, A.S.R. (organizadores). Ouvidoria Pública Brasileira: reflexos, avanços e desafios. Brasília, IPEA, 2016.

SANTOS, B. S. & AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático.** In SANTOS, B. d. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, W. R. dos. **Ouvidoria, novas relações de consumo e o aperfeiçoamento da cidadania no Brasil:** a experiência da Caixa Econômica Federal. Dissertação de Mestrado – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro, 2006.

SCHEDLER, A. **Qué es la Rendición de Cuentas?**, Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2004.

SCHMIDT, V. **“Institutionalism”** in HAY, Colin, LISTER, M. e MARSH, D. (Editors) *The State. Theories and Issues.* Hampshire/New York: PalgraveMacmillan, 2005.

SILVA, M. K. **Dos casos aos tipos:** notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação de instituições participativas. In: Diálogos para o Desenvolvimento - Efetividade

das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação –v. 7. Org: PIRES, R. R. C. Brasília: IPEA, 2011.

SOLINGEN, E.; WAN, W. **Critical junctures, developmental pathways and incremental change in security institutions.** In: The Oxford Handbook of historical institutionalism: Oxford Press – 2016

STRAYER, J. As Origens Medievais do Estado Moderno. Lisboa, Gradiva, s/d.

STREECK, W.; THELEN, K. **Introduction: Institutional change in advanced political economies.** In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (orgs.). Beyond continuity: explorations in the dynamics of advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

VALDÉS, D. A. y. **Ouvidorias, Ministério Público e cidadania.** In: LYRA, R. P. (org) Ouvidorias e Ministério Público – as duas faces do ombudsman no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

VISMONA, E. L. **A evolução das ouvidorias no Brasil.** In: Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas. Org: PEREZ, J. R. R., BARREIRO, A. E. A., PASSONE, E. Campinas: UNICAMP/Ouvidoria, 2011.

UFRJ, **Manual para elaboração e normalização de dissertações e teses** / organizado por Elaine Baptista de Matos Paula et al. – 6. ed. rev., atual. e ampl. -- Rio de Janeiro :SiBI, 2014.

#### LEGISLAÇÃO CITADA

BRASIL – **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Decreto-Lei nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Governo Federal.**Decreto nº 4.177, DE 28 DE MARÇO DE 2002.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal.**Decreto nº 4.785, DE 21 DE JULHO DE 2003.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4785.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal.**Decreto nº 5.480, DE 30 DE JUNHO DE 2005.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal.**Decreto nº 5.683, DE 24 DE JANEIRO DE 2006.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal.**Decreto nº 7.547, DE 04 DE AGOSTO DE 2011.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7547.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7547.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal.**Decreto nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal.**Decreto nº 8.910, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2016.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Decreto/D8910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8910.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal.**Decreto nº 9.492, DE 05 DE SETEMBRO DE 2018.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Governo Federal.**Decreto nº 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Lei nº 10.683, DE 13 DE JUNHO DE 2003**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Lei nº 10.869, DE 13 DE MAIO DE 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Lei nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Lei nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Lei nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (2013). **Coleta OGU 2013: Relatório de Pesquisa**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/coleta-ogu-2013.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Relatórios de Gestão 2003 – 2016**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/exercicios-anteriores>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Departamento de Ouvidoria Geral do SUS. **Relatórios Síntese do Projeto “Caravanas de Ouvidorias: Rumo ao Sistema Participativo**. Brasília, 02 de fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Ouvidoria-Geral da União (2012). **Orientações para a implementação da lei de acesso à informação nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo**. Coleção OGU nº 2. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-  
implementacao\\_lai.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf). Acesso em: 29 jul. 2017.>. Acesso em: 29 jan. 2018

\_\_\_\_\_. Ouvidoria-Geral da União. **Boletins “Escuta Brasil”**. Anos 2005 a 2010.

\_\_\_\_\_. Ouvidoria-Geral da União. **Ciranda das Ouvidorias**. Documento de referência, 07 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Ouvidoria-Geral da União. **Fórum de ouvidorias públicas e privadas**. Documento de referência, 20 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. Ouvidoria-Geral da União (2014). **Instrução Normativa Nº 1**, de 05 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ouvidoria-Geral da União (2015). **Relatório de Gestão: A reestruturação da Ouvidoria-Geral da União – 2011-2014**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/2015/Documentos/relatrio%20de%20gesto%20ogu%202011-2014.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Anais da Constituinte**. Atas da Comissão de Sistematização. Brasília, 1987. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – RELAÇÃO DOS CARGOS DOS ATORES-CHAVE ENTREVISTADOS À ÉPOCA DAS ENTREVISTAS

- 2 (dois) ex-Ouvidores-Gerais da União
- 1 (um) ex-chefe de Gabinete da Ouvidoria-Geral da União
- 1 (um) chefe de Gabinete da Ouvidoria-Geral da União
- 1 (um) servidor do Gabinete da Ouvidoria-Geral da União

### APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

A respeito do Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, que institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal:

1 – O decreto foi publicado em 2018 após uma tentativa não-concluída de aprovação e publicação em 2014. Há diferença(s) no conteúdo das duas propostas? Se sim, qual (is)? (elementos de dependência da trajetória, contexto político, cultivo dos atores)

2- Quais os entraves ou desafios encontrados á época, em 2014, que podem ter influenciado a não-publicação do Decreto? (elementos de dependência da trajetória, processos de retornos crescentes, cultivo dos atores, existência de conflito e veto)

3 – Que caminho foi percorrido em direção à sua publicação quatro anos depois? (elementos de dependência da trajetória, processos de retornos crescentes, cultivo dos atores, mudança incremental)

4 – Quais as contribuições do Decreto ao desempenho das atividades das unidades de ouvidoria? (elementos de dependência da trajetória, processos de retornos crescentes, cultivo dos atores, mudança incremental, *accountability* horizontal)

5 – O Decreto estabelece que preferencialmente as unidades setoriais de ouvidoria sejam diretamente subordinadas à autoridade máxima do órgão ou da entidade. Na sua opinião, quais os benefícios dessa subordinação? (elementos de dependência da trajetória, processos de retornos crescentes, *accountability* horizontal)

6 – Existe a previsão de ações coordenadas entre o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal e as ouvidorias dos demais poderes? (coordenação de políticas, *accountability* horizontal)

7 – Existe a previsão de encaminhamento de ações decorrentes das manifestações dos cidadãos a outros órgãos de fiscalização, controle ou mesmo de sanção, tais como polícias, Ministério Público, Tribunais de Contas, etc.? (coordenação de políticas, *accountability* horizontal)