

**Desenvolvimento do *accountability* no Brasil: mudanças na administração pública na perspectiva da ouvidoria-geral da união**

***Development of accountability in Brazil: changes in public administration from the general ombudsman of the union perspective***

DOI:10.34117/bjdv8n5-058

Recebimento dos originais: 21/03/2022

Aceitação para publicação: 29/04/2022

**Renata Cardoso Fernandes Paz**

Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (UFRJ)  
Instituição: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC)  
Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco L, 4 andar, Brasília-DF, CEP:70047-900  
E-mail: renatapaz@mec.gov.br

**Elisa Addor Taves**

Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (UFRJ)  
Instituição: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca  
Endereço: Av. Maracanã, 229–Maracanã –Rio de Janeiro –RJ –CEP:20271-110 –Brasil  
E-mail: elisa.taves@cefet-rj.br

**Ana Carolina Oliveira de Santana**

Especialização em Finanças (IBMEC)  
Instituição (egressa): Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ)  
Endereço: Av. Maracanã, 229–Maracanã –Rio de Janeiro –RJ –CEP:20271-110 –Brasil  
E-mail: carolina\_oliveira93@hotmail.com

**ANDRÉA ALVES SILVEIRA MONTEIRO**

Mestre em Ciências Contábeis com ênfase em Contabilidade Financeira (UFRJ)  
Instituição: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca  
Endereço: Av. Maracanã, 229–Maracanã –Rio de Janeiro –RJ –CEP:20271-110 –Brasil  
E-mail: andrea.monteiro@cefet-rj.br

**Marcelo Sampaio Dias Maciel**

Doutor em Planejamento Energético (COPPE/UFRJ)  
Instituição: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca  
Endereço: Av. Maracanã, 229–Maracanã –Rio de Janeiro –RJ –CEP:20271-110 –Brasil  
E-mail: marcelo.maciell@cefet-rj.br

**Úrsula Maruyama**

Doutora em Ciência da Informação (Ibict/UFRJ)  
Instituição: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca  
Endereço: Av. Maracanã, 229–Maracanã –Rio de Janeiro –RJ –CEP:20271-110 –Brasil  
E-mail: maruyama.academic@hotmail.com

## RESUMO

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

**Palavras-chave:** neoinstitucionalismo histórico, cultivo institucional, ouvidoria.

## ABSTRACT

The work analyzes the historical trajectory of the General-Ombudsman of the Union (OGU) and the institutional changes promoted by this body regarding contributions to Brazilian *accountability*. Within the scope of this qualitative research, public ombudsman is assumed as an instrument of *accountability*, internal control and social participation inspired by similar foreign institutes, but with limitations arising from the Brazilian institutional design shaped by critical juncture of the Constituent Assembly: the ombudsman mixed model between Brazilian Public Ministry and Ombudsman. Under the theoretical framework of historical neo-institutionalism and institutional change, results point to the dependence of ombudsman's trajectory as infralegal, without the power of sanction and hierarchically subordinated to the heads of their bodies or entities, reinforced by the professionalizing paradigm adopted by OGU. However, exogenous changes arising from the Access to Information Law and the presence of institutional cultures aimed at regionalization, internationalization and the participation of other actors in this political process have gradually changed this trajectory towards a level of greater *accountability* of the ombudsman's actions.

**Keywords:** historical neoinstitutionalism, institutional cultivation, ombudsman

## 1 INTRODUÇÃO

O avanço da Ciência Política reconhece que instituições importam para os processos de mudança social e para o desenvolvimento. Compreender esses processos de desenvolvimento implica o fato de que o problema analítico fundamental é constituir mecanismos causais institucionais em substituição a fatores exógenos da mudança (Rezende, 2010). Ou seja, explicar o processo de desenvolvimento político implica

compreender os mecanismos institucionais que desencadeiam o processo de mudança e fazem avançar as regras e a distribuição de poder (ARANHA & FILGUEIRAS, 2016).

A partir da década de 1990, vários estados nos Estados Unidos decidiram adotar a política de *School Accountability* (SA). Essa política compreende, em linhas gerais, as seguintes características: (i) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (ii) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (iii) divulgação dos resultados dos testes por escola; e (iv) adoção como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nestes testes (ANDRADE, 2008).

O termo *accountability* circunda a literatura em companhia de expressões como controle social, participação e a própria democratização do Estado. A partir do tratamento dado ao tema *accountability* nos artigos pesquisados por Medeiros et al (2013), os autores concluíram que os artigos apresentam uma clara confusão sobre o seu significado, sendo identificados diferentes termos para explicá-la.

No entanto, observa-se que os termos “responsabilização” e “prestação de contas” são os mais citados nas definições. Logo, observa-se que, embora os termos apresentados apareçam com maior frequência nos artigos analisados, concorda-se com Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009) que ainda não é possível traduzir de forma direta o termo *accountability* e que seu conceito ainda está em construção no Brasil.

Desta forma, para Aranha e Filgueiras (2016), além do contexto político e das regras formais, que delimitam a relação entre os agentes e as estruturas institucionais, devemos compreender também a interação entre as instituições por uma dinâmica sistêmica, em que as relações entre elas são interdependentes, fazendo com que o processo de mudança implique na composição de coalizões institucionais.

As ouvidorias públicas em âmbito federal possuem a Ouvidoria-Geral da União (OGU) como órgão de coordenação técnica e órgão central (BRASIL, 2018). Por receber solicitações e pedidos de informação, sugestões, denúncias, reclamações e elogios, e ter sido inspirada por outros instrumentos de controle como o ombudsman, classificado pela literatura como instância de *accountability* horizontal, a ouvidoria brasileira também pode ser considerada uma forma desse mecanismo, ou seja, de prestação de contas à sociedade. No entanto, a apenas existência de uma ouvidoria não garante que seu papel será desempenhado com sucesso.

A evolução das ouvidorias está em pleno desenvolvimento, vista a sua recente trajetória dentro da história de nossa democracia. As primeiras ouvidorias públicas foram

criadas em 1981, há pouco mais de 40 anos, e desde então diversos atores no campo político, na burocracia estatal e na sociedade civil organizada têm conseguido avançar na melhoria das condições de acesso e de funcionamento, no que se destacam, de modo geral, a Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsman (ABO), a Ouvidoria-Geral da União (OGU), e mais recentemente, a Rede Nacional de Ouvidorias.

Por conseguinte, o que se observa da revisão da literatura sobre *accountability* e sobre as instituições de controle brasileiras, é que determinados marcos ou conjunturas críticas como a Assembleia Constituinte, que deixou de fora do texto da Constituição de 1988 a ouvidoria, foram cruciais na delimitação da eficácia, das atribuições legais e da autoridade do ouvidor perante a burocracia, criando elementos de dependência da trajetória de difícil contorno ou superação por parte dos atores descentralizados.

As mudanças implementadas ao longo de mais de 40 anos de ouvidoria, com a impulsão de outros marcos como a Lei de Acesso à Informação (LAI) tem atuado de forma ainda limitada na reversão do quadro de falta de autonomia do ouvidor em face do órgão ou da entidade controlada (LYRA, 2016; CARDOSO, NETO E ALCÂNTARA, 2013), independência funcional e orçamentária, infra legalidade, baixa legitimidade e de pouco ou reduzido acesso da população excluída ou marginalizada.

O papel do Ministério Público enquanto defensor do povo, pelo contrário, tem se destacado pelos recursos públicos a ele destinados, o fortalecimento de suas carreiras e as parcerias desenvolvidas com demais órgãos, como a Polícia Federal (ARANTES, 2015). Assim, há que se verificar se este mecanismo institucional – as ouvidorias públicas - têm potencial de oferecer reflexões sobre a rede de *accountability* brasileira. Para isso, há um vasto campo empírico a ser analisado e avaliado, a fim de se identificar e avaliar papéis que expressem de forma mais substantiva os anseios sociais por democracia e participação.

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

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

Assim, baseado no neoinstitucionalismo histórico (MAHONEY & THELEN, 2010), principalmente na ação e cultivo de atores e grupos de poder como mecanismo de mudança e influência nas regras e instituições (DEEG, 2005), pretende-se contribuir com um trabalho original do ponto de vista empírico, auxiliando em reflexões teóricas sobre o processo de criação da OGU e possíveis causas políticas das atuais limitações a que estão submetidas ouvidorias públicas federais sob sua coordenação.

Como objetivo geral, a pesquisa pretendeu, por meio da análise da trajetória histórica da OGU desde a sua criação, em 2003, até o ano de 2016, e incluindo o Decreto nº 9.492/2018 que institui o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, investigar o processo político de desenvolvimento da OGU como instância de coordenação técnica das ouvidorias públicas federais a partir do cultivo institucional, analisando como os atores se relacionaram e buscaram estabelecer suas respectivas preferências, bem como em que grau essa ação incremental moldou a dinâmica que se estabeleceu no órgão a partir de sua criação.

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

## 2 METODOLOGIA

Foi escolhido o método qualitativo como tipo de pesquisa e o estudo de caso como estratégica de pesquisa. Os métodos de coleta de dados consistiram na análise documental (relatórios de gestão, cartilhas, e registros formais de eventos da OGU) e em entrevista com especialistas realizada em outubro de 2019, a fim de compreender melhor os processos de conclusão e publicação do Decreto (BRASIL, 2018) que institui o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Para a análise do campo profissional, foram verificadas as publicações oficiais que traduzem as posições de Associações de Ouvidores e personalidades do campo, bem como foi adotada a observação participante em dois eventos da área: O XX Congresso Brasileiro de Ouvidores/Ombudsman, em novembro de 2017, e o evento “O Cidadão 3.0 quer falar com você”, promovido pela OGU em dezembro de 2017.

A fim de diagnosticar os temas mais circulados na OGU e relacioná-los à sua trajetória, foi realizada uma análise de conteúdo. Esta análise teve como objeto os itens dos relatórios de gestão da CGU dedicados à OGU no período de 2003-2016, o Relatório de Gestão da OGU emitido em 2015 referente ao período de 2011-2014, os boletins "Escuta Brasil", emitidos pela OGU entre 2005 e 2010, bem como os documentos institucionais (relatórios de participação, apresentações em PowerPoint, etc.) referentes aos seguintes eventos realizados pelo órgão: Fórum de Ouvidorias públicas e privadas (20 de março de 2014), Caravana de Ouvidorias (24 e 25 de julho de 2014) e Ciranda das ouvidorias (06 e 07 de novembro de 2014).

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

Foram analisadas, ainda, legislações e normas infra legais relativas à ouvidoria em âmbito federal, desde as atas das comissões da assembleia constituinte até os recentes marcos legais de acesso à informação e do Sistema de Ouvidorias Federal.

Além disso, a fim de subsidiar o estudo com pesquisa bibliográfica como fontes secundárias, foram consultadas literaturas teóricas e empíricas sobre os assuntos “neoinstitucionalismo histórico”, “*accountability*” e “ouvidoria” em trabalhos sob o recorte temporal entre 1998 e 2017 como livros, publicações de artigos em periódicos, dissertações e teses sobre os temas citados. Foram utilizadas as seguintes palavras-chave



nas bases de dados Periódicos CAPES, Scopus e Scielo: “trajetória histórica”, “análise institucional”, “mudança institucional”, “*institutional change*”, “*accountability* e ouvidoria”, “ouvidorias públicas”, e “Ouvidoria-Geral da União”.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa apontam para a promoção de mudanças incrementais e êxito por parte da OGU em prover meios para que a manifestação de um cidadão seja registrada, rastreada e recebida pela burocracia estatal, não somente no âmbito das ouvidorias federais, mas estendendo suas ferramentas às ouvidorias dos três poderes, tribunais de contas e entes federativos dos estados e municípios. Isso se observa pelas políticas e programas da OGU, em especial a criação de um sistema informatizado acessível a qualquer cidadão e a capacitação dos agentes lotados em ouvidorias, para que desempenhem esse importante papel tão caro ao controle do poder pelo cidadão no Estado democrático de direito.

Entretanto, no que diz respeito à capacidade deste mecanismo de *accountability* de entregar a informação desejada e a justificação dos agentes públicos caso essa resposta não esteja de acordo com o interesse público, a OGU ainda demonstra capacidade limitada de resposta. Para desenvolver essa ideia, a pesquisa buscou identificar os avanços ou limitações produzidas pela OGU na promoção da ouvidoria como mecanismo de *accountability*, ou seja, de informação, justificação e sanção (SCHEDLER, 2004). Dessa forma, é fundamental olhar para a trajetória histórica da ouvidoria pública e da OGU, pois desse processo político-institucional pode-se obter um modelo causal que explica a existência de entraves e avanços na capacidade de atuação das ouvidorias.

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

Por meio dos mecanismos de dependência da trajetória (MAHONEY & THELEN, 2010), tem-se que o modelo misto de Ouvidorias e Ministério Público, a ausência de lei específica para as ouvidorias e a organização corporativista de ouvidores e procuradores do MP, em virtude dos altos custos de mudança dessas características do contexto

político, reforçam a trajetória e o desenho institucional já existente: descentralização das ouvidorias nos diversos órgãos e entidades, com ouvidores nomeados discricionariamente pelo titular do órgão ou entidade, sem poder de sanção, atuando, assim, de forma limitada nas dimensões informação e justificação do *accountability*.

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

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

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

Por fim, os cultivos de participação, explícitos no mandato do Ouvidor-Geral José Eduardo Elias Romão a partir de 2011, retomam a proposta de normatização do sistema federal de ouvidorias sob outro ângulo ou *modus operandi*: a inclusão das ouvidorias e da sociedade em geral no debate dos pontos-chave do que seria o embrião do sistema. Isso se deu, de forma organizada, em várias etapas que envolveram cirandas regionais de



ouvidorias, consultas públicas, contratação de consultoria especializada e discussão com entidades representativas de ouvidores e acadêmicos no assunto. Um processo que culminou em conflitos, vetos, divisão do campo profissional sobre aspectos estruturantes do ponto de vista do *accountability*, tais como mandato e independência, dentre outros resultados e aprendizados que foram expostos pelas falas dos entrevistados.

Todas essas mudanças, acumuladas gradualmente ao longo de todo o período, sobrepondo “camadas” (MAHONEY & THELEN, 2010) de novas atribuições e novos processos protagonizados pelo órgão, como a criação da Rede Nacional de Ouvidorias, ou ainda, advindos de mecanismos externos tais como a Lei de Acesso à Informação, contribuíram para o aumento da legitimidade da OGU como instância indutora de *accountability* e para a melhoria da capacidade de resposta ao cidadão pelas ouvidorias públicas.

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

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

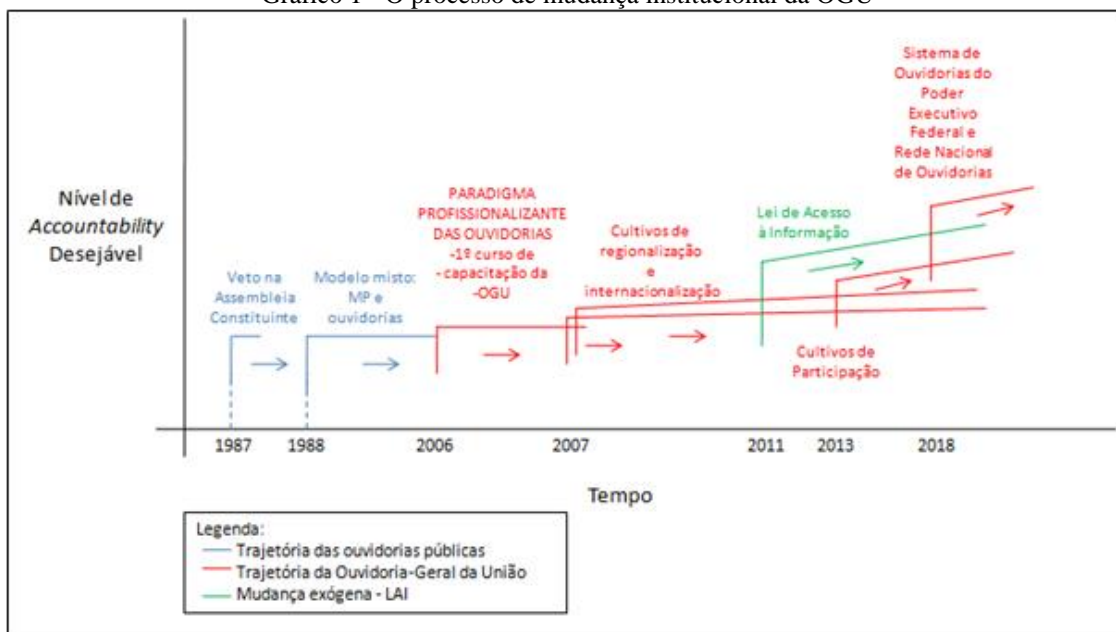
Com o desenrolar da trajetória, perante conflitos latentes e deflagrados com ouvidores e suas associações representativas, perseguir o paradigma profissional foi também uma conformação de interesses. A baixa maturidade institucional e legitimidade da OGU perante as demais ouvidorias e seu caráter tecnocrata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

central. Os cultivos dos atores, então, foram fundamentais para a dissolução dos conflitos e para o gradual posicionamento estratégico da instituição.

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

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

Gráfico 1 - O processo de mudança institucional da OGU



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

O quadro 1 resume o esforço de esboçar graficamente a trajetória das ouvidorias públicas e da OGU, inspirado no modelo de representação de Mahoney, Mohamedali & Nguyen (2016) com adaptações para abarcar todos os aspectos peculiares do tipo de continuidade e mudança ocorridas durante o desenvolvimento do processo político objeto deste estudo de caso.

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

integração entre órgãos e entidades. Especialmente em relação às denúncias, como detalhado neste trabalho, o fluxo de retorno para o cidadão sobre a investigação ou sanção ainda não ocorre de forma institucionalizada ou coordenada entre Ministério Público, OGU e cidadão.

Refletindo sobre oportunidades de melhoria e elevação do nível de *accountability* das ouvidorias públicas na dimensão sanção, essa lacuna mostra-se como um ponto a ser trabalhado pela Ouvidoria-Geral da União junto aos órgãos investigativos e sancionadores. Faz-se necessária a construção de arranjos institucionais eficazes do ponto de vista da responsabilização dos agentes públicos e da efetividade da modalidade denúncia junto às ouvidorias.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se, assim, à luz do referencial teórico neoinstitucionalista, que o tempo e a sequência (MAHONEY & THELEN, 2010) dos eventos na trajetória da ouvidoria importaram para o estabelecimento do desenho institucional dessa instância de controle e participação social tipicamente brasileira. Que as instituições não são espaços vazios de poder; pelo contrário, são ocupadas por atores cujas preferências moldam e são moldadas pelas contingências externas e pela força interna propulsora da mudança gradual. E que a Ouvidoria-Geral da União, objeto deste estudo, figura como um valioso case nesse processo recente de democratização do país, cujo curso se encontra em permanente construção e sedimentação de pilares institucionais mais sólidos e menos vulneráveis à ação política de governos transitórios.

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

O nível de detalhamento como os fatos são descritos nos documentos institucionais também é algo a ser destacado. A forma e estilo de redação dos relatórios de gestão, por exemplo, varia muito de ano para ano, com alguns se detendo mais em enumerar as realizações, outros em descrever as ações em termos orçamentários, e outros, tal qual o relatório de gestão da OGU do período de 2011-2014, apresenta riqueza de detalhes na descrição dos processos políticos, do planejamento estratégico e até mesmo

dos conflitos dos atores no contexto das ações institucionais. Quanto mais detalhadas, mais estas fontes puderam acrescentar à construção da base de dados necessária aos resultados e conclusões da pesquisa.

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

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. "School Accountability" no Brasil: experiências e dificuldades. **Revista de Economia Política**, vol. 28, nº 3 (111), pp. 443-453, julho-setembro/2008.

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Cadernos ENAP**, n. 44, 2016.

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

BRASIL. Governo Federal. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

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

CAMPOS, Ana M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, mar./abr. 1990.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MEDEIROS, A.; CRANTSCHANINOV, T.; SILVA, F. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v.47, n.3, pp.745-775, maio/jun. 2013.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. Analytical challenges for the neoinstitutional theories of institutional change in comparative Political Science. **Brazilian Political Science Review**, v. 3, p. 98-126, 2009.

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