

LUCIANA DE OLIVEIRA MIRANDA GOMES

**PROCESSOS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: ESTUDOS DE CASO DE  
CINCO OUVIDORIAS DE AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS**

Brasília

2013

LUCIANA DE OLIVEIRA MIRANDA GOMES

**PROCESSOS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: ESTUDOS DE CASO DE  
CINCO OUVIDORIAS DE AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS**

Tese apresentada a Universidade de  
Brasília, como requisito parcial para  
obtenção de título de Doutor em  
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Brasília

2013

LUCIANA DE OLIVEIRA MIRANDA GOMES

**PROCESSOS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: ESTUDOS DE CASO DE  
CINCO OUVIDORIAS DE AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS**

Tese apresentada a Universidade de  
Brasília, como requisito parcial para  
obtenção de título de Doutor em  
Administração.

BANCA EXAMINADORA

---

Paulo Carlos Du Pin Calmon  
Presidente – Programa de Pós-Graduação em Administração/UnB

---

Suylan de Almeida Midlej e Silva  
Examinadora interna - Programa de Pós-Graduação em Administração/UnB

---

Luiz Guilherme de Oliveira  
Examinador externo – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as  
Américas/UnB

---

Arthur Trindade Maranhão Costa  
Examinador externo – Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UnB

---

Antonio Sergio Araújo Fernandes  
Examinador externo – Programa de Pós-Graduação em Administração/UFRN

---

Andrea de Oliveira Gonçalves  
Suplente – Programa de Pós-Graduação em Administração/UnB

Para Ricardo, fonte de inspiração,  
e Renata, que me ensinou a não  
desistir.

## AGRADECIMENTOS

Por que fazemos uma tese? Pela carreira, pelo aumento de salário, pelo orgulho de dizer *sou doutor*, ou seja, *tenho doutorado*? Por que passamos anos com disciplinas, trabalhos, provas, elaboração de artigos, apresentações de seminários, todos extenuantes, e mais exames de qualificação, leituras, entrevistas, transcrição das mesmas, análises, mais leitura? Fiquei algum tempo pensando numa resposta, mas a única que encontro é: o prazer de escrever. Sim, escrever sobre o que se escolheu pesquisar. Descobrir o que nos propusemos? Nem sempre é possível... mas escrever... pensar nas palavras, no argumento, convencer o leitor de que tudo aquilo que você está afirmando é um pedacinho da realidade – construída – vale o sacrifício destes anos todos. Sacrifício de deixar um emprego, conseguir outro, isso tudo às voltas com o doutorado, e pelo prazer de escrever!

Agradeço então a todos que de alguma forma contribuíram para que eu tivesse essa felicidade ao longo dos anos... começando pelos meus ex-colegas da UFV, cujas ações me empurraram para chegar aonde cheguei. Ao meu orientador, Professor Paulo Calmon, que com sua paciência quase budista e os seus “*veja bem, Luciana...*” e “*faz sentido?*”, me guiaram até aqui. Aos professores membros da banca, que aceitaram, às portas das festas de final de ano, participarem. Aos meus colegas do curso de Doutorado, nominalmente, Diego Mota Vieira, José Eduardo Freitas, Lamartine Braga, Leila Ollaik, companheiros dos processos descritos acima. Agradeço também à Suely Vaz Guimarães de Araújo, colega na disciplina de Teorias Organizacionais, sempre pronta com uma palavra de apoio, e disposição para leituras de versões e versões da tese. Com eles relembrei os prazeres e dores de voltar a ser estudante, depois de anos no outro lado da sala! É tão bom ter amigos entre colegas de turma... Aos professores que tive ao longo do curso, mesmo que à época eu questionasse tudo, de contribuições da disciplina para a tese até a maneira de ensinar... Sei hoje o quanto tudo foi importante. Obrigada também a todos os funcionários do PPGA, especialmente à Sonária, fundamental em momentos de felicidade e principalmente de crise...! Aos colegas de discussão no CEAG, tardes e tardes com dicas e ponderações valiosas que saíram dali! Agradeço a minha colega e amiga Ana Claudia Farranha. Nas nossas longas viagens para a FUP/UnB de conversas sobre tese, como lidar com a tese, oh Deus, *por que fui inventar de fazer tese...*? Conversas essas que foram primordiais para me empurrar para frente. Meus bolsistas da FUP: Douglas, Fernanda, Renata e Kamila... Vocês não tem ideia da ajuda que me deram!

E a família nesse processo todo? Ser esposa de acadêmico tem suas vantagens, a compreensão é um pouco melhor ao longo do caminho. Ricardo sabe do que eu falo. Renata e Ricardinho, filha e enteado, observadores silenciosos e pacientes de horas e horas à frente do computador... Minha mãe, minha irmã e cunhado, que sofreram ainda mais com a ausência forçada no último ano, já que eu estive com a tese, mas do que com eles... Meus amigos no Rio de Janeiro, que também sofreram com a falta de visitas. Prometo que ano que vem vou mais!

Meu pai infelizmente não está mais entre nós para ver isso, mas eu sei que ele está feliz também.

Se você não quer o presente, estude o passado.  
(provérbio chinês)

Nossas ambições e os nossos sonhos nos dão  
um vislumbre de um dia bonito, e podem nos  
ajudar a superar um eventual dia nada, nada  
agradável.

(Dr. Daniel Pierce, personagem fictício da  
série *Perception*)

## RESUMO

Sendo a Ouvidoria um canal fundamental de participação da sociedade nas atividades da gestão pública, sua existência e atividades são fatores que devem ser considerados. Esta tese procurou compreender, então, a partir do espaço de investigação escolhido – agências reguladoras federais – como ocorrem os processos e os mecanismos de mudança institucional na institucionalização – criação, manutenção ou desmembramento - das Ouvidorias destas mesmas agências reguladoras. Emprega-se o conceito de *instituições* como regras formais ou informais que permitem o surgimento de uma estrutura nas interações entre indivíduos. Para tanto, é sugerida uma estratégia de pesquisa através de cinco estudos de caso – Anatel, Anvisa, ANTT, Antaq e ANAC. A proposta foi investigar o processo de institucionalização das cinco Ouvidorias destas agências, ou seja, como estes setores se institucionalizam dentro das suas respectivas organizações, as agências reguladoras. No entanto, não foi a intenção desta pesquisa utilizar, por exemplo, o modelo de Tolbert e Zucker (1997) acerca dos estágios de institucionalização. Ao contrário, foi utilizada como modelo teórico proposto a teoria da mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), aliada às formas de ação institucional de Lawrence e Suddaby (2006). A aderência destas teorias dá-se pelo fato de que originalmente, a teoria de Mahoney e Thelen (2010) não explora possíveis ações de proatividade dos denominados agentes de mudança. Conforme discutido, fez-se necessário complementar esta teoria com a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006), que, inserindo o conceito de empreendedorismo institucional, abre um leque de possibilidades para inquirir, em suas próprias palavras, atores interessados, que agem para influenciar contextos, tanto políticos como institucionais. Os procedimentos seguidos para estruturação da pesquisa foram os seguintes: análise exploratória inicial; seleção dos casos; construção do código de análise; seleção dos documentos, legislação e dos entrevistados; coleta dos documentos e legislação, e aplicação das entrevistas; análise dos documentos, legislação e entrevistas; elaboração dos relatórios de análise. Os resultados das análises demonstram que existe um movimento para a institucionalização das Ouvidorias, mediante o tipo de mudança institucional que Mahoney e Thelen (2010) denominam de *conversão*. Esta tipologia é ilustrada a partir da ação de readequação de antigas instituições a novos propósitos, ou ainda, a definição de novas finalidades para antigas estruturas de uma dada organização. Estas ações são definidas, ainda segundo os referidos autores, a partir do agente de mudança denominado *oportunista* (MAHONEY e THELEN, 2010). Esta tipologia é exemplificada pela imprecisão em que os indivíduos encaram uma instituição, já que para que esse agente de mudança aflore no processo de mudança institucional, deverão ser observadas lacunas entre regras e sua exposição ou interpretação, lacunas estas existentes devido à falta de previsão e análise crítica de suas consequências. As conclusões apontam ainda que ação institucional (LAWRENCE e SUDDABY, 2006) comum é a *criação* de instituições, principalmente mediante *o estabelecimento de regras*. O resultado desta análise comprova então que, de fato, observam-se no espaço de investigação proposto ações proativas de indivíduos que compõem – ou compuseram – a equipe das respectivas Ouvidorias pesquisadas. Análise acerca de Ouvidorias públicas a partir da visão de sua institucionalização frente aos órgãos aos quais concerne, assim como suas práticas e ações, é, entretanto, um campo ainda pouco explorado, e que merece a atenção dos pesquisadores da área de administração pública.

## ABSTRACT

*As the Ombudsman sector a crucial channel for society's participation in the activities of public administration, its existence and activities are factors that should be considered. This thesis sought to understand, then, from the research area chosen - federal regulatory agencies - how processes and mechanisms of institutional change institutionalization occurs - creation, maintenance or dismemberment – Ombudsman sector of these same regulators. The thesis employs the concept of institutions as formal or informal rules that enable the emergence of a structure in the interactions between individuals. Therefore, we propose a research strategy through five case studies - Anatel, ANVISA, ANTT, Antaq and ANAC. The proposal was to investigate the process of institutionalization of the five Ombudsmen these agencies, i.e., as these sectors become institutionalized within their respective organizations. However, it was not the intent of this research using, for example, the model from Tolbert and Zucker (1997) - stages of institutionalization. Instead, it was used as a theoretical model of the theory of institutional change from Mahoney and Thelen (2010), allied to the forms of institutional action from Lawrence and Suddaby (2006). The adherence of these theories is given by the fact that originally, the Mahoney and Thelen' (2010) theory does not explore possible proactive actions of so-called change agents. As discussed, it was necessary to supplement this theory with the contribution of Lawrence and Suddaby (2006), by inserting the concept of institutional entrepreneurship, opening a range of possibilities to inquire, in his own words, stakeholders, which act to influence contexts, both political and institutional. The processes followed for structuring the research were as follows: initial exploratory analysis, selection of cases, building code analysis, selection of documents, legislation and interviewed; collection of documents and legislation, and implementation of interviews, analysis of documents, legislation and interviews, preparation of analysis reports. The analysis results show that there is a movement for institutionalization of Ombudsman sector, through the kind of institutional change that Mahoney and Thelen (2010) call conversion. This typology is illustrated from the action for readjustment of old institutions to new purposes, or even to define new purposes for old structures of a given organization. These actions are defined, according to these authors, from the change agent called opportunistic (MAHONEY and THELEN, 2010). This typology is exemplified by the vagueness in which individuals perceive an institution. In order to see this opportunist agent to outcrop in some institutional change process, gaps between rules and its interpretation should be observed. These gaps stem from the lack of forecast and critical analysis of its consequences. The findings point out that the common institutional action is the creation of institutions (LAWRENCE and SUDDABY, 2006), mainly by the establishment of rules. The result of this analysis then shows that, in fact, there are in proposed research, proactive individuals, who make up - or composing - the staff of the respective Ombudsman sector investigated. Researches about public ombudsmen area focusing on its institutionalization amidst the public departments to which it is as well as its practices and actions is, nonetheless, a barely explored field, which deserves attention from public administration scholars.*

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Contínuo de Resolubilidade e Atendimento ao Cidadão .....	37
Figura 2: Estrutura Teórica para Explicar Formas de Mudança Institucional.....	51
Figura 3: Modelo Analítico Proposto .....	62
Figura 4: Organograma da Anatel (extrato) .....	87
Figura 5: Organograma da Anvisa (extrato).....	112
Figura 6: Organograma da Antaq (extrato) .....	121
Figura 7: Organograma da ANTT (extrato) .....	129
Figura 8: Organograma da ANAC (extrato).....	144
Figura 9: Fluxograma de Encaminhamento de Manifestações (ANAC).....	150

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resumo das Principais Contribuições de Pesquisas sobre Agências Reguladoras ....	28
Quadro 2: Resumo das Principais Contribuições de Pesquisas sobre Ouvidorias Públicas .....	43
Quadro 3: Tipos de Mudança Institucional – Processos e Resultados .....	46
Quadro 4: Mudança Institucional – Cinco Tipos de Transformação Gradual.....	50
Quadro 5: Tipos de Agente de Mudança.....	53
Quadro 6: Criação de Instituições .....	55
Quadro 7: Manutenção de Instituições.....	57
Quadro 8: Desmembramento de Instituições .....	58
Quadro 9: Condição das Ouvidorias no Ato de Criação das Agências Reguladoras Federais....	65
Quadro 10: Apresentação das Categorias e Código de Análise .....	69
Quadro 11: Entrevistados por Agência Reguladora .....	72
Quadro 12: Processo da Coleta de Dados .....	73
Quadro 13: Exemplo de Análise de Categorização.....	76
Quadro 14: Exemplo de Quadro-Resumo da Análise de Categorização.....	77

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman  
Abop – Associação Brasileira de Ouvidores Públicos  
ANA – Agência Nacional das Águas  
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil  
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações  
ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Áudio Visual<sup>1</sup>  
Ancine – Agência Nacional do Cinema  
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica  
Anop – Associação Nacional dos Ouvidores Públicos  
ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres  
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CBA – Código Brasileiro de Aviação  
Conit – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte  
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes  
GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
LGT – Lei Geral das Telecomunicações  
Mare – Ministério da Administração e Reforma do Estado<sup>2</sup>  
OGU – Ouvidoria-Geral da União  
Procon – Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor  
SFV- Sistema Federal de Viação  
SNV – Sistema Nacional de Viação  
SNVS - Sistema Nacional de Vigilância Sanitária  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCU – Tribunal de Contas da União

---

<sup>1</sup> Projeto rejeitado em 2007 pela Câmara dos Deputados.

<sup>2</sup> Coordenou a reforma gerencial de 1995, e existiu até 1998.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPITULO I – REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
1.1 A Produção Acadêmica sobre Agências Reguladoras.....	17
1.2 A Produção Acadêmica sobre Ouvidorias Públicas .....	29
CAPÍTULO II – APRESENTAÇÃO DO MODELO ANALÍTICO .....	44
2.1 Processos de Institucionalização .....	45
2.2 O Papel de Atores Institucionais .....	53
CAPITULO III – <i>DESIGN</i> E COMPOSIÇÃO DA PESQUISA.....	64
3.1 Análise Exploratória Inicial e o Processo de Seleção dos Casos .....	65
3.2 A construção dos Códigos de Análise .....	67
3.3 O Processo de Coleta de Dados.....	69
3.4 O processo de análise documental.....	74
3.5 Elaboração dos Relatórios de Análise .....	77
CAPÍTULO IV – HISTÓRICO E DESCRIÇÃO DAS AGÊNCIAS E SUAS OUVIDORIAS .....	79
4.1 O instituto do <i>ombudsman</i> como precursor dos canais de ouvidoria pública ...	80
4.2 A Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).....	83
4.2.1 Aspectos Organizacionais da Anatel e de sua Ouvidoria .....	85
4.2.2 Aspectos Institucionais da Anatel e de sua Ouvidoria .....	88
4.2.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da Anatel .....	106
4.3 A Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).....	109
4.3.1 Aspectos Organizacionais da Agência e de sua Ouvidoria .....	110
4.3.2 Aspectos Institucionais da Agência e de sua Ouvidoria.....	112
4.3.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da Anvisa.....	117

4.4 A Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).....	119
4.4.1 Aspectos Organizacionais da Agência e de sua Ouvidoria .....	119
4.4.2. Aspectos Institucionais da Agência e de sua Ouvidoria.....	122
4.4.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da Antaq .....	125
4.5 A Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) .....	128
4.5.1 Aspectos Organizacionais da Agência e de sua Ouvidoria .....	128
4.5.2 Aspectos Institucionais da Agência e de sua Ouvidoria.....	130
4.5.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da ANTT .....	138
4.6 A Ouvidoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) .....	140
4.6.1 Aspectos Organizacionais da Agência e de sua Ouvidoria .....	141
4.6.2 Aspectos Institucionais da Agência e de sua Ouvidoria.....	145
4.6.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da ANAC.....	154
<b>CAPITULO V – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>157</b>
5.1 Análise das Evidências: Tipo de Mudança Institucional.....	157
5.2 Análise das Evidências: Tipo Dominante de Agente de Mudança.....	174
5.3 Análise das Evidências: Formas de Ação Institucional.....	179
5.4 Aplicação do Modelo Teórico Proposto para análise das Ouvidorias pesquisadas .....	183
<b>CAPITULO VI – CONCLUSÕES .....</b>	<b>188</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>195</b>
Documentos Oficiais .....	200
Legislação.....	204
<b>APÊNDICE A – PROTOCOLO DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>207</b>
<b>APÊNDICE B – LINHAS DO TEMPO DAS AGÊNCIAS E SUAS OUVIDORIAS</b>	<b>209</b>

Linha do Tempo da Anatel .....	209
Linha do Tempo da Anvisa .....	219
Linha de Tempo da Antaq .....	224
Linha do Tempo da ANTT .....	229
Linha do Tempo da ANAC .....	233
ANEXO A – UNIDADES ADMINISTRATIVAS REGIONAIS DA ANTAQ.....	252
ANEXO B – PRINCIPAIS DOCUMENTOS QUE DERAM ORIGEM E REGEM A ANTAQ .....	253

## INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é compreender, a partir do espaço de investigação escolhido – agências reguladoras federais – como ocorrem os processos e os mecanismos de mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010) na institucionalização – criação, manutenção ou desmembramento (LAWRENCE; SUDDABY, 2006) – das Ouvidorias das agências reguladoras. Esta pergunta foi decomposta em outras três:

- Qual é a conduta dos atores por Ouvidorias de agências federais?
- Quais as características são comuns a todos?
- Podem-se observar, mediante estas condutas, atuações de indivíduos na criação, manutenção ou desmembramento de instituições relacionadas ao controle social que estruturam a rotina de Ouvidorias?

A pergunta principal apresenta o foco da pesquisa (atores no processo de institucionalização), além de definir o espaço de investigação. As perguntas posteriores auxiliaram a condução da pesquisa em primeiro lugar, de estudos de caso independentes. A seguir, as perguntas promovem o exercício de análise comparativa entre atores e Ouvidorias, com o objetivo final de descrever explicar os processos de mudança institucional das Ouvidorias das agências reguladoras e seus mecanismos subjacentes.

Com o intuito de responder às perguntas de pesquisa, esta tese foi estruturada e desenvolvida a partir da estratégia de estudo de caso coletivo (STAKE, 2000), nas Ouvidorias de cinco agências reguladoras federais: Anatel, Anvisa, Antaq, ANTT e ANAC. O processo de coleta de dados foi feito em três fases interligadas, através de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados fundamentou-se na análise documental (CELLARD, 2008), visto o grande volume de documentos oficiais e das entrevistas transformadas em texto, e análise de conteúdo (APPOLINÁRIO, 2009).

Como será apresentado detalhadamente nos Capítulos I e II a seguir, este estudo contribui com a área da administração pública a partir de dois aspectos originais: a definição das Ouvidorias públicas brasileiras como espaço de investigação é recente; o modelo analítico proposto ainda não foi testado, segundo exaustiva revisão bibliográfica.

A revisão de literatura apresentada no capítulo I argumenta que, a despeito das produções acadêmicas que surgem desde a implantação da primeira agência reguladora federal, em 1999, e conseqüentemente, a organização de sua Ouvidoria, o foco destas investigações baseou-se em aspectos legais, estruturais e de reflexão acerca do papel deste novo setor – a Ouvidoria pública – dentro da administração pública do país, e o quê o usuário-cidadão percebia do novo setor. Não foi localizada uma pesquisa que se propusesse a entender o processo de construção da Ouvidoria a partir dos próprios atores envolvidos, e como estes se comportavam. Ou seja, que adotasse um olhar “de dentro para fora” do órgão Ouvidoria.

O Capítulo II apresenta como foi construído o modelo analítico utilizado na tese. Apesar do tema institucionalização não ser novo, o argumento de inovação explorado neste capítulo é a proposta de utilização da Teoria da Mudança Institucional (MAHONEY; THELEN, 2010) na análise dos processos de institucionalização das Ouvidorias públicas das agências reguladoras federais. Já o Capítulo III detalha as estratégias de coleta e análise dos dados.

O Capítulo IV apresenta o resultado das pesquisas documental e bibliográfica, descrevendo detalhadamente aspectos organizacionais e institucionais de cada uma das cinco agências e suas respectivas Ouvidorias, e de como cada Ouvidoria se formou. Além disso, é apresentada uma ‘linha do tempo’ de cada agência, onde incidentes relevantes são apresentados de forma cronológica, desde os antecedentes da criação de cada espaço de investigação, auxiliando a construção da narrativa de cada agência e sua Ouvidoria.

O Capítulo V apresenta os resultados suscitados pela aplicação do modelo de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), conjugado com a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006), na institucionalização das Ouvidorias das cinco agências reguladoras federais analisadas. A discussão dos resultados é feita ao longo de todo o capítulo, onde se apresentam em primeiro lugar, as implicações de cada caso, para depois exercitar possíveis comparações e conclusões.

Finalmente, o Capítulo VI discute as contribuições teóricas e metodológicas da pesquisa, além de suas limitações e propostas para futuras pesquisas.

## **CAPITULO I – REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo apresenta questões e discute as estratégias de pesquisa que trabalhos anteriores escolheram para investigar o fenômeno das Ouvidorias de agências federais. Para tanto, foi feito um levantamento da literatura produzida no Brasil sobre o espaço de investigação eleito para a pesquisa de tese.

O capítulo conta com duas partes: na primeira, é feita uma revisão da produção acadêmica sobre o significado e resultados da criação das agências reguladoras. Na segunda, é discutida a produção específica a respeito das Ouvidorias públicas no Brasil, independentemente do nível de esfera do governo. Finalmente, é elaborado quadro-resumo sobre as estratégias utilizadas nestas pesquisas relatadas, especificamente acerca das perguntas elaboradas, variáveis definidas, técnicas de coleta e análise dos dados e as principais conclusões.

### **1.1 A Produção Acadêmica sobre Agências Reguladoras**

Desde a segunda metade da década de 1990, a implantação de um novo modelo de regulação da atividade econômica brasileira introduziu modificações importantes nas práticas vigentes. Passou-se a fazer uma distinção clara entre as funções de formulação da política pública voltada para um setor econômico atribuído ao Ministério setorial correspondente e as funções de regulação da atividade econômica dos agentes privados atuantes no setor. A regulação passou a ser exercida por agência à qual se assegurava, pelo menos formalmente, autonomia e independência, observando as diretrizes da política setorial.

Pouco tempo após o início do processo de criação das agências reguladoras federais, observa-se a publicação de artigos e textos sobre o tema. Peci (1999), por exemplo, propõe-se a avaliar aspectos proeminentes sobre o papel das agências reguladoras nos seus primeiros anos de atuação. A autora considera as três primeiras agências federais criadas até então – Aneel, Anatel e ANP – e discute questões sobre autonomia, a criação de agências multisetoriais em nível estadual, ao contrário da tendência de unisetorialidade a nível federal, a participação do “cidadão-cliente” e o posicionamento destas sob a perspectiva de redes. Para tanto, Peci (1999) emprega a análise da legislação específica e confronta os dados à luz da literatura sobre a reforma do estado brasileiro nos anos 1990. Vale ressaltar que o artigo menciona apenas superficialmente a questão das Ouvidorias nas agências, quando comenta que:

Nas agências estaduais observa-se um maior esforço com relação à participação do consumidor. Por exemplo, no caso da Agergs, está em fase de estruturação uma Ouvidoria que deve ficar à disposição dos usuários, prestadores de serviços delegados e Governo, com o propósito de dirimir dúvidas e intermediar soluções nas divergências entre as partes (PECI, 1999, p. 10).

No entanto, já nas conclusões, o mesmo autor afirma que:

Tendo em vista que, tanto os políticos, quanto os burocratas deveriam trabalhar em prol do cidadão, este último deveria ser o centro de qualquer reforma. Todas as agências reguladoras preveem a participação do cidadão - usuário através de audiências públicas, *Ouvidorias* ou na própria estrutura organizacional. Sob a influência de parâmetros do setor privado, o cidadão começa a ser considerado como cliente, consumidor ou usuário dos serviços públicos. No entanto, na prática, apresentam-se dificuldades na aplicação deste conceito, sendo que a “mercadoria” em jogo é muito difícil de ser negociada e valorizada devidamente por parte do cidadão desarticulado e desinformado. Por outro lado, deve se considerar que o cidadão tem direitos conquistados em vários séculos de luta, e estes direitos não podem, simplesmente, ser substituídos por uma cultura de “contrato” (PECI, 1999, p. 13 – grifo nosso).

Moura (2002) elabora um estudo comparativo da criação e do desempenho, desde 1998, da Aneel, Anatel e ANP. A escolha destas agências deu-se, segundo o autor, da seguinte forma:

Agências regulatórias encarregadas do controle de setores tradicionais de utilidade pública, em que há (ou havia) predominância de empresas monopolistas, barreiras de entrada para potenciais competidores e custos irrecuperáveis [...] Ademais, o mercado sujeito à regulação era, até a privatização, dominado por empresas estatais com pouca ou nenhuma *accountability*, tanto ao governo como aos consumidores. Os casos da ANVS (*sic*) e ANS mostram-se claramente além do escopo da pesquisa. Uma vez que o mercado que regulam não é propenso a monopólios... A ANA, a ANTT e a ANTAQ foram excluídas, pois só recentemente foram criadas... Finalmente, há as agências estaduais e municipais. Sua exclusão deu-se por conta de uma característica do arranjo federativo brasileiro. ...as unidades da Federação no Brasil têm poderes limitados. A maior parte das competências legislativas é prerrogativa (privada) da União... (MOURA, 2002, pp. 80-81, itálicos no original).

O argumento do artigo é que os lineamentos teóricos para os setores de telecomunicações e petróleo/gás natural foram criados em um ambiente de influências partidárias diminuídas. Segundo o autor, esta situação tornou possível a concepção de agências capazes de estabelecer preceitos pró-competição nos seus respectivos campos. O exercício comparativo demonstrado no artigo utiliza como variável dependente o “sucesso da agência em promover efetivamente regulação pró-competitiva no setor”, e como variáveis explicativas:

O *status* jurídico das agências, o elo entre a criação das agências e o programa de privatização, a situação pré e pós-privatização nos setores estudados, como os conselhos de diretores as agências são organizados e o *status* de seus membros, a

fonte de financiamento das agências, a determinação das tarifas e o papel do ministro da área durante a criação das agências (MOURA, 2002, p. 82).

São apresentados então quadros comparativos entre as três agências e as variáveis explicativas. Moura (2002) conclui que o arranjo regulatório adotado pela Aneel é acanhado para obter um ambiente regulatório plausível e crível. Já a Anatel e a ANP tiveram arranjos regulatórios criados com menos pressões partidárias, e, portanto, têm obtido sucesso em promover regulação competitiva em seus respectivos setores.

Farias e Ribeiro (2002) abordam a experiência brasileira de criação das agências reguladoras e sua conexão à proposta de reforma institucional do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). Os autores propõem-se a identificar os principais problemas decorrentes de uma suposta escassa articulação entre reforma administrativa, privatizações e reforma regulatória, sobressaindo aqui as questões da autonomia e do controle dos novos entes. Para tanto, é descrito o contexto da reforma regulatória no Brasil e como esta se situa em relação à proposta de reforma institucional incluída no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Além disso, o artigo comenta sobre os atores envolvidos no processo de criação das agências reguladoras, e focaliza o debate dos aspectos conceituais presentes no modelo implantado.

Baseando-se em análise documental, Farias e Ribeiro (2002) concluem que a experiência brasileira na criação de agências careceu de um marco geral conceitual da reforma regulatória que permitisse o reequilíbrio das demandas relativas à autonomia destas agências, à função dos ministérios na nova governança regulatória e aos instrumentos de controle político dos resultados obtidos.

Meireles e Oliva (2006) propõem-se a avaliar os mecanismos de controle político presentes no arcabouço institucional das denominadas agências reguladoras independentes (ARIs) relacionadas a mercados de infraestrutura – ANP, Aneel, Anatel e ANTT – e analisam as alterações relacionadas ao controle político introduzido pelo Projeto de Lei nº 3337/2004 (BRASIL, 2004). Os autores salientam que existe uma semelhança notável entre os dispositivos que regem a estruturação destas agências regulatórias, permitindo que os mecanismos de controle político sejam analisados de forma agrupada.

Discutindo acerca do desenho contratual, processo de seleção dos quadros das agências, controles institucionais e monitoramento e prestação de contas, Meireles e Oliva (2006) concluem que as leis de criação das agências analisadas permitem a

utilização da maioria dos mecanismos de controle político analisados, ressaltando, porém, que o Poder Legislativo detém atribuições mais restritas que o Poder Executivo, a saber: ausência de sua participação na elaboração de contratos de gestão (no caso da Aneel); restrição à figura do Presidente da República de eventual possibilidade de demissão de diretor das agências; falta de controle sobre o repasse de recursos às agências (já que o Legislativo cumpre somente o papel de autorização orçamentária); e inexistência de regulamentação específica sobre a forma de exercício do poder de monitoramento estabelecido no art. 49<sup>3</sup> da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Fornazari (2006) discute qual o significado, para o estudo comparado de políticas públicas, da existência de uma agência reguladora na área cultural e sua atuação em termos de fiscalização, financiamento e fomento do setor audiovisual. Para tanto, o autor analisa o caso da Ancine e o pré-projeto de criação da Ancinav<sup>4</sup> (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual). Através de revisão bibliográfica e descrição e análise qualitativa de bases de comparação entre textos pesquisados, o autor conclui que há um déficit de governança estratégica por parte da administração direta e uma ênfase nas ações executivas da Ancine. A tendência da agência, então, é o fomento, e não a regulação.

Outro exercício de análise comparativa é elaborado por Gelis Filho (2006). O autor propõe-se a desenvolver um modelo matricial para avaliação do desenho normativo de instituições reguladoras criadas desde 1985 e compará-las com as existentes durante a denominada “república populista” (1945-64). Para tanto, é sugerida uma estratégia de análise bidimensional, ou seja, o foco transversal que analisa entidades contemporâneas entre si e o foco longitudinal que analisa instituições reguladoras dos diferentes períodos.

Gelis Filho (2006, p. 589) entende o desenho normativo “como o conjunto de possibilidades de estruturação e de atuação de uma instituição que é delimitado pelas normas jurídicas que a criaram”. Para efetivação da análise comparativa, esse autor desenvolveu um modelo matricial tendo por base dois parâmetros de avaliação: independência do órgão regulador em relação ao poder central e a transparência do

---

<sup>3</sup>Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; [...].

<sup>4</sup> As atribuições propostas para a Ancinav deveriam ser complementares às da Anatel e do Ministério das Comunicações. A Anatel concederia a autorização para que uma empresa de telecomunicações - seja de televisão seja de telefonia - transmitisse conteúdo audiovisual e caberia, então, à Ancinav regular e mediar a relação entre o produtor de programação audiovisual (agente criativo) e a operadora que iria transmiti-la (agente econômico). O projeto de criação da Ancinav foi divulgado e esteve em debate de 11 de agosto a 01 de outubro de 2004 no sítio <[www.cultura.gov.br/projetoancinav](http://www.cultura.gov.br/projetoancinav)>, criado para ser depositário de informações a respeito do referido projeto. Após encaminhamento pela Casa Civil, foi rejeitado em 2007 no plenário da Câmara dos Deputados.

órgão em relação à sociedade. Cada um desses parâmetros é o resultado da soma de quatro variáveis, sendo o valor máximo da independência e da transparência quatro, e o valor mínimo, zero. O autor pontua cada variável de cada parâmetro por meio da análise de textos das leis ou normas equivalentes que instituíram os órgãos analisados. As variáveis utilizadas na estimação da independência são:

- pessoa jurídica distinta (se sim, valor = 1, se não, valor = 0);
- contrato de gestão (se sim valor = 0 se não, valor = 1);
- fonte própria de recursos (se sim, valor = 1, se não, valor = 0); e
- mandato fixo dos dirigentes (se sim, valor = 1, se não, valor = 0).

Já as variáveis utilizadas na estimação da transparência são:

- contrato de gestão: (se sim, valor = 1, se não, valor = 0);
- decisão colegiada: (se sim, valor = 1, se não, valor = 0);
- consulta pública: (se sim, valor = 1, se não, valor = 0); e
- existência de Ouvidoria: (se sim, valor = 1, se não, valor = 0).

As instituições reguladoras pesquisadas da atualidade foram: Anatel, Aneel, ANP, ANA, ANTT, Antaq, Anvisa, ANS, Ancine, e CMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos). As instituições reguladoras pesquisadas do passado foram: Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), Instituto Nacional do Mate (INM), Instituto Nacional do Sal (INS), Instituto Nacional do Pinho (INP) e Instituto Brasileiro do Café (IBC). É interessante observar que o autor lista, como objetos de pesquisa da “república populista” cinco autarquias já extintas, argumentando que estas desempenhavam uma função reguladora. Gelis Filho (2006) conclui que:

- existe grande heterogeneidade do desenho institucional das agências reguladoras da atualidade, já que seu desenho assemelha ser o resultado da interação entre imperativo de eficiência técnica e probabilidades políticas:
  - são também heterogêneas entre si as agências dos setores de infraestrutura (Anatel, Aneel, ANP, ANA Antaq, ANTT) e aquelas dos setores sociais (ANS, Anvisa, Ancine);
  - as agências dos setores de infraestrutura apresentam desenho normativo distinto em relação àquelas dos setores sociais;
- existe uma evolução temporal do conceito de necessidade de transparência da administração pública nas últimas décadas.

Uma contribuição importante do trabalho de Gelis Filho (2006) é a perspectiva de se compararem eficiência técnica e desenho normativo, de um lado, e desenho normativo com realidade gerencial e política, de outro.

Pacheco (2006) discute a gênese das agências reguladoras brasileiras criadas a partir do final dos anos 1990, focando principalmente o debate em torno do controle *versus* autonomia das mesmas. Essa autora determina primeiramente que o desenho institucional das agências reguladoras foi uma demonstração de inovação institucional – ao menos aquelas dos setores de infraestrutura. Já a autonomia destas, Pacheco (2006) salienta que não há diferença necessária entre controle político e controle hierárquico, e tampouco entre controle político e controle social. A autora também alerta que o Projeto de Lei nº 3337/2004 (BRASIL, 2004) revela preferência pelo controle hierárquico, confundindo-o nos argumentos com controle social.

A fim de refletir acerca do processo de elaboração e implementação das agências reguladoras brasileiras, Nunes, Nogueira, Costa, Andrade e Ribeiro (2007) questionam se estas constituíram uma verdadeira inovação institucional, ou, nas palavras dos autores, “são parte de longa trajetória de mudanças, adaptações, acomodações e persistências de uma matriz político-institucional e histórica do Estado brasileiro?” (NUNES *et.al.*, 2007, p. 9). Para tanto, os autores se propõem a investigar a gênese e o processo de constituição do arcabouço político-institucional do regime regulatório estabelecido no Brasil, mediante a análise do processo decisório de concepção, criação e instalação da Aneel, Anatel e ANP.

Nunes *et.al.* (2007) concluem que, a despeito de ter sido compromisso de campanha do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a conjectura de mudança e inovação com a criação das agências cumpriu um caminho não linear, como o desdobramento de um plano predefinido. Isto porque:

[...] faltou, durante o processo de elaboração das agências, uma definição jurídica e institucional nítida para os órgãos reguladores, a fim de estabelecer, por exemplo, formas de controle social e padrões de relação com a administração direta e com os poderes Legislativo e Judiciário. Já que não existe, no direito administrativo brasileiro, jurisprudência ou normas para lidar com esta nova face da relação entre setor público e sociedade, deve-se esperar turbulenta vida para a ação normativa e punitiva das agências, na sua interação com as empresas privatizadas (NUNES *et.al.*, 2007, p.268).

Santos (2008) analisa a Anatel como o novo ente regulador das telecomunicações do Brasil. Com o apoio em entrevistas com os principais agentes e instituições que, à época, estavam envolvidos com o setor, tais como as empresas prestadoras de serviço de telecomunicações e diretores de entidades de classe ligadas aos trabalhadores, o autor

propôs-se a discutir a eficácia do órgão enquanto agência reguladora dos serviços de telecomunicações no país.

O trabalho de Santos (2008) baseia-se no questionamento sobre os principais agentes definidores das políticas implantadas, e conclui que estas são ditadas pelo mercado, e que o Conselho Diretor é o principal espaço de poder dentro da Anatel. Afirma, ainda, que o Conselho Consultivo dispunha no período histórico estudado, de pouco poder de influência nas decisões tomadas pela agência.

Com o objetivo de analisar os instrumentos e mecanismos de transparência e *accountability* das agências reguladoras, Ramalho (2009) argumenta que estas andam numa linha imperceptível entre a pressão pela transparência e controle dos seus atos e a tendência ao insulamento. Estudando o caso particular da Anvisa, o autor relata que nesta agência existem os seguintes instrumentos e mecanismos de transparência e *accountability*: controle social do Sistema Único de Saúde (SUS), contrato de gestão, relatório de gestão, relatório anual de atividades, controle pelo Poder Legislativo, Ouvidoria, conselho consultivo, câmaras técnicas, câmaras setoriais, consultas e audiências públicas, parceria com a defesa do consumidor, agenda regulatória, central de atendimento eletrônico, acesso a informações no sítio da *internet*. O autor afirma que:

As agências, com seu desenho institucional ainda em construção, encontram-se num dilema entre sua afirmação como estrutura protegida da apropriação pelos interesses privados ou de políticos clientelistas (*rentseeking*) e sua descaracterização como instituição diferenciada do Estado pela sua dissolução em vínculos de captura de seus quadros pelos “compradores” de regulação (RAMALHO, 2009, p. 358-9).

Finalizando, o autor conclui que não existe insulamento significativo das agências reguladoras em relação ao Poder Executivo ou à sociedade. Ainda, Ramalho (2009) afirma que a criação das agências representou uma aproximação entre as estruturas estatais e a sociedade, “notadamente do setor econômico por elas regulado”. Contudo, é importante notar que o arranjo institucional definido pelo autor ao final do seu artigo ainda é uma mistura de insulamento tecnocrático e responsabilização via *accountability*.

Moreira e Costa (2010) elaboraram um estudo de caso mediante entrevistas semiestruturadas com atores selecionados e análise documental, com o objetivo de descrever e analisar o modelo de avaliação de desempenho da Anvisa, com vistas a acompanhar a implantação e o desenvolvimento dos contratos de gestão celebrados entre a agência e o Ministério da Saúde.

Os autores escolheram como estratégia de análise de dados a análise documental e de entrevistas com os informantes-chave, num período delimitado entre 1999 (data da criação da Anvisa) e 2005. Com entrevistas feitas durante o mês de agosto de 2006, Moreira e Costa (2010) concluíram que os meios utilizados na avaliação de desempenho da Anvisa priorizaram a eficiência em detrimento da efetividade, atributo mais relacionado à finalidade institucional da agência. Eles também apontam que a “omissão” da Diretoria Colegiada da agência quanto às suas responsabilidades na avaliação do contrato de gestão pode ter contribuído para enfraquecer o instrumento, tornando o processo periférico, formal e burocrático.

Observamos que a maioria dos trabalhos analisados está focando na questão da formação das agências reguladoras, ou seja, suas leis de criação, suas instruções normativas, seu desenho institucional, temas sobre autonomia, hierarquia, responsabilização, desempenho e *accountability*. A questão da Ouvidoria é, quase sempre, apresentada em segundo plano, inserida, quando muito, num tópico maior como o controle social.

O Quadro nº 1 a seguir tem como objetivo comparar e integrar conceitos, questões de pesquisa, estratégias de coleta e análise de dados, variáveis, conclusões e contribuições que auxiliaram a contextualizar o estado da arte sobre o problema da pesquisa aqui apresentada.

Autor	Espaço de Investigação	Perguntas/Objetivos de Pesquisa	Estratégias de Coleta de Dados	Estratégias de Análise de Dados	Variáveis/ Categorias Analíticas	Principais conclusões e contribuições
Peci (1999)	Aneel, Anatel e ANP	Avaliar aspectos em destaque sobre o papel das agências reguladoras (primeiros anos)	Pesquisa documental e Pesquisa bibliográfica	Confrontação entre os resultados das pesquisas documental e bibliográfica	Autonomia; participação do ‘cidadão-cliente’; posicionamento das agências sob a perspectiva de redes.	O olhar destas agências em relação ao cidadão deveria evoluir além do ‘cliente’ para uma participação efetivamente democrática.
Moura (2002)	Aneel, Anatel e ANP	Elaborar um estudo comparativo acerca da criação e o desempenho destas agências	Pesquisa documental e pesquisa bibliográfica	Análise comparativa	(VD): Sucesso da agência em promover efetivamente regulação pró-competitiva no setor; (VIs): status jurídico; elo entre criação das agências e o programa de privatização; situação pré e pós-privatização nos setores estudados; fonte de financiamento; determinação das tarifas; papel do ministro da área durante a respectiva criação.	O arranjo regulatório adotado pela Aneel foi considerado pequeno para obter um ambiente regulatório plausível e crível. Já Anatel e a ANP tiveram arranjos regulatórios criados com menos pressões, portanto têm obtido sucesso em promover regulação competitiva.
Farias e Ribeiro (2002)	Todas criadas até então	Identificar os principais problemas decorrentes de uma suposta escassa articulação entre reforma administrativa, privatizações e reforma regulatória.	Pesquisa bibliográfica (para descrição do contexto); pesquisa documental.	Análise documental	Autonomia; controle dos novos entes regulados.	A experiência brasileira na criação das agências careceu de um marco geral conceitual da reforma regulatória.

Autor	Espaço de Investigação	Perguntas/Objetivos de Pesquisa	Estratégias de Coleta de Dados	Estratégias de Análise de Dados	Variáveis/Categorias Analíticas	Principais conclusões e contribuições
Meireles e Oliva (2006)	ANP, Aneel, Anatel e ANTT	Avaliar os mecanismos de controle político presentes no arcabouço institucional das agências de infraestrutura.	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise Documental	Desenho contratual; processo de seleção dos quadros; controles institucionais; monitoramento; prestação de contas.	As Leis de criação das agências analisadas permitem a utilização da maioria dos mecanismos de controle político analisados; mas o Poder Legislativo detém atribuições mais restritas que o Executivo.
Fornazari (2006)	Ancine e Ancinav (pré-projeto de criação)	Qual o significado para o estudo comparado de políticas públicas, da existência de uma agência reguladora na área cultural e sua atuação na fiscalização, financiamento e fomento do setor audiovisual?	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise qualitativa de bases de comparação entre os textos coletados		Existe um déficit de governança estratégica por parte da administração direta e uma ênfase nas ações executivas da Ancine (agência de fomento, e não de regulação).
Gelis Filho (2006)	Atualidade: Anatel; Aneel; ANP; ANA; ANTT; Antaq; Anvisa; ANS; Ancine; CMED.  Passado: IAA; INM; INS; INP e IBC.	Desenvolver um modelo matricial para avaliação do desenho normativo de instituições reguladoras criadas desde 1985 e compará-las com as existentes entre 1945-1964.	Pesquisa bibliográfica (para descrição do contexto); pesquisa documental.	Análise Comparativa, através de foco transversal para entidades contemporâneas entre si e foco longitudinal para organizações reguladoras dos diferentes períodos.	Dois parâmetros: independência do órgão regulador em relação ao poder central; transparência do órgão em relação à sociedade.	Grande heterogeneidade do desenho institucional das agências reguladoras da atualidade. São heterogenias entre si as agências dos setores de infraestrutura e sociais; estas apresentam desenho normativo diferente das dos setores de infraestrutura.

Autor	Espaço de Investigação	Perguntas/Objetivos de Pesquisa	Estratégias de Coleta de Dados	Estratégias de Análise de Dados	Variáveis/ Categorias Analíticas	Principais conclusões e contribuições
Pacheco (2006)	Aneel, Anatel, ANP, Anvisa, ANS, ANA, Antaq, ANTT, Ancine, ANAC.	Discutir a gênese das agências reguladoras criadas ao final dos anos 1990, enfocando o debate em torno do controle <i>versus</i> autonomia das mesmas.	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise qualitativa de bases de comparação entre os textos coletados	Várias formas de controle (hierárquico, político e social); autonomia.	O desenho institucional das agências foi uma demonstração de inovação institucional; não há diferença necessária entre controle político e controle hierárquico, tampouco entre controle político e social.
Nunes <i>et. al.</i> (2007)	Aneel, Anatel e ANP.	Refletir sobre o processo de elaboração e implantação das agências: inovação institucional ou parte de uma matriz político-institucional e histórica do Estado brasileiro?	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise documental dos textos coletados	Independência, <i>accountability</i> e controle.	A conjectura de mudança e inovação com a criação das agências cumpriu um caminho não linear, por que faltou uma definição jurídica e institucional mais nítida para os órgãos.
Santos (2008)	Anatel	Discutir a eficácia do órgão enquanto agência reguladora dos serviços de telecomunicações do país.	Pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas.	Análise Documental e de Conteúdo.	Regulamentação; desregulamentação.	As políticas implantadas são ditadas pelo mercado; o Conselho Diretor é o principal espaço de poder dentro da Agência.

<b>Autor</b>	<b>Espaço de Investigação</b>	<b>Perguntas/Objetivos de Pesquisa</b>	<b>Estratégias de Coleta de Dados</b>	<b>Estratégias de Análise de Dados</b>	<b>Variáveis/ Categorias Analíticas</b>	<b>Principais conclusões e contribuições</b>
Ramalho (2009)	Anvisa	Analisar os instrumentos e mecanismos de transparência e <i>accountability</i> .	Pesquisa bibliográfica e documental.	Análise Documental	<i>Accountability</i> ; transparência; insulamento; controle social.	Não existe insulamento significativo da Agência em relação ao Poder Executivo ou à sociedade. Porém, o arranjo institucional ainda é uma mistura de insulamento tecnocrático e responsabilização via <i>accountability</i> .
Moreira e Costa (2010)	Anvisa	Descrever e analisar o modelo de avaliação de desempenho da Anvisa, com o objetivo de acompanhar a implantação e desenvolvimento dos contratos de gestão celebrados entre a Agência e o Ministério da Saúde.	Estudo de Caso descritivo: entrevistas semiestruturadas com informantes-chave	Análise documental e de entrevistas	Formalização do Contrato de Gestão; Instrumentos de Avaliação; sujeito avaliador; desempenho institucional.	Os meios utilizados na avaliação de desempenho priorizaram a eficiência em detrimento da efetividade; omissão da diretoria colegiada quanto às suas responsabilidades na avaliação do contrato de gestão.

Fonte: elaboração da autora

### **Quadro 1: Resumo das Principais Contribuições de Pesquisas sobre Agências Reguladoras**

## 1.2 A Produção Acadêmica sobre Ouvidorias Públicas

Nesta seção é apresentada parte da produção acadêmica brasileira acerca das Ouvidorias públicas. Ao final, encontra-se incluso um quadro-resumo acerca das principais estratégias metodológicas utilizadas pelos diferentes autores, assim como suas questões de pesquisa e conclusões.

Em artigo que toma por base os resultados da tese “Ouvidoria Hospitalar: disciplinamento e envolvimento como estratégias rumo à democratização”, Pereira (2002) discute os motivos e as repercussões da criação de Ouvidorias no âmbito de dois hospitais públicos da cidade de Porto Alegre. Essa autora aponta que, nos dois hospitais, não foi criada a função específica de ouvidor, sendo ambos os cargos ocupados por médicos, que já eram funcionários, e afirma que as organizações instalaram Ouvidorias porque as administrações queriam tomar conhecimento de falhas institucionais que estavam gerando uma gama crescente de reclamações por parte dos usuários.

Para traçar o perfil destes usuários, Pereira (2002) analisou todas as reclamações registradas entre 1990 e 1998 e, desta forma, conseguiu mapear as áreas, os profissionais e os tipos de problemas que levaram os usuários a registrarem uma queixa na Ouvidoria. Apesar do interesse apresentado por ambos os hospitais em que as suas Ouvidorias se envolveram no disciplinamento da conduta dos profissionais reclamados (médicos e outros profissionais de saúde), por meio de advertências oral e escrita, suspensão, punição e demissão. Na prática, a autora percebeu formas diferenciadas de disciplinamento, de acordo com a hierarquia profissional existente. Apesar do maior número de reclamações ter recaído sob a área médica, esta foi a que mais utilizou o mecanismo de justificativas – aceitas posteriormente pela Ouvidoria – para responder às demandas de usuários. Pereira (2002) conclui que, nos dois hospitais estudados, as Ouvidorias não ampliaram a voz dos usuários de forma impactante. De acordo com ela, isto deve-se ao fato das Ouvidorias não estarem claramente posicionadas, na hierarquia organizacional, de forma independente. Ao acolherem as reclamações, e, portanto, ao darem voz aos usuários para que estes tivessem maior controle público pela qualidade dos serviços prestados, estas Ouvidorias provocaram uma norma informal até então vigente, que é indesejável a participação ativa dos usuários no controle dos serviços.

O trabalho de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) surge a partir da experiência da primeira Ouvidora da Polícia do Estado do Rio de Janeiro. A proposta era conhecer e avaliar o funcionamento, à época, das Ouvidorias de polícia brasileiras, e compará-lo ao

de entidades similares em outros países, identificar os principais problemas aqui existentes e indicar caminhos para superá-los. Para tanto, os autores pesquisaram cinco Ouvidorias, das nove existentes, então. A escolha recaiu na antiguidade das mesmas. Em cada Ouvidoria, uma equipe de pesquisadores observou, por no mínimo uma semana, a rotina de trabalho, aplicou entrevistas e coletou os documentos disponíveis.

Foram entrevistados, ainda, vinte policiais e lideranças comunitárias, a fim de conhecer suas opiniões e avaliações sobre os controles interno (corregedorias) e externo das polícias. Foram aplicados questionários diretamente a denunciante e denunciado, visando conhecer suas opiniões e avaliações. Os referidos autores salientam a dificuldade em realizar tal tipo de pesquisa, devido à resistência de ambas as partes. Ao final, o questionário ficou restrito a dois casos (dois Estados) e, mesmo não sendo numericamente representativo, foi incluído na análise, pois os resultados adicionaram desenlaces importantes para a discussão.

Além disso, foi feito no Rio de Janeiro, onde os pesquisadores estavam sediados, quatorze grupos de foco – oito com moradores e lideranças comunitárias, e seis com policiais militares e civis – com o objetivo de também verificar percepções e opiniões sobre o controle da atividade policial e sobre os órgãos responsáveis por exercê-lo.

Os autores colocam em relevo ao longo do texto os problemas existentes nas forças policiais brasileiras, principalmente o rígido corporativismo, que, segundo eles, enfraquece muito, quando não invalida, a capacidade de as polícias fiscalizarem a si mesmas e restringirem comportamentos abusivos de seus agentes. Sendo esta a realidade descrita do controle interno, Lemgruber *et. al.* (2003) ressaltam, nas suas conclusões, a carência, à época, de parâmetros para se avaliar objetiva e comparativamente o desempenho das Ouvidorias das polícias brasileiras. Os autores também apontam a resistência da polícia civil e militar na questão do controle externo, quando explicitam a máxima cunhada ao longo da pesquisa: “política investiga polícia”. Outro ponto relevante foi a descoberta do desconhecimento do trabalho e até da existência da Ouvidoria. Ou seja, Lemgruber *et.al.* (2003) destacam que a institucionalização das Ouvidorias das polícias é um processo ainda em andamento, que enfrenta uma série de dificuldades, e com atuações aquém do esperado e desejado – em alguns estados, não há a condição mínima de funcionamento, por questões de falta de funcionários, orçamento e sede própria.

Também focando Ouvidorias de polícia, a dissertação de Araújo (2008) tem como objetivo discutir o controle da polícia no Brasil, especificamente o caso da Ouvidoria do

Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará. A autora utiliza a leitura de documentos internos da instituição referentes ao período da pesquisa, entre 2002 e 2006, observação não participante e entrevistas com a anterior e o atual ouvidor, corregedores da polícia civil e da polícia militar e um funcionário da Ouvidoria.

Suas questões de pesquisa abordaram a estruturação da Ouvidoria em questão, além dos suportes políticos que esta possuía, à época da investigação. A conclusão de Araújo (2008) apontou que as dificuldades da sociedade de estabelecer um controle mais efetivo sobre o aparato policial poderiam estar relacionadas ao fato de os mecanismos de controle existentes no espaço de investigação não conseguirem atingir o comportamento do policial, em razão da cristalização de uma cultura organizacional da instituição policial, cultura esta que permeia, segundo a autora, toda sua estrutura.

Outra pesquisa que discute o papel das Ouvidorias de polícia é o apresentado por Zaverucha (2008). O objetivo desse autor é expor três modelos de Ouvidoria pública existentes, destacando a fragilidade, à época, do desenho institucional da Ouvidoria da Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco. O autor defende a ideia de que uma Ouvidoria de polícia deveria apresentar-se com as seguintes características:

Acolher as denúncias dos indivíduos contra os agentes estatais; acolher denúncias de policiais contra policiais ou outros agentes estatais; acolher as denúncias de policiais contra indivíduos (ZAVERUCHA, 2008, p. 225).

Ainda segundo o autor, a Ouvidoria construiria sua legitimidade não apenas com os usuários, mas com os próprios policiais e com as próprias organizações policiais e outros órgãos do governo e da sociedade civil.

Zaverucha (2008) defende, então, que uma Ouvidoria pública deve ser um órgão autônomo. Antes de tudo, o titular deve ser escolhido independentemente do poder fiscalizado. Essa autonomia deveria acontecer em termos de funcionalidade e orçamento. A autonomia funcional refere-se à liberdade de investigação. Inclusive, o autor destaca que o problema de investigação independente esbarra no arranjo institucional brasileiro, único no mundo, onde existem duas polícias concorrentes – a civil e a militar. Outro problema percebido no arranjo institucional é o antagonismo percebido na pesquisa entre a corregedoria e a Ouvidoria de polícia. A autonomia orçamentária evitaria, entre outros pontos, pressões políticas dos governos estaduais. O autor apresenta então, três modelos de Ouvidorias praticados no exterior e que poderiam auxiliar na construção de um específico que corresponda às demandas presentes no Brasil.

O primeiro modelo de Ouvidoria de polícia descrito por Zaverucha (2008) é uma Ouvidoria de investigação independente, com um titular dedicado em tempo integral, um investigador e civis que estudariam o relatório da investigação e elaborariam recomendações para as autoridades policiais. O segundo modelo é o de monitoramento, ou ainda de uma Ouvidoria investigativa. Assim, este tipo de Ouvidoria de polícia seria composto por um conselho ou uma comissão que teria como função estudar a investigação conduzida pela corregedoria de polícia. Esse modelo pode recomendar maiores investigações, fazer sugestões para mudanças de práticas, de tipo de policiamento e de conduta. Finalmente, o terceiro modelo é denominado pelo autor como de Ouvidoria externa. O ouvidor, nesse caso, irá estudar a queixa do indivíduo, e, então, teria poderes para modificar o sistema (de segurança) para torná-lo mais eficiente. Ou seja, sua influência iria além das recomendações típicas das Ouvidorias, a Ouvidoria cumpriria um papel de auditora. Zaverucha (2008) conclui então que o então arranjo institucional que a Ouvidoria estudada por ele é frágil, com dependência orçamentária e funcional, e sem condições de manter investigações e promover recomendações. Ou seja, não se assemelha aos três modelos revisados de experiências internacionais.

Vásquez *et. al.* (2005) realizaram uma verificação populacional, por meio de questionário estruturado, com o objetivo de analisar o nível de informação e a utilização, pela população, dos mecanismos de participação direta em saúde, a saber: conselhos municipais de saúde, conferências de saúde, caixa de queixas, disque-saúde e Ouvidoria de saúde; e um mecanismo indireto, a Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon). Na amostra de 1.590 usuários dos serviços de saúde de dois municípios localizados no nordeste do Brasil, observou-se que, curiosamente, a maioria dos entrevistados (80%) afirmou conhecer o que a pesquisa denominou como mecanismo indireto de participação – o Procon, e que somente 50% conheciam três dos mecanismos diretos: disque-saúde; caixa de queixas e os conselhos municipais. Ou seja, as conferências de saúde e a Ouvidoria de saúde quase não foram citadas. De fato, os autores salientam que, de todos os mecanismos de participação estudados, a Ouvidoria de saúde era a menos conhecida, lembrada por apenas 4,5% da amostra de uma cidade, e 6% da outra. Mesmo assim, a maioria dos respondentes de ambas as cidades não sabiam qual era a sua finalidade, e apenas um respondente da amostra já tinha utilizado a Ouvidoria nos cinco anos anteriores à pesquisa.

Este resultado reflete a debilidade das estratégias de divulgação da existência de mecanismos de participação do usuário do serviço, no caso, saúde, e de como funcionam os resultados de suas atuações e da informação de como participar. O estudo de Vásquez *et. al.* (2005), elaborado entre 2000-2001, evidencia que as conquistas legais de representação e participação democrática no país ainda necessitavam ser postas em prática, mediante um conjunto de ações para divulgação destes mecanismos. Além disso, os autores apontam o imperativo para apresentação de respostas às necessidades da população, que poderiam então reforçar o conhecimento e a confiança nestes mecanismos até então desconhecidos pela sociedade.

Faria (2007) elabora um estudo exploratório acerca da implantação e atuação das Ouvidorias de saúde em instituições selecionadas no município do Rio de Janeiro. A pesquisa teve como intenção, então, examinar os serviços das Ouvidorias no âmbito de sua estrutura física, seus recursos humanos e sua dinâmica de funcionamento. A autora também se preocupou em identificar e classificar as demandas recebidas nas dependências das Ouvidorias pesquisadas e investigar os desfechos finais dessas demandas. O objetivo final era auferir os possíveis efeitos dos serviços de Ouvidoria na melhoria da atenção à saúde.

Para tanto, Faria (2007) aplicou questionários e entrevistas com ouvidores em serviços de saúde do município, a fim de descrever o processo de implantação das mesmas Ouvidorias, além do seu modo de atuação. A autora observou a predominância de serviços pouco resolutivos e burocráticos, com efeitos pontuais na melhoria da atenção ao cidadão-usuário. Desta forma, conclui que, mesmo sendo as Ouvidorias uma inovação no SUS, estas deveriam se ajustar a um modelo de “escuta diferenciada” dos usuários, para que se desenvolva a potencialidade delas constituírem uma forma de democratização da gestão no SUS.

Outra análise que foca as Ouvidorias públicas de saúde é a dissertação de Fortes (2008). A pesquisa teve como objetivo avaliar as Ouvidorias como instrumentos capazes de controlar as atividades dos prestadores públicos do SUS nos níveis nacional e estadual, com recorte na área da Gerência Regional de Saúde de Belo Horizonte. A referida autora argumenta que as Ouvidorias, da forma como estão sendo criadas no Brasil, vêm ocupando um espaço de controle das atividades do Estado, por meio do aprimoramento das relações democráticas. Fortes (2008) empregou um *survey* com 54 indivíduos, englobando manifestantes, o ouvidor do SUS, gestores estratégicos e mediadores institucionais que atuam na Gerência Regional de Saúde de Belo Horizonte.

Sua conclusão aponta que existe um consenso favorável à existência do instituto da Ouvidoria no espaço de investigação escolhido.

Com o objetivo de observar a comunicação interna como dimensão subutilizada nas organizações brasileiras, diante dos desafios apresentados para a efetividade organizacional nos cenários complexos atuais, Fernandes (2009) focaliza particularmente as Ouvidorias internas de cinco organizações, tanto públicas quanto privadas. Adotando em enfoque qualitativo por meio de estudos de caso, a autora aponta que tem havido uma valorização da Ouvidoria interna como canal de interlocução entre a organização e seus funcionários; no entanto, observou também a existência de visões ainda limitadas no que concerne ao potencial dessa área para a gestão organizacional. Em outras palavras, possíveis contribuições advindas das recomendações que Ouvidorias internas possam produzir ainda são pouco utilizadas para a melhoria deste mesmo canal.

A partir da questão sobre se a Anvisa se utiliza de sua Ouvidoria como ferramenta de gestão para a melhoria de seus processos de trabalho, Buvnich (2009) identificou que tipo de informação é recebida pela Ouvidoria, quais são as áreas que recebem maior número de pedidos de informação, se essas informações são repassadas aos gestores, a percepção dos mesmos se estas informações poderiam ser insumos para a avaliação de seus processos de trabalho e se eles efetivamente já realizaram mudanças moderadas por essas informações. Para tanto, a autora empregou entrevistas semiestruturadas com as áreas envolvidas e com a então ocupante do cargo de ouvidora. Buvnich (2009) concluiu que existia, à época da pesquisa, uma falta de aderência entre as atividades desempenhadas pela Ouvidoria e as competências legalmente estabelecidas. Comenta a autora:

Por ter se tornado o principal canal de informação – das mais variadas, desde informações educativas até as processuais – a Ouvidoria tem uma percepção bastante privilegiada do funcionamento geral da Anvisa. No entanto, a utilização dessas informações como subsídio de gestão vem tomando maior força no último ano. Ainda assim, as sugestões de ações para correção de possíveis falhas ocorrem em situações bastantes críticas, não havendo entre as áreas uma cultura de análise crítica das demandas que lhes chegam dos usuários por meio da Ouvidoria. As pesquisas de campo demonstraram que a Ouvidoria teve, desde sua criação em 1999, um viés muito informativo, sendo muito mais um canal de atendimento do que efetivamente um espaço de tratamento das demandas dos usuários-cidadãos (BUVINICH, 2009, p. 8).

Souza (2010) desenvolve uma pesquisa cujo cerne é a Ouvidoria como instrumento de avaliação e melhoria da qualidade dos cuidados de enfermagem. A

autora elegeu como espaço de investigação um hospital público do Rio de Janeiro – o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO). A pesquisa teve como objetivos:

- caracterizar as demandas dos usuários junto ao serviço de Ouvidoria acerca da assistência de enfermagem;
- verificar como a equipe de enfermagem desenvolve a prática avaliativa dos cuidados realizados, a partir das notificações advindas dos usuários em Ouvidoria;
- identificar o impacto do tratamento dessas demandas pelos gerentes de enfermagem na atuação dos profissionais de enfermagem; e
- discutir as implicações do processo de tratamento das demandas dos usuários para a melhoria da qualidade dos cuidados de enfermagem.

O autor levantou, na coleta de dados, 3.895 processos de demandas com registro na Ouvidoria no ano de 2009 e entrevistou 31 profissionais de enfermagem. Foi realizada uma análise qualitativa através da análise de conteúdo, e os dados quantitativos foram tratados pela autora com estatística frequencial simples. Os resultados revelaram que era pequeno o número de manifestações específicas para a enfermagem, constituindo um total de 101 registros apenas. Percebeu-se também que parte das demandas apresentadas à Ouvidoria é atribuída, erroneamente, às falhas da equipe de enfermagem, quando na verdade, eram falhas de orientação médica ou problemas relacionados à falta de material para desenvolver um trabalho correto.

Já o resultado da análise das entrevistas da pesquisa de Souza (2010) apontou para a importância essencial da manutenção de uma avaliação sistemática e permanente da prática da enfermagem, que possibilite verificar se estão sendo alcançados os resultados pretendidos. As falas denotaram, segundo a autora, que o impacto do tratamento das demandas dos usuários em relação à prática de enfermagem depende muito do modo como é conduzido esse processo. Quando essa discussão é positiva, os profissionais tornaram-se agentes de transformação da realidade, por meio da mudança de comportamentos e atitudes na forma de cuidar. Porém, quando a situação é abordada de forma inadequada, criaram-se sentimentos e atitudes negativas.

Verifica-se, portanto na conclusão da pesquisa de Souza (2010), que a Ouvidoria tem grande valor para o aprimoramento da atuação de enfermagem, possibilitando a avaliação da prática de suas atividades de acordo com as reais necessidades dos usuários. Porém, observa-se que este mesmo usuário não consegue diferenciar a responsabilidade (enfermeiro, médico ou administrador hospitalar) de um leque de

problemas demandados por eles na Ouvidoria. Caberia a esta, então, lidar com esta informação e divulgar melhor para os usuários a responsabilidade de cada um na organização.

Com o objetivo de discutir a denominada “posição peculiar” dos ouvidores públicos acerca da questão do sigilo de demandas de usuários, Toledo (2009, p. 7) afirma que, embora existam grandes variações em relação às suas características formais, pode-se dizer que o desenho legal da função de ouvidor gravita em torno de traços essenciais:

- meio não contencioso de controle administrativo;
- comportamento baseado na mediação entre o cidadão e a administração pública;
- independência funcional para o exercício de sua atividade.

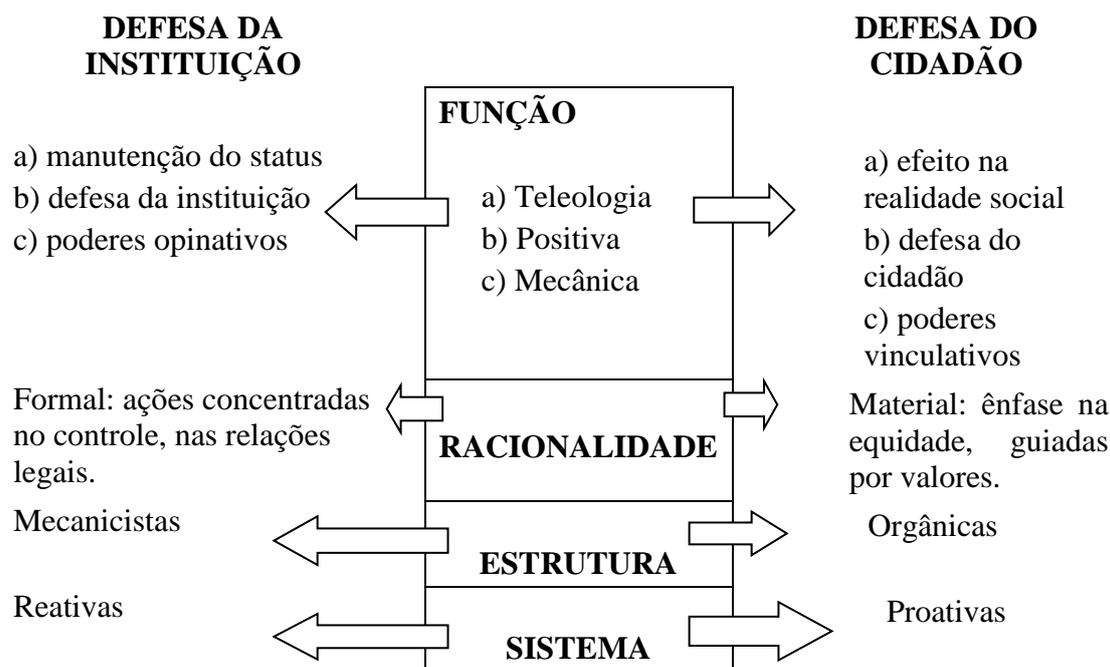
Através de uma linha de raciocínio baseado em argumento jurídico, e, portanto, baseado apenas em pesquisa bibliográfica, o autor conclui que para o exercício correto da função, o ouvidor público estaria sujeito a um conjunto de regras éticas próprias, que conjugaria a defesa do interesse público com a manutenção da relação de confiança estabelecida entre ele o cidadão representado. Desta forma, o ouvidor estaria obrigado a manter em sigilo a identidade do cidadão, quando ele a solicitar. Esta obrigação só poderia ser excetuada na hipótese comprovada de má-fé do usuário.

Cardoso (2010) afirma que a Ouvidoria pública vem-se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos:

[...] o ouvidor, gradativamente, tem acrescentado à sua função inicial do *ombudsman* o papel de mediador entre a organização e a sociedade, a fim de garantir a plena cidadania e contribuir para o processo de democratização entre os cidadãos, os segmentos da sociedade e, portanto, entre o social e o estatal. Nesta trajetória, a Ouvidoria pública assume importante papel: o de ampliar a inclusão social, servindo de instrumento promotor não somente da igualdade de direitos formais, mas, também, da igualdade de oportunidade e acesso, colaborando, assim, na construção da garantia da cidadania, fundamental para o processo de consolidação da democracia (CARDOSO, 2010, p. 12).

Cardoso (2010) defende seu argumento demonstrando que as Ouvidorias públicas, hoje, se inserem na administração pública a partir da compreensão de prioridades e reivindicações de servidores. No entanto, ressalva a importância de a Ouvidoria pública se instituir como mecanismo capaz de estabelecer a conexão entre a administração pública e os seus públicos. Esta conexão permitiria que o cidadão

controle, por meios de mecanismos diretos, as atuações do Estado e da administração pública. Daí, segundo o autor, teremos a Ouvidoria pública cumprindo o papel de instrumento de inclusão social, ao associarmos diretamente inclusão e controle social. Ele propõe, com base nas características de Ouvidoria apresentadas em seu artigo, um instrumento de diagnóstico organizacional para avaliação da tendência do modelo de gestão e da efetividade de uma Ouvidoria pública.



**Figura 1: Contínuo de Resolubilidade e Atendimento ao Cidadão**

A Figura 1 apresenta um contínuo onde são apresentados, como limites de modelo de gestão, a defesa da instituição e a defesa do cidadão. A partir das funções desempenhadas, da racionalidade, estrutura e sistema, Cardoso (2010) descreve as variáveis a serem analisadas:

Categoria função:

Dimensão teleológica – A função da Ouvidoria é aquela que efetivamente se atribui a ela, ou seja, a defesa do cidadão e o controle da administração pública. A função da Ouvidoria será seu efeito na realidade social.

Dimensão positiva – Define a função como sendo a repercussão sobre a estrutura social, o efeito do efeito. [...]: *i*) aquelas em que o efeito último é voltado para a defesa da instituição; e *ii*) aquelas em que o efeito último é a defesa do cidadão.

Dimensão mecânica – [...]: *i*) criam espaços institucionais de participação, servindo de ponte entre a reclamação do cidadão e o núcleo de decisão política, e têm atuação estrutural e poderes vinculativos; e *ii*) têm atuação pontual e poderes opinativos.

Categoria racionalidade:

Dimensão formal – Refere-se àquela racionalidade típica do direito, científica, presa à previsibilidade. Nesta classificação as Ouvidorias presas a uma racionalidade

formal concentram mais suas ações no controle das relações legais e contratuais, tendo o seu titular uma formação jurídica.

Dimensão material – Tem pertinência com a realidade; é um tipo de racionalidade voltado para os valores da sociedade, para um universo extrajurídico e, portanto, menos teórica. [...] Categoria estrutura:

Estrutura com tendência burocrática ou mecanicista – Impediriam que os reclames da sociedade fluíssem com a rapidez e a intensidade da indignação do cidadão, servindo assim de anteparo às mazelas da instituição. Seriam Ouvidorias sem acesso direto ao centro de poder decisório.

Estrutura com tendência orgânica – Flexíveis, fazendo com que os reclames do cidadão fossem levados de forma ágil ao centro do processo decisório.

Categoria sistema [...]:

Reativas – Seriam aquelas que somente reagiriam depois de provocadas. Apresentam como desvantagem o prejuízo social já ter ocorrido.

Proativas – As proativas seriam aquelas que, antenadas às múltiplas relações institucionais e com visão sistêmica, atuariam junto ao núcleo de poder da organização, apresentando sugestões de correção de rumo e evitando, portanto, o dano social (CARDOSO, 2010, p. 21-22).

Além dessas variáveis, o autor também destaca a questão da autonomia para consolidação da efetividade da Ouvidoria pública como instrumento de controle social. A autonomia do ocupante do cargo de ouvidor é assunto proeminente, tendo em vista que a relação de poder entre o ouvidor e o titular da instituição que esse fiscaliza é fator crítico de sucesso para suas atribuições. Gomes (2000, *apud* Cardoso, 2010) aponta três características das Ouvidorias públicas que ressaltam a necessidade de ponderação sobre o tema:

- nível hierárquico – inferior;
- forma de seleção – nomeação; e
- autonomia – reduzida em face da natureza do cargo.

Cardoso (2010) conclui que a fragilidade na autonomia do ouvidor público poderia levar suas Ouvidorias a desempenhar o papel de “um biombo” para os problemas das instituições.

Num trabalho publicado em 2011, o mesmo autor (CARDOSO, 2011) tem como finalidade exibir uma reflexão crítica e histórica sobre as ações dos gestores da Ouvidoria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Para tanto, o autor utiliza um modelo situacional (LIPPIT, 1969, *apud* CARDOSO, 2011, p. 7) onde o exame é feito por analogia, entre as teorias de desenvolvimento da personalidade humana à evolução das organizações. Podem-se dividir os estágios do desenvolvimento organizacional em “nascimento”, “juventude” e “maturidade”. Para cada fase, debate-se sobre a preocupação crítica, pontos-chave e consequências, caso o objetivo não seja alcançado.

Cardoso (2011) aponta que o arranjo da instrução normativa da criação da Ouvidoria do Ipea permitiu reforçar a sua autonomia. A isto, somam-se a inclusão da Ouvidoria do Ipea em seu estatuto como órgão seccional vinculado à Presidência do Instituto, conferindo-lhe, segundo o autor, maior estabilidade, além da reestruturação do portal eletrônico do Ipea, facilitando o canal de comunicação com a sociedade, disponibilizando resultado de seu trabalho e suas metodologias, e agregando valor à comunidade de Ouvidorias disseminando essas informações. Por outro lado, Cardoso (2011) alerta que o regimento interno necessita de progressos em relação às atribuições e condições de funcionamento da Ouvidoria. Nas palavras do autor:

O regimento não reflete a estrutura de instrução normativa que rege as atividades da Ouvidoria. Este problema precisa ser adequadamente enfrentado e resolvido com a maior brevidade possível (CARDOSO, 2011, p. 25).

A pesquisa elaborada por Barros (2011) teve como objetivo analisar e propor melhorias ao relatório semestral das Ouvidorias públicas do Estado de São Paulo. No texto, o autor observa que o relatório semestral é uma compilação das informações de todas as Ouvidorias dos órgãos públicos estaduais, e contempla as reclamações e manifestações recebidas por cada um destes órgãos, sendo elaborado pela Secretaria de Gestão Pública (SGP).

Barros (2011) procurou entender:

- o papel institucional das Ouvidorias públicas como representantes do cidadão, apesar de demonstrar a falta de independência frente ao Poder Executivo;
- os tipos de análise feitos no relatório semestral, que contemplam apresentações e comparações quantitativas que não consideram as realidades de órgãos e períodos distintos;
- o fluxo da informação, desde a manifestação do cidadão até a confecção do relatório, com diferentes e pouco integrados canais de entrada, sistema de TI subutilizado, e alta incidência de cidadãos que utilizam a Ouvidoria como fonte de informação; e
- os ouvidores, coordenados informalmente pela SGP e com percepções diferentes de sua função.

A partir desta reflexão, o autor apresenta sugestões para a SGP melhorar o relatório semestral das Ouvidorias, de forma a envolver uma maneira melhor para apresentação das informações, além da padronização de formas de contato, incentivando uma maior participação. Santos (2011) também sugere uma reformulação nos sítios eletrônicos institucionais do Governo do Estado de São Paulo, bem como dos sistemas

de tecnologia da informação (TI) e de coordenação de todo o processo de coleta das informações utilizadas.

Observa-se que os trabalhos apresentados até aqui privilegiam Ouvidorias de segurança ou da saúde. Apenas um trabalho focalizou especificamente uma agência reguladora federal. A maioria das análises preocupou-se em utilizar um enfoque qualitativo, por meio de estudos de caso e técnicas de coleta como entrevistas e pesquisa bibliográfica e documental. O enfoque quantitativo é percebido em poucos trabalhos, e incluído como suporte para a análise dos dados. As análises foram feitas em sua maioria através do instrumento da análise de conteúdo e documental. Mas uma vez, o enfoque quantitativo de análise dos dados aparece como suporte para possível triangulação de dados, através de análise estatística descritiva.

O Quadro nº 2 a seguir tem como uma de suas funções destacar a importância da escolha como espaço de investigação as agências reguladoras federais, dada a escassez de pesquisas na área. Outra função é salientar as estratégias de coleta e análise aplicadas pelos autores considerados ao longo do capítulo. Como poderá ser visto no Capítulo III, as estratégias metodológicas propostas nesta tese seguem o padrão das pesquisas discutidas. Um terceiro papel que o Quadro nº 2 cumpre é o levantamento das variáveis e categorias de análise empregadas nas respectivas pesquisas. Esse levantamento será resgatado também no Capítulo III, quando forem apresentadas as categorias de análise e variáveis utilizadas nesta pesquisa. Finalmente, as contribuições dos artigos, teses e dissertações debatidas demonstra a incipiência da reflexão do estado da arte acerca das Ouvidorias públicas no Brasil. Assim, a tese tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento dos estudos nessa área e identificar como as Ouvidorias das agências reguladoras têm se institucionalizado.

<b>Autor</b>	<b>Espaço de Investigação</b>	<b>Perguntas/ Objetivos de Pesquisa</b>	<b>Estratégias de Coleta de Dados</b>	<b>Estratégias de Análise de Dados</b>	<b>Variáveis/ Categorias Analíticas</b>	<b>Principais conclusões e contribuições</b>
Pereira (2002)	Ouvidorias de dois hospitais públicos de Porto Alegre	Discutir os motivos e as repercussões da criação das Ouvidorias	Pesquisa documental (registros de reclamações e outros documentos da Ouvidoria)	Análise estatística descritiva	Áreas reclamadas; tipos de problemas; tipos de justificativas.	Existiam formas diferenciadas de disciplinamento da conduta dos profissionais demandados; ambas as Ouvidorias não ampliaram a voz dos usuários de forma impactante.
Lemgruber <i>et. al.</i> (2003)	Cinco Ouvidorias de Polícia (das nove existentes então); critério de escolha: antiguidade.	Conhecer e avaliar o funcionamento das Ouvidorias de Polícia no Brasil e compará-las com entidades similares no exterior.	Observação não participante; Questionários para denunciantes e denunciados; entrevistas com policiais e lideranças comunitárias.	Análise de conteúdo, Análise estatística descritiva, análise documental.	Número de reclamações; tipo de reclamação/denúncia; número de funcionários por Ouvidoria; relacionamento com a corregedoria do Estado respectivo.	A institucionalização das Ouvidorias das Polícias é um processo em andamento, que se move aquém do esperado e desejado.
Araújo (2008)	Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará – estudo de caso da Ouvidoria do Estado	Discutir o controle da polícia no Brasil.	Observação não participante; pesquisa documental e entrevistas.	Análise documental; análise de conteúdo.	Estrutura; suportes políticos.	Dificuldades encontradas pode ter relação com os mecanismos de controle existentes não conseguiram atingir o comportamento do policial.
Zaverucha (2008)	Ouvidoria da Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco	Apresentar e discutir três modelos de Ouvidoria pública e compará-los com o caso estudado.	Pesquisa documental e bibliográfica	Análise documental.	Autonomia, funcionalidade, orçamento.	Arranjo institucional do caso estudo é frágil, com dependência orçamentária e funcional, e promove o antagonismo entre corregedoria e a própria Ouvidoria.
Vásquez <i>et. al.</i> (2005)	Ouvidoria da Saúde, Procon, e outros mecanismos de dois municípios do nordeste brasileiro.	Analisar o nível de informação e a utilização dos mecanismos de participação direta em saúde.	Questionário estruturado	Análise estatística descritiva, análise documental.	Conhecimento, utilização e finalidade de todos os mecanismos pesquisados.	As conquistas legais de representação democrática ainda não foram postas em prática de forma efetiva.

<b>Autor</b>	<b>Espaço de Investigação</b>	<b>Perguntas/ Objetivos de Pesquisa</b>	<b>Estratégias de Coleta de Dados</b>	<b>Estratégias de Análise de Dados</b>	<b>Variáveis/ Categorias Analíticas</b>	<b>Principais conclusões e contribuições</b>
Faria (2007)	Ouvidorias de Saúde em dois municípios do RJ	Analisar a implantação e atuação destas Ouvidorias	Questionários e entrevistas	Análise documental.	Estrutura física; recursos humanos; dinâmica de funcionamento; tipo de demanda; desfechos das demandas.	Ouvidorias como inovações do SUS, porém precisando buscar um modelo de como ‘escutar’ para se tornar mecanismo de democratização da gestão do SUS.
Fortes (2008)	Gerência Regional de Saúde de Belo Horizonte - MG	Avaliar as Ouvidorias como instrumentos capazes de controlar atividades dos prestadores de serviços do SUS	Survey; pesquisa bibliográfica e documental.	Análise estatística descritiva, análise documental.	Estrutura física; recursos humanos; dinâmica de funcionamento; tipo de demanda.	Existe com consenso favorável à existência do instituto da Ouvidoria no espaço de investigação escolhido.
Fernandes (2009)	Ouvidorias Internas de cinco organizações públicas e privadas	Observar a comunicação interna como dimensão subutilizada nas organizações brasileiras.	Enfoque qualitativo, entrevistas, pesquisa documental.	Análise documental e de conteúdo.	Efetividade da comunicação; participação; canal de interlocução.	Possíveis contribuições de recomendações da Ouvidoria interna ainda são pouco utilizadas para a melhoria da gestão organizacional.
Buvinich (2009)	Ouvidoria da Anvisa	A Anvisa se utiliza da sua Ouvidoria como ferramenta de gestão para a melhoria de seus processos de trabalho?	Entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental.	Análise documental e de conteúdo.	Número de demandas por área da Agência; caminho da demanda usuário – gestor; uso da informação pelo gestor; mudanças observadas pós-demanda.	Existe (à época) uma falta de aderência entre as atividades desempenhadas pela Ouvidoria e as competências legalmente estabelecidas.
Souza (2010)	Ouvidoria do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO)	A Ouvidoria é de fato um instrumento de avaliação e melhoria da qualidade dos cuidados de enfermagem?	Pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas.	Análise de conteúdo e análise estatística frequencial simples.	Tipo de demanda; foco da demanda; forma de tratamento das demandas; impacto do tratamento das demandas.	O impacto do tratamento das demandas para melhoria do serviço de enfermagem depende de como é conduzido o processo.

<b>Autor</b>	<b>Espaço de Investigação</b>	<b>Perguntas/Objetivos de Pesquisa</b>	<b>Estratégias de Coleta de Dados</b>	<b>Estratégias de Análise de Dados</b>	<b>Variáveis/Categorias Analíticas</b>	<b>Principais conclusões e contribuições</b>
Toledo (2009)	Pesquisa bibliográfica.	Discutir a peculiaridade dos ouvidores públicos acerca da questão do sigilo de demandas de usuários.	Levantamento bibliográfico e documental na área jurídica.	Análise documental	Não cabe.	Para o exercício correto da função, o ouvidor público estaria sujeito a um conjunto de regras éticas próprias (defesa do interesse público + manutenção de confiança entre ele e o cidadão).
Cardoso (2010)	Pesquisa metodológica.	Desenvolver um instrumento de diagnóstico organizacional para avaliação da tendência do modelo de gestão e da efetividade de uma Ouvidoria pública.	Levantamento bibliográfico.	Análise documental	Quatro Categorias: função; racionalidade; estrutura e sistema, cada uma com variadas dimensões.	A fragilidade na autonomia do ouvidor público poderia levar suas Ouvidorias a desempenhar o papel de 'biombo' para os problemas das organizações.
Cardoso (2011)	Ouvidoria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Refletir crítica e historicamente sobre as ações dos gestores	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise documental	Grau de autonomia; recomendações por gestor por tema; canal de comunicação com os usuários.	A instrução normativa que criou a Ouvidoria do Ipea permitiu reforçar sua autonomia.
Barros (2011)	Ouvidorias Públicas do Estado de São Paulo.	Analisar e propor melhorias ao relatório semestral.	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise documental	Tipos de análise feitos em cada relatório mensal; fluxo de informação: demanda até confecção do relatório; sistema de TI; autoimagem dos ouvidores.	O autor sugere uma série de modificações no modelo de relatório, como a padronização de formas de contato, e reformulação dos sistemas de TI.

Fonte: Elaboração da Autora

### **Quadro 2: Resumo das Principais Contribuições de Pesquisas sobre Ouvidorias Públicas**

## **CAPÍTULO II – APRESENTAÇÃO DO MODELO ANALÍTICO**

Durante a década de 1980, observa-se a aplicação da teoria institucional com o intuito de explicar a homogeneidade organizacional dentro do campo de estudos das organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Embora esta tenha sido uma reconhecida contribuição aos estudos organizacionais, com o destaque à importância do ambiente nos quais as organizações estão inseridas, e a explicação do isomorfismo observado entre organizações sujeitas a pressões institucionais similares, estes estudos não foram capazes de efetivamente entender a mudança institucional. O conceito de instituição utilizado nesses estudos é extremamente amplo, podendo incluir regras formais (leis, normas e outros procedimentos regimentais) e informais relacionadas a códigos de conduta, hábitos e convenções em geral. Mas as instituições também podem ser vistas a partir dos atores que definem e defendem interesses. De qualquer modo, os neoinstitucionalistas tendem a enfatizar o caráter mais amplo de instituições se comparado ao das organizações (NORTH, 1991). Segundo estes autores, por instituições entendem-se as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são os constrangimentos que moldam a interação humana concebida pelos seres humanos (NORTH, 1991).

Já Thelen e Steinmo (1992) destacam que as instituições devem ser compreendidas segundo duas funções principais: a de agentes e a de produtos da história. Isto porque elas dão forma e restringem a atuação dos atores políticos, mas também são resultados das estratégias conscientes ou involuntárias desenvolvidas pelos atores.

Os teóricos da vertente histórica do denominado neoinstitucionalismo observam os limites das explicações dadas pelo institucionalismo da escolha racional para o comportamento dos atores. Embora reconhecendo a ação estratégica de indivíduos e grupos, destacam a necessidade de uma análise histórica que apresente o contexto institucional em que preferências são moldadas e objetivos são privilegiados em detrimento de outros (THELEN; STEINMO, 1992). As preferências dos atores são construídas, portanto, de forma endógena, no contexto social e institucional em que as interações se estabelecem (MARQUES, 1997). As análises são feitas de forma indutiva, com formulação de proposições a partir da interpretação do material empírico (THELEN; STEINMO, 1992). Os levantamentos históricos mostram como resultados anteriores estabelecem parâmetros para eventos subsequentes (SKOCPOL, 1995). Um

conceito destacado nos estudos dessa corrente é o de dependência de trajetória (*path-dependence*), relacionada à ideia de que acontecimentos do passado podem dar vazão a uma cadeia de determinações que influenciam as decisões políticas no presente (THELEN; STEINMO, 1992). Portanto, o neoinstitucionalismo histórico inclui, na definição de instituição, regras formais e informais e procedimentos que estruturam a conduta (THELEN; STEINMO, 1992). Para fins conceituais, admite-se a definição de instituição como o conjunto de regras formais, os mecanismos procedimentais que fazem as regras serem observadas, as práticas operacionais padronizadas que estruturam as relações entre os indivíduos. Essas instituições dão forma ao modo como os diferentes atores políticos definem seus interesses e metas e como estruturam as relações de poder de uns em relação aos outros, bem como a distribuição de recursos.

As seções a seguir apresentam o tema “mudança institucional” e os tipos de institucionalização, assim como o papel dos atores institucionais neste processo. A seguir, é discutida a contribuição de Oliver (1991, 1992) acerca das respostas estratégicas que atores demonstram frente a processos institucionais diversos.

## **2.1 Processos de Institucionalização**

Thelen (2003) propõe uma teoria sistemática da mudança institucional. Um dos seus aspectos mais importantes é a crítica do modelo do equilíbrio pontuado de mudança institucional. Este modelo, desenvolvido por True, Jones e Baumgartner (1999) parte da noção de que os processos de política pública se caracterizam por períodos de “equilíbrio” que são “pontuados” por períodos de mudança, quando um determinado tema ganharia espaço na agenda do governo e, portanto, deixaria de estar restrito às discussões e ingerências dos atores que pertencem exclusivamente a um subsistema.

Desta forma, o modelo do equilíbrio pontuado preconiza a existência de momentos críticos, que interrompem a inércia institucional e provocam mudanças radicais. Esses momentos críticos seriam decorrentes, principalmente, de choques exógenos e, portanto, seriam gerados por processos cuja dinâmica é externa ao subsistema de políticas públicas específico.

A proposta de que instituições são “dependentes da trajetória” (*path dependency*) e de que o processo de mudança institucional é decorrente de “momentos críticos” (*critical junctures*) alcançou grande aceitação e tornou-se, em grande medida,

hegemônica na ampla maioria dos estudos conduzidos no âmbito do paradigma neoinstitucionalista, especialmente para os chamados neoinstitucionalistas históricos.

No entanto, ao longo dos anos, várias críticas surgiram a essa perspectiva de dinâmica institucional. Thelen (2003), por exemplo, sem rejeitar os conceitos de momentos críticos<sup>5</sup> e de dependência da trajetória, argumenta que a maioria das formas de mudanças institucionais ocorre na ausência de momentos críticos e que, em muitos contextos, os mecanismos endógenos (internos) de mudança são mais influentes que os decorrentes de choques exógenos. Isso significa que, a fim de compreender a dinâmica institucional, os cientistas sociais deveriam prestar mais atenção a processos de mudança que ocorrem durante longos episódios de relativa estabilidade política ou organizacional (THELEN, 2003).

Streeck e Thelen (2005) especificam esses processos de mudança, propondo uma taxonomia de processos incrementais e abruptos que resultam em continuidade ou não das instituições. O Quadro nº 3 abaixo descreve esses processos.

		RESULTADOS DA MUDANÇA	
		Continuidade	Descontinuidade
PROCESSOS DE MUDANÇA	Incremental	Reprodução por Adaptação	Transformação Gradual
	Abrupta	Sobrevivência e Retorno	Ruptura e Substituição

Fonte: Streeck e Thelen, 2005, p. 9 (tradução livre).

### Quadro 3: Tipos de Mudança Institucional – Processos e Resultados

A tradição do modelo do equilíbrio pontuado é representada pela combinação de mudança abrupta com descontinuidade, resultando em ruptura e substituição. Mas, além disso, haveria três outros possíveis combinações de dinâmica institucional. Por exemplo, reprodução por adaptação seria resultado de mudanças incrementais com continuidade. Consiste em uma contribuição extremamente importante a possibilidade de ocorrência dos dois outros tipos de dinâmica institucional, não previstos adequadamente pelos demais autores. A primeira delas é a existência de mudanças incrementais que podem provocar transformações graduais nas instituições, gerando, segundo os citados autores, uma “transformação gradual”. Essa situação pode advir porque as mudanças nem sempre ocorrem nas composições institucionais, mas suas intenções ou formatos de ação. A outra forma é a denominada mudança abrupta, mas

<sup>5</sup> Podemos definir *momento crítico* como uma situação de transição política ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional (FERNANDES, 2007).

cujo efeito seria de relativa conservação das instituições vigentes, através de estratégias de sobrevivência e retorno.

Neste aspecto, Thelen (2003) propõe uma investigação acerca de como instituições são renegociadas periodicamente e internamente, sem mudanças drásticas - também chamadas de “causas constantes” (THELEN, 2003, p. 213), apresentado na célula acima, à direita do Quadro 3. A referida autora utiliza dois conceitos: estratificação institucional (renegociação parcial de alguns elementos de um dado conjunto de instituições, deixando os outros no lugar) e conversão (quando as instituições já existentes são redirecionadas para novos fins, impulsionando as transformações no papel que eles desempenham ou a função elas servem) (THELEN, 2003, p. 226).

Como conceituar então esse tipo de mudança gradual dentro de um processo de continuidade? Thelen (2003) aponta dois passos para se tentar fazer isso. Primeiramente, ela traz explicações de agência em conjunto com as explicações de estrutura. De fato, conceito de agência tem papel primordial na teoria institucional. Agência pode ser conceituada como a capacidade de produzir efeito, ou interferir em eventos, não sendo a intencionalidade um pré-requisito. Ou seja, a agência incorpora ações intencionais, bem como as não intencionais. Conforme Giddens (2003, p. 10-11, grifo do autor e aspas no original):

“Agência” **não se refere às intenções** que as pessoas têm de fazer as coisas, mas à capacidade delas para realizar essas coisas em primeiro lugar [...] diz respeito a eventos dos quais um indivíduo é o perpetrador, no sentido de que ele poderia em qualquer fase de uma dada sequência de conduta, ter atuado de modo diferente. O que quer que tenha acontecido não o teria se esse indivíduo não tivesse interferido.

Thelen (2003), no entanto, salienta que os agentes não constroem soluções institucionais na forma que quiserem. Pelo contrário, os problemas que enfrentam e a sua percepção do que é possível é moldada pelos contornos da paisagem institucional e política em que elas estão localizadas. Thelen enfatiza, então, que esta condição constri os agentes, proporcionando-lhes um cardápio de opções do que eles são obrigados a propor. A mudança, ao longo do tempo, nas condições descritas e onde os agentes agem, pode, além disso, remover a possibilidade de estratégias e metas que até pouco tempo eram muito favorecidas pelos atores.

Mas a relação agência *versus* estrutura na análise de Thelen (2003) não termina aí. Agentes e estrutura são separados e, normalmente, a constituição da estrutura precede a constituição do agente. A estrutura impõe restrição a certos tipos de ação, enquanto, ao mesmo tempo, permite outros tipos de ação. Fundamentalmente, para a citada autora, isso não determina necessariamente a forma pela qual os agentes vão agir, porque eles se envolvem em "política" com outros interessados ou atores concorrentes. As estratégias e o comprometimento que tal política alude, alteram, invariavelmente, os resultados obtidos a partir de que teria sido desejado por qualquer ator, individualmente.

Observa-se também o interesse de Thelen (2003) pela contingência no tratamento da relação estrutura e agência, onde ela ressalta o papel e faz deferência para com o poder da estrutura sobre o escopo das possibilidades de enfrentar atores. No entanto, uma vez que os atores criaram um novo arranjo, esta nova estrutura define claramente os interesses destes e os leques de possibilidades para a ação que os enfrenta. Mas este privilégio da estrutura sobre agentes independentes não é a única forma de conceber essa relação. Também é possível pensar os agentes e a estrutura sendo constituídos simultaneamente no processo de ação. Para fazer isso, é preciso entender se os imperativos impostos pelo projeto estrutural serão ambíguos e os interesses e identidades dos atores serão mal definidos e plásticos, existindo num fluxo de trocas comunicativas entre atores rivais nas suas possibilidades de ação e os fins desejados (THELEN, 2003).

Streeck e Thelen (2005) delineiam cinco tipos de transformações institucionais graduais: deslocamento, acréscimo em camadas, deslizamento, conversão e exaustão<sup>6</sup>. Todas estão detalhadas no Quadro 04. Para os autores, o deslocamento (*displacement*) é um conceito surgido por meio do 'novo' institucionalismo na sua corrente sociológica (STREECK e THELEN, 2005, p. 19), quando novos modelos emergem e se difundem, desafiando a existência de formas e práticas organizacionais já tomadas como certas. De fato, Streeck e Thelen (2005) destacam que estruturas institucionais pré-existentes em uma dada sociedade não são completamente coerentes, e assim suas configurações são vulneráveis à mudança através do deslocamento, visto que condicionamentos tradicionais são desacreditados e impelidos ao largo em favor de novas instituições e lógicas comportamentais associadas.

O tipo denominado acréscimo em camadas (*layering*) é considerado para Streeck e Thelen (2005) a mudança que põe em marcha caminhos que alteram uma dada

---

<sup>6</sup> A tradução desta tipologia foi apresentada originalmente em Alves (2009).

dinâmica por meio de um mecanismo denominado crescimento diferenciado. Assim, os mencionados autores argumentam que a introdução de novos elementos desencadeia uma dinâmica que, ao longo do tempo, pode – ativamente – expulsar ou suplantar sistemas antigos, já que o domínio desse último progressivamente se retrai em relação aos primeiros. Para eles, a questão mais importante é saber em que medida a margem (ou sistemas novos) e o núcleo (ou sistemas antigos) poderão coexistir pacificamente, ou se a margem poderá atrair “desertores” suficientes do núcleo para eventualmente substituí-lo.

O conceito de deslizamento (*drift*) parte da constatação de que a constância institucional nunca é automática, apesar do termo “instituição” estar relacionado com a ideia de estabilidade e aderência (STREECK; THELEN, 2005). Thelen (2003) já comentava acerca da dificuldade da sobrevivência de instituições se estas permanecessem imóveis, ou ainda, que confiassem que sua reprodução fosse sempre uma simples questão de *feedback* positivo ou de retornos crescentes. Deste modo, segundo a autora, instituições requerem uma manutenção ativa. A fim de permanecer o que são, as instituições precisam ser repostas e reorientadas e, em alguns casos, ser reavaliadas e renegociadas, em resposta às mudanças no ambiente político e econômico nas quais elas estão incorporadas (STREECK; THELEN, 2005). Se esta manutenção é deliberadamente negada, a instituição pode não sobreviver.

Streeck e Thelen (2005) apontam a conversão (*conversion*) como uma forma de mudança institucional diferente dos denominados “acréscimos em camadas” e “deslizamento”. Neste tipo de mudança institucional, as instituições não são muito desfiguradas ou permitidas à decadência, já que são redirecionadas para novos objetivos, funções ou escopos. Este redirecionamento pode acontecer por meio de novos desafios ambientais, mudanças nas relações de poder e contestações políticas acerca das funções e propósitos que uma dada instituição deveria servir.

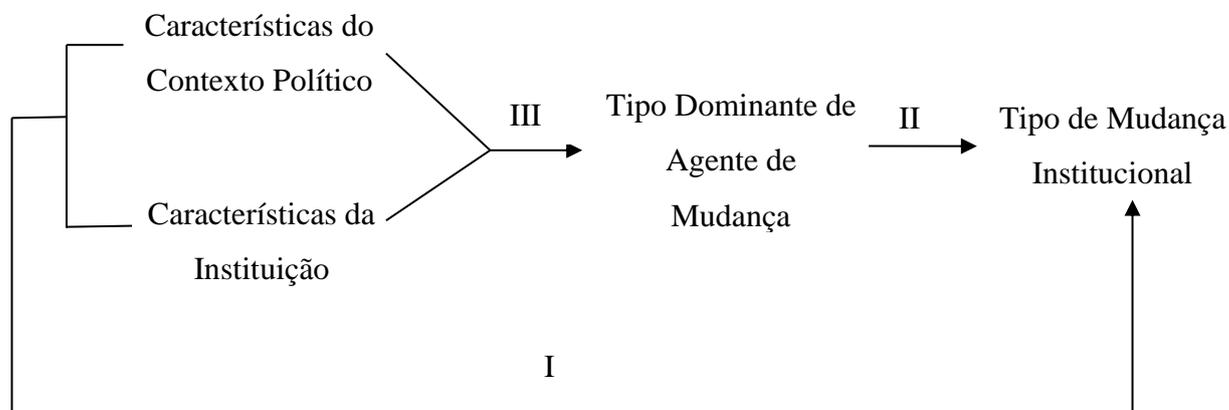
O último tipo de mudança institucional mediante transformações graduais descrito por Streeck e Thelen (2005) é a exaustão (*exhaustion*). Neste caso, os autores salientam que o processo em foco conduzirá necessariamente para a ruptura institucional, apesar de a falência ser descrita como gradual, e não abrupta. Os autores apresentam o conceito de exaustão institucional como um processo, no qual comportamentos evocados ou permitidos pelas regras existentes são cometidos para enfraquecê-las. O Quadro nº 4 sintetiza esses tipos de mudança institucional.

	<b>DEFINIÇÃO</b>	<b>MECANISMO</b>	<b>PREPARAÇÃO</b>
<b>DESLOCAMENTO</b>	Crescimento gradual de instituições previamente subordinadas.	Deserção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incoerência institucional abrindo espaço para comportamentos desviantes;</li> <li>• Produção ativa de uma nova “lógica” de ação dentro de uma configuração institucional existente;</li> <li>• Redescoberta e catalisação de recursos institucionais latentes;</li> <li>• “Invasão” e assimilação de práticas externas.</li> </ul>
<b>ACRÉSCIMO EM CAMADAS</b>	Novos elementos agregados a instituições já existentes, que gradualmente alteram seu status e estrutura.	Crescimento diferenciado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescimento rápido de novas instituições criadas à margem de antigas;</li> <li>• Nova margem se mantém através de um núcleo antigo;</li> <li>• Novas camadas institucionais desviam o apoio às antigas;</li> <li>• Uma “correção” presumida desestabilizando instituições existentes;</li> <li>• Compromisso entre a antiga e a nova instituição transforma-se lentamente em anulação da primeira.</li> </ul>
<b>DESLIZAMENTO</b>	Negligenciamento determinado da manutenção de uma instituição	Negligência deliberada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudança nos resultados institucionais afetados por uma (estratégica) adaptação descuidada das alterações circunstanciais;</li> <li>• Mudança na sanção de uma instituição, não através de reformas ou regras, mas sim através de regras que permanecem inalteradas face à evolução de condições externas.</li> </ul>
<b>CONVERSÃO</b>	Readequação de antigas instituições a novos propósitos; novos propósitos ligados a antigas estruturas.	Redirecionamento, reinterpretação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lacunas entre regras e sua divulgação devido à falta de antevisão; ambiguidade intencional de regras institucionais; reinterpretação de regras “por baixo”; mudança de condições contextuais e coalizões dando acesso para reimplantação de instituições.</li> </ul>
<b>EXAUSTÃO</b>	Desmantelamento (ou decadência) gradual de instituições ao longo do tempo	Esgotamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O funcionamento normal de uma instituição compromete suas condições externas;</li> <li>• Mudanças generalizadas modificam as relações custo-benefício;</li> <li>• Limites para o crescimento.</li> </ul>

Fonte: Streeck e Thelen, 2005, p. 31 (tradução livre das definições, mecanismos e preparações).

#### **Quadro 4: Mudança Institucional – Cinco Tipos de Transformação Gradual**

Em trabalho recente, Mahoney e Thelen (2010) apresentam um modelo básico para explicar diferentes formas de mudança institucional. O modelo em questão está apresentado na Figura nº 2.



Fonte: Mahoney e Thelen, 2010, p. 15 (tradução livre).

### Figura 2: Estrutura Teórica para Explicar Formas de Mudança Institucional

A concepção teórica de Mahoney e Thelen (2010) afirma que ambas as características do contexto político e da instituição em questão conduzem a um tipo de mudança institucional esperada (relação “I”). Este fato acontece, ainda segundo os autores, por que a forma institucional e o contexto político influenciam o tipo dominante de agente de mudança (relação “III”) que irá surgir e desenvolver-se num contexto institucional específico (relação “II”).

Mahoney e Thelen (2010) propõem, ainda, a partir de reflexões anteriores (STREECK; THELEN, 2005; THELEN, 2003) uma teoria da mudança institucional gradual. A contribuição dos autores parte da crítica de que a maioria dos estudiosos da área tem concentrado suas pesquisas nas consequências de choques exógenos, que trazem algumas reconfigurações institucionais básicas, e negligenciam mudanças que são baseadas em desenvolvimentos endógenos, que frequentemente se desdobram incrementalmente. A proposta dos autores esquematiza quatro tipos formais de mudança institucional gradual: deslocamento (*displacement*), acréscimo em camadas (*layering*), deslizamento (*drift*) e conversão (*conversion*)<sup>7</sup>. Cada tipo é definido por meio da ponderação acerca do ponto aonde a transformação institucional acontece. O entendimento desses diferentes tipos de mudança institucional, incluindo aí os papéis

<sup>7</sup> Neste caso, mesmo a proposta recente de teoria, optou-se em utilizar a tradução feita por Alves (2009).

que defensores institucionais e de seus desafiantes desempenham, prepara o terreno para análise do *como* e do *porque* um tipo pode ocorrer com mais frequência que outro. Nota-se que a *exaustão*, discutida em Streeck e Thelen (2005), não está incluída nesta proposta. De fato, Mahoney e Thelen (2010) demonstram um progresso teórico a partir do trabalho de Streeck e Thelen (2005), com o arrefecimento das categorias e do relacionamento destas com o tipo de agentes, apresentado no Quadro nº 5 e discutido a seguir.

A teoria proposta também destaca os diferentes tipos de agentes de mudança, cujas estratégias diferenciadas (*insurrectionaries*, *sybionts*, *subversives* e *opportunists*) irão desenvolver-se em ambientes institucionais específicos (MAHONEY; THELEN, 2010). Segundo os autores, agentes insurgentes procuram deliberadamente eliminar instituições ou regras existentes, e agem para isso, de forma deliberada visível a todos. Já os agentes simbioses existem em duas variedades – parasitários e mutualísticos. Ambos agentes simbioses dependem (e prosperam) em instituições que não são de sua própria criação. Enquanto agentes simbioses parasitários exploram uma instituição com intuito de ganho próprio a despeito de atrapalhar a eficácia da instituição, as ações dos agentes simbioses mutualísticos não chegam a comprometer a eficiência das regras ou mesmo a sobrevivência da instituição. Isto porque estes últimos, segundo Mahoney e Thelen (2010), desobedecem ao caráter da regra a fim de apoiar e sustentar seu espírito, ao contrário dos parasitários, que exploram esse caráter enquanto transgridem seu espírito. Agentes denominados subversivos são aqueles que procuram substituir instituições, mas o fazem sem invalidar as regras da instituição em questão. Ao contrário, esses agentes dissimulam efetivamente a sua preferência pela mudança institucional seguindo expectativas institucionais e trabalhando dentro do sistema. Eles aguardam a sua vez, esperando o momento propício para que possam abertamente mover-se em direção a uma postura de oposição.

Finalmente, agentes oportunistas são aqueles que têm preferências ambíguas acerca da continuidade institucional – o Quadro nº 5 expõe essa característica de forma evidente. No entanto, já que se opor a uma instituição tem seu custo, eles também não tentam mudar as regras. A ação pretendida é tirar partido de todas as possibilidades que o sistema dominante para alcançar seus objetivos. Mahoney e Thelen (2010) demonstram as diferenças entre estes tipos de agente de mudança, por meio de duas questões básicas: (i) O ator busca preservar as regras institucionais existentes? E (ii) O ator cumpre as regras institucionais? O Quadro nº 5 exemplifica o comportamento dos

tipos de atores. Os autores concluem que existe uma extensa agenda de pesquisa potencial, por meio de novos conceitos e suposições causais propostas.

	<b>Procuram Preservar a Instituição</b>	<b>Seguem as Regras da Instituição</b>
<i>Insurrectionaries</i> (insurgentes)	Não	Não
<i>Symbionts</i> (simbiontes)	Sim	Não
<i>Subversives</i> (subversivos)	Não	Sim
<i>Opportunists</i> (oportunistas)	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Mahoney e Thelen, 2010, p. 23 (tradução livre).

### **Quadro 5: Tipos de Agente de Mudança**

#### **2.2 O Papel de Atores Institucionais**

Esta seção irá apresentar e discutir o papel de atores na elaboração, transformação, manutenção e desmembramento de instituições. Para tanto, é introduzido o conceito de “*institutional work*” (ação institucional), com base no trabalho de Lawrence e Suddaby, pesquisadores canadenses que têm como foco de estudos *como as organizações e as instituições mudam*. O trabalho desses autores relaciona-se com as seções anteriores porque permite um exercício de complementariedade com teoria da mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010), assim como dos tipos de agente de mudança descritos no Quadro nº 5. A seção finaliza apontando possíveis análises e comparações acerca das contribuições de Mahoney e Thelen (2010) e Lawrence e Suddaby (2006).

Recentemente, estudos institucionais sobre a compreensão do papel dos atores na elaboração, transformação e manutenção de instituições (OLIVER, 1991, 1992; LAWRENCE; SUDDABY, 2006; MAHONEY; THELEN, 2010); vêm ganhando destaque na literatura. No entanto, o papel dos atores na criação de novas instituições, foi examinado em primeiro lugar no âmbito do *empreendedorismo institucional* por DiMaggio (1988). O referido autor chamou atenção para a importância da retomada dos conceitos de poder e interesse tendo em vista a compreensão das instituições, sobretudo no que se refere à transformação e à criação de novas instituições. A partir desse marco, pesquisas sobre a mudança institucional, provocadas pela atividade de empreendedores institucionais surgiram (LECA; BATTILANA; BOXENBAUM, 2008).

Segundo Lawrence e Suddaby (2006, p. 215), o conceito de *empreendedorismo institucional* é importante porque chama a atenção para três grupos de estudos. No

primeiro, atores interessados agem para influenciar contextos institucionais, através, por exemplo, de estratégias acerca de liderança tecnológica e de mercado, campanhas para mudanças na regulação e ações discursivas. Outro grupo de estudos dentro da pesquisa institucional que se destaca, conforme os citados autores, são os papéis dos atores na transformação de instituições pré-existentes. De fato, os autores destacam o registro das habilidades de atores organizacionais, particularmente aqueles que detêm recursos estratégicos ou outras formas de poder, em ter um impacto significativo na transformação das instituições. Um terceiro grupo de estudos lembrado por Lawrence e Suddaby (2006) é o que analisa o papel dos atores em manter instituições. Apesar da argumentação clássica de que instituições são de natureza duradoura (MEYER; ROWAN, 1991), as instituições dependem da ação de indivíduos e de organizações para sua reprodução ao longo do tempo (BERGER; LUCKMANN, 2004).

De fato, a intenção de Lawrence e Suddaby (2006) ao chamar a atenção sobre pesquisas acerca do papel de atores, é propor o conceito de “*institutional work*” (ação institucional)<sup>8</sup> para descrever a ação intencional de indivíduos e organizações com o objetivo de criar, manter e desfazer instituições. Segundo os autores, apesar do aporte de outros pesquisadores, a contribuição de DiMaggio (1988) e Oliver (1991, 1992) são uns dos componentes teóricos fundamentais que sinalizarão a mudança do interesse de pesquisadores institucionalistas para o impacto de atores individuais e coletivos sobre instituições que regulam os campos nos quais eles atuam. O outro é inspirado nos estudos da sociologia da prática, que enfoca a ação localizada de indivíduos e grupos e como eles lidam e tentam reagir às demandas do dia a dia (LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

Lawrence e Suddaby (2006) sugerem uma abordagem para o estudo e entendimento da ação institucional com três elementos-chave: o conhecimento, habilidade e flexibilidade de atores individuais e coletivos; a ação mais ou menos consciente destes atores; e o conjunto de práticas através das quais os atores criam, mantêm e desfazem instituições. A partir de uma extensa revisão de literatura, os referidos autores apresentam conjuntos distintos de práticas por meio das quais atores encarregam-se em ações que resultam na criação, manutenção e desmantelamento de instituições.

---

<sup>8</sup> Oliver (1992), ao analisar o tema “desinstitucionalização”, já apontava para duas categorias importantes da ação institucional: o potencial de atores institucionais para engajarem-se ativamente no desmantelamento de instituições; e o trabalho elaborado por indivíduos e por organizações com o objetivo de manter instituições existentes.

Ações de criação refletem três grandes categorias de atividades: a ação política notória, em que atores reconstróem regras, direitos de propriedade e limites que definem o acesso a recursos materiais; ações que dão ênfase à reconfiguração do sistema de crenças dos atores; e ações concebidas para alterar categorizações abstratas nas quais os limites dos sistemas de significado são alterados. O Quadro nº 6 apresenta estas formas de ação institucional associadas à criação de instituições.

<b>FORMAS DE AÇÃO INSTITUCIONAL</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
Advocacia	Mobilização de apoio político e regulatório por meio de técnicas deliberadas e diretas de persuasão social.
Determinação	Construção de sistemas de regras que conferem <i>status</i> ou identidade, definição de limites de adesão ou criação de uma hierarquia de <i>status</i> dentro de uma área de atuação.
Aquisição	Criação de uma estrutura de regras que confere direitos de propriedade.
Construção de identidades	Definição do relacionamento entre um ator e a área de atuação onde esse ator age.
Mudança de associações normativas	Reconstrução das conexões entre conjunto de práticas e as fundações morais e culturais destas práticas.
Construção de redes normativas	Construções de conexões inter-organizacionais mediante as quais práticas se tornam sancionadas normativamente, formando grupos equiparados em respeito à execução, monitoramento e avaliação.
Mimetismo	Associação de novas práticas com conjuntos de práticas, tecnologias e regras já existentes com o objetivo de facilitar a sua adoção.
Teorização	Desenvolvimento e especificação de categorias abstratas e elaboração de cadeias de causa e efeito.
Aperfeiçoamento	Educação de atores em habilidades e conhecimento necessários para apoiar a nova instituição.

Fonte: Lawrence e Suddaby, 2006, p. 221 (tradução livre).

### **Quadro 6: Criação de Instituições**

O conceito de ação institucional destaca o esforço e as práticas engenhosas dos atores. Desta forma, Lawrence e Suddaby (2006) enumeram algumas sugestões para a investigação acerca da criação de instituições por estes atores. A primeira diz respeito à habilidade de estabelecer regras e construir recompensas e sanções que consagram estas

regras. Segundo os autores, somente alguns atores em um dado campo de análise terão essa habilidade vinculada a sua posição; em algumas situações, esse papel é restrito ao Estado ou a um representante deste, tal como um órgão profissional. Outra sugestão de investigação é a ação institucional que foca na mudança de normas e sistemas de crenças, associada, segundo Lawrence e Suddaby (2006), à criação de normas, práticas e tecnologias institucionalizadas que emparelham ou complementam instituições já existentes. De acordo com esses autores, este tipo de ação normativa apoia-se sobre a força cultural e moral, as quais são incorporadas em práticas comunitárias. Finalmente, a terceira proposta de pesquisa concerne à mudança de significado de categorias abstratas e irá se preocupar tanto com atores bem estruturados no campo de análise quanto com aqueles isolados e periféricos, mas com grande potencial de empreendimento para a ação institucional.

A questão acerca da manutenção de instituições por atores – individuais e coletivos – em áreas de atuação organizacional recebeu, segundo Lawrence e Suddaby (2006), significadamente menos atenção acerca de sua criação do que a descrita acima. Comumente, ações institucionais que têm como objetivo a manutenção de instituições implicam em apoio, reparação ou recriação de mecanismos sociais que garantam a sua efetivação. Os autores identificam seis tipos de ações institucionais dedicadas à manutenção de instituições. Esses seis tipos são divididos em dois conjuntos de categorias que, visam, primeiramente, à manutenção de instituições por meio da garantia de aderência ao sistema de valores, e, em segundo lugar, através da reprodução de normas existentes e sistemas de crenças. O Quadro nº 07 apresenta estas formas de manutenção de instituições.

Lawrence e Suddaby (2006, p. 234) destacam a importância de estudar as maneiras pelas quais instituições se reproduzem (e se mantêm). Os autores inclusive ressaltam que, talvez, esta seja uma pergunta mais importante para a pesquisa institucional do que aquela sobre a criação de instituições. Estratégias de investigação são então listadas:

- uma série de ações institucionais utilizadas para manutenção de instituições pode ser ordenada em um *continuum* de “compreensibilidade”: a ação utilizada para manter sistemas de regras (habilitação, policiamento e dissuasão) destaca-se pelo alto grau de entendimento; e, no outro lado do espectro, a manutenção de instituições mediante a reprodução de normas e

sistemas de crenças (valorização e demonização, mitologização, e incorporação e rotinização) é geralmente menos compreensível; e

- a manutenção de instituições deve ser distinguida da simples estabilidade ou ausência de mudança, uma vez que a ação institucional que mantém instituições envolve um considerável esforço e frequentemente ocorre como uma consequência de uma mudança da organização ou do seu ambiente.

Dessa forma, os autores argumentam que, para investigar como instituições se mantêm, é necessário focar no entendimento de como os atores estão aptos a agir, para efeito de persistência e estabilidade, num contexto de sublevação e mudança.

<b>FORMAS DE AÇÃO INSTITUCIONAL</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
Habilitação para a ação	Criação de regras que facilitam, completam e apoiam instituições.
Policiamento	Garantia do seu cumprimento por meio de implementação, auditoria e acompanhamento.
Dissuasão	Estabelecimento de barreiras coercitivas para a mudança institucional.
Valorização e Demonização	Provisão para o consumo público exemplos positivos e negativos que ilustram o fundamento normativo de uma instituição.
Mitologização	Preservação das normas subjacentes de uma instituição por meio da criação e acolhimento de mitos a respeito de sua história.
Incorporação e rotinização	Imposição ativa dos fundamentos normativos de uma instituição no dia a dia da rotina de seus participantes e das práticas organizacionais.

Fonte: Lawrence e Suddaby, 2006, p. 230 (tradução livre)

### **Quadro 7: Manutenção de Instituições**

A ação institucional que tem como objetivo *desfazer instituições* opera para afrontar ou para debilitar os mecanismos que conduzem os membros a corresponder a elas. Lawrence e Suddaby (2006) destacam que a investigação da ação institucional com objetivo de desfazer instituições é infrequente na literatura.

No Quadro nº 08 são apresentadas as formas de ação institucional que têm como objetivo desfazer (ou desmembrar) instituições, segundo os citados autores. Os autores

apontam que esses estudos focam fundamentalmente no relacionamento entre uma instituição e os controles sociais que o perpetuam, ou seja, as formas de ação institucional descritas no Quadro nº 08 diminuem, de alguma forma, o impacto desses controles sociais sobre a não conformidade de atores individuais e coletivos. Além disso, Lawrence e Suddaby (2006) afirmam que este grupo de categorias somente descreve um pequeno subconjunto de estratégias potenciais disponíveis para atores, tanto individuais quanto coletivos, com a intenção de desfazer instituições.

<b>FORMAS DE AÇÃO INSTITUCIONAL</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
Desconexão de sanções	Atuação, por meio do aparato situacional, para desconexão de recompensas e sanções de alguns conjuntos de práticas, tecnologias e regras.
Dissociação de fundamentos morais	Dissociação da prática, regra ou tecnologia do seu fundamento moral, como apropriado somente aos limites de um contexto cultural específico.
Enfraquecimento de pressupostos e crenças	Diminuição da percepção dos riscos de inovação e diferenciação pelo enfraquecimento do cerne de pressupostos e crenças.

Fonte: Lawrence e Suddaby, 2006, p. 235 (tradução livre)

### **Quadro 8: Desmembramento de Instituições**

No entanto, Lawrence e Suddaby (2006) observam dois possíveis caminhos para investigação desse tipo de ação institucional: a influência relativa de pressões institucionais sobre diferentes tipos de atores; e as atividades que esses atores comprometem-se para desfazer estruturas institucionalizadas. No primeiro, os autores asseguram que pressões institucionais são menos “totalizantes” do que a literatura afirma para alguns atores e em alguns contextos. Por exemplo, a habilidade de desconectar recompensas e sanções de comportamentos é mais diretamente associada ao Estado e ao Judiciário, assim como àquelas profissões e elites que detêm recursos intelectuais e financeiros para se proteger da capacidade do Estado e do Judiciário de desprivilegiá-los de alguma forma. Ou seja, essa questão sugere um caminho de investigação acerca do *por que* e *como* esses atores ganham essa imunidade.

Na segunda observação, Lawrence e Suddaby (2006) comentam que as atividades que estes atores se empenham para desfazer estruturas institucionalizadas são, em grande parte, discursivas, e relacionadas aos contornos da ação institucional. Esses

limites, segundo os autores, podem ser sociais ou simbólicos. Limites sociais referem-se a demarcações econômicas, físicas e políticas. Limites simbólicos incluem contornos morais, socioeconômicos e culturais. De acordo com Lawrence e Suddaby (2006), atores individuais e coletivos desfazem instituições por meio da redefinição, recategorização, reconfiguração, abstração, problematização e, geralmente, manipulando os limites sociais e simbólicos que constituem estas instituições.

Observa-se então, na taxonomia das ações institucionais elaboradas por Lawrence e Suddaby (2006), considerável potencial para contribuir com o desenvolvimento da pesquisa institucional. Os autores sugerem, inclusive, possíveis linhas de investigação, como, por exemplo, a análise do conceito de difusão. Para os autores, a ideia de difusão é central na teoria institucional. Nas palavras deles:

O padrão de eventos e relações que definem o processo de institucionalização envolve primeiro um objeto a ser reconhecido, então é aceito por relativamente poucos atores, e depois amplamente difundido e aceito dentro de um campo [...]. O que essas discussões de difusão tendem a encobrir, no entanto, é o trabalho prático e criativo necessário para fazer a difusão acontecer: as organizações raramente assumem por inteiro as estruturas e práticas de outras organizações, sem conflitos e sem esforço. Pelo contrário, a difusão da inovação ao longo de um campo envolve o trabalho institucional considerável por parte dos atores organizacionais, que têm de persuadir outros em suas organizações do mérito da inovação, ensaiar a inovação em um esforço para compreendê-la e como ela pode se aplicar a sua própria situação, modificá-la para ganhar legitimidade interna e estabelecer conexões concretas para a nova estrutura ou prática (LAWRENCE; SUDDABY, 2006, p. 247 – tradução livre).

Em artigo contemporâneo, Lawrence, Suddaby e Leca (2011) chamam a atenção para uma questão esquecida ao longo do desenvolvimento da teoria institucional: a experiência vivida de atores organizacionais, especialmente a conexão entre essa experiência vivida e as instituições que estruturam e são estruturadas por ela. De fato, os autores buscam salientar o ponto onde a ação institucional se afasta das preocupações tradicionais do enfoque institucional. Este ponto está na rejeição, na perspectiva da ação institucional, da noção de que somente atividades de interesse estão associadas com instâncias de mudança institucional “bem sucedidas”. Lawrence *et al.* (2011) destacam, então, as equivocadas atividades rotineiras e inumeráveis que:

[...] embora destinada a atentar contra a ordem institucional, representam uma mistura complexa de formas de agência – exitosas ou não, ao mesmo tempo radical e conservadora, estratégicas e emocionais, cheia de compromissos, e cheia de consequências inesperadas (LAWRENCE *et al.*, 2011, p. 52 – tradução livre).

Assim, os autores apontam como ponto de partida para o estudo da ação institucional a análise da ação, ou seja, os esforços de atores individuais e coletivos para

afrontar, escoltar, amparar, demolir, mover, modificar ou criar novamente as estruturas institucionais em que vivem, trabalham e se divertem, e que lhes oferecem seus papéis, relações, recursos e rotinas. Para tanto, Lawrence *et al.* (2011) propõem duas linhas de pesquisa, descritas a seguir:

- 1) O conceito de ação institucional destaca a noção (talvez controversa) que os indivíduos estão ativamente envolvidos em processos de criação, manutenção, ruptura e mudança institucional. Desta forma, esta ideia aponta para a possibilidade de mudar significativamente a compreensão do indivíduo em estudos institucionais de organizações - de ser cúmplice social dos processos de institucionalização e estruturação para um agente - cujas motivações, comportamentos e relações são de direta, e não indireta, atenção e interesse. Os autores sugerem a aplicação do método da “biografia institucional”. Em outras palavras, a análise exploratória de indivíduos em relação às instituições que estruturam suas vidas e nas quais eles agem para criar, manter e desfazê-las.
- 2) O conceito de ação institucional insiste na necessidade de considerar a interação periódica e dialética permanente entre agências e instituições. Essa ideia aponta para a necessidade de investigação não só da inserção institucional dos atores, mas também da capacidade destes de: (i) refletir sobre essa inserção; (ii) e de desenvolver uma consciência intencional para agir institucionalmente.

Em resumo, o conceito de ação institucional estimula pesquisadores a adotar diferentes pontos de vista, por meio da mudança do olhar de larga escala acerca das transformações sociais, para o relacionamento entre instituições e os indivíduos que as difundem. A perspectiva da ação institucional ressalta, assim, mais a prática e o processo do que as consequências, ou seja, pergunta *por que e como* e não necessariamente *o quê e quando*.

As discussões apresentadas até agora assinalam abordagens acerca de mudanças institucionais graduais que valorizam as relações entre atores e os campos nos quais estes atuam, destacando em particular o papel das estruturas racionais formais e o papel do comportamento destes atores. De fato, uma contribuição fundamental destas

abordagens tem sido o desenvolvimento das análises das influências dos processos mediante os quais as instituições – supostamente – governam uma dada ação nas organizações. Mas como acontece esse processo? A próxima seção tem como objetivo proporcionar uma tipologia de respostas estratégicas de atores, individuais ou coletivos, a processos institucionais, ou melhor, apresenta a contribuição de Oliver (1991, 1992) acerca de comportamentos estratégicos em face de processos de institucionalização em organizações.

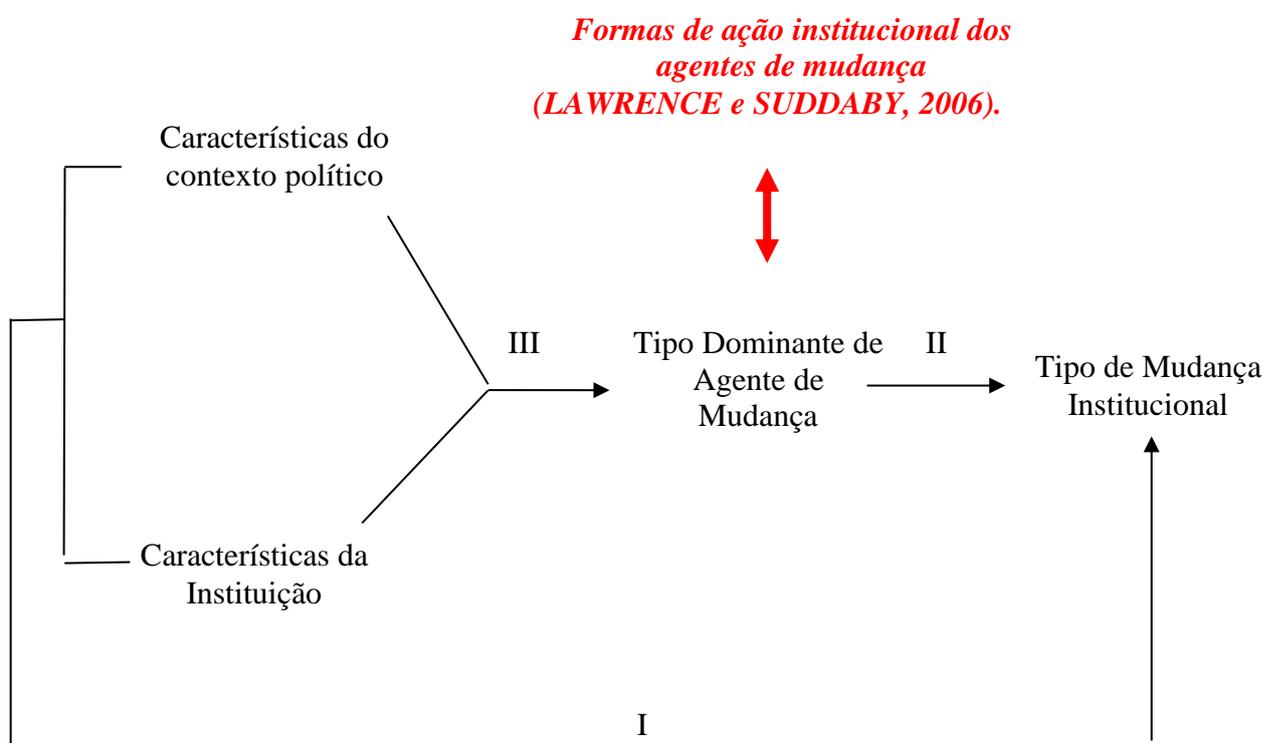
O objetivo até aqui do capítulo foi discutir um diferente ponto de vista em contraponto aos tradicionais estudos institucionais de organizações. Percebe-se que o conceito de ação institucional – “*institutional work*” – apresentado por Lawrence e Suddaby (2006), os cinco tipos de transformações institucionais graduais (STREECK; THELEN, 2005) e a teoria da mudança institucional gradual (MAHONEY; THELEN, 2010) demonstra uma significativa reorientação da teoria institucional, já que valorizam o papel ativo dos atores – individuais e coletivos – na criação, manutenção e o desmembramento de instituições.

Examinando os modelos de mudança institucional de Lawrence e Suddaby (2006), Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), discutidos no capítulo anterior, percebem-se pontos críticos que merecem ser mais bem analisados. Lawrence e Suddaby (2006) avançam em relação ao modelo proposto por Oliver (1991, 1992), incluindo novas categorias. No entanto, também não estabelecem possíveis relações causais entre as ações institucionais descritas e o contexto de onde elas poderiam surgir. Por outro lado, Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) desenvolvem um modelo (Figura nº 2) onde a relação de causalidade é especificada, porém, os autores só consideram o contexto político, e não o social e funcional. Também não levam em consideração as ações estratégicas de atores (LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

A proposta de investigação que então se apresenta é pesquisar os principais atores responsáveis pelas Ouvidorias das agências federais frente às possíveis ações de criação, desenvolvimento e desmantelamento de instituições. O objetivo é desenvolver um estudo comparativo entre as Ouvidorias das agências reguladoras acerca dos processos e mecanismos de mudança institucional. Para tanto, como sintetizado na Figura nº 3, sugere-se a inserção (na cor vermelha), no modelo original proposto por Mahoney e Thelen (2010) e apresentado na Figura nº 2, das contribuições conceituais de Lawrence e Suddaby (2006). A Figura nº 3 expõe essa sugestão de estrutura teórica. Propõem-se

essas inserções em consequência das limitações que o modelo de Mahoney e Thelen (2010) apresenta, descritas anteriormente.

Observa-se na Figura nº 3 uma seta, em vermelho, de características bidirecionais. Esta seta bidirecional relaciona o tipo dominante de agente de mudança (MAHONEY; THELEN, 2010) e as formas de ação institucional destes agentes (LAWRENCE; SUDABBY, 2006) explica-se pela possibilidade de detalhar que ações institucionais os tipos de agentes descritos por Mahoney e Thelen (2010, p. 23) podem exercer. Em outras palavras, auxilia a entender mais especificamente quem está fazendo o quê.



**Figura 3: Modelo Analítico Proposto**

O objetivo do esforço de concepção de um modelo analítico aperfeiçoado, agregando a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) ao modelo de Mahoney e Thelen (2010), foi a aproximação mais fidedigna de como a realidade se apresenta nesta dinâmica e, dessa forma, poder responder, com consistência teórica e empírica, a pergunta de pesquisa: como ocorrem os processos e os mecanismos de mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010) na institucionalização – criação,

manutenção ou desmembramento (LAWRENCE; SUDDABY, 2006) – das Ouvidorias das agências reguladoras. Esta foi subdivida em outras questões:

- Qual é a conduta dos atores por Ouvidorias de agências federais?
- Quais as características são comuns a todos?
- Podem-se observar, mediante estas condutas, atuações de indivíduos na criação, manutenção ou desmembramento de instituições relacionadas ao controle social que estruturam a rotina de Ouvidorias?

As respostas a essas perguntas trarão contribuição às teorias de mudança institucional, e especificamente, ao papel desempenhado por atores, por meio de processos e mecanismos utilizados, por estes, na criação, manutenção e desmembramento de instituições.

Em decorrência dessas perguntas, o objetivo geral desta tese é **descrever e explicar os processos de mudança institucional das Ouvidorias das agências reguladoras e seus mecanismos subjacentes.**

Os **objetivos específicos** são:

- mapear e descrever atores e processos de mudança institucional nas Ouvidorias selecionadas para estudo;
- mapear os mecanismos de mudança institucional que acontecem no decorrer destes processos;
- analisar, caso a caso, como se configuram os processos e os mecanismos de mudança institucional;
- analisar, comparativamente, como se configuram os processos nos casos estudados e os mecanismos de mudança institucional;
- descrever a atuação dos atores nos processos e mecanismos de mudança institucional; e
- avaliar se o resultado das comparações permitem construir um modelo para explicar a institucionalização das Ouvidorias nas agências reguladoras.

O próximo capítulo irá discutir as opções e estratégias metodológicas utilizadas para proceder à elaboração da pesquisa proposta.

### CAPITULO III – *DESIGN* E COMPOSIÇÃO DA PESQUISA

Este capítulo apresenta as escolhas metodológicas feitas para a consecução da pesquisa proposta: **como ocorrem os processos e os mecanismos de mudança institucional na institucionalização das Ouvidorias das agências reguladoras federais?**

Para fins de esclarecimento, em contraponto à visão tradicional das instituições moldando os comportamentos dos atores, os limites da influência destes atores nos movimentos de institucionalização de Ouvidorias não são claros, sugerindo então que uma abordagem baseada em estudos de caso (YIN, 2011) poderia ser uma estratégia de pesquisa adequada.

Yin (2011) e Stake (1995, 2000) trataram acerca da conceituação de estudos de caso, mas de diferentes maneiras. Yin (1989) sugere que os estudos de caso podem ter formatos únicos ou múltiplos, além de descrever, explicar ou, ainda, explorar um fenômeno. No entanto, Stake (2000) classifica casos como sendo: intrínsecos (de interesse particular, mais do que generalizável); instrumentais (usando um caso particular como forma de ilustrar entendimentos teóricos ou empíricos); ou coletivos (quando utilizam dados de um número de casos para compreender um fenômeno). Esta variedade demonstra a flexibilidade da estratégia do estudo de caso.

Um número razoável de pesquisas tem utilizado a configuração do estudo de caso para entender o surgimento das Ouvidorias, particularmente as Ouvidorias públicas, como debatido na seção 1.2 do Capítulo I. Existem várias razões que explicam, então, a escolha do estudo de caso como estratégia de pesquisa. Em primeiro lugar, esta abordagem possibilita uma visão holística a ser obtida acerca das Ouvidorias públicas e sua institucionalização no contexto específico das agências reguladoras federais. Além disso, o formato do estudo de caso permite detalhar especificamente cada uma das Ouvidorias selecionadas, suas particularidades e, então, distinguir tanto características únicas quanto assinalar as comuns, nos processos e mecanismos estudados. Finalmente, a aplicação de técnicas diferentes de coleta e análise facilitou um aprofundamento e entendimento destes casos.

Os procedimentos seguidos para estruturação da pesquisa foram os seguintes: análise exploratória inicial; seleção dos casos; construção do código de análise; seleção dos documentos, legislação e dos entrevistados; coleta dos documentos e legislação, e

aplicação das entrevistas; análise dos documentos, legislação e entrevistas; elaboração dos relatórios de análise. As seções a seguir discriminam melhor cada etapa.

### 3.1 Análise Exploratória Inicial e o Processo de Seleção dos Casos

Após a escolha do espaço de investigação – ouvidorias das agências reguladoras federais - foi feito um levantamento das informações básicas das dez agências, através de informações coletadas nos seus respectivos sítios eletrônicos e legislação pertinente. O objetivo era fornecer subsídios para escolha dos estudos de caso. A seleção dos estudos de caso para esta pesquisa seguiu os princípios propostos por Stake (1995):

- Relevância dos casos para o fenômeno a ser estudado;
- Diversidade contextual dos casos; e
- Os casos devem oferecer oportunidades valiosas para entender as complexidades e contextos nos quais estavam estabelecidos.

Assim, para esta pesquisa, uma abordagem coletiva (STAKE, 2000) foi feita e a seleção de casos que focou em gerar informação sobre a institucionalização de Ouvidorias de agências reguladoras federais, ao invés de investigar casos extremos, únicos ou reveladores, como sugerido por Yin (2011). O Quadro nº 9 apresenta a condição das Ouvidorias no ato de criação das agências reguladoras federais.

<b>Agência</b>	<b>Especificação das Competências da Ouvidoria?</b>	<b>Especificação das Competências do Ouvidor?</b>	<b>Ano de criação da Agência</b>
<b>Aneel</b>	SIM	NÃO	1996
<b>Anatel</b>	SIM	NÃO	1997
<b>ANP*</b>	NÃO	-	1997
<b>Anvisa</b>	SIM	NÃO	1999
<b>ANS</b>	SIM	NÃO	2000
<b>ANA*</b>	NÃO	-	2000
<b>Antaq</b>	SIM	SIM	2001
<b>ANTT</b>	SIM	SIM	2001
<b>Ancine</b>	SIM	NÃO	2001
<b>ANAC</b>	SIM	SIM	2005

\* Ambas as agências, nos seus respectivos sítios, oferecem mecanismos de contato com o cidadão, denominados, respectivamente, de “Centro de Relações com o Consumidor” e “Fale Conosco”.

Fonte: BRASIL (1996), BRASIL (1997a), BRASIL (1997b), BRASIL (1999), BRASIL (2000a), BRASIL (2000b), BRASIL (2001a), BRASIL (2001b), BRASIL (2005).

#### **Quadro 9: Condição das Ouvidorias no Ato de Criação das Agências Reguladoras Federais**

É interessante observar que somente três agências – Antaq, ANTT e ANAC –, das quatro mais recentemente criadas, incluem nas suas respectivas leis de criação competências específicas para o ouvidor, destacando assim sua função frente à equipe da Ouvidoria. A Lei nº 10.233/2001, que criou a Antaq e a ANTT, versa no seu art. 63 que:

**Art. 63.** O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República, para mandato de três anos, admitida uma recondução.

Parágrafo único. São atribuições do Ouvidor:

I – receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados;

II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria da Agência julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.

Já a Lei nº 11.182/2005, que versa sobre a criação da ANAC, lista, no seu art. 18, as competências do indivíduo que ocupará o cargo de ouvidor de uma forma muito parecida com a ANTT e Antaq, com apenas algumas diferenças sutis, que serão mais bem debatidas nos capítulos a seguir:

**Art. 18.** O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República, para mandato de 2 (dois) anos.

Parágrafo 1º Cabe ao Ouvidor receber pedidos de informações, esclarecimentos, reclamações e sugestões, respondendo diretamente aos interessados e encaminhando, quando julgar necessário, seus pleitos à Diretoria da ANAC.

Parágrafo 2º O Ouvidor deverá produzir, semestralmente ou quando a Diretoria da ANAC julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.

Das dez agências reguladoras federais existentes, foram eleitas para esta pesquisa aquelas que tinham efetivamente uma Ouvidoria proposta na sua lei de criação e que cuja estrutura organizacional se localizasse em Brasília, Distrito Federal. Cinco agências cumpriram essa exigência: Anatel, Anvisa, ANTT, Antaq e ANAC.

Foi solicitado, por meio de carta endereçada ao ouvidor de cada agência, acesso para entrevistas, além de condições para observação não participante. Todas as Ouvidorias aceitaram as entrevistas, mas, curiosamente, todas negaram acesso para observação. O argumento conjunto foi que as Ouvidorias lidam com certo tipo de informação – em síntese, diferentes tipos de denúncias – que, na maioria das vezes, é sigilosa, e, por isso, a presença da pesquisadora poderia inibir tanto o denunciante quanto o trabalho dos funcionários da Ouvidoria em questão.

### 3.2 A construção dos Códigos de Análise

O código de análise surge, num primeiro momento, da teoria em que se apoia a investigação. Assim, observa-se que foi definido como categoria de cada elemento do modelo analítico proposto (Figura nº 3), o significado que os respectivos autores dão a cada um deles, como explicitado no Capítulo II. Esse conjunto preliminar de componentes do código foi modificado ao longo do estudo, num processo de confronto constante entre empiria e teoria. O Quadro nº 10 a seguir expõe o código utilizado na análise, assim como as categorias e os elementos do modelo teórico aos quais correspondem.

ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO	CATEGORIAS	CÓDIGOS DE ANÁLISE
<b>Características do Contexto Político</b>  <b>(MAHONEY E THELEN, 2010)</b>	Fortes possibilidades de veto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura organizacional da Ouvidoria constituída</li> <li>• Estrutura organizacional da agência constituída</li> <li>• Independência financeira da Ouvidoria</li> <li>• Forte poder propositivo do ouvidor</li> <li>• Equipe da Ouvidoria majoritariamente de servidores</li> <li>• Independência da esfera administrativa superior</li> <li>• Bom relacionamento com outros setores da agência</li> <li>• Contribuição efetiva para transparência e <i>accountability</i> da agência</li> </ul>
	Fracas possibilidades de veto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura organizacional da Ouvidoria em formação</li> <li>• Estrutura organizacional da agência em formação</li> <li>• Dependência financeira da Ouvidoria</li> <li>• Fraco poder propositivo do ouvidor</li> <li>• Equipe da Ouvidoria majoritariamente de terceirizados</li> <li>• Vinculação com a esfera administrativa superior</li> <li>• Fraco relacionamento com outros setores da agência</li> <li>• Sem contribuição efetiva para transparência e <i>accountability</i> da agência</li> </ul>

<b>Características das Instituições</b>  (MAHONEY E THELEN, 2010)	Baixo Nível de Discricionariiedade na interpretação/aplicação das regras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espessamento na gestão da Ouvidoria</li> <li>• Existência da lei/artigo específico de criação da Ouvidoria</li> <li>• Poucas modificações da lei/artigo específico acerca da Ouvidoria</li> <li>• Descrição das funções da Ouvidoria</li> <li>• Descrição das funções do ouvidor</li> </ul>
	Alto Nível de Discricionariiedade na interpretação/aplicação das regras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluidez na gestão da Ouvidoria</li> <li>• Inexistência da lei/artigo específico de criação da Ouvidoria</li> <li>• Muitas modificações da lei/artigo específico acerca da Ouvidoria</li> <li>• Indefinição das funções da Ouvidoria</li> <li>• Indefinição das funções do ouvidor</li> </ul>
<b>Tipo de Agente de Mudança</b>  (MAHONEY E THELEN, 2010)	Insurgentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações para eliminação de regras/instituições</li> </ul>
	Simbiontes parasitários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações para preservação da ordem institucional que ofendem os princípios institucionais declarados</li> </ul>
	Subversivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações de substituição sutil das instituições</li> </ul>
	Oportunistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações com preferencias ambíguas acerca da manutenção das instituições</li> </ul>
<b>Tipo de Mudança Institucional</b>  (MAHONEY E THELEN, 2010)	Deslocamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações para eliminação brusca de regras</li> <li>• Ações para eliminação gradual de regras</li> <li>• Ações para imposição de novas regras</li> </ul>
	Acréscimo em Camadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações para inserção de novas regras junto às anteriores</li> <li>• Ações para revisão de regras existentes</li> <li>• Ações para alteração de regras existentes</li> <li>• Ações para convivência de antigas e novas regras</li> </ul>
	Deslizamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações de facilitação da existência de regras influenciadas pelo ambiente</li> <li>• Ações de negligencia à mudança ambiental que criam espaço entre as regras e sua aplicação real</li> </ul>
	Conversão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações para que as regras existentes sejam reorientadas</li> <li>• Ações de exploração de ambiguidades entre o espaço entre as regras e sua aplicação real</li> </ul>

<b>Formas de Ação Institucional</b>  <b>(LAWRENCE E SUDDABY, 2006)</b>	Criação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações para o estabelecimento de regras</li> <li>• Ações para construção de recompensas</li> <li>• Ações para construção de sanções</li> <li>• Ações para construção de normas e práticas complementares</li> <li>• Ações para modificação do significado de regras abstratas</li> </ul>
	Manutenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações para adesão ao sistema de valores</li> <li>• Ações para reprodução de normas existentes</li> <li>• Ações para reprodução de sistemas de crenças</li> </ul>
	Desmembramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações para debilidade dos mecanismos</li> <li>• Ações para confrontação aos mecanismos</li> </ul>

Fonte: Elaboração da autora.

### **Quadro 10: Apresentação das Categorias e Código de Análise**

Algumas observações são importantes de destacar, em relação ao Quadro 10. O componente ‘Nomeação do ouvidor’, do elemento do modelo teórico ‘características do contexto político’ foi retirado numa segunda rodada de crítica aos códigos. A análise da legislação comprovou que todos são nomeados via presidência da república, não há como ponderar entre forte ou fraca possibilidade de veto. Além disso, o componente ‘simbiontes mutualísticos’, do elemento do modelo teórico ‘tipo de agente de mudança’ também foi eliminado, numa terceira rodada de apreciação. Estes agentes agem a partir de ações de desobediência ao caráter da regra, para manter o espírito desta. Então, neste caso, não é observada mudança institucional, segundo Mahoney e Thelen (2010).

### **3.3 O Processo de Coleta de Dados**

O processo da coleta de dados desta pesquisa foi estruturado então em três fases, interligadas, como se segue: (1) pesquisa bibliográfica; (2) pesquisa documental; (3) entrevistas semiestruturadas. De fato, a pesquisa documental é próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando

para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias.

A pesquisa bibliográfica baseou-se em teses, dissertações e artigos científicos em que pelo menos estivesse incluído no rol de palavras-chave os temas “Ouvidoria pública” ou “agência reguladora federal”. Além disso, durante a pesquisa bibliográfica, foi levantada, em cinco jornais de grande circulação nacional<sup>9</sup>, uma gama extensa de informações acerca de cada agência reguladora investigada, particularmente com relação aos eventos que antecederam a criação das mesmas, assim como outros episódios que se destacaram ao longo dos primeiros anos de desenvolvimento e no momento atual. Estes eventos apontaram para possíveis modelagens da estrutura organizacional de cada agência e particularmente, da sua Ouvidoria, assim como pressões e influências sofridas por estas. Um dos produtos desta fase foi a construção de linhas do tempo, expostas ao final dos capítulos descritivos de cada agência.

A pesquisa documental foi elaborada a partir do levantamento e leitura prévia dos relatórios institucionais das cinco agências pesquisadas, assim como dos 183 relatórios semestrais e anuais de suas Ouvidorias, quando disponível. Vale ressaltar que a Ouvidoria da Anvisa produziu relatórios mensais de 2003 até 2009. A partir de 2010, ela começou a produzir relatórios estatísticos mensais, assim como relatórios trimestrais e semestrais. Além disso, leis, portarias, medidas provisórias, decretos e pareceres relacionados às Ouvidorias em questão também foram localizados e lidos.

Foram vários os objetivos desta fase: identificação dos atores envolvidos nas etapas de implantação e desenvolvimento da agência, e particularmente, de sua Ouvidoria, para posterior agenda de entrevistas; coleta de dados acerca das atividades da agência, discriminando as responsabilidades de diferentes setores; e percepção do posicionamento da Ouvidoria frente à sua agência reguladora, em termos estruturais e institucionais.

As entrevistas tornaram-se primordiais em consequência da negativa da observação não participante. Já que os sujeitos não puderam ser observados diretamente durante suas atividades rotineiras, foi reformulada a estratégia de entrevista para, além das questões com características semiestruturadas, viabilizar-se a coleta, por meio de cada informante, de elementos históricos dos eventos de forma mais detalhada.

---

<sup>9</sup> O Globo, Folha de São Paulo, Correio Braziliense, Estadão e Jornal do Brasil.

A escolha dos entrevistados seguiu os condicionantes de: ocupante e ex-ocupante do cargo de ouvidor; ou servidores de carreira, ou ocupantes de cargos em comissão, há mais tempo na respectiva Ouvidoria. Somente no caso da ANAC foram entrevistados dois servidores fora da equipe da sua Ouvidoria<sup>10</sup>.

Cada entrevista<sup>11</sup> foi conduzida dentro de um quadro geral de objetivos em concordância com o *design* da pesquisa. Estes objetivos eram:

- mapear os mecanismos de mudança institucional que acontecem no decorrer dos processos de mudança institucional nas Ouvidorias;
- entender, caso a caso, como se configuram os processos e os mecanismos de mudança institucional; e
- analisar, comparativamente, como se configuram os processos nos casos estudados e os mecanismos de mudança institucional.

As entrevistas exploraram temas centrais alinhados com o quadro teórico proposto para investigação e suas questões foram desenvolvidas a partir da revisão de literatura sobre Ouvidorias. Foram entrevistados, no total, treze informantes, entre os meses de março e maio de 2013, num total de 625 minutos de gravação. O Quadro nº 11 apresenta o local de trabalho, e ocupação de cada indivíduo entrevistado. Como foi solicitado por uma entrevistada o anonimato, os nomes dos sujeitos da pesquisa não estão explicitados.

---

<sup>10</sup> Essas entrevistas foram as primeiras a serem feitas, e serviram tanto como piloto como para aprimorar a elaboração das cartas para os ouvidores.

<sup>11</sup> O roteiro seguido nas entrevistas encontra-se no Apêndice A desta tese.

AGÊNCIA	CARGO	DATA	Duração da Entrevista
Anatel	Especialista em Regulação, na Ouvidoria desde março de 2005.	23/5/13	15:20/17:10
	Assessor Especial, na Ouvidoria desde julho de 2006.		
Anvisa	Atual Ouvidora (desde abril de 2011), ex-Ouvidora Geral da União.	20/3/13	15:00/16:00
	Assessora Especial na Ouvidoria desde dezembro 2011 (na Agência desde 2005)	22/3/13	13:50/14:20
	Analista Administrativo (ex-assessora especial), na Ouvidoria desde março 2005.	02/4/13	15:05/16:01
	Ex-Ouvidora (2007-2011) por dois mandatos; atual chefe de Gabinete, na Agência desde 2001.	22/4/13	15:00/16:00 16:30/16:35
Antaq	Ouvidora substituta (está interinamente no cargo desde novembro de 2012), na Ouvidoria desde fevereiro de 2002.	14/3/13	9:30/11:00
ANTT	Ouvidor substituto, na Ouvidoria desde 2006.	04/4/13	14:30/15:30
	Ouvidor (desde fevereiro de 2012), ex-chefe de Gabinete, 2008/2011.	04/4/13	15:40/16:15
ANAC	Especialista em regulação - Divisão de Aeronavegabilidade de Brasília, na Agência desde 2009.	14/3/13	13:30/14:00
	Chefe da Divisão de Aeronavegabilidade de Brasília (desde set/2012), na Agência desde 2009.	14/3/13	13:30/14:00
	Ouvidor (desde out/2011).	20/3/13	9:30/10:50
	Ouvidora substituta, na Ouvidoria desde 2007.	20/3/13	10:55/12:00

Fonte: Elaboração da autora.

### Quadro 11: Entrevistados por Agência Reguladora

A estratégia de coleta, então, foi reunir os relatórios anuais e semestrais tanto das agências quanto das suas respectivas Ouvidorias pesquisadas, a legislação pertinente e outros documentos correlatos, além de aplicar e transcrever as treze entrevistas. Após isso, foi construída a primeira versão das categorias de análise, categorias estas apresentadas no Capítulo III. A aplicação das análises de conteúdo e documental foram feitas da forma “tradicional”, ou seja, sem o uso de *softwares* de apoio. Foram perpetradas exaustivas leituras de toda a documentação coletada, que se prolongou por doze meses (julho de 2012 a junho de 2013). Então, as seguintes etapas foram cumpridas, seguindo a orientação de Creswell (2003):

- uma primeira onda de categorização dos textos, por Ouvidoria, para ajustes das categorias;
- uma segunda onda de categorização dos textos, por Ouvidoria;
- elaboração de uma primeira onda de *displays* de análise, por Ouvidoria, reunindo evidências de cada categoria;

- refinamento dos *displays* de análise por Ouvidoria;
- elaboração de uma primeira onda de *displays* de análise reunindo, para cada categoria, as evidências das cinco Ouvidorias analisadas;
- refinamento dos *displays* de análise por categoria, reunindo as Ouvidorias;
- exercício de comparação, entre evidências que surgiram na análise, das Ouvidorias para cada categoria.

Pode-se então resumir o processo da coleta de dados de acordo com o Quadro nº 12. Ressalta-se o processo apresentou um movimento de ida e volta entre as etapas 01 e 02, assim como entre as etapas 02 e 03. Isto se deve ao fato que, numa pesquisa qualitativa, não se observam as características de um desenvolvimento linear. Em vez disso, a pesquisa avança, sem nunca realmente deixar qualquer fase para trás completamente. De acordo com Berg (1998), este é um modelo de investigação que funciona melhor na pesquisa das ciências sociais.

<b>FASES</b>	<b>TÉCNICA DE COLETA DE DADOS</b>	<b>PRODUTOS</b>
1 <sup>a</sup>	Pesquisa documental em cinco jornais de grande circulação.	Construção da linha do tempo para cada agência, identificação de possíveis sujeitos da pesquisa.
2 <sup>a</sup>	Pesquisa documental através do levantamento e leitura prévia da legislação de criação das agências, seus regimentos internos, além dos relatórios destas agências e de suas Ouvidorias, e outros documentos afins.	Descrição das características organizacionais e institucionais de cada agência, particularmente de suas Ouvidorias. Identificação de possíveis sujeitos da pesquisa.
3 <sup>a</sup>	Entrevistas semiestruturadas com foco na história de vida dos sujeitos identificados nas fases anteriores.	Construção dos códigos de análise, a partir das categorias já desenvolvidas. Complementação da descrição citada na fase anterior. Análise documental para responder às perguntas da pesquisa.

Fonte: Elaboração da autora.

### **Quadro 12: Processo da Coleta de Dados**

Os sujeitos contribuem para a construção da realidade com suas opiniões sobre determinados fenômenos, diálogos ou discursos. Portanto, a realidade estudada pela pesquisa qualitativa não é uma realidade determinada, mas é construída por diferentes atores. Todos os casos contribuem para a construção da realidade a partir de diferentes

pontos de vista. Definir se há um mais importante, e qual é este, depende da postura escolhida.

### 3.4 O processo de análise documental

O texto é a base no processo da reconstrução dos casos, ou seja, da reconstrução e interpretação da realidade. Todas as entrevistas foram transcritas e transformadas em texto, para serem analisadas em conjunto com a gama de documentos obtidos na fase de coleta. A análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, como a entrevista, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. Para tanto, busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e proposições de interesse. Cellard (2008) orienta acerca da avaliação preliminar dos documentos. Tal avaliação constitui a primeira etapa de toda a análise documental que se aplica em cinco dimensões:

- o contexto;
- o autor (ou os autores);
- a autenticidade e a confiabilidade do texto;
- a natureza do texto; e
- os conceitos-chave e a lógica interna do texto.

Feitas a seleção e a análise preliminar dos documentos, a pesquisadora procedeu à análise dos dados. A análise é desenvolvida a partir da discussão que os temas e os dados suscitam e inclui geralmente o *corpus* da pesquisa, as referências bibliográficas e o modelo teórico. Nesta pesquisa, recorreu-se à metodologia da análise do conteúdo, entendida como:

Conjunto de técnicas de investigação científicas utilizadas em ciências humanas, caracterizadas pela análise de dados linguísticos. [...] Normalmente, nesse tipo de análise, os elementos fundamentais da comunicação são identificados, numerados e categorizados. Posteriormente as categorias encontradas são analisadas face a uma teoria específica (APPOLINÁRIO, 2009, p. 27).

Ressalta-se que a análise de conteúdo é uma entre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto, adotando normas sistemáticas de extrair significados temáticos ou os significantes lexicais, por meio dos elementos mais simples do texto (BARDIN, 2002). Consistem em relacionar a frequência e o contexto da citação de alguns temas, palavras ou ideias em um texto para aferir o peso relativo atribuído a um

determinado assunto pelo seu autor. Pressupõe, assim, que um texto contém sentidos e significados, patentes ou ocultos, que podem ser apreendidos por um leitor que interpreta a mensagem contida nele por meio de técnicas sistemáticas apropriadas. A mensagem pode ser apreendida, decompondo-se o conteúdo do documento em fragmentos mais simples, que revelem sutilezas contidas em um texto. Os fragmentos podem ser palavras, termos ou frases significativas de uma mensagem (CHIZZOTTI, 2006).

Realizada a construção do código de análise, o passo seguinte no processo de análise documental foi caracterizar a forma de registro. Foram feitas anotações à margem do próprio material analisado, como um primeiro momento de classificação dos dados, incluindo aí o tipo de fonte de informação, os tópicos ou temas tratados, o momento e o local das ocorrências e a natureza do material coletado. Após organizar os dados, num processo de numerosas leituras e releituras, a pesquisadora tornou a examiná-los para tentar detectar temas e temáticas mais frequentes (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 42). A partir daí, organizou-se uma primeira rodada de classificação, onde a fala dos entrevistados de cada agência era incluída em cada código de análise respectivo, elaborando assim, arquivos de categorização para cada agência.

Após essa rodada de classificação para as cinco agências, foram construídas tabelas, para cada agência, onde são destacados das falas coletadas, extratos destas que exemplificam cada código de análise. O objetivo nesta etapa é contrapor, através dos códigos de análise, o que é percebido, das falas dos entrevistados, acerca de cada elemento do modelo teórico, para cada agência, separadamente. O Quadro nº 13 a seguir exemplifica o exercício feito.

CARACTERÍSTICAS DO CONTEXTO POLÍTICO		
Código de Análise	FORTES possibilidades de veto	FRACAS possibilidades de veto
Estrutura Organizacional da Agência (constituída x em formação)	-	<p>“Eles [primeiros gerentes, superintendentes e diretores da ANATEL] eram oriundos da Telebrás, pessoas com muita qualidade, com muita competência, mas que assimilaram o discurso do Governo Fernando Henrique, que privatizou (...). Não era papel do Estado regular aquilo, gastar com aquilo e que cabia ao agente regulador, regular o mercado (...)”.</p> <p>Estrutura enxuta desde a sua criação, até hoje.</p>

Fonte: Extrato da análise da categorização da Anatel. Elaboração da autora.

### Quadro 13: Exemplo de Análise de Categorização

A seguir, foram elaborados quadros-resumo para cada elemento do modelo teórico, contrapondo estes com todas as agências pesquisadas. O objetivo nesta fase foi perceber possíveis comportamentos ou tendências em comum, e ainda, se a fala de algum entrevistado apontava para características únicas de alguma agência ou sua Ouvidoria. O Quadro nº 14 exemplifica em relação à categoria ‘tipo de agente de mudança’ esta etapa da análise. Com a finalização desta etapa, a pesquisa passou para a fase seguinte, a elaboração dos relatórios de análise.

TIPO DE AGENTE DE MUDANÇA				
	Insurgentes	Simbiontes parasitários	Subversivos	Oportunistas
ANATEL	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	A fala mais explícita deste tipo de comportamento é quando um dos entrevistados descreve como eles organizaram o processo de trabalho da Ouvidoria, sem ir contra o regimento e a LGT.
ANVISA	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	Um bom exemplo é a descrição de uma mudança implantada por uma ex-Ouvidora acerca do processo de trabalho (parceria com a Ouvidoria do SUS).
ANTT	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	A ação que se destaca é a opção da Ouvidoria em não impor ao usuário o ‘caminho para reclamação’ que as outras ouvidorias têm feito: primeiro registrar na empresa regulada, para depois, se for o caso, na Ouvidoria. Como não é norma ou regra clara, a preferência atual é deixar o usuário decidir.
ANTAQ	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	A fala da entrevistada dá exemplos de como o processo de amadurecimento da Ouvidoria implicou em mudar resoluções (p.e. a 902) que até então estava funcionando. Comprovando-se a irregularidade da resolução através de audiências, existem exemplos de modificação destas.
ANAC	Um dos entrevistados cita numa passagem onde a equipe da Ouvidoria já defendeu abertamente a modificação de “questões”, mas que não foram bem sucedidos – ainda.	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	<i>Não há manifestações sobre essa tipologia.</i>	Várias passagens nas falas dos entrevistados que exemplificam o comportamento dúbio frente às regras e normas que não são explícitas, ou seja, não auxiliam no dia a dia da rotina da Ouvidoria.

Fonte: Elaboração da autora.

### Quadro 14: Exemplo de Quadro-Resumo da Análise de Categorização

#### 3.5 Elaboração dos Relatórios de Análise

Com os quadros-resumo, linhas do tempo, e anotações dos relatórios de atividades das agências e de suas ouvidorias em mãos, o próximo passo foi elaborar, para cada agência, uma descrição histórica, apresentada no Capítulo IV a seguir. Posteriormente, no Capítulo V, foi perpetrada a discussão dos resultados suscitados pela aplicação do modelo de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), conjugado com a

contribuição de Lawrence e Suddaby (2006), na institucionalização das Ouvidorias das agências reguladoras federais.

## CAPÍTULO IV – HISTÓRICO E DESCRIÇÃO DAS AGÊNCIAS E SUAS OUVIDORIAS

Este capítulo tem como objetivo mostrar o resultado da pesquisa de campo, elaborada por meio de levantamento de informações em cinco jornais<sup>12</sup> de circulação nacional, revisão bibliográfica, relatórios de atividades disponíveis nos sítios eletrônicos de cada agência e outros documentos legais. Esta análise preliminar deu suporte para a elaboração de uma descrição das Ouvidorias das agências reguladoras que fizeram parte da amostra, para, em seguida, realizar as entrevistas semiestruturadas. Buscando apreender enfoques sobre a realidade das Ouvidorias das agências, o texto a seguir apresenta e discute o resultado e as implicações destas pesquisas exploratória, documental e entrevistas.

Criadas no Brasil na década de 1990 num cenário de reforma do Estado (BRASIL, 1995), as agências reguladoras surgiram inicialmente com o encargo de regular setores estratégicos de infraestrutura como transporte, energia e telecomunicações, em processo de abertura ao capital privado, inclusive estrangeiro, além de setores de saúde pública e complementar, entretenimento e cultura. O surgimento das agências reguladoras federais deu-se na sequência de uma série de emendas constitucionais, publicadas em 1995, que permitiram a abertura de determinados setores ao capital estrangeiro e a flexibilização dos monopólios estatais. Em paralelo, foram promovidas mudanças constitucionais e legislativas no sentido de reformar a administração pública e reduzir a presença do Estado na economia.

Assim, embora muito antes de 1996 já existissem entidades que de algum modo exerciam funções reguladoras – como o Inmetro e a CVM, por exemplo –, foi a partir de 1996, com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que ocorreu a introdução formal das agências reguladoras federais no Brasil. Essas têm uma série de características comuns, mas apresentam também diferenças, muitas das quais são mais claramente identificadas mediante a comparação de informações colhidas nas suas leis de criação e nos decretos de regulamentação.

Sendo a Ouvidoria um canal fundamental de participação da sociedade nas atividades das agências e um indicador de abertura ao controle social, sua existência e atividades são fatores que devem ser considerados para cada agência. Entre 1996 e 1997, foram estabelecidas as agências vinculadas a serviços públicos ou atividades

---

<sup>12</sup>Correio Braziliense, Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, O Globo e Jornal do Brasil.

econômicas até então explorados diretamente apenas pelo poder público, em regime de monopólio, com a finalidade precípua de atrair capitais nacionais e estrangeiros e viabilizar a expansão da infraestrutura e de serviços públicos. São os casos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e da Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Nos anos de 1999 e 2000, buscou-se resguardar o interesse dos cidadãos em relação a serviços e relações de consumo que já eram executados pela iniciativa privada. Assim, foram criadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), esta última com uma característica mista de agência reguladora e executiva.

A partir do ano 2000, foram criadas agências com várias conformações, quais sejam: Agência Nacional de Águas (ANA), ainda em 2000; Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Agência Nacional do Cinema (Ancine), em 2001; e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em 2005.

#### **4.1 O instituto do *ombudsman* como precursor dos canais de ouvidoria pública**

A partir da década de 1980, novas proposições de instituição do *ombudsman*<sup>13</sup> no Brasil tornaram-se cada vez mais frequentes, cabendo mencionar as propostas de (a) criação de uma Procuradoria Geral do Povo<sup>14</sup>, com a atribuição de defender os direitos fundamentais em face de atos ilegais da Administração; (b) criação de uma Procuradoria Popular, que mantinha as características do instituto sueco; e (c) a apresentação ao Congresso Nacional do projeto do Senador Marco Maciel, que previa a designação de um ouvidor-geral. Após 1982, ano em que a eleição direta para governadores dos estados foi retomada, pôde-se perceber um aumento do número de ocupantes no cargo de governador que antes integravam a oposição ao governo. Esse fortalecimento da democratização nas diferentes esferas da administração pública favoreceu a criação da

---

<sup>13</sup> A figura do *Ombudsman*, com a missão de representar o cidadão perante o Estado ou o poder instituído, foi lançada durante a dinastia Han, na China, em 202 A.C. No ocidente surgiu em 1809 na Suécia, após o fim da guerra contra a Rússia. Em 1971, cerca de quinze países já tinham figuras representativas com funções equivalentes à idéia do *Ombudsman* (LYRA, 2000). A partir da década de 1980 do século passado, com o fortalecimento da democracia participativa ocorrido em algumas partes do mundo, foram criadas as condições necessárias para a constituição do instituto do *Ombudsman* na Europa, abrindo caminho para sua implantação na América Latina.

<sup>14</sup> Proposta do Deputado Mendonça Neto, que culminou com o projeto de Emenda Constitucional nº 78, de 1981.

Ouvidoria Municipal de Curitiba, considerada a primeira experiência brasileira (LYRA, 2000).

Em 1986, foi apresentado pela Prefeitura Municipal de Curitiba um projeto piloto-piloto, com vigência de seis meses, que previa a instituição de uma ouvidoria no município. O objetivo da proposta era verificar as possibilidades técnicas de adequação do *ombudsman* sueco à realidade de Curitiba, apresentando condições para um estudo de caráter experimental que subsidiaria um projeto definitivo. O projeto, que foi aceito de forma imediata, era acompanhado de uma minuta do decreto nº 215, de 21 de março de 1986, que foi assinada gerando a primeira ouvidoria brasileira na esfera pública.

A consolidação da democracia no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, estabeleceu canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos que facilitaram a circulação das informações, aumentaram a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública, ampliaram os mecanismos de controle e permitiram a transparência indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático (OLIVEIRA, 2005). Entre esses canais situa-se o instituto da Ouvidoria, reflexo do crescimento da democracia participativa, que iniciou a aproximação do cidadão com o governo e com a gestão pública brasileira (LYRA, 2000).

Em 1995, a União Europeia instituiu o *Euro-Ombudsman* com a atribuição de receber manifestações de cidadãos, instituições e empresas, domiciliadas na União, que se considerassem vítimas de ato de "má administração" por parte de organizações ou dos órgãos comunitários. O *Euro-Ombudsman* exerce as suas funções com independência e não precisa solicitar nem aceitar instruções de nenhum governo ou organismo, atuando como mediador entre os cidadãos e a administração da comunidade europeia. Ao *Ombudsman* é conferido o direito de formular recomendações dirigidas às instituições comunitárias e de submeter questões ao Parlamento Europeu, a fim de que este possa, se necessário, retirar as devidas inferências políticas dos casos de má administração (LYRA, 2000). O *Ombudsman* também pode ser encontrado em vários países da América Latina, África e Ásia. Na maioria deles o termo original foi mantido; em outros, traduziu-se o seu significado. Contudo, o modelo sueco foi pouco alterado em sua essência. Apenas na França e no Canadá a função é desempenhada de maneira assemelhada à brasileira.

O ouvidor público pode atuar como agente indutor no processo de participação popular, através do diálogo e da disponibilização de informações, ampliando o exercício

da cidadania, redirecionando o foco da administração pública para o atendimento ao cidadão e servindo como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público (COSTA, 1998). Verifica-se, ainda, que, em decorrência da participação popular na administração pública, o cidadão tem a oportunidade de compreender o funcionamento da máquina administrativa e entender melhor como seus problemas individuais afetam questões de interesse coletivo (OLIVEIRA, 2005).

Vale ressaltar, no entanto, que o ouvidor público brasileiro não desempenha um papel equivalente ao *ombudsman* originalmente pensado na Suécia. O diferencial mais acentuado é que o *ombudsman* transita do lado externo da administração, é uma figura individual e não um coletivo, obrigatoriamente indicado, eleito ou apontado pelo Parlamento, possui independência plena e autonomia de ação, mandato fixado e, na maioria dos países, ocupa-se da defesa dos interesses e direitos dos cidadãos (LYRA, 2000).

Já o ouvidor público brasileiro tem uma configuração diferente. Ao contrário do *ombudsman*, a quase totalidade das ouvidorias públicas brasileiras tem como característica principal o fato de serem órgãos integrantes da Administração, sejam elas do Executivo, Legislativo ou do Judiciário, exercendo as suas ações de modo individual como um Ouvidor ou então como um sistema ou rede, usando a reclamação como garantia do controle interno das instituições. Em seu agir, assume a representação do cidadão na sua qualidade de usuário e destinatário do serviço público (OLIVEIRA, 2005).

Outro ponto importante de distinção está na independência e autonomia funcional. Distintamente do *ombudsman*, o detentor da função de ouvidor atua com relativa autonomia em relação às demais autoridades, sendo, quase sempre, um servidor beneficiário de cargo em comissão, não possuindo a necessária garantia de mandato, e podendo ser demitido a qualquer momento. A eficiência da ouvidoria dependerá exclusivamente das condições e competência profissional de quem a dirige e que tenha a habilidade de aparentar e demonstrar independência, personalidade e comprometimento, além de ter boa exposição pública através da mídia, razoável cumplicidade positiva e relacionamento com a comunidade e o necessário talento para o diálogo e o trânsito político (OLIVEIRA, 2005).

Ressalta-se, então, que as ouvidorias públicas não foram contempladas na Constituição Federal de 1988, mas são reconhecidas como um instrumento de

participação, assim como o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas (LYRA, 2009). De fato, o autor define que a ouvidoria pública

[...] se apresenta como um autêntico instrumento da democracia participativa na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração. Este, através da ouvidoria, ganha voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, destarte, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo (LYRA, 2009, p. 22).

O cargo de ouvidor público surgiu no Brasil em 1986, como comentado acima, com a instalação da Ouvidoria da cidade de Curitiba, no estado do Paraná. Este Estado também instituiu o primeiro Ouvidor-Geral estadual em 1991 e o Ministério da Justiça, a primeira Ouvidoria pública federal, em 1992, sob a denominação de *Ouvidoria-Geral da República*, hoje em dia *Ouvidoria-Geral da União*, ligada à CGU - Controladoria-Geral da União. Atualmente, o Brasil conta com 178 unidades de ouvidorias em atividade no Poder Executivo Federal (CGU, 2013).

Como comentado anteriormente, esta pesquisa concentrou-se nas cinco agências que de fato apresentavam a proposta de criação de uma Ouvidoria na sua lei de criação, além das mesmas se situarem em Brasília (DF). As cinco agências estudadas são: Anatel, Anvisa, Antaq, ANTT e ANAC. Esta tese apresenta, no apêndice B, linhas do tempo destas cinco agências. Estas linhas do tempo foram arquitetadas a partir do levantamento de reportagens de cinco jornais de grande circulação nacional, como mencionado anteriormente. O objetivo deste documento foi, em primeiro lugar, fornecer alguns subsídios para auxiliar no desenvolvimento do presente capítulo, através de dados relevantes como datas, nomes e eventos-chave para cada agência e sua Ouvidoria. Em segundo lugar, investigar a sensibilidade da mídia à época dos acontecimentos. Para tanto, cada linha do tempo é dividida nos seguintes temas: processo de criação e instalação da agência em questão, funcionamento nos primeiros anos, reorganização, atualidade.

#### **4.2 A Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)**

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi criada<sup>15</sup> em julho de 1997, e instalada em 05 de novembro de 1997. A agência ficou responsável pela preparação dos regulamentos que balizaram a privatização das empresas estatais do Sistema Telebrás, ocorrida em julho de 1998, organizando o setor de telecomunicações

---

<sup>15</sup> Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

brasileiro para receber investimentos e tecnologia, consequência da privatização. Podemos considerar “telecomunicação” como a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza (ANATEL, 2012).

Sua lei de criação dividiu o serviço de telecomunicações em três regimes jurídicos: público, privado e misto. No serviço público, a tarifa é regulada pela Anatel, que pode ainda estabelecer obrigações quanto à qualidade do serviço e à universalização da oferta. Já no privado, preço e qualidade são regulados pelo mercado. A telefonia fixa é considerada serviço misto. Há organizações com a tarifa controlada pela agência e uma série de obrigações a cumprir, mas também outras que prestam serviços privados, cuja tarifa é regulada pelo mercado. Essas últimas são chamadas de “espelho”, enquanto as primeiras são concessionárias.

Até meados de 2008, as concessionárias eram a Telefônica, Brasil Telecom, Oi, Sercomtel, CTBC e Embratel. Com a fusão da Oi e Brasil Telecom em maio de 2009, foi criada uma empresa de telefonia fixa de capital nacional. Essas empresas têm concessão para operar o serviço até 2025. Na época da privatização, o governo dividiu o país em regiões e cada uma das empresas recebeu uma área, com exceção da Embratel, que atua em todo o país.

Nessa época, foi criado o Plano Nacional de Outorgas (PGO), pelo Decreto nº 2.534/1998. Esse plano tinha como objetivo impedir que uma mesma concessionária estivesse presente em duas áreas diferentes. Com a privatização, foram criadas também as empresas-espelho, que atuariam nas mesmas áreas das concessionárias, mas sem a regulação da tarifa e sem obrigações. Isso porque, enquanto as concessionárias herdaram as redes da Telebrás, os “espelhos” teriam que começar do zero. Foi o caso da Vésper – comprada depois pela Embratel –, da Intelig e da GVT. Para atuar como empresa-espelho, basta pedir uma autorização para a Anatel.

No caso da telefonia celular, um serviço considerado privado, a Anatel não define tarifas: o preço é regulado pelo mercado. Não há obrigações previstas em contratos, a não ser, por exemplo, no caso de leilões para frequências<sup>16</sup> em que a Anatel condiciona a venda das faixas à universalização do serviço.

---

<sup>16</sup> Assim como as emissoras de rádio precisam ser divididas em estações ou, do contrário, uma teria interferência na outra, cada operadora de celular tem que usar uma faixa de frequência diferente para evitar as interferências. Essas faixas são leiloadas pela Anatel.

#### ***4.2.1 Aspectos Organizacionais da Anatel e de sua Ouvidoria***

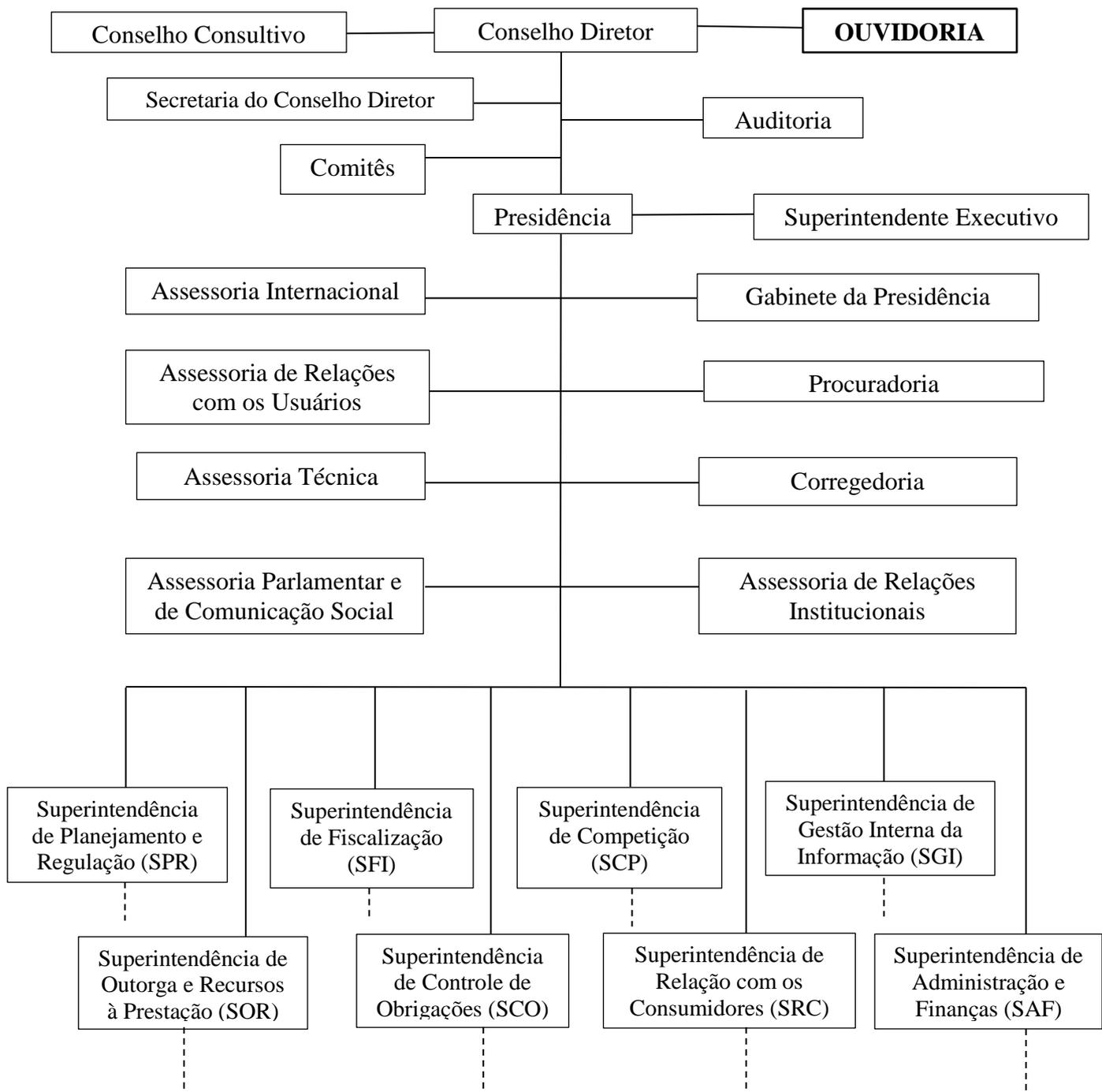
A partir de 2003, aconteceu uma reestruturação na agência com a finalidade de aperfeiçoar métodos e processos de trabalho, além de adequar a estrutura organizacional e o regimento interno aos novos cenários das telecomunicações. A reestruturação foi concluída no segundo semestre de 2005, com a passagem para uma nova estrutura, definida nos seus relatórios, à época, como orgânica e funcional. Ainda em 2005, ocorreu a nomeação dos titulares da Comissão de Ética da Anatel, com o objetivo de promover a ética no âmbito da agência e atuar como elemento de ligação com a Comissão de Ética Pública (ANATEL, 2012).

De acordo com o regulamento vigente, a atual estrutura da agência compreende como órgão máximo o Conselho Diretor, devendo contar, também, com um Conselho Consultivo, uma Ouvidoria, as Superintendências, além dos órgãos vinculados à Presidência-Executiva, uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Auditoria Interna, as Assessorias e uma Biblioteca. O **Conselho Diretor** é composto por cinco conselheiros, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal. Desses, um é presidente do Conselho Diretor e também **Presidente-Executivo** da agência. Os conselheiros têm mandato de cinco anos, com vencimento sequencial, a fim de que as substituições sejam paulatinas. Aos conselheiros cabe a direção dos órgãos administrativos da agência; ao presidente do Conselho Diretor e, por consequência, presidente-executivo da agência, cabe a representação da agência, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, bem como a presidência das sessões do Conselho Diretor. O Conselho decide por maioria absoluta e manifesta-se formalmente por resoluções, súmulas, atos e portarias. As decisões do colegiado são tomadas em sessões, reuniões ou circuitos deliberativos, procedimento de coleta de votos que independe de reunião ou de sessão e dinamiza os trabalhos.

O **Conselho Consultivo** é um órgão de participação institucionalizada da sociedade nas atividades e nas decisões da agência e possui doze membros designados por decreto do Presidente da República, mediante indicação de dois representantes do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Poder Executivo, entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, entidades representativas dos usuários e entidades representativas da sociedade. Os conselheiros não são remunerados e têm mandato de três anos, sendo vedada a recondução.

As Superintendências são órgãos executivos, sob a direção dos conselheiros, conforme deliberação do Conselho Diretor, podendo ser adotado rodízio entre os conselheiros. As Assessorias são cinco: Internacional; Relações com os Usuários; Técnica; Parlamentar e de Comunicação Social; e a de Relações Institucionais.

No extrato do organograma da agência a seguir, é interessante observar a posição ocupada pela Ouvidoria. Esta se encontra em posição de assessoria ao Conselho Diretor, não aparentando ter subordinação hierárquica a este.



Fonte: Sítio eletrônico da Anatel: [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)

**Figura 4: Organograma da Anatel (extrato)**

#### ***4.2.2 Aspectos Institucionais da Anatel e de sua Ouvidoria***

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é uma autarquia especial criada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, administrativamente independente, financeiramente autônoma e sem subordinação hierárquica a nenhum órgão de governo. A missão da Anatel é promover o desenvolvimento das telecomunicações do país de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional.

A base legal da agência foi construída a partir da aprovação, em votação na Câmara dos Deputados, em junho de 1997 e, um mês depois, no Senado Federal, da LGT, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais. Esta lei está em concordância com nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995, que flexibilizou o modelo brasileiro de telecomunicações, ao eliminar a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal e, assim, introduzir o regime de competição na prestação desses serviços.

Os principais documentos que deram origem e regem a Anatel são:

- Emenda Constitucional nº 08, de 15/08/1995 – Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;
- Exposição de Motivos nº 231/MC, de 10/12/1996 - Encaminhou o projeto da Lei Geral das Telecomunicações;
- Lei nº 9.472, de 16/07/1997 – Lei Geral de Telecomunicações - Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e sobre outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 08/1995;
- Decreto nº 2.338, de 07/10/1997 - Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações;
- Lei nº 9.986, de 18/07/2000 – Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras;
- Resolução nº 270, de 19/07/2001 - Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações e revoga a Resolução nº 197, de 16/12/1999.

- Lei nº 10.871, de 20/05/2004 – Dispõe sobre a criação de carreiras e a organização de cargos efetivos das agências reguladoras;
- Código de Ética dos servidores da Anatel – Aprovado pela Portaria nº 178, de 06/06/2005;
- Resolução nº 489, de 05/12/2007 – Aprova a alteração do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 270, de 19/07/2001;
- Resolução nº 612, de 29/04/2013 – Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações e revoga a Resolução nº 270, de 19/07/2001.

Entre as atribuições da Anatel, merecem destaque (ANATEL, 2012):

- implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;
- expedir normas quanto à outorga, à prestação e à fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;
- administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;
- expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;
- expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;
- expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;
- reprimir infrações dos direitos dos usuários; e
- exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

Com a sua criação em 1997, foi prevista também a existência de uma Ouvidoria, onde o ouvidor não possuiria vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes, apesar de não possuir direito a voto nas reuniões de diretoria. Além disso, o Ouvidor possui acesso irrestrito à informação de qualquer área da agência. A Ouvidoria propõe-se a articular-se com órgãos do Ministério Público e outros, de forma a direcionar ações que possam repercutir em alterações estruturais no sistema regulatório.

É interessante destacar as diferenças das competências da Corregedoria, Procuradoria, Auditoria Interna e da Ouvidoria da agência. A **Corregedoria** da Anatel tem como competências:

- fiscalizar as atividades funcionais dos órgãos e unidades;
- apreciar as representações que lhe forem encaminhadas relativamente à atuação dos servidores;
- realizar correição nos diversos órgãos e unidades, sugerindo as medidas necessárias à racionalização e eficiência dos serviços;
- coordenar o estágio confirmatório dos integrantes das carreiras de servidores, emitindo parecer sobre seu desempenho e opinando, fundamentadamente, quanto a sua confirmação no cargo ou exoneração; e
- instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos disciplinares relativamente aos servidores, submetendo-os à decisão do Presidente do Conselho Diretor.

A **Procuradoria** da Anatel está vinculada à Advocacia-Geral da União (AGU) para fins de orientação normativa e supervisão técnica. Já a sua **Auditoria Interna** tem como principais funções avaliar a eficiência e eficácia dos controles internos, visando a garantir a salvaguarda dos ativos, a fidedignidade dos dados operacionais, contábeis e financeiros, o cumprimento das leis, dos regulamentos e demais instrumentos normativos estabelecidos, a melhoria da eficiência operacional e a eficiência e economia na aplicação dos recursos.

No Regulamento da Anatel, aprovado pelo Decreto n.º 2.338/1997, a Seção II – Da Ouvidoria, descreve a necessidade e as competências do Ouvidor:

**Art. 50.** A Agência terá um Ouvidor nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

**Art. 51.** O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, sendo-lhe dado o direito de assistir às sessões e reuniões do Conselho Diretor, inclusive as secretas, bem como de acesso a todos os autos e documentos, não se lhe aplicando as ressalvas dos arts. 21, § 1º, e 39 da Lei n.º 9.472, de 1997.

**Parágrafo único.** O Ouvidor deverá manter em sigilo as informações que tenham caráter reservado.

**Art. 52.** Compete ao Ouvidor produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo-as publicar no Diário Oficial da União, e mantendo-as em arquivo na Biblioteca para conhecimento geral.

**Art. 53.** O Ouvidor atuará com independência, não tendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes.

**Art. 54.** O Ouvidor somente perderá o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.

§ 1º Sem prejuízo do que preveem a lei penal e a lei de improbidade administrativa, será causa da perda do mandato a inobservância, pelo Ouvidor, dos deveres e proibições inerentes ao cargo.

§ 2º Caberá ao Ministro de Estado das Comunicações instaurar, nos termos da Lei n.º 8.112, de 1990, processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo do Ouvidor, quando for o caso, e proferir o julgamento.

**Art. 55.** É vedado ao Ouvidor ter interesse significativo, direto ou indireto, em empresa relacionada com telecomunicações, nos termos do Artigo 29.

Observa-se que não há, de fato, uma descrição das atividades e rotinas do Ouvidor. Recentemente (abril de 2013) a agência aprovou um novo regimento interno, onde deu um destaque maior para a sua Ouvidoria. É interessante comparar as responsabilidades da Assessoria de Relações com os Usuários (ARU) com a do Ouvidor:

Da Assessoria de Relações com os Usuários

**Art. 147.** A Assessoria de Relações com os Usuários tem como competência assessorar o Presidente em assuntos relativos à defesa dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações. [...] **Art. 138.** A atuação da Agência será acompanhada por um Ouvidor, nomeado pelo Presidente da República, com as competências definidas no art. 45 da Lei nº 9.472/1997, no Regulamento da Agência e na legislação aplicável.

**Art. 139.** O Ouvidor atuará com independência, não tendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes (Anatel, 2013, grifo nosso).

O art. 45 da LGT, ao qual a citação acima se refere, expõe que

O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

Parágrafo único. O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral (BRASIL, 1997, grifo nosso).

### **Histórico da Ouvidoria da Anatel**

A Ouvidoria da Anatel foi implantada em 10 de agosto de 1999. Sua implantação deu-se principalmente por causa dos crescentes casos de desrespeito aos consumidores, motivados principalmente pela falta de informação, por exemplo, em casos como a introdução do código das operadoras nas ligações de longa distância, o precário esclarecimento sobre as tarifas incidentes, o recebimento de mais de uma conta telefônica e até mesmo o desconhecimento do papel desempenhado pela própria Anatel

(ANATEL, 2000). Todos os fatos acima ocorreram após a privatização das telecomunicações, como descrito no primeiro relatório da Ouvidoria da Anatel disponível. A Agência estava inserida num novo ambiente de competição entre prestadores de serviços, onde a concorrência deveria trazer benefícios ao consumidor no tocante a preços e oferta de novos serviços, porém isso resultou na introdução de fatos que, nos primeiros instantes, geraram confusão pela quebra de hábitos arraigados.

Apesar de já contar com salas do cidadão instaladas nos escritórios regionais da Agência, o *call center* e o acesso à informações via *Internet*, a imagem da Anatel era negativa (ANATEL, 2000; 2002) e, por vezes, a Agência era rotulada como lenta, uma vez que os esclarecimentos sobre suas ações, às vezes, não eram prestados de maneira convincente. As vias de comunicação com o público também apresentavam problemas. A Central de Atendimento, criada em novembro de 1998 com trinta posições de atendimento, apresentava dificuldade em atender a crescente demanda por seus serviços de informação. Podem ser apontados como principais problemas encontrados pela Ouvidoria durante visitas, após sua implantação, aos escritórios da Anatel, durante as reuniões técnicas (ANATEL, 2004):

- deficiência de recursos materiais e humanos para se efetuar uma adequada fiscalização, decorrente do contingenciamento de recursos da agência pelo Tesouro Nacional;
- falta de divulgação institucional das salas do cidadão e ações exercidas pela agência;
- demora ou falta de retorno em relação a consultas, orientações ou informações originadas nos escritórios e encaminhadas à sede;
- limitada atuação da agência contra as estações clandestinas, fato relacionado diretamente à precária divulgação institucional, que deveria ter, também, papel educativo;
- dificuldades de ações conjuntas com a Polícia Federal;
- centralização de processos de solicitação de serviços de telecomunicações na sede, em Brasília;
- inadequada distribuição de pessoal, segundo formação acadêmica, para a apreciação de solicitações de processos de outorga, atuação e acompanhamento de ações cautelares, populares e ordinárias, além dos Processos de Apuração de Infração (PAI);

- concessão, por parte do Poder Judiciário, de liminares e mandados de segurança, conflitando com a legislação vigente do setor de telecomunicações;
- diversidade salarial entre os profissionais requisitados, cedidos ou contratados por prazo determinado;
- necessidade de treinamento em virtude das inovações tecnológicas e do aumento do número de prestadoras de serviços;
- falta de um sistema de comunicação interna eficiente, dando conta dos avanços, novidades e decisões da alta administração; e
- limitação de salários para a contratação de pessoal em nível compatível com a qualificação desejada.

Nesse contexto em que a eficácia do modelo é função direta da atuação das agências, em especial de sua capacitação técnica e sensibilidade em perceber os anseios da sociedade e agir no sentido de atendê-los, a Ouvidoria, com um caráter independente na estrutura da agência, adquire uma dimensão mais ampla do que a tradicional, quando era vinculada às empresas estatais antes do processo de privatização.

Após a inauguração da Ouvidoria em 1999, foram implantadas atividades visando a sua instalação e estruturação. No plano interno, a Ouvidoria passou a participar das reuniões do Conselho Diretor e de reuniões técnicas nos escritórios regionais, e, no plano externo, destacam-se o início de interação com entidades de defesa de consumidores e o atendimento direto ao cidadão. Outras ações no sentido de agir com os consumidores foram: a criação em 26 de fevereiro de 1999, por meio da Resolução nº 107 da Anatel, do Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações, com a finalidade de assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da agência no exercício de suas competências legais em matéria de defesa e proteção dos direitos dos consumidores; e, na 110ª Reunião do Conselho Diretor, a aprovação da inclusão de um representante da Ouvidoria no Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, como membro efetivo.

Essa interação tinha por objetivo a adoção de ações conjuntas visando à defesa dos direitos do cidadão para melhor observar a organização com os olhos do usuário, acolhendo sugestões, críticas, queixas e reclamações externas, e formando o elo entre a Anatel e a sociedade. Em 2012, a Ouvidoria teve duas grandes conquistas (ANATEL, 2012). A primeira foi o ato de tornar pública todas as reuniões deliberativas do

Conselho Diretor. A outra foi a substituição no segundo escalão da Anatel, visando à sua constante renovação. A Ouvidoria conta com um ouvidor, cargo atualmente ocupado por Aristóteles dos Santos, nomeado em 15 de agosto de 2012, pela Presidente da República Dilma Rousseff. Além disso, até a data do último relatório da Ouvidoria, de dezembro de 2011, a equipe era composta por três assessores, quatro especialistas em regulação, um técnico administrativo e uma secretária. Cabe destacar ainda o fato de a agência ter passado um período de cerca de um ano sem ouvidor, entre os anos de fins de 2001 a maio de 2002.

### **Estrutura Atual da Ouvidoria**

Esta seção tem como objetivo apresentar o resultado da leitura e análise dos relatórios disponíveis no sítio eletrônico da agência. Ressalta-se que não foi possível ter acesso a todos os documentos de forma a criar uma descrição cronológica. Todos os relatórios disponíveis foram lidos e estão a seguir comentados.

Analisando o relatório da Ouvidoria do período de agosto de 1999 a março de 2000, observa-se que, ainda em 1999, a Ouvidoria da Anatel era chefiada por Saulo Levindo Coelho, que tomou posse em 12 de agosto de 1999, suas principais obrigações para com o cargo assumido eram de estruturar a Ouvidoria, recém-criada, e preparar um relatório no mínimo semestral sobre a atuação da Anatel. Para isso, teve como principal atribuição o acompanhamento dos escritórios regionais da agência, tendo acesso a todas as reuniões e documentos. Seu mandato seria de dois anos, portanto ele deveria ficar até agosto de 2001, porém, a pedido, foi exonerado em 29 de junho de 2000, e o cargo manteve-se vago até maio de 2002. Os motivos para sua exoneração não foram encontrados na documentação analisada, ou mesmo posteriormente na fase de aplicação das entrevistas. As principais reclamações registradas no período de abrangência desse relatório foram com relação ao esclarecimento ineficiente acerca das tarifas incidentes por parte das operadoras, e ao recebimento por parte dos usuários de mais de uma conta telefônica para a mesma cobrança. Outro fato importante foi a introdução do código das operadoras nas ligações de longa distância.

Em meados de 1998, alguns passos foram dados no sentido de melhorar o relacionamento com os usuários dos serviços de telecomunicações, como a implantação das salas do cidadão, instaladas nos escritórios regionais da Agência, o *call center* e o acesso às informações via *Internet*. Naquele ano foram verificadas inúmeras falhas

referentes a este meio de comunicação, por causa do formato e do *software* usados para “baixar” os arquivos, na maioria das vezes impossíveis de serem lidos.

Os consumidores, de acordo com primeiro relatório da Ouvidoria, passaram a contar, desde 26 de fevereiro de 1999, com o Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações, que tinha como finalidade assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da agência, no exercício de suas competências legais em matéria de defesa e proteção dos direitos dos consumidores (ANATEL, 2000). Ainda havia a Unidade de Reconhecimento Audível (URA), onde o usuário era atendido por meio de um sistema com mensagens gravadas, sem contato com atendentes. Mas esse sistema apresentava um problema – em 1999, essas ligações atingiram o percentual de 9,44% de todas as chamadas, e somadas ao número de ligações abandonadas, 9,47%, representam 18,91% do total de ligações, ou seja, o número de ligações abandonadas representa 50% do total, para este canal de comunicação.

Outro problema referia-se à questão do registro das reclamações efetivadas na central de atendimentos. A denúncia ou reclamação eram feitas e o procedimento padrão era registrá-las no sistema e enviá-las para as superintendências ou prestadoras responsáveis. A resposta ao problema era dada diretamente pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, que informavam à Anatel para dar como solucionado o caso. Esse procedimento não estava funcionando, principalmente por causa da falta de atualização dos dados, seja por parte da agência ou da prestadora de serviços, fazendo com que a denúncia ou reclamação acabasse permanecendo no sistema como pendente.

Cabe registrar que a maioria dos casos tidos como solucionados eram meros pedidos de informação, sobre códigos de seleção de prestadoras, consulta sobre andamento de solicitações e reiteração de reclamações, bem como, em grande parte, de informações sobre serviços de telecomunicações, ou seja, nada que exigisse intervenção efetiva da agência.

Esse último fato deixa em dúvida a capacidade de intervir, à época, em problemas mais robustos, já que o consumidor tende a procurar a agência após ter entrado em contato com a prestadora de serviços, caso o problema persista. Pode-se notar que existiam os meios de comunicação, ainda que em construção, mas não havia uma ação mais efetiva da agência, além do registro e repasse do problema ao setor formalmente responsável.

Vale destacar ainda que, até março de 1999, a Anatel só havia definido os preços sobre exploração de dois serviços: os de rede e os de circuitos especializados. Nessa

observação reside uma irregularidade, já que na Resolução nº 68, de 20 de novembro de 1998, foi regulamentada a fixação dos preços pelo direito de uso de radiofrequência. Essas são conclusões acerca de serviços que, de acordo com a lei, não necessitam de licitação. Apesar de todas as disfunções existentes em relação à organização e falhas na intermediação entre o consumidor e as prestadoras de serviços, a agência, por meio da sua Superintendência de Serviços Públicos, instaurou três sanções contra empresas de telefone fixo, com a aplicação de advertência e multas, que chegaram ao montante de pouco mais de 55 milhões de reais.

Pela documentação examinada, nota-se no primeiro ano da Ouvidoria uma relação problemática entre o usuário dos serviços de telecomunicações e a Anatel, além de uma dificuldade das várias esferas da agência em solucionar os problemas apurados pela Ouvidoria. Ao se entrar em contato com a agência, por qualquer um de seus canais de comunicações (salas do cidadão, *call centers* ou via *internet*), para fazer uma denúncia ou reclamação, o resultado em grande parte era ineficácia, a não ser que se quisesse pedir alguma informação referente aos serviços de telecomunicação.

O relatório semestral publicado em dezembro de 2002 comenta que a falta de pessoal continuava nesse período. A Ouvidoria contava apenas com três cargos comissionados técnicos e um cargo vinculado às atividades de secretaria, além do Ouvidor, nomeado em maio de 2002. Esse problema de falta de pessoal, de acordo com o relatório, podia ser verificado em toda a estrutura da agência. Alguns fatos ocorridos no período, por parte da Ouvidoria, foram observados no relatório, e devem ser comentados pela sua importância, para a relação da Anatel com os consumidores:

- em junho e em julho de 2002, desenvolvimento de espaço virtual próprio no *site* da Anatel;
- em julho, envio de memorando ao presidente do Conselho Diretor da Anatel no sentido de reativar o comitê de defesa dos usuários de serviços de telecomunicações;
- em outubro, ações no sentido de tornar mais direta a comunicação do usuário de serviços de telecomunicações com a Assessoria de Relações com os Usuários (ARU), por meio da ampliação do número de caracteres a serem inseridos em formulário padrão daquela assessoria, disponível na página da agência na *internet*;

- em outubro, apresentação, à Ouvidoria-Geral da Corregedoria-Geral da União, de relatório sobre a política de atendimento ao usuário;
- em novembro, esforços junto à presidência da Anatel no sentido de se criar comissão para estabelecer uma política de ações afirmativas na agência visando à adoção de regras que contemplassem a empregabilidade e a acessibilidade dos portadores de deficiência e dos afrodescendentes; e
- ainda em novembro do mesmo ano, confecção de cartilha explicativa aos usuários sobre o setor de telefonia fixa, em análise técnica, para publicação, na Superintendência de Serviços Públicos.

A Ouvidoria deixa claro no relatório que sua função legal dentro da agência é a elaboração de relatórios críticos, sobre a situação da Anatel e não cabe a ela, portanto, o papel de recebimento das reclamações dos usuários sobre a prestação dos serviços de telecomunicações. Diante do fato de o papel da Ouvidoria estar tão circunscrito, a responsabilidade de atender os usuários dos serviços de telecomunicações é de responsabilidade da Assessoria de Relações com o Usuário (ARU), que, à época, cuidava da supervisão do serviço, feito por meio dos canais disponíveis, da central de atendimento, *e-mails*, cartas e faxes, sendo a caixa corporativa da Ouvidoria da Anatel ([ouvidoria@anatel.gov.br](mailto:ouvidoria@anatel.gov.br)) o principal meio de comunicação dos usuários com o órgão. Assim, os meios de “controle social” (pois foi com esse termo que a agência se referia no relatório às formas usadas para atender ao público e ouvir suas reivindicações) eram na época as consultas públicas, os comitês e as audiências públicas.

A partir das atribuições dadas aos setores citados acima, percebe-se que faltava à época um órgão que ficasse responsável pela intermediação dos conflitos existentes, fazendo a ponte entre o consumidor e a empresa, de forma a resolver os conflitos. Apesar das atribuições da ARU, ela caía no mesmo problema dos outros setores, só encaminhava as reclamações às áreas responsáveis, jogando a responsabilidade pela solução dos problemas em outros setores.

O relatório aponta que o motivo desse desvio de atribuições se deve principalmente à falta de um “regulamento de sanções”, apontando ainda para uma total reestruturação dessa área da Anatel e para a necessidade do nivelamento da Ouvidoria com as superintendências, em termos de aparato operacional e regulamentar.

Esse relatório de 2002 explica ainda qual o procedimento adotado pela agência com relação às reclamações reincidentes dos usuários: estas são enviadas às

superintendências responsáveis que, na maioria das vezes, instaura um Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADOS), o que dá origem a uma lentidão e falta de efetividade na resolução do problema, causando o descrédito da organização (ANATEL, 2002). Outro problema diz respeito à prestação do serviço, na época terceirizado a empresa prestadora do serviço que ganhava de acordo com a quantidade de atendimentos realizados<sup>17</sup>. Isso prejudicava a qualidade no atendimento, que tinha determinado uma média de 180 segundos ou três minutos para cada ligação. Mencione-se que a ARU, devido ao aperfeiçoamento do formulário “Fale Conosco” disponível no *site* da Anatel, desativou ao final de 2001 a caixa corporativa para recebimento de *e-mails* dos usuários, citada como um dos canais de comunicações mais usados pelos usuários.

Em resposta ao problema de falta de solução para as reclamações dos usuários, foi criado, em fevereiro de 2002, o Procedimento-Geral de Atendimento ao Cliente<sup>18</sup>, para regulamentar os procedimentos necessários, desde o tratamento da informação recebida até a forma como a superintendência deve agir visando à resolução do problema. Vale lembrar ainda que, até aquele momento, a Anatel não possuía um regulamento de aplicação de sanções.

O relatório semestral publicado em agosto de 2003 abrange o período do primeiro semestre de 2003. Nesse momento, a Ouvidoria continua afirmando seu papel como elaboradora de relatórios críticos sobre a agência, mas no documento este fato é tratado como uma limitação. As reclamações que continuam sendo feitas à Ouvidoria são encaminhadas aos órgãos competentes dentro da agência. De janeiro a julho desse ano, o órgão recebeu 2.115 (dois mil cento e quinze) *e-mails* em sua caixa corporativa, com reclamações principalmente sobre má prestação dos serviços e com relação ao atendimento dispensado ao tratamento a essas questões.

O setor da agência responsável por receber e tratar destas reclamações é a ARU, como já foi citado. De acordo com a própria Ouvidoria:

[...] embora o dispositivo aplicável (Decreto nº 2.338/97) confira à Ouvidoria acesso a todos os autos, inexistente regulamentação clara e apropriada sobre como esta franquia deverá ser exercida. **Não há definição sobre se esse processo deve se dar por “vista” (intervenção no feito administrativo), por cópia ou por simples manuseio, o que dificulta o *modus operandi* da referida faculdade, ensejando a discussão da incidência ou não da Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99 art. 9º) (ANATEL, 2003, p. 10, grifo nosso).**

---

<sup>17</sup> Contrato-ARU n.º 38/2001-Anatel, de 26/07/2001, aditivado em 26/07/2002.

<sup>18</sup> SUE.PG 008.

Faltava, portanto, uma definição mais clara do papel que a Ouvidoria deveria desempenhar dentro da agência, de forma que ela deixe de apenas observar e sugerir e possa agir de forma mais efetiva dentro do órgão regulador. Uma contradição é apontada ainda, pois “a Agência exerce, a um só tempo, atividades de poder concedente e de órgão regulador e fiscalizador” (ANATEL, 2003a, p. 5). Para esse assunto, de acordo com o relatório da Ouvidoria de agosto de 2003, já estavam sendo analisados projetos de revisão da estrutura organizacional e do regimento interno e a otimização de processos e métodos, assim como a realização de parcerias acadêmicas.

Quanto a outros métodos de controle social usados pela Anatel, as audiências públicas foram requisitadas no primeiro semestre de 2003 em dois momentos: na discussão da prorrogação dos contratos de concessão; e na discussão sobre a nova regulamentação de acesso pela *internet*. Outra ferramenta de controle está representada pelas consultas públicas, que registram pouca interação com os setores que podem apresentar contribuições, como o Procon. Depois de realizadas as consultas e recebidas as contribuições, o interessado ignora os motivos pelos quais suas considerações não foram acolhidas. Quanto aos comitês, a sugestão recorrente neste mesmo relatório é de que fossem reativados (como previsto na regulamentação interna do órgão) o Comitê de Defesa dos Usuários e o de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. “Na Anatel, fica a impressão de que o discurso retórico-normativo diz “sim” à participação, mas os fatos, com frequência, dizem “não” (ANATEL, 2003a, p. 7). Essa observação é interessante, pois resume a situação vivida pela agência até então.

A central de atendimento vinha apresentando uma diminuição no número de reclamações recebidas, o que não representava uma melhora, pois poderia significar que o usuário vinha se cansando do fato de não ter sua reclamação atendida devidamente pelo órgão. Conforme afirma o Ouvidor Aristóteles dos Santos neste mesmo relatório resume qual a principal dificuldade da agência com relação ao tratamento da informação: “O maior questionamento deste relatório foi em relação ao que dificulta a fluidez da informação. Como tratar a reclamação do usuário, definitivamente, constitui o dilema ético da Anatel. Essa é a sua neblina”.

Além disso, como não se levantava a opinião dos usuários com relação aos serviços de atendimento prestados pela agência, esta falta de informação contribuía para que o serviço não melhorasse. Além disso, ressalta-se que a Anatel, de acordo a LGT e outros diplomas legais (Lei nº 9.472/1997 art. 59; Decreto nº 2.338/1997 art. 14, §1º) fica impedida, até hoje, de formar convênios com outros órgãos públicos para o

exercício de sua atividade regulatória. Um fato que poderia melhorar a situação da agência frente às reclamações seria a instituição, no início de julho de 2003, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, que permitiria um tratamento mais objetivo das denúncias.

No relatório que abrange o segundo semestre de 2004, persiste a ausência de canais eficientes de participação dos usuários de serviços de telecomunicações. Por outro lado, com a maior divulgação dada à Ouvidoria da agência, observa-se o aumento do número de reclamações acerca do desempenho das prestadoras e da própria agência. Isso fez com que fosse criado o Sistema da Ouvidoria, reafirmando um fato já destacado em outros relatórios: os canais de comunicação com os usuários ainda eram pouco divulgados, fazendo a Ouvidoria ter de adotar mecanismos para assumir um papel que, de acordo com a LGT, não é dela. De acordo com as informações presentes nesse relatório, o sistema teria o seguinte cronograma:

A primeira parte, concluída em dezembro de 2003, dimensionou a necessidade de automatização de todas as rotinas existentes na Ouvidoria. A segunda, prevista para ser concluída em abril deste ano, contempla o atendimento via Internet. A terceira prevê a implementação de rotinas de atendimento por telefone, com digitalização de voz, digitalização de documentos e demais aprimoramentos das rotinas já instaladas e em funcionamento (ANATEL, 2004, p. 15).

O Serviço Móvel Pessoal (antes denominado Serviço Celular Móvel) apresentou um crescimento nos índices de reclamações, principalmente com relação à dupla cobrança para chamadas feitas fora da área de abrangência do DDD, ao qual pertence sua estação móvel, além do valor da ligação é cobrada um adicional por chamada (AD). Essa cobrança dupla está prevista no Regulamento do Serviço Móvel Pessoal, aprovado pela Resolução nº 316, de 27 de setembro de 2002, que dispõe:

**Art. 77.** A chamada dirigida ao Usuário Visitante será composta por 2 (duas) chamadas distintas para efeito de faturamento.

§ 1º A primeira chamada tem origem no Usuário chamador e destino na Área de Registro do Usuário, cabendo seu pagamento ao chamador.

§ 2º A segunda chamada tem origem na área de registro do usuário e destino no local em que este se encontra, cabendo seu pagamento ao Usuário Visitante. [...].

Aponta-se nesse relatório de 2004 que o número de linhas do Serviço Móvel Pessoal aumentara a ponto de já ser superior ao número de linhas do Serviço de Telefonia Fixo Comutado (STFC), embora as reclamações deste último ainda sejam campeãs nesse quesito. Das reclamações registradas na Central de Atendimento da

Anatel à época, cerca de 77,01% eram referentes ao serviço de telefonia fixa, 13,14% ao SMP e 5,14% ao SMC, em um universo de 417.238 reclamações.

Mais um problema que denuncia diretamente a falta de poder sancionatório da agência são os PADOS, que instauraram 84 procedimentos em 2003 e, desses, só foram concluídos nove, todos com decisão de arquivamento, já que se conhecia a procedência das justificativas apresentadas pelas empresas. A falta de punição era uma realidade e, quando a Anatel determinava a aplicação de uma sanção, as prestadoras de serviço recorriam à justiça e acabavam conseguindo protelar ainda mais a decisão. Isso provocava descrédito do órgão regulador junto aos usuários dos serviços de telecomunicações.

A Ouvidoria da Anatel tinha dificuldade também em apurar as atividades inerentes aos planos de serviço das prestadoras, pois, por lei, tem o prazo de quinze dias para analisá-los e, caso isso não seja feito, a prestadora pode colocar em prática o plano de serviço, ou seja, aquilo que foi prometido via contrato ao usuário, potencializando abusos por parte das prestadoras. O regulamento do SMP a respeito da homologação dos contratos é apresentado a seguir:

**Art. 24.** A prestadora de SMP deverá submeter à Anatel, para homologação, todo e qualquer Plano de Serviço a ser ofertado aos seus usuários. [...]

**§ 2º** A Anatel deverá se pronunciar sobre qualquer Plano de Serviço no prazo de até 15 (quinze) dias da data do respectivo recebimento; transcorrido este prazo, sem manifestação contrária de sua parte, o Plano de Serviço submetido a exame será considerado homologado.

As reclamações recebidas pela Ouvidoria pelo endereço eletrônico somaram, de agosto a dezembro de 2003, 1.139 *e-mails*, dos quais 753 contra as prestadoras de serviços de telecomunicações, trezentos tratavam de assuntos específicos de tratamento no órgão, 53 eram agradecimentos e 33 manifestações contra as cobranças de ligações dos serviços móveis pessoais e móvel celular. Essas reclamações, em sua maioria, foram encaminhadas à ARU.

O relatório da Ouvidoria da Anatel que abrange de junho de 2004 a junho de 2005 expõe que o problema de recursos humanos, já registrado em relatórios anteriores, fora parcialmente resolvido com o aumento da equipe, que passara a ser de onze servidores, sendo seis deles concursados, a partir de março de 2005. Havia, no entanto, uma perda constante de servidores concursados, que iam para outros órgãos da administração pública federal em busca de melhores condições salariais.

No período, na central de atendimento foram elaborados *rankings* com as empresas prestadoras dos serviços da telefonia fixa e móvel, responsáveis pela maior

parte das reclamações. O número de reclamações na telefonia fixa foi de 18.908 e ainda maior na telefonia móvel: 24.492. Em relação à implantação do Sistema de Ouvidoria (SOA) da Anatel, o texto desse relatório comenta que este:

[...] permite também que a equipe da Ouvidoria observe diretamente os registros da ARU, possibilitando uma análise completa da solicitação. Pelo número do registro da solicitação na ARU ou o nome completo do usuário, é possível à Ouvidoria saber quantas vezes e por quais motivos o mesmo já interagiu com a Anatel (por meio da Central de Atendimento), e o andamento da solicitação, permitindo à Ouvidoria intervir de forma eficiente nos casos apresentados pelos usuários. Quando a solicitação cadastrada na Ouvidoria demanda solução da Anatel ou de prestadoras, este sistema tem um mecanismo de integração que permite o encaminhamento da mesma à Assessoria de Relações com os Usuários (ARU) para tratamento. Quanto aos atendimentos telefônicos, a Ouvidoria ainda não possui um canal gratuito para o atendimento ao cidadão, também não há estrutura de pessoal adaptada à demanda necessária para este atendimento. Existem sugestões de usuários solicitando um canal aberto para que o usuário possa reclamar na Ouvidoria sobre a atuação da Anatel, mas enquanto esta questão não é resolvida em termos de estrutura de atendimento adequada a esse reclame, quando o usuário liga na Ouvidoria, principalmente de outros Estados, preferimos retornar a ligação ao mesmo e dialogar sobre a sua insatisfação sobre a Anatel.

No relatório de 2007, que marca o primeiro relatório de Nilberto Diniz Miranda à frente da Ouvidoria da Anatel, percebe-se um esforço em fazer basicamente um resumo dos avanços e problemas da agência. O primeiro ponto importante é a questão da reestruturação da Anatel. O motivo para isso, de acordo com o então ouvidor, se devia ao fato da:

[...] estrutura organizacional da Anatel não ter correspondido às expectativas e demandas da sociedade, do Governo, nem do segmento regulado. Isto porque a sua estrutura é fundamentada numa matriz de administração por serviços, vertical, gerando “sub-organizações” dentro da mesma organização. A atual forma estrutural, além de inibir a saudável interdependência, gera personalismos na administração e acaba por propiciar indesejáveis disputas. (ANATEL, 2007, p. 17).

Além disso, dois problemas são apontados: o primeiro diz respeito à forma como a agência vinha procedendo, e o segundo versa acerca da sua eficácia. Desde sua criação, um dos principais objetivos da agência vinha sendo assegurar o retorno de capital prometido às concessionárias. A Anatel ficava, então, refém dessas empresas e acabava por prejudicar a sua característica principal, que é a independência. O segundo fato é em relação à pouca eficácia da agência para tornar o ambiente das telecomunicações mais competitivo. Os problemas que ainda persistiam no atendimento ao usuário são listados (ANATEL, 2007, p. 12):

- as situações onde o cidadão estava reclamando há mais de trinta ou quarenta dias na ARU e as prestadoras de serviços sequer haviam inserido alguma resposta quanto à reclamação apresentada;
- os casos onde a reclamação já fora respondida pela prestadora, a resposta dada questionada pelo cidadão e a prestadora continuava mandando a mesma resposta dada anteriormente, sem que houvesse intervenção da ARU no sentido de solicitar um novo tratamento da questão;
- a baixa qualidade de informações prestadas pela ARU no primeiro atendimento, gerando retrabalho, como nos casos em que não há obrigatoriedade de atendimento à solicitação apresentada e os cidadãos não são informados, inicialmente, no atendimento dado pelo “*call center*”;
- o formato adotado pelo atendimento da agência, a forma de atendimento própria de “*call centers*”, com “*scripts*” padronizados, informações mecânicas, falta de retorno aos cidadãos, a terminologia utilizada, a burocratização para registros de reclamações no “Fale Conosco”, o encerramento automático (sistêmico) após quinze dias sem consulta ou inserção de informações pelo cidadão ou pela prestadora, ou seja, na prática, havia a possibilidade de o atendimento ser encerrado ou concluído apenas com a resposta inserida pela prestadora, sem que se fizesse contato com o cidadão que registrara a reclamação para confirmação da solução do caso;
- as limitações de atuação da ARU, tanto naquilo que diz respeito a garantir que as áreas da Anatel respondessem aos questionamentos dos cidadãos a elas dirigidos, quanto da sua “impossibilidade” em demandar ações de fiscalização e aplicar autuações às prestadoras de serviços de telecomunicações; e
- “todo” o tratamento das reclamações registradas na ARU era feito sem que a agência se posicionasse, com exceção apenas dos casos em que a solicitação fosse exatamente um questionamento à Anatel, situação na qual, quase sempre, as áreas, simplesmente, não respondiam.

Os avanços obtidos destacados no relatório foram: a obrigatoriedade do fornecimento gratuito da lista telefônica, o 102 instituído como um telefone gratuito, a redução dos prazos para a revisão dos contratos de concessão; a gratuidade no

detalhamento da conta telefônica; a efetiva aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor; a previsão da constituição de conselho dos usuários; o direito aos serviços de intermediação da comunicação dos portadores de deficiência auditiva e da fala; a instituição do conceito de indenização no caso de interrupção dos serviços, o direito ao detalhamento das chamadas; a instituição da central de atendimento para os deficientes auditivos e da fala; a manutenção dos registros das reclamações por um ano, ao invés de seis meses; o cancelamento do serviço em até 24h após a solicitação do usuário; a eliminação de carência de prazo para mudança de planos dentro da mesma operadora; e a obrigatoriedade dos postos de habilitação de celulares, também, receberem e encaminhar ou procederem aos cancelamentos das habilitações quando solicitados pelos usuários”(ANATEL, 2007). Além disso, a instituição de Ouvidorias nas empresas prestadoras dos serviços de telecomunicação começa a ser discutida.

No relatório da Ouvidoria publicado em agosto de 2009, a Anatel já apresentava treze anos de criação e continuava a registrar o problema da falta de controle dos contatos feitos com os usuários, ou seja, não havia como saber, a partir, do momento que um usuário dos serviços de telecomunicações, entrava em contato com a agência, seja pela Ouvidoria ou pela ARU, se o seu problema foi resolvido ou não. Ainda segundo este documento, isso se devia ao fato de a ARU não ter o status adequado perante as superintendências da Agência.

Os Procedimentos para Apuração de Descumprimentos de Obrigações (PADOS) vinham registrando um aumento na quantidade de sanções aplicadas frente às reclamações dos usuários. Mas o maior problema é que, mesmo cumprindo a punição, a empresa voltava a cometer o mesmo erro. Deixa dúvida se o fato do processo ter sido concluído, dentro das punições já previstas pela Anatel, resolve o dilema dos descumprimentos das normas.

A reestruturação que vinha sendo posta em prática desde 2002 fora suspenso em 2006 e, até a divulgação do relatório em questão, não havia sido retomada. Houve ainda uma divergência interna entre a Ouvidoria, responsável legal pela elaboração de relatórios críticos, e a Superintendência de Serviços Públicos, que tem a função de instaurar processos e sancionar, quando necessário, as concessionárias. Esta última elaborou um estudo técnico, sobre a razoabilidade do valor das multas aplicadas pela própria SPB às concessionárias, em face da capacidade econômica do infrator.

Um incidente que movimentou com os mecanismos da agência e sua Ouvidoria é acerca do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) das empresas que atuam nas

áreas reguladas pelo poder público. A partir de 1º de dezembro de 2008, cumprindo o Decreto nº 6.523 de 31 de julho de 2008, todos deverão ter por obrigação adaptarem-se às regras impostas nesse sentido, principalmente as que se referem ao tempo gasto pelo usuário esperando atendimento.

O relatório de 2010 tratou basicamente do Decreto nº 4.733/2003, que estabeleceu novas regras para os serviços de telecomunicações, envolvendo desde assuntos referentes às prestadoras de serviços, passando pela Anatel, outros órgãos governamentais ligados ao assunto até os usuários dos serviços de telecomunicações. Outro regulamento, o Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, discorre sobre o papel da agência na implantação do Plano Nacional de Banda Larga, colocando basicamente todos os problemas já citados referentes à Anatel e sua relação com os usuários.

O último relatório disponível divulgado pela Ouvidoria da Anatel, de dezembro de 2011, traz duas notícias que deixam mais transparente a relação da agência com a sociedade brasileira. A primeira delas foi tornar públicas as reuniões deliberativas do Conselho Diretor e os processos sancionatórios, e a segunda refere-se às substituições ocorridas nos cargos do segundo escalão da agência.

Outras iniciativas foram promovidas, uma delas foi o “Fórum Alô, Brasil!”, inaugurado em 26 de abril de 2011, em Brasília (DF), com o objetivo de aperfeiçoar e fortalecer a cultura favorável ao consumidor, parcerias com as instituições e transparência. Mas os resultados práticos obtidos por este projeto até a divulgação do relatório não estavam sendo satisfatórios. A carta de serviços foi criada para atender ao Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que regulamenta Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), visando a proporcionar a sociedade informações acerca dos serviços prestados pelos órgãos da administração pública. A carta de serviços da Anatel foi consolidada e aprovada pelo Conselho Diretor em 14 de julho de 2011 e está organizada em diferentes guias: Cidadão, Operadora, Indústria, Governo e Imprensa.

Uma reivindicação presente em relatórios anteriores referia-se à reativação do Comitê de Defesa dos Usuários (CDUST), que estava desativado desde 2001 e voltou a funcionar em 2007, com a função de assessorar o Conselho Diretor da Anatel no controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos usuários de telecomunicações.

Os PADOS continuam sendo de processo moroso dentro da agência. As reclamações originadas de cobranças indevidas (problema registrado de maneira

recorrente nos relatórios) continuam sendo motivo reclamação dos usuários. A reclassificação das chamadas tem gerado estranheza na Ouvidoria, já que a Assessoria de Relações com os Usuários concordou que as prestadoras alterem o diagnóstico de ‘Reclamação’ para ‘Pedido de Informação’ todas as vezes que a prestadora, confirmando inviabilidade técnica, negue atendimento ao usuário de serviços de acesso à internet Banda Larga ADSL. O objetivo é evitar a sobrecarga de reclamações sobre a responsabilidade das prestadoras. A Ouvidoria da Anatel deu a seguinte declaração em relação a este problema:

Ainda que, efetivamente, não se trate de “Reclamação” contra determinada prestadora de serviços, os quais são muitas vezes indisponíveis na região, a Ouvidoria entende como inadequada a reclassificação aprovada enquanto “Pedido de Informação”. (ANATEL, 2007, p. 11).

Por último, vale destacar no último relatório outras medidas tomadas em prol do consumidor, visando, entre outras coisas, a facilitar a interação com a agência:

- mapeamento das infrações das prestadoras, automatizando o seu sancionamento mensal;
- instituição de metodologia para sancionamento por descumprimento das metas de qualidade;
- incorporação efetiva das normas (leis, decretos etc.) de defesa do consumidor aos regulamentos para dirimir qualquer dúvida acerca da atuação da Anatel em defesa dos direitos previstos nessas normas; e
- padronização do rito dos Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigação (PADO), a partir do auto de infração.

#### ***4.2.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da Anatel***

Esta subseção tem o objetivo de ressaltar os principais itens do processo de institucionalização da Ouvidoria da Anatel, a partir do modelo teórico proposto para a análise. Assim, era esperado que a combinação de contexto político e de características da instituição alvo indicasse o tipo de mudança institucional denominada *deslizamento*. Neste tipo de mudança, segundo Mahoney e Thelen (2010), percebe-se a manutenção das regras existentes, apesar do ambiente externo sugerir mudanças. Nesse caso, as características do contexto político seriam de forte poder de veto (ou seja, estrutura organizacional constituída, independência financeira, equipe formada e

majoritariamente de servidores, e bom relacionamento com outros setores da Agência) e as características da instituição alvo a partir de um alto nível de discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras (com indefinição das funções da Ouvidoria e do Ouvidor, identificação, por parte da pesquisadora, de várias modificações da lei ou do artigo que rege o funcionamento da Agência).

De fato, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que criou a Anatel, não é explícita ao citar a Ouvidoria. Esta é vista como mais um setor da Agência – não existem informações sobre grau de autonomia, funções e objetivos, e possível subordinação hierárquica. No primeiro regimento interno da Anatel, publicado em 16 de dezembro de 1999, é descrito que a Ouvidoria faz parte da estrutura da Agência, e no seu artigo 123 aponta que a Ouvidoria tem a atribuição de elaborar documentos de apreciação crítica sobre a atuação da Agência e adotar os procedimentos previstos no parágrafo único do art. 45 da Lei nº 9.472/97 (a LGT). Portanto, era de se esperar que o tipo de mudança institucional da Anatel tivesse aspectos de *deslizamento*. No próximo capítulo, ao incluir na análise os depoimentos dos entrevistados, essa expectativa não irá se confirmar, e sim o tipo de mudança que Mahoney e Thelen denominam de *conversão*.

Já a forma de ação institucional apresentada pela Anatel é característica de *criação*, onde notamos vários exemplos de *estabelecimento de regras*. Um exemplo interessante a ser enfatizado é, como citado anteriormente, a criação em fevereiro de 2002, do procedimento-geral denominado “Atendimento ao Cliente”. Até então, a Agência não tinha qualquer regulamento escrito para aplicação de sanções caso o problema relatado pelo cidadão não fosse resolvido a contento. Observamos também, a partir de 2003, a institucionalização das audiências públicas como mecanismo de controle social, como por exemplo, na discussão da prorrogação dos contratos de concessão e acerca da nova regulamentação de acesso à *internet*. A partir dessa data, a Anatel passa a utilizar este instrumento regularmente.

No Apêndice B é apresentada a linha do tempo da Anatel. Pode-se perceber que durante os primeiros anos de criação da Agência, uma movimentação intensa nos cargos-chave da mesma. Quase nenhum diretor-presidente cumpriu o seu mandato por inteiro, gerando, segundo informações fornecidas pela pesquisa documental, uma desconfiança externa em relação à eficácia da Agência. Internamente, o comentário do

então Ouvidor, Aristóteles dos Santos<sup>19</sup>, em novembro de 2005, sobre o número crescente, à época, de processos de usuários, que ele classificava de “sem importância” estava ameaçando com descrédito o poder punitivo da Agência, que naquele momento, ainda estava sendo construído e, lentamente, reconhecido pela sociedade. Esta mesma linha do tempo revela a falta de aquiescência entre os ocupantes do Ministério das Comunicações e as políticas implantadas pela Anatel nesta ocasião. Quando Ronaldo Sardenberg assume a presidência da Agência em julho de 2007, anuncia uma reorganização desta, buscando agilidade nos processos e desburocratização. Ele cumpriria formalmente seu mandato, criando um período de estabilidade política adequada para que a equipe da Ouvidoria aperfeiçoasse o processo da sua institucionalização frente à própria Agência e à sociedade. Quando o primeiro mandato de Ouvidor de Aristóteles dos Santos termina, em junho de 2008, este é nomeado assessor de Nilberto Diniz Miranda, que assume o cargo. Portanto, o primeiro continua pertencente à equipe da Ouvidoria da Anatel. Esta informação é importante para que se discuta o papel do empreendedor político (LAWRENCE e SUDDABY, 2006), adiante, no próximo capítulo. Aristóteles dos Santos reassumiria a titularidade da Ouvidoria da Agência em julho de 2012.

Em relação ao tipo dominante de agente de mudança, tem-se então o que Mahoney e Thelen (2010) denominam *oportunistas*, ou seja, aquele que demonstra preferências ambíguas sobre a continuidade de instituições, regras ou normas, e ainda, aproveita o vácuo deixado por uma legislação generalista para construir suas próprias regras. As seções anteriores acerca da Anatel, assim como sua linha do tempo descrita no Apêndice B demonstram várias oportunidades que estes agentes de mudança tiveram para agir.

Ao longo das seções anteriores, observa-se então que a Agência continuava a ter uma falta de controle dos contatos feitos pelos usuários, ou seja, a Anatel não sabia o resultado da demanda do solicitante, independentemente do canal utilizado, Ouvidoria ou ARU. Esta situação ainda perdurava em 2009, treze anos após a criação da Agência. Então, neste momento, a equipe da Ouvidoria começa em discutir seu papel e como conduzir seus processos, internamente, e por toda a Agência. A Ouvidoria se mostra atenta às mudanças de hábitos do consumidor, que influenciam os índices de reclamações e exigem soluções mais rápidas.

---

<sup>19</sup> Aristóteles dos Santos ocupou pela primeira vez o cargo de Ouvidor da Anatel entre 2004 e 2008.

A reestruturação da Anatel provocou uma série de audiências públicas para discussão do novo regimento interno, regimento esse que pela primeira vez, irá descrever os encargos da Ouvidoria e diferenciá-las da ARU, além de propor claramente as responsabilidades do Ouvidor.

### **4.3 A Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**

O movimento social na década de 1980, reivindicando democratização e universalidade no acesso à saúde, contribuiu com a denominada Reforma Sanitária. Graças à mobilização social, a Constituição Federal de 1988 incorporou um conceito ampliado de saúde, atribuindo responsabilidade ao Estado de promover este bem para o cidadão. O impacto foi a reestruturação da vigilância sanitária para atender o art. 196 da nova Carta (BRASIL, 2010). A primeira Conferência Nacional de Vigilância Sanitária (Conavisa), realizada em 2001, recomendou em seu documento final estimular a mobilização popular para o controle social, com a participação de órgãos como o Ministério Público no Sistema de Vigilância Sanitária. O exercício da cidadania plena, segundo a conferência, garante uma gestão racional dos recursos destinados à vigilância sanitária. Além disso, foi deliberada já nesta ocasião, entre outras, a proposta de instituir Ouvidorias em vigilância sanitária nos três níveis de governo (ANVISA, 2012).

Além disto, é interessante ressaltar o papel de outros instrumentos de controle social e participação como conselhos e conferências de saúde, instituídos pela Lei nº 8.142/1990. Eles favorecem uma avaliação constante das demandas, necessidades e impressões originadas dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e procuram a melhoria na qualidade da atenção, acesso e informação, buscando articulação com as Ouvidorias.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa – foi criada em 1999<sup>20</sup>, e tem como campo de atuação todos os setores relacionados a produtos e serviços que possam afetar a saúde da população. Sua competência, então, abrange tanto a regulação sanitária quanto a regulação econômica do mercado em questão. Os serviços legalmente submetidos ao controle e à fiscalização sanitária são (ANVISA, 2012):

- aqueles voltados para a atenção ambulatorial, seja de rotina ou de emergência, os realizados em regime de internação, os serviços de apoio

---

<sup>20</sup> Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.

diagnóstico e terapêutico, bem como aqueles que impliquem a incorporação de novas tecnologias; e

- as instalações físicas, equipamentos, tecnologias, ambientes e procedimentos envolvidos em todas as fases de seus processos de produção dos bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária, incluindo a destinação dos respectivos resíduos.

Independentemente do estabelecido expressamente na regulamentação, a Anvisa tem o direito de incluir outros produtos e serviços de interesse nestas listas, para o controle de riscos à saúde da população, alcançados pelo Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. Além da atribuição regulatória, a agência também é responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), de forma integrada com outros órgãos públicos relacionados direta ou indiretamente ao setor saúde. Na estrutura da administração pública federal, a Anvisa encontra-se vinculada ao Ministério da Saúde e integra o SUS, absorvendo seus princípios e diretrizes.

Observa-se assim, a gama de responsabilidades que a Anvisa assume desde a sua criação. A formalização de convênios e parcerias é um recurso que a agência desenvolveu para descentralizar ações, desenvolvendo projetos de interesse da vigilância sanitária, com vistas a aumentar o nível de conhecimento dos profissionais da área, melhorar o desempenho das atividades, aprimorar a aplicação de recursos e buscar o estreitamento do relacionamento com a sociedade, o setor regulado, os profissionais de saúde e com os outros atores. Segundo informações do sítio eletrônico da agência<sup>21</sup>, as parcerias podem ser feitas com ou sem repasse financeiro, com organizações públicas federais, estaduais ou municipais ou, ainda, com entidades privadas sem fins lucrativos.

#### ***4.3.1 Aspectos Organizacionais da Agência e de sua Ouvidoria***

A estrutura organizacional da Anvisa compõe-se de cinco diretorias, que reunidas, formam a diretoria colegiada. São elas: Gestão Institucional; Regulação Sanitária; Autorização e Registros Sanitários; Coordenação e Articulação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária; Controle e Monitoramento Sanitário. Além das diretorias, existem três tipos de gerências: Gerência de Vínculo Direto; Gerências-Gerais de Gestão Operacional; e Gerências-Gerais de Processos Organizacionais, e Assessorias

---

<sup>21</sup> <[www.anvisa.org.br](http://www.anvisa.org.br)>

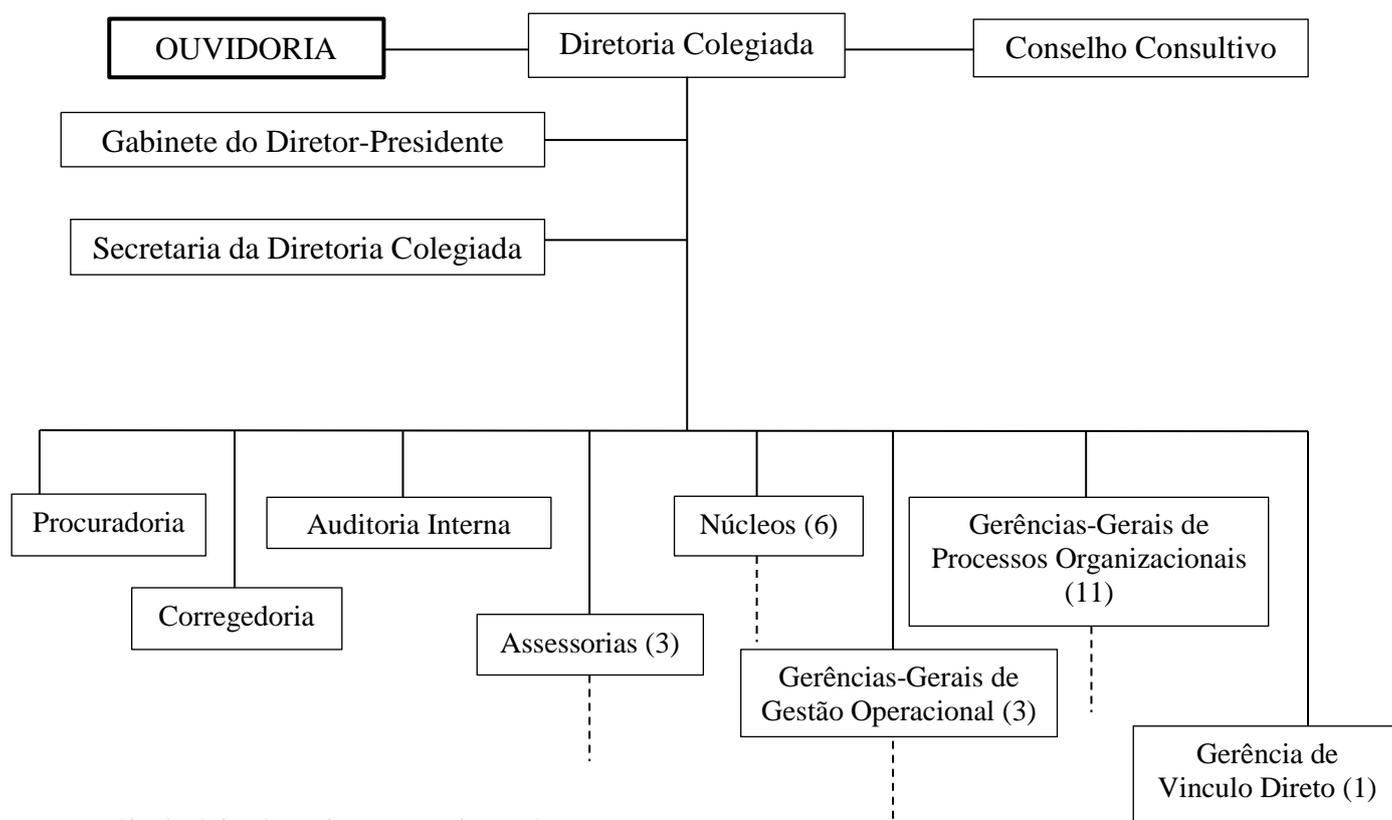
(Planejamento; Articulação e Relações Institucionais; e Comunicação, Eventos e Cerimonial), Núcleos (Educação, Pesquisa e Conhecimento; Regulação e Boas Práticas Regulatórias; Assessoramento Econômico em Regulação; Assessoramento na Descentralização das Ações em Vigilância Sanitária; Gestão do Sistema Nacional de Notificação e Investigação em Vigilância Sanitária; Assessoramento em Assuntos Internacionais); Procuradoria; Auditoria Interna; Corregedoria e Ouvidoria.

O primeiro diretor-presidente da Anvisa, Gonzalo Vencina Neto, assinou o primeiro contrato de gestão da agência no dia 24 de agosto de 1999, apenas sete meses após sua criação. Desde então, a Anvisa já celebrou mais três contratos. O último foi assinado em 05 de setembro de 2012, e é válido até 31 de dezembro de 2013.

A Anvisa apresentou, em 2010, o direcionamento estratégico da agência – nova missão, visão, valores e o mapa estratégico, que contém os objetivos a serem perseguidos nos próximos dez anos. A agência tem por missão ‘promover e proteger a saúde da população e intervir nos riscos decorrentes da produção e do uso de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, em ação coordenada com os estados, os municípios e o Distrito Federal, de acordo com os princípios do SUS’ (ANVISA, 2012). Sua visão é de:

Ser legitimada pela sociedade brasileira como uma organização integrante do Sistema Único de Saúde, ágil, moderna e transparente, de referência nacional e internacional na regulação e no controle sanitário (ANVISA, 2012).

A nova estrutura da agência teve como base para o seu delineamento os macroprocessos definidos durante o planejamento estratégico. Foram criadas as cinco diretorias citadas acima (Portaria Anvisa nº 422, de 16 de março de 2012). Atualmente, a Anvisa conta com três diretores nomeados (Portaria Anvisa nº 498, de 29 de março de 2012). A seguir, na Figura nº 5, apresentamos a atual estrutura organizacional da Anvisa. É importante observar a posição de destaque que sua Ouvidoria ocupa, sem vínculo de subordinação hierárquica à Diretoria Colegiada, e sim numa posição de assessoria.



Fonte: sítio eletrônico da Anvisa: [www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br)

**Figura 5: Organograma da Anvisa (extrato)**

#### **4.3.2 Aspectos Institucionais da Agência e de sua Ouvidoria**

A criação da Ouvidoria da Anvisa ocorreu por meio da Lei nº 9782/1999, que estabeleceu a existência de um Ouvidor na estrutura organizacional da Agência. Determinações sobre o funcionamento da Ouvidoria, atribuições do ouvidor e instrumentos legais à disposição para o exercício do cargo foram estabelecidos por meio do Decreto nº 3.029/1999.

A Ouvidoria atua com aparente independência, não havendo vinculação hierárquica com a Diretoria Colegiada, o Conselho Consultivo, a Corregedoria ou com a Procuradoria, apesar de que, no organograma oficial, existir uma linha de subordinação (pontilhada) entre a Ouvidoria e a Diretoria Colegiada. Esta é a única Ouvidoria de agência reguladora federal que faz seu próprio planejamento estratégico, desde 2007. Neste planejamento consta sua missão, visão e valores, bem como as ações e projetos que serão desenvolvidos.

É conveniente distinguir as diferentes competências da Corregedoria e da Ouvidoria da Anvisa. A Corregedoria tem como alçada: fiscalizar a legalidade das atividades funcionais dos órgãos e unidades da agência; apreciar as representações que lhe forem encaminhadas relativamente à atuação dos servidores, emitir parecer sobre o desempenho dos mesmos e opinar fundamentadamente quanto a sua confirmação no cargo ou sua exoneração; realizar correição nos diversos órgãos e unidades, sugerindo medidas necessárias ao bom andamento dos serviços; e instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos disciplinares relativamente aos servidores, proferindo o respectivo julgamento, no âmbito de sua competência, submetendo-os à apreciação do Diretor-Presidente. Já à Ouvidoria compete (BRASIL, 1999):

- formular e receber denúncias, queixas, reclamações e sugestões dos usuários<sup>22</sup>;
- promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias e, sendo o caso, tomar as providências para a correção das irregularidades e ilegalidades constatadas;
- cobrar a resposta das demandas encaminhadas às áreas técnicas responsáveis pelos assuntos no âmbito da agência, observados os prazos formalmente estabelecidos;
- notificar a área técnica para se manifestar no prazo máximo de cinco dias quando a resposta à demanda estiver em atraso, formalizando-a ao usuário, ou justificando-a por escrito o motivo de não poder fazê-la;
- solicitar providências aos órgãos competentes, especialmente ao diretor responsável pela supervisão da área técnica, ao Diretor-Presidente, à Diretoria Colegiada, e quando couber, à Procuradoria, à Corregedoria e ao Ministério Público; e
- reunir as partes, garantindo o equilíbrio na relação entre o usuário que procurar a Ouvidoria e a Anvisa, quando o conflito não for solucionado por outros meios, se mantiver na alçada da Ouvidoria e os interesses apresentem possibilidade de entendimento.

---

<sup>22</sup> Redação dada pela Portaria nº 1.002, de 28 de agosto de 2009, republicada no DOU de 14/09/2009.

A mesma regulamentação da Anvisa também define as atribuições do Ouvidor: participar do acompanhamento e avaliação da política de atendimento ao usuário da agência; propor, implementar e coordenar a Rede Nacional de Ouvidorias em Vigilância Sanitária, articulada à Ouvidoria do SUS; articular-se com as organizações de defesa do consumidor e com entidades da sociedade civil no exercício de suas competências; contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho da agência; participar das reuniões da Diretoria Colegiada, no sentido de assisti-la nas deliberações dos assuntos tratados com direito a voz, mas não a voto; e produzir relatórios mensais à Diretoria Colegiada informando sobre providências e encaminhamentos produzidos dentro da organização, bem como eventuais pendências.

Os principais documentos que deram origem e regem a Anvisa são:

- Lei nº 9.782, de 26/01/1999 – define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências;
- Portaria nº 354, de 11/08/2006<sup>23</sup> – aprova e promulga o Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e da outras providências;
- Portaria nº 355, de 11/08/2006<sup>24</sup> – aprova e promulga a estrutura organizacional interna complementar ao funcionamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e da outras providências;
- Portaria nº 1.002, de 28/08/2009 – altera a Portaria nº 354, de 11 de agosto de 2006, que aprova e promulga o Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e dá outras providências;
- Portaria nº 422, de 16/03/2012 – altera o Anexo II da Portaria nº 354, de 11 de agosto de 2006, que aprova e promulga o Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa; Portaria nº 616, de 24/04/2012 – dispõe sobre as normas complementares relativas ao funcionamento e à ordem dos trabalhos das reuniões da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa;
- Portaria nº 1.086, de 06/07/2012 – altera a Portaria nº 616, de 24 de abril de 2012, que dispõe sobre as normas complementares relativas ao funcionamento e à ordem dos trabalhos das reuniões da Diretoria

---

<sup>23</sup> Republicada no DOU de 21/08/2006 e retificada no DOU de 29/08/2006.

<sup>24</sup> Republicada no BS nº 34, de 21.08.06 e retificada no BS nº 36, de 04/09/06.

Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e dá outras providências; e

- 4º Contrato de Gestão, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (assinado em 05/09/2012, mas em vigor 01/01/2012 a 31/12/2013).

As informações sobre essas e outras normas estão disponibilizadas no Saúde Legis ([www.saude.gov.br/saudelegis](http://www.saude.gov.br/saudelegis)), o sistema de pesquisa de legislação que reúne os atos normativos do SUS, no âmbito da esfera federal, incluindo a normas publicadas pela Anvisa. Estão disponíveis para consulta mais de noventa mil normas. É um sistema consultado tanto pelo público quanto pelos profissionais da agência e, particularmente, da Ouvidoria, quando necessário, para responder a alguma demanda.

### **Histórico da Ouvidoria da Anvisa**

A Ouvidoria, como elemento de controle social no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), propõe-se a contribuir para o fortalecimento do exercício da cidadania e acompanhar as decisões da Anvisa para verificar se a agência se direciona para este fim. Por se definir como um instrumento de uma gestão pública, a Ouvidoria objetiva “expressar as necessidades da população no que diz respeito à vigilância sanitária” (ANVISA, 2012). O sítio eletrônico da agência também comenta que a Ouvidoria “Almeja funcionar, portanto, como uma ferramenta da atuação da Anvisa na busca permanente da eficiência e eficácia na realização de sua missão institucional” (ANVISA, 2012).

Cabe agora registrar os principais eventos que marcaram os primeiros anos da Ouvidoria da Anvisa. Em seus primórdios, a Ouvidoria dispunha de um *e-mail*, telefones, *fac-símile*, cartas e o atendimento presencial para receber a demanda do público externo. Antes do sistema Anvis@tende (Atendimento informatizado, no qual o usuário registra sua demanda), todas as mensagens e procedimentos eram arquivados manualmente em um livro de registro. Em 2000, constavam no livro 345 demandas atendidas. A primeira, anônima, data de 18 de julho, e era procedente do estado do Espírito Santo, denunciando irregularidades em um laboratório químico, farmacêutico e de sangue.

Temáticas que marcaram esse primeiro ano da agência foram a introdução no mercado brasileiro dos genéricos (Lei nº 9.787/1999), pressão das empresas para a

concessão de registro para medicamentos e a preocupação com o impacto de propagandas de produtos farmacêuticos. A Ouvidoria posicionou-se, estimulando a participação na consulta pública promovida pela agência para o novo regulamento da propaganda (RUBINSTEIN, 2000) e se tornou canal de referência para o cidadão. Em abril de 2001, a Anvisa suspendeu em caráter preventivo a campanha publicitária de um medicamento, ação motivada por denúncia encaminhada pela Ouvidoria (ANVISA, 2001).

Os medicamentos genéricos também tinham um peso significativo nas demandas que chegavam a Ouvidoria, principalmente após a introdução do Anvis@tende. Em face da política do Ministério da Saúde de oferecer a população um produto de qualidade, mas com o preço mais competitivo, inúmeras pessoas recorreram a Ouvidoria da Anvisa pedindo informações sobre a segurança do medicamento e reclamando da dificuldade em encontrar o produto nas drogarias (ANVISA, 2001).

Desta forma, nos primeiros anos, os meios mais utilizados para registro de procedimentos na Ouvidoria eram o *e-mail*, carta e telefonema. Progressivamente, o Anvis@tende foi substituindo os *e-mails*. A agência espera que eles diminuam cada vez mais e que o usuário com acesso a *internet* registre os procedimentos pelo formulário do Anvis@tende. Segundo o relatório da Ouvidoria da Anvisa de 2001, isso iria tornar o atendimento mais ágil, já que o usuário recebe imediatamente após o envio um número que lhe permite acompanhar o andamento do processo. No caso do *e-mail*, os técnicos da Ouvidoria precisam ainda fazer o cadastro para que o sistema gere um número para o usuário.

O Anvis@tende entrou em funcionamento em 21 de maio de 2002, e representou, segundo a agência, uma mudança radical no atendimento. O sistema próprio é um dos poucos desenvolvidos de acordo com as necessidades de uma área dentro da Anvisa. O sistema de atendimento eletrônico foi inspirado no trabalho desenvolvido por algumas Ouvidorias como a da Previdência Social, a da Light (empresa concessionária de energia elétrica) e da Comlurb (Companhia de Limpeza Urbana do Município do Rio de Janeiro).

Para estabelecer um acompanhamento do prazo de resposta ao cidadão, a Ouvidoria disponibilizou, somente para consultas internas, a partir de maio de 2002, relatórios mensais. As consultas foram liberadas para o público externo a partir de janeiro de 2004. São relatórios com as estatísticas de atendimento, informando por gerência a quantidade de mensagens enviadas, respondidas, pendentes ou em atraso.

Essa informação, ao ser publicizada, contribuiu, segundo entrevistados da Agência, para que as gerências se empenhassem mais para atender dentro do prazo.

#### **4.3.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da Anvisa**

De tal modo como a Anatel, na Anvisa também era esperado que a combinação de contexto político e de características da instituição alvo indicasse o tipo de mudança institucional denominada *deslizamento*. E, assim como na Anatel, observou-se um tipo de mudança institucional denominada *conversão* (MAHONEY e THELEN, 2010). A Ouvidoria da Anvisa não é citada na sua lei de criação, apenas é estabelecido a existência de um ouvidor na sua estrutura. Mesmo num decreto do mesmo ano (1999) de criação da Agência, têm-se as atribuições do Ouvidor, e não de uma Ouvidoria com equipe e suas responsabilidades.

A apresentação nas seções acima aponta que somente sete anos depois da sua criação, o primeiro Regimento Interno da Agência é criado. Esta lacuna institucional provocou uma série de debates e confusões dentro da Anvisa, como a sua linha do tempo, descrita no Apêndice B, e a análise documental e das entrevistas, no próximo capítulo, assinalam. A estrutura organizacional dos primeiros anos da Anvisa era tímida, se comparada com as demandas que a sociedade apresentava, como por exemplo, a questão de entrada no mercado farmacêutico dos medicamentos genéricos. Nesta época, a Ouvidoria estava limitada tanto física quanto tecnicamente para atendimento, não contando um sistema informatizado para dinamizar, acelerar e utilizar as respostas como um instrumento de melhoria de gestão da Agência. Então, em meados de 2002, quando o sistema Anvis@tende entrou em funcionamento, observa-se que de fato, a Ouvidoria:

- Começa a se impor dentro da Anvisa - é percebido pela própria equipe que as demais gerências e setores estavam se empenhando mais para atender demandas dentro do prazo;
- Começa a ficar mais conhecida na própria sociedade, observando, via os relatórios semestrais desta, o aumento significativo de demandas dos mais variados temas sob responsabilidade da Agência.

De fato, a linha do tempo da Anvisa confirma a mudança significativa com a implementação do sistema Anvis@tende. Entre 1999 (ano de criação a Agência) e 2003,

não foi localizada na mídia impressa nenhuma reportagem relevante acerca desta ou de sua Ouvidoria.

A partir de 2003 até meados de 2006, observa-se que a Ouvidoria da Anvisa ainda está fazendo um grande esforço para se institucionalizar dentro da própria Agência, a despeito da implantação de sistemas automatizados de atendimento. Após o término do mandato do primeiro Ouvidor, Franklin Rubinstein, no final de 2003, observa-se que em 2004 a equipe fica sem liderança por pelo menos meio ano, após a renúncia do Ouvidor substituto. Em 2005, assume Reginaldo Muniz Barreto, que permanece somente neste ano. No final de 2006, Vera Bacelar é nomeada, assumindo em fevereiro de 2007, e cumpre seu mandato e é renomeada, ficando no cargo até fevereiro de 2011. Em abril deste mesmo ano assume a atual Ouvidora, Eliana Pinto. Esta lacuna de liderança refletiu inclusive na demonstração, para a sociedade, das atividades da Ouvidoria, já que não há registro de relatórios anuais entre 2001 e 2006, apenas relatórios estatísticos mensais (entre 2003 e 2006). Antes disso, o sítio eletrônico da Agência fornece boletins estatísticos esporádicos somente a partir de 2001.

Outra questão relevante acerca deste período da Ouvidoria (até o final de 2006), é a intensa troca de pessoal na equipe, como aponta os relatórios mensais disponíveis. O depoimento dos entrevistados, discutido no próximo capítulo, revela a dificuldade de fixar profissionais (terceirizados, nomeados ou concursados) no setor. A falta de estrutura, de informação sobre o significado do trabalho de uma ouvidoria pública e de reconhecimento da sua importância dentro da própria foram apontadas como as principais causas deste problema.

O tipo dominante de agente de mudança institucional que ascende ao longo da descrição da Anvisa e de sua Ouvidoria é, assim como da Anatel, o denominado por Mahoney e Thelen (2010) como *oportunistas*. Como discutido no Capítulo II, este apresenta preferências ambíguas sobre a continuidade de instituições, regras ou normas, mas não tenta mudá-las, somente retirar vantagens das mesmas, a fim de alcançar seus objetivos. A estratégia de ação institucional percebida ao longo da construção do histórico da Ouvidoria da Anvisa, e confirmada no próximo Capítulo, através da análise das entrevistas, é a que Lawrence e Suddaby (2006) nomeiam como *criação*.

#### **4.4 A Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)**

A Antaq foi criada<sup>25</sup> em 2001, com a reestruturação do Ministério dos Transportes, quando também foi criado o Conit, a ANTT, e o DNIT, e extintos o DNER e o Geipot. Foi instalada em 17 de fevereiro de 2002, como uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, respondendo pela implantação das políticas públicas executadas por aquela pasta, nos termos da sua lei de criação, bem como pelo estabelecimento das políticas e diretrizes a cargo da Secretaria de Portos da Presidência da República.

Com autonomia financeira e administrativa definida por lei, a Antaq tem como objetivo exigir eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade dos fretes e tarifas. Deve também arbitrar conflitos de interesses para impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica. A agência igualmente realiza estudos de demanda de transporte e serviços aquaviários, edita normas, autoriza empresas de navegação, projetos de investimentos, construção e exploração de terminais e fiscaliza o setor.

Assim, podemos definir as áreas de atuação da Antaq como englobando: a navegação marítima; a navegação interior; portos e terminais; e o meio ambiente, ou melhor, a relação dos portos com o meio ambiente. Cabe então à agência, regular, outorgar e fiscalizar a atividade portuária, de modo que essa venha a ser executada com os atributos pertinentes a uma atividade pública, sem desconsiderar os interesses privados nela existentes (ANTAQ, 2012).

##### ***4.4.1 Aspectos Organizacionais da Agência e de sua Ouvidoria***

A estrutura organizacional da Antaq compõe-se: da diretoria-geral e mais duas diretorias, de funções não especificadas no regimento interno (Resolução nº 646 da Antaq, de 06/10/2006), que formam a Diretoria Colegiada; Gabinete do Diretor-Geral com quatro assessorias (Comunicação Social, Parlamentar, Internacional e de Planejamento); Secretaria-Geral; Secretaria de Tecnologia da Informação; Procuradoria-Geral junto à Antaq; Ouvidoria; Corregedoria e Auditoria Interna. Observa-se no Organograma abaixo que a Ouvidoria ocupa posição subalterna à Diretoria Colegiada.

A agência também possui cinco superintendências. São elas: de Portos; de Navegação Marítima e de Apoio; de Fiscalização e Coordenação; de Navegação Interior

---

<sup>25</sup> Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.

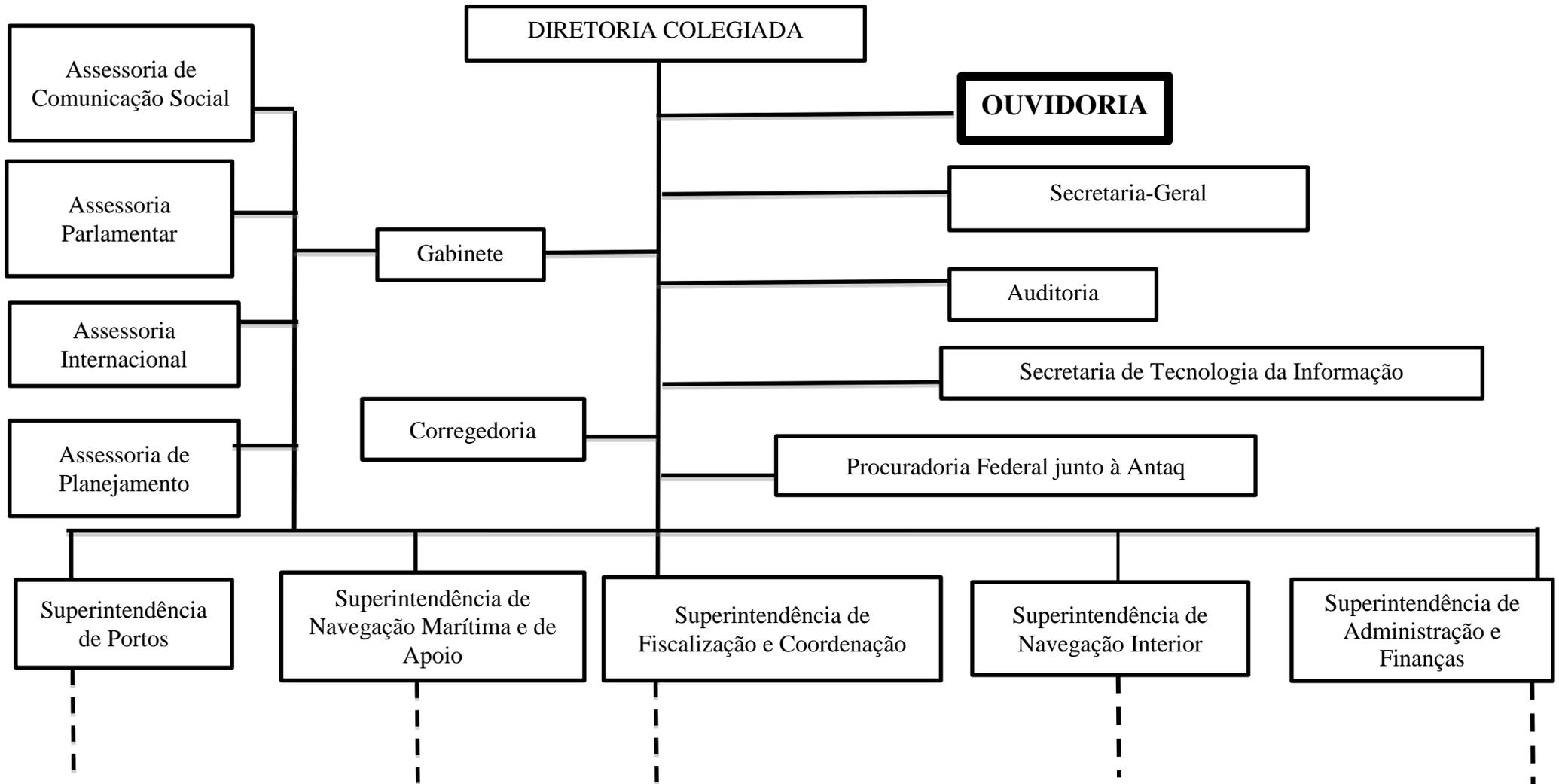
e de Administração e Finanças – todas com suas respectivas gerências. A Superintendência de Fiscalização e Coordenação também é responsável pelas Unidades Administrativas Regionais (UARs).

As UARs foram criadas com o objetivo de descentralizar a atuação da agência. A elas cabe fiscalizar a prestação de serviços de transporte aquaviário, de apoio marítimo e de apoio portuário e da exploração da infraestrutura aquaviária e portuária. Essas unidades subsidiam ainda a atividade das Superintendências de Portos, Navegação Interior e Navegação Marítima e de Apoio. Por meio das unidades localizadas em catorze cidades brasileiras, a Antaq faz-se presente nas diferentes regiões do país.

A jurisdição das UARs abrange os portos públicos, terminais portuários de uso privativo, estações de transbordo de cargas, instalações portuárias públicas de pequeno porte, empresas brasileiras de navegação sediadas e empresas de navegação que prestam serviços de transporte aquaviário e de apoio, mediante configuração descrita no anexo A.

Vale ressaltar que as Superintendências de Navegação Marítima e de Apoio, de Portos e de Navegação Interior são responsáveis pela realização da fiscalização nos portos públicos, terminais portuários de uso privativo, estações de transbordo de cargas, instalações portuárias públicas de pequeno porte, empresas brasileiras de navegação sediadas e empresas de navegação que prestam serviços de transporte aquaviário e de apoio nos Estados de Goiás e Tocantins e na hidrovia Tocantins-Araguaia no Estado do Tocantins, inclusive nas divisas com os Estados do Maranhão, Pará e Mato Grosso.

A Figura nº 6 a seguir apresenta um extrato do organograma da Antaq, compilado a partir das informações recolhidas no seu sítio eletrônico. Observa-se nesta Figura que a Ouvidoria está subordinada à Diretoria Colegiada da agência, o que reflete nas condutas dos ocupantes do cargo de Ouvidor e de sua equipe, como pode ser percebido a seguir.



Fonte: sítio eletrônico da Antaq: [www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br)

**Figura 6: Organograma da Antaq (extrato)**

#### ***4.4.2. Aspectos Institucionais da Agência e de sua Ouvidoria***

A Antaq é entidade integrante da administração federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional, mandato fixo de seus dirigentes, vinculada ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, com sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais. Tem por finalidades legalmente estabelecidas (ANTAQ, 2012):

- implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001; e
- regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros, com vistas a:
  - garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
  - harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público; e
  - arbitrar conflitos de interesse e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

A Antaq define como sua missão “assegurar à sociedade a adequada prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e hidroviária, garantindo condições de competitividade e harmonizando os interesses público e privado”. Tem como visão ser reconhecida por seu papel relevante na logística e eficiência do transporte, como indutora do desenvolvimento econômico e social e considerada por seus servidores a melhor agência reguladora para se trabalhar (ANTAQ, 2012). Devido ao grande volume dos documentos que deram origem e regem a Antaq, os mesmos estão disponíveis no Anexo B desta tese.

## Histórico da Ouvidoria da Antaq

A Ouvidoria da Antaq designa-se como um “instrumento de democracia participativa que promove a conscientização, a mobilização da sociedade e a modernização das estruturas vigentes” (ANTAQ, 2012). No entanto, não foi localizado um relatório específico de suas atividades. Ao longo dos dez arquivos de prestações de contas anuais (2002-2011) disponíveis para consulta no sítio eletrônico da agência, a atividade da Ouvidoria é incluída com pequenos comentários e sugestões, nas prestações e alguns relatórios de gestão, mas não há um relatório específico das atividades da mesma.

No relatório de Gestão de 2003 (ANTAQ, 2003, p. 22), observa-se que o setor contava com apenas um servidor – o próprio ouvidor – e que foi traçado o objetivo de:

Permitir que os usuários cadastrem as reclamações/sugestões através da INTERNET e acompanhem a tramitação das mesmas. Permitir, também, que a Ouvidoria tenha condições de analisar e gerir todas as solicitações registradas no sistema.

Esse objetivo procurava desenvolver o sistema da Ouvidoria da agência, objetivo esse definido como concluído. Não há citação ou comentários da Ouvidoria nos relatórios de gestão de 2004 a 2009. Em 2010, observa-se uma recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) para a unidade regional do Mato Grosso, que vale a pena ressaltar (ANTAQ, 2010, p. 120 – grifo nosso):

**9.4.** Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq que:

**9.4.1.** Formalize o serviço de atendimento ao usuário, tendo em vista a necessidade de se padronizar o atendimento e de **se institucionalizar o conhecimento da Ouvidoria**, bem como de promover a ele maior uniformidade, eficiência e efetividade, estabelecendo, por exemplo, os procedimentos de saudação, de registro da manifestação e de encerramento de chamadas;

**9.4.2.** Adote as medidas necessárias para que o serviço de **relacionamento da Agência com os usuários dos serviços por ela regulados** atenda aos requisitos do Decreto n.º 6.523/2008, especialmente aos de acessibilidade do serviço, de qualidade de atendimento e de acompanhamento e resolução de demandas, definidos nos arts. 5º, 6º, 10, §3º, 15, §3º, 16 e 17, caput, desse normativo;

**9.4.3.** Adote as ações necessárias para possibilitar, no âmbito do serviço de atendimento aos usuários, o registro das demandas no próprio canal de comunicação que eles utilizaram para entrar em contato com a Agência;

**9.4.4.** Adote providências para reduzir o tempo de resposta às demandas dos usuários, como, por exemplo, a **criação de um banco de respostas padronizadas** para a solução de problemas menos complexos;

**9.4.5.** Defina **indicadores para verificar o grau de satisfação dos usuários dos serviços por ela regulados** com o serviço de relacionamento prestado pela Agência, especialmente o atendimento telefônico, os quais podem ser aferidos, por exemplo, pela realização de periódicas pesquisas de satisfação,

de modo a obter subsídios e fundamentos para adoção de medidas que visem à melhoria contínua de sua atuação.

A resposta da Agência a esta demanda do TCU está apresentada no Relatório de Contas de 2011 (ANTAQ, 2011, p. 133 – grifo nosso), onde se diz:

Foi aberto processo nº 50300.002493/2010-96 para estudos e análise acerca das recomendações do acórdão nº 2799/2010 do TCU, que trata da implantação do Sistema de atendimento ao usuário – Call Center.

No que se refere a instalação do sistema Call Center, a Antaq está analisando a necessidade de instalá-lo, **pois a demanda existente hoje que é em média de 250 ligações/mês, ou seja 11 ligações/dia não justificaria a despesa para aquisição do sistema, além de exigir a contratação de pessoal terceirizado na quantidade de 4 funcionários.** Cabe acrescentar que mais de 90% das ligações são recebidas durante o expediente da Agência. Ressaltamos, entretanto, que para melhoria do atendimento às demandas do serviço da Ouvidoria foi providenciado a aquisição de um sistema que **grava a ligação, gera relatório gerencial com dia, hora e telefone do usuário, com funcionamento 24 horas.** Com referência ao item 9.4.4, a Ouvidoria já possui um banco de resposta/padrão na celeridade das respostas de menor complexidade. Está em fase de implantação de novo Sistema Ouvidor informatizado (formulário Eletrônico), para a recepção de manifestações que adequará o tempo de resposta e satisfação do usuário.

Lembramos, ainda, que tendo em vista a publicação da Lei 12.527, será instalado o Sistema de Informação ao Cidadão – SIC, que contribuirá sobremaneira para a redução da demanda da Ouvidoria da ANTAQ, **pois muitas das consultas não são demandas de competência da Ouvidoria.**

A Ouvidoria da Antaq parece atuar com independência, não havendo vinculação hierárquica regulamentar com a Diretoria Colegiada, o Conselho Consultivo, a Corregedoria ou com a Procuradoria. No entanto, se observado o organograma da agência, vê-se que a Ouvidoria não está em posição de *staff*, e sim abaixo da Diretoria.

A Ouvidoria da Antaq apresenta-se como um canal de acesso direto e permanente do cidadão, que pode se manifestar com críticas, reclamações, registrar denúncias, sugerir ou elogiar os serviços prestados pela agência e a atuação de seus funcionários. Tem por finalidade “intermediar e estreitar o contato do cidadão com a Antaq, promovendo a aferição e o aperfeiçoamento dos serviços oferecidos e utilizados pela sociedade” (ANTAQ, 2012).

Por meio dos contatos disponíveis, o cidadão poderá se manifestar presencialmente ou poderá registrar pedidos de informação, reclamação ou denúncia, onde serão analisados, encaminhados e respondidos, utilizando os seguintes acessos:

- Central de atendimento telefônico: atendimento das 08h00min às 20h00min, com secretária eletrônica após este horário, em finais de semana e feriados;
- Correspondência;

- Fax; e
- *Internet*, com formulário eletrônico e protocolo de acompanhamento, por meio do *link*:

<<http://www.ANTAQ.gov.br/portal/ouvidorv2/ManifestacaoCadastrar.aspx>>.

O Ouvidor é nomeado pelo Presidente da República para um mandato de três anos, prorrogáveis por igual período. O trabalho do Ouvidor da Antaq é regido diretamente por duas normas:

**Art. 63.** (Lei nº 10.233): O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República, para mandato de três anos, admitida uma recondução.

Parágrafo único. São atribuições do Ouvidor:

I – receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados;

II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.

**Art. 60.** (Resolução nº 646 – Regimento Interno/Antaq) São atribuições do Ouvidor:

I – tomar conhecimento, direta ou descentralizadamente, por meio de órgãos oficiais conveniados, de reclamações de usuários relativas à qualidade dos serviços de transportes sob jurisdição da ANTAQ, encaminhando-as, se for o caso, às áreas competentes para as providências necessárias e acompanhando-as até a respectiva solução;

II – responder diretamente aos autores de reclamação.

Atualmente, o cargo de Ouvidor é ocupado interinamente por Lana Luce Barcelos Brito, servidora do quadro específico da Antaq com atuação na Ouvidoria da agência desde a sua implantação, em fevereiro de 2002.

#### ***4.4.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da Antaq***

Assim como a Anatel e a Anvisa, a análise do histórico da Antaq e de sua Ouvidoria aponta para a mudança institucional do tipo *conversão* (MAHONEY e THELEN, 2010), onde percebe-se que a existência de imprecisões nas normas provoca o acesso de um agente de mudança - os *oportunistas* - que têm como objetivo buscar adequação de procedimentos, normas e regras, explorando a já citada ambiguidade destas para impor sua própria agenda.

A Ouvidoria da Antaq teve o seu primeiro Ouvidor - Haroldo Vítor de Azevedo Santos – nomeado<sup>26</sup> em março de 2002, com mandato concluído em fevereiro de 2005. Nesta época, tanto a Agência como a Ouvidoria estavam ainda se estruturando, e já enfrentavam problemas práticos de infraestrutura precária e falta de pessoal – como citado anteriormente, quando se nota que o Relatório de 2003 da Agência aponta como o único funcionário da área é o próprio Ouvidor. Neste período, é transferida do Ministério dos Transportes a servidora Lana Luce Brito, que permanece desde esta data até hoje na Ouvidoria, e como Ouvidora interina desde dezembro de 2012. Assim, com apenas o titular e uma assessora, a Ouvidoria da Antaq inicia seus trabalhos.

Outra questão interessante foi a opção da diretoria colegiada desde este período de divulgar um relatório único, tanto da Agência como da sua Ouvidoria. Apesar disso, não foi observado, como comentado anteriormente, apontamentos da Ouvidoria nos relatórios de 2004 a 2009. Neste meio tempo, a titularidade do setor passa para Paulo Rodrigues Vieira, que cumpre o seu primeiro mandato entre novembro de 2005 a novembro de 2008; é reconduzido, mas interrompe, a pedido<sup>27</sup>, em maio de 2010. Dois meses depois, é nomeado Jailson Santos Soares, mas este é afastado de suas funções pela Presidência da República em 27 de novembro de 2012<sup>28</sup>, quando assume a atual Ouvidora interina. É interessante refletir então as possíveis consequências para institucionalização da Ouvidoria esta precariedade, tanto na exposição das atividades da Ouvidoria quanto na titularidade do setor.

Não fica claro, ao analisar os relatórios da Agência entre 2004 e 2009, o porquê de não divulgar as atividades da Ouvidoria. Sabe-se, no entanto, através da entrevista feita com a Ouvidora interina, que, ainda na gestão do primeiro Ouvidor, foi instalado um *call center* - dentro da própria Ouvidoria – para processar as demandas dos usuários. Com apenas duas atendentes terceirizadas, a Ouvidoria da Antaq é o único caso estudado em que o *call center* se localiza dentro do espaço da própria Ouvidoria.

Ainda, antes do término do mandato do primeiro Ouvidor, uma visita do Tribunal de Contas da União apontou que se fazia necessário que a Ouvidoria registrasse, através

---

<sup>26</sup> Vale a pena ressaltar que os Ouvidores da Antaq e da ANTT são nomeados por um período de três anos, permitida apenas uma recondução. Os titulares das demais ouvidorias estudadas têm mandato de dois anos, permitida também apenas uma recondução.

<sup>27</sup> Foi nomeado Diretor da ANA – Agência Nacional das Águas. Em novembro de 2012 foi indiciado pela Polícia Federal em relação à denominada ‘Operação Porto Seguro’.

<sup>28</sup> Jailson Santos Soares foi indiciado pela Polícia Federal em relação à denominada ‘Operação Porto Seguro’. Nesta mesma época foram exonerados o Diretor Francisco da Silva Cruz, o chefe de gabinete Ênio Soares Dias e o procurador Glauco Alves Cardoso Moreira, todos também da Antaq, e todos também indiciados na mesma investigação.

de protocolo, a demanda e acompanhasse cada processo até a sua finalização, o que não era feito até então. Nesta época, aconteceu a implantação do primeiro sistema informatizado para processamento dessas demandas.

Já na gestão do segundo Ouvidor foi implantado o segundo e atual sistema informatizado que suportasse de forma mais rápida e transparente as demandas, os registros de protocolos e os documentos produzidos pela Agência para consulta da população, todos eles com acesso via sítio eletrônico.

Na questão da transparência, especificamente, o objetivo era dinamizar o tempo de resposta à demanda e satisfação do usuário. O sistema antigo não tinha como mensurar estes dois índices. Este novo sistema entrou em funcionamento em 2009. Na gestão do terceiro Ouvidor, este sistema é aprimorado uma vez mais, para responder às exigências do TCU e da OGU.

Nos últimos três anos, após o desenvolvimento de um fluxograma de trabalho para modelar o atendimento, principalmente no tocante às reclamações e denúncias, definiu-se que, conforme urgência e necessidade de cada caso, é instaurado um procedimento de fiscalização em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização (PAF), plano este definido e atualizado anualmente.

Observa-se então que a Ouvidoria da Antaq tem um histórico de fragilidade estrutural e que ainda está construindo sua autoridade, tanto para a Agência quanto para a própria sociedade. À época da entrevista, em março de 2013, a Ouvidora interina afirmou que estava em tramitação um acórdão para retirar o *call center* de dentro do setor e colocá-lo em outro espaço, o que já acontece nas outras Ouvidorias estudadas. Este acórdão, feito junto ao TCU, prevê também aprimorar a estrutura física e de pessoal da Ouvidoria.

Então, observa-se que a apresentação da descrição histórica da Ouvidoria da Antaq aponta em relação ao tipo de ação institucional, para a *criação* (LAWRENCE E SUDDABY, 2006) de instituições. Como dito acima, o setor inicia seus trabalhos com poucas informações, sendo que estas apresentam várias lacunas para o desenvolvimento de rotinas de trabalho. Ao longo do tempo, a Ouvidoria, sem questionar as regras impostas quando da criação da própria Agência, as aperfeiçoa, detalha e aprimora, buscando cumprir seus objetivos, ainda que pouco explanados legitimamente.

## **4.5 A Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**

A Agência, criada em 2001<sup>29</sup>, tem definida como missão institucional “assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada” (ANTT, 2012).

### ***4.5.1 Aspectos Organizacionais da Agência e de sua Ouvidoria***

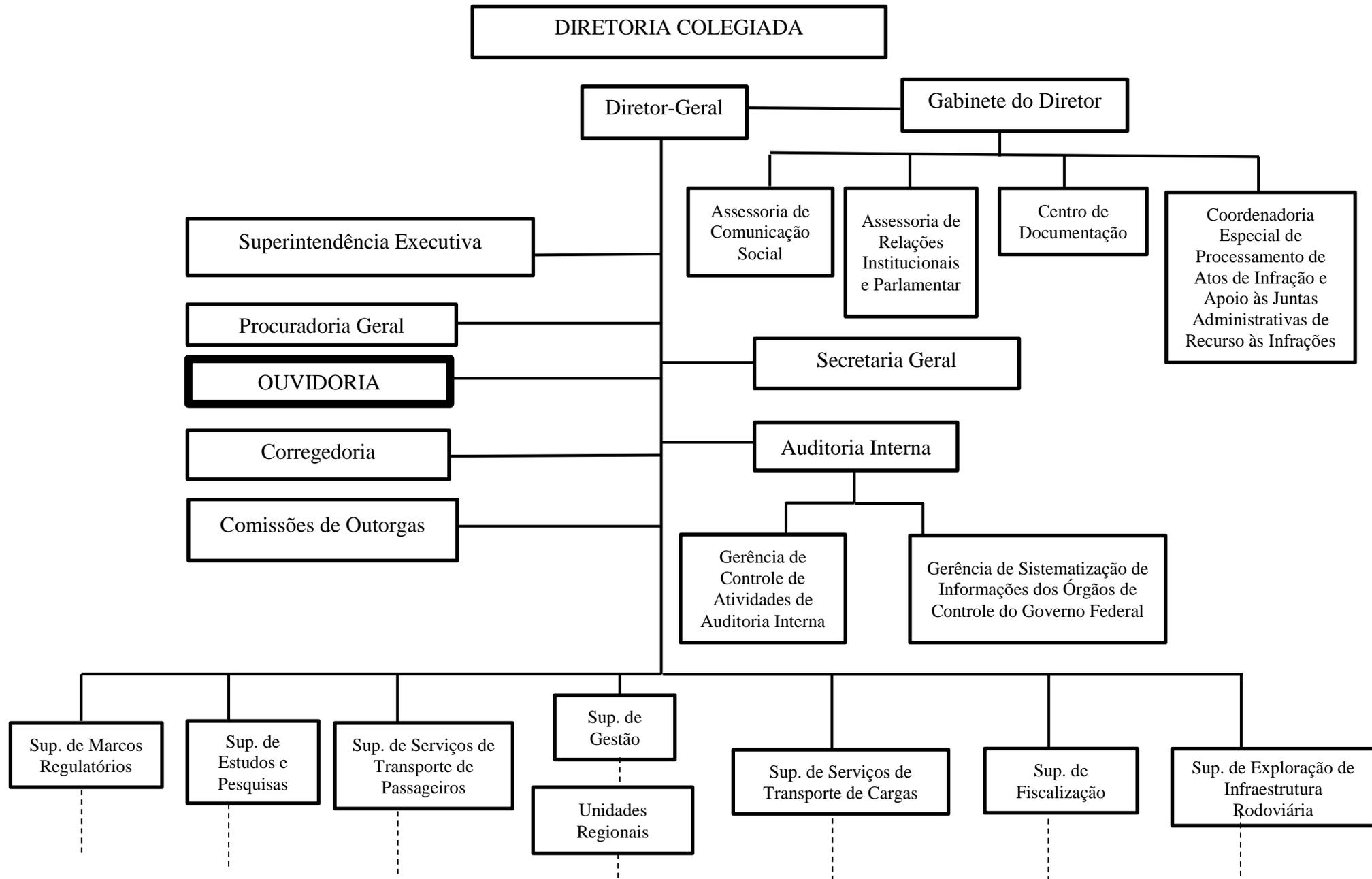
A ANTT tem como áreas de atuação: (1) o transporte ferroviário – exploração da infraestrutura ferroviária; prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas; e prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiros; (2) o transporte rodoviário – exploração da infraestrutura rodoviária; prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros; e prestação do serviço de transporte rodoviário de cargas; (3) o transporte dutoviário, mediante o cadastro de dutovias; (4) o transporte multimodal, ou seja, a habilitação do operador de transportes multimodal; e (5) a exploração de terminais e vias (ANTT, 2012).

Assim, as competências da ANTT são: a concessão de ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura; a permissão de transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviário e ferroviário, não associados à exploração da infraestrutura; e a autorização de transporte de passageiros por empresa de turismo e sob o regime de fretamento, transporte internacional de cargas, e transporte multimodal e terminais (ANTT, 2012).

A seguir, é apresentado, na Figura nº 7, o organograma atual da ANTT. É interessante observar o posicionamento da Ouvidoria nesta representação, onde esta se encontra num posição de subordinação hierárquica em relação ao Diretor-Geral da agência.

---

<sup>29</sup> Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.



**Figura 7: Organograma da ANTT (extrato)**

#### ***4.5.2 Aspectos Institucionais da Agência e de sua Ouvidoria***

Cabe legalmente à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

- promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;
- promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;
- propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;
- elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;
- editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;
- reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infraestrutura e prestação de serviços de transporte terrestres já celebrados antes da vigência da lei que criou a agência, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos;
- proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;
- fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;
- autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, encaminhando ao Ministro de Estado dos Transportes, se for o caso, propostas de declaração de utilidade pública;
- adotar procedimentos para a incorporação ou desincorporação de bens, no âmbito dos arrendamentos contratados;

- promover estudos sobre a logística do transporte intermodal, ao longo de eixos ou fluxos de produção;
- habilitar o operador do transporte multimodal, em articulação com as demais agências reguladoras de transportes;
- promover levantamentos e organizar cadastro relativo ao sistema de duto vias do Brasil e às empresas proprietárias de equipamentos e instalações de transporte dutoviário;
- estabelecer padrões e normas técnicos complementares relativos às operações de transporte terrestre de cargas especiais e perigosas;
- elaborar o seu orçamento e proceder à respectiva execução financeira.
- representar o Brasil junto aos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados na sua área de competência, observados as diretrizes do Ministro de Estado dos Transportes e as atribuições específicas dos demais órgãos federais.
- exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no inciso VIII do art. 21 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, nas rodovias federais por ela administradas.

No exercício de suas atribuições a ANTT pode:

- firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas;
- participar de foros internacionais, sob a coordenação do Ministério dos Transportes; e
- firmar convênios de cooperação técnica com entidades e organismos internacionais.

Os principais documentos que deram origem e regem a ANTT são:

- Lei nº 10.233, de 05/06/2001 – dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências;

- Resolução nº 3.000 da ANTT, de 28/01/2009 – aprova o Regimento Interno e a Estrutura Organizacional da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; e revoga as Resoluções nº 001, de 20/02/2002; nº 104, de 17/10/2002; nº 240, de 03/07/2003; nº 399, de 08/01/2004; nº 432, de 12/02/2004; nº 756, de 29/09/2004; e nº 1.613, de 05/09/2006.
- Deliberação ANTT nº 284, de 05/11/2009 – aprova o Código de Ética da ANTT;
- Resolução nº 4.115 da ANTT, de 29/05/2013 – altera o anexo da Resolução nº 3.000, de 28/01/2009.

### **Histórico da Ouvidoria**

A Ouvidoria da ANTT iniciou suas atividades em julho de 2002, sob a direção interina da Corregedoria da Agência. Foi então estabelecido um canal de comunicação por meio do qual os usuários poderiam apresentar as suas manifestações quanto aos serviços prestados pelas concessionárias, permissionárias e autorizatárias reguladas pela agência.

Com a edição da Resolução ANTT nº 79 e a conseqüente divulgação, tanto do telefone de contato, como do endereço eletrônico da Ouvidoria, a quantidade de mensagens recebidas tornou-se crescente. No final do mês de novembro de 2002, a Ouvidoria constituiu-se como unidade autônoma e o foco inicial de sua estruturação foi mantido no serviço de atendimento ao usuário final. Foram estabelecidas as seguintes atribuições à Ouvidoria da ANTT:

- receber e responder diretamente aos interessados os pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à ANTT; e
- produzir semestralmente, ou quando a Diretoria da ANTT julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades (ANTT, 2003, p. 8).

O “cliente” da ANTT é definido pela sua Ouvidoria como “cidadão-usuário”, ou seja, “pessoa física ou jurídica, prestador de serviço regulado ou usuário-final, que tem à sua disposição, na Ouvidoria, uma interface especializada e com respaldo regimental de comunicação e defesa de seus interesses” (ANTT, 2003, p. 11). No seu primeiro relatório – julho a dezembro de 2002 –, a Ouvidoria da ANTT aponta que:

A Ouvidoria não tem poderes coercitivos para modificar, anular ou revogar qualquer ato administrativo. Identificando a necessidade de tal medida, deve, sim, recomendá-la à área técnica competente ou à Diretoria. Tendo em vista o

principal objetivo de aprimoramento de todo o processo de prestação dos serviços, a Ouvidoria não deve atuar com imediatismo. Sob pena de perda da escala, a atenção da Ouvidoria deve dar prevalência aos interesses considerados coletivamente, de todo o universo de cidadãos-usuários, e não aos interesses individualizados em cada caso que se apresente. Tampouco deve promover a apuração de casos enquanto não estejam devidamente fundamentados. [...]. Também não se coaduna com as atribuições da Ouvidoria a ação de marketing promocional da organização, educação ou orientação coletiva, que deve ficar a cargo da área de comunicação social. Por **ausência de cultura e ferramental próprios**, a Ouvidoria não deve apurar casos de irregularidades ou aplicar sanções disciplinares. As matérias, de fato, competem à Corregedoria e à Auditoria (ANTT, 2002, p. 11 – grifo nosso).

Observa-se desta forma o esforço, da equipe da Ouvidoria de então, em refletir sobre o seu papel dentro da própria agência, construindo o que futuramente seria sua função primordial, e também, seus limites à época. O relatório aponta a falta de ‘cultura e ferramental próprios’ para levantamento de problemas singulares, o que demonstra um desconhecimento geral acerca do significado, à época, de uma Ouvidoria pública, também na Ouvidoria da ANTT.

O primeiro relatório da Ouvidoria da ANTT assinala que o seu papel é responder consultas, prestar informações e dar o devido encaminhamento às demandas da sociedade em geral. Em se tratando das manifestações, a Ouvidoria propõe-se a examinar, encaminhar e procurar resolver, com o apoio das áreas finalísticas, as reclamações apresentadas pelos cidadãos-usuários, quer seja em relação à atuação das concessionárias, permissionárias e autorizatárias reguladas, quer seja em referência à regulação e fiscalização da própria ANTT. Assim, o termo “resolver”, para a Ouvidoria, significa, de acordo com o relatório de 2002:

- reconhecer a questão e constatar a sua pertinência;
- identificar a área técnica que tem jurisdição sobre o caso;
- comunicar a essa área a existência do problema;
- solicitar esclarecimentos e sugerir soluções se for o caso;
- **aguardar que o referido problema e, sobretudo a sua causa, sejam eliminados;**
- **persistindo o problema ou sua causa**, atuar em conjunto com a área otécnica, acionando o Diretor-Geral da Agência, sugerindo providências para a solução;
- verificar se o processo de prestação do serviço se acha devidamente retificado e aprimorado;

- informar o cidadão–usuário interessado da solução adotada;
- prestar todas as informações ao Diretor-Geral da Agência (ANTT, 2002, p. 12 – grifo nosso).

Observa-se neste outro extrato do relatório de 2002 uma postura já de tentar fornecer respostas às questões demandadas pela sociedade. Além disso, têm-se uma consequência prática do posicionamento da Ouvidoria na estrutura organizacional da agência: uma conduta de relação hierárquica de ‘sugerir’, ‘aguardar’ e não de exigir.

O relatório da Ouvidoria da ANTT de 2003 destaca a inserção na ANTT, sob sua responsabilidade, no *Customer Relationship Management* (CRM), que, traduzindo livremente, seria o Gerenciamento do Relacionamento com o Cliente. De acordo com a Ouvidoria, a gestão desse relacionamento busca uma parceria que se transforme em fidelização dos clientes (cidadãos) com a organização. Assim, tem como objetivo a compreensão, pelas organizações, das necessidades, hábitos, habilidades e expectativas de seus clientes (cidadãos), para que, a partir destas percepções, possam adequar os seus procedimentos administrativos e o seu gerenciamento estratégico aos anseios dos cidadãos-usuários. A Ouvidoria da ANTT propôs-se então a desenvolver mecanismos e atitudes que possam permitir este aprendizado. Para tanto, cinco pilares foram definidos para nortear as ações da agência (ANTT, 2012):

- identificação individualizada dos cidadãos-usuários, por meio de todos os meios possíveis de contato e busca da manutenção desse relacionamento;
- diferenciação entre o cidadão-usuário eventual, o constante e aquele que utiliza o transporte terrestre como meio de negócio;
- construção de um relacionamento proativo de aprendizado mútuo entre o cidadão-usuário e a ANTT;
- disseminação dos conhecimentos adquiridos sobre as características e expectativas dos cidadãos-usuários para os órgãos da ANTT e, em um segundo estágio, para a cadeia econômica do setor de transportes terrestres;
- defesa dos interesses dos cidadãos-usuários junto à agência.

Observa-se que, ainda em 2003, a Ouvidoria da ANTT desenvolveu uma base de dados que permite, segundo o órgão, extrair diversos relatórios estatísticos. Em 2005, a Ouvidoria recebe o reforço de servidores concursados. Em 2008, a Ouvidoria contratou uma central de atendimento terceirizada. Considerada em relatório (ANTT, 2008, p. 8)

uma “conquista”, esse contrato foi ao encontro das disposições do Decreto nº 6.523/2008, que fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) das empresas reguladas e fiscalizadas pela ANTT. A Ouvidoria também promoveu também em 2008 o 1º Encontro Nacional de Ouvidorias das Concessionárias de Transportes Terrestres, que representou uma oportunidade para a troca de experiências e informações sobre as rodovias e ferrovias federais concedidas.

Em 2009, a Ouvidoria inaugurou a “Sala do Cidadão”, com o objetivo de realizar atendimentos presenciais, bem como disponibilizou o atendimento *online* pelo *site* da ANTT. O objetivo dessa inovação foi proporcionar à sociedade mais um meio de comunicação e ampliar a acessibilidade de pessoas com deficiência auditiva ou da fala (ANTT, 2009).

Ainda em 2009, no mês de maio, a agência iniciou a implantação do processo de gestão estratégica, para delimitar os objetivos a serem atingidos até o ano de 2012. A participação da Ouvidoria foi pontuada em diversos projetos estruturantes, representando, segundo relatório de 2009, “o olhar do cidadão-usuário nas decisões e ações que visam aos objetivos estratégicos” (ANTT, 2009, p. 9). Particularmente, a Ouvidoria atuou no Projeto intitulado “Aprimoramento dos Sistemas de Ouvidoria e Implantação do *Call Center*”, composto pelas seguintes etapas:

1. Implantação de um novo sistema gerencial: esse sistema tem como objetivo otimizar o registro e tratamento de todas as manifestações e contribuir com a desburocratização de procedimentos, incorporação de novos conhecimentos, redução de custos e facilitação do processo decisório dos gestores. Como citado no relatório da Ouvidoria:

A inovação proporcionará o tratamento integrado de todos os registros (independentemente do canal de entrada) e dispõe de funcionalidades que possibilitarão ações baseadas no conceito de *Customer Relationship Management* – CRM. Assim, a solução proposta visa a aproximar a sociedade da Agência, tornando o atendimento ainda mais pessoal e, na medida do possível, dirigido às necessidades específicas do cidadão, **internalizando o conceito** “Fale com o Ouvidor” (ANTT, 2009, p. 8 – grifo nosso).

2. Recebimento de chamadas oriundas de celulares.
3. Definição de prazo para atendimento às demandas dos cidadãos-usuários encaminhadas à Ouvidoria e submetidas à análise de outros setores da agência.
4. Automatização dos protocolos de contribuições para audiências e consultas públicas: implementar um mecanismo automático para registro das contribuições dos cidadãos-usuários para audiências ou consultas públicas.

5. Integração entre a central de atendimento e os postos de fiscalização da ANTT: proporcionar atendimento imediato a alguns tipos de reclamações de usuários, acionando os fiscais para apuração das irregularidades em tempo real.

Observa-se então que a partir de 2008, com os serviços da central de atendimento terceirizada, a Ouvidoria da ANTT começa a ter maior liberdade de pensar estrategicamente suas atividades.

Como fatos relevantes do ano de 2010, destacam-se: o início do recebimento, pela Ouvidoria, de chamadas originadas de telefone móvel; o fortalecimento da Ouvidoria Interna e a realização da 3ª pesquisa de opinião junto aos servidores; a implantação e customização de um novo sistema gerencial; e a criação de uma logomarca específica do setor. Também é importante pontuar a implantação de novas placas informativas da Ouvidoria da ANTT a cada 30 km de rodovias federais concedidas em todo Brasil. Segundo a agência, o plano de distribuição dessas placas foi desenvolvido com o intuito de facilitar a visualização pelos motoristas (ANTT, 2010)..

Outro desafio apontado pelo Relatório da Ouvidoria de 2010 foi o seu aprimoramento como instrumento de apoio, subsidiando o processo decisório dos gestores da ANTT com informações consideradas úteis e precisas sobre a percepção e opinião de vários agentes do setor de transportes terrestres (usuários, empresas reguladas, entidades de classe, comunidades etc.). Nesse sentido, para aumentar a conscientização e responsabilização das áreas técnicas quanto à importância de responder às manifestações dos usuários com celeridade, a Ouvidoria estabeleceu critérios para a indicação de pelo menos um representante de cada setor finalístico para atuar como responsável pelo tratamento das manifestações técnicas não respondidas na central de atendimento.

Em 2012, a Ouvidoria da ANTT implantou o tridígito 166, que está funcionando em conjunto com o 0800610300. Desta forma, a Ouvidoria da ANTT disponibiliza para a sociedade os seguintes meios de contato:

- ❖ **Telefones: 166 ou 0800610300:** A central de atendimento funciona ininterruptamente, de segunda-feira a domingo, 24 horas por dia (inclusive feriados) e aceita ligações originadas de telefones fixos e móveis nacionais. As chamadas são gratuitas para o cidadão.
- ❖ **Formulário eletrônico "FALE CONOSCO":** Ao utilizar o formulário eletrônico, o cidadão tem a possibilidade de enviar suas manifestações por escrito, via *internet* à Ouvidoria da ANTT.

- ❖ **Atendimento *online*:** No atendimento *online*, também conhecido como *chat*, o cidadão pode se comunicar via *internet* com a Ouvidoria da ANTT, por meio de textos que são lidos e respondidos em tempo real pelos atendentes. O atendimento *online* funciona de segunda-feira a sábado, das 8h às 20h.
- ❖ **Atendimento presencial:** O cidadão também pode ser atendido pessoalmente, na sala Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, por colaboradores da Ouvidoria da ANTT. Esse atendimento é realizado de segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 14h às 18h, no edifício-sede da ANTT, localizada no Setor de Clubes Esportivos Sul - SCES, lote 10, trecho 03, Projeto Orla - Polo 8 - Bloco "A" - Térreo - Brasília - DF - CEP: 70200-003
- ❖ **Correspondência:** A Ouvidoria da ANTT recebe manifestações por meio de cartas, encaminhadas ao endereço acima indicado.

A Ouvidoria da ANTT propõe-se atualmente a desempenhar um papel de “intermediadora de interesses, buscando promover a interligação entre toda sociedade (inclusive os servidores da ANTT) e os setores da agência” (ANTT, 2012). Todas as manifestações recebidas pela Ouvidoria, independentemente do canal utilizado, são segundo informações do seu sítio eletrônico, “cadastradas em banco de dados, protocoladas, analisadas e respondidas”. A maior parte dos registros corresponde a pedidos de informação. Os atendentes são treinados, segundo a Ouvidoria, para responder diretamente a maioria dos questionamentos e dúvidas que chegam. As solicitações que dependem de análise e resposta técnica são encaminhadas aos setores competentes para análise e posterior resposta ao interessado. As demandas são classificadas atualmente pela Ouvidoria da seguinte forma:

- pedido de informação: quando o cidadão tem como objetivo esclarecer dúvidas ou obter informações sobre um serviço prestado, regulado ou fiscalizado pela ANTT;
- reclamação: quando o cidadão registra uma queixa, manifestação de desagrado ou protesto sobre um serviço prestado, regulado ou fiscalizado pela ANTT, assim como a ação ou omissão da administração ou do servidor público;
- sugestão: quando o cidadão apresenta uma idéia ou proposta para o aprimoramento dos processos de trabalho, das unidades administrativas e/ou dos serviços prestados, regulados e fiscalizados pela ANTT;
- elogio: quando o cidadão faz uma demonstração de apreço, reconhecimento ou satisfação com o serviço recebido.

- denúncia: a Ouvidoria da ANTT recebe a denúncia como informação, ou acusação contra ato, pessoa ou órgão que descumpre ou não observa a norma jurídica ou o devido procedimento legal que deveria seguir ou que causa prejuízo ou dano ao patrimônio público, preferencialmente, observando os seguintes requisitos:
  - identificação e o endereço para correspondência do denunciado (se possível);
  - local da ocorrência;
  - descrição dos fatos;
  - fundamentação mínima, capaz de permitir a análise; e
- outras solicitações: quando o cidadão deseja registrar uma manifestação cujo tipo não se enquadra em nenhum dos listados anteriormente.

Cabe mencionar que a denúncia anônima é aceita e registrada, mas não constitui prova ou indício isolado suficiente para obrigar investigação. As denúncias relativas à conduta de servidores da ANTT são encaminhadas à Corregedoria da agência.

A Ouvidoria Interna da ANTT, conhecida também como “Voz do Servidor”, é o canal de comunicação criado em dezembro de 2008 para acolher sugestões, opiniões, críticas ou reclamações dos servidores da ANTT. A Ouvidoria Interna é apresentada pela agência como uma “medida de valorização do funcionário, ou seja, um mecanismo no qual o próprio agente poderia contribuir para a melhoria institucional do seu ambiente de trabalho” (ANTT, 2008). Ademais, os servidores da agência podem registrar suas manifestações pelos mesmos canais que são disponibilizados aos cidadãos (Ouvidoria externa).

#### ***4.5.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da ANTT***

Assim como a Anatel, Anvisa e Antaq, a análise do histórico da ANTT e de sua Ouvidoria aponta para a mudança institucional do tipo *conversão* (MAHONEY e THELEN, 2010), onde apreende que ambiguidades nas normas provocam o acesso de um agente de mudança - os *oportunistas* - que têm como objetivo buscar adequação de procedimentos, normas e regras, explorando a já citada ambiguidade destas para impor sua própria agenda.

A descrição do histórico da Ouvidoria da ANTT aponta para algumas questões de relevância: na sua criação, o setor ficou sob a responsabilidade do Corregedor de julho a novembro de 2002, quando o primeiro Ouvidor, Marcos Jorge Matusevicius, assume o cargo, e o cumpre até o final, em novembro de 2005. O texto aponta a falta de estrutura física, de pessoal e de informações para a implantação da Ouvidoria, nesta época. Esta falta de estrutura se refletia, inclusive em como o atendimento ao usuário era feito: até dezembro de 2002, este era feito através de uma central telefônica do próprio Ministério dos Transportes.

Outra questão importante foi o início de funcionamento, em janeiro de 2003, da Central de Atendimento 0800 da própria ANTT, mas através de terceirizados, o que reflete o início da construção de autonomia para o funcionamento da Ouvidoria. No entanto, este atendimento era precário, já que a equipe contava com 25 pessoas, sendo 15 delas exclusivamente para atendimento telefônico, e apenas em horário comercial (das oito às dezoito horas, de segunda à sexta-feira).

Com o passar do tempo, aumentou expressivamente os contatos telefônicos junto à ANTT, como por exemplo, acerca da lei do “Passe Livre”, cuja responsabilidade é do Ministério dos Transportes, e não da Agência. Esta situação aconteceu após a desativação da central de atendimento daquele Ministério. Isto confirma o depoimento de um dos entrevistados da Ouvidoria da ANTT, que comenta que a maioria (92%) dos contatos feitos pelos usuários é de pedido de informação, e não reclamação ou denúncia, ao contrário do acontece nas outras ouvidorias pesquisadas.

Com a divulgação da Resolução nº 79, ainda em 2002, a Ouvidoria faz o primeiro grande esforço para se fazer conhecida pelos usuários, já que esta resolução aponta como direito do consumidor “levar ao conhecimento do órgão de fiscalização as irregularidades de que tenha conhecimento, referentes ao serviço delegado”.

Em dezembro de 2005 assume o segundo Ouvidor da ANTT, Nilo Moriconi Garcia, que cumpre seu mandato até 2011, ou seja, neste caso, houve a recondução do Ouvidor. Em fevereiro de 2009 acontece outro aspecto relevante para institucionalização da Ouvidoria - a implantação de um *call center*, terceirizado, fora da estrutura da própria ANTT. Este *call center* conseguiu se desenvolver para atender a cem por cento das chamadas cumprindo assim exigência do TCU, de gravar todas as chamadas, registrá-las e a partir disto, fornecer à Ouvidoria dados importantes para contribuir com a gestão da Agência.

O atual Ouvidor da ANTT, César Augusto Santiago Dias assume em fevereiro de 2012, e promove, ao longo deste ano, a implantação do tridígito (166) para contato do usuário com a Agência. O tridígito tem como objetivo facilitar o acesso de parcela da população brasileira particular: deficientes que utilizam o passe livre, idosos, e outros com dificuldade de utilizar a informática como mecanismo de contato com a Ouvidoria.

Ultimamente, a Ouvidoria está reformulando o processo de atendimento, pensando em como irá orientar o usuário, quando a demanda deste for uma reclamação de fato pretérito, para que este registre primeiro sua questão na própria empresa regulada. Como isso ainda não está sendo feito, a Ouvidoria da ANTT ainda debate com as suas reguladas sobre as reais exigências que a Agência está fazendo com cada uma. Um importante fato decorrente deste dilema é o início do desenvolvimento de parceria da Ouvidoria com a Superintendência de Fiscalização da ANTT, para criar um projeto de fiscalização das reguladas em tempo real.

Desta forma, observa-se que apresentação da descrição histórica da Ouvidoria da ANTT demonstra acerca do tipo de ação institucional, *criação* (LAWRENCE E SUDDABY, 2006) de instituições. Como dito acima, e, em concordância com as Ouvidorias antes discutidas, o setor principia suas tarefas com poucas informações, sendo que estas apresentam várias lacunas para o desenvolvimento de rotinas de trabalho. Ao longo do tempo, a Ouvidoria, sem questionar as regras impostas quando da criação da própria Agência, as aperfeiçoa, detalha e aprimora, buscando cumprir seus objetivos, ainda que pouco elucidados validamente.

#### **4.6 A Ouvidoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)**

A reformulação do aparato institucional responsável, no caso do transporte aéreo, por sua regulação, somente ocorreu em 2005, com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)<sup>30</sup>. A nova agência substituiu o Departamento de Aviação Civil (DAC) como autoridade de aviação civil e regulador do transporte aéreo no país.

A ANAC, vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, é uma autarquia especial, caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, que atuam em regime de colegiado. Tem como atribuições regulares fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. Para tal, o órgão deve

---

<sup>30</sup> Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, adotando as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento da aviação.

A atividade regulatória da ANAC pode ser dividida em duas vertentes: a regulação técnica e a regulação econômica. A regulação técnica ocupa papel de destaque na agência e busca principalmente a garantia da segurança aos passageiros e usuários da aviação civil, por meio de regulamentos que tratam sobre a certificação e fiscalização da indústria. Isto decorre da necessidade de que as operações aéreas cumpram rígidos requisitos de segurança e de treinamento de mão de obra.

Já a regulação econômica refere-se ao monitoramento e a possíveis intervenções no mercado de modo a buscar a máxima eficiência. Para tanto, são emitidos regulamentos que abrangem não somente as empresas aéreas, mas também os operadores de aeródromos. É importante ressaltar que não estão no campo de atuação da ANAC as atividades de investigação de acidentes aeronáuticos e o controle do espaço aéreo, que ficam a cargo, respectivamente, do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes (Cenipa) e do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea).

#### ***4.6.1 Aspectos Organizacionais da Agência e de sua Ouvidoria***

A ANAC é uma autarquia especial, com independência administrativa, personalidade jurídica própria, patrimônio e receitas próprias para executar atividades típicas da Administração Pública, que requerem, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Assim sendo “pode diversificar-se das repartições públicas para adaptar-se às exigências específicas dos serviços que lhe são cometidos”, “regendo-se por estatuto peculiar a sua destinação” (MEIRELES, p. 335). Como agência reguladora independente, os seus atos administrativos visam a:

- manter a continuidade na prestação de um serviço público de âmbito nacional;
- zelar pelo interesse dos usuários; e
- cumprir a legislação pertinente ao sistema por ela regulado, considerados, em especial, o Código Brasileiro de Aeronáutica, a Lei das Concessões, a Lei Geral das Agências Reguladoras e a sua Lei de Criação (ANAC, 2012).

Atualmente, as atribuições da ANAC são conceder permissões de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; regular essas concessões; representar o Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil; aprovar os planos diretores dos aeroportos; compor, administrativamente, conflitos de interesse entre prestadores de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (arbitragem administrativa); estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária; contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; e regular as atividades de administração e exploração de aeródromos, inclusive as exercidas pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (ANAC, 2012).

O transporte aéreo é um importante componente do desenvolvimento econômico do país, uma vez que permite o escoamento produtivo e a viabilização do turismo nacional, importantes geradores de divisas. O setor de aviação, no entanto, ainda carece de regulação, basicamente, por duas razões, de acordo com o definido no sítio eletrônico da ANAC (ANAC, 2012), uma de natureza técnica e outra econômica:

A razão de natureza técnica diz respeito à exigência de que as operações aéreas (tanto em terra como no ar) cumpram requisitos rigorosos de segurança e treinamento da mão de obra. Na ausência de regulamentação e fiscalização, a segurança e o treinamento poderiam ser de nível inadequado, colocando em risco a vida de passageiros e trabalhadores. O regulador assume, portanto, a função de mitigar essa falha de mercado decorrente de uma assimetria de informação entre o consumidor e o prestador do serviço aéreo. Na ausência de regulação, o consumidor não teria garantias acerca da segurança e qualidade das operações aéreas e o custo para obter essas informações seria excessivamente alto e sem certeza de sucesso. A razão de natureza econômica refere-se à necessidade de otimização dos serviços oferecidos, assegurando aos usuários melhor qualidade, maior diversidade e menores preços, e estimulando a expansão da demanda. No passado, quando imperavam os altos custos de capital e a demanda era incipiente, a regulação econômica tinha cunho restritivo à concorrência, devido às características de monopólio natural da operação aeroportuária.

Em relação ao usuário do transporte aéreo, para eles é impossível verificar, antes do embarque, se o fornecedor do serviço está cumprindo as normas técnicas e de segurança operacional dos serviços oferecidos. Além disso, na aviação civil, o cumprimento das normas por uma empresa não reflete a garantia da segurança da operação, que depende também que outras empresas as sigam, assegurando a redução de riscos em todo o sistema. O principal desafio da ANAC, desta forma, é zelar pela segurança. A agência tem sob sua responsabilidade, além da segurança de voo, a regulação técnica da segurança do transporte aéreo e da infraestrutura aeroportuários

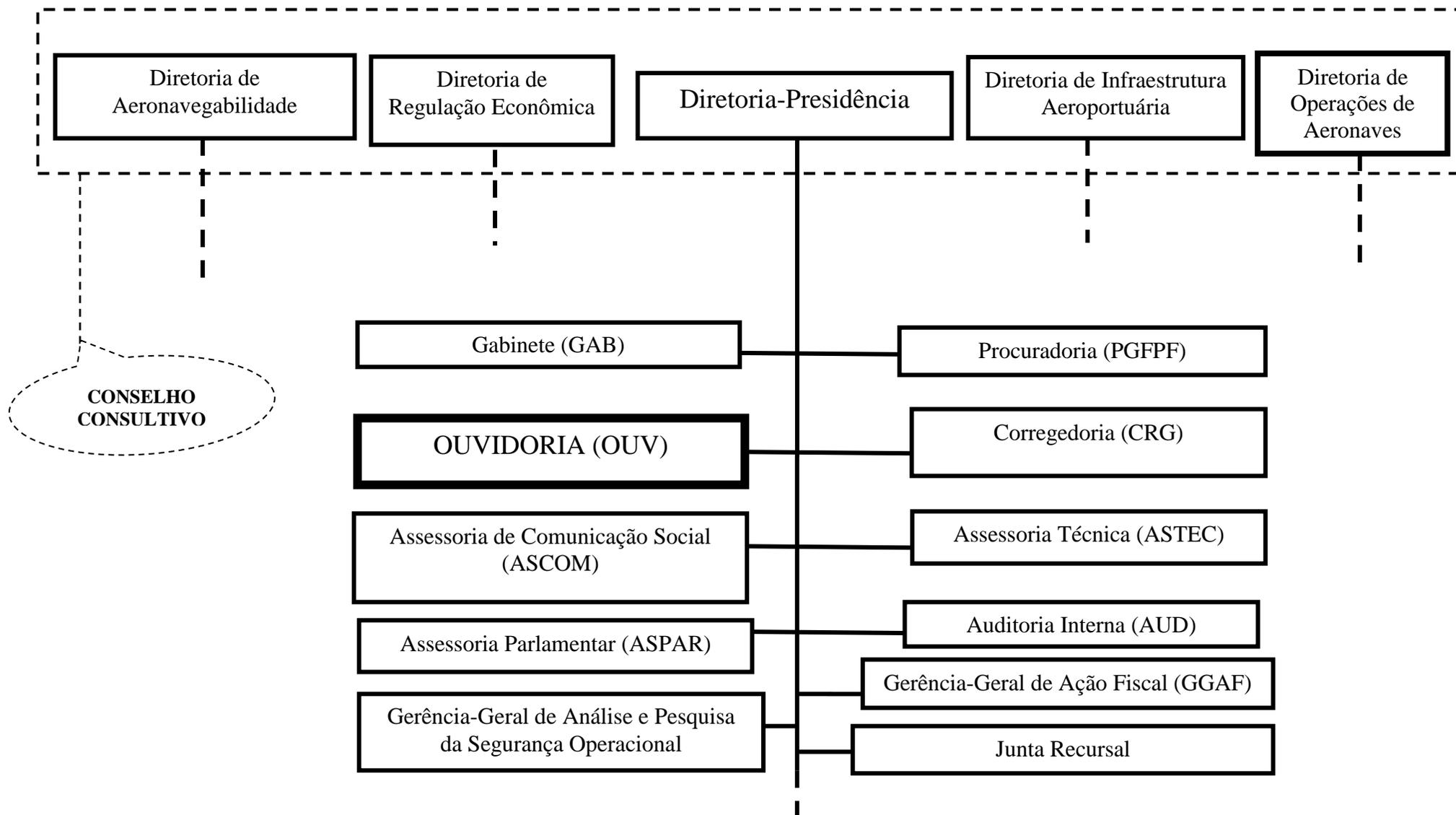
civis respeitados os limites de competência do Decea. No exercício dessas atribuições, a ANAC exerce funções de: normatização; homologação, certificação, licenciamento e registro; e fiscalização.

De acordo com o seu sítio eletrônico, a Ouvidoria da ANAC define-se como um canal de relacionamento que permite ao cidadão enviar denúncia, reclamação, crítica, elogio ou sugestão sobre a prestação de serviços da ANAC e de seus agentes. O papel da Ouvidoria seria então, no seu próprio entendimento, proteger o cidadão contra a violação de direitos, erros, negligências, abusos de poder e má administração do serviço público, buscando tornar a agência cada vez mais transparente em seus processos, e os agentes públicos mais responsáveis por suas ações, omissões e decisões. O Ouvidor é nomeado pelo Presidente da República para um mandato de dois anos, prorrogáveis por igual período.

Caso a demanda seja contra os entes regulados e fiscalizados pela ANAC (linhas aéreas, administrações aeroportuárias, prestadores de serviço, táxi aéreo e outros), o usuário deverá acessar o ‘Fale com a ANAC’. Esse *link*, no sítio eletrônico da agência, dará acesso ao sistema da Assessoria de Relações com o Usuário (Arus). A Ouvidoria, ainda segundo definido no seu sítio eletrônico, somente atua em segunda instância, caso o usuário discorde motivadamente da resposta já emitida pela central de atendimento ou reclame do descumprimento do tempo de resposta ao usuário, que é de quinze dias corridos a contar da data do registro da manifestação (ANAC, 2012). Para formalizar seu registro de manifestação sobre a prestação de serviços da ANAC e de seus agentes, é necessário utilizar um dos seguintes meios:

- Acessar “Atendimento Eletrônico”,
- Ligar para a Central de Atendimento: 0800 725 4445, opção quatro.
- Para acompanhar suas demandas, é necessário acessar o “Fale com a Ouvidoria”. O acompanhamento pelos números da Ouvidoria destina-se apenas aos usuários que não tenham acesso à *internet*, pois não é possível a efetivação do registro por esse meio. O atendimento telefônico da Ouvidoria ocorre pelos telefones (61) 3314 4154 ou (61) 3314 4157, de segunda-feira a sexta-feira, exceto feriados e outras datas em que não haja expediente na ANAC, das 14h às 18h.

A Figura nº 8 a seguir apresenta um extrato do organograma atualizado em fevereiro de 2013, da ANAC. É interessante observar, em destaque, a localização de sua Ouvidoria. Aqui também se nota que o posicionamento hierárquico da Ouvidoria da ANAC é de subordinação à Diretoria Colegiada, o que poderia influenciar a conduta da equipe e do titular da Ouvidoria no desempenho das suas funções e objetivos.



Fonte: sítio eletrônico da ANAC: [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br)

**Figura 8: Organograma da ANAC (extrato)**

#### **4.6.2 Aspectos Institucionais da Agência e de sua Ouvidoria**

É interessante destacar as diferenças de competências legais entre a Ouvidoria, a Arus (Assessoria de Relações com os Usuários), e as SACs (Seções de Aviação Civil) da ANAC. Conforme determina o Regimento Interno da agência (Resolução nº 1, de 18 de abril de 2006), em seu art. 20, à Ouvidoria compete:

- receber, apurar e encaminhar à diretoria reclamações, críticas e comentários dos cidadãos, usuários e dos prestadores dos serviços aéreos ou de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, atuando com independência na produção de apreciações sobre a atuação da ANAC;
- receber denúncias de quaisquer violações de direitos individuais ou coletivos, de atos legais, bem como de qualquer ato de improbidade administrativa, praticados por agentes ou servidores públicos de qualquer natureza, vinculados direta ou indiretamente à atuação da ANAC;
- promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias, solicitando as providências necessárias ao saneamento das irregularidades e ilegalidades constatadas; e
- produzir, semestralmente, ou quando a diretoria julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.

Em seu art. 21, o referido instrumento legal estabelece que ao Ouvidor incumbe:

- receber pedidos de informação, esclarecimentos, reclamações, denúncias e sugestões, respondendo diretamente aos interessados;
- planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da Ouvidoria, encaminhando providências, relatórios e apreciações objeto de sua atuação;
- produzir, quando oportuno, apreciações sobre a atuação da ANAC, e, semestralmente, relatório circunstanciado de suas atividades, encaminhando-o à Diretoria, à Corregedoria, à Auditoria, ao Conselho Consultivo e ao Ministro de Estado da Defesa.

Já a competência da Arus, segundo o então Regimento Interno da ANAC (Resolução nº 1, de 18 de abril de 2006) é:

- assistir aos órgãos da agência em relação aos assuntos da defesa e proteção dos direitos dos usuários;
- receber, responder ou encaminhar, quando for o caso, interna ou externamente, solicitações, queixas ou comentários por parte de usuários dos serviços regulados pela agência;
- desenvolver e implementar métodos e procedimentos destinados ao relacionamento entre a agência e os usuários;
- administrar a central de atendimento aos usuários; e
- exercer outras atividades que lhe forem atribuídas.

Vale a pena ressaltar que as competências da Arus no regimento atual, de 2009, não está claro. Elas são definidas em resolução à parte (Resolução nº 245, de 4 de setembro de 2012).

A ANAC mantém postos de serviços (SACs) nos principais aeroportos brasileiros e um escritório de aviação civil em Curitiba. Os postos têm como atribuições principais o atendimento ao público e o trabalho de fiscalização. Eles representam a ANAC e sua respectiva gerência regional (ANAC/GER) junto à administração aeroportuária, com as seguintes atribuições (ANAC, 2012):

- a fiscalização de aeronaves e aeronautas dentro da sua área de atuação, de acordo com a legislação de aviação civil em vigor;
- o entendimento e orientação aos usuários do sistema de aviação civil;
- a interdição de aeronaves por determinação da ANAC/GER;
- a liberação de aeronaves após cumpridas as exigências legais;
- a comunicação a GER de ocorrências relativas ao serviço;
- a atualização da coletânea de publicações do sistema;
- as providências relativas ao sobrevoos de aeronaves estrangeiras; e
- a participação junto às demais autoridades aeroportuárias, policiais e da administração municipal, nas atividades relativas ao serviço.

Observa-se, desta forma, que a Ouvidoria da ANAC não respondia, até então, por demandas, críticas ou reclamações acerca dos serviços de entes regulados por ela, somente de serviços e atuação da própria agência.

Os principais documentos que deram origem e regem a agência são:

- Decreto nº 65.164, de 12/09/1969 – institui o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica e dá outras providências;

- Lei nº 7.183, de 05/04/1984 – regula o exercício da profissão de aeronauta, e dá outras providências;
- Lei nº 7.565, de 19/12/1986 – institui o Código Brasileiro de Aeronáutica, e substitui o Código Brasileiro do Ar;
- Portaria Interministerial nº 3.016, de 05/02/1988 – expede instruções para a execução da Lei nº 7.183, de 05/04/1984, que dispõe sobre o exercício da profissão de aeronauta;
- Lei nº 10.683, de 28/05/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Secretaria de Aviação Civil, altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária Infraero, cria cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão, dispõe sobre a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários, e cria cargos de Controlador de Tráfego Aéreo;
- Lei nº 11.182, de 27/12/2005 – cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências;
- Decreto nº 5.731, de 20/03/2006 – dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e aprova seu regulamento;
- Resolução nº 110, de 15/09/2009 – altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e revoga a Resolução nº 71, de 23/01/2009, e a Resolução nº 109, de 04/08/2009;
- Resolução nº 245, de 04/09/2012 – altera dispositivos do Regimento Interno da ANAC;
- Instrução Normativa nº 66, de 13/11/2012 – institui o Programa de Fortalecimento Institucional.

### **Histórico da Ouvidoria**

O primeiro relatório da Ouvidoria produzido apresenta as atividades desde a criação da agência até o final do primeiro semestre de 2007 (ANAC, 2007a). Este relatório demonstra os problemas iniciais enfrentados para a implantação da Ouvidoria da ANAC:

O processo de implantação da Ouvidoria da ANAC, em andamento, desenvolve-se num cenário bastante aflitivo e conturbado para a aviação civil brasileira que, popularmente, ficou conhecido como “a crise do apagão aéreo”. A Ouvidoria inicia seus trabalhos em janeiro de 2007, encontrando a ANAC em seu segundo ano de funcionamento, em substituição ao Departamento de Aviação Civil (DAC), atendendo à necessidade de desmilitarizar a aviação, num processo de transição complexo e conflituoso que resultou na perda de quadros técnicos importantes (ANAC, 2007a, p. 4).

Este mesmo relatório aponta como dificuldades a serem suplantadas a deficiência de recursos humanos e um colegiado de diretores “generalista” sem atribuições definidas, o que dificultaria a agilidade desejada no processo decisório:

Pelo que pudemos observar, a função regulatória e fiscalizadora foram prejudicadas, em razão de procedimentos administrativos não estruturados, no âmbito do Colégio de Diretores. [...] Diante desse quadro, **com direito a voz, sem voto**, a Ouvidoria enfrentou obstáculos para se fazer ouvir efetivamente. Em diversas ocasiões, nos posicionamos por uma priorização da problemática dos direitos dos cidadãos usuários da aviação civil, com sugestões de medidas em sua defesa [...] (ANAC, 2007a, p. 6, grifo nosso).

O início das atividades da Ouvidoria da ANAC foi concretizado em janeiro de 2007, com a nomeação da Procuradora Federal Alayde Avelar Freire Sant'Anna para o cargo de Ouvidora.

Visando a sua interação com os órgãos internos da ANAC, a Ouvidoria estabeleceu um plano de ação. Inicialmente, tratou de diagnosticar as atribuições da agência, procurando conhecer as ações mais relevantes de cada setor, por meio de levantamento das necessidades iniciais para a estruturação da Ouvidoria, sem o qual seria impossível, de acordo com o relatório, o cumprimento de seu papel legal. Várias destas necessidades diziam respeito a sua estruturação física e de recursos humanos, com a escolha de servidores com sensibilidade e competência para o atendimento público, capacitação desses servidores, espaço para a instalação da Ouvidoria, mobiliários, serviços de telefonia e instalação de microcomputadores, entre outras. O resultado deste diagnóstico organizacional foi a concepção de um “modelo conceitual” de Ouvidoria (ANAC, 2007a, p. 21-22), com as seguintes características:

- a Ouvidoria não é dotada de poder decisório, cabendo a ela identificar e sugerir caminhos voltados à concretização da eficiência, atuando como instância autônoma de controle;
- atua no pós-atendimento, na mediação de conflitos entre o cidadão, usuário, cliente ou fornecedor, e a organização, procurando personalizar o atendimento ao usuário e individualizar o tratamento da mensagem;
- trata de assuntos que possuem a característica de causar transtorno ou dano, inconveniência, desvantagem ou impasse ao órgão, seus dirigentes e servidores, ou a suas normas;
- integra os sistemas de controle interno e externo da instituição, as gerências de planejamento e os programas de qualidade e desburocratização, vinculando-se a esfera administrativa superior;
- deve registrar as manifestações e reclamações para transmutar os seus motivos, entendendo que registro dos contatos pode gerar dados

estatísticos que promovam alterações nos processos internos de trabalho e no comportamento dos profissionais responsáveis; e

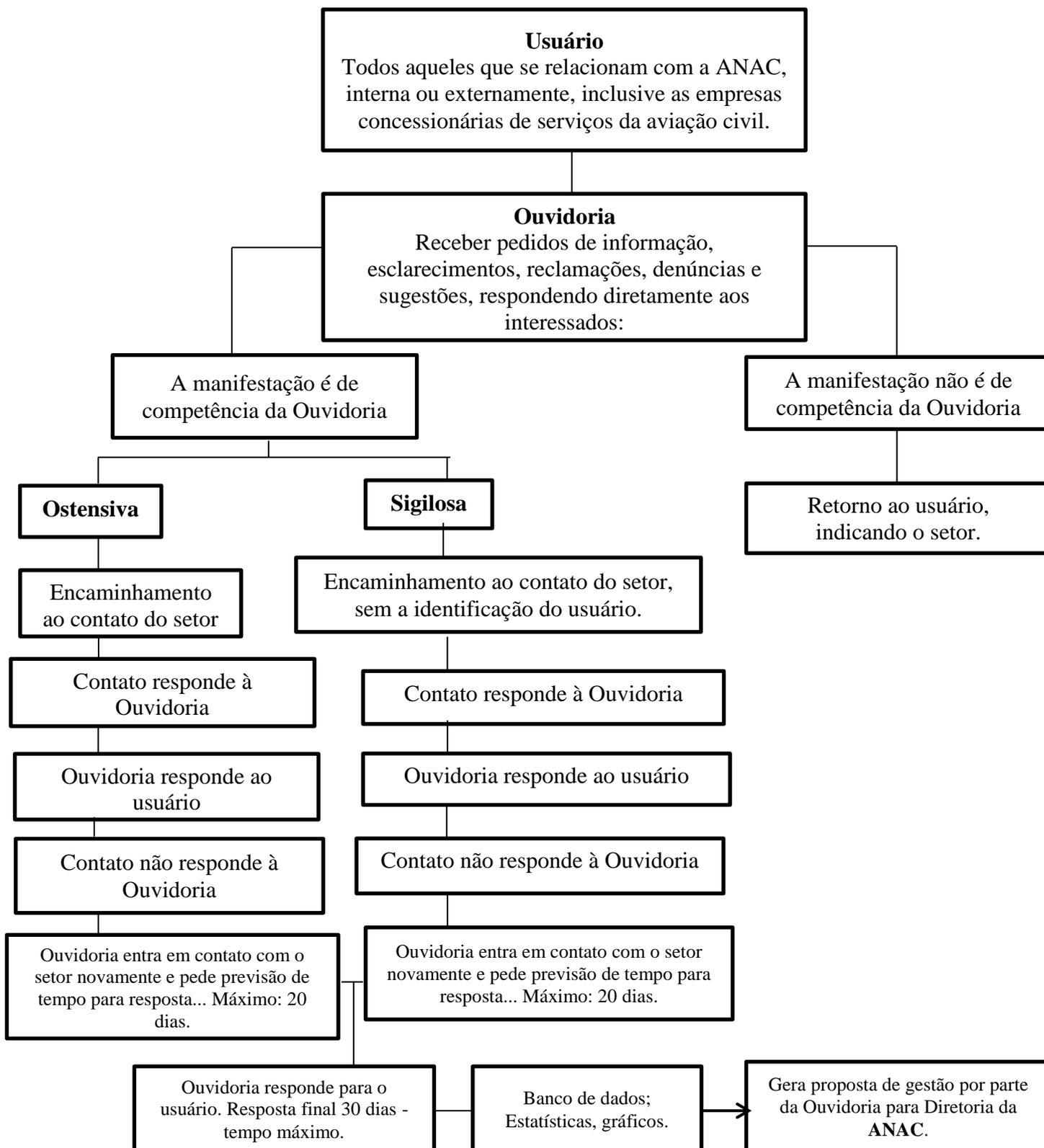
- ao longo do tempo, por meio de observações empíricas, estudos de caso e análises de dados, o Ouvidor deverá adquirir juízo de valor necessário para propor alterações nos processos de trabalho, práticas e normas do órgão, implementadas a baixo custo administrativo.

O projeto de implantação desse modelo conceitual definiu os tópicos a serem contemplados no ‘Manual de Normas e Procedimentos da Ouvidoria’; indicou a infraestrutura de *hardware*, *software* e recursos humanos necessários para a implantação de um sistema informatizado para gerenciamento do setor; e apresentou uma proposta de capacitação e sensibilização do corpo funcional para implantação da Ouvidoria. O referido manual determinou:

- as formas de atendimento adequadas, conforme o tipo de usuário e o tipo de manifestações, ostensivas ou sigilosas, e os serviços prestados (atendimento pessoal, atendimento telefônico, *internet* ou carta);
- um fluxograma de encaminhamento das manifestações apresentadas pelos cidadãos/usuários/concessionários (apresentado a seguir, na Figura nº 9);
- prazos e responsabilidades no encaminhamento das manifestações;
- as competências da Ouvidoria e as atribuições da equipe;
- as rotinas e normas de funcionamento da Ouvidoria;
- a utilização de um sistema informatizado<sup>31</sup> para o recebimento e armazenamento de denúncias, reclamações, comentários e sugestões; e
- a realização de curso de capacitação para uso do *software* de gerenciamento da Ouvidoria.

---

<sup>31</sup> De acordo com o relatório da Ouvidoria da ANAC de 2007, foi escolhido o Serpro para estruturar esse serviço.



Fonte: Manual de Normas e Procedimentos da Ouvidoria (ANAC, 2012).

**Figura 9: Fluxograma de Encaminhamento de Manifestações (ANAC)**

No segundo semestre de 2007, registra-se a mudança de toda a diretoria da agência e a apresentação do então Ministro da Defesa Nelson Jobim de um quadro de mudanças nas atribuições legais da ANAC, a partir da criação da Secretaria da Aviação Civil (ANAC, 2007b).

Além disso, o relatório da Ouvidoria do segundo semestre de 2007 apresenta uma proposta de regimento interno da Ouvidoria e destaca que:

Apesar do tratamento respeitoso e cordial, com o qual fomos acolhidos, e do apoio das Superintendências e Gerências Regionais para o atendimento de nossas demandas, **é fato que do ponto de vista da missão regulatória, nossas proposições não foram analisadas com o destaque que esperávamos pela antiga Diretoria da ANAC.** Colocamo-nos, desde o primeiro momento, à disposição da atual Diretoria para possamos participar e contribuir no processo de implantação de novas políticas públicas na defesa dos direitos dos cidadãos /usuários da aviação civil brasileira (ANAC, 2007b, p. 5 – grifo no original).

Neste mesmo relatório, a Ouvidora solicita a alteração da posição da Ouvidoria no organograma da ANAC, bem como a desvinculação da Ouvidoria à Diretoria no regimento interno, já que a Ouvidoria já era considerada, à época, órgão autônomo dentro da estrutura da agência (ANAC, 2007b, p. 146).

Os relatórios de 2008 afirmam que o caos administrativo referido em relatórios anteriores era coisa do passado. Há um esforço concentrado para que se aprimorem os processos de gestão administrativa, financeira e funcional (ANAC, 2008a, 2008b).

A partir de abril de 2008, a Ouvidoria passou a recepcionar as demandas dos usuários da aviação civil por meio do sistema informatizado denominado Ecoar, desenvolvido por profissionais da gerência de informática no âmbito da ANAC. Assim, os usuários podem selecionar, nesse sistema, assuntos previamente definidos ou escolherem a opção “outros”. Essa predefinição de diagnóstico pelo usuário facilita, segundo a Ouvidoria da ANAC (ANAC, 2008b), a triagem a partir da qual a equipe da Ouvidoria passa a analisar a manifestação e verificar se a demanda pode ser respondida diretamente pela equipe, ou se deve ser consultada junto aos pontos focais distribuídos em setores técnicos da agência. As vantagens desse sistema são, segundo a ANAC:

- possibilidade de ocultar os dados dos usuários em caso de denúncias, uma vez que a Ouvidoria recepciona denúncias sigilosas e não anônimas;
- otimização do prazo de respostas; envio e recepção de arquivos com maior extensão; e
- possibilidade de o usuário acompanhar o andamento bem como a resposta final pelo próprio sistema e especialização do quadro da Ouvidoria que

começou a trabalhar com assuntos específicos por área para melhor responder aos usuários.

A Ouvidoria da ANAC, a partir de março de 2010, passou a elaborar relatórios bimestrais de ações por área técnica. No primeiro semestre, foi elaborado relatórios somente para as superintendências, com exceção da Superintendência de Tecnologia da Informação e de Planejamento Institucional, já que, segundo a Ouvidoria (ANAC, 2011a), não foi mantido contato direto para resolução de problemas levantados nas manifestações dos usuários. Adicionalmente, foram elaborados relatórios mensais para a Gerência de Relacionamento com Usuários.

O relatório bimestral de ações por área técnica objetiva principalmente:

- cientificar às superintendências do quantitativo de manifestações encaminhadas pela Ouvidoria e o cumprimento das solicitações em tempo hábil pelos consultores indicados;
- informar às superintendências sobre as manifestações mais frequentes sobre suas responsabilidades;
- apresentar a lista atual de consultores por área e comentários sobre a qualidade das respostas emitidas por esses;
- solicitar colaboração dos setores no pronto atendimento das manifestações da Ouvidoria e da Gerência de Relacionamento com Usuários; e
- identificar as deficiências da área visando ao aperfeiçoamento das atividades das superintendências.

Ainda em 2010, um dos destaques do trabalho da Ouvidoria da ANAC foi, no decorrer dos quatro anos de criação da agência, a extinção de múltiplos canais de atendimento diretos com as áreas, e a reestruturação da comunicação com os usuários e cidadãos. Explica-se:

Essa diversidade de contatos desfavorecia alguns em detrimento de outros e a Ouvidoria, responsável por zelar e assegurar a resposta aos usuários dos serviços prestados pela ANAC, não conseguia gerenciar e dimensionar os reais problemas enfrentados pelos usuários e pelas áreas técnicas. Hoje, está cada vez se tornando mais claro que os usuários têm o “Fale com a ANAC” para registros contra os entes regulados e fiscalizados pela Agência e a Ouvidoria para recepcionar e tratar os manifestos contra a atuação do ente e de seus servidores (ANAC, 2010b, p. 45).

A Ouvidoria da ANAC, até 2010, concentrou suas atividades no seu fortalecimento como instituto de Ouvidoria em uma agência reguladora. Além disso, fez-se necessário um esforço de sensibilização dos gestores e servidores em atender aos

manifestos de usuários, não como uma obrigação, mas como pressuposto básico à cidadania e acesso aos serviços públicos de qualidade. Simultaneamente, foi preciso fazer com que as áreas técnicas reconhecessem as oportunidades de melhorias ou redesenho de processos a partir dos *inputs* dos usuários.

Já no ano de 2011, a Ouvidoria da ANAC foi gerenciada até meados de outubro por servidora técnica concursada da agência. Nesse período de transição até a nomeação do Ouvidor, a Ouvidoria viu-se em meio às várias transformações no modo de prestação dos serviços da agência, e teve de se especializar em cada tipo de processo para poder auxiliar o usuário e atuar junto aos respectivos gestores. Em outubro de 2011, assumiu o novo e atual Ouvidor.

O último relatório semestral disponível no sítio da agência é do segundo semestre de 2012. Neste relatório a Ouvidoria aponta que finalizou à época, o Manual de Procedimentos Internos e Manual do Sistema ECOAR, com o objetivo de servir como referência quando da incorporação de novos servidores na unidade.

Além disso, a Ouvidoria decidiu que a partir de então os relatórios periódicos se subdividiram em mensais e trimestrais, com o objetivo de, em relação ao mensal, evidenciar o desempenho das áreas técnicas a partir da focalização das demandas no sistema informatizado – ECOAR, demonstrando a desempenho de todas as unidades em um único documento. Assim, dentre os objetivos dessa nova formatação estão:

- Estreitar a integração entre as unidades da ANAC;
- Permitir a compreensão dos gestores sobre a prestação de serviços da Agência e o público-alvo que mais procura a Ouvidoria;
- Servir como instrumento de compreensão da importância da participação do cidadão na gestão da Agência;
- Agir com transparência e despertar o interesse de todos na melhoria da imagem institucional da ANAC (ANAC, 2012b).

Já o relatório trimestral trouxe a mesma formatação dos meses anteriores ao qual foram adicionados outros dados relacionados com a atuação das áreas mais demandadas no decorrer do período analisado e o atendimento dos prazos pelas áreas consultoras. O relatório aponta ainda que o Ouvidor realizou reuniões com as áreas que tiveram maior demanda no período, com vistas a identificar junto aos gestores as possíveis falhas na prestação de serviço e compreender as medidas que estão sendo ou serão adotadas para corrigir estas mesmas falhas.

#### **4.6.3 - Principais Aspectos da Trajetória de Institucionalização da Ouvidoria da ANAC**

Assim como a Anatel, Anvisa, Antaq e ANTT, a análise do histórico da ANAC e de sua Ouvidoria aponta para a mudança institucional do tipo *conversão* (MAHONEY e THELEN, 2010), onde percebe que imprecisões nas normas provocam o acesso de um agente de mudança - os *oportunistas* - que têm como objetivo buscar adequação de procedimentos, normas e regras, explorando a já citada ambiguidade destas para cumprir e fazer cumprir seus próprios objetivos.

A lei de criação da ANAC, datada de setembro de 2005, cita a necessidade de instituir uma ouvidoria, assim como comenta as funções do Ouvidor (artigo 18, parágrafos primeiro e segundo), sem, porém, definir claramente as competências do setor. Desta forma, ao assumir a titularidade da Ouvidoria em janeiro de 2007 – nota-se que a Ouvidoria ficou acéfala por mais de um ano – a primeira Ouvidora, Alayde Avelar Freire Sant’Anna inicia a estruturação operacional do setor. Com a publicação do primeiro regimento interno da Agência, define-se a Ouvidoria como um dos órgãos de assistência direta e imediata à Diretoria Colegiada da ANAC. O dilema aconteceu, entretanto, por que além da Ouvidoria, o primeiro regimento interno também previu uma gerência de relacionamento com o usuário, mas não ficou tão claro e delimitado o papel da Ouvidoria e desta área. Assim, o primeiro desafio a ser respondido pela então Ouvidora era o que o setor poderia e deveria fazer. Em outras palavras, qual seria o papel da ANAC frente às demandas da sociedade?

A então Ouvidora inicia um trabalho interno de visita aos setores da Agência para apresentar o papel da Ouvidoria – já descrito no regimento, mas desconhecido para o restante da autarquia. O depoimento de entrevistados aponta para uma rejeição dos outros setores em relação a este procedimento. Já no seu segundo mandato (2009-2011), a Ouvidora insiste nessas visitas aos setores, com o objetivo de sedimentar o papel do órgão frente à Agência. Este trabalho começa a fazer sentido para os outros setores, e percebe-se, via relatórios e depoimentos, que os profissionais da Agência já conseguiam diferenciar as competências da Ouvidoria e da Gerência de Relacionamento com o Usuário, representado, no seu sítio eletrônico pelo link “fale conosco”.

Ainda assim, observa-se nos relatórios semestrais da época que os variados setores da Agência eram apresentados, nos seus equívocos e acertos, de forma pontual, sem uma análise estratégica global dos problemas da Agência. Somente no final de 2009 nota-se uma mudança sutil nos relatórios – o discurso do texto procura demonstrar

aos gestores de cada área o que eles deveriam perceber e aprimorar. Ressalta-se que os relatórios eram de acesso irrestrito no sítio eletrônico da Agência, cumprindo a exigência de transparência. Desta forma, a Ouvidoria começou a cumprir um dos seus objetivos de contribuir para a melhoria da gestão da ANAC.

Com o término da segunda gestão de Alayde Sant'Anna, a gestão da Ouvidoria é assumida pela então Ouvidora substituta Walquíria Maranhão, funcionária de carreira, na Agência desde 2007. Esta continua conduzindo esta mudança de tom nos relatórios. Percebem-se também, neste ano de 2011, algumas transformações nos processos do setor. Estes são agora geridos e acompanhados digitalmente. O trabalho de sedimentação para os servidores, a respeito do papel da Ouvidoria continua, agora incluindo as diferenças entre Ouvidoria e Corregedoria. O depoimento da Ouvidora substituta revela, porém, que ainda se busca esclarecer a cada setor da Agência que deve ser fornecido ao usuário um discurso e visão única, independentemente do analista que atende a ligação deste usuário. Esta preocupação se deve ao fato que ainda hoje, a ANAC tem vários canais paralelos de contato que o cidadão, munido de computador ligado à internet, pode descobrir e utilizar.

Em outubro de 2011 o atual Ouvidor, José Carlos Ferreira, é nomeado. Um aspecto importante do seu trabalho é a proposta, ainda neste ano, de modificação no formato dos relatórios mensais – de cunho estatístico – produzidos pela Ouvidoria. Agora, são incluídos subcategorizações dos problemas por setor, com cópia para a Auditoria e para a Corregedoria da ANAC. Estas subcategorizações fornecem um olhar mais específico dos problemas de cada área. Também é desenvolvido o fluxograma de encaminhamento de manifestações (Figura nº 9), com o objetivo de modelar a conduta daqueles que irão recepcionar, na Ouvidoria, as demandas dos usuários.

Assim, a equipe ou o próprio Ouvidor passam a fazer visitas especificamente para áreas problemáticas, construindo um canal de comunicação interna entre diretoria colegiada, superintendências e os diversos setores da Agência. Nota-se que esta ação está além das funções do Ouvidor, normatizadas na lei de criação e nos regimentos internos. Em 2013, os relatórios internos passaram a ser trimestrais, com o objetivo de apresentar uma visão de continuidade, seja positiva ou não, das atividades e resultados de cada área da Agência.

Desta forma, observa-se que a apresentação da descrição histórica da Ouvidoria da ANAC demonstra, assim como as quatro outras estudadas, o tipo de ação institucional *criação* (LAWRENCE E SUDDABY, 2006) de instituições. Assim como as Ouvidorias

antes tratadas, o setor estreia suas tarefas com poucas informações, sendo que estas apresentam várias brechas para o desenvolvimento de rotinas de trabalho. Ao longo do tempo, a Ouvidoria, sem questionar as regras impostas quando da criação da própria Agência, as aperfeiçoa, particulariza e melhora, buscando cumprir seus objetivos, ainda que pouco esclarecidos.

O objetivo deste capítulo foi descrever historicamente a evolução das cinco agências eleitas para a pesquisa, assim como a trajetória de institucionalização das suas respectivas Ouvidorias. O próximo capítulo traz uma reflexão mais aprofundada dos processos de institucionalização destas Ouvidorias, analisados a partir do modelo teórico proposto.

## CAPÍTULO V – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O capítulo a seguir apresenta os resultados suscitados pela aplicação do modelo de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), conjugado com a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006), na institucionalização das Ouvidorias das agências reguladoras federais. A análise foi elaborada com base na pesquisa documental e nas transcrições e análises das entrevistas aplicadas, exercitando, assim, o modelo teórico proposto para a análise das ouvidorias pesquisadas.

A discussão dos resultados é feita ao longo de todo o capítulo, através de subseções. A primeira apresenta a análise das evidências dos elementos ‘características do contexto político’ e ‘características das instituições’ que Mahoney e Thelen (2010) apontam como moldadores do tipo de ‘agente de mudança’ específico. A partir desta análise, discute-se o elemento ‘tipo de mudança institucional’ que aflora. A segunda subseção debate que ‘tipo dominante de agente de mudança’ (MAHONEY e THELEN, 2010) as evidências apontaram na pesquisa. Já a terceira subseção apresenta dos resultados das análises acerca das forças de ação institucional (LAWRENCE e SUDDABY, 2006), ou seja, criação, manutenção ou desmembramento que os atores pesquisados apresentaram. Finalmente, a última subseção encarrega-se da aplicação do modelo teórico proposto reunindo as evidências apresentadas e debatidas ao longo do capítulo.

### 5.1 Análise das Evidências: Tipo de Mudança Institucional

Esta subseção irá debater como as características de contexto político e das instituições estão influenciando o tipo específico de mudança institucional que surge na análise das evidências, ou seja, como apresentado na Figura 02, a relação que Mahoney e Thelen (2010) denominam ‘I’.

Com base nos estudos sobre mudança institucional, nós esperaríamos que a combinação de contexto político e de características da instituição nos indicasse um tipo específico de mudança institucional, a saber, o denominado *deslizamento*, onde se nota a manutenção das regras existentes, apesar do ambiente externo sugerir mudanças. Para tanto, precisaríamos observar características do contexto político com fortes possibilidades de veto, ou seja, notar o acesso de atores aos meios institucionais (ou extra institucionais) para inibir mudanças, além de certas características das instituições, onde estas dariam pouco espaço para escolha, tanto na interpretação quanto no

cumprimento de suas regras. A análise focalizou, de tal maneira, a legislação específica de criação das agências reguladoras pesquisadas, com ênfase quanto a seus regimentos internos.

O resultado sugere que a mudança institucional do tipo *deslizamento*, de fato, deveria acontecer, se a pesquisa focalizasse somente a análise dos documentos oficiais, como as leis de criação das agências e seus respectivos regimentos internos. Por exemplo, a LGT, que instituiu a Anatel, cita a Ouvidoria como mais um elemento a compor a agência. Se não é dada, explicitamente, a informação de autonomia do setor, também não especifica subordinação hierárquica:

[...] DA CRIAÇÃO DO ÓRGÃO REGULADOR

**Art. 8º** Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

**§ 1º** A Agência terá como órgão máximo o Conselho Diretor, devendo contar, também, com um Conselho Consultivo, uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Biblioteca e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções.

**§ 2º** A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira [...] (grifo nosso).

Já a lei de criação da Anvisa não menciona o setor da Ouvidoria, mas somente o seu dirigente:

[...] **Art. 9º** A Agência será dirigida por uma Diretoria Colegiada, devendo contar, também, com um Procurador, um Corregedor e um Ouvidor, além de unidades especializadas incumbidas de diferentes funções. [...] (grifo nosso).

A lei que criou a ANTT e a Antaq descreve que:

[...] **Art. 52.** A ANTT e a ANTAQ terão Diretorias atuando em regime de colegiado como órgãos máximos de suas estruturas organizacionais, as quais contarão também com um Procurador-Geral, um Ouvidor e um Corregedor. [...] (grifo nosso).

Vale a pena destacar que somente esta lei define as responsabilidades do indivíduo a ocupar o cargo de Ouvidor:

[...] **Art. 63.** O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República, para mandato de três anos, admitida uma recondução.

Parágrafo único. **São atribuições do Ouvidor:**

I – receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados;

II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria da Agência julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades. [...] (grifo nosso).

Finalmente, a lei que criou a ANAC explicita que:

[...] **Art. 9º** A ANAC **terá como órgão de deliberação máxima a Diretoria**, contando, também, com uma Procuradoria, uma Corregedoria, um Conselho Consultivo e **uma Ouvidoria**, além das unidades especializadas. [...] (grifo nosso).

Ressalta-se então uma mesma ambiguidade em relação ao posicionamento hierárquico e autonomia das Ouvidorias no texto de criação das cinco agências estudadas. Contudo, se observarmos os seus respectivos regimentos internos, tem-se que, em alguns casos, já existe um marco regulatório específico da Ouvidoria. É o caso, por exemplo, da Anatel, que aprovou recentemente (em 29/04/2013) seu novo regimento interno, onde é citado, no seu Capítulo III – Da Ouvidoria:

[...] **Art. 138.** A atuação da Agência será acompanhada por um Ouvidor, nomeado pelo Presidente da República, com as competências definidas no art. 45 da Lei nº 9.472/1997, no Regulamento da Agência e na legislação aplicável.

**Art. 139.** O Ouvidor atuará com independência, não tendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes. [...] (grifo nosso).

As competências do Ouvidor, citadas na LGT são:

[...] **Art. 45.** O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral.

Já o regimento interno da Anvisa, datado de 11 de agosto de 2006, define, em seu Artigo 4º que:

[...] § 2º A Ouvidoria **atuará com independência e sem vinculação hierárquica**, competindo-lhe emitir, sempre que oportunas apreciações críticas sobre o desempenho da Agência, encaminhando-as à Diretoria Colegiada, ao Ministro da Saúde e ao Congresso Nacional e publicando-as no Diário Oficial da União [...] (grifo nosso).

No regimento interno da ANAC têm-se as seguintes competências da Ouvidoria e do Ouvidor:

**Art. 21.** [...]

I – receber, apurar e encaminhar à Diretoria reclamações, críticas e comentários dos cidadãos, usuários e dos prestadores dos serviços aéreos ou de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, atuando com independência na produção de apreciações sobre a atuação da ANAC;

II – receber denúncias de quaisquer violações de direitos individuais ou coletivos, de atos legais, bem como de qualquer ato de improbidade

administrativa, praticados por agentes ou servidores públicos de qualquer natureza, vinculados direta ou indiretamente à atuação da ANAC;  
 III – promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias, solicitando as providências necessárias ao saneamento das irregularidades e ilegalidades constatadas;  
 IV – produzir, semestralmente, ou quando a Diretoria julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades, a ser submetido à apreciação da Diretoria; e  
 V – **exercer outras atividades que lhe forem atribuídas pela Diretoria.** (grifo nosso).

**Art. 22.** Ao Ouvidor **incumbe:**

I – receber pedidos de informação, esclarecimentos, reclamações, denúncias e sugestões, respondendo diretamente aos interessados;  
 II – planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da Ouvidoria, encaminhando providências, relatórios e apreciações objeto de sua atuação ao Diretor-Presidente; e  
 III – produzir, quando oportuno, apreciações sobre a atuação da ANAC, e, semestralmente, relatório circunstanciado de suas atividades, encaminhando-o, após a apreciação da Diretoria, à Corregedoria, à Auditoria, ao Conselho Consultivo e ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. (Redação dada pela Resolução nº 245, de 04/09/2012) [...] (grifo nosso).

É interessante notar que, apesar de não explicitar qualquer vinculação hierárquica ou administrativa, o inciso V do art. 21 menciona a opção da diretoria da agência em atribuir outros encargos ao setor, o que implica, ao menos implicitamente, numa subordinação de poder. Reflete, então, a posição da Ouvidoria no organograma apresentado na Figura nº 8.

O atual regimento interno da ANTT diz que a sua Ouvidoria é vinculada à Diretoria-Geral, o que não confirma a tendência observada nas agências anteriores. A mesma situação é observada na Antaq, onde o art. 5º da última alteração do regimento interno, aprovado em 2012, afirma que a Ouvidoria faz parte da Diretoria Geral. Porém, ressalta-se que, no regimento interno original, de 2006, é citado que “[...] Art. 7º A Ouvidoria, no exercício de suas atribuições, atuará com independência [...]”. Adiante, o regimento descreve as competências do setor, e aponta uma vinculação sutil com a diretoria:

[...] **Art. 26.** À Ouvidoria **competete:**

I – receber reclamações, pedidos de informações e de esclarecimentos afetos à esfera de atuação da Antaq, e responder diretamente aos interessados;  
 II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria julgar oportuno, circunstanciado relatório de suas atividades. [...] (grifo nosso).

Dada essa combinação, poderíamos esperar, então, a prevalência de um tipo específico de mudança institucional: o *deslizamento*, mediante a atuação de agentes que exploram instituições com o objetivo de ganho próprio, apesar de confundir a eficácia

da instituição com suas ações. De fato, estes agentes exploram o caráter da regra, enquanto transgridam seu fundamento. Estes agentes são denominados *agentes simbiotes parasitários*.

O resultado da análise das entrevistas e dos relatórios semestrais e anuais das Ouvidorias aponta para a existência, entretanto, de um contexto político com características de fraca possibilidade de veto. Já as características das instituições apresentaram-se, na maioria das vezes, com um alto poder discricionário na interpretação e na implementação das ações das Ouvidorias, conforme evidências abaixo.

Apesar de ser a segunda agência reguladora a ser criada, ainda em julho de 1997, os entrevistados da Anatel concordam que a formação da agência e de sua Ouvidoria é uma experiência que ainda está em andamento. Assim, entre 1997 e 2005:

*[...] a Ouvidoria foi tomando conhecimento do funcionamento da Agência, da posição regulatória desta e da sua interatividade com os cidadãos, então tanto a Anatel como a sua Ouvidoria naquele momento inicial, **ainda percebia-se que era pouco divulgada e conhecida pela sociedade em geral** [...]* (fala de um dos entrevistados – Anatel).

Já a partir de 2006, “[...] a Ouvidoria da Anatel estava tomando parte dessas coisas e participando o mais intensamente possível, com proposições e posições de contribuição que trouxeram mudanças importantes para o setor e para os regulamentos da agência [...]” (depoimento de um dos entrevistados – Anatel). Os primeiros gerentes e superintendentes da Anatel vieram da Telebrás, com um discurso influenciado pelo Governo FHC acerca do papel de uma agência reguladora – exclusivamente regulador do mercado. De fato, a Ouvidoria teve que construir sua “liberdade” de atuação dentro da hierarquia da agência. O primeiro Conselho Diretor tinha “*um olhar muito próprio de um Estado neoliberal [...] que enxergava a agência muito mais com a obrigação de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do setor do que outras questões de direitos difusos do cidadão*” (depoimento de um dos entrevistados – Anatel).

A equipe da Ouvidoria da Anatel foi formada ao longo dos anos por funcionários concursados, mas sem experiência prévia na área. A escolha do Ouvidor, assim como as demais agências, é efetivada pela Presidência da República (para mandato de dois anos, menos ANTT e Antaq, que tem mandato de três anos, todos renováveis).

As entrevistas demonstraram que seu poder propositivo é personalístico, ou seja, depende de quem está ocupando o cargo no momento. O atual Ouvidor da Anatel, que

está no cargo pela segunda vez, é apontado como um agente proativo. Mas os outros Ouvidores não tiveram essa classificação. Afirma-se:

*[...] o que pode ter de interferência, vamos dizer assim, da gestão a Anatel na Ouvidoria... Não! O que pode haver é o tom do Ouvidor em relação à gestão. Você tem uma gestão mais retrógrada no que diz respeito à contemplação do interesse público da participação social, está assim mais retrógrada, você vai ter, pelo menos no caso do [...] [atual Ouvidor], **você vai ter uma atuação mais incisiva, se você tem atuação mais participativa, você vai ter uma atuação mais colaborativa** (fala de um dos entrevistados – Anatel).*

Em outra passagem, assevera-se “*Que personagens tiveram papel no desenvolvimento da Ouvidoria? Principalmente, os Ouvidores.*” (depoimento de um dos entrevistados – Anatel). Percebe-se que a Ouvidoria teve dificuldade, nos seus primeiros anos, em fazer com que os outros setores da agência entendessem o seu papel. Para tanto, era necessário que os setores demandados respondessem aos questionamentos recebidos, entendendo o que significa uma Ouvidoria pública. Nessa linha:

*[...] eu encontrei a Ouvidoria com uma demanda muito represada em termos de atendimento, tinha mais de 800 atendimentos, de e-mails, pelos sistemas represados que não tinham resposta [...]. **E aí a gente teve que começar a dialogar que não dava pra ser daquele jeito, e aí a gente foi discutindo e foi conversando, houve muita dúvida se a Ouvidoria, porque a LGT diz que a atribuição da Ouvidoria é elaborar documentos de apreciação crítica [...]** sobre a atuação da Agência, e então tinha muita dúvida se com essa determinação legal, e ainda que havia (sic) uma outra parte na legislação que dizia que haveria uma Assessoria de Relação com os Usuários que faria todo esse tratamento das demandas, se havia legalidade na Ouvidoria fazer algum atendimento. (fala de um dos entrevistados – Anatel).*

***Regras foram identificadas e seguidas na época da criação da Anatel em relação à Ouvidoria [...]. A LGT não mudou [...]** as normas de atuação internas à Ouvidoria... **Também não. [...]** Por conta das definições legais, pra alterar teria que alterar a Lei [LGT]. **O que muda é o quê? É a gestão!** (depoimento de um dos entrevistados – Anatel [grifo nosso]).*

A análise das falas dos entrevistados da Anvisa demonstrou que, assim como no caso da Anatel, sua Ouvidoria ainda está em processo de aperfeiçoamento:

*Nós tentamos dar uma... A Ouvidoria deixou de ficar um pouco assim acanhada sabe [...]. Eu acho que é [por causa de] pouca gente e a própria... É porque eu acho que a postura, assim, não é postura no sentido crítico entendeu, **mais é de entender que o papel da Ouvidoria não tinha essa dimensão**, eu acho né, e era uma coisa razoavelmente nova né, eu acho que era um amadurecimento institucional entendeu, é eu acho que realmente foi um amadurecimento [...]* (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).

De 1999 a meados de 2006, a Ouvidoria da Anvisa contava com um sistema simples, onde não existia controle das respostas que cada setor enviava diretamente ao cidadão. A questão era encaminhada da Ouvidoria para o setor, e este respondia diretamente aos demandantes. Assim, ela não tinha controle da resposta. A partir do

final de 2006, o sistema de controle mudou e, a partir de então, a equipe da Ouvidoria recebe a resposta do setor, já que fica registrada pela área, via sistema. A resposta passou a ser avaliada pela equipe, antes de seguir para o usuário.

Com relação ao trabalho dessa Ouvidoria, afirma-se:

*[...] a Ouvidoria aqui na Anvisa toda vida ela trabalhou com prazos, então assim pelo menos desde que eu me lembre, eu sei que em 2006 as metas da Ouvidoria de responder 80% das demandas em até quinze dias úteis, isso já estavam, assim, institucionalizadas [...]* (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).

Foi identificado na fala dos entrevistados na Anvisa, também, que os usuários traziam reclamações históricas sobre a morosidade na análise dos processos, a lentidão para acesso à página da agência na *internet* e as restrições orçamentárias que tolhem a liberdade de ação da Ouvidoria, bem como sobre a equipe reduzida considerado o volume de demanda. Nessa linha:

*[...] nós não temos a estrutura necessária para a realidade que a agência exige, o número de manifestações que a gente recebe por dia é em média duzentas manifestações por dia, pra uma equipe pequena que trabalha assim de uma forma muito aguerrida, nós recebemos em média 3.800 manifestações por mês, à caixa de abertura dessas manifestações é 24 horas na internet fica disponível aqui presencial por fax e por telefone [...]* (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).

*[...] aqui falta muita gente pra exercer o ofício a que ela [a Ouvidoria] foi destinada, a força de trabalho dela é muito é ínfima comparada com sua competência e com os gigantismos de ações e as proposições que chegam aqui para a agência, então isso é um ponto a ser considerado [...]* (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).

*[...] estamos agora em treze pessoas, então nós somos muito pequenos [...]* (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).

Por exemplo, no caso de autorização de funcionamento de farmácias, uma das falas é emblemática:

*[...] Aí eu descobri o seguinte: Eu e a equipe aqui, eu não sei se a Ouvidora sabe bem dessas coisas, porque acaba sendo umas conversas entre funcionários com outros funcionários, e não entre os chefes, né. Então eu tenho um colega que trabalha nessa área já há anos, ele tá desesperado pra sair de lá, [...]* *Que esses processos eles são analisados por oito estagiários, não são servidores que analisam, porque os servidores só trabalham fazendo inspeções. Só que eles amam fazer principalmente as inspeções internacionais [...]* (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).

Também na Anvisa identificou-se dificuldade de demonstrar aos outros funcionários da agência a importância e as funções de sua Ouvidoria, como mostram os trechos a seguir:

*[...] a gente tem perfil de servidor [da agência] de tudo quanto é jeito, tem uns que entendem e falam, tem gente que se ofende “pra quê que eu vou ter que ficar respondendo uma coisa que nem se eu for educada esse cara vai me entender?” [...] (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).*

*[...] talvez o técnico da Anvisa que já tenha “n” atribuições se sinta mais incomodado mais, aquela coisinha [demanda da Ouvidoria] incomodando, e tendo prazo e te cutucando entendeu [...] ou eles delegam pra algumas pessoas que tem perfil ou de repente pra alguma pessoa que sei lá tá meio encostada na (sic) área vai [responder] pra Ouvidoria, entendeu, pelo menos na área que eu trabalhava era um pouco assim, e varia mesmo ou quem tem perfil ou de repente que até com instrumento de penalizar há vai já que não fazendo nada, vai responder a Ouvidoria, entendeu? [...] (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).*

*Não é medo [da Ouvidoria da agência], é ranço mesmo, [...] é mais pra má vontade, assim... Do que medo entendeu, não é medo. [...] mais era assim a mesma coisa que a gente passa até hoje com a central de atendimento, as pessoas [os funcionários dos outros setores da Agência] não querem responder, acham que é mais um trabalho, acham que é não sei o quê, entendeu, é mais nessa perspectiva do que na perspectiva do medo [...] (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).*

Contudo, ex-Ouvidores iniciaram um processo de entendimento com as demais áreas da agência, com o objetivo de fomentar o relacionamento destas com a Ouvidoria:

*[...] A gente procurou fazer e é um amadurecimento né assim [...]. É trabalhar muito próximo das áreas né, realmente tinha reuniões periódicas com gerente geral, com interlocutores, tinha o tal do encontro da Anvisa Atende, né chamava todo mundo, chamava gente de fora, dava plaquinha para as áreas, uma coisa assim para justamente para isso, para tirar um pouco o ranço, né. [...] A gente procurou fazer e é um amadurecimento né assim [...]. É... **Trabalhar muito próximo das áreas né, realmente tinha reuniões periódicas com gerente geral.** (depoimento de um dos entrevistados [ex- Ouvidor] – Anvisa).*

Inclusive, a ação do Ouvidor na Anvisa para valorização do setor frente a toda a agência é também destaque nas falas dos entrevistados:

*[...] eu acho que o mais interessante da recomendação [do Ouvidor] é que ela se execute, né, não é pra eu mostrar que o Ouvidor fez mil recomendações, eu acho que a questão mais focal de um Ouvidor é ele **ajudar num processo de melhoria da gestão pública** [...] (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).*

Da criação da ANTT, em junho de 2001, até a posse do primeiro Ouvidor, em novembro de 2002, o Corregedor ocupou-se também das responsabilidades da Ouvidoria: “[...] em 2001 era o corregedor que fazia papel de ouvidor, também foi no começo, instalação da agência, né, tava criando estrutura.” (depoimento de um dos entrevistados – ANTT). A agência contava com uma infraestrutura muito pequena no início, a então equipe da Ouvidoria (terceirizada) é quem fazia os atendimentos telefônicos, como consequência, à época, 50% da demanda ficavam sem resposta, por

falta de equipe. Cabe registrar que, no ato de criação da ANTT, não consta um item que diferencie um setor de atendimento do setor da Ouvidoria.

Sobre esta Ouvidoria:

*A Ouvidoria está sempre em um processo de transformação e crescimento, né. Com o início da agência, quer dizer ela começou bem pequena, com uma infraestrutura bem limitada [...]. No começo mesmo da agência, quem fazia os atendimentos telefônicos eram as pessoas que trabalhavam na Ouvidoria, terceirizados, mas assim não tinha a contratação de um “call center”. E quando cheguei na Ouvidoria em 2006, a gente estava nessa situação. A gente tinha já um 0800 funcionando e tinha uma equipe de terceirizados, que fazia o atendimento dentro da Ouvidoria, a gente tinha tipo um mini “call center” dentro da Ouvidoria. (depoimento de um dos entrevistados – ANTT).*

*Mas tinha uma ideia que a gente atendia 50%, os outros 50% a gente não conseguia porque a gente tinha essa limitação da equipe de terceirizados. A gente tinha um quantitativo na Ouvidoria de 25 pessoas, dentre umas quinze que faziam o atendimento. Então tinha essa limitação, a gente só atendia de segunda a sexta, de 08:00 às 18:00, que era o horário de funcionamento da agência. (depoimento de um dos entrevistados – ANTT).*

Hoje em dia, a ANTT tem um *call center* terceirizado que concentra a demanda que os profissionais da Ouvidoria denominam de “primeiro nível”. Se o usuário não ficar satisfeito e acionar o setor, aí sim a Ouvidoria inicia os procedimentos de chamados de “segundo nível”. Explicando esse aspecto:

*A ANTT tem um ponto diferencial, a ANTT e Antaq, a ANTT quando foi criada junto com a Antaq e o DNIT, foram três órgãos que foram criados juntos, quando eles foram criados, não foi criado um setor de atendimento e um setor de Ouvidoria separado, como existe hoje na ANAC, na Anatel, na Anvisa, na Aneel, quer dizer então, quando a ANTT foi criada, a Ouvidoria ficou responsável por esse tipo de atendimento [call center, na primeira fase da agência/Ouvidoria], então hoje a Ouvidoria da ANTT faz esse serviço de atendimento, que a gente chama de segundo nível que seria a Ouvidoria, que às vezes quer questionar alguma coisa de atendimento ou alguma norma. (depoimento de um dos entrevistados – ANTT).*

Observa-se nas falas dos entrevistados da ANTT o mesmo comentário feito nas agências anteriores acerca do ocupante do cargo de Ouvidor: as falas também demonstram que suas ações dependem da sua personalidade, ou seja, de quem está ocupando o cargo no momento. Comprova-se isso, por exemplo, quando se comenta sobre as relações da Ouvidoria com outros setores da agência: a fala do entrevistado ressalta que o atual Ouvidor tem um bom relacionamento, pois já ocupava o cargo de chefe de gabinete num período anterior: “[...] então ele [o atual ouvidor] já tem um bom relacionamento na agência toda, conhece toda a estrutura, já conhece todo mundo e isso facilita, né [...] então é tranquilo, não temos tido problema não.” (depoimento de um dos entrevistados – ANTT).

Na Ouvidoria da ANTT “[...] *hoje a maioria da nossa equipe é terceirizada.*” (fala de um dos entrevistados – ANTT). O setor ainda está construindo uma identidade dentro da agência, e luta para entrar em sintonia com as áreas mais demandadas, como por exemplo, a de fiscalização. Nesse sentido:

*[...] Porque hoje o problema é esse, a gente fala a gente tá registrando a sua reclamação e tá encaminhando pra área de fiscalização, então cria uma expectativa nele que o fiscal vai lá apurar aquilo, quer dizer quando é um fato pretérito, que eu citei no exemplo, o fiscal não vai, não tem mais o que fazer, então a gente acha melhor tentar esclarecer pra ele no atendimento **mesmo que aquilo é a única coisa que a ANTT pode fazer** [...]* (depoimento de um dos entrevistados – ANTT).

No organograma da agência, a Ouvidoria encontra-se subordinada ao Conselho Diretor. Mas isso não impede os constantes posicionamentos que o atual Ouvidor teve de assumir, tendo em vista enfrentar os problemas de transparência e *accountability* da agência. Vale ressaltar que, à época das entrevistas, todos os diretores da agência eram interinos. Sobre essa situação e seus reflexos:

*[...] E a outra coisa que **eu tô querendo começar a fazer**, já mantive contatos o ano passado, mas até em função dessa transitoriedade, toda a gente fica assim esperando, porque uma definição pra ver, porque de repente tô com uma ideia, vendo uma política pra se fazer um tipo de ação na Ouvidoria que um diretor pode concordar, mais infelizmente ele ainda pode estar numa situação de interino, muda-se no dia seguinte, na semana seguinte, mês seguinte, o outro fala – não, mas eu não concordo com isso, acho que tem que ser de outra forma, **a gente começa a ter que refazer, mexer no trabalho** [...].*(depoimento de um dos entrevistados – ANTT).

A análise da Ouvidoria da Antaq demonstrou que, entre as cinco estudadas, esta foi a que mais sofreu em consequência de constantes mudanças estruturais. Desde a sua fundação, em 2001, a agência sofreu um total de doze modificações<sup>32</sup> no seu regimento interno, fator mostrado anteriormente na análise de sua base legal e regulamentar.

Essas modificações traduzem uma busca de aprimoramento na estrutura organizacional da Antaq, assim como uma melhor definição das competências de seus setores e unidades regionais. Mas, por outro lado, elas trouxeram insegurança para que a sua Ouvidoria se institucionalizasse frente aos demais setores.

Assim, a Antaq inicia seus trabalhos de forma precária: “[...] *quando eu cheguei, a Antaq estava vazia no seu todo, ou seja, em 2002 [...]* (depoimento da entrevistada –

<sup>32</sup> Resolução Antaq nº 1, de 22/02/2002; Resolução Antaq nº 147, de 15/12/2003; Resolução Antaq nº 276, de 23/08/2004; Resolução Antaq nº 300, de 04/10/2004; Resolução Antaq nº 369, de 17/01/2005; Resolução Antaq nº 427, de 19/05/2005; Resolução Antaq nº 646, de 06/10/2006; Resolução Antaq nº 1.021, de 24/04/2008; Resolução Antaq nº 1.706, de 22/05/2010; Resolução Antaq nº 2.217, de 26/08/2011; Resolução Antaq nº 2.321, de 22/12/2011; e Resolução Antaq nº 2.681, de 31/10/2012.

Antaq)”. Observa-se inclusive um esvaziamento da equipe da Ouvidoria, principalmente após o afastamento do último Ouvidor nomeado. Quem ocupa o cargo hoje é a Ouvidora interina. Inclusive, ela é a única do setor, atualmente, que não é terceirizada. “[...] a equipe tá reduzida, só tem terceirizado, só tem eu [a atual Ouvidora interina] de servidora no momento [...]”.

Não há comentários sobre a independência financeira do setor, e a equipe é a menor das cinco Ouvidorias consideradas. É, também, a única Ouvidoria das agências cujo *call center* está inserido nela, impondo uma sobrecarga de trabalho. Quando perguntado pela pesquisadora se a respondente acreditava que a Ouvidoria estava institucionalizada, a atual Ouvidora interina responde que:

*Não... sim, sim, com essas ressalvas, com essas observações a fazer, pontuações que o TCU recomendou fazer, que é a questão, tá tramitando um acórdão, um processo que recomenda a instalação do call center, inclusive eu me pronunciei ontem, anteontem, a respeito desse acórdão, foi, o que eu recomendaria, qual seria minha sugestão, então assim, desde que a Ouvidoria foi institucionalizada, que o call center é aqui dentro [...] foi evoluindo os anos, foi passando os anos, mas a inserção do 0800 continua a mesma, os dirigentes acharam que isso, não necessitaria da instalação isolada, ou seja, fora da Ouvidoria, dentro só do âmbito da Antaq, fora da Ouvidoria, a instalação do call center. Houve um certo acordo entre os dirigentes que isso não seria necessário.*

Durante uma das reestruturações, a assessoria de comunicação, que gerenciava o “fale conosco” da agência, também foi redirecionada para o setor. Por estar interina no cargo (desde novembro/2012), a atual Ouvidora apresenta um poder propositivo praticamente inexistente. Na sua fala, é possível perceber o desconforto em sugerir algo:

*[...] Ele [o Ouvidor] pode modificar e dar a resposta, todos sabem disso, com a assinatura dele embaixo. Só que o recomendado é que não modifique muito, por quê? Porque vem de um setor que, o setor está apto a responder e convive com a situação. Se um processo X, lá... cinco volumes como veio para mim outro dia. Eu vou ler todos os volumes? Não, eu vou ler o que diretoria X escreveu, foi uma denúncia da Ouvidoria, de um porto, e o relatório da reunião da diretoria colegiada foi pela punição do terminal. E aí, no final, veio para cá para eu dar a resposta final, eu concordei com o relatório, despachei para o setor X para tomar as providências cabíveis e tal, entendeu? [...] Então assim, é uma dificuldade visível - a minha sorte é que eu estou aqui há onze anos... Desde que foi instituída a Antaq, eu discuto muito, eu questiono muito, com os dirigentes que passaram por aqui, com os analistas que passaram por aqui, com as pessoas que eu tenho amizade, que eu conversei, e que às vezes eu vou oficiosamente até o setor para discutir... Mas é difícil. Como é que você vai ler cinco volumes? [...] Você tem que confiar na coisa. Você vai arriscar fazer um parecer diferente? Então é complexo... [...].*

*[...] às vezes eu [atual Ouvidora interina] me reporto às áreas, eu vou ao Superintendente para pedir uma interpretação melhor, a gente tem que se reportar a um fórum maior, superior, lógico [...].*

Esse posicionamento reflete a conduta da Ouvidora e a atual dinâmica da Ouvidoria. Destaca-se, finalmente, que no organograma da Antaq, a Ouvidoria está subordinada ao Conselho Diretor, a despeito de ser definido no art. 7º da Resolução nº 369 que “*A Ouvidoria, no exercício de suas atribuições, atuará com independência*”. De fato:

*[...] Por que qual é o papel da Ouvidoria, até onde a gente entende? Tudo bem que ela está para receber informações, recomendações, sugestões, críticas, elogios, mas no papel [tom acentuado] é um polo de atendimento, ou seja, existe um call center, pelo menos deveria, é um modelo padrão, que se é recomendado pela Presidência [da República]. Então um call center, o usuário, o cidadão, busca informação no call center, na medida que aquilo não satisfaz o atendimento ou a informação não foi suficiente, ele recorre à Ouvidoria que seria o polo de atendimento. Mas a Antaq, na nossa realidade, desde que a Ouvidoria, a Antaq foi instituída, junto com a sua Ouvidoria, felizmente conseguiu ser institucionalizada e colocada no organograma, no ato né, que nem sempre as Ouvidorias são desta forma, tem uma que não tem, por exemplo a ANP nem tem, não tem Ouvidoria até então.*

A ANAC é a agência mais nova das estudadas, com sete anos de atividades. Segundo os entrevistados, esta é uma continuidade do antigo Departamento de Aviação Civil, que contava com uma estrutura militar. Desde a criação da agência em 2005 até janeiro de 2007, a Ouvidoria só existiu no papel. A partir de então, tinha apenas uma equipe de terceirizados e a então Ouvidora. Assim, a ocupante do cargo estava descobrindo o que “*ela poderia fazer no contexto de Ouvidoria [...]*” (depoimento de um dos entrevistados – ANAC). Observa-se que o setor também está num processo de construção do seu papel. Nesta perspectiva:

*[...] A Lei [de criação da ANAC] ela traz um escopo até muito abrangente, se você começar a se ater realmente só naquelas competências ali, que constam na Lei, você não consegue na prática muitas vezes de eximir, algum conflito que existe entre, como ele [o atual Ouvidor] falou: “uma Ouvidoria, uma corregedoria, uma auditoria” e até entre outras áreas, o que ocorre? Quando a gente começou a fazer um trabalho ali em 2007, 2008 e 2009, em muitos momentos até porque a gente fez muitos trabalhos in loco, no sentido de conhecer efetivamente o que eles estavam fazendo. Então a gente fez os trabalhos, fez muitas viagens, ia lá acompanhar pra entender como é que funcionava o processo [...]. (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).*

*[...] um dos maiores desafios também foi de algum modo distinguir esse papel, entre as áreas principalmente de atendimento, esse trabalho apesar de a gente tá aí no sexto ano de Ouvidoria [...]. (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).*

Em outras falas, é explicitado como foi a formação do pessoal da agência, e os problemas inerentes a este fato:

*[...] A ANAC, quando foi criada, em sua lei dizia que ela iria usar o pessoal do Comando da Aeronáutica, mas com uma condição, ao quinto ano de atuação da ANAC, eles voltariam para o comando, então era uma condição de empréstimo que eles estavam, e isso aconteceu no ano passado [...] e com isso nós perdemos a capacidade produtiva nossa, em função da redução do número de pessoas que voltaram para o Comando da Aeronáutica, tivemos que "pinçar" um ou outro para continuar aqui dentro, mais mesmo assim não deu, saiu e não tivemos com repor essas pessoas. (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).*

*[...] um dos maiores entraves para que algumas coisas aconteçam, é justamente os recursos disponíveis, principalmente de pessoal, pra que se possa efetivar tudo isso [...]* (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).

Atualmente, a equipe do setor é composta de oito pessoas, incluindo o Ouvidor. Hierarquicamente, a Ouvidoria está subordinada ao Conselho Diretor, e não tem, segundo a fala dos entrevistados, autonomia administrativa e financeira: *“[...] se a Ouvidoria é autônoma e independente, em tese ela deveria ter uma autonomia administrativa e financeira, isso não ocorre [...]”* (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).

Apesar da subordinação hierárquica, o poder propositivo do Ouvidor confirma-se mais uma vez. A fala de um dos entrevistados é categórica: *“[...] Então, assim, é essa força que as Ouvidorias, a força de uma Ouvidoria, ela não é dada por um instrumento normativo, são os próprios ouvidores [...]”*. Em outras falas, percebe-se que, apesar do posicionamento da Ouvidoria do organograma, de fato outra dinâmica acontece:

*[...] Não ocorre! Ela [a Ouvidoria] tem uma autonomia entre aspas “administrativa” [...] ele [o atual Ouvidor] tem uma certa autonomia, mais eu não vejo ele [o atual Ouvidor] subordinado internamente.[...] (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).*

*[...] Eu vejo que a recomendação [do Ouvidor] é mais uma documentação do que precisa ser feito, e que na verdade, você vai falar – olha o meu input dos usuários tá me mostrando isso, que você trabalha em cima desses dados, conversei com o setor ele me apresentou essas dificuldades, olha para o nível estratégico eu estou te passando isso, é sempre ficar reiterando. **Eu vejo que a recomendação em si de um Ouvidor, ela não vai ser uma recomendação de um Auditor, foi o que eu te falei. Então você pensar num formulário desse modo em que você vai ter uma efetiva, eu posso te dizer que um Ouvidor ele vai trabalhar num timing diferente do Superintendente.** [...] (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).*

Em relação à estrutura da agência e da Ouvidoria, os entrevistados ressaltaram, mais uma vez, o dilema do tratamento das demandas dos usuários: *“[...] Eu também não posso considerar, essa agência de fiscalização não pode trabalhar no varejo cada reclamação, e mover uma ação, aí também nós não temos estrutura pra isso.”* (depoimento de um dos entrevistados – ANAC). Esta questão proporcionou à

Ouvidoria um lugar para debate acerca das suas funções e do seu real papel na agência. Observa-se nas falas abaixo que a equipe da Ouvidoria tenta construir este espaço:

*[...] Então, o que ocorre, a gente pode dizer basicamente que no ano de 2007, até porque esse não estava muito bem definido e tinha esse choque, tinha uma Ouvidora, e tinha uma gerente cuidando dessa Gerência [de Atendimento ao Consumidor]. Então acabou que em muita, e como nos tínhamos dois canais de atendimento, Ouvidoria e o outro canal, acabava que as duas recepcionavam, e tentavam até porque não conheciam especificamente também, quais as áreas que deveria dar o tratamento. Então foi aquele trabalho de conhecimento do papel da ANAC, conhecimento do papel da Ouvidoria dentro de uma agência reguladora [...]* (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).

*[...] Esse passivo que nós tínhamos em relação aos usuários, por exemplo, foi motivo de uma recomendação, nós temos que limpar esse passivo, eu não posso deixar os usuários sem uma resposta. Atualmente eu estou trabalhando numa recomendação, estou tentando ver como nos poderíamos fazer, colocar dentro da estrutura da agência uma área mais proativa de relacionamento com a sociedade. [...]* (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).

As falas a seguir, do atual Ouvidor e de um membro da equipe, demonstram que existe hoje uma maior clareza sobre a função da Ouvidoria na ANAC, e que, a despeito da ambiguidade apresentada pela legislação, este papel ainda está sendo construído:

*[...] o papel de uma Ouvidoria é diferente com uma Corregedoria, a Corregedoria tem papéis claros, ela pode punir; ela pode fazer isso, agora sensibilizar gestores; seres humanos; servidores, pra uma focalização diferenciada é muito difícil, e isso não fica documentado entendeu [...]* (depoimento do atual Ouvidor).

*[...] Então o que acontece, até no próprio manual da Ouvidoria Geral da União tem essa distinção, de um “fale com a ANAC” e de uma “Ouvidoria”, e a gente entende que isso é salutar essa diferença, porque a Ouvidoria não pode, se ela passar a recepcionar tudo ela pode, vai depender do formato, uma agência pode ter um formato que acople todas essas, mais que de algum modo ela tem uma gerência que faça essa distinção, o modelo na verdade não tem como se discutir e ninguém tem como se intrometer de algum modo nessa decisão [...]* (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).

Finalmente, deve ser dito que a implantação da Lei de Atendimento à Informação (LAI) na ANAC gerou certo desconforto, na visão do atual Ouvidor. Durante sua entrevista, ele deixou claro que essa lei, apesar do avanço democrático na gestão pública, estava confundindo os processos até então concentrados na Ouvidoria:

*[...] A Lei de Atendimento ao Cidadão (sic), eu acho que trouxe um pequeno problema para as agências reguladoras. Qual que é a importância de você ter os canais de entrada de reclamações, se você difunde isso por área, você perde a noção ou estatísticas de onde estão as reclamações que pesam contra uma instituição. [...]* (depoimento do atual Ouvidor – ANAC).

No modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010), o próximo elemento a ser considerado é o tipo de mudança institucional. No caso da Ouvidoria da Anatel, observa-se que a tipologia denominada *conversão* apresentaram evidências, por meio das duas unidades de registro da mudança institucional – (1) regras existentes reorientadas pelos atores e (2) espaço entre as regras e sua aplicação real produzindo pelos agentes de forma ativa.

Um exemplo de *regras existentes reorientadas pelos atores*:

*[...] ele [o ouvidor, à época, Dr. Aristóteles] **pode se posicionar e dessa forma o fez, os regulamentos, por exemplo, de telefonia fixa, nas celebrações, na avaliação das celebrações de termos de ajuste de conduta das concessionárias com a Anatel, na revisão do regulamento de bens reversíveis que são aqueles bens que foram transmitidos às operadoras, às concessionárias nos contratos de concessões nas privatizações e esse controle de bens é regido por esse regulamento, então...[...]** São bens que foram colocados e que devem voltar ao Estado no final da concessão. Então a forma de tratar esses bens de controlar esses bens ou mesmo de substituir ou alienar esses bens, estava sendo proposta naquela época em 2005 pra 2006, estava sendo proposta uma forma que... uma proposta que tava praticamente sendo aprovada, ela dava autonomia demais às concessionárias na época, que na verdade permitiam elas alienar sequer sem a aquiescência da Anatel bens e até 500 mil reais, valores de até 500 mil reais individualmente. E ela até... **A Ouvidoria da Anatel foi incisivamente contra, isso aí não foi uma questão de diálogo, foi incisivamente contra, ao ponto que a Ouvidoria teve que recorrer com notificação para o TCU e Ministério Público da União, ao ponto que a Anatel teve que mudar seu entendimento e seu regulamento, então porque conquistamos como essa foram bem posicionadas ali, por exemplo, foram os termos de ajuste de conduta questões que nós conseguimos perceber a forma como estava se dando o acompanhamento dessa celebração desses termos que a Anatel assinou junto com as concessionárias mas não estavam sendo cumpridos e mais uma vez a Ouvidoria teve que se posicionar a respeito junto ao Conselho Diretor, junto à área técnica da Anatel e não encontrando de imediato uma compreensão do interesse público... de resguardar o interesse público que estava presente ali, mais uma vez provocamos também órgão externos pra que.... que atuaram junto com a Ouvidoria, no caso foi o Ministério Público da União [...]***

Já a fala abaixo é uma evidência de *espaço entre as regras e sua aplicação real produzindo pelos agentes de forma ativa*:

*[...] então algumas coisas já começaram a ser pontuadas inicialmente ali, nesse momento de propostas de mudanças de regulamento, de inserções de conceitos, como por exemplo, o código de defesa... a expressão de que a Anatel entende e aplica o código de defesa do consumidor, coisa que não era bem vista no corpo técnico da agência, até então [...]. Como o serviço de telecomunicações, não se aplicava então o código de defesa do consumidor também nos serviços de telecomunicações e sim os regulamentos próprios da agência. **Então isso foi sendo, vamos dizer assim, uma trincheira, uma batalha, e uma bandeira, é melhor assim, e uma conquista, também por parte da Ouvidoria [...].***

Os atores entrevistados na Anvisa também apresentaram evidências de *conversão*. Nos destaques abaixo, colocam-se exemplos da unidade de registro denominada *regras existentes reorientadas pelos atores*:

[...] *hoje em dia eles [funcionários da Anvisa] tem medo [das cobranças da Ouvidoria] porque se a gente manda uma resposta assim a uma pessoa que está cheio, impaciente, não quer responder mais aquela empresa, que pela enésima vez está mandando a mesma reclamação se eles mandarem alguma coisa mal educada, incompleta a gente devolve, a gente fala: 'por favor, reavaliar a reclamação do usuário', ou então a gente fala: 'usuário já consultou o site e não encontrou a legislação, por favor, mandar por anexo', ou então: 'por favor, mandar uma resposta complementar por e-mail', enfim, a gente tenta melhorar a qualidade, então isso aí foi uma mudança boa [...].*

[...] *e aqui na agencia a gente observa que quando eu cheguei [Eliane Pinto, atual Ouvidora] eu percebi que o conceito de ombudsman de Ouvidoria estava impropriamente definido dentro dessa Ouvidoria né, e impropriamente exercido dentro dessa Ouvidoria, a Ouvidoria não defendia os conceitos de um ombudsman de uma Ouvidoria na sua própria folhetaria interna, nos seus próprios textos, nos relatórios, ela não deixava de exercer sua tarefa... Ela existe há dez anos mais como eu acho que ela precisa tá melhorando sempre então a gente começou a imprimir uma mudança conceitual em primeiro lugar né, que eu acho que é fundamental que é exatamente o quê que é uma Ouvidoria e um espaço de participação popular, defesa que defende a participação democrática da gestão e que defende a democracia participativa no país né, medir os conflitos e subsidiar a gestão para a formulação de políticas públicas [...].*

Exemplo de unidade de registro *espaço entre as regras e sua aplicação real produzindo pelos agentes de forma ativa*:

[...] *E aí chegou a Vera Barcelar né, e a Vera ficou os quatro anos, e quando a Vera chegou é...Ela propôs uma mudança que até hoje assim a gente ainda acha questionável não sei te dizer se é positiva ou negativa, mais foi uma mudança significativa [...].*

O mesmo desempenho é encontrado na fala dos entrevistados da Ouvidoria da ANTT, onde se destaca um exemplo de unidade de registro *regras existentes reorientadas pelos atores*:

[...] *desde que eu cheguei, o primeiro documento que eu peguei pra assinar eu encasquetei e ele [membro da equipe da Ouvidoria] sabe. O quê? A gente estava mandando a terceira ou quarta resposta para o mesmo usuário, contra a mesma empresa, resposta idêntica, dizendo que "Sua reclamação vai ser considerada, vai ser analisada, vai ser incluída numa tabela estatística, para que em determinado momento, de acordo com o número de reclamação da empresa, seja determinada uma fiscalização na empresa" – mas já era a quarta reclamação da pessoa, mesmo assunto, não sei se o mesmo ônibus, isso aqui eu não mando, eu prefiro nem responder essa pessoa, mais isso aqui eu não mando, isso é duvidar da inteligência das pessoas, com isso aí, se a gente não acabar com a questão da tabela estatística, a gente consegue reduzir sei lá quantos por cento, passa a ser mínimo, essa coisa de não dar ao usuário a devida e, por exemplo, a resposta que ele efetivamente quer, tem usuário que acha que se você só*

*responder, ele vai falar, as pessoas me deram atenção, mas se for aquele usuário que for um cara mais crítico, tiver um pouco mais de consciência e tudo, ele não fica satisfeito com a resposta que recebe, se a resposta já não tiver dando uma ação [...] (depoimento do atual Ouvidor – ANTT).*

Exemplo de unidade de registro denominado *espaço entre as regras e sua aplicação real produzindo pelos agentes de forma ativa*:

*Tem uma proposta agora né, do Superintendente de Fiscalização que é Ouvidoria técnica, que está começando a ver com outros olhos que é encaminhar para a empresa, porque a empresa está alegando que não está sabendo o que está acontecendo, então para que ela possa saber o que está acontecendo, se o usuário for reclamar primeiro nela é interessante. A gente está começando a mudar a opinião nesse sentido né, às vezes é interessante que a gente crie essa rede de relacionamento [...].*

No caso da Antaq, só foram localizadas evidências do primeiro tipo de unidade de registro, *regras existentes reorientadas pelos atores*:

*[...] E aí instaurou, averiguou, apurou, viu que realmente estava realmente irregular, pode até mudar a resolução, por exemplo, a 902 – uma dessas resoluções – está sendo alterada, está já em audiência para já modificar os pontos que estão assim em desacordo com a realidade né, eu até tenho fazer minhas contribuições, é um pouco complicado, mas eu vou entrar também, estava até conversando com o gerente ontem e ele falou que são muitas contribuições. Ela vai ser alterada sim, em quase toda a sua totalidade, não é nem a questão da, da, às vezes uma pequena vírgula, ou um “i”, um “o”, um artigo, muda o sentido da frase, e não é nem só isso, a questão da consistência das informações, né. [...].*

Por fim, o resultado da análise das falas dos entrevistados na ANAC confirma as evidências encontradas nas demais agências. Há exemplos de ambas as classificações que configuram o tipo de mudança institucional denominado *conversão*. O primeiro depoimento abaixo representa a unidade de registro *regras existentes reorientadas pelos atores*:

*[...] As recomendações também servem, na minha opinião, pra institucionalizar, pra formalizar, por quê? Muitas vezes o setor sabe o que está acontecendo, ele sabe que não tem como ele fazer, mais num nível estratégico a diretoria tem que fazer alguma coisa. O setor muitas vezes, ele sabe, ele mostra o que é necessário pra que ele possa efetivar aquela mudança, mas ele tá no nível operacional. Então ele precisa de que coisas sejam feitas num nível estratégico.*

*[...] Agora um problema como a gente citou do setor da licença e habilitações, ou um problema como o de lá, que é flagrante que já tá, todas já sabem todas as diretorias já sabem, todos os gestores já sabem, é que ainda não aconteceu por fatores, é difícil de se efetivar. Então eu entendo que muitas recomendações, elas ocorrem mais pra fazer isso do que eu te falei, institucionalizar e compensar, entendeu?*

Exemplo de unidade de registro denominado *espaço entre as regras e sua aplicação real produzindo pelos agentes de forma ativa*:

[...] E eu como Ouvidoria, quais as estratégias que eu estou adotando internamente? Como eu vou trabalhar isso internamente? **Eu como Ouvidoria tenho que ser um agente condutor da mudança.**

[...] É igual você falou, das recomendações que você fez que você está enxergando, você tem que mostrar, como Ouvidor é seu papel de mostrar, porque aí um diretor pode fazer vistas grossas e falar, eu não estou enxergando o problema [...].

Desta forma, as evidências empíricas a partir das falas dos atores entrevistados e da análise documental apontam para certa concentração de tipos de mudança e tipos de atores. Ao contrário do que se acreditava, as mudanças por *conversão*, por meio da atuação de agentes *oportunistas*, acontecem com mais frequência do que seria esperado.

O resultado das análises (especialmente as entrevistas) aponta para existência de contexto político com características de fraca possibilidade de veto; já as características das instituições apresentaram-se, na maioria das vezes, com um alto poder discricionário na interpretação e na implementação das ações das Ouvidorias:

- Não há manifestações da tipologia *deslizamento* ou *acréscimo em camadas*;
- Observa-se apenas numa fala de um dos entrevistados da ANAC uma conduta típica de *deslocamento*.

Por que isso acontece? Uma das possibilidades seria a que, apesar das condições do contexto político apontar para fortes possibilidades de veto, empreendedores políticos conseguem reduzir a influência dessas possibilidades de veto, num movimento de forte para fraco. Essas evidências apontam que, talvez, o modelo de Streeck e Thelen (2010) careça da inclusão de mais uma variável – o ator institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

Como discutido no Capítulo II, o ator institucional tem um comportamento proativo, por meio das ações de criação, manutenção ou desmembramento de instituições, ao contrário do conceito de agente de mudança descrito por Streeck e Thelen (2010), que depende de características de contextos políticos e de instituições para aflorar.

## **5.2 Análise das Evidências: Tipo Dominante de Agente de Mudança**

No modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010), outro elemento a ser considerado é o ‘tipo dominante de agente de mudança’. Como discutido acima, a expectativa ao início da pesquisa era a prevalência do tipo de mudança institucional

denominado *deslizamento*, mediante a atuação de agentes *simbiontes parasitários*. No entanto, o resultado da análise das entrevistas e dos relatórios semestrais e anuais das Ouvidorias aponta para a frequente presença de outro tipo de agente de mudança.

Explorando as entrevistas da Anatel, podemos observar que não há evidências de conduta de agentes *simbiontes parasitários* no discurso dos entrevistados. De fato, as evidências apontam para um único tipo de agente: o *oportunista*, aquele que apresenta preferências ambíguas sobre a continuidade de instituições, regras ou normas. Segundo Mahoney e Thelen (2010), esse tipo de agente de mudança não tenta mudar as regras, mas sim extrair vantagens das probabilidades que o sistema tem a oferecer para alcançar os seus objetivos. Por exemplo, na fala a seguir, de um dos entrevistados da equipe da Ouvidoria, é descrito como o atual Ouvidor, quando ocupou o cargo pela primeira vez, conduziu uma mudança dos processos de rotina. Estes processos já eram feitos de forma aleatória, sem uma norma explícita para tanto. Veja-se:

*Nós fizemos, e ele [atual Ouvidor] teve uma participação fundamental, mas foi um trabalho da equipe como um todo começou com um trabalho de dinâmica de grupo onde a gente, coordenado pelo Ouvidor, onde a gente fez um levantamento, diagnóstico coletivamente da Ouvidoria com uma dinâmica assim, a gente elaborou três ou quatro perguntas onde cada um respondia aquelas perguntas individualmente, depois trabalhava em dupla, e a dupla saía com um resultado né, eliminava, discutia sempre o resultado da dupla, depois cada dupla virou quatro e depois de cada quatro saiu um conjunto e saiu um resultado. Então ali a gente fez um diagnóstico da Ouvidoria, o que fazemos como fazemos, porque fazemos, o que faremos, como faremos, porque faremos, e a partir desse resultado é que a gente trabalhou a organização do processo.* (depoimento de um dos entrevistados – Anatel, grifo nosso).

Na Ouvidoria da Anvisa, a mesma situação é percebida. Não há evidências, nas falas dos entrevistados, de condutas típicas de *agentes simbióticos parasitários* ou *simbiontes*, assim como *insurgentes* e *subversivos*. Apenas é percebida a tipologia denominada *oportunista*, como exemplifica este trecho:

*[...] a gente olha assim muita norma, muita norma e pouca execução de norma, muita norma muitas vezes é só pra dizer o que fazer de uma coisa que já passou, que não tem mais valor, então tá sempre nessa realidade da modernidade do ajuste da norma com o desejo da população, essas são as atividades que a gente desenvolve [...].* (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa, grifo nosso).

Em relação à questão da Ouvidoria da Anvisa fazer parte do sistema SUS ou regular o mesmo, observa-se outro exemplo de procedimento típico do agente de mudança *oportunista*. O Regimento Interno da Anvisa, publicado em 2006, define:

[...] **Art. 21.** São atribuições do OUVIDOR:

I – participar do acompanhamento e avaliação da política de atendimento ao usuário da Agência; (NR) (*Redação dada pela Portaria nº 1.002, de 28 de agosto de 2009 – republicada no DOU de 14/09/2009*)

**II – propor, implementar e coordenar a Rede Nacional de Ouvidorias em Visa, articulada à Ouvidoria do Sus;**

III – articular-se com as organizações de defesa do consumidor e com entidades da sociedade civil no exercício de suas competências;

IV – contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho da Agência;

V – participar das reuniões da Diretoria Colegiada, no sentido de assisti-las nas deliberações dos assuntos tratados com direito a voz, mas não a voto;

VI – produzir relatórios mensais à Diretoria Colegiada informando sobre providências e encaminhamentos produzidos dentro da organização, bem como eventuais pendências. [...] (grifo nosso).

Vale ressaltar que, dependendo do indivíduo que ocupa o cargo de Ouvidor na agência, o inciso II acima em destaque tem sido interpretado de formas diferentes, como pode ser percebido na fala de um dos entrevistados:

*[...] Ela [ex-Ouvidora] defende muito a ideia de que a Anvisa tem que ser parte do SUS né. Ela tá... Ela tá dentro. E aqui a gente tem umas opiniões contraditórias dentro da Anvisa como um todo. Tem gente que acha que a Anvisa... Doutor [...] [ex-Ouvidor] já pensa assim, que a Anvisa regula o SUS. Se tiver coisas dando errado no SUS no Sistema de Saúde, a Anvisa tem que estar lá vigiando. Como é que ela [a Agência] vai tá dentro? Né. É uma contradição isso aí. É... é interessante. Muita gente debate, muita gente... Tem opiniões assim... Parece que vai pegar fogo, né [...]”* (grifo nosso).

Observa-se então, um exemplo claro de ambiguidade da norma explorado pelos agentes:

*[...] Ela [ex-Ouvidora] propôs uma mudança que até hoje assim a gente ainda acha questionável não sei te dizer se é positiva ou negativa, mais foi uma mudança significativa [...]. Na minha opinião aumentou um pouco assim o percurso. É... Tudo bem, teve uma reunião política, né, que foi uma coisa de visibilidade durante a gestão dela, a parceria com a Ouvidoria do SUS. Integração era a palavra que ela usava muito em palestras. Teve uma vantagem, porque tudo isso a gente consegue fazer agora via sistema, a gente não faz por e-mail, não é uma coisa assim formal. [...]* (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa, grifo nosso).

A conduta relatada pelos entrevistados da ANTT confirma a tendência na percepção de agentes *oportunistas*. Neste exemplo, o atual Ouvidor da agência explicita a atitude defendida por ele frente à diretoria de não seguir o exemplo de outras agências reguladoras acerca do procedimento que o usuário deve cumprir para registrar uma ocorrência ou reclamação de um ente regulado na Ouvidoria. Ele afirma:

*[...] Aí a gente não vai obrigar, a gente vai sugerir, se ele quiser registrar direto na ANTT, hoje a gente não tem nenhuma resolução, nenhum mecanismo que determine que ele vá primeiro a empresa, então ele vai poder. No futuro pode ser que a gente faça como a ANAC fez, como a Anatel fez, que a gente solicite que ele vá primeiro à empresa, porque o grande*

*objetivo é que o problema seja solucionado e não que a gente aplique a penalidade à empresa ou uma sanção à empresa [...]”.*

Este posicionamento é baseado na imprecisão que marca o regimento interno da agência, especificamente no que tange às funções da Ouvidoria:

[...] **Art. 42.** À Ouvidoria compete receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à ANTT.  
Parágrafo único. Compete à Ouvidoria as atribuições relativas ao Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, conforme dispõe a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. [...].

A análise da entrevista feita na Antaq, a exemplo das outras agências, traz evidências de que ações dos agentes de mudança possam se consideradas de características *oportunistas*:

*[...] Por que na verdade a gente implantou, veja, como a gente implantou o novo sistema, o quê que aconteceu: em 2009 a gente começou, aí em 2010 o [...] [ex-Ouvidor] saiu, entrou o novo Ouvidor, aí ele **recomeçou a estudar e a fazer as alterações e aí retirou os relatórios, por que não tinha tempo de resposta, e nem satisfação do usuário, então a gente resolveu não divulgar.** E aí, com as alterações e recomendações internas e através dos encontros que ele teve com os outros ouvidores [...] promovidos pela OGU, e até pela ABO também, – uma instituição paralela. Para ver qual o modelo seria o mais adequado. [...] (grifo nosso).*

É interessante notar que, a despeito do regimento interno da agência definir que a Ouvidoria deve produzir relatórios semestrais, estes foram suspensos por decisão unilateral do então Ouvidor.

Finalmente, os resultados da análise das entrevistas feitas na ANAC revelam que existem, também, evidências de conduta característica de agentes *oportunistas*. Na situação exemplificada abaixo, o atual Ouvidor menciona como a Ouvidoria consegue apoiar a agência na reforma do Código Brasileiro de Aviação (CBA). É explícita a opinião contrária ao atual CBA:

*[...] A ANAC não consegue aumentar seu número de pessoas, porque está limitada pelo Ministério do Planejamento. O que a ANAC faz então? A grande bíblia da ANAC se chama CBA, esse código é de mais ou menos 1986, **é um trabalho que a ANAC tem que resgatar com o tempo, atualizando esse CBA.** [...] eu acho esse documento é muito importante para todo mundo, porque ele é a bíblia de todos os regulamentos da aviação. A partir disso, nós fazemos regulamentos específicos complementando o que tá dentro do CBA, nós temos regulamentos numerados em forma serial para exatamente não perder em ponto de vista a sua complementariedade, e **nós vamos melhorando a medida do possível, melhorando um pouco esse regulamento todo que a ANAC faz, criando mais regulações, que possa facilitar ou aproximar mais do que a ANAC faz daquilo que o código da defesa do consumidor, por exemplo, supõe.** (depoimento do atual Ouvidor – ANAC).*

Neste outro exemplo, a fala expõe que a exigência da OGU de ter um canal de atendimento direto com consumidor estava confundindo os usuários em relação aonde conduzir a sua demanda:

*[...] apesar de o “fale com a ANAC” centralizar como canal de entrada, “o fale com a ANAC” internamente dá tratamento para as demandas contra os entes regulados, já a Ouvidoria, internamente, está recepcionando demandas contra prestação de serviços da ANAC, contra a atuação institucional da ANAC. Então tem um maior volume como ele [o atual Ouvidor] falou, que são contra as companhias, que são aquelas reclamações que ele citou, que hoje são recepcionadas pelo ‘fale com a ANAC’, e também produz o pedido de informação que são formalizados, recepcionados e tratados por lá, nós decidimos manter o ‘fale com a ANAC’ como canal porque, quando nós tínhamos esses dois canais, o Ouvidor e o ‘fale com a ANAC’, os usuários formalizavam em harmonia um e outro canal, e nós não tínhamos como direcionar internamente, e ele era lesado, pois nós pedíamos para ele registrar no outro canal dentro da própria ANAC. (depoimento de um dos entrevistados – ANAC).*

Já a terceira fala expõe a imprecisão de qual canal de informação o usuário deve – ou deveria – utilizar para entrar em contato com a ANAC. Ressalta-se a postura não contrária a esse novo elemento externo, a implantação da LAI, mas como ela impactou o trabalho da Ouvidoria:

*[...] A Lei de Acesso à Informação, eu acho que trouxe um pequeno problema para as agências reguladoras. Qual que é a importância de você ter os canais de entrada de reclamações, se você difunde isso por área, você perde a noção ou estatísticas de onde estão as reclamações que pesam contra uma instituição? Então se eu tenho SSO (Superintendência de Segurança Operacional), SER (Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado), SPI (Superintendência de Planejamento Institucional), várias outras, cada uma recebe suas reclamações de forma direta, e tenta resolver os seus problemas, e eu tenho uma ‘fale com a ANAC’, que é onde deveria entrar todas elas, e esse daqui eu tenho estatísticas disso mais não tenho estatísticas do que está ocorrendo no setor, então você dilui uma taxa de reclamações. Antigamente a Ouvidoria tinha também seu próprio canal de correio eletrônico, que você permitia também que as pessoas entrassem direto aqui dentro, depois com o passar do tempo nós vamos vendo que isso também cria uma limitação você perde a noção de qual é na realidade o total de reclamações que entram aqui dentro da agência, então nos decidimos centralizar essas informações, ‘fale com a ANAC’ é o único canal de entrada hoje. Mas aí vem a lei de atendimento ao cidadão, é que obriga que eu coloque várias coisas no site, inclusive os nomes dos gestores e os telefones. Uma pessoa que é um pouquinho mais esperta, que tem um pouco mais de curiosidade e vê que tem um pouco mais de dificuldade de falar com a Ouvidoria, tem dificuldade de falar com o ‘fale da ANAC’ que o serviço não presta, e nós temos mea culpa no processo todo, ele vai pensar: “Eu vou entrar direto na SSO, deixa eu ver na GPEL, de repente eu descubro um telefone e ligo pra lá”. Só que chega lá o pessoal também não atende o telefone, porque ou ele atende o telefone ou ele vai trabalhar na licença, então ele tem que tomar uma decisão, porque começar a atender telefone também não vai parar nunca. Então você cumpre a lei, mas você não cumpre o atendimento, e aí as reclamações vêm para a Ouvidoria. (depoimento do atual Ouvidor – ANAC)*

Desta forma, a expectativa da pesquisa era encontrar agentes *simbiontes parasitários*; no entanto, o resultado da análise apontou para o tipo de agente *oportunista* – observou-se preferências ambíguas sobre a continuidade de instituições, regras ou normas.

- Não há manifestações da tipologia *simbiontes parasitários* ou *subversivos*;
- Observa-se apenas numa fala de um dos entrevistados da ANAC uma conduta típica de agente de mudança *insurgente*.

### 5.3 Análise das Evidências: Formas de Ação Institucional

Esta subseção ilustra a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) para o melhor entendimento da conduta dos atores pesquisados nesta tese. Observam-se então, nas análises das falas dos entrevistados, evidências de ações institucionais de criação de instituições, e, particularmente no caso da ANTT, evidências também de desmantelamento destas. Não foi notada evidência relevante, nas entrevistas, de conduta vinculada à manutenção de instituições.

Como discutido no Capítulo II, a ação institucional que Lawrence e Suddaby (2006) definem como *criação* reflete três grandes grupos de atividades, a saber: (1) ação política notória, onde estão reunidas as formas de ação denominadas *advocacia*, *determinação* e *aquisição*; (2) ações de ênfase na reconfiguração do sistema de crenças dos atores, onde se têm as formas de ação definidas como *construção de identidades*, *mudança de associações normativas* e *construção de redes normativas*; e finalmente, (3) ações concebidas para alterar classificações abstratas nas quais os limites dos sistemas de significado são alterados, cujas formas determinadas pelos autores são *mimetismo*, *teorização* e *aperfeiçoamento*.

Já a ação institucional que Lawrence e Suddaby (2006) definem como desmantelamento reflete três formas de ação: *desconexão de sanções*; *dissociação de fundamentos morais*; e *enfraquecimento de pressupostos e crenças*.

A primeira agência analisada, a Anatel, apresenta o seguinte exemplo de ação institucional – criação – através da unidade de registro *estabelecimento de regras*. Esta é uma amostra de forma de ação denominada *determinação*:

[...] Nós fizemos, e ele [Aristóteles, atual Ouvidor] teve uma participação fundamental, mas foi um trabalho da equipe como um todo, começou com um trabalho de dinâmica de grupo onde a gente, coordenado pelo Aristóteles,

*onde a gente fez um levantamento, diagnostico coletivamente da Ouvidoria com uma dinâmica assim, a gente elaborou três ou quatro perguntas onde cada um respondia aquelas perguntas individualmente, depois trabalhava em dupla, e a dupla saía com um resultado, né, eliminava, discutia sempre o resultado da dupla, depois cada dupla virou quatro e depois cada quatro saiu um conjunto e saiu um resultado. Então ali a gente fez um diagnostico da Ouvidoria, o que fazemos como fazemos, porque fazemos, o que faremos, como faremos, porque faremos, e a partir desse resultado e que a gente trabalhou a organização do processo[...] (depoimento de um dos entrevistados – Anatel).*

Durante a análise das entrevistas da Anvisa, surgiram evidências da ação institucional – criação (também através da unidade de registro *estabelecimento de regras*). Uma vez mais, a forma de ação é a *determinação*:

*[...] Eu acredito que foi em 2007 a gente teve uma mudança de sistema, um sistema que permite agora que a gente receba a resposta que foi registrada pela área, e a gente que avalia essa resposta, não tecnicamente porque a gente não vai tirar o único respaldo lá de quem respondeu que é muito mais qualificado do que a equipe daqui, para responder os assuntos específicos né, mais é... A gente olha a questão da educação na resposta, a gente ver se está condizente com o que foi perguntado né [...] (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).*

Já nesta fala de uma entrevista feita na Anvisa, a ação institucional *criação* é percebida através das unidades de registro *construção de recompensas*, onde a forma de ação é classificada como *construção de redes normativas*:

*[...] E... aí eu contribuí muito com essa integração com a Ouvidoria do SUS né... [...] Quando eu tava cuidando um pouco dessa coisa do sistema mesmo... [...] um trabalho bem... Bem complexo e necessário, né (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).*

Há exemplo da unidade de registro *modificação do significado de regras abstratas*, através da forma de ação chamada de *mudança de associações normativas*:

*[...] eu percebi que o conceito de ombudsman de Ouvidoria estava impropriamente definido dentro dessa Ouvidoria né, e impropriamente exercido dentro dessa Ouvidoria, a Ouvidoria não defendia os conceitos de um ombudsman de uma Ouvidoria na sua própria folhetaria interna, nos seus próprios textos, nos relatórios, ela não deixava de exercer sua tarefa... Ela existe há dez anos mais como eu acho que ela precisa tá melhorando sempre então a gente começou a imprimir uma mudança conceitual em primeiro lugar [...] (depoimento de um dos entrevistados – Anvisa).*

A apreciação do resultado das entrevistas na ANTT apresentou evidências também de ação institucional do tipo *criação*, por meio da unidade de registro denominada *estabelecimento de regras*, através da forma de ação *determinação*:

*Cada ouvidor que entra ele vem com algumas ideias né, para implementar né, ouvir algumas opiniões, ele passa um tempo pra poder entender o funcionamento tal, saber como é que tá funcionando e depois ele começa a colocar as opiniões dele e a gente começa a implementar, então o [...] [ex-*

Ouvidor] foi, “Ah eu acho interessante o tridígito pra poder facilitar”. Então quer dizer, foi ideia dele (depoimento de um dos entrevistados – ANTT).

[...] às vezes é interessante que a gente crie essa rede de relacionamento né, até para que a gente também possa estar mais perto da empresa né, encaminhando as demandas para empresa né, e vendo se vai melhorar para o usuário (depoimento de um dos entrevistados – ANTT).

Além disso, a ANTT destaca-se ao apresentar, além disso, a ação institucional denominada *desmantelamento*, através das unidades de registro *debilidade de mecanismos*. Observa-se aí a forma de ação que Lawrence e Suddaby (2006) designam *desconexão de sanções*:

[...] hoje a gente não tem nenhuma resolução, nenhum mecanismo que determine que ele [o usuário] vá primeiro a empresa, então ele vai poder [...] (depoimento de um dos entrevistados – ANTT).

Também há exemplo da unidade de registro denominada *confrontação aos mecanismos*. No trecho abaixo, observa-se a forma de ação denominada *enfraquecimento de pressupostos e crenças*:

[...] se a gente acabar com a questão da tabela estatística, a gente consegue reduzir, sei lá quantos por cento, passa a ser mínimo, essa coisa de não dar ao usuário a devida e, por exemplo, a resposta que ele efetivamente quer, tem usuário que acha que se você só responder, ele vai falar, as pessoas me deram atenção, mas se for aquele usuário que for um cara mais crítico, tiver um pouco mais de consciência e tudo, ele não fica satisfeito com a resposta que recebe [...] (depoimento do atual Ouvidor – ANTT).

Os resultados das análises da entrevista feita na Ouvidoria da Antaq apresentaram o tipo de ação institucional denominado *criação*, através das unidades de registro *estabelecimento de regras*. Mas uma vez, observa-se a forma de ação que Lawrence e Suddaby (2006) chamam de *determinação*:

[...] Como a parte de informática é terceirizada nas agências reguladoras, houve, há... mudanças internas aí de contrato, de licitação de empresas e ficamos lutando aí até a empresa concluir esse trabalho, quando foi ano passado, em agosto, era para ser julho, quando foi em agosto, a gente concluiu, mesmo que sofrendo ainda ajustes para se consolidar, o Dr. Jailson e eu, e a equipe [...] e aí então, a gente colocou no ar, e realmente inaugurou o novo sistema, que chama V2, aonde ele permite a satisfação do usuário com a nota de atendimento no final [...].

Na fala abaixo, observa-se um exemplo de ação de criação através da unidade de registro *construção de normas e práticas complementares*. Nesta situação, a forma de ação é classificada como *mimetismo*:

*[...] E aí instaurou, averiguou, apurou, viu que realmente estava realmente irregular, pode até mudar a resolução, por exemplo, a 902 – uma dessas resoluções – está sendo alterada, está já em audiência para já modificar os pontos que estão assim em desacordo com a realidade né, eu até tenho fazer minhas contribuições, é um pouco complicado, mas eu vou entrar também, estava até conversando com o gerente ontem e ele falou que são muitas contribuições. Ela vai ser alterada sim, em quase toda a sua totalidade, não é nem a questão da, da, às vezes uma pequena vírgula, ou um “i”, um “o”, um artigo, muda o sentido da frase, e não é nem só isso, a questão da consistência das informações, né. [...].*

Finalmente, as entrevistas da ANAC apresentaram evidências da ação institucional denominada *criação*, através da unidade de registro *estabelecimento de regras*. Uma vez mais, aqui se identifica a forma de ação *determinação*, como mostram os trechos a seguir:

*[...] E eu como Ouvidoria, quais as estratégias que eu estou adotando internamente? Como eu vou trabalhar isso internamente? Eu como Ouvidoria tenho que ser um agente condutor da mudança.*

*[...] As recomendações também servem, na minha opinião, pra institucionalizar, pra formalizar, por quê? Muitas vezes o setor sabe o que está acontecendo, ele sabe que não tem como ele fazer, mais num nível estratégico a diretoria tem que fazer alguma coisa. O setor muitas vezes, ele sabe, ele mostra o que é necessário pra que ele possa efetivar aquela mudança, mas ele tá no nível operacional. Então ele precisa de que coisas sejam feitas num nível estratégico.*

*[...] Então eu acho esse documento é muito importante para todo mundo, porque ele é a bíblia de todos os regulamentos da aviação. A partir disso nos fazemos regulamentos específicos complementando o que tá dentro do CBA, nós temos regulamentos numerados em forma serial para exatamente não perder em ponto de vista a sua complementariedade, e nos vamos melhorando a medida do possível melhorando um pouco esse regulamento todo que a ANAC faz, criando mais regulações, que possa facilitar ou aproximar mais do que a ANAC faz daquilo que o código da defesa do consumidor, por exemplo, supõe.*

Então, qual é a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) para a tese?

- Observaram-se evidências de ações institucionais de **criação de instituições**, especificamente na questão de *estabelecimento de regras*;
- Particularmente, no caso da ANTT, evidências também de **desmantelamento** destas;
- **Não** foi notada evidência relevante, nas entrevistas, de conduta vinculada à manutenção de instituições nas Ouvidorias pesquisadas.

Somente o modelo teórico original proposto por Mahoney e Thelen (2010) para descrever e explicar como o agente de mudança age não se mostrou suficiente - agente de mudança descrito pelos atores tem conduta reativa. Assim, se faz necessário migrar o

conceito de agente de mudança para o de ator institucional (empreendedor político), proposto por Lawrence e Suddaby (2006), com o objetivo de explicar o processo de institucionalização das Ouvidorias das agências estudadas. A contribuição de Lawrence e Suddaby (2006), inserindo o conceito de empreendedorismo institucional, abre um leque de possibilidades para inquirir atores interessados, que agem para influenciar contextos, tanto políticos como institucionais.

#### **5.4 Aplicação do Modelo Teórico Proposto para análise das Ouvidorias pesquisadas**

O resultado da análise nas cinco agências pesquisadas demonstra, então, que existe um movimento para a institucionalização das suas Ouvidorias, mediante o tipo de mudança institucional que Mahoney e Thelen (2010) denominam de *conversão*. Esta tipologia é ilustrada, como tratado no Capítulo II, a partir da ação de readequação de antigas instituições a novos propósitos, ou ainda, a definição de novas finalidades para antigas estruturas de uma dada organização.

Estas ações são definidas, ainda segundo os referidos autores, a partir do agente de mudança denominado *oportunista*. Esta tipologia é exemplificada pela imprecisão em que os atores encaram uma instituição, já que para que esse agente aflore no processo de mudança institucional, deverão ser observadas lacunas entre regras e sua exposição ou interpretação, lacunas estas existentes devido à falta de previsão e análise crítica de suas consequências.

O tipo de agente de mudança denominado *oportunista*, ainda na concepção de Mahoney e Thelen (2010) tanto pode ou não procurar preservar a instituição, como ainda pode ou não seguir as regras da mesma. O ponto é que, a partir dos resultados da análise de conteúdo das entrevistas e dos documentos, observou-se que somente o modelo teórico original proposto pelos autores para descrever e explicar como o agente de mudança age não se mostrou suficiente, já que propõe um agente de mudança reativo, que só poderia surgir a partir de contextos políticos e características específicas das instituições. Não há espaço para análise de um possível empreendedorismo político na ação destes agentes. A contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) acerca da ação institucional de atores para a criação, manutenção ou desmembramento de instituições dá suporte, assim, para apreender de forma mais robusta os resultados da pesquisa.

Estes resultados destacam que, predominantemente, o procedimento dos agentes de mudança pode ser explicado através da tipologia definida por Mahoney e Thelen (2010) como *oportunistas*, conduta esta notada nas cinco Ouvidorias pesquisadas. Como observado no Capítulo II, esta tipologia é descrita como aqueles que exploram as ambiguidades na interpretação ou aplicação das regras e acabam por refazer as regras existentes de forma diferente à intenção de seus formuladores.

Em relação aos processos de mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010), apresentam-se as seguintes características em comum:

- não foram localizadas evidências de conduta de agentes insurgentes, associados à tipologia denominada deslocamento;
- não foram localizadas evidências de conduta de agentes subversivos, associados à tipologia denominada acréscimo em camadas;
- não foram localizadas evidências de conduta de agentes denominados simbioses parasitários, associados à tipologia denominada deslizamento;
- foram localizadas fortes evidências de conduta de agentes denominados oportunistas, associados à tipologia denominada conversão; e
- especificamente, em todas as Ouvidorias pesquisadas, há evidências de regras existentes que são reorientadas pelos atores.

A respeito das características comuns em relação à ação institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2006), observa-se que:

- todos os casos analisados demonstraram evidências de ações do tipo criação, especificamente na questão de estabelecimento de regras;
- foram encontradas evidências da forma de ação denominada determinação em todos os casos analisados, definida como: o agir para construção de sistemas de regras que conferem status ou identidade, ou ainda, definir limites de adesão, ou criar uma hierarquia de *status* dentro da área de atuação do ator; e
- nenhuma fala de ator demonstrou ações do tipo manutenção de instituições. Pode-se inferir neste fato específico que, sendo as Ouvidorias públicas ainda um tipo de organização em consolidação, esta ação institucional não teria chances de acontecer.

Em relação às características observadas em apenas uma situação, acerca da ação institucional, tem-se que:

- as entrevistas feitas na Anvisa revelaram outras formas de ação institucional para criação de instituições: construção de redes normativas e mudança de associações normativas;
- na Ouvidoria da ANTT, observou-se também a ação institucional de desmantelamento de instituições, através das formas de ação denominadas desconexão de sanções e enfraquecimento de pressupostos e crenças; e
- o resultado da entrevista feita na Ouvidoria da Antaq revelou uma forma de ação institucional de criação não percebida nos outros casos: o mimetismo.

Acerca dos processos de mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010), o único caso analisado que demonstrou evidência de mudança institucional do tipo *deslocamento* foi localizado na análise da fala de um entrevistado da ANAC. Já a respeito das características únicas em relação à ação institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2006), observa-se que o único caso analisado que demonstrou evidência de ação institucional denominado *desmembramento* foi localizado na análise da fala de um entrevistado da ANTT. Além disso, podem-se observar atuações dos agentes de mudança na sua maioria, de criação. O Quadro nº 18 resume as descobertas feitas ao longo da análise das entrevistas, da legislação específica e documentos coletados.

Esta tese emprega o conceito de *instituições* como regras formais ou informais que permitem o surgimento de uma estrutura nas interações entre indivíduos. A ideia foi investigar o processo de institucionalização das cinco Ouvidorias das agências reguladoras federais analisadas, ou seja, como estes setores se institucionalizam dentro das suas respectivas organizações, as agências reguladoras. No entanto, não foi a intenção desta pesquisa utilizar, por exemplo, o modelo de Tolbert e Zucker (1997) acerca dos estágios de institucionalização. Ao contrário, foi utilizada como modelo teórico proposto a teoria da mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), aliada às formas de ação institucional de Lawrence e Suddaby (2006). A aderência destas teorias dá-se pelo fato de que originalmente, a teoria de Mahoney e Thelen (2010) não explora possíveis ações de proatividade dos denominados agentes de mudança.

Conforme discutido no Capítulo II, fez-se necessário complementar esta teoria com a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006), que, inserindo o conceito de empreendedorismo institucional, abre um leque de possibilidades para inquirir, em suas próprias palavras, atores interessados, que agem para influenciar contextos, tanto

políticos como institucionais. O resultado desta análise comprova que, de fato, observam-se no espaço de investigação proposto ações proativas de indivíduos que compõem – ou compuseram – a equipe das respectivas Ouvidorias pesquisadas.

A visão de estruturas formais e estáticas está associada com a percepção de passividade nos processos de institucionalização. Tal percepção pode estar errada, uma vez que algumas organizações e atores, em determinadas situações, precisam se conformar a mandatos institucionais e à limitação de recursos, o que pode não ocorrer de forma passiva (Lawrence e Suddaby, 2006). A questão que se coloca é então, considerando, de um lado, o peso que as instituições impõem sobre os agentes e, de outro, a necessidade de inovar novas práticas e estratégias, entender como os atores podem romper as amarras que os limita e se organizarem para criar manter ou desmembrar instituições.

Nesta tese, acolhe-se a essência desse paradoxo e busca-se contribuir com o debate já existente na literatura, ao se apresentar um posicionamento diferente, seguindo as orientações de autores tais como Lawrence e Suddaby (2006), que alertam para a necessidade de se dar maior atenção aos trabalhos com cunho sociológico e etnográfico como pistas de reflexão. Esta pesquisa também busca destacar o desempenho de atores centrais (empreendedores institucionais) no processo de transformação organizacional de instituições em campos organizacionais em emergência ou em mudança.

Considerando então a que institucionalização consiste no compartilhamento, por um grupo social, de um conjunto de ideias, normas, valores e sentimentos, estabelecendo assim uma instituição, pode-se definir o processo de institucionalização como originado na interação social, emergindo da dinâmica coletiva caracterizada pelas consciências individuais de seu desempenho na construção de instituições (FRUMKIN; KAPLAN, 2000).

As cinco Ouvidorias das agências reguladoras pesquisadas detêm elementos em comum que merecem destaque na explicação acerca de seus processos de institucionalização. Todas demonstraram que o tipo de mudança institucional para tanto é definido como *conversão* (MAHONEY; THELEN, 2010), ou seja, os agentes de mudança não promovem, necessariamente, a alteração de regras e normas. Ao invés, as regras são reinterpretadas em favor desses agentes. Isto acontece porque existe um espaço ambíguo entre a legislação (leis de criação e regimentos internos) referente às competências do Ouvidor e de sua equipe e os recursos estruturais, financeiros e

humanos, que são escassos. Esta situação provoca, ainda segundo Mahoney e Thelen, o aparecimento do agente de mudança institucional denominado oportunista.

Como já discutido acima, a análise de conteúdo das entrevistas transcritas, relatórios disponíveis e legislação demonstraram a importância do empreendedor institucional no entendimento da dinâmica de institucionalização das Ouvidorias. A análise aponta que ação institucional comum é a criação de instituições, principalmente mediante o estabelecimento de regras. Especificamente, na forma de ação que Lawrence & Suddaby (2006) definem como *determinação*, ou seja, os empreendedores institucionais promovem a construção de sistemas de regras que conferem *status*, definição de limites de adesão ou criação de uma hierarquia de *status* dentro de uma área de atuação. Ressalta-se, como comentado anteriormente, que não há manifestações acerca da manutenção de instituições, e apenas uma manifestação de desmembramento.

O que podemos inferir acerca destas conclusões para explicar o processo de institucionalização? De fato, tem-se que as Ouvidorias das agências reguladoras federais estão ainda se institucionalizando frente às suas respectivas agências. A diferença temporal de criação de cada agência não influi para que uma ou outra seja mais ou menos institucionalizada. O que influencia? O desempenho de empreendedores institucionais – Ouvidores, ex-Ouvidores e equipe de servidores e assessores – quando encaram ante si um espaço de negociação para reinterpretação das regras atuais definidas pelos governos criadores destas organizações. Esses agentes de mudança não estão interessados em manter instituições nas quais, no fundo, não depositam inteira confiança. Mas também não trabalham para desfazê-las e substituí-las, e sim, (re)construí-las para que de fato, os apoiem no desempenho de seus papéis.

## CAPITULO VI – CONCLUSÕES

Esta tese procurou compreender, a partir do espaço de investigação escolhido – agências reguladoras federais – como ocorrem os processos e os mecanismos de mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010) na institucionalização – criação, manutenção ou desmembramento (LAWRENCE; SUDDABY, 2006) – das Ouvidorias destas mesmas agências reguladoras. Esta pergunta foi dividida em outras três:

- Qual é a conduta dos atores por Ouvidorias de agências federais?
- Quais as características são comuns a todos?
- Podem-se observar, mediante estas condutas, atuações de indivíduos na criação, manutenção ou desmembramento de instituições relacionadas ao controle social que estruturam a rotina de Ouvidorias?

O capítulo anterior apresentou a comprovação de que a conduta dos atores pôde ser explicada através da tipologia definida por Mahoney e Thelen (2010) como agentes de mudança *oportunistas*, procedimento este notado nas cinco Ouvidorias pesquisadas. Uma série de características comuns destes atores merece destaque: não há evidência, em nenhuma Ouvidoria, de condutas características de agente de mudança *simbiontes parasitários*, *insurgentes* ou *subversivos*; em todas as Ouvidorias pesquisadas, há evidências de ‘regras existentes que são reorientadas pelos atores’, típicas do tipo de mudança institucional denominada *conversão* (MAHONEY e THELEN, 2010). Estas regras são identificadas como a legislação deficiente que deveria definir os papéis de cada Ouvidoria e, também, das competências de cada agência e sua respectiva Ouvidoria, além de normas para uma melhor fluidez nos processos de funcionamento destas. Assim, a pesquisa apontou que existem evidências de ações do tipo criação (LAWRENCE e SUDDABY, 2006), em todas as Ouvidorias.

Foram encontradas também evidências da forma de ação denominada ‘determinação’<sup>33</sup> em todos os casos analisados, definida como: o agir para construção de sistemas de regras que conferem status ou identidade, ou ainda, definir limites de adesão, ou criar uma hierarquia de *status* dentro da área de atuação do ator; e, ainda, nenhuma fala de ator demonstrou ações do tipo *manutenção* de instituições (Quadro nº 08). A pesquisa conclui que, neste fato específico, sendo as Ouvidorias públicas ainda um tipo de organização em consolidação, esta ação institucional não teria chances de

---

<sup>33</sup> Ver Quadro nº 7.

acontecer. Já em relação à forma de ação institucional que Lawrence e Suddaby (2006) denominam *desmembramento*, apenas um único caso analisado demonstrou evidência desta ação institucional, localizada na análise da fala de um entrevistado da ANTT.

Desta forma, conclui-se que os processos e os mecanismos de mudança institucional nas Ouvidorias das agências reguladoras federais pesquisadas ocorrem através da ação institucional denominada *criação* de instituições. Em outras palavras, destacam-se aqui o esforço e as práticas engenhosas dos atores para estabelecer regras, construir recompensas e sanções que consagram estas regras.

O resultado das comparações ainda não permite construir um modelo para explicar a institucionalização das Ouvidorias nas agências reguladoras. Elas ainda estão se institucionalizando, a despeito das diferenças dos anos de criação, atividades e competências. De fato, faz-se necessário a elaboração de uma pesquisa equivalente com as outras cinco agências reguladoras federais e, provavelmente, reproduzir essa pesquisa daqui a um tempo, para acompanhar o desenvolvimento de cada uma delas. Talvez então, poderemos construir um modelo explicativo. No momento, pode-se inferir que as Ouvidorias surgem em momentos diferentes, se desenvolvem em momentos diferentes, mas estão praticando o mesmo tipo de mudança institucional.

Observa-se então que os objetivos da tese foram alcançados. Os Capítulos IV e V apresentam e analisam, caso a caso, atores, processos e mecanismos de mudança institucional das cinco Ouvidorias das agências reguladoras federais estudadas. O Capítulo V também analisa de forma comparativa, como se configuram os processos e os mecanismos de mudança institucional nos casos estudados, através da citação de falas extraídas das entrevistas.

São várias as contribuições desta tese. A primeira que se destaca é a proposta de analisar o processo de institucionalização das ouvidorias das agências reguladoras federais a partir de uma perspectiva que vai além do modelo de Mahoney e Thelen (2010), que sendo aplicado exclusivamente, iria conduzir a pesquisa ao tipo de mudança institucional denominada *deslizamento*. De fato, a tese introduz uma nova variável exógena ao modelo, através da contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) - **o empreendedor individual**. A contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) versa sobre a ação institucional, e destaca o esforço e as práticas de agentes de mudança na criação, manutenção ou desmembramento de instituições. A teoria da mudança institucional apresenta o agente de mudança como um componente do modelo que iria florescer somente se certas características políticas e institucionais. Como discutido no Capítulo

II, elaborou-se a proposição de que, definindo o agente de tal modo, este apresenta uma conduta reativa a estas características. Por isso, a escolha foi a introdução da teoria da ação institucional, ou seja, o agir intencional destes agentes de mudança sendo proativos em relação às instituições.

Lawrence *et al.* (2011), inclusive, comentam que o conceito de ação institucional destaca a noção (talvez controversa) de que os indivíduos estão ativamente envolvidos em processos de criação, manutenção, ruptura e mudança institucional. Esta ideia aponta para a possibilidade de mudar significativamente a compreensão do indivíduo em estudos institucionais de organização de ser cúmplice social dos processos de institucionalização e estruturação para um agente cujas motivações, comportamentos e relações são de direta, e não indireta, atenção e interesse. Os autores sugerem a aplicação do método da “biografia institucional”. Em outras palavras, a análise exploratória de indivíduos em relação às instituições que estruturam suas vidas e nas quais eles agem para criar, manter e desfazê-las.

Assim, o conceito de ação institucional insiste na necessidade de considerar a interação periódica e dialética permanente entre agências e instituições. Essa ideia aponta para a necessidade de investigação não só da inserção institucional dos agentes, mas também da sua capacidade de refletir sobre essa inserção, relacionada com si próprio, e de desenvolvimento da consciência intencional para agir institucionalmente. Em resumo, o conceito de ação institucional estimula pesquisadores a adotar diferentes pontos de vista, através do seu objeto de investigação, por meio da mudança do olhar de larga escala acerca das transformações sociais, para o relacionamento entre instituições e os indivíduos que as difundem. A perspectiva da ação institucional ressalta, assim, mais a prática e o processo do que as consequências, ou seja, pergunta “por que” e “como” e não necessariamente, “o quê” e “quando”.

A pesquisa comprovou que a inclusão da contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) aprimora a análise acerca do papel dos agentes de mudança têm ao longo de um processo de institucionalização, processo esse investigado a partir das categorias de mudança institucional definidas por Mahoney e Thelen (2010): deslocamento, acréscimo em camadas, deslizamento e conversão. Especificamente, foi possível, com a inclusão do conceito de ação institucional, explicar, pelo menos em parte considerável, como os agentes de mudança pesquisados estão institucionalizando suas Ouvidorias.

O aporte metodológico utilizado para esta pesquisa acompanhou as conclusões da revisão de literatura apresentada no Capítulo I acerca da produção acadêmica sobre os

temas “agências reguladoras” e “Ouvidorias públicas”. Especificamente, as técnicas de coleta e análise de dados da grande maioria dos trabalhos analisados apontam para a pesquisa documental e entrevistas como instrumentos de coleta e a análise de conteúdo (BARDIN, 2002; FRANCO, 2008) e documental como instrumentos para a análise das informações. Então, a opção pelo *design* da pesquisa foi pela análise comparativa de casos múltiplos (GELIS FILHO, 2006), sendo cada Ouvidoria de agência reguladora um caso. Para tanto, foi utilizada uma abordagem predominantemente qualitativa, já que a escolha recaiu sobre a subjetividade, a descoberta e a valorização da visão de mundo dos sujeitos, especificamente, os agentes de mudança institucionais.

Ao longo deste estudo, algumas lições foram aprendidas. Destaca-se a reflexão de como um instituto de participação social e o interesse público é tratado pelo governo hoje. A pesquisa evidenciou a fragilização do modelo de privatização implantado nos anos 1990 durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, modelo esse que seguiu os moldes do *new public management* (PECI, 1999; PACHECO, 2006), que argumentava a necessidade de regulação do mercado – por meio das agências reguladoras e também do controle social realizado pelas respectivas Ouvidorias. Esta fragilidade é desvendado na análise e discussão dos resultados, onde é exposto que a administração pública brasileira ainda carece de definição jurídica e institucional acerca das agências reguladoras. A deficiência é exposta, por exemplo, na busca da ANTT em definir as funções e normas através de doze regimentos internos em doze anos de existência, ou nas dificuldades que todas as Ouvidorias investigadas tiveram em estabelecer suas competências e demonstrar a importância do seu trabalho mesmo entre os outros setores das suas respectivas agências.

Desta forma, esta pesquisa levanta reflexões importantes para a área de estudo da administração pública. As Ouvidorias das agências reguladoras pesquisadas não fazem ainda um controle social efetivo, entre outras razões porque a legislação sobre as suas competências e funções ainda é confusa. O que de fato acontece neste espaço de investigação eleito para estudo são os limites e regras pouco definidos, além da ação do empreendedor político, ou seja, comprovou-se o agir proativo de indivíduos (Ouvidores, ex-Ouvidores e equipe das Ouvidorias) em, na sua maioria, criar instituições onde havia um lapso de normatização e conhecimento acerca do desempenho a cumprir de uma Ouvidoria pública, e, mais ainda, de uma Ouvidoria de uma agência reguladora de nível federal.

Não obstante este lapso apresentado observou-se que os empreendedores políticos descobertos definem a Ouvidoria como um sistema de atendimento que não se limita à recepção de reclamações e denúncias. Entende-se que ela deve participar de todo o processo de implantação de políticas públicas, estabelecendo parâmetros com diretrizes gerenciais que balizarão a Administração Pública nas suas relações com o público. Cabe às Ouvidorias das agências reguladoras implantarem ações e mecanismos que incentivem o exercício da cidadania e possibilitem ao gestor público a capacidade de análise e alteração de procedimentos.

Em relação às limitações da pesquisa, um elemento importante a ser considerado é a negativa de autorização para observação não participante, como proposto no projeto de qualificação. A ideia era utilizar esse instrumento de coleta de dados como um dos itens para triangulação nesta fase da investigação. Em todo caso, a validade interna confirma-se frente às três fontes de informação utilizadas: entrevistas transcritas, legislação relacionada à criação, implantação e funcionamento das agências, e relatórios anuais ou semestrais das mesmas e das suas Ouvidorias.

Outra questão que pode ser notada acerca das limitações da pesquisa foi a impossibilidade de entrevistar o Ouvidor da Anatel. Como salientado anteriormente, o foco da tese foi investigar o agir proativo de agentes de mudança institucional. A opção foi então entrevistar atuais e ex-Ouvidores, além da equipe (concursados ou ocupantes de cargos comissionados), de preferência aqueles com mais tempo na casa e no setor. Apesar do aceite e dos incessantes pedidos da pesquisadora para agendar uma entrevista, esta não foi concretizada a tempo para finalização desta tese. Conquanto a entrevista fosse um adendo valioso à pesquisa, as falas do atual Ouvidor foram, pelo menos em parte, substituídas pela transcrição de suas intervenções num *workshop* onde se debateu a formulação de um modelo normativo de Ouvidoria pública nas agências reguladoras (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2009).

Finalmente, um terceiro componente a ser lembrado como limitador da pesquisa é o fato de que somente cinco das dez agências reguladoras federais foi alvo de investigação. Apesar de o Capítulo III apresentar os argumentos do por que desta escolha, faz-se necessário ressaltar que as análises e conclusões apresentadas não devem ser generalizadas para as agências restantes.

Uma das propostas para futuras pesquisas é, desta forma, investigar como está o processo de institucionalização das Ouvidorias das cinco agências não vislumbradas nesta pesquisa – ANA, ANS, Aneel, Ancine e ANP. Estas agências apresentam

diferentes configurações de suas Ouvidorias (Aneel, ANS e Ancine), ou ainda, não têm essa esfera definida na sua estrutura (situação da ANA e da ANP), oferecendo ao invés, para o cidadão, setores de atendimento. Uma primeira proposta de investigação seria, então, estudar os diferentes procedimentos que estas últimas cumpriram para optar em não ter uma Ouvidoria, ou ainda, no caso da Ancine, ter explicitamente uma Ouvidoria subordinada à Presidência do órgão, o que vai de encontro com todas as propostas de autonomia administrativa discutida ao longo dos capítulos descritivos e o da discussão dos resultados. A seguir, inclui-se uma amostra das diferentes experiências a serem investigadas no futuro.

A Ouvidoria da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) é coordenada pela Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA). Assim, apesar de designar um diretor-ouvidor, a página inicial na *internet* da Aneel não exibe um *link* para essa unidade específica, nem informações adicionais sobre o papel da Ouvidoria na agência. Existe o *link* “Fale Conosco”, onde se encontram orientações específicas para que o consumidor se manifeste. O consumidor de energia elétrica deve dirigir-se primeiramente a sua concessionária de distribuição; caso não obtenha resposta à sua solicitação, ou se a solução apresentada não for satisfatória, poderá recorrer à agência estadual conveniada e, posteriormente, à Aneel.

A página inicial na *internet* da Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS) apresenta os *links* “fale conosco” e “Ouvidoria”. Neste último, encontra-se uma definição do significado de Ouvidoria, suas atribuições, relatórios (desde 2006 até o último produzido em 2012) e base legal. Observa-se nas suas atribuições que a Ouvidoria desta agência não tem a intenção de substituir o serviço da central de atendimento da ANS. Segundo o *link*, a Ouvidoria recebe, registra e responde os contatos feitos especificamente com o objetivo de aprimorar ou corrigir os serviços prestados por ela. O *link* “fale conosco” é específico para dúvidas, críticas, sugestões ou reclamações sobre planos de saúde, prestadores de serviços de saúde, direitos do consumidor de planos de saúde ou outros assuntos relacionados à saúde suplementar. O *link* pede que o usuário indique o seu perfil ou assunto de interesse e preencha o formulário disponível no final da página disponível.

A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) não tem, no seu sítio eletrônico, nenhum *link* para o termo “Ouvidoria”. Ao invés disso, oferece o contato com o Centro de Relações com o Consumidor (CRC). O CRC foi constituído em junho de 2000 como o canal de relacionamento da ANP com o público, buscando,

segundo seu sítio eletrônico, “a proteção dos seus interesses”. O atendimento do CRC é realizado por dois canais: uma central de atendimento 0800 e o “Fale com a ANP” (acesso por via eletrônica).

Na página da Agência Nacional das Águas (ANA), não existe um *link* “Ouvidoria”, apenas um *link* para o “fale conosco”. Neste último, é apresentada uma série de tópicos sob o tema “perguntas frequentes”. Se por acaso o cidadão não tiver sua dúvida respondida ou desejar fazer um elogio, denúncia, ou solicitar informações, fazer uma reclamação ou sugestão, deverá acessar o *link* “para entrar em contato conosco clique aqui”. Abrirá outra página onde o cidadão terá acesso ao telefone de contato, endereço ou formulário para preenchimento *online*. A página informa que a agência deverá responder em dez dias úteis.

Na página inicial da Agência Nacional de Cinema (Ancine) na *internet* existe um *link* (o último de uma lista, à esquerda, após o *link* “fale conosco”), que, quando acessado, nos remete automaticamente para uma ficha eletrônica para o preenchimento do que a Ancine denomina “manifestação”. Existem instruções detalhadas para isso, mas a única explicação do papel da Ouvidoria está no atual regimento interno, datado de 21/05/2013, e disponível para leitura. Observa-se que a Ouvidoria da Ancine é subordinada ao Diretor-Presidente da agência, com um órgão de assessoria. Um detalhe interessante é que, se acessarmos o *link* “fale conosco”, aparecem os endereços, telefones e *e-mails* de todos os escritórios e unidades, inclusive da Ouvidoria, que fica no Rio de Janeiro. Após essa lista, também pode ser acessada a ficha eletrônica de “manifestação”.

De tal modo, conclui-se que pesquisas acerca de Ouvidorias públicas a partir da visão de sua institucionalização frente aos órgãos aos quais concerne, assim como suas práticas e ações, é um campo ainda pouco explorado, e que merece a atenção dos pesquisadores da área de administração pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, M.F.C. **Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2009.
- ARAÚJO, O.S. **O Controle da atividade policial: um olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo, 2008.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo, Atlas, 2009.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.
- BARROS, H. **Acompanhamento das Ouvidorias do Governo do Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado (Profissional). Fundação Getulio Vargas – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Políticas Públicas. São Paulo, 2011.
- BARLEY, S.R. , TOLBERT, P.S & ZUCKER, L. *Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution*. **Organizations Studies**, 18, 93-117, 1997.
- BERGER, P. L; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- BRINT, S. & KARABEL, J. *Institutional origins and transformations: The case of American community colleges*. In: W.W. Powell & P.J.DiMaggio (Eds.). **The new Institutionalism in organizational analysis**. Chicago:University of Chicago Press, 337-360, 1991.
- BUVINICH, D.P.R. **Ouvidoria: uma análise de sua utilização como ferramenta de gestão no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)**. Dissertação de Mestrado (Profissional). Instituto de Saúde Coletiva, Salvador, 2009.
- CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança**. IPEA: Texto para Discussão n° 1480. Brasília, março, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Ouvidoria do IPEA: reflexão crítica do nascimento à maturidade (2004-2010)**. IPEA: Texto para Discussão n° 1603. Brasília, março, 2011.
- CELLARD, A. *A análise documental*. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, Vozes, 2006.
- CLEMENS, E. & COOK, I. *Politics and Institutionalism: Explaining durability and change*. **Annual Review of Sociology**, 25, 441-466, 1999.

CORAIOLA, D.M.; JACOMETTI, M.; BARATTER, M.A. & GONÇALVES, S.A. *Trabalho Institucional e Teoria da Mudança Gradual: reflexões sobre atores sociais, estratégias e contextos*. **Anais...VII Encontro de Estudos Estratégicos da ANPAD**. Curitiba, 2012.

CRESWELL, J. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method approaches**. Sage: California, 2003, 2ª edição.

DELLAGNELO, E. H. & SILVA, R. C. *Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na Administração*. In: VIEIRA, M.M.F. e ZOUAIN, D.M. (orgs.) **Pesquisa Qualitativa em Administração: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, pp. 97-118.

DIMAGGIO, P. J. & POWELL, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. **American Sociological Review**, 48(2), 147-60, 1983.

DIMAGGIO, P. J. *Interest and Agency in Institutional Theory*. In L. G. ZUCKER (Ed.), **Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment**: pp. 3-20. Cambridge, MA: Ballinger, 1988.

FARIA, F.S. **Ouvidorias do SUS: um Estudo Exploratório em Instituições Selecionadas no Município do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro – Programa de Pós-Graduação de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 2007.

FARIAS, P. C. L. & RIBEIRO, S. M. R. *Regulação e Novos Modelos de Gestão no Brasil*. Brasília, **Revista do Serviço Público**, 53(3): 79-94, Jul./Set. 2002.

FERNANDES, A. **O Diálogo nas Organizações: a Ouvidoria interna sob a óptica das Relações Públicas**. Tese. São Paulo: Universidade de São Paulo, Escola de Comunicação e Artes, 2009.

FORNAZARI, F. *Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav*. **Revista de Administração Pública**, 40(4): 647-677, Jul./Ago., 2006.

FORTES, N.M. **O Papel das Ouvidorias Públicas de Saúde como ferramenta do Controle Social e da Gestão do SUS**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, 2008.

FRANCO, M.L. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Liber Livro Editora, 2008, 3ª edição.

FRUMKIN, P.; KAPLAN, G: *Institutional Theory and the Micro-Macro Link*. JobPaper, 2000. Disponível em: <<http://carbon.cudenver.edu/~gkaplan/papers.htm>> acessado em:15/06/2013.

GELIS FILHO, A. *Análise Comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado*. **Revista de Administração Pública**, 40(4): 589-613, Jul./Ago., 2006.

GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KIRK, J. & MILLER, M. **Reliability and Validity in Qualitative Research**. Sage, University Paper, 1986.

LAWRENCE, T. & R. SUDDABY. *Institutions and Institutional Work*. In: S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.) **Handbook of organization studies**, 2<sup>nd</sup> Edition: pp. 215-254. London: Sage, 2006.

LAWRENCE, T., R. SUDDABY & B. LECA. *Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization*. **Journal of Management Inquiry**, 20(1): 52-58, 2011.

LECA, B.; BATTILANA, J.; BOXENBAUM, E.; **Agency and Institutions: A Review of Institutional Entrepreneurship**, 2008. Recuperado em 16 de maio 2011 de [www.hbs.edu/research/pdf/08-096.pdf](http://www.hbs.edu/research/pdf/08-096.pdf).

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L. e CANO, I. **Quem Vigia os Vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

LYRA, R. P. **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

LYRA, R.P. *A ouvidoria pública e a questão da autonomia*. In: PINTO, E. e LYRA, R.P (org.) **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009, pp. 19-56.

MAHONEY, J. & THELEN, K. *A Theory of Gradual Institutional Change*. IN: MAHONEY, J. & THELEN, K (Eds): **Explaining Institutional Change - Ambiguity, Agency and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.

MARQUES, E. C. *Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos*. BIB, Rio de Janeiro, 43: 67-102, 1997.

MEIRELES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros Editores, 28<sup>a</sup> Edição, 2003.

MEIRELLES, F. & OLIVA, R. *Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil*. **Revista de Administração Pública**, 40(4): 545-565, Jul./Ago., 2006.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. In: W. S. Powell e P. J. Dimaggio (Ed.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

MOREIRA, E.M. & COSTA, E.A. *Avaliação de Desempenho da Agência Nacional de Vigilância Sanitária no Modelo de Contrato de Gestão*. **Ciência & Saúde Coletiva**, 15 (Supl. 3): 3381:3391, 2010.

MOURA, M.G. *Agências Regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade, e petróleo/gás natural*. **Revista do Serviço Público**, 53(2): 79-113, Abr./Jun., 2002.

NORTH, D. *Institutions*. **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No. 1. (Winter), pp. 97-112, 1991. Recuperado em 20 de abril 2012 de <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-309%28199124%295%3A1%3C97%3AI%3E2.0.CO%3B2-W>.

NUNES, E.; NOGUEIRA, A.M.; COSTA, C.C.; ANDRADE, H.V; & RIBEIRO, L.M. **Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OLIVER, C. *Strategic Responses to Institutional Processes*. **Academy of Management Review**, 16(1): 145-179, 1991.

\_\_\_\_\_. *The Antecedents of deinstitutionalization*. **Organization Studies**, 13(4):563-588, 1992.

OLIVEIRA, J. E. *Ouvidoria Pública Brasileira: a evolução de um modelo único*. In: VISMONA, E. **A Ouvidoria brasileira** (org.). São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, 2005, pp. 45-54.

PACHECO, R. *Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle*. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, 40(4): 523-543, Jul/Ago., 2006.

PECI, A. *Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 33 (4): 121-135 Jul./Ago. 1999.

PEREIRA, L. H. *A voz do usuário no sistema hospitalar: Ouvidorias*. **Sociologias**, Porto Alegre, 4(7): 82-121, Jan. /Jun., 2002.

POWELL, W.W. *Expanding the scope of institutional analysis*. In: W.W. Powell & P.J.DiMaggio (Eds.). **The new Institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 183-203, 1991.

RAMALHO, P. **A Gramática Política das Agências Reguladoras: comparação entre Brasil e EUA**. Tese. Programa de Pós-Graduação do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, UnB, 2007.

\_\_\_\_\_. *Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. **Revista do Serviço Público**, 60(4): 337-364, Out./Dez., 2009.

RUBINSTEIN, F. *Enfrentando o Desafio*. In: **Jornal da CREMESP – Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo**. Seção Debate, ano XVIII, n. 151, p. 03, 2000.

SANTOS, F.B. **Anatel: Regulação e Telecomunicações no Governo FHC**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia – Programa de Ciências Sociais. Salvador, 2008.

SANTOS, A. As ouvidorias das agências reguladoras. In: PINTO, E. e LYRA, R.P (org). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009, pp. 135-160.

SCOTT, R.W. *Unpacking institutional arguments*. In: W.W. Powell & P.J.DiMaggio (Eds.). **The new Institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 183-203, 1991.

STAKE, R. *Case Studies*. In: Dezin, NK & Y.S. Lincoln. **Handbook of Qualitative Research**, California: Sage, 1994.

\_\_\_\_\_. **The Art of Case Study Research**. London: Sage, 2000.

STREECK, W.; THELEN, K. *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics*. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds). **Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economics**. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-39.

SKOCPOL, T. *Why I am an Historical Institutional*. **Polity**, 28: 103-106, 1995.

SOUZA, R.C.R. **A Ouvidoria como instrumento de avaliação e melhoria da qualidade dos cuidados de enfermagem**. Dissertação de Mestrado. Universidade do Rio de Janeiro (UNIRIO) – Programa de Pós-Graduação em Enfermagem. Rio de Janeiro, 2010.

VÁSQUEZ, M.L.; SILVA, M.R.; GONZALEZ, E.; DINIZ, A.; PEREIRA, A.P.; VERAS; L. & ARRUDA, I. *Nível de informação da população e utilização dos mecanismos institucionais de participação social em saúde em dois municípios do Nordeste do Brasil*. **Ciência & Saúde Coletiva**, 10 (sup): 141-155, 2005.

THELEN, K. *How Institutionalism Evolves: Insights from Comparative Historical Analysis*. In: J. MAHONEY and J. RUESCHEMEYER, (Eds). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 208-240.

THELEN, K.; STEINMO, S. *Historical institutionalism in comparative politics*. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (orgs.) **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge University, 1992, pp.01-32.

TOLBERT, P. & ZUCKER, L. *The institutionalization of institutional theory*. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W.R. (orgs.) **Handbook of Organizational Studies**. London: Sage, 1997, pp. 175-190.

TRUE, J. L., JONES, B. D., & BAUMGARTNER, F. R. *Punctuated-equilibrium theory*. In P.A. SABATIER (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999, pp. 97-115.

VERGARA, S. *Análise de Conteúdo*. In: Vergara, S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, R.K. (1993) **Applications of Case Study Research**. California, Sage.

YIN, R.K. (2003) **Case Study Research – Design and Methods**. California, Sage, 3ª edição.

ZAVERUCHA, J. *O papel da Ouvidoria de polícia*. **Sociologias**. Porto Alegre, 10(20): 224-235, jun./dez., 2008.

### Documentos Oficiais

ANA. Fale Conosco (s.d.). Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/faleconosco/faq.aspx>. Acesso em 11 de Ago. 2012.

ANAC. Ouvidoria da ANAC (n.d.). Disponível em: <http://www.ANAC.gov.br/ANAC/Ouvidoria.asp>. Acesso em 11 de Ago. 2012.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria**. 2007a. Disponível em: <[http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/1\\_RELATORIO\\_semestral\\_2007.pdf](http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/1_RELATORIO_semestral_2007.pdf)> Acesso em 01 Fev. 2013.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria**. 2007b. Disponível em: <[http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/2\\_RELATORIO\\_semestral\\_2007.pdf](http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/2_RELATORIO_semestral_2007.pdf)> Acesso em 01 Fev. 2013.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria**. 2008a. Disponível em: <http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/PrimeiroRelatorioDe2008.pdf>>. Acesso em 01 Fev. 2013.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria**. 2008b. Disponível em: <[http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/SegundoRelatorio\\_2008.pdf](http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/SegundoRelatorio_2008.pdf)> Acesso em 02 Fev. 2013.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria.** 2009a. Disponível em: <[http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/Relatorio\\_Ouvidoria2009.pdf](http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/Relatorio_Ouvidoria2009.pdf)> Acesso em 02 Fev. 2013.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria.** 2009b. Disponível em: <<http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/OuvidoriaSemestral20092.pdf>> Acesso em 02 Fev. 2013.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria.** 2011a. Disponível em: <[http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/Aprovacao\\_IRSO\\_2010\\_08.pdf](http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/Aprovacao_IRSO_2010_08.pdf)> Acesso em 02 Fev. 2013.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria.** 2011b. Disponível em: <[http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/IIRSO\\_2010.pdf](http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/IIRSO_2010.pdf)> Acesso em 03 Fev. 2013.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria.** 2012a. Disponível em: <[http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/IIRSO\\_2010.pdf](http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/IIRSO_2010.pdf)> Acesso em 03 Fev. 2013.

ANAC. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria.** 2012b. Disponível em: <[http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/IIRSO\\_2010.pdf](http://www2.ANAC.gov.br/arquivos/pdf/IIRSO_2010.pdf)> Acesso em 03 Fev. 2013.

ANATEL. Ouvidoria da ANATEL (s.d.). Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – agosto de 1999 a março de 2000.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – dezembro de 2002.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – agosto de 2003.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – dezembro de 2003.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – dezembro de 2004.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – junho de 2005.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – dezembro de 2007.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – agosto de 2009.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – agosto de 2010.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANATEL. **Relatório Semestral de Atividades da Ouvidoria – dezembro de 2011.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANCINE. **Ouvidoria da ANCINE** (n.d.). Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=53>. Acesso 11 Ago. 2012.

ANEEL. **Ouvidoria da ANEEL** (n.d.). Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=30&idPerfil=3>. Acesso 11 Ago. 2012.

ANP. **Centro de Relações com o Consumidor (2010).** Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?pg=28169&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1288354358729>. Acesso 11 Ago. 2012.

ANS. **Ouvidoria da ANS** (n.d.). Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE01012121AC21B72E76>. Acesso 11 Ago. 2012.

ANTAQ. **Ouvidoria da ANTAQ** (n.d.). Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/sistemas/Ouvidoria/Ouvidor.htm>. Acesso 11 Ago. 2012.

ANTAQ. **Relatório de Gestão 2003.** Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANTAQ. **Relatório de Gestão 2010.** Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANTAQ. **Relatório de Gestão 2011.** Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/>. Acesso em 11 Ago. 2012.

ANTT. **Ouvidoria da ANTT.** (n.d.). Disponível em: <http://www.antt.gov.br/Ouvidoria/Ouvidoria.asp>. Acesso 11 Ago. 2012.

ANTT. **Carta de Serviços ao Cidadão** (s.d.). Disponível em: [http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/13003/Carta\\_de\\_Servicos.html](http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/13003/Carta_de_Servicos.html) > Acesso em 27 de jan. 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria semestral (julho/dezembro 2002).** Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2002. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html> > Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria de 2003**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2003. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>> Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria de 2004**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2004. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>> Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria de 2005**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2005. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>> Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria de 2006**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2006. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>> Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria de 2007**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2007. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>> Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria de 2008**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2008. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>> Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria de 2009**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2009. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>> Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria de 2010**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2010. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>> Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANTT. **Relatório da Ouvidoria de 2011**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2011. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>> Acesso em 27 de janeiro de 2013.

ANVISA. **Ouvidoria da ANVISA** (n.d.) Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa/Ouvidoria>>. Acesso em 11 Ago. 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA – Agência Nacional de Aviação Civil – Ouvidoria da ANAC. **Memória do Workshop sobre o papel das Ouvidorias nas Agências Reguladoras**. Brasília: Distrito Federal, setembro, 2009.

### Legislação

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Recuperado em 25 de outubro 2010 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm).

BRASIL. **LEI nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização (PND), e dá outras providências. Recuperado em 31 de março 2012 de [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%208.031-1990](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.031-1990).

BRASIL. **LEI nº 9.941, de 09 de setembro de 1997**. Altera os procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Recuperado em 31 de março 2012 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995**. Altera o parágrafo 2º do artigo 25 da Constituição Federal. Recuperado em 31 de março 2012 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc05.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Recuperado em 31 de março 2012 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 7, de 15 de agosto de 1995**. Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias. Recuperado em 31 de março 2012 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc07.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc07.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Recuperado em 31 de março 2012 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995**. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Recuperado em 31 de março 2012 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm).

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, Brasília, novembro de 1995. Recuperado em 02 de abril de 2012 de [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Recuperado em 02 de novembro 2010 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm).

BRASIL. **PROJETO DE LEI nº 3.337, de 12 de abril de 2004.** Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e nº 10.233, de 5 de junho de 2001, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Recuperado em 10 de outubro de 2011 de <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/210114.pdf>.

BRASIL. **LEI nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** Institui a Agência Nacional de energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Recuperado em 10 de outubro, 2011, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm).

BRASIL. **LEI nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Recuperado em 10 de outubro, 2011, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm).

BRASIL, **LEI nº 9.478, de 06 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Recuperado em 10 de outubro, 2011, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm).

BRASIL, **LEI nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.** Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências. Recuperado em 10 de outubro 2011, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm).

BRASIL, **LEI nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000.** Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Recuperado em 10 de outubro, 2011, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm).

BRASIL, **LEI nº 9.984 de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Recuperado em 10 de outubro 2011, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm).

BRASIL (a), **LEI nº 10.233, de 05 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Recuperado em 10 de outubro 2011, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm).

**BRASIL (b) MEDIDA PROVISÓRIA nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001.** Estabelece os princípios gerais da Política Nacional de Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional de Cinema – ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Recuperado em 10 de outubro, 2011, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm).

**BRASIL, LEI nº de 27 de setembro de 2005.** Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Recuperado em 10 de outubro, 2011, de <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11182.htm>.

**BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidorias de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal.** Recuperado em 15 de março, 2012, de <http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/Arquivos/RelacaoOuvidoriasJulho2011.pdf>.

## APÊNDICE A – PROTOCOLO DE ENTREVISTAS

### 1. Dados sobre o entrevistado:

Nome:

Telefone:

E-mail:

Formação:

Data de entrada na organização:

Dados profissionais anteriores:

### 2. Dados sobre a entrevista:

Data da entrevista:

Horário do início e fim da entrevista:

Local da entrevista:

Tipo da entrevista:

Forma de registro dos dados:

(anotação, gravação - áudio, vídeo - ou e-mail)

Grupo de entrevistado:

Ouvidor atual ( ) Ouvidor substituto ( ) ex-Ouvidor ( )

Equipe Técnica Ouvidoria ( ) Ex-Equipe Técnica Ouvidoria ( ) servidor de outro órgão da Agência ( )

A identidade do entrevistado deve ser mantida em sigilo:

SIM ( ) NÃO ( )

- Fale-me sobre a sua experiência na Ouvidoria da [nome da Agência]:
  - Quando iniciou?
  - O que encontrou quando começou?
  - Que mudanças você percebeu ao longo dos anos?
  - Você identifica alguma mudança em que teve papel-chave? Se sim, descreva a mudança e as suas ações.
  - Você pode ter observado mudanças em regras (ou normas) do tempo em que esteve (está) na Ouvidoria da [nome da Agência]. Em sua opinião, que regras você:
    - Defendeu abertamente que era hora de mudar;
    - Percebeu que, com suas opiniões, contribuiu para que fosse mudada;
    - Não concordava com a maneira com que a regra estava constituída, mas sustentava sua essência;

- Percebeu um momento adequado para mostrar-se contrário a regra, mas anteriormente ocultou sua posição;
- Acredita que pode ser flexibilizada a fim de alcançar os objetivos da Ouvidoria.
  
- Na sua visão, que fatores foram determinantes para a criação da Ouvidoria na [nome da Agência]?
- Qual a sua percepção sobre o papel da Ouvidoria ao longo do desenvolvimento da [nome da Agência]?
- Quais regras foram identificadas e seguidas à época da criação da [nome da Agência] em relação à Ouvidoria?
- Alguma destas regras sofreu alteração ao longo do tempo? Poderia me explicar como, quando e por quê?
- Em sua opinião, que personagens tiveram papel-chave no desenvolvimento da Ouvidoria na [nome da Agência]? Por quê?
- Na sua visão, existiram mudanças no ambiente externo à [nome da Agência] que influenciaram de alguma forma a Ouvidoria? Poderia explicar-me quais e como isso ocorreu?

## APÊNDICE B – LINHAS DO TEMPO DAS AGÊNCIAS E SUAS OUVIDORIAS

### *Linha do Tempo da Anatel*

#### PROCESSO DE CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DA ANATEL

20 de maio de 1997

Comissão aprova lei geral para o setor. A comissão especial da Câmara aprovou o relatório final da Lei Geral de Telecomunicações por 21 votos a 4; basicamente a LGT propõe uma privatização de forma fragmentada do sistema Telebrás em empresas regionais e a criação da Anatel a ser criada com o objetivo de regular os serviços e concessões ao setor privado.

27 de maio de 1997

Sérgio Motta (Ministro das Comunicações) afirmou que a Anatel irá ficar pronta em agosto. "Posso dizer que, na tarde em que estiver assinada a Lei Geral das Telecomunicações, o órgão estará sendo inaugurado inclusive fisicamente", afirmou o ministro Sérgio Motta (Comunicações). A Lei deve ser votada na próxima quarta na Câmara e Motta espera vê-la sancionada em agosto.

13 de junho de 1997

PT quer suspender votação de lei das telecomunicações. Os deputados-Jaques Wagner (BA), Milton Temer (RJ) e Walter Pinheiro (BA) do PT alegam que o projeto revoga o Código Brasileiro de Telecomunicações e, por sua complexidade, deveria ter sido aprovado por pelo menos três comissões da Câmara antes de ser submetido à votação em plenário. A votação estava prevista para ontem, mas as lideranças do governo decidiram adiá-la temendo não ter os 257 votos necessários.

18 de junho de 1997

Câmara aprova lei que regula as telecomunicações. A aprovação do projeto (312 votos a favor, 90 contra e 3 abstenções) foi uma vitória do governo, que depende da lei para iniciar a privatização. A Câmara deve terminar amanhã a votação das 79 emendas ao projeto. Nenhuma das emendas pendentes traz mudanças substanciais ao relatório final, já aprovado.

10 de julho de 1997

Senado aprova projeto da nova lei das telecomunicações. O Senado aprovou, por 58 votos a favor e 13 contra, o projeto da nova LGT (Lei Geral de Telecomunicações). A lei autoriza o governo a privatizar estatais do setor e cria a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), órgão regulador da área.

16 de julho de 1997

Foi sancionada pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). O Presidente da República afirma que os integrantes das novas controladoras serão escolhidos por critérios técnicos. Seu conselho diretor terá renovação permanente e será indicado pelo presidente e aprovado pelo Senado Federal.

09 de setembro de 1997

O PT, o PC do B e o PDT entram com ação junto ao STF questionando a constitucionalidade da Lei Geral das Telecomunicações, aprovada em junho. Eles questionam principalmente os poderes da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), a definição sobre a política do setor e a exploração dos serviços públicos e privados.

28 de setembro de 1997

PSDB e PFL travam disputa acirrada por um lugar nas agências de telecomunicações (Anatel), do petróleo (ANP) e de energia elétrica (Aneel).

07 de outubro de 1997

O presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, assina o ato de constituição da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações).

07 de outubro de 1997

Os nomes dos cinco conselhos que irão dirigir a ANATEL foram aprovados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, mas ainda dependem de aprovação do Senado Federal.

08 de outubro de 1997

O STF começou a julgar liminar em ação ajuizada por partidos de oposição e preservou quase todos os dispositivos da Lei Geral das Telecomunicações contestados, mas questionaram a validade da expressão da lei que trata da "ausência de subordinação hierárquica" da agência.

10 de outubro de 1997

Sérgio Motta (Ministro das Comunicações) indica a maior parte dos cinco diretores da Anatel e sai vitorioso na batalha entre os partidos da base pelas indicações.

21 de outubro de 1997

Senado sabatina os nomes indicados pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Os nomes do Presidente e Conselheiros respectivamente da ANATEL são: Renato Guerreiro (mandato de três anos), Luiz Francisco Perrone (mandato de quatro anos); José Leite Pereira Filho (cinco anos); Mário Leonel Neto (seis anos) e Antônio Carlos Valente Silva (mandato de sete anos).

05 de novembro de 1997

É instalada a Agência Nacional de Telecomunicações  
Renato Navarro Guerreiro assume a presidência da Anatel

## **FUNCIONAMENTO (PRIMEIROS ANOS)**

19 de abril de 1998

Morre o Ministro das Comunicações Sérgio Motta. Juarez Quadros, o então substituto interino, é o nome considerado ideal para assumir o cargo. Desde o início da semana passada, com o agravamento da doença de Motta, a coordenação da privatização do Sistema Telebrás foi assumida formalmente pelo presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Luiz Carlos Mendonça de Barros.

30 de abril de 1998

Luiz Carlos Mendonça de Barros é nomeado Ministro das Comunicações.

26 de maio de 2000

As reclamações contra empresas operadoras de telefonia fixa lideram as queixas encaminhadas por consumidores à Ouvidoria da Anatel.

04 de novembro de 2000

Após três anos à frente da Anatel termina o mandato de Renato Guerreiro.

08 de novembro 2000

A comissão de Infra-Estrutura do Senado aprova recondução de Renato Guerreiro à presidência da Anatel.

31 de dezembro de 2001

Termina o período de transição. Conforme art. 10 do Plano Geral de Outorgas, o PGO, aprovado pelo decreto nº 2.534/98, qualquer tipo de serviço de telecomunicações poderá ser prestado por um número ilimitado de operadoras, a partir de agora.

01 de abril de 2002

Renato Guerreiro renuncia ao mandato como presidente da Anatel - o mandato terminaria em 4/11/2005.

02 de maio de 2002

Luiz Guilherme Schymura de Oliveira assume a presidência da ANATEL.

01 de janeiro de 2003

Miro Teixeira assume como o novo Ministro das Comunicações. Ele deixou claro que quer interromper o processo de esvaziamento do Ministério iniciado com a criação da Anatel.

11 de março de 2003

Os consumidores dão nota 4,6 (dentre notas de 0 a 10) para agências reguladoras, diz pesquisa feita pelo Idec (Instituto de Defesa do Consumidor). Os principais problemas apontados foram à falta de canais para dar voz ao consumidor (nota 2,1), a falta de transparência (nota 3,6) e de eficiência na hora de agir em favor do cidadão (nota 4).

30 de março de 2003

Governo ataca agências reguladoras

As principais críticas do governo recaem sobre o papel das agências no reajuste de preços. O ministro das Comunicações, Miro Teixeira, culpou a Anatel pela existência de monopólio na telefonia fixa. A Casa Civil coordena uma discussão sigilosa entre os ministérios sobre o papel das agências reguladoras. O PSDB admite necessidade de ajustes e defende uma reforma para sujeitar os órgãos reguladores à fiscalização do Congresso. Mas sustenta que o projeto de lei do PT significaria o fim das agências.

07 de maio de 2003

A última versão do decreto presidencial que estabelecerá uma nova política de telecomunicações no país não deixa claro como será feito o reajuste das tarifas com a renovação dos contratos de concessão a partir de 2006.

16 de setembro 2003

A Anatel ainda não estabeleceu canais diretos de comunicação com os usuários, ou consumidores, na avaliação do Ouvidor da agência, Fernando Antônio Fagundes Reis. Ele destacou que a falta da institucionalização desse canal foi uma falha já apontada pela Ouvidoria no semestre passado ainda não resolvida pela agência.

07 de janeiro 2004

Luiz Guilherme Schymura de Oliveira renunciou ao mandato de presidente da Anatel - o mandato terminaria em 4/11/2005.

07 de janeiro de 2004

Pedro Jaime Ziller de Araújo assume a presidência da Anatel.

06 de janeiro 2005

Pedro Jaime Ziller de Araújo deixa a presidência da Anatel.

06 de abril de 2005

Elifas Chaves Gurgel do Amaral assume a presidência da Anatel.

03 de novembro 2005

Elifas Chaves Gurgel do Amaral deixa a presidência da Anatel.

04 de novembro de 2005

Processos sem importância podem levar ao descrédito, diz Ouvidor da Anatel. A Anatel instaurou ao longo dos últimos seis anos 48.883 processos administrativos para apurar o descumprimento de obrigações por parte das operadoras de telecomunicações. Mas a demora na conclusão desses processos e o grande volume de casos arquivados e de pouca relevância, com penas de advertência, podem levar ao descrédito no poder punitivo da agência, segundo avaliação do Ouvidor da Anatel, Aristóteles dos Santos.

19 de fevereiro de 2006

A Anatel montou uma nova planilha de cálculo das tarifas de telefonia fixa, baseada na contagem dos minutos das ligações. A mudança estará em todas as contas até o final de julho deste ano.

07 de julho de 2006

Plínio Aguiar Júnior assume a presidência da Anatel.

19 de agosto de 2006

Agências reguladoras criticam ministro. O ministro Hélio Costa (Comunicações) tentou reverter a decisão tomada pelo conselho da Anatel de realizar licitação de faixas de frequência para o serviço de acesso à internet em banda larga sem fio. Uma das intenções do ministério é permitir que as empresas de telefonia fixa participem da licitação, o que foi proibido pela Anatel. A agência, no entanto, não aceitou as sugestões de mudança e manteve a restrição à participação das concessionárias de telefonia fixa em suas áreas.

02 de Fevereiro de 2007

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva informa a criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão e Regulação, cujo objetivo será

melhorar a coordenação entre as agências e demais órgãos do governo. Governo anuncia também, a decisão de atribuir à ministra chefe da Casa Civil Dilma Rousseff a coordenação das relações entre os ministérios e as agências reguladoras.

30 de junho de 2007

Plínio Aguiar Júnior deixa a presidência da Anatel.

02 de julho de 2007

Ronaldo Mota Sardenberg assume a presidência da Anatel.

31 de julho de 2007

Seis das dez agências reguladoras do governo federal são presididas por filiados ao PT ou ao PC do B, partido integrante da base aliada. Outros nove diretores também declararam ser ou ter sido filiados a alguma agremiação política: PT, PMDB e DEM. Uma sétima agência é comandada pelo filho de um ex-senador do DEM-MG.

### REORGANIZAÇÃO DA ANATEL

18 de setembro 2007

O presidente da Agência, Ronaldo Sardenberg, afirmou, nesta terça-feira, que o cenário de convergência vai exigir uma nova legislação para o setor, "para dar maior segurança jurídica e garantir competição entre as empresas".

05 de novembro de 2007

Anatel será reorganizada para ganhar agilidade. O novo projeto, segundo Sardenberg, pretende adequar a estrutura orgânica e funcional da agência "aos imperativos de novos patamares tecnológicos e econômicos, e certamente de novas demandas sociais". Além de desburocratizar e dar agilidade à tramitação de processos.

12 de janeiro de 2008

Anatel encaminha ofício ao Ministério das Comunicações instando o governo a orientá-la sobre a revisão do Plano Geral de Outorgas (PGO), o marco legal da telefonia fixa no país, que hoje impediria a compra da Brasil Telecom pela Oi. Hélio Costa (Comunicações) simpatiza com um ajuste mais amplo de regras, mas faz questão de que dois aspectos sejam ressaltados, segundo assessores próximos: os benefícios aos usuários e a manutenção de um ambiente de competição. O presidente da Anatel, Ronaldo Sardenberg, declarou-se favorável a uma revisão das regras.

14 de janeiro de 2008

Ouvidor da Anatel Aristóteles dos Santos apóia *tele* nacional e diz que Agência passa por crise. As principais críticas são a falta de competitividade o consumidor não tem opções de escolha de operadora nas assinaturas de telefone fixo; a ausência total de planos para a telefonia rural; os reajustes elevados da assinatura básica; e o alto preço pago pelo serviço de banda larga. Sugere a criação de uma empresa nacional de telecomunicações e critica as privatizações, "em fatias", do antigo Sistema Telebrás.

19 de janeiro de 2008

O novo estilo de Ouvidoria petista na Anatel. a agência tem falhas, como as resultantes da interferência político-partidária e da nomeação de dirigentes não qualificados. Mesmo assim, ainda é a melhor (ou a menos ruim) das agências reguladoras. O Ouvidor

Aristóteles dos Santos sabe que a maioria dos problemas da Anatel decorre de nomeações políticas, inclusive de sindicalistas, totalmente despreparados para o trabalho na agência. Sem orçamentos mínimos adequados, degradada e desprofissionalizada pelo próprio governo Lula, a Anatel é agora apontada pelo Ouvidor como prova da inadequação do modelo privatizado.

11 de abril 2008

O ministro das Comunicações, Hélio Costa, indicou o nome da afilhada de José Sarney, Emília Maria Silva Ribeiro para ocupar uma vaga no conselho diretor da Anatel. Antes mesmo de ser enviado para o Congresso pelo presidente da República, o nome de Emília Ribeiro já começa a sofrer resistências. O presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara, deputado Walter Pinheiro (PT-BA), afirmou que é preciso fortalecer cada vez mais a Agência substituindo os diretores por quadros técnicos.

12 de junho de 2008

Vence o mandato de Aristóteles dos Santos, Ouvidor da ANATEL. Como ele já esteve por quatro anos no cargo, não pode ser reconduzido mais uma vez.

12 de junho de 2008

A Anatel anuncia a proposta de um novo Plano Geral de Outorgas (PGO) com as alterações necessárias para que a Oi (ex-Telemar) possa comprar a Brasil Telecom (BrT). Porém, a agência determinou a separação dos ativos de telefonia fixa e banda larga, das concessionárias, em empresas distintas. Segundo o presidente da Oi, Luiz Eduardo Falco, isso inviabilizaria o negócio. A redação do documento ainda passará por consulta pública.

16 de junho de 2008

A sessão pública de votação do novo Plano Geral de Outorgas da telefonia fixa se arrastou por mais de 12 horas, devido a uma liminar. A Abramulti (representa pequenas e médias empresas do setor) pediu que não fossem votados os artigos que permitem que um mesmo grupo tenha mais de uma concessão de telefonia fixa local. A entidade alegou que a compra da BrT pela Oi, sem um plano de metas que garanta a competição no setor, levará à "verdadeira cartelização".

02 de julho de 2008

O engenheiro Nilberto Diniz Miranda é o novo Ouvidor da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O mandato está estabelecido em dois anos.

20 de novembro de 2008

É aprovado pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, o Plano Geral de Outorgas de Serviço de Telecomunicações prestado no regime público. O novo plano dá base legal para a compra da Brasil Telecom pela Oi.

09 de junho de 2009

Uma pane nos sistemas da Telefônica impede que os usuários completem as ligações, afetando inclusive serviços de emergência.

28 de julho 2010

Por meio de Decreto, Nilberto Diniz Miranda foi reconduzido, pelo presidente da República, no cargo de Ouvidor da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) com mandato de dois anos.

08 de dezembro de 2010

A presidente eleita, Dilma Rousseff rejeita plano de controle de mídia e deu mostras de que, se optar por enviar ao Congresso o projeto que cria o marco regulatório para as telecomunicações e a radiodifusão, o fará sem nenhuma previsão de controle da mídia.

02 de março de 2011

A central de atendimentos da Anatel está tendo problemas desde que mudou seu número para 1331. Na última segunda-feira, quem liga pode ser informado de que o número não existe. O número anterior, o 133, que será totalmente desativado em 30 de abril, não tem apresentado problemas. Mas a ligação não é transferida para o número válido, e uma mensagem gravada informa o novo telefone de atendimento.

01 de novembro 2011

João Rezende é nomeado para o cargo de presidente da Anatel. O mandato será de 2 anos, até 15 de novembro de 2013.

04 de novembro 2011

Acaba o mandato de Ronaldo Mota Sardenberg

17 de dezembro 2011

Ouvidorias das empresas de telefonia no Brasil só causam transtornos. Depois de minutos de silêncio, as reclamações dos usuários são interrompidas pela queda da ligação. A Anatel, que deveria cuidar disso, é surda-muda: não ouve nem se manifesta. Os serviços continuam caros e ruins.

## **ATUALMENTE**

03 de maio de 2012

Anatel aprova consulta pública sobre mudança do regimento interno. Essa mudança vai gerar modificações na estrutura do órgão regulador, simplificando os processos internos e dando mais transparência.

16 de julho 2012

Servidores de agências reguladoras federais anunciam que estão em greve por tempo indeterminado, em protesto por reestruturação da carreira e melhores condições de trabalho.

18 de julho de 2012

A Anatel anuncia a suspensão temporária da venda de chips de três das quatro maiores operadoras de telefonia móvel — TIM, Oi e Claro. A Vivo, maior operadora do país, fica de fora. A sanção é resposta à queda na qualidade dos serviços prestados em todo o país e deverá valer até que as empresas apresentem um plano de investimentos em infraestrutura e de metas de qualidade. As vendas da TIM estão suspensas em 19 estados, da Oi em cinco e da Claro em três.

19 de julho de 2012

Telefonia celular é campeã nacional de reclamações do consumidor

Foram 78.604 reclamações relativas às operadoras. As principais reclamações são quanto às cobranças indevidas/abusivas e dúvidas sobre cobrança/valor/reajuste; rescisão e alteração unilateral dos contratos; além de “serviço não fornecido e vícios de qualidade”.

25 de julho de 2012

OI apresenta plano de investimentos à ANATEL

O plano prevê a melhoria da cobertura e da capacidade, atualização tecnológica, melhoria dos serviços, diminuição de interrupção e atuação nos grandes eventos internacionais. Segundo o vice-presidente de Planejamento Executivo da Oi, João de Deus, a ação da Anatel em proibir as vendas da operadora em cinco estados está dentro do papel da agência de regular o setor. O superintendente de Serviços Privados da Anatel, Bruno Ramos, considerou o plano da Oi robusto, mas pediu ajustes, principalmente em relação ao atendimento aos clientes e aos pontos que vão permitir o controle dos indicadores pela Anatel.

03 de agosto de 2012

Anatel libera a venda de chips e serviços de internet das operadoras OI, TIM e CLARO. A Anatel não descarta novas suspensões se as empresas não cumprirem as ações de melhoria na qualidade dos serviços. As principais exigências são a melhora no atendimento dos call centers das operadoras em cerca de 30 dias e na estrutura de rede. As operadoras punidas com a suspensão das vendas deverão investir R\$ 20 bilhões até 2014 na melhoria dos serviços.

07 de agosto de 2012

Anatel divulga Relatório de Fiscalização que mostra irregularidades e fragilidades na agência: o relatório de fiscalização divulgado pela Anatel mostrou irregularidades nas ligações do plano *Infinity* da Tim e a dificuldade do órgão em fiscalizar corretamente o setor.

11 de agosto de 2012

Governo não deverá atender reivindicações dos servidores em greve. Os servidores pleiteiam equiparação com as carreiras contempladas pela Lei 12.277 - que trata dos rendimentos de engenheiros, arquitetos, economistas e geólogos dentro do funcionalismo. Também querem uma proposta que contemple separadamente servidores de nível superior, técnicos administrativos e auxiliares - em lugar de um aumento linear.

15 de agosto de 2012

Anatel aprova proposta de proibir cobrança de ligação refeita por queda de chamada. A TIM Celular, por meio de nota, manifestou sua concordância com a proposta aprovada pela Anatel de proibir as operadoras de telefonia móvel de cobrar pela segunda chamada em caso de a primeira ter sido interrompida.

17 de agosto 2012

Governo Federal propõe reajuste de 15,8%, a ser pago até 2015, a 18 setores do serviço público federal. A proposta foi considerada insatisfatória, mas os líderes sindicais aceitaram debater ajustes na oferta. Uma nova rodada de negociações foi agendada para

18 de agosto de 2012.

O governo tem até o dia 31 de agosto para enviar o projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional.

31 de agosto de 2012

Dez agências reguladoras encerram greve mesmo sem fechar acordo e voltarão ao trabalho segunda-feira (03/09/2012). A categoria considerou que não há mais espaço para negociar com o governo e, portanto, não faz sentido continuar a greve iniciada há um mês e meio. Do total de 11.495 servidores que tiveram ponto cortado pelo governo, 2.420 são das agências reguladoras. Na Anatel e ANTT, a medida atingiu 31,8% e 36,5% do total de trabalhadores, respectivamente.

06 de setembro de 2012

Anatel quer obrigar empresas de celular a oferecer plano padrão. De acordo com a Anatel, a mudança deve favorecer a competição e contribuir para que os preços caiam.

03 de outubro de 2012

Anatel divulga no Diário Oficial a criação de um número de telefone único para Ouvidorias públicas. Anatel define o uso do número único 162 para todas as ligações feitas às Ouvidorias públicas do país a medida será oficializada na quarta-feira. O objetivo é facilitar a memorização por parte dos usuários.

09 de outubro de 2012

Reestruturação da Anatel deve ser concluída até março: de acordo com o presidente da Anatel João Rezende, a agência reguladora tem atuado em dois pontos para a melhora de suas atividades: aumento da transparência e revisão do regimento interno.

01 de novembro de 2012

O Conselho Diretor da Anatel aprova o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC). O Plano Geral de Metas de Competição foi elaborado com o objetivo de propor medidas de promoção da competição e da diversidade dos serviços, de modo a incrementar a oferta de telecomunicações em padrões de qualidade e preços compatíveis com a exigência dos usuários.

08 de janeiro de 2013

Cartilha da Anatel orienta sobre direitos dos usuários e obrigações das empresas de telecomunicações. Documento é focado nos quatro maiores serviços que atendem ao público: telefonia fixa e móvel, banda larga e TV por assinatura, que juntos somam mais de 338,5 milhões de acessos. A cartilha traz regras de cancelamento, cobrança, fidelização, instalação, reparo e demais normas relativas à prestação desses serviços. A publicação está disponível para *download* na biblioteca *on-line* da Defesa do Consumidor e no [site da reguladora](#).

24 de janeiro de 2013

Anatel prorroga prazo para envio de sugestões sobre Conselho de Usuários. Após pedidos da sociedade civil a ANATEL prorrogou até 16 de fevereiro o prazo de contribuições ao regulamento do Conselho de Usuários da reguladora. A consulta pública trata da implantação, funcionamento e manutenção de Conselhos de Usuários em empresas prestadoras dos principais serviços de telecomunicações. Os Conselhos são integrados por usuários e por entidades de defesa do consumidor e têm caráter

consultivo, voltado para avaliação dos serviços e da qualidade do atendimento, além da formulação de sugestões e propostas de melhoria dos serviços de telecomunicações. As concessionárias de telefonia fixa e as operadoras que tenham pelo menos um milhão de usuários em qualquer dos serviços que presta, deverá constituir, pelo menos um Conselho de Usuários em cada região em que presta serviço.

27 de fevereiro de 2013

Anatel quer agilizar cobrança de multas a empresas que não cumprirem regras. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) está estudando mudanças em seu regimento interno para acelerar o processo administrativo de aplicação de multas.

07 de março de 2013

Anatel pode trocar multas por obrigações para empresas de telecomunicação. O Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) aprovou nesta quinta-feira (7/3) uma proposta de regulamentação que permite a celebração de termos de ajustamento de conduta (TAC) com as empresas do setor, para substituir as multas financeiras aplicadas às empresas por obrigações e investimentos. A proposta será submetida à consulta pública por 60 dias. Se a empresa descumprir o termo, vai pagar uma multa e ficará impedida de fazer outro acordo com a Anatel pelos próximos quatro anos. O descumprimento de cronograma vai resultar no pagamento de uma multa diária pela empresa.

03 de abril de 2013

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) multou na quarta-feira (3/4) a operadora Vivo em R\$ 134,5 mil por descumprimento a exigências do Plano Geral de Metas de Qualidade para o Serviço Móvel Pessoal e da Lei Geral de Telecomunicações.

09 de abril de 2013

Os funcionários do call-center dos serviços de telecomunicações da Anatel, a TELCO paralisaram suas atividades na manhã de terça-feira (9/4): Segundo o diretor do sindicato Fernando Diniz, os funcionários não recebem reajuste salarial, vale-transporte e a empresa não repassa ao INSS a parcela de FGTS recolhidas dos trabalhadores. Além disso, a empresa atrasa o pagamento de salários e não respeita as normas de saúde do serviço de tele atendimento, ainda segundo os manifestantes.

11 de abril de 2013

Anatel faz audiência sobre regras de atendimento e cobrança de serviços. O objetivo é unificar as regras de telefonia móvel e fixa, da TV por assinatura e da internet de banda larga fixa - para facilitar a compreensão do público sobre os direitos e deveres e também melhorar o atendimento prestado pelas operadoras. As reclamações dos usuários deverão ser resolvidas no prazo máximo de cinco dias úteis a partir do recebimento. O cliente ainda poderá ter acesso ao seu histórico de demandas. Quando solicitado, deverá ser fornecido, no máximo, em 72 horas por correspondência ou meio eletrônico, por escolha do usuário.

29 de abril de 2013

Associação de consumidores questiona na ANATEL a efetividade da internet 4G. As suspeitas de que os consumidores que adquirirem internet móvel com tecnologia de quarta geração (4G) poderão estar sendo enganados levou a Associação Brasileira de

Defesa do Consumidor (Proteste) a questionar na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) o novo serviço.

30 de abril de 2013

Anatel quer reduzir reclamações de consumidores com ações educativas. A Superintendência de Relações com os Consumidores da ANATEL terá como objetivo a educação dos consumidores visando a diminuição das reclamações recebidas pelo *call center*. Para tanto, vai receber as demandas pelo *call center* via site da Anatel, tratar e encaminhar as reclamações para as operadoras e, se não houver uma resolução, irá mediar os conflitos entre operadoras e consumidores.

07 de maio de 2013

Anatel reconhece problemas e diz que é preciso puxar orelha de operadoras. Em audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado nesta terça-feira (7), o presidente da Anatel João Rezende reconheceu que os investimentos feitos pelas empresas em atendimento ao consumidor, infraestrutura e tecnologia ainda são insuficientes. Apesar disso, para a Agência, houve melhora na qualidade dos serviços de transmissão de voz e no número de quedas de chamadas, que voltou para perto da meta.

17 de maio de 2013

Anatel diz que vai multar empresas por não atingirem metas de conexão  
O presidente da ANATEL, João Rezende, disse que as operadoras de telefonia móvel deverão ser multadas se não atingirem as metas estabelecidas pela agência para o serviço de conexão à rede de dados. Uma avaliação divulgada hoje pela Anatel mostrou que a taxa de acesso à rede de dados das quatro empresas analisadas (Vivo, Claro, TIM e Oi) ficou em 95%, enquanto a meta da agência é 98%. O SindiTelebrasil alerta para a necessidade de se estabelecer alavancas para estimular a expansão dos serviços, com qualidade e cobertura adequada de sinais e retirar os entraves à instalação de antenas previstos em diversas leis municipais”, diz a nota da entidade.

### ***Linha do Tempo da Anvisa***

É interessante observar que não foi encontrada, na mídia impressa, nenhuma citação acerca da Anvisa nos seus primeiros anos (1999-2003). Na sequência, trechos que marcam o período pós-2003, extraídas dos jornais de grande circulação selecionados como fonte de dados.

## **FUNCIONAMENTO (PRIMEIROS ANOS)**

11 de março de 2003

Consumidores dão nota 4,6 para agências reguladoras, diz pesquisa. Segundo o levantamento, três órgãos aparecem como "muito ruins": Banco Central, ANS (Agência Nacional de Saúde) e SDA (Secretaria de Defesa Agropecuária). Já Aneel (energia), Anatel (telecomunicações), Inmetro e ANVISA (vigilância sanitária) são classificados como "regulares".

01 de setembro de 2003

Diretor-presidente da ANVISA garante transparência. O diretor-presidente da ANVISA reafirmou que a avaliação de produtos realizada pela agência é orientada pelos "princípios da transparência". "Em momento algum, desde a criação da ANVISA, houve interferência política nas decisões do órgão. Nosso quadro é formado por pessoas honestas, éticas e com competência".

11 de abril de 2006

Funcionários da ANVISA farão distribuição de ovos. Os servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), em greve desde 21 de fevereiro, decidiram nesta terça-feira, em assembleia, manter a paralisação que atinge portos e aeroportos do Rio de Janeiro. O objetivo é chamar a atenção da sociedade para o descaso com que o setor vem sendo tratado pelo governo federal, após mais de 40 dias de greve.

29 de abril de 2006

Funcionários da ANVISA fazem mutirão para amenizar os efeitos da greve. A ANVISA foi mobilizada este fim de semana prolongado para tentar colocar em dia o trabalho acumulado em mais de dois meses de greve da Agência. No Brasil, a ANVISA tem 129 postos de fiscalização, 121 ligados ao Sindicato dos Servidores das Agências Reguladoras. Estes voltaram ao trabalho ontem.

22 de maio de 2007

Governo formará redes de Ouvidorias públicas. O governo federal estuda a criação da rede de Ouvidorias públicas. O encontro, organizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) começou nesta terça-feira (22), em Brasília. A rede de Ouvidorias públicas será trabalhada no nível central – Ouvidoria-Geral da União – e terá uma capilaridade grande em todo o país.

31 de julho de 2007

Petistas e membros da base presidem seis das 10 agências. A ANVISA (segurança sanitária), entre outras, são presididas por filiados ao PT, Fausto Pereira dos Santos e Dirceu Raposo.

## **REORGANIZAÇÃO DA ANVISA**

07 de agosto de 2007

ANVISA abre racha dentro do governo. Os procedimentos abriram um racha no governo porque foram interpretados como tentativa da ANVISA de atropelar a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). A ANVISA defende regras mais previsíveis aos transgênicos.

02 de abril de 2008

ANVISA abre consulta pública sobre criação de sistema de fiscalização pós-comercialização. A ANVISA colocou em consulta pública uma proposta de resolução que institui o Vigipós, um sistema que será utilizado na vigilância pós-comercialização e pós-registro de medicamentos, produtos para saúde, hemocomponentes, cosméticos, saneantes, agrotóxicos e alimentos.

04 de dezembro de 2008

Pirataria assassina. À reunião ontem do Conselho Nacional de Combate à Pirataria, o presidente da ANVISA, Dirceu Raposo, acertou com o Ministério da Justiça e a Polícia Federal uma ofensiva de combate à falsificação de remédios no Brasil, crime que tem crescido. Só em 2008, a Polícia Rodoviária Federal já apreendeu meio milhão de medicamentos falsificados.

02 de outubro de 2009

Federação Mundial de Anunciantes critica restrição à publicidade no país. Anúncios de alimentos, bebidas e medicamentos. Em carta divulgada nesta semana, a WFA afirma que "está preocupada com a aparente falta de diálogo entre as autoridades brasileiras e o setor da comunicação" e defende a autorregulação da indústria.

14 de abril de 2010

Briga política por cargos de agências: partidos aliados do governo disputam vagas. Em meio às disputas e negociações para as seis montagens dos palanques eleitorais nos estados, os partidos da base aliada têm outra agenda urgente com o governo: tratar da ocupação imediata de seis cargos de diretorias das agências reguladoras que já estão vagos. Duas na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

14 de maio de 2010

Em almoço no Rio, Serra volta a criticar loteamento político [...]. O pré-candidato do PSDB à Presidência, José Serra, criticou nesta sexta-feira o loteamento político das agências reguladoras, especificadamente na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) que, segundo ele, foram criadas em sua gestão à frente do Ministério da Saúde.

22 de junho 2010

Linha tênue. As agências encontram-se numa tênue linha entre a transparência e controle de seus atos, por um lado, e a tendência ao movimento insular de suas burocracias especializadas, por outro.

01 de julho 2010

Serra volta a subir o tom nos ataques ao governo Lula e Dilma. O tucano José Serra não poupou de críticas algumas contradições entre a prática e discurso do governo Lula e mesmo de sua principal adversária, a petista Dilma Rousseff. E diz que A ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), por exemplo, virou uma espécie de ponto de ônibus para políticos sem mandato.

24 de julho de 2010

Voz popular garantida por lei. Uma lei que garanta na prática a possibilidade de participação social efetiva na formulação e revisão das regulamentações de interesse do consumidor. Essa é a proposta do estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), "Agências reguladoras e tutela dos consumidores", a ser discutido com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), do Ministério da Justiça, as agências reguladoras e a sociedade. [...] A obrigatoriedade de divulgação de uma agenda regulatória, que estabeleça os temas prioritários de discussão e o cronograma de debates, é o ponto de partida do estudo, que faz parte do projeto "Pensando o direito", financiado pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O estudo financiado

pela SAL é o arcabouço jurídico de outro projeto desenvolvido pelo Idec, o Programa de Fortalecimento da Participação Social na Regulação, apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Envolvida, de forma \$, nesse programa e no Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), da Casa Civil, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foi a primeira a divulgar uma agenda, em 2009. – O processo começou em 2007 e buscou, num primeiro momento, padronizar procedimentos para consultas e audiências. Em 2008, elaboramos a primeira agenda, divulgada no ano passado. Agora trabalhamos na de 2011. O objetivo é dar transparência e antecipar à sociedade aquilo a que a Anvisa dará prioridade na regulação. O fortalecimento da participação faz com que o consumidor se aproprie verdadeiramente de seu direito e torne a regulação mais efetiva – Gustavo Trindade, chefe da unidade técnica de regulação da Anvisa. Segundo Daniela, já são visíveis mudanças na Anvisa, num esforço pelo aumento da transparência, embora o cenário ainda não seja ideal. Consultadas sobre o tema, Aneel e Anatel não responderam.

24 de setembro de 2010

Como andam as agências reguladoras no Brasil? As agências reguladoras federais brasileiras foram criadas a partir de 1996, com o surgimento da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), cujo escopo inicial foi regular o mercado recentemente privatizado à época. Novas agências foram pensadas em seguida, com outros objetivos, para atuar em mercados privados estratégicos carentes de regulação estatal, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

04 de dezembro de 2010

Dilma terá que indicar 14 diretorias de agências reguladoras no primeiro trimestre de 2011. A presidente eleita, Dilma Rousseff, precisa indicar nada menos que 14 novos diretores até o fim do primeiro trimestre de 2011, entre eles os presidentes da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), cujos mandatos terminam, respectivamente, em janeiro e março.

## **ATUALMENTE**

07 de dezembro de 2010

ANVISA vira alvo de loteamento político. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva retirou a indicação do médico Eduardo Costa para a direção da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). O desfecho de ontem não surpreendeu quem acompanhou o processo de indicação feito há oito meses.

21 de janeiro de 2011

Serra critica Lula e fala em 'desenvolver' a oposição. Derrotado na disputa presidencial em 2010, o ex-governador José Serra (PSDB) voltou a afirmar hoje em Curitiba que a Funasa (Fundação Nacional de Saúde) e a ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) foram "destruídas" no governo Lula (2003-2010).

12 de abril de 2011

Agências reguladoras são parte em 83 mil processos na Justiça Federal, diz CNJ. A pesquisa revela que de um total de 83 mil processos que tramitam ou já tramitaram na Justiça envolvendo as agências reguladoras, desde a década de 90, quando estes órgãos

foram criados, 38,6 mil se referem a decisões administrativas das agências reguladoras que são questionadas em juízo.

07 de março de 2012

TCU determina que órgãos divulguem dados sobre infrações. Informações como “arrecadação de multas” deverão constar de relatórios de gestão dos órgãos. A dificuldade dos órgãos públicos para cobrar as multas que aplicam não revela apenas um evidente prejuízo ao Erário, mas também contribui para aumentar a percepção da impunidade. De acordo com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), foram detectados pela autarquia mais de seis mil processos que corriam o risco de prescrição. [...] Entre as principais falhas gerenciais que levam ao excesso de multas não pagas, o TCU aponta normas e procedimentos administrativos prejudiciais à arrecadação; número elevado de instâncias recursais; e prazos dilatados entre as etapas de cobrança. Também pontua que, além de autuações suspensas ou canceladas, as alterações frequentes na legislação; a suspensão de créditos por decisão judicial; e a falta de recursos dos órgãos públicos para processar todas as penalidades contribuem para a peça de ficção representada em parte das multas aplicadas pelo poder público. No caso do IBAMA, da ANVISA e da Aneel, o TCU alerta que “equivocos da fiscalização na imputação de infrações” também aumentam o percentual de insucesso na cobrança. Ainda assim, a Corte de contas identificou que todos os órgãos adotaram medidas nos últimos anos para tentar corrigir as graves falhas que levaram ao baixo índice de arrecadação.

22 de maio 2012

Agenda da ANVISA mostra lobby de parlamentares em favor de indústrias. Empresas farmacêuticas, laboratórios químicos e a indústria de alimentos usam políticos para tentar pressionar a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) na defesa de seus interesses.

09 de agosto de 2012

Justiça mantém desconto de grevistas das agências reguladoras.

10 de agosto de 2012

Greve na ANVISA prejudica abastecimento de medicamentos à população. Rio de Janeiro – A greve dos funcionários da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) – parados há cerca de um mês – já está prejudicando o abastecimento de medicamentos e insumos médicos no país, Apesar de a Justiça Federal no Rio ter concedido duas liminares esta semana para a liberação dos produtos nos portos e aeroportos.

20 de agosto de 2012

A pesada conta da greve. Elite do funcionalismo público, os fiscais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e entre outros, custaram aos cofres públicos pelo menos R\$ 1,18 bilhão durante os 513 dias de greve que realizaram desde 2005.

12 de junho de 2013

Anvisa vai analisar novo relatório do Cetro sobre problemas em concurso. A Anvisa reforçou que "adotará todas as medidas para esclarecer os fatos e garantir a transparência e lisura do concurso, em respeito aos mais de 125 mil inscritos". E Anvisa

informou que os candidatos que se sentirem lesados podem entrar em contato com o órgão por meio de sua Ouvidoria no telefone 0800 642 9782.

14 de junho de 2013

ANVISA se nega a prestar esclarecimentos aos inscritos sobre concurso. A Agência de Vigilância Sanitária esconde relatório sobre irregularidades em seu concurso, que prejudicaram mais de 125 mil pessoas. Polícia Civil do DF está investigando denúncias de fraudes.

### ***Linha de Tempo da Antaq***

## **PROCESSO DE CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DA ANTAQ**

26 de Abril de 2001

Aprovada criação de agências de transportes. O plenário do Senado aprovou a criação das Agências Nacionais de Transportes Terrestres (ANTT) e Aquaviários (Antaq). Foi criado ainda o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Denit) e ficam extintos, entre outros, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot) e a Rede Ferroviária Federal (RFFSA). A Antaq será criada, mas deverão ser mantidas as atribuições e competências do Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e da administração portuária por parte do Órgão Gestor da Mão de Obra (OGMO).

14 de Fevereiro de 2002

Nova regulação dos transportes ganha forma. O governo federal começa a consolidar uma ampla reforma da estrutura dos transportes, iniciada com a criação das agências que vão regular o setor a partir de agora. O engenheiro Carlos Alberto Wanderley da Nóbrega, atual presidente do Geipot, será o diretor-geral da Antaq.

## **FUNCIONAMENTO (PRIMEIROS ANOS)**

26 de Setembro de 2002

Antaq assina acordo para modernizar portos. O diretor geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Carlos Alberto Wanderley Nóbrega, e o presidente da Autoridade Portuária de Barcelona (APB), Joaquim Tosas i Mir, assinaram, nesta quinta-feira, o Acordo de Cooperação e Assistência Técnica para desenvolvimento, implantação e operação de plataformas tecnológicas em portos brasileiros, para isso utilizando experiência já feita no porto de Barcelona.

02 de Janeiro de 2006

Verba de estradas é desviada até para gastos com servidor. Criada para financiar a recuperação da infraestrutura de transportes e projetos na área do meio ambiente, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), cobrada sobre os combustíveis, foi usada pelo governo em 2005 para pagar despesas diversas que nada têm a ver com investimentos em estradas ou na preservação do meio ambiente. Levantamento feito no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) mostra que a Cide bancou despesas com assinatura de TV a cabo, eventos na área cultural, serviços de segurança, planos de saúde de servidores públicos, auxílio-refeição e outros

gastos de custeio e com pessoal. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) usou a contribuição para pagar o plano de saúde de seus funcionários.

19 de Julho de 2006

Governo completa quadro de diretores da Antaq. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva nomeou dois novos diretores para a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Com essas determinações, publicadas nesta quarta-feira no Diário Oficial, o quadro de diretores da agência fica completo. Foram nomeados o vice-almirante Murillo de Moraes Rego Corrêa Barbosa e o engenheiro naval Décio Mauro Rodrigues da Cunha. Os dois diretores já haviam sido aprovados pelo plenário do Senado e apenas aguardavam a oficialização pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para poder tomar posse, o que deve ocorrer nos próximos dias. No caso da Antaq, a nomeação dos dois diretores possibilitará à agência retomar suas atividades plenamente. Entre fevereiro e julho deste ano, o órgão chegou a ficar sem nenhum diretor, o que o impossibilitava de tomar decisões importantes, como autorizar novos investimentos e operações em portos. No início do mês, foi empossado o novo diretor-geral da agência, Fernando Fialho. Ficaram faltando, então, mais dois nomes para que o quadro de diretores da agência ficasse completo. O mandato do vice-almirante Barbosa vai até 18 de fevereiro de 2010 e o de Décio Cunha, até 18 de fevereiro de 2009.

### **REORGANIZAÇÃO DA ANTAQ**

15 de Fevereiro de 2007

Agências ficam até 98 dias com diretoria incompleta. Além disso, as agências reguladoras da área de infraestrutura estão perdendo cerca de 20% dos seus funcionários concursados. Na Antaq (Transportes Aquaviários), de 200 concursados, 20 já saíram (10%).

03 de Maio de 2008

Benedicto Fonseca Moreira, presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), comenta a situação da Antaq. Comparando-se o período entre sua criação, em fevereiro de 2002, e julho de 2008, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), com três diretores, teve cada uma de suas diretorias vagas 66 dias por ano.

19 de Janeiro de 2009

Agência de Transportes Aquaviários realiza concurso para 140 vagas. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) vai selecionar 140 servidores de nível médio e superior. São quatro cargos diferentes, sendo dois para cada nível: Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários (84 vagas) e Analista Administrativo (18), para nível superior; e Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários (18) e Técnico Administrativo (20), para nível médio.

02 de Maio de 2010

ANTAQ na Berlinda. Está na mesa do Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, uma denúncia de empresas portuárias contra o atual diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Tiago Pereira Lima. O libelo tem de assédio moral e sexual até nepotismo e desvio de verba.

25 de Agosto de 2010

Intervenção foi recomendada por agência. A decisão do Ministério dos Transportes de iniciar o processo de retomada dos cinco portos do Amazonas foi uma recomendação feita pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que tem avaliado todos os convênios de delegações feitas para Estados.

30 de Outubro de 2010

Conflito nos portos. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) demorou muito para tomar uma decisão sobre a situação dos terminais portuários cujos contratos foram assinados antes da vigência da Lei de Modernização dos Portos, o que criou um ambiente de insegurança jurídica entre as empresas que operam esses terminais e retardou os investimentos. Nem mesmo a Secretaria Especial dos Portos (SEP) concorda com a decisão da Antaq nesse caso, e diz que continuará a atuar sem a levar em conta. No fim de setembro, a Antaq publicou a Resolução 1.837, que dá aos operadores dos terminais cujos contratos foram assinados antes da Lei dos Portos o direito de pedir a prorrogação do arrendamento, o que não era permitido. A Antaq existe também para regular os serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária de modo a assegurar qualidade, eficiência, segurança, regularidade e tarifas módicas desses serviços, além de "harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público".

## ATUALMENTE

22 de Abril de 2011

Diretor da Antaq faz curso de R\$ 63 mil. Fialho deixa a agência em oito meses, mas antes disso fica 24 dias afastado para estudar. A ordem do governo federal de economizar e o corte orçamentário de cerca de 3% nos recursos previstos para a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) em 2011 não atrapalharam os planos do diretor-geral do órgão, Fernando Fialho. Depois de orientar seus funcionários a procurarem cursos e treinamentos gratuitos e anunciar a redução nas despesas de passagens aéreas, a administração do órgão autorizou seu comandante a fazer um curso de gestão que vai custar R\$ 63 mil aos cofres públicos.

14 de Agosto de 2011

Nomeação após concurso ficará mais difícil para excedentes. Entre os concursados na fila de recrutamento, estão os aprovados para a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). A briga deles, porém, vai além. Em 2009, a autarquia publicou edital com 140 oportunidades efetivas. Desse total, 26 ainda estão abertas. "Essas vagas são motivadas por vacâncias, exonerações e desistências. Elas não foram preenchidas porque o Planejamento suspendeu as nomeações".

17 de Fevereiro 2012

Governo deve começar privatização de portos neste ano - Sucesso na 'venda' de três aeroportos deve destravar planos para leiloar terminais; Manaus e Imbituba lideram lista. Depois do leilão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília, o governo federal trabalha para realizar ainda este ano a primeira concessão de portos públicos. Na lista estão o segundo porto de Manaus (AM) e o de Imbituba (SC). "Estamos finalizando os estudos para iniciar as concessões", afirmou o diretor-geral da Agência

Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Fernando Fialho, cujo mandato termina hoje. Ele será substituído interinamente pelo diretor-geral substituto, Tiago Lima. Fialho disse ainda que também está prevista para este ano a licitação de terminais, cujos contratos estão vencendo, e também de contratos de arrendamento. Até 2013, a estimativa é de que vençam contratos de 77 terminais portuários.

27 de Maio de 2012

Transporte fluvial, utilizado por 12 milhões de pessoas, é o único sem regulação no Brasil. Na Amazônia, os rios são as estradas. Segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), eles serviram de caminho a 12 milhões de pessoas em 2011, em embarcações de 132 empresas, fora as milhares que trafegam à margem da fiscalização. No entanto, apesar do grande alcance, praticamente não há dados disponíveis sobre o modal, o que, para especialistas, é um retrato do descaso com que é visto pelo governo. Não há concessão de linhas, como acontece em ônibus, trem e avião. O governo apenas autoriza as empresas a operarem determinado trajeto e são elas próprias que decidem os locais de parada e com que regularidade vai operar. Não há, portanto, metas de atendimento ou controle de tarifas.

10 de Junho de 2012

Atrasos e superlotação são problemas frequentes. Atraso, superlotação, falta de higiene, conforto e segurança. Estes são os principais problemas do transporte fluvial de passageiros na Amazônia apontados por especialistas.

16 de Julho de 2012

Para TCU, falta transparência às agências reguladoras. O ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) José Jorge criticou nesta terça-feira a falta de transparência dos trabalhos feitos pelas agências reguladoras. Ele questionou as políticas adotadas pelas agências nacionais de Petróleo, Gás Natural e Combustível (ANP), de Telecomunicações (Anatel), de Transportes Terrestres (ANTT), de Transportes Aquaviários (ANTAQ), de Aviação Civil (ANAC) e de Águas (ANA), citando que essas agências não dispõem de estruturas que permitam à sociedade acompanhar as decisões tomadas. Jorge citou casos em que não são divulgadas pautas prévias das reuniões e a falta de elaboração de atas dos encontros.

22 de Julho de 2012

Servidores anunciam movimento de greve nas agências nacionais de regulação. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) deve iniciar o movimento de paralisação até o fim do dia.

09 de Setembro de 2012

Antaq se diz pronta para modelagem de leilões do setor. Independentemente do modelo que o governo federal definir para as novas concessões no setor portuário, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) está pronta para elaborar a modelagem dos editais de leilão. "Se o governo decidir pelas concessões, não é preciso mudança no marco regulatório", declarou o diretor do órgão regulador, Pedro Brito. "Do ponto de vista da Antaq, encarregada da modelagem, estamos prontos. Só esperamos a decisão política do governo", completou o executivo, ressaltando que há demanda farta no setor privado para as licitações.

17 de Setembro de 2012

Analistas criticam “arcabouço jurídicos” complexos. Os terminais de contêineres que estão dentro dos portos públicos entraram na Justiça contra a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). O motivo da ação é a permissão dada pela Antaq para a construção de terminais privativos de uso misto – medida que, segundo eles, contraria a Lei 8.630/93.

27 de Novembro de 2012

Presidência da República afasta três do Ministério dos Transportes. O inventariante da extinta Rede Ferroviária Federal S.A., José Francisco da Silva Cruz, o Ouvidor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Jailson Santos Soares, e o chefe de gabinete da Antaq, Ênio Soares Dias, foram afastados de seus cargos, em decorrência da Operação Porto Seguro, da Polícia Federal. O afastamento de Jailson foi publicado no Diário Oficial da União, nos despachos da Presidenta da República, e a exoneração de José Francisco foi assinada pela ministra Gleisi Hoffmann, da Casa Civil, juntamente com a de Glauco Alves Cardoso Moreira, procurador-geral da Antaq. Já Ênio foi demitido pela própria Agência.

10 de Dezembro de 2012

Exoneração do diretor da ANTAQ é publicada no Diário Oficial da União. O diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Tiago Pereira Lima, teve a exoneração publicada no Diário Oficial da União. De acordo com o ato do Poder Executivo que o afastou do cargo, a demissão foi a pedido do próprio Tiago. A Polícia Federal informou que a lista de indiciamentos da Operação Porto Seguro tinha aumentado, com a inclusão de um diretor e uma servidora da Antaq. O inquérito da operação já foi concluído e enviado à Justiça Federal em São Paulo.

25 de Dezembro de 2012

Advogado de Miranda ganhou cargo na agência dos portos. Um advogado do ex-senador Gilberto Miranda conseguiu ser nomeado Ouvidor da Antaq (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) e, dentro do governo, foi acionado para defender um projeto de interesse de Miranda – o complexo portuário da ilha de Bagres, em Santos. O complexo portuário é o maior negócio flagrado pela Operação Porto Seguro: o empreendimento está orçado em R\$ 2 bilhões e seria feito numa ilha que pertence à União. Soares foi nomeado Ouvidor da Antaq em junho de 2010, pelo então presidente Lula. Foi afastado no dia 27. E-mails trocados pelo grupo mostram que o documento foi solicitado à ANTAQ por um diretor da SPE, empresa que criou o projeto do porto.

02 de Abril de 2013

ANTAQ inicia novas licitações de terminais portuários em junho. Segundo o diretor-geral substituto da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Pedro Brito, o governo lançará em junho as licitações prioritárias, referentes a terminais portuários em Santos (SP) e no Estado do Pará, com previsão de conclusão neste ano. Os processos das outras regiões brasileiras serão lançados entre agosto e setembro, com previsão de conclusão em 2014. Segundo Brito, serão feitas 150 novas licitações, o que também vai abranger as concessões dos portos de Manaus (AM) e Imbituba (SC). O Plano Nacional de Logística Portuária atinge 159 terminais, sendo 42 áreas novas, 46 com contrato já vencidos e 71 áreas a vencer até 2017.

17 de Maio de 2013

Dilma recebe Lei dos Portos e tem até 05 de junho para sanção. A presidente Dilma Rousseff tem até o dia 5 de junho para sancionar as novas regras para o setor portuário, aprovadas pelo Congresso na quinta-feira. A lei será regulamentada por meio de decreto presidencial, portarias da Secretaria de Portos e resoluções da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

20 de Maio de 2013

Operação Porto Seguro: dos treze denunciados, um demitido. Seis meses depois de a Polícia Federal (PF) deflagrar a Operação Porto Seguro e descobrir um esquema de favorecimento a interesses privados, operado por ocupantes de postos-chave do Executivo federal, só uma dos 13 servidores denunciados perdeu o emprego e o salário pago pela União: a ex-chefe de gabinete da Presidência da República em São Paulo Rosemary Noronha. Um ex-diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Tiago Pereira Lima, pediu exoneração, entrou em quarentena e recebeu da Agência até abril. Voltou ao Ministério da Fazenda, mas está de licença médica. O Ouvidor da Antaq, Jailson Soares, também foi afastado do cargo e, mesmo comissionado, não foi demitido. Seu salário foi de R\$ 9,2 mil para R\$ 9,9 mil. Segundo a Antaq, a exoneração só pode ser decidida pela presidente, que o nomeou.

04 de Julho de 2013

Lei dos Portos e o gargalo de infraestrutura. Caberão à Antaq a fiscalização e a regulação das atividades entre concessionários e arrendatários com terceiros, cuja relação, embora regida pelo direito privado, pressupõe o cumprimento do plano de desenvolvimento e zoneamento do porto e das condições do contrato, inclusive quanto às tarifas e aos preços praticados.

### ***Linha do Tempo da ANTT***

É interessante observar que não há informação na mídia, nos veículos selecionados, sobre a ANTT ou sobre a sua Ouvidoria nos anos de 2003, 2007, 2008 e 2011. Exemplos representativos de matérias relativas aos demais anos estão destacados a seguir.

## **PROCESSO DE CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DA ANTT**

26 de Abril de 2001

Aprovada criação de agências de transportes. O plenário do Senado aprovou a criação das Agências Nacionais de Transportes Terrestres (ANTT) e Aquaviários (ANTAQ). Foi criado ainda o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Denit) e ficam extintos, entre outros, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot) e a Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

14 de Fevereiro de 2002

Nova regulação dos transportes ganha forma. O governo federal começa a consolidar uma ampla reforma da estrutura dos transportes, iniciada com a criação das agências que vão regular o setor a partir de agora.

### **FUNCIONAMENTO (PRIMEIROS ANOS)**

23 de Abril de 2004

Usuários de transportes estão satisfeitos. Para chegar aos números, a Ouvidoria classificou as reclamações por tipo de serviço. O nível de insatisfação atingiu 19,77% do total das chamadas e correspondências relativas ao transporte de passageiros, 14,92% daquelas relativas às concessões rodoviárias e 3,8% das que trataram da administração das ferrovias.

01 de Julho de 2005

Erro de divulgação da ANTT. A ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) informou hoje que errou ao divulgar ontem que o reajuste de 14,84% dos ônibus interestaduais e internacionais passaria a valer a partir de amanhã. Na verdade, o reajuste foi publicado no "Diário Oficial" de hoje e já está valendo desde a 0h desta sexta-feira.

09 de Setembro de 2006

ANTT pede para o TRF para derrubar liminar. O TRF 1ª Região (Tribunal Regional Federal) derrubou hoje a liminar conseguida pelas empresas de ônibus e voltou a obrigá-las a cumprir a lei da passagem gratuita ao idoso. O pedido para derrubar a liminar foi feito pela ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres).

13 de Abril de 2006

ANTT lança cartilha com direitos e deveres dos passageiros. A Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) lançou nesta quinta-feira uma cartilha com os direitos e deveres dos passageiros das linhas interestaduais e internacionais. O objetivo, afirmou o superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros da autarquia, José Antonio Schmitt de Azevedo, é levar ao usuário mais informações sobre o assunto e permitir que, com isso, o transporte possa ter melhor qualidade.

17 de Fevereiro de 2009

Oposição ataca indicação de membro do PTB para ANTT. Parlamentares de oposição e até da base aliada criticaram ontem a iniciativa do novo líder do PTB, senador Gim Argello (DF), de indicar seu assessor e tesoureiro regional do partido, Ivo Borges, para uma vaga na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

03 de Março de 2009

CGU fará exame detalhado sobre festa da ANTT. O ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Jorge Hage, solicitou a seus assessores um "exame detalhado" da situação em que se deu a festa de aniversário da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), realizada no dia 18 de fevereiro.

12 de Maio de 2009

ANTT têm novos diretores. Ivo Borges de Lima também foi aprovado pelos senadores como diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Ele recebeu 35 votos favoráveis e 14 contra. O nome de Ivo Borges também precisa ser sancionado pelo presidente da República. Borges é assistente social e pós-graduado em Comunicação Social.

### **REORGANIZAÇÃO DA ANTT**

04 de Agosto de 2010

Senado aprova ex-diretor de time de basquete para ANTT. O plenário do Senado aprovou hoje, por 34 votos a 11, a indicação de Jorge Luiz Macedo Bastos para o cargo de diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Bastos atuava até recentemente como diretor da equipe de basquete Universo, que pertencia ao ex-senador Wellington Salgado (PMDB-MG).

15 de Fevereiro de 2012

Comissão aprova recondução de Figueiredo à ANTT. A comissão de Infraestrutura do Senado aprovou hoje, por 16 votos a favor e uma abstenção, a recondução de Bernardo Figueiredo para o cargo de diretor-geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O nome segue agora para plenário, para aprovação. Durante sabatina na comissão, Bernardo Figueiredo defendeu o projeto do trem de alta velocidade (TAV) que ligará São Paulo ao Rio de Janeiro e disse que deverá ser licitado este ano. "Não existe alternativa de não se fazer nada", afirmou Figueiredo.

07 de março de 2012

TCU determina que órgãos divulguem dados sobre infrações. Informações como "arrecadação de multas" deverão constar de relatórios de gestão dos órgãos. A dificuldade dos órgãos públicos para cobrar as multas que aplicam não revela apenas um evidente prejuízo ao Erário, mas também contribui para aumentar a percepção da impunidade. De acordo com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), foram detectados pela autarquia mais de seis mil processos que corriam o risco de prescrição. [...] Entre as principais falhas gerenciais que levam ao excesso de multas não pagas, o TCU aponta normas e procedimentos administrativos prejudiciais à arrecadação; número elevado de instâncias recursais; e prazos dilatados entre as etapas de cobrança. Também pontua que, além de autuações suspensas ou canceladas, as alterações frequentes na legislação; a suspensão de créditos por decisão judicial; e a falta de recursos dos órgãos públicos para processar todas as penalidades contribuem para a peça de ficção representada em parte das multas aplicadas pelo poder público.

22 de março de 2012

MP investiga ex-diretor da ANTT. O MP responsabiliza Figueiredo pela falta de fiscalização no transporte de cargas ferroviária, que teria acelerado o sucateamento do setor. Durante sua gestão à frente do órgão regulador das ferrovias, a ANTT teria evitado a aplicação de penalidades às empresas concessionárias.

### **ATUALMENTE**

13 de março de 2013

Governo vai premiar agências que aumentarem o rigor na fiscalização. A Agência Nacional de transportes Aquaviários e entre outras, passaram para a Secretaria dos

Portos. “Falta ainda ajustar isso em relação à ANTT [transportes terrestres] e à Anatel [telecomunicações]”.

03 de abril de 2013

César Borges consolida participação do PR na coalizão, diz Dilma. Dilma anunciou que encaminha ainda nesta quarta-feira ao Senado o nome de Passos para a direção da ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres).

11 de maio de 2013

Empresas de transportes deixam de terceirizar atendimento ao consumidor. As empresas começaram a prestar atendimento 24 horas a seus clientes em 2011, em razão de uma lei da ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres).

07 de junho de 2013

Empresa pode perder concessão de rodovia se descumprir obrigações, diz ministro. No final de maio, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) abriu processos administrativos contra seis concessionárias de rodovias.

23 de junho de 2013

Concessões de estradas “do pedágio a R\$ 1” cumpriram só 12% da meta. Dificuldades de financiamento devido à crise mundial de 2008 levaram-nas a atrasar as obras o quanto podiam. A ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) vinha atribuindo [...] indiretamente às concessionárias o não cumprir prazos. Viviane Esse, superintendente de Infraestrutura Rodoviária da ANTT, disse que, ao assumir o setor, em outubro de 2012 [...].

05 de julho de 2013

Concessionária FCA, controlada pela Vale, vai devolver 3.800 km de ferrovias ao governo. A concessionária Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), controlada pela Vale, recebeu autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para devolver 3.800 quilômetros em trechos de ferrovias distribuídos em seis Estados brasileiros.

10 de julho de 2013

Bernardo Figueiredo perde status de 'capitão' dos transportes de Dilma. Em menos de um ano, o presidente da EPL (Empresa de Planejamento e Logística), Bernardo Figueiredo, perdeu o posto de todo-poderoso dos transportes e foi colocado na geladeira por Dilma Rousseff.

12 de julho de 2013

Justiça determina licitação de 2.000 linhas de ônibus no país. A Justiça Federal deu prazo de dez dias para que a ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestre) publique os editais de licitação de cerca de 2.000 linhas de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, com extensão superior a 75 km, vencidas desde 2008.

## *Linha do Tempo da ANAC*

### **PROCESSO DE CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DA ANAC**

08 de novembro de 2000

Setor aéreo não quer pagar por concessão. [...] O controle das tarifas e o pagamento pela exploração das linhas aéreas deverão fazer parte da proposta de criação da ANAC (Agência Nacional da Aviação Civil), que o governo envia nos próximos dias ao Congresso. Hoje, as obras feitas pelas empresas nos aeroportos não são contabilizadas como ativos porque pertencem à União, proprietária do espaço.

28 de novembro de 2000

FHC envia projeto de criação de agência de aviação ao Congresso. O presidente Fernando Henrique Cardoso enviou hoje ao Congresso Nacional projeto de lei criando a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para fiscalização e controle do setor e da infraestrutura aeroportuária do País. A informação foi dada pelo ministro da Defesa, Geraldo Quintão. Em entrevista em seu gabinete, o ministro afirmou que a criação da ANAC está dentro da linha política do governo de criar agências especiais reguladoras de atividades que são prestadas pelo setor privado por meio de concessão ou permissão. "A criação da ANAC é um passo para o aprimoramento das atividades reguladoras e fiscalizadoras do setor". Quintão disse que a agência vai dar prosseguimento ao trabalho que já vem sendo desenvolvido pela Infraero de cobrança de dívidas de grande porte contraídas pelas empresas aéreas que operam no mercado brasileiro.

15 de maio de 2001

Comissão da Câmara discute projeto de criação da ANAC. Começou há pouco a audiência pública na Comissão Especial da Câmara destinada a apreciar projeto de lei que dispõe sobre a ordenação da aviação civil e que cria a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

10 de setembro de 2001

Comissão votará parecer sobre criação de agência de aviação. A Comissão Especial que analisa a proposta de criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) deverá votar nesta quarta-feira (12) o substitutivo do deputado Leur Lomanto (PMDB-BA) ao projeto do Executivo que cria a nova agência reguladora. O substitutivo amplia o prazo de concessão para as companhias aéreas de 10 anos, como queria o governo, para 25 anos, prorrogável por igual período, sem ônus para as empresas. Além disso, o substitutivo prevê a destinação de recursos orçamentários para subsidiar as linhas aéreas deficitárias, como ocorre nos Estados Unidos.

20 de novembro de 2001

Governo retira do Congresso projeto que cria Agência de Aviação Civil. O governo retirou hoje do Congresso o projeto de lei para a criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), que tramitava na Casa desde abril. A Folha apurou que divergências de setores do governo motivaram a retirada do texto. Devido a essas divergências, o governo poderá transferir o controle administrativo do setor aéreo, do comando da Aeronáutica para o Ministério da Defesa, a exemplo do que já fez com a Infraero, há cerca de dois anos. Com isso, as decisões com relação à criação da ANAC ficarão centralizadas no ministro da Defesa, Geraldo Quintão. A mudança deve ser anunciada nos próximos dias, por decreto ou medida provisória.

25 de abril de 2002

Fim de subsídio afeta companhias aéreas regionais. Os vôos regionais - aqueles que ligam uma capital a uma cidade do interior ou do litoral - são atualmente um dos grandes dilemas da aviação comercial brasileira. No início da década de 50, cerca de 350 municípios (incluindo capitais) eram atendidos por aviões. Hoje, o número não ultrapassa 150. Companhias como a Passaredo, a Taba e a Votec faliram desde 1997, com o fim de subsídios para os vôos regionais. Para José Luiz Felício, sócio-gerente da Passaredo, a redução nas rotas aéreas no país deixou milhares de pessoas sem possibilidade de chegar aos grandes centros urbanos.

26 de abril de 2002

Empresas aéreas discutem formação de agência. O governo e as empresas aéreas poderão chegar a um entendimento, na semana que vem, sobre o projeto que criará a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e deverá ser enviado ao Congresso Nacional, em caráter de urgência, antes de julho. O assunto será discutido entre os advogados do governo e das empresas aéreas na semana que vem. Na prática, as empresas querem incluir garantias, que também chamam de mínimas, e outros pontos no texto. Os acréscimos envolvem, basicamente, a extensão do prazo das concessões atuais por mais cinco a dez anos (para que os direitos não sejam interrompidos com a discussão do novo CBA); a permanência dos atuais *slots* (intervalos para pouso e decolagem) em poder das empresas; e a criação de um conselho consultivo para a Agência.

26 de junho de 2002

Criação da agência da aviação volta a ser discutida no Congresso. O projeto de criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) volta a ser discutido hoje no Congresso Nacional. Representantes de todos os setores envolvidos participarão da discussão do novo texto sobre a criação da agência de regulação do setor aéreo. Para facilitar a aprovação do projeto, foram retirados do texto todos os pontos considerados polêmicos. Entre os pontos que geram conflitos para a aprovação do projeto estão as cláusulas econômicas e a própria forma de regulamentação do setor aéreo. As companhias aéreas defendem um mercado mais livre, sem intervenção do governo no setor, além da redução da carga tributária. Representantes das companhias aéreas brasileiras afirmam que a elevada carga tributária incidente sobre o setor torna as empresas nacionais menos competitivas que as internacionais. O objetivo do governo é aprovar a criação da ANAC ainda este ano. A Agência vai substituir o DAC (Departamento de Aviação Civil). Pelo projeto, a concessão de serviços aéreos será uma responsabilidade da ANAC. A agência também deverá criar o regime tarifário dos serviços regulares de aviação e negociar acordos e tratados internacionais neste setor. A regulamentação e fiscalização da operação das companhias aéreas nacionais e internacionais também ficarão a cargo da ANAC, que também será a agência das prestadoras de serviços aéreos e das exploradoras de infraestrutura aeroportuária.

06 de agosto de 2002

Deputados discutem criação de agência de aviação civil. A Comissão Especial que analisa o projeto de lei que cria a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) iniciou as discussões do substitutivo apresentado pelo relator, deputado Leur Lomanto (PMDB-BA). Desde a semana passada, governo e companhias aéreas estão unidos para mobilizar os deputados no sentido de obter quórum na sessão de hoje. Acompanham a discussão o secretário-executivo do Conselho Nacional da Aviação Civil (Conac), José

Augusto Varanda, e representantes das companhias aéreas. O presidente do Sindicato Nacional das Companhias Aéreas, George Ermakoff, disse que o setor irá pressionar os deputados para que o projeto seja aprovado ainda hoje. A aprovação da criação da ANAC é importante para as empresas aéreas, principalmente para Varig e Vasp, cujas concessões terminam em 2003. O projeto prorroga automaticamente as concessões até 2010. A comissão especial da Câmara dos Deputados tem caráter terminativo. Isso significa que, aprovado, o projeto seguirá direto para o Senado Federal.

06 de agosto de 2002

Criação da ANAC é aprovada e vai ao Senado. O projeto que cria a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi aprovado em votação simbólica pela comissão especial da Câmara que o analisou e discutiu. Só o deputado Ricardo Berzoini (PT-SP) votou contra a aprovação do texto, que agora será apreciado pelo Senado sem necessidade de ser submetido ao voto do plenário da Câmara. De acordo com o substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o Departamento de Aviação Civil (DAC) e outros órgãos menores que cuidam de aviação, subordinados ao Comando da Aeronáutica, serão extintos para dar lugar à ANAC. O órgão regulador passará a ser a autoridade aeronáutica. A ANAC será responsável, por exemplo, pela autorização de construção de novos aeroportos e terá competência para propor ao Congresso a concessão de aeroportos. O secretário-executivo do Conselho Nacional de Aviação Civil (Conac), José Augusto Varanda, explica que, no entanto, a ANAC terá que trabalhar em conjunto com o Comando da Aeronáutica, que continuará com o controle e vigilância do espaço aéreo. A Infraero, assim como o Comando da Aeronáutica, continuará vinculada ao Ministério da Defesa.

09 de agosto de 2002

Governo fecha acordo para aprovar criação da Agência de Aviação Civil. O governo fechou acordo com a oposição para tentar aprovar, ainda neste ano, no Congresso, a criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil). Pelo acordo, o governo se compromete a não preencher os cerca de 1.800 cargos da agência. Em contrapartida, a oposição não irá pedir que o projeto, que já foi aprovado em comissão especial, volte a ser analisado em plenário da Câmara. O projeto de criação da ANAC será analisado agora pelo Senado. O ministro Geraldo Quintão (Defesa) disse que, caso a criação da agência seja aprovada neste ano, as decisões operacionais serão tomadas pelo grupo de transição para o próximo governo. A agência só entrará em funcionamento 60 dias após sua aprovação no Congresso. A ANAC substituirá o DAC (Departamento de Aviação Civil). O governo já havia enviado um projeto, em 2000, para criação da agência. Como não houve consenso, o projeto foi retirado em novembro de 2001. A ANAC fará licitações das linhas aéreas, espaços em aeroportos e concessão de linhas.

12 de agosto de 2002

Acordo para criação de ANAC afasta restrições para voar aos EUA. O governo fechou na semana passada um acordo com a oposição para tentar aprovar, ainda neste ano, no Congresso, a criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil). O acordo afasta o risco da FAA (agência de aviação civil dos EUA) rebaixar o Brasil da categoria 1 para 2 de segurança em aviação. O rebaixamento agravaria a crise do setor aéreo e elevaria os custos das companhias aéreas nacionais que voam hoje para os Estados Unidos, como a TAM e a Varig, que sofreriam restrições para atravessar o espaço aéreo norte-americano. Pelo acordo, o governo se compromete a não preencher os cerca de 1.800 cargos da agência. Em contrapartida, a oposição não irá pedir que o projeto, aprovado

em comissão especial, volte a ser analisado no plenário da Câmara. O projeto vai direto para o Senado.

21 de maio 2003

Grupo técnico sugere retomada de projeto da agência de aviação. O governo deverá retomar a discussão da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) no Congresso. Essa é uma das recomendações do grupo técnico que analisa o modelo brasileiro de agências reguladoras, segundo informação do coordenador do grupo, Luiz Alberto dos Santos. A discussão do projeto para a criação da ANAC foi paralisada quando ainda passava pela CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) da Câmara. O projeto foi retirado pelo governo. A criação da agência também conta com o apoio do ministro José Viegas (Defesa). Ele disse recentemente que a ANAC deverá ser a primeira agência a ser criada nos moldes da nova concepção definida pelo governo. Luiz Alberto dos Santos participou hoje do seminário "Avaliação e desafios da regulação no Brasil", realizado pelo Ministério do Planejamento.

### **FUNCIONAMENTO (PRIMEIROS ANOS)**

27 de junho de 2005

Criação de agência da aviação civil pode permitir acerto de contas da Varig. O relator do projeto de criação da ANAC (Agência Nacional da Aviação Civil), senador Delcídio Amaral (PT-MS), afirmou hoje que o projeto deverá receber emendas para incluir alternativas de auxílio à reestruturação do setor de aviação civil, entre elas o encontro de contas da Varig com o governo. Segundo o senador, o projeto inicial da ANAC previa uma autorização ao executivo para negociar as dívidas das aéreas com um grande "encontrão de contas" com o governo. A opção por uma saída de mercado para as empresas do setor fez com que a proposta fosse retirada. "Acredito que agora, ao longo das discussões desse projeto nas comissões temáticas do Senado devem ser agregadas algumas propostas para facilitar a solução da aviação comercial brasileira", disse [...].

16 de janeiro de 2006

Aldo discute com corregedor da Câmara denúncias contra João Hermann. Um novo cruzamento de dados feito pela CPI dos Correios revelou que João Herrmann recebeu, entre março de 2003 e março de 2005, depósitos mensais de cerca de R\$ 3 mil da Beta. [...] Hermann é considerado um importante aliado do governo no Congresso. Coordenou a campanha de Ciro Gomes à presidência. E foi um dos mais ativos parlamentares durante o processo de criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) [...].

21 de março de 2006

Nova Agência de aviação nasce sob crítica. O consenso entre os analistas e executivos da aviação é que o setor no Brasil precisa de regulamentação. Nesse sentido, a criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), cuja diretoria tomou posse na tarde de ontem, é vista como uma necessidade enfim atendida. A forma como a agência foi estruturada, entretanto, é alvo de muitas críticas no setor, embora seus autores não queiram se identificar para não se indisporerem com o novo órgão. A primeira delas diz respeito aos nomes que compõe a diretoria da ANAC: muitos deles têm um perfil político e não são especializados no setor aéreo. Foram apelidados de "pilotos sem brevê". O diretor-presidente da ANAC, Milton Zuanazzi, é apontado como um nome ligado à ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, e Leur Lomanto é um ex-deputado

baiano pelo PMDB. No total, são cinco vagas na diretoria, e das quatro cujos nomes já foram definidos uma única foi para um militar, o coronel Luiz Brito Velozo. Mesmo antes de assumir, Zuanazzi já recebeu um vendaval de críticas. Recentemente, o Snea (Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias) e a Fentac (Federação Nacional dos Trabalhadores em Aviação Civil) enviaram uma carta ao presidente Lula protestando contra declarações do diretor-presidente à Folha, que, de acordo com essas entidades, defendeu a abertura do transporte aéreo doméstico a estrangeiras. Isso é contra a legislação em vigor. Zuanazzi negou a acusação.

22 de março de 2006

Presidente da ANAC diz que fim do *overbooking* pode privar passageiro de reutilizar bilhete. O recém-empossado diretor-presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Milton Zuanazzi, afirmou nesta quarta-feira durante o Fórum Panrotas, que reúne os principais executivos e do setor, que a ANAC precisa trabalhar tendo o usuário do transporte aéreo como prioridade. Ele destacou que entre as primeiras ações da agência está a implementação das 18 diretrizes aprovadas em 2003 pelo Conselho Nacional de Aviação Civil (Conac). A lista inclui a própria criação da ANAC. Zuanazzi, que deixou o posto de secretário de Políticas Públicas do Ministério do Turismo para assumir o comando da ANAC afirmou que a agência trabalhará a favor da liberdade tarifária e da livre concorrência no segmento, porém cuidando para que isso não se confunda com liberalidade da aviação – Não vamos permitir práticas tarifárias que sejam predatórias ao mercado – afirmou Zuanazzi, sem descartar a possibilidade de adoção de bandas tarifárias como forma de controle da formatação dos preços das passagens aéreas.

22 de junho de 2006

Empresas não cumprem determinação da ANAC. O plano de contingência acionado nessa quarta-feira pelo governo para atender aos passageiros da Varig foi cumprido apenas em parte pelas concorrentes nacionais. Numa demonstração clara de enfrentamento às determinações da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), TAM e Gol anunciaram apenas voos extras para atender à demanda adicional no mercado doméstico e evitaram qualquer vinculação ao plano de emergência. Na área internacional, onde a situação é mais preocupante, nenhuma medida foi tomada. Nesse caso, continuam sendo feitos apenas endossos, desde que haja assentos vagos nos aviões. [...] Em nota, a ANAC informou que a Varig fechou acordo de endosso de bilhetes da companhia aérea com mais quatro empresas, todas internacionais, em voos de ida e volta: Alitalia, Delta Airlines, Aliança e Lufthansa. Segundo a nota, os passageiros estão sendo remanejados para outros voos da própria Varig ou para companhias concorrentes, doméstica e internacionalmente.

27 de julho de 2006

ANAC diz que reclamações contra a Varig estão diminuindo. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) divulgou nota nesta quinta-feira dizendo normalizando, embora ainda haja passageiros no exterior com dificuldade para voltar ao Brasil. A agência também negou estar "gestionando com a Justiça do Rio de Janeiro o pagamento atrasado de funcionários". No âmbito internacional, passageiros que compraram bilhetes da Varig antes da crise ainda encontram dificuldade para voltar ao país tendo em vista que é época de alta temporada tanto no exterior quanto no Brasil. Neste caso, a ANAC tem atendido os passageiros e garantido sua volta ao país no menor prazo possível. A Agência Nacional de Aviação Civil NÃO confirma informações que apareceram em

alguns jornais de que estaria gerenciando com a Justiça do Rio de Janeiro o pagamento atrasado de funcionários da Varig. “Embora a ANAC que o número de reclamações contra a Varig está reduzindo e que a situação está se considere justas as reivindicações dos trabalhadores, este não é o papel da agência reguladora.”

23 de julho de 2007

Governo vai usar Conac para aumentar intervenção na ANAC. O governo vai aprofundar o processo de intervenção na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), usando o Conselho Nacional de Aviação Civil (Conac) como instrumento legal para isso. Como a ANAC é uma agência reguladora, o governo não pode determinar o que deve fazer em casos como o da crise aérea, que já dura dez meses, e que já fez 355 vítimas. Mas pode fazer com que o Conac ordene como a ANAC deve agir, visto que as resoluções do Conselho têm de ser obedecidas pela agência. O Conac também será modificado e ganhará novos integrantes: os ministros do Planejamento, Paulo Bernardo, e da Justiça, Tarso Genro. Também a partir de agora, o Conselho terá de fazer pelo menos uma reunião semanal. E, em casos de agravamento da crise, até duas reuniões na semana. As mudanças no Conac serão feitas por decreto, que já está sendo preparado pela Casa Civil.

27 de julho de 2007

Diretoria da ANAC prepara demissão coletiva para terça. Fonte do setor aéreo que participa dos esforços em busca de uma solução para a crise no setor garante que a diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) está preparando renúncia coletiva para ser apresentada na próxima terça-feira, durante reunião da agência em Brasília. Dos cinco membros da ANAC, apenas Denise Abreu estaria reticente sobre a decisão. Segundo a Reuters, um dos diretores da agência, Leur Lomanto, quis apresentar sua demissão ao cargo nesta sexta-feira, mas foi convencido por um ministro a não fazê-lo agora. O colegiado de diretores da ANAC ensaia uma renúncia coletiva, relataram três fontes, duas delas da própria agência. Os outros integrantes (Milton Zuanazzi, Leur Lomanto, Jorge Velozo e Josef Barat) já teriam batido o martelo pela saída. Já estão, inclusive, sendo cogitados substitutos. Um dos mais cotados para dirigir a ANAC seria o brigadeiro Jorge Godinho, ex-diretor geral do Departamento de Aviação Civil (DAC). Nesta sexta-feira, no Rio, parte da diretoria da ANAC estaria analisando as mudanças na malha aérea determinadas pelo Conac. Estão ocorrendo duas reuniões simultâneas: uma na sede da ANAC e outra na do Decea, ambas no Rio. Sem poder legal para afastar a diretoria da ANAC, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva fez avisar aos cinco diretores da agência, donos de mandatos fixos, que gostaria de que eles pedissem demissão. Segundo assessores do Palácio, Lula não vai passar por cima da legislação, mas já mandou recado que "espera um gesto" da diretoria, uma vez que "a ANAC virou uma protagonista da crise aérea".

28 de julho de 2007

Diretor da ANAC viajou aos EUA a convite da TAM em 2006. De acordo com a última edição do Jornal da Globo, de 27 de julho, Josef Barat, diretor da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), órgão fiscalizador das atividades de aviação civil, teria viajado a Nova York no dia 9 de dezembro de 2006 a convite da empresa aérea TAM. Josef Barat teria ido aos EUA para participar de uma palestra sobre o tema "A visão da ANAC quanto ao futuro desenvolvimento do setor aéreo e suas questões", durante o "TAM Day". Segundo a reportagem, a TAM teria pago as despesas com passagens e hospedagem do diretor da ANAC. Ele não concedeu entrevista sobre o caso, mas a

Agência Nacional de Aviação Civil diz que não considera falta de ética o fato de Barat ter viajado a convite da companhia aérea.

31 de julho de 2007

Petistas e membros da base presidem 6 das 10 agências. Seis das dez agências reguladoras do governo federal são presididas por filiados ao PT ou ao PC do B, partido integrante da base aliada. Outros nove diretores também declararam ser ou ter sido filiado a alguma agremiação política: PT, PMDB e DEM. Uma sétima agência é comandada pelo filho de um ex-senador do DEM-MG. Segundo levantamento feito pela Folha, a ANA (recursos hídricos) é presidida por José Machado, ex-deputado federal do PT, o presidente da ANAC (aviação civil), Milton Zuanazzi, é um petista, assim como a ANS (planos de saúde) e a ANVISA (segurança sanitária) são presididas por filiados ao PT, Fausto Pereira dos Santos e Dirceu Raposo.

03 de agosto de 2007

Relatório da Ouvidoria mostra falta de pessoal na ANAC. Relatório da Ouvidoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) referente ao primeiro semestre de 2007 aponta inúmeros problemas dentro da agência. O documento, assinado pela Ouvidora Alayde Avelar Sant'Anna, mostra falhas que vão desde falta de recursos humanos capacitados "para o fiel cumprimento da tarefa fiscalizatória" até "clima tenso" nas reuniões dos diretores. O relatório foi apresentado à CPI do Apagão Aéreo da Câmara pelo deputado Efraim Filho (Democratas-PB) nesta quinta-feira. A diretora da ANAC, Denise Abreu, que prestou depoimento na mesma sessão da CPI, disse que ainda não teve conhecimento do relatório. Ela negou, no entanto, o clima tenso dentro da Agência. O relatório da Ouvidora foi produzido antes do acidente da TAM, no dia 17 de julho, mas divulgado e finalizado no final do mesmo mês.

23 de agosto de 2007

Jobim pede servidores da CGU em processo contra ANAC. O ministro da Defesa, Nelson Jobim, decidiu enviar ao ministro-chefe da Controladoria Geral da União (CGU), Jorge Hage, um aviso solicitando a indicação de três nomes de servidores da instituição para compor a comissão responsável por conduzir processo administrativo relativo à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). O governo deu, na quarta-feira, 22, o primeiro passo efetivo em direção à tentativa de afastar alguns diretores da Agência. A decisão é especialmente endereçada à diretora Denise Abreu e a seu superior hierárquico, o presidente da agência, Milton Zuanazzi. Durante audiência na Comissão de Infraestrutura do Senado, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, anunciou a instauração de um processo administrativo disciplinar para investigar responsabilidades pelo envio de um documento que não tinha valor legal para que Justiça decidisse pela liberação da pista do aeroporto de Congonhas. Jobim avisou também que poderá pedir ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva o afastamento preventivo dos envolvidos. Jobim revelou à comissão do Senado que existe um e-mail de um funcionário da ANAC mandando, por ordem da diretora Denise Abreu, dar publicidade à norma da Agência sobre a pista e o uso do reverso em Congonhas – isso complica ainda mais a situação da diretora.

28 de agosto 2007

Jobim reconhece que é difícil encontrar gente para ANAC. O ministro da Defesa, Nelson Jobim, afirmou, à Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara que investiga

as causas do caos aéreo no País, que enfrenta dificuldades para encontrar profissionais com perfil adequado às vagas que foram abertas na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

29 de agosto de 2007

Jungmann pede derrubada de veto que impede demissões na ANAC. O deputado Raul Jungmann (PPS-PE) ingressou nesta quarta-feira com requerimento na Mesa Diretora do Senado para pedir a votação do veto do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao artigo da lei de criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) que dá ao governo poder para demitir a direção da agência. "O que nos interessa é a resolução da crise aérea. No caso da ANAC, isso é urgente, dramático. Temos uma direção que está sob suspeita, mas não podemos mudá-la. É urgente apreciar esses vetos para que os diretores possam ser demitidos", defendeu o deputado.

30 de agosto 2007

CPI do Apagão Aéreo na Câmara ouve depoimento da Ouvidoria da ANAC. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Crise Aérea na Câmara dos Deputados toma nesta quinta-feira, às 11h, o depoimento da ouvidora da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Alayde Freire Santana. Pela manhã os integrantes da comissão reúnem-se para votar requerimentos de convocação de novos depoentes. Os deputados querem ouvir o procurador da ANAC, Paulo Roberto Araújo, a desembargadora Cecília Marcondes, do Tribunal Regional Federal (TRF) de São Paulo, e o novo presidente da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Maurício Gaudenzi.

30 de agosto de 2007

Ministro da Defesa acerta termos de renovação da ANAC. O ministro da Defesa, Nelson Jobim, já acertou os termos da renovação completa da Agência Nacional de Aviação Civil com os três, dos cinco diretores da ANAC, que ainda resistem em seus cargos. Um interlocutor do presidente Luiz Inácio Lula da Silva conta que o acordo foi fechado na quarta-feira, 29, em reunião no Palácio do Planalto, da qual participaram Jobim, o ministro das Relações Institucionais, Walfrido Mares Guia, e o líder do PMDB na Câmara, Henrique Eduardo Alves (RN).

05 de setembro de 2007

Crise área? Que crise? Pelo segundo dia consecutivo, 20% dos vôos que partiriam ontem do Aeroporto de Congonhas, em São Paulo, foram cancelados. Segunda-feira havia ocorrido o mesmo, além de atrasos nos vôos. Ainda assim, o presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Milton Zuanazzi, afirmou ontem que não há mais crise no setor aéreo.

06 de setembro de 2007

Leur Lomanto, diretor da ANAC, renuncia ao cargo na Agência. O diretor da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) Leur Lomanto renunciou ao cargo na agência nesta quinta-feira, 5. Lomanto é o terceiro diretor da agência a entregar o cargo e sua renúncia já era vista como certa. Denise Abreu e Jorge Luiz Velozo foram os primeiros a renunciar ao cargo, por conta da pressão sofrida após o acidente da Gol, em 29 de setembro de 2006, a consequente crise aérea e o acidente da TAM, em 17 de julho. Com a saída de Lomanto, restam agora no comando da ANAC apenas o diretor-presidente, Milton Sérgio Silveira Zuanazzi, e o diretor de Relações Internacionais, Estudos e Pesquisas, Josef Barat. Ao contrário de Zuanazzi, Barat não tem demonstrado

resistências a sair da Agência. Já Zuanazzi, deixou claro, na terça-feira, que não pretende renunciar de seu mandato. "Não sou um empecilho e não estou ali (na presidência) para atrapalhar a vida do governo nem do Ministério (da Aeronáutica). Mas ninguém vai me enxovalhar, ninguém vai dizer a hora em que eu tenho que sair, se eu tenho um mandato", afirmou ele na reunião do Conselho Nacional de Turismo. A expectativa é de que o ministro da Defesa, Nelson Jobim, anuncie ainda hoje alguns nomes para integrar a diretoria. Hoje pela manhã, o ministro disse que está fazendo as últimas consultas e que ainda hoje se encontrará com a ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, para tratar do assunto. Já deixaram a diretoria da ANAC Denise Abreu, que ocupava a diretoria de Serviços Aéreos e Relações com Usuários, e Jorge Velozo, que era diretor de Segurança Operacional, Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. Na semana passada, o ministro Jobim disse, no Congresso, que estava tendo dificuldades para encontrar pessoas interessadas em integrar a diretoria da ANAC. "Não é fácil conseguirmos reposições porque ninguém quer entrar nessa história. Antes, todos queriam", afirmou. E acrescentou: "Os nomes sondados dizem 'isso é abacaxi, eu não vou entrar nessa coisa'".

10 de setembro de 2007

Denise Abreu vai ao STF contra quebra de sigilos. A ex-diretora da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Denise Abreu, entrou nesta segunda-feira, 10, no Supremo Tribunal Federal (STF) com mandado de segurança para não ter seus sigilos bancário, fiscal e telefônicos investigados pela CPI do Apagão Aéreo do Senado. Na ação, os advogados da ex-diretora alegam que a quebra dos sigilos não teve fundamentação e nem se apóia em fatos concretos. Por isso, pedem que o STF suspenda a decisão da CPI. Caso a comissão já esteja de posse das informações, os advogados pedem que o Supremo obrigue o Senado a destruir os documentos. A comissão aprovou a quebra do sigilo da ex-diretora no final do mês passado, depois da denúncia feita pelo ex-presidente da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), José Carlos Pereira, de que ela beneficiava o empresário Carlos Ernesto Campos ao fazer lobby para que os terminais de cargas de Congonhas, em São Paulo, e Viracopos, em Campinas, fossem transferidos para o aeroporto de Ribeirão Preto, no interior paulista. José Carlos Pereira, posteriormente, se retratou. A ex-diretora negou as denúncias em depoimento à CPI do Senado. O mandado de segurança será analisado pelo ministro Celso de Mello.

21 de setembro de 2007

Jobim indica terceiro nome para vaga na ANAC. O ministro da Defesa, Nelson Jobim, deu mais um passo na reestruturação da ANAC ao indicar o nome do economista Marcelo Pacheco dos Guarany para a diretoria. Em nota, a Assessoria de Imprensa do ministério informou ainda que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva aprovou o nome de Solange Paiva Vieira para a diretoria. Jobim tem planos de levá-la para a presidência da ANAC. Na quinta-feira, a Comissão de Serviços de Infra-Estrutura do Senado aprovou por unanimidade a indicação do brigadeiro Allemander Jesus Pereira Filho para a diretoria de Segurança Operacional da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). O nome do oficial depende ainda de aprovação no plenário. O brigadeiro trabalhou por 25 anos no Departamento de Aviação Civil (DAC), substituído pela ANAC. Ele foi indicado pelo ministro da Defesa, Nelson Jobim, para o lugar do ex-diretor Jorge Velozo. Ele assumirá em um momento de crise na Agência, com pressões cada vez maiores pela saída do presidente da ANAC, Milton Zuanazzi, que tem insistido em ficar.

26 de setembro 2007

Jobim reitera “renovação completa” da ANAC após saída de Barat. Após quase um ano de crise aérea, quatro dos cinco diretores da ANAC renunciaram a seus cargos. Já pediram demissão Denise Abreu, Jorge Velozo, Leur Lomanto e Josef Barat - que entregou carta de renúncia na terça-feira, 25. Todos eles deveriam ficar no cargo até 2011. Jobim lembrou, no entanto, que caso seja necessário a adoção de alguma medida emergencial por parte da ANAC, o presidente Zuanazzi poderá adotar a decisão *ad referendum*. O ministro anunciou que vai negociar com os senadores a aprovação o mais rápido possível dos três nomes já indicados por ele para a diretoria da ANAC. "Quero ver se combino com situação e oposição para tirar essa discussão da ANAC e não envolver nos problemas políticos internos do Senado", afirmou. Há duas semanas a oposição vem obstruindo as votações no plenário do Senado depois que o presidente Renan Calheiros (PMDB-AL) foi absolvido no processo de cassação de seu mandato. As indicações para a ANAC precisam ser submetidas ao plenário. Na semana passada, a Comissão de Serviços de Infra-Estrutura do Senado aprovou por unanimidade a indicação do brigadeiro Allemander Jesus Pereira Filho para a diretoria de Segurança Operacional da ANAC. O nome do oficial depende ainda de aprovação dos senadores. Também já foram encaminhadas à Casa Civil as indicações dos economistas Marcelo Pacheco dos Guaranyes e Solange Paiva Vieira, tida como preferida do ministro para assumir a presidência da ANAC.

03 de outubro de 2007

Jobim indica engenheiro do ITA para diretoria da ANAC. O ministro da Defesa, Nelson Jobim, encaminhou nesta quarta-feira, 3, ao Palácio do Planalto a quarta indicação para a diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Cláudio Jorge Pinto Alves, engenheiro de infraestrutura aeronáutica, formado pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), foi indicado no lugar de Joseph Barat, que renunciou à diretoria na semana passada. Este é o quarto nome escolhido pelo ministro para recompor a diretoria da agência e a terceira indicação formal. Até o momento, a indicação da economista Solange Paiva não foi encaminhada formalmente, sendo que ela é cotada para assumir a presidência da agência no lugar de Milton Zuanazzi, que ainda não deixou a ANAC. Antes de Cláudio Alves, Jobim encaminhou os nomes do brigadeiro Allemander de Jesus Pereira Filho (já aprovado pela Comissão de Infraestrutura do Senado) e Marcelo Pacheco dos Guaranyes. Depois do aval do presidente Lula, o Planalto envia mensagem ao Congresso submetendo o nome de Cláudio Alves à sabatina na Comissão de Infraestrutura do Senado e posterior aprovação no plenário do Senado.

08 de outubro de 2007

"Não sei por que criaram essa ANAC", diz ministro. Em reunião com o Conselho Político do governo, no Palácio do Planalto, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, pôs ontem em dúvida a necessidade de existência da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Diante de deputados de 11 partidos, Jobim fez um duro diagnóstico sobre o trabalho da agência. "Não sei por que criaram essa ANAC." O governo quer mudar o projeto de lei que reestrutura as agências para permitir que os atuais diretores possam ser demitidos. Jobim apontou que nada mudou na aviação civil após a criação da Agência, em 2006. Jobim avaliou que, quando há problema, diretores jogam a crise para o governo.

15 de outubro de 2007

Lula indica engenheiro para substituir Denise Abreu na ANAC. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva indicou nesta segunda-feira, 15, o nome do engenheiro civil Alexandre Gomes de Barros para exercer o cargo de diretor da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Ele deve receber o cargo e completar o mandato da ex-diretora Denise Abreu, que renunciou ao cargo no dia 24 de agosto. Gomes de Barros é professor assistente na Universidade de Calgary, no Canadá. A mensagem de Lula está na edição desta segunda do Diário Oficial da União. Em razão da crise na aviação civil, quatro diretores da ANAC já deixaram os cargos. Dos cinco diretores da agência, apenas o presidente Milton Zuanazzi continua no cargo. No domingo, 14, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, afirmou que, assim que o Congresso aprovar o nome dos outros três indicados pelo governo para a direção na ANAC, Zuanazzi poderá deixar o cargo. "No momento que tivermos os três (nomes aprovados pelo Senado), aí, há condições para que o senhor Milton Zuanazzi se retire", declarou Jobim. Jobim disse esperar que o plenário do Senado aprove nesta semana o nome do brigadeiro da reserva Allemander Pereira Filho. Jobim disse ainda que tem conversado com o senador Marcondes Perillo (PSDB-GO), presidente da Comissão de Infraestrutura do Senado, para que seja apressada a sabatina dos outros dois indicados para assumir a direção da ANAC.

31 de outubro de 2007

Zuanazzi anuncia demissão e critica atuação de Jobim. Depois de três meses de queda de braço com o ministro da Defesa, Nelson Jobim, o presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Milton Zuanazzi, anunciou nesta quarta-feira, 31, que vai pedir exoneração do cargo ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Ele disse que o ministro pressionou a sua saída. "Eu estava cumprindo uma missão e quem cumpre missão não se sente pressionado. Eu cumpri minha missão até o fim." Zuanazzi não poupou críticas a Jobim. Desde pequenas alfinetadas, como chamar o discurso do ministro de "proselitismo político", o dirigente, que está em rota de colisão com ele desde que o chefe da Defesa assumiu o cargo, afirmou que o ministro desconhece a realidade histórica da aviação brasileira e que está deixando a ANAC porque não quer trabalhar com ele. "Minha divergência com ministro são minhas divergências com ele. Estou saindo porque não gostaria de trabalhar com ele. Acho que ele está propondo um conjunto de reduções temerárias. Temo que haja crescimento de preço, que impeça a classe média baixa, pessoas mais simples, de voar", afirmou Zuanazzi, em tom de desabafo. O presidente da ANAC deve entregar sua carta de exoneração durante a tarde desta quarta-feira, quando se encontra com o presidente Lula. Durante o auge da crise aérea, Zuanazzi afirmou que não deixaria a diretoria da ANAC mas mudou de idéia por causa de sua "responsabilidade como servidor público". Em outra crítica a Jobim, ele afirmou que "o ministro não tem idéia do que é uma autoridade no setor de aviação civil. Tudo o que ele (Jobim) falou podia ter respondido, podia ter criticado, mas achei melhor não fazer isso e esperar para apresentar a vocês minha defesa pública", afirma.

23 de novembro 2007

Engenheiro do ITA indicado para ANAC desiste do cargo. O engenheiro Cláudio Jorge Pinto Alves, indicado no mês passado pelo ministro da Defesa, Nelson Jobim, para a diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), não vai mais assumir o cargo. O governo ainda procura um substituto, mas a idéia é que seja um técnico em regulação internacional – perfil distinto do de Alves, professor do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e especialista em infraestrutura aeroportuária. A decisão de Alves de recusar o convite feito por Solange Vieira – chefe da Secretaria de Aviação Civil – foi

tomada há duas semanas. Acostumado à tranquilidade da vida acadêmica, ele sentiu-se desconfortável com o assédio provocado por sua indicação. Chegou a ser advertido por Solange por ter feito declarações à imprensa sobre a crise aérea antes de ser empossado. A família, que antes o apoiava na empreitada, o desaconselhou a ir para Brasília. O engenheiro nem chegou a se reunir com o ministro Jobim. Segundo pessoas próximas, Alves viveu um dilema por alguns dias. Não estava disposto a enfrentar a pressão do cargo, mas temia ser tachado de covarde por recusar o desafio. "Como um cidadão que conhece o assunto, não posso me furtar a ajudar o País", disse, a um colega. Para evitar constrangimentos, o próprio Ministério da Defesa decidiu rever a indicação. Desde agosto, cinco diretores da ANAC pediram demissão. Para o lugar deles foram indicados Alves, o brigadeiro Allemander Pereira Filho, o economista Marcelo Guarany e o engenheiro Alexandre Barros. Até agora, só Allemander assumiu o cargo.

06 de dezembro de 2007

Comissão adia sabatina de Solange Vieira, indicada à ANAC. O senador Expedito Júnior (PR-RO) frustrou a expectativa dos senadores governistas de sabatar nesta quinta-feira, 6, a economista Solange Paiva Vieira, atual secretária de Aviação Civil. Solange seria sabatinada na Comissão de Serviços de Infra-Estrutura. Expedito pediu vista (prazo para análise) do relatório do senador Renato Casagrande (PSB-ES), que deu parecer favorável à indicação de Solange Vieira. O senador também pediu vista do relatório do senador Sérgio Guerra (PSDB-PE), favorável à indicação do engenheiro Ronaldo Serôa da Motta para a diretoria da ANAC. O senador Expedito Júnior é um dos governistas que o Palácio do Planalto tenta convencer a votarem a favor da emenda que prorroga a vigência da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). O presidente da Comissão de Serviços de Infra-Estrutura, senador Marconi Perillo (PSDB-GO), disse que, com o pedido de vista, as sabinas e a votação das indicações terão que ficar para a próxima semana. Neste momento, alguns senadores ainda fazem um apelo a Expedito para que reconsidere o pedido, mas o senador alegou: "Estamos vivendo uma crise muito grande no setor aéreo e temos que debater mais a questão".

11 de dezembro de 2007

Senado aprova últimos nomes para assumir a direção da ANAC. Solange Paiva Vieira e Ronaldo Serôa da Mata, indicados para ocupar a diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), tiveram seus nomes aprovados nesta terça-feira, 11, pela Comissão de Serviços de Infraestrutura no Senado. Por 21 votos contra dois, os nomes foram aprovados na Comissão, mas a indicação deve passar, ainda nesta terça, pelo plenário do Senado. Em sua exposição, Solange destacou que a agência não tem autonomia para resolver questões como o controle do espaço aéreo e a administração dos aeroportos. "A ANAC sozinha não é ninguém", afirmou. A economista é apontada como a preferida do ministro da Defesa, Nelson Jobim, para assumir a presidência da ANAC. Em outro momento, Solange disse que nem ela nem os outros diretores são "salvadores da Pátria", em uma referência ao fato de que a ANAC é apenas uma agência fiscalizadora.

## REORGANIZAÇÃO DA ANAC

29 de fevereiro de 2008

Atendimento de órgãos do governo passa longe das novas regras para call center. Ligações gratuitas só existem na Agência Nacional de Telefonia (Anatel), na Agência

Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e no INSS. No 144 da Aneel: o serviço é gratuito e a primeira opção é a de falar com um atendente. No entanto, são 54 segundos até uma pessoa real ser ouvida do outro lado da linha. Serviços gratuitos acabam aí. Quem quiser reclamar de serviços prestados pelas empresas de aviação civil na ANAC vai ter que gastar do próprio bolso uma ligação DDD, ou até duas, já que quando o passageiro procura a Ouvidoria da agência, no 61-3344-6632, é informado que, para fazer a "reclamação o número é outro o do Fale-Conosco". No telefone do serviço, o 61-3905-2665, a descoberta final é que o primeiro funcionário deveria já ter informado que o melhor era preencher a reclamação na internet, assim, "a queixa é feita automaticamente, gera um registro, e é encaminhado para a companhia." Mas "se a senhora quiser, eu posso anotar tudo aqui também".

11 de junho de 2008

Denise confirma pressão de Dilma mas nega ter recebido ordem. A ex-diretora da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Denise Abreu, reiterou à Comissão de Infra-Estrutura do Senado que recebeu pressões por parte da ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, no episódio da venda da Varig em 2006. Denise nega, no entanto, que essas pressões tenha significado ordens da ministra a serem cumpridas por ela. "Eu simplesmente sou testemunha do que vivenciei na qualidade de diretora da ANAC, algumas pressões que foram exercidas", disse Denise à comissão nesta quarta-feira.

10 de dezembro 2008

Presidente da ANAC descarta apagão aéreo no fim do ano. A presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Solange Paiva Vieira, descartou no fim da manhã desta quarta-feira, 10, a possibilidade de haver um apagão aéreo no final do ano. Segundo ela, os atrasos e cancelamentos de vôos em aeroportos de todo o País, ocorridos principalmente no segundo semestre de 2006 por causa de uma greve de controladores de tráfego aéreo, são "coisas do passado". Solange também disse não acredita nem espera que haja uma greve de aeronautas, aeroviários e aeroportuários, que ameaçam parar suas atividades na véspera do Natal. Aeroviários e Aeronautas reivindicam 10% de reajuste salarial, mas em reunião realizada ontem as empresas aéreas ofereceram 7,2% de reajuste e não houve acordo. Nova rodada de negociações acontece nesta sexta-feira, 12. Caso haja uma greve, Solange contou que será acionado um plano de contingência que prevê a utilização de aviões da Força Aérea Brasileira e de integrantes da Aeronáutica para auxiliar na operação dos aeroportos. O diretor da ANAC, Marcelo Guarany, diz que as empresas aéreas se comprometeram neste final de ano em manter aviões e trabalhadores extras, no caso de haver algum problema. As companhias, segundo ele, também informaram que não fazer overbooking e entraram num acordo que prevê o endosso de passagens aéreas entre elas se um vôo tiver atraso de mais de duas horas.

22 de dezembro de 2008

Filas e atrasos em aeroportos. Pelo segundo dia consecutivo, a combinação de chuvas e problemas operacionais na Gol/Varig provocou atrasos nos aeroportos do País, embora os índices ontem tenham ficado abaixo da média de 40% registrada no sábado. Dos 1.626 vôos programados entre 0 hora e 22 horas de ontem, 447 (27,5%) decolaram ou pousaram fora do horário previsto. Os três mais movimentados terminais do País - Cumbica, em Guarulhos, Juscelino Kubitschek, em Brasília, e Galeão, no Rio - apresentaram percentuais de atrasos superiores a 29%. Mais uma vez, o índice mais elevado foi registrado em Brasília - 46,5%, às 22 horas. Anteontem, o aeroporto chegou

a ter 75% dos vôos com atrasos superiores a 30 minutos. Também houve transtornos em aeroportos do Norte e Nordeste. Os terminais de Belém (PA), Manaus (AM) e Natal (RN) tiveram índices acima de 28%. Congonhas, em São Paulo, fechou por 45 minutos por causa das chuvas. Embora a Infraero e a ANAC não estipulem um nível "aceitável" de atrasos nos aeroportos, a média nos meses de baixa temporada e sem feriados gira em torno de 15%. Para tentar garantir um fim de ano tranquilo, desde a semana passada, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) reforçou a fiscalização em aeroportos de São Paulo, Rio e Brasília. Neste primeiro fim de semana da operação, foram emitidos oito autos de infração. Mas eles não incluem os aeroportos de Brasília e Congonhas, onde será feita uma análise mais detalhada sobre o impacto dos problemas meteorológicos antes de eventuais autuações às companhias. Os atrasos ontem também provocaram atrito entre a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero) e a Gol. A estatal responsabilizou a empresa por problemas ocorridos nas esteiras de bagagens do Aeroporto Internacional de Cumbica, em Guarulhos. A versão apresentada pela Gol foi de que um defeito nas esteiras contribuiu para os atrasos.

09 de janeiro de 2009

A idéia de concessão de aeroportos nasceu dentro da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em meados do ano passado. Um grupo de funcionários, com o aval da direção, começou a se organizar para promover seminários com gente do setor. Não é má a idéia, dizem especialistas de aviação consultados pela coluna, mas o plano terá de provar que será bom e rentável. Porém o debate, com "especialistas" convidados só pela ANAC, gerou ciúmeira na turma da Infraero, a estatal que administra os aeroportos. Ninguém dali foi chamado. Há um racha nos bastidores, que pode atrapalhar esse plano de voo. Um grupo de decanos da estatal criou a Associação Nacional de Empregados da Infraero, cujo líder é o engenheiro Carlos Guapindaia. "Queremos debater o assunto com a ANAC porque temos muito a ensinar", manda o recado.

02 de fevereiro de 2009

OAB-SP constata irregularidade da ANAC em Congonhas. Uma blitz informal realizada na manhã desta segunda-feira, 2, por integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo OAB-SP no Aeroporto de Congonhas, na zona sul de São Paulo, constatou que a Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC) está descumprindo a liminar do juiz federal João Batista Gonçalves. A liminar, concedida a pedido da OAB-SP, em ação civil pública, foi realizada em dezembro de 2008 e obriga a ANAC a fiscalizar com rigor voos com atrasos superiores a duas horas e cancelamentos. O juiz ainda decidiu que a agência deveria acompanhar o processo de informação das companhias aéreas, que teriam de avisar com 2 horas de antecedência eventuais problemas, prevendo multa de R\$ 10 mil ao dia por problemas que possam retardar ou impedir a partida do voo. No caso de atraso e cancelamento, a companhia teria de assegurar transporte, hospedagem, alimentação, guarda de objetos, suporte de comunicação, com multa de R\$ 50 mil no caso de omissão.

05 de março de 2009

Cabral muda o tom após criticar ANAC. Menos de 24 horas após ter chamado de "deboche" a abertura do Aeroporto Santos Dumont para voos nacionais pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o governador do Rio, Sérgio Cabral, amenizou ontem a discussão. Ele pregou o diálogo e disse acreditar que a agência pode "repensar" a medida. Sobre as ameaças de retaliação, como ações judiciais e aumento do ICMS do combustível dos aviões no aeroporto, Cabral disse que a Procuradoria do Estado ainda

avalia o que fazer. A operação no Santos Dumont era limitada a voos da ponte aérea, regionais e de táxi aéreo. Além de Cabral, secretários estaduais e municipais têm feito oposição à abertura do Santos Dumont sob a alegação de que o Aeroporto Internacional do Galeão ficaria esvaziado, o que prejudicaria a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e a candidatura do Rio para a Olimpíada de 2016. "Acredito que a ANAC pode repensar. Sempre acredito no diálogo e na Justiça. Vamos apresentar à Justiça as nossas razões, que são razões tão claras como água. A gente não pode destruir o Galeão", afirmou Cabral. Na terça-feira, logo após a liberação do Santos Dumont, ele havia feito ameaças à ANAC. "Se é para fazer guerra, vamos para a guerra", disse.

05 de março 2009

Não haverá privatização da Infraero, diz presidente da estatal. O presidente da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), brigadeiro Cleonilson Nicácio, afirmou na tarde desta quinta-feira, 5, que não há dentro do governo a intenção de privatizar a Infraero. Em entrevista para anunciar a licitação para contratação de consultoria que estudará a abertura de capital da empresa estatal, Nicácio inicialmente foi taxativo. "Não haverá privatização da Infraero", afirmou. Mais tarde, ao responder perguntas dos jornalistas, o brigadeiro admitiu que, "para o futuro", não se descarta a ideia de o governo manter 49% das ações da empresa. "Tudo vai depender, no entanto, do suporte de dados e dos estudos que serão feitos pela consultoria a ser contratada", afirmou Nicácio.

## ATUALMENTE

03 de agosto de 2010

ANAC analisa 520 denúncias trabalhistas contra companhias aéreas. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) informou que sua Ouvidoria analisa uma reclamação do Sindicato Nacional dos Aeronautas (SNA) com 520 denúncias trabalhistas, a maioria por descumprimento de escalas de voo. A agência diz que recebeu o documento há duas semanas, em 15 de julho. A ANAC informou que, quando as reclamações trabalhistas contra empresas aéreas são comprovadas, a punição pode ser a suspensão temporária do Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo (Cheta). Sem a Cheta, a companhia aérea não pode operar.

04 de agosto de 2010

Onde estava a ANAC? Enquanto reinava o caos nos aeroportos provocado pelos atrasos e cancelamentos de voos da companhia aérea GOL, a ação mais incisiva da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em favor dos milhares de passageiros prejudicados foi emitir uma nota na qual afirmava "estar acompanhando a normalização da situação". Se, diante dos enormes transtornos enfrentados pelos passageiros ao longo de pelo menos três dias inteiros, o órgão criado especialmente para assegurar o funcionamento adequado do sistema de transporte aéreo e zelar pelos interesses dos usuários não pode fazer mais do que emitir um comunicado como esse, com que proteção podem contar os prejudicados? Esta é apenas uma das questões suscitadas pela passividade com que as autoridades acompanharam os problemas em cascata criados pela GOL por causa do excesso de voos fretados oferecidos pela companhia e por falhas no seu sistema de controle da escala de trabalho das tripulações.

05 de agosto de 2010

ANAC deixou de arrecadar 50% das multas até 2007. A presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Solange Vieira, reconheceu hoje, durante vistoria aos

terminais da Gol nos aeroportos do Rio, que a autarquia deixou de arrecadar 50% das multas aplicadas até o ano de 2007. Segundo ela, na maioria das vezes, as companhias aéreas não pagam pelas infrações por falta de documentação adequada nos processos movidos pela ANAC. "O que acontece é que temos multas muito antigas na agência. Estas infrações têm problemas de falta de documentação adequada nos processos. Infelizmente, nas multas de 2007 para trás, nós perdemos 50% das ações", declarou Solange.

17 de fevereiro de 2011

Solange Vieira deixa a presidência da ANAC. Depois de três anos e meio à frente da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Solange Paiva Vieira deixará mesmo a presidência da instituição assim que concluir o mandato, previsto para terminar no dia 17 de março. Ela sai de férias no dia 28 de fevereiro e, por vontade própria, não voltará, como antecipou nesta quinta-feira, 17, a coluna 'Direto da Fonte'. Em entrevista ao Estado em janeiro de 2009, Solange já havia adiantado que não queria brigar pela renovação de seu mandato. "Como toda mulher, sonho em ter filhos", disse naquela ocasião. "Mas filhos, só depois que eu sair da ANAC. Ainda posso adiar um pouco, mas não muito." Solange tem 41 anos e está casada há três. Na mesma entrevista, ela disse que, ao deixar a ANAC, gostaria de voltar ao BNDES, onde é funcionária de carreira. Para substituí-la enquanto estiver de férias, a presidente da ANAC indicou o coronel Cláudio Passos, diretor mais antigo da agência reguladora. O mandato dele também termina em março, mas, ao contrário de Solange, Passos deve permanecer no cargo. Por enquanto, ainda não há informações sobre quem assumirá a presidência da agência.

29 de outubro 2011

Empresas aéreas abrem hoje balcão de reclamação. [...] A determinação da Resolução 196 da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) vale para 23 aeroportos e para as cinco maiores empresas: TAM, Gol, Webjet, Azul e Avianca. O atendimento presencial das empresas deve estar disponível no mínimo 2 horas antes e depois de cada voo. A empresa também deve informar ao passageiro o prazo para a resposta da reclamação, que não pode ser maior do que cinco dias úteis, e dar um número de protocolo. O objetivo da ANAC é obrigar as aéreas a oferecer atendimento presencial aos passageiros insatisfeitos, com problemas de atraso ou cancelamento de voo. Hoje, a única maneira de registrar uma reclamação formal contra a companhia é via *internet* ou telefone. "ao vivo", a "briga" acaba sendo com os atendentes do *check-in* ou das lojas.

13 de novembro de 2011

Balcão só para queixa ainda é raro em aeroporto. Em São Paulo, quase nenhuma companhia aérea está seguindo à risca a exigência da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) de manter nos aeroportos um balcão exclusivo para reclamações de passageiros. A regra está valendo desde o dia 29 para todos os aeroportos onde determinada companhia aérea atenda mais de 500 mil clientes – é o caso de TAM e da Gol em Cumbica e Congonhas e da Webjet e da Avianca em Cumbica. O objetivo da ANAC é obrigar as áreas a prestar um "atendimento presencial" ao passageiro eventualmente insatisfeito com qualquer problema relacionado ao voo, de atrasos à perda de bagagem. A única que até agora seguiu estritamente o que diz a Resolução 196 foi a Gol. Na prática, o "atendimento presencial" exigido pela ANAC ainda não mudou em nada a forma como as companhias aéreas tratam a reclamação: qualquer crítica recebida nos balcões é enviada ao Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) das empresas, assim como toda a demanda recebida via *e-mail* ou telefone.

20 dezembro de 2011

Companhias aéreas fizeram planos para caso de emergência. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) orienta os passageiros que encontrarem problemas para embarcar, atrasos ou voos cancelados por causa da greve dos aeronautas e aeroviários a procurarem as empresas aéreas, antes de fazer reclamações à agência. As companhias elaboraram planos específicos para o caso de emergência no fim do ano e podem ter de apresentar à ANAC novos planos, caso a greve efetivamente aconteça. Com base nesses planos, as empresas se comprometem a manter um mínimo de atendimento e funcionamento. A partir desses compromissos específicos que cada empresa assume com a agência, os fiscais da ANAC podem aplicar multas ou outras penalidades às aéreas. Se ficar insatisfeito com o procedimento das empresas, o passageiro pode procurar os guichês da ANAC nos aeroportos e registrar queixa formal. Ali, o cliente da companhia recebe um protocolo e pode acompanhar o desenrolar do processo.

23 de julho de 2012

ANAC autoriza concessionária a iniciar operações no aeroporto de Brasília. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) publicou nesta segunda-feira (23/7) documento que autoriza o Consórcio Inframérica, empresa vencedora do leilão do aeroporto de Brasília, a iniciar a fase de transferência das operações e ampliação do aeroporto. As tarifas aeroportuárias terão valor atualizado após 30 dias e a tarifa de embarque paga pelos passageiros, atualmente em R\$ 21,57, será de R\$ 21,14 no Aeroporto Juscelino Kubitschek. Após a emissão da ordem de serviço, a concessionária tem dez dias para apresentar o Plano de Transferência Operacional à ANAC, que terá 20 dias para analisar e emitir parecer. Com a aprovação, a operação do aeroporto é feita pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) com acompanhamento da concessionária, o que pode durar até três meses.

10 de setembro de 2012

Responsabilidades da ANAC são definidas em resolução publicada no DOU. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), subordinada à Secretaria de Aviação Civil, compromete-se a seguir uma série de dispositivos internos para garantir a qualidade dos serviços prestados aos passageiros em todo o país. Em três páginas, foi publicada hoje (10) no Diário Oficial da União a Resolução 245, definindo a atuação da Agência que vai desde a regulação e fiscalização até a certificação das empresas aéreas. De acordo com a resolução, a Agência deve preparar um relatório anual com todas as suas atividades, a ser encaminhado à Secretaria de Aviação Civil. A ANAC está autorizada a trabalhar em parceria com a Polícia Federal, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Receita Federal em situações específicas. Também cabe à ANAC administrar conflitos entre empresas e aeroportos, assim como com outros órgãos. A resolução surge depois de o país registrar vários momentos de tensão envolvendo passageiros e empresas aéreas, principalmente em períodos de feriados e férias. É responsabilidade da Agência autorizar sobrevoos de aeronaves estrangeiras em território brasileiro.

24 de setembro de 2012

ANAC: inscrições abertas. Os interessados na seleção para a Agência Nacional de Aviação inscrições começaram ontem — e vão até 15 de outubro. São 170 oportunidades de níveis médio e superior. Cinco por cento das vagas são reservados a pessoas com deficiência. Os salários variam entre R\$ 4.760,18 e R\$ 10.019,20, para uma jornada de 40 horas semanais. Há chances para analista administrativo Em cinco

áreas, para especialista em regulação em sete áreas, para técnico administrativo e para técnico em regulação em quatro áreas. Os classificados para o cargo de especialista passarão por curso de formação com carga de 160 horas. Os aprovados atuarão no Distrito Federal e nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro.

16 de outubro de 2012

Viracopos retoma voos e ANAC apura causas da demora na liberação da pista

O movimento de passageiros voltou ao normal nesta terça-feira (16/10) no Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas, no interior paulista. Os pousos e as decolagens ficaram interrompidos por 46 horas, entre a noite do último sábado e o final dessa segunda-feira (15/10) por causa de acidente com um avião cargueiro americano. Até às 9h de hoje, do total de 37 voos programados, um estava atrasado há mais de 30 minutos e quatro tinham sido cancelados, segundo a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). A estatal avaliou a situação desta terça-feira como de rotina. A companhia aérea com maior número de voos em Viracopos, a Azul Linhas Aéreas, informa em seu site na internet que está empenhada em regularizar o atendimento aos clientes prejudicados pela interdição do aeroporto.

25 de outubro de 2012

ANAC decide fazer auditoria em sistema de *check-in* da TAM e Gol. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) vai fazer uma auditoria no sistema de *check-in* da TAM e da Gol em razão dos últimos problemas nos procedimentos de emissão de bilhetes das companhias neste ano. Segundo a ANAC, a falha mais recente ocorreu na manhã desta quinta-feira (25/10), quando o sistema da Gol apresentou instabilidade, com impactos em alguns aeroportos. A Gol já havia sido notificada pela ANAC por conta dos problemas ocorridos na última segunda-feira. A companhia terá 10 dias, contados do recebimento da notificação, para apresentar comprovantes de prestação de assistência aos passageiros nos casos de atrasos e cancelamentos de voos, sob pena de multas que variam de R\$ 4 mil a R\$ 10 mil por passageiro, podendo chegar a R\$ 1,74 milhão por voo. A direção da Gol foi convocada para reunião com a Secretaria de Aviação Civil e a diretoria da ANAC na próxima quarta-feira, em Brasília, para tratar das falhas em seu sistema de *check-in*. Na semana passada, a ANAC também havia determinado à TAM que apresentasse informações sobre a falha em seu sistema de *check-in*, que impediu a impressão de cartões de embarque e das etiquetas de bagagem em todos os terminais. O procedimento teve que ser feito manualmente, o que provocou longas filas nos guichês da companhia nos aeroportos e atrasos em vários voos.

24 de novembro de 2012

ANAC orienta passageiros e monitora encerramento das atividades da Webjet. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) orienta os passageiros que se sentirem lesados por algum problema relacionado ao fim das atividades da empresa aérea Webjet a entrarem em contato com a própria agência, com os órgãos de proteção ao consumidor ou com a Justiça. De acordo com a ANAC, a situação está sendo monitorada para garantir que a prestação dos serviços oferecidos pela Gol Linhas Aéreas seja mantida [...].

13 de dezembro de 2012

A partir de hoje, a ANAC reforça fiscalização em 12 aeroportos. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) iniciou nesta quinta-feira (13/12) a Operação Fim de Ano que vai reforçar a fiscalização em 12 aeroportos do país. A estimativa da agência é que 17,4 milhões de pessoas viagem de avião em dezembro, crescimento de 8% em relação ao

mesmo período do ano passado. Na operação iniciada hoje, a ANAC ampliou a atuação de seis para 12 aeroportos, na comparação com o ano passado, abrangendo os mais movimentados na alta temporada e também os de cidades que receberão jogos da Copa das Confederações em 2013. A fiscalização aumentou nos aeroportos do Galeão e Santos Dumont (RJ), Congonhas, Guarulhos e Viracopos (SP), Brasília (DF), Confins (MG), Salvador (BA), Fortaleza (CE), Recife (PE), Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR). Segundo o ministro-chefe da Secretaria de Aviação Civil, Wagner Bittencourt, o objetivo é aumentar a presença da ANAC para solução de problemas. “A ANAC estará fortalecida em número de pessoas, de fiscais. Nos principais aeroportos, haverá 290 pessoas a mais nos aeroportos. Com isso, nós vamos adequar o atendimento ao usuário e esclarecer e resolver possíveis conflitos que aconteçam. A ideia é que estejamos mais presentes para que possamos atender adequadamente a população”.

04 de junho de 2013

ANAC fará vistoria em aeroportos antes da Copa das Confederações. Como são a porta de entrada de grande parte dos turistas estrangeiros que vem ao país, os diretores da agência vão avaliar se os terminais estão preparados para o evento. – A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) fará na próxima quinta-feira (6/6) uma vistoria nos aeroportos de Guarulhos (Grande São Paulo) e Viracopos (Campinas). Como são a porta de entrada de grande parte dos turistas estrangeiros que vem ao país, os diretores da Agência vão avaliar se os terminais estão preparados para o fluxo da Copa das Confederações, que começa no próximo dia 15. Também serão inspecionados os aeroportos do Galeão e o de Santos Dumont, no Rio de Janeiro, de Brasília (DF), de Confins (MG), de Salvador (BA), de Fortaleza (CE) e de Recife (PE).

**ANEXO A – UNIDADES ADMINISTRATIVAS REGIONAIS DA ANTAQ**

- Unidade Administrativa Regional de Belém (UARBL), abrangendo os Estados do Pará e Amapá;
- Unidade Administrativa Regional de Manaus (UARMN), abrangendo os Estados do Amazonas e Roraima, exceto na hidrovia do rio Madeira;
- Unidade Administrativa Regional de Porto Velho (UARPV), abrangendo os Estados de Rondônia e Acre e na hidrovia do rio Madeira;
- Unidade Administrativa Regional de Fortaleza (UARFT), abrangendo os Estados do Ceará e Rio Grande do Norte;
- Unidade Administrativa Regional de Recife (UARRE), abrangendo Estados de Pernambuco, Alagoas e Paraíba;
- Unidade Administrativa Regional de Salvador (UARSV), abrangendo os Estados da Bahia, Minas Gerais e Sergipe e na hidrovia do rio São Francisco, inclusive nas divisas com os Estados de Pernambuco e Alagoas;
- Unidade Administrativa Regional de São Luís (UARSL), abrangendo os Estados do Maranhão e Piauí;
- Unidade Administrativa Regional de Corumbá (UARCO), abrangendo os Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul;
- Unidade Administrativa Regional do Rio de Janeiro (UARRJ), abrangendo o Estado do Rio de Janeiro.
- Unidade Administrativa Regional de São Paulo (UARSP), abrangendo o Estado de São Paulo e na hidrovia Tiete-Paraná, inclusive nas divisas com os Estados do Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais;
- Unidade Administrativa Regional de Vitória (UARVT), abrangendo o Estado do Espírito Santo;
- Unidade Administrativa Regional de Florianópolis (UARFL), abrangendo o Estado de Santa Catarina;
- Unidade Administrativa Regional de Paranaguá (UARPR), abrangendo o Estado do Paraná; e
- Unidade Administrativa Regional de Porto Alegre (UARPL), abrangendo o Estado do Rio Grande do Sul.

## **ANEXO B – PRINCIPAIS DOCUMENTOS QUE DERAM ORIGEM E REGEM A ANTAQ**

- Lei nº 10.233, de 05/06/2001 (com alterações posteriores) - dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências;
- Decreto nº 4.122, de 13/02/2002 – aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, e dá outras providências;
- Resolução nº 01 da Antaq, de 22/02/2002 – aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Resolução nº 147 da Antaq, de 15/12/2003 – altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Resolução nº 276 da Antaq, de 23/08/2004 -altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Resolução nº 300 da Antaq, de 04/10/2004 – altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Resolução nº 369 da Antaq, de 17/01/2005 – altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;.
- Resolução nº 427 da Antaq, de 19/05/2005 – altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Resolução nº 646 da Antaq, de 06/10/2006 – altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Lei nº 11.518, de 05/09/2007 – acresce e altera dispositivos das Leis nºs 10.683, de 28/05/2003, 10.233, de 05/06/2001, 10.893, de 13/07/2004, 5.917, de 10/09/1973, 11.457, de 16/03/2007, e 8.630, de 25/02/1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências;.
- Resolução nº 1020 da Antaq, de 24/04/2008 –altera o regulamento das unidades administrativas regionais da Agência Nacional de Transportes

Aquaviários aprovado pela Resolução nº 635- Antaq, de 20/09/2006, e dá outra providência;

- Resolução nº 1.021 da Antaq, de 24/04/2008 -altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Decreto nº 6.932, de 11/08/2009 – dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências;
- Resolução nº 1.706 da Antaq, de 22/05/2010 – altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Resolução nº 2.217 da Antaq, de 26/08/2011 –altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Resolução nº 2.297 da Antaq, de 09/11/2011 - altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Resolução nº 2.321 da Antaq, de 20/12/2011- altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Resolução nº 2.681 da Antaq, de 31/10/2012 –altera e aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;
- Lei nº 12.815, de 05/06/2013 – dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10/06/1966, 10.233, de 05/06/2001, 10.683, de 28/05/2003, 9.719, de 27/11/1998, e 8.213, de 24/07/1991; revoga as Leis nos 8.630, de 25/02/1993, e 11.610, de 12/12/2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 03/07/2006, e 11.518, de 05/09/2007; e dá outras providências; e
- Decreto nº 8.033, de 27/06/2013 – regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 05/06/2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias.