



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL)  
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

SABRINA SANTOS PERES

# **A Ouvidoria como Mecanismo de Participação Social: O Caso da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)**

MONOGRAFIA

Brasília/DF  
2023

SABRINA SANTOS PERES

## **A Ouvidoria como Mecanismo de Participação Social: O Caso da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)**

Monografia apresentada ao curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Calmon

Brasília/DF  
2023

## AGRADECIMENTOS

A jornada rumo à conclusão desta monografia foi repleta de desafios e descobertas enriquecedoras, e não teria sido possível sem o apoio inestimável de diversas pessoas. Por isso, gostaria de expressar minha sincera gratidão àqueles que contribuíram de maneira significativa, moldando não apenas o conteúdo deste trabalho, mas também o meu crescimento como estudante e pesquisadora. Este trabalho é o resultado do apoio de uma rede incrível de família, amigos, colegas e fontes de inspiração, aos quais dedico esta seção como um testemunho do meu profundo agradecimento:

Aos meus pais, que sacrificaram tanto tempo e tanto trabalho para me dar sempre a melhor educação e as melhores oportunidades. Sem vocês, não estaria realizando mais essa etapa! Obrigada pelo apoio e parceria constantes, pelos conselhos valiosos e pelo “colo” quando as coisas não dão tão certo.

À Maria, amiga e segunda mãe, pela companhia e pelo apoio, mesmo de longe.

Aos amigos, que sejam de Brasília, Salvador, Rio de Janeiro, Recife, Atenas ou Liège, estão sempre perto.

Ao meu namorado, pelas risadas e pela confiança inabalável no meu potencial, mesmo quando eu mesma desconfio.

E claro, à Capitu e ao Bob, que também são parte da família e foram a distração mais fofinha para quando o trabalho ficou cansativo.

Por fim, não poderia deixar de expressar minha profunda gratidão aos professores que marcaram minha trajetória no IPOL, especialmente meu orientador, Professor Paulo Calmon, por sua ajuda valiosa e comentários enriquecedores ao longo desse processo. Seu apoio foi fundamental para o sucesso desse trabalho!

“O que fala semeia; o que escuta recolhe.”  
(Pitágoras)

## RESUMO

No contexto da administração pública brasileira, há incertezas sobre o papel da ouvidoria pública, após a importação do modelo de *ombudsman* europeu, especialmente quanto à sua aplicação nas agências regulatórias. Atualmente, prevalece a compreensão da ouvidoria como um componente “reativo” do sistema, um agente externo pouco envolvido no processo decisório. Este trabalho tem como objetivo principal, portanto, explorar o papel da ouvidoria como mecanismo de participação social e democracia participativa, buscando uma compreensão mais aprofundada de sua atuação e impacto no processo de formulação de políticas públicas. Utilizando a abordagem do estudo de caso, foi analisada a Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com foco em dois episódios de atuação ativa da Agência. A análise foi complementada com entrevistas realizadas junto a funcionários e ex-funcionários da Anatel. Os resultados revelam uma Ouvidoria pouco institucionalizada, caracterizada por uma estrutura instável, apesar de seu progresso em estimular a abordagem de certos temas de relevância para a sociedade. Este trabalho contribui, então, para a reflexão sobre a efetividade das ouvidorias na promoção da participação social e influência nas políticas públicas, especialmente no contexto específico da Anatel.

**Palavras-chave:** Anatel. Ouvidoria Pública. Participação Social. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

In the context of Brazilian public administration, there is uncertainty about the role of the public *ombudsman*, following the importation of the European *ombudsman* model, especially as regards its application in regulatory agencies. Currently, there is a prevailing understanding of the ombudsman as a “reactive” component of the system, an external agent with little involvement in the decision-making process. The main objective of this work is therefore to explore the role of the ombudsman as a mechanism for social participation and participatory democracy, seeking a more in-depth understanding of its performance and impact on the public policy formulation process. Using the case study approach, the Ombudsman’s Office of the National Telecommunications Agency (Anatel) was analyzed, focusing on two episodes of active action by the Agency. The analysis was complemented by interviews with current and former Anatel employees. The results reveal a poorly institutionalized Ombudsman’s Office, characterized by an unstable structure, despite its progress in stimulating the approach to certain issues of relevance to society. This work therefore contributes to reflection on the effectiveness of ombudsmen in promoting social participation and influencing public policies, especially in the specific context of Anatel.

**Keywords:** Anatel. *Ombudsman*. Social Participation. Public Policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Posição da Ouvidoria no Organograma Anatel . . . . .	27
Figura 2 – Linha do Tempo: Ampliação do SMP . . . . .	37
Figura 3 – Linha do Tempo: Compartilhamento de Postes . . . . .	41

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro Síntese: SMP x Postes . . . . .	42
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CC	Conselho Consultivo
CD	Conselho Diretor
CDUST	Comitê de Defesa dos Usuários de Telecomunicações
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
ERB	Estação Rádio Base
Fala.BR	Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
OGR	Ouvidoria Geral da República
OGU	Ouvidoria Geral da União
SACP	Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SISOUv	Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal
SMP	Serviço Móvel Pessoal
SRC	Superintendência de Relações com os Consumidores
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> . . . . .	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DA LITERATURA</b> . . . . .	<b>12</b>
<b>2.1</b>	<b>Democracia e Participação</b> . . . . .	<b>12</b>
<b>2.2</b>	<b>Participação Social no Brasil</b> . . . . .	<b>13</b>
<b>2.3</b>	<b>Histórico da Ouvidoria Pública</b> . . . . .	<b>14</b>
<b>2.4</b>	<b>Produção Científica sobre Ouvidorias no Brasil</b> . . . . .	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> . . . . .	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS</b> . . . . .	<b>25</b>
<b>4.1</b>	<b>Aspectos Institucionais da Ouvidoria da Anatel</b> . . . . .	<b>25</b>
<b>4.2</b>	<b>Análise das Entrevistas</b> . . . . .	<b>28</b>
<b>4.3</b>	<b>Análise dos Episódios</b> . . . . .	<b>32</b>
4.3.1	Ampliação do SMP . . . . .	32
4.3.1.1	Análise do Relatório . . . . .	33
4.3.1.2	Resumo das Ações da Ouvidoria/Anatel . . . . .	36
4.3.2	Compartilhamento de Postes . . . . .	37
4.3.2.1	Análise do Relatório . . . . .	38
4.3.2.2	Resumo das Ações da Ouvidoria/Anatel . . . . .	40
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> . . . . .	<b>43</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> . . . . .	<b>46</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>50</b>
	<b>Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada</b> . . . . .	<b>51</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Hoje, pode-se afirmar que é fácil reconhecer os contornos da democracia representativa em nossa sociedade, tendo em vista que a prática do voto é reconhecida por muitos como o principal – e por vezes, o único – mecanismo pelo qual os cidadãos podem intervir na política. No entanto, nem sempre os representantes escolhidos pelo voto são capazes de representar por completo os interesses da população. Dessa forma, se torna evidente que, para que uma sociedade seja considerada efetivamente democrática, a participação dos cidadãos é fundamental para aproximar as políticas públicas da vontade do povo.

Assim, a democracia participativa surge como forma complementar à democracia representativa, ambas com sua devida importância. A criação de mecanismos que permitam a participação ativa da sociedade nas decisões governamentais e a conquista do direito à informação são passos importantes nessa trajetória de consolidação da democracia, os quais têm ganhado força progressivamente no Brasil. Nesse contexto, as Ouvidorias Públicas emergem como importantes ferramentas que promovem a interação direta entre o cidadão e as organizações estatais, fomentando o controle social destas. Por isso, é importante que haja um olhar atento sobre essa interseção entre cidadania e gestão pública, a fim de entender como tais espaços de diálogo são ocupados e apropriados, como as manifestações da sociedade são traduzidas em ações e, conseqüentemente, como esse processo influencia o curso das políticas públicas.

Atualmente, há uma compreensão geral de que as ouvidorias atuam em prol da mediação de conflitos e na consolidação de boas relações entre cidadão e administração, tendo como principal incumbência atender reclamações, denúncias, sugestões e elogios a respeito dos serviços públicos prestados por determinado órgão. Assim, observa-se um posicionamento “reativo”, onde a participação popular tende a ocorrer nas etapas finais do desenvolvimento das políticas públicas, principalmente no que diz respeito à avaliação. Pouco se trata da ouvidoria como proponente ativa de ideias e sugestões dentro da gestão pública.

Este artigo propõe uma análise aprofundada do papel da Ouvidoria Pública como mecanismo de participação social no processo de políticas públicas, utilizando o caso da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como um estudo de caso representativo. No âmbito do caso selecionado, foram escolhidos dois episódios sobre os quais foram emitidos relatórios por parte da Ouvidoria da Agência.

A escolha da Anatel como estudo de caso é justificada pela sua importância estratégica no cenário nacional, bem como seu caráter jurídico-administrativo. A Agência é responsável por regulamentar e fiscalizar as telecomunicações no Brasil, setor essencial para o desenvolvimento econômico e social, especialmente considerando o rápido desenvolvimento das tecnologias e a crescente digitalização em todos os setores. Além disso, como agência reguladora, a Anatel tem como uma de suas competências a proteção do

consumidor dos serviços de telecomunicações prestados pelo mercado, bem como trabalhar juntamente ao mercado para promover o desenvolvimento do setor. É interessante observar a dinâmica de interesses contrastantes entre consumidores e entidades do mercado, que também se manifestam através dos canais disponíveis, e como tal dinâmica se traduz nas ações internas da Ouvidoria.

Portanto, entender como a Ouvidoria da Anatel opera e como ela influencia o ciclo de políticas públicas nesse contexto é crucial para a compreensão mais ampla do papel das Ouvidorias no âmbito governamental.

Desse modo, o principal objetivo deste trabalho é analisar de que forma a Ouvidoria Pública da Anatel contribui para a participação social no processo de políticas públicas dentro dessa agência. É proposta, para isso, a análise de dois casos recentes nos quais houve emissão de relatório da Ouvidoria sobre tema pertinente à elaboração e fiscalização de políticas: o primeiro diz respeito à questão da ampliação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) – relatório produzido em 2020 – e o segundo diz respeito à questão de compartilhamento de infraestrutura (postes) entre distribuidoras de energia elétrica e prestadores de serviços de telecomunicações – relatório produzido em 2023.

Será observado, a partir dos dados coletados, como se deu a atuação da Ouvidoria frente aos temas e qual foi o prosseguimento dado às recomendações resultantes dentro da Anatel.

Adicionalmente, busca-se identificar eventuais obstáculos e lacunas na efetividade da Ouvidoria como mecanismo de participação social, propondo reflexões sobre possíveis melhorias e aprimoramentos no sistema. Portanto, esta pesquisa pretende contribuir para o entendimento mais amplo do papel das Ouvidorias no fortalecimento da democracia e na construção de políticas públicas mais alinhadas às necessidades e expectativas da sociedade.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Democracia e Participação

Desde o início da redemocratização brasileira, que teve seu ápice na promulgação da Constituição Federal de 1988, as interações entre o Estado e a sociedade civil têm se desenvolvido de maneira diversa. Um desses desenvolvimentos diz respeito à democracia participativa, que tem se consolidado no Brasil a partir da institucionalização de mecanismos de participação social e inclusão política. Para Cardoso (2010), a CF impôs um novo paradigma democrático, com enfoque na cidadania, na dignidade humana, no alargamento de direitos e na participação popular na gestão pública.

Para os propósitos deste trabalho, é interessante tratar das teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa, que surgem como alternativas à concepção democrática tradicional, que se baseia principalmente na ideia de representatividade e agregação de interesses eleitorais (Schumpeter, 1984). Embora ambas busquem ampliar o escopo de envolvimento do cidadão na arena política, e por vezes sejam utilizadas como sinônimos, há certas diferenças na conceituação desses dois modelos (Quintão, 2014).

A democracia participativa tem notória influência do teórico francês Jean-Jacques Rousseau, que, em sua obra *O Contrato Social* (1762), define o conceito de “vontade geral” (ou bem comum) como necessariamente dependente da soberania popular, soberania esta que somente pode ser obtida através da autogestão. Outros teóricos expandiram tais noções, mas a contribuição de Pateman (1992) foi considerada seminal para o estabelecimento dos contornos da democracia participativa. Conforme a autora, a falta de participação dos cidadãos nas decisões que impactam suas vidas gera um alto nível de apatia política, além de decisões menos eficazes por parte do poder público. Por meio de instrumentos de participação democrática, portanto, seria possível obter um efeito educativo e a criação de um senso de pertencimento à comunidade. De modo geral, argumenta-se em prol da construção de uma sociedade participativa para poder haver uma política participativa, tornando necessária uma transformação estrutural na identidade e na cultura dos grupos sociais (Pateman, 1992).

A democracia deliberativa, por outro lado, tem base nas ideias de Jürgen Habermas e foca no aspecto comunicativo da deliberação pública, isto é, nos processos e na linguagem adotadas pelos agentes democráticos nesse modelo. É uma teoria com enfoque no discurso como formador das preferências políticas e considera a esfera pública como uma arena de percepção, identificação e discussão dos problemas sociais. Sob esse viés, a deliberação se dá em locais nos quais “as pessoas discutem questões de interesse comum e formam opiniões e/ou planejam ações” (Quintão, 2014, p. 68). Assim, observa-se um viés mais procedimental na visão dos teóricos da democracia deliberativa.

Herian *et al.* (2012) indicaram que a percepção de justiça e satisfação com as instituições públicas e os serviços prestados aumentam à medida que os cidadãos se envolvem no processo decisório governamental. Por outro lado, Callahan (2007) sugere que cidadãos satisfeitos com o governo e com as políticas públicas em vigor têm menos ímpeto de participar nas deliberações, e que esse tipo de interesse aumenta quando há maior frustração e insatisfação com o poder público.

Arelada à noção de participação está o conceito de accountability, conforme preconizado por O'Donnell (1998), que consiste em um conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem o poder público a prestar contas e promovem a responsabilização pelas ações tomadas. Tal conceito se divide em accountability vertical – que se refere à relação entre a população e o Estado, representada pelo voto e pela ação popular livre, por exemplo – e accountability vertical – que diz respeito ao controle e fiscalização exercido entre os próprios entes ou órgãos estatais (O'Donnell, 1998). Cumpre também citar a ideia de accountability societal proposta por Smulovitz e Peruzzotti (2000), que se dá entre a sociedade civil organizada (em ONGs ou movimentos sociais, por exemplo) e os órgãos estatais, capaz de exercer pressão sobre a administração pública.

Nesse viés, surge uma forma de controle social “que se revela não só no plano da fiscalização e da sanção, mas, também, no envolvimento e comprometimento de diversos segmentos da sociedade” (Ferrari, 2016, p. 23). Um sistema que não contraria o controle formal, mas sim que o complementa.

É importante diferenciar a accountability societal do controle social. Para Park (2020), o controle social é uma forma de accountability vertical, constituída pelos “instrumentos, ferramentas e recursos que compõem a engrenagem relacional da accountability” (p. 170). Contudo, Monteiro *et al.* (2016), ao realizarem revisão sistemática da literatura sobre os dois assuntos, demonstram que a maioria dos autores tende a utilizar os conceitos intercambiavelmente, como sinônimos. Assim como a accountability, a noção de controle social é apenas uma das muitas facetas da participação social, embora frequentemente seja tratada de maneira isolada, especialmente em temas relacionados à administração pública. Na literatura sobre ouvidorias públicas, que será abordada a seguir, essa abordagem é especialmente comum; grande parte dos artigos possui foco somente na questão dos mecanismos de controle, e não em aspectos mais profundos da participação social.

## **2.2 Participação Social no Brasil**

A criação de instituições participativas é o principal caminho para ampliar os contornos do sistema representativo, para que a sociedade assuma papel mais ativo nos processos democráticos. Segundo Lyra (2004, p. 119-121), a participação social no Brasil se baseia principalmente em quatro institutos: as consultas populares, o orçamento partici-

pativo, os conselhos gestores e de fiscalização de políticas públicas e as ouvidorias, que são objeto do presente trabalho.

O Brasil tem sido pioneiro na criação de tais experiências, tendo como exemplo mais emblemático o Orçamento Participativo de Porto Alegre, implantado pela gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no estado, que foi considerado prática modelo pelo Banco Mundial e adotado por governos municipais na América Latina e na Europa (Comparato, 2016). Tal prática viabilizou a participação ativa do indivíduo na determinação do emprego e direcionamento de uma parte significativa dos fundos governamentais, funcionando como uma eficaz ferramenta de integração social e proporcionando ao cidadão a oportunidade direta de influenciar na edificação do interesse coletivo, alinhado às exigências e prioridades decididas durante o processo participatório (Cardoso, 2010).

Há ainda os instrumentos de consulta popular e os conselhos gestores, que, embora não sejam objeto do presente trabalho, são fundamentais para a inclusão social, visto que representam um poderoso mecanismo de pressão e supervisão da administração estatal, além de contribuírem para a mudança da cultura política, ao introduzirem a participação cidadã na gestão pública (Lyra, 2004; Cardoso, 2010).

Por último, a ouvidoria pública surge como instituição participativa de relevância, embora comparativamente menos estudada do que os outros mecanismos citados.

A tarefa da ouvidoria é crucial para a efetivação da democracia participativa, pois proporciona uma oportunidade de interferência direta do indivíduo na defesa dos seus direitos e no controle social (Brasil, 2022; Cardoso, 2010). Lyra (2004) aponta que a “razão de ser” das ouvidorias repousa na mediação da relação entre Estado e Sociedade. Dessa forma, surge um controle recíproco entre essas duas esferas, que passam a poder agir em parceria, facilitando a ação um do outro, mas fiscalizando-se mutuamente (Cardoso, 2010, p. 9).

Mesmo tendo apenas caráter consultivo, as ouvidorias são capazes de influenciar o aspecto decisivo da implementação das políticas públicas. Nos estudos de políticas públicas, é interessante retomar a ideia do ciclo de políticas públicas, que consiste nas etapas de *agenda setting*, formulação, decisão, implementação e avaliação (Howlett *et al.*, 2020). A maioria dos processos de democracia participativa estão inseridos nos estágios iniciais do ciclo e as ouvidorias públicas preconizam a participação social no estágio de avaliação, que finaliza o ciclo, tornando-as um *locus* de investigação interessante (Comparato, 2016, p. 51).

### 2.3 Histórico da Ouvidoria Pública

A gênese histórica da ouvidoria pública remonta ao início do século XIX, na Suécia. Surge, nesse contexto, a figura do *ombudsman*, que significa, essencialmente, um representante da população, podendo ser traduzida como “homem das reclamações”. Esse agente

atuava como mandatário do parlamento, com a função de controlar a administração e a justiça (Gomes, 2000, p. 54). Posteriormente, tal função se divide em três: um *ombudsman* para fiscalizar o bem-estar dos administrados; um para assuntos judiciais e militares; e um terceiro, para matérias cíveis (Cardoso, 2010, p. 7).

Outros países instituíram seus respectivos *ombudsman* durante o século XX, à medida que o conceito foi ganhando popularidade, primeiro dentro da Escandinávia e depois fora, com a primeira aplicação fora dessa região tendo ocorrido na Nova Zelândia. Comparato (2016) explica que essa expansão se deu devido ao crescimento da atividade governamental pós-Segunda Guerra Mundial, além da incipiente preocupação com aspectos sociais como a educação e os direitos humanos.

O mesmo movimento ocorreu nos países da América Latina durante o final do século XX, em paralelo ao processo de redemocratização. Foram inauguradas, então, ouvidorias públicas em países como México, Colômbia, Paraguai, Argentina, entre outros. Verifica-se, portanto, que a ouvidoria pública, em seu trajeto histórico, esteve sempre atrelada ao estabelecimento de ambientes democráticos e à conquista de direitos civis (Cardoso, 2010). Tal relação se confirma ao examinar os princípios presentes no *International Handbook of the Ombudsman*, formulado por Caiden (1983), que envolvem, entre outros: a proteção dos direitos individuais, a garantia de um governo justo e a promoção dos direitos humanos.

Atualmente, na Europa, existe ainda um *ombudsman* supranacional, o *Euro-Ombudsman*, que atua de maneira independente na comunidade europeia e recebe manifestações de cidadãos e empresas tratando de casos de “má administração” por parte dos órgãos europeus.

No Brasil, a primeira iniciativa voltada para a implementação de uma ouvidoria pública data de 1823, por meio de um projeto que estabelecia um juízo do povo (Menezes, 2017; Gomes, 2000). Houve algumas tentativas de estabelecer cargos de *ombudsman* a partir da metade do século XX, mas nenhuma delas vingou.

Foi durante a década de 80, concomitantemente à crise de legitimidade causada pelo regime militar e à redemocratização do país, que começaram a surgir iniciativas mais concretas. Vale mencionar o Projeto de Emenda Constitucional n° 78, que constava no anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que serviria de texto-base para a elaboração da Constituição, e propunha a criação de uma Procuradoria-Geral do Povo. Outra iniciativa foi o projeto do senador Marco Maciel, que previa a designação de um ouvidor-geral (Cardoso, 2010; Miranda, 2013).

Lyra (2004) aponta a Ouvidoria Municipal de Curitiba como a primeira experiência brasileira que realmente se efetivou. Para Cardoso (2010), o primeiro cargo de ouvidor geral público no Brasil foi criado pelo Decreto no 92.700, de maio de 1986, que estabeleceu o posto de ouvidor geral da previdência social. Segundo o autor, tal decreto contrariava a experiência internacional sobre o tema, pois “inobservava, entre outros, os princípios da unipessoalidade e da publicidade, não disciplinava as regras de elegibilidade para o

cargo, tampouco determinava os limites de atuação do ouvidor” (p. 8). Menezes (2017), embora aponte a ouvidoria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) como a primeira experiência no âmbito do Executivo federal, em 1989, apresenta posição similar sobre a distorção dos princípios do *ombudsman* durante a aplicação do conceito no Brasil, quando diz:

Apesar de suas raízes no modelo do ombudsman europeu, as ouvidorias públicas no Brasil adquirem contornos próprios. Seus principais traços distintivos são: i) integram a administração, vinculadas que são aos respectivos órgãos ou entidades; ii) atuam na mediação das relações entre sociedade e Estado; iii) oferecem subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública; e iv) não possuem poder de coerção, e, dessa forma, sua ação se concretiza por meio da magistratura de persuasão e na autoridade moral de seus titulares (Menezes, 2017, p. 13).

Segundo a Ouvidoria Geral da União, em 2002, havia 40 ouvidorias no Poder Executivo federal; hoje, são mais de 300. Nota-se, portanto, uma difusão rápida da ouvidoria na esfera da administração pública.

Um dos fatores para o crescimento significativo desses números foi a Reforma Administrativa, que ganhou força no país durante a década de 1990. Com a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial e a visão do cidadão como “cliente” dos serviços oferecidos pelo poder público, buscou-se uma melhora na relação sociedade-administração, que impulsionou o surgimento de canais de contato como a ouvidoria. Lyra (2011) destaca o binômio modernização-participação que surgiu à época, voltado para eficácia e satisfação do cidadão-cliente.

Um marco importante é a instituição da Ouvidoria Geral da República, que se deu por meio da Lei 8.490/1992, como órgão do Ministério da Justiça. Posteriormente, com o Decreto 4.177/2002, a OGR foi transferida para a tutela da Corregedoria Geral da União, que em 2002 passou a ser denominada Controladoria Geral da União (CGU). A OGR passou a se chamar Ouvidoria Geral da União e adquiriu a competência de coordenar as unidades de ouvidoria do Executivo federal.

Em 1998, houve a inclusão da alínea I no art. 37 da Constituição Federal, que adiciona às formas de participação “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” (Brasil, 2023). Esse dispositivo determina um tipo de *accountability* vertical, permitindo identificar o lócus da ouvidoria pública no texto constitucional (Menezes, 2017). Contudo, a CF não criou a base para um arcabouço institucional forte no que diz respeito às ouvidorias, pois não determina suas especificidades, deixando que legislações futuras disciplinassem as formas de participação do cidadão. Para Ferrari (2016), isso é a raiz da diversidade institucional vista nas ouvidorias atualmente, já que estas se disseminaram sem um modelo comum. Segundo autores como Oliveira (2010), essa disseminação ocorreu muitas vezes de maneira falha, algo que ele denominou “difusão deturpada”.

O direito à informação e a criação da Lei de Acesso à Informação (LAI) também constitui marco importante na legitimação das ouvidorias como meio de participação. A norma é mais um exemplo de mecanismo de accountability, tendo em vista que a lógica vigente se altera: “o acesso passa a ser regra; o sigilo, exceção” (Menezes, 2017, p. 12). O Portal da Transparência, iniciado em 2004, foi outro avanço significativo.

Com a LAI, os pedidos de informação passaram a ser processados pelos chamados Serviços de Informações ao Cidadão (SICs), que muitas vezes são enquadrados dentro da estrutura organizacional das ouvidorias (Menezes, 2017). Devido a essa intersecção de funções, observa-se um aumento no protagonismo das ouvidorias, tendo em vista que, entre 2013 e 2021, a taxa de crescimento anual de manifestações pela LAI foi de 35% (FOLHA DE S.PAULO, 13 mai. 2022).

Por meio do Decreto 9.492/2018, foi criado ainda o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOuv), composto pela Ouvidoria-Geral da União como órgão central, e pelas demais ouvidorias federais, como órgãos setoriais.

Ademais, transpondo a participação para o espaço digital de maneira integrada, foi criada a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), em 2019. Ela surge da junção das plataformas e-Ouv e e-SIC e viabiliza o recebimento, gestão e tratamento de manifestações de ouvidoria dos tipos denúncia, elogio, reclamação, simplifique (pedido de simplificação de serviços), solicitação de providências e sugestões; além dos pedidos de acesso à informação.

## 2.4 Produção Científica sobre Ouvidorias no Brasil

A questão das ouvidorias públicas no Brasil tem sido principalmente estudada pelas áreas do Direito e da Administração Pública. No campo da Ciência Política, o tópico ainda é pouco abordado, embora a questão da participação social e da democracia representativa seja de grande interesse para a disciplina.

Dentre os estudos descritos abaixo, a maioria possui metodologia qualitativa, voltada principalmente para revisão bibliográfica e análise documental, além de estudos de caso e entrevistas semiestruturadas com membros de diferentes ouvidorias pesquisadas. Em alguns casos, também foram realizadas *surveys*, visando avaliar a percepção social ou organizacional sobre o papel da ouvidoria, bem como sua efetividade.

Vale ressaltar, também, que a maioria da literatura identificada diz respeito a contextos altamente específicos, sendo raros artigos que abordam o fenômeno da ouvidoria sob uma perspectiva nacional. Uma hipótese que explica essa lacuna é a dificuldade de obter dados abrangentes sobre a atuação das ouvidorias públicas para além da quantidade de manifestações recebidas e tratadas. Além disso, a diversidade institucional observada de órgão para órgão no que diz respeito à ouvidoria, já abordada anteriormente, também parece dificultar a padronização metodológica.

É notória, especialmente dentro do campo da Administração Pública, a concepção da ouvidoria como instrumento de gestão. De acordo com essa linha de pesquisa, a ouvidoria, sob uma perspectiva organizacional, serve para adotar sugestões e reclamações em prol da melhora da gestão pública, bem como da evolução dos serviços prestados ao “cidadão-cliente”.

Outros autores colocam o papel da ouvidoria como relativo à comunicação pública. Romero e Sant’Anna (2014) colocam que a principal atividade da ouvidoria é calcada no processo de gestão da informação, “recebendo, processando, codificando, recodificando e respondendo mensagens trocadas entre as instituições e os diversos públicos que compõem a sua rede de usuários” (p. 194). Estes autores dão ênfase ao sentido de comunicação organização-usuário, pois veem a ouvidoria pública como oportunidade de divulgação dos atos da gestão pública. Quintão e Cunha (2018), por outro lado, colocam a ouvidoria como um lugar de acesso, atuando principalmente no eixo inverso (cidadão-instituição), de maneira praticamente unidimensional.

Tanto a concepção da ouvidoria como instrumento de gestão quanto de comunicação são interessantes para compor o perfil teórico desse tipo de instituição. No entanto, mais interessante para as finalidades deste trabalho é a linha de pesquisa que investiga o caráter participativo das ouvidorias.

Machado e Borges (2017) buscaram compreender a política pública “ParticipaSUS” no Estado do Rio de Janeiro ao examinar as ouvidorias do sistema público de saúde. Os autores concluem, a partir de metodologia qualitativa envolvendo técnicas de pesquisa documental, bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e observação, que no âmbito do SUS existem ideias diversas sobre o papel das ouvidorias. Por um lado, apontam que há “a tentativa de transformá-las em espaços de obediência aos gestores, sem autonomia e sem condições de trabalho” e a vontade de transformá-las em efetivos “instrumentos de participação social” (p. 385). Os autores destacam, também, a contraproduzividade de criação de novas estruturas e sobreposição de trâmites já existentes entre os órgãos de participação social, citando o exemplo das ouvidorias e dos conselhos de saúde (Machado; Borges, 2017, p. 386).

Em sua contribuição, Brasil (2022), ao estudar a ouvidoria do Tribunal de Contas Estadual do Ceará, constatou que as ouvidorias se consolidaram como instrumento importante para o fomento da democracia participativa, bem como um canal de comunicação e de transparência. Em contrapartida, uma fraqueza encontrada pelo estudo foi a ausência de reconhecimento popular sobre a ouvidoria e sua função, bem como a necessidade de evolução tecnológica. Foram encontrados outros estudos que corroboram a ideia da falta de divulgação sobre as ouvidorias públicas, como o de Santos *et al.* (2017), que pesquisaram a imagem e o nível de conhecimento sobre as ouvidorias públicas em Florianópolis (SC). 71% dos entrevistados disseram não saber o que é uma ouvidoria pública; contudo, aqueles familiarizados com o conceito (em sua maioria funcionários públicos) destacaram o potencial

de aproximação ao poder público proporcionado pela ouvidoria, embora esse órgão ainda seja associado primariamente com a ideia de reclamações (Santos *et al.*, 2017, p. 414 - 417).

De maneira similar, Capaz e Guimarães (2020) demonstram que o cidadão, por meio da ouvidoria, é de fato capaz de orientar ações da gestão pública, porém ainda não pode ser considerado o “centro” do processo. O caráter não resolutivo da Ouvidoria estudada e o tempo inadequado das respostas às manifestações são dois grandes empecilhos para o efetivo controle social (p. 231). Ademais, outra barreira para a efetivação da participação social abrangente, segundo Cavalcante (2016), é a falta de acessibilidade aos portadores de deficiência. Esta também deve ser garantida nos serviços de ouvidoria, bem como a clareza e transparência do portal de informações, em prol de ampliar seu caráter inclusivo.

Alguns estudos objetivam também a análise da percepção sobre as ouvidorias públicas, sob uma perspectiva de avaliação institucional. Souza e Soares (2022) investigaram a perspectiva interna sobre a ouvidoria, por meio de entrevistas com enfermeiros de uma instituição pública de saúde. Os resultados indicaram que, para os profissionais, a ouvidoria potencializa a prática avaliativa, podendo promover a revisão de práticas institucionalizadas e a mudança de atitude dentro da organização.

Partindo do ponto de vista externo, Lara e Gosling (2016) utilizaram a técnica de Análise Fatorial Exploratória para investigar as variáveis que contribuem para um bom relacionamento dos cidadãos com o governo e a ouvidoria. Das hipóteses apresentadas, foram identificados três fatores principais: a oferta de recompensas para os cidadãos que participam na ouvidoria (relação pouco tratada na literatura, sobre a qual os autores recomendam futuras investigações), o atendimento prestado pelos funcionários e o grau de satisfação com a prestação de serviço (Lara; Gosling, 2016).

Peixoto *et al.* (2013) trouxeram uma perspectiva mista a respeito da problemática, tendo em vista que coletaram opiniões tanto de usuários quanto de funcionários das ouvidorias. Por meio de entrevistas e análise de conteúdo, os autores concluíram que, na instituição pesquisada (uma unidade geriátrica do SUS), a ouvidoria consistia principalmente em um meio de divulgação de informações. Além disso, apontaram que alguns usuários sentem medo de sofrer retaliação após manifestarem-se na Ouvidoria, embora acreditem que suas reclamações podem servir para diminuir a incidência de problemas na instituição (Peixoto *et al.*, 2013, p. 792).

Alvarenga (2020) analisou os motivos determinantes na qualidade dos serviços da ouvidoria pública na percepção do cidadão e concluiu, com relação ao Distrito Federal, que aspectos tangíveis, confiabilidade e presteza são os três fatores mais relevantes para a qualidade dos serviços.

Em uma tentativa rara na literatura de estabelecer um indicador objetivo de eficácia para as ouvidorias públicas, Leal *et al.* (2023) sugerem o seguinte método, a partir de uma revisão sistemática da literatura sobre o tema: a medição da resolutividade das manifesta-

ções cadastradas, do índice de satisfação dos usuários que registram manifestações e da celeridade da atuação da ouvidoria. A soma desses fatores constituiria o que os autores denominaram IEOuv.

Lyra (2011) enfatiza a importância da autonomia dentro das ouvidorias públicas para a defesa da democracia e dos direitos humanos. Tendo em vista a diversidade institucional das ouvidorias nesse sentido, as agências reguladoras, justamente devido a seu caráter jurídico-administrativo particular, são locus de pesquisa de grande potencial. Para Ferrari (2016), é aparente que as ouvidorias das agências reguladoras desfrutam de uma maior autonomia quando comparadas às demais ouvidorias federais.

No entanto, embora possuam significativa autonomia, também estão sujeitas a controle social. Silvia Helena Serra, citada por Gomes e Santos (2018) disserta sobre controle social das agências reguladoras da seguinte forma:

[...] não obstante tratem-se de órgãos técnicos, a democracia participativa deve estar presente, seja para a proposição de políticas relacionadas à temática da competência do órgão, seja para decidir normativamente sobre questões em que a participação da população se faça imprescindível, à luz da Constituição Federal, sob pena destas decisões normativas serem inválidas (Serra apud Gomes; Santos, 2018, p. 239).

Observa-se, portanto, a importância da ouvidoria no processo de elaboração das políticas públicas, bem como outros instrumentos de participação dentro das agências.

Luciana Miranda (2013), em sua tese de doutorado, examinou o processo de institucionalização das ouvidorias de cinco agências reguladoras – Anatel, Anvisa, ANTT, Antaq e ANAC – visando entender os tipos de mudança institucional e os tipos de atores nesses contextos. Concluiu-se que o controle social das ouvidorias das agências reguladoras não é totalmente efetivo, tendo em vista que a legislação sobre suas competências e funções é pouco específica e confusa, o que abre espaço para que empreendedores políticos (ouvidores e equipes) criem instituições que contribuam de fato para o desempenho das funções da ouvidoria (Miranda, 2013, p. 191). Em outro estudo de metodologia similar, analisando as ouvidorias da ANTT e Antaq, Miranda e Calmon (2017) corroboram a forte influência dos empreendedores institucionais, pois foi comprovado que, embora tivessem a mesma lei de criação, a institucionalização nas duas agências se deu de maneira diferente.

Lino e Britto (2014) realizaram um estudo de caso a respeito da ouvidoria da ANTT, com o objetivo de entender a ouvidoria como mecanismo de participação social no processo decisório. Por meio de uma análise dos elementos institucionais e das características das reclamações manifestadas por meio das ouvidorias, os autores concluíram que a experiência de ouvidoria pública na ANTT tem sido positiva no sentido de possibilitar a “identificação do sentimento dos usuários” e a “implementação de estratégias de fiscalização focadas e regionalizadas, otimizando os esforços das equipes locais e aumentando a eficiência dos resultados” (Lino; Britto, 2014, p. 38). Pesquisa similar foi realizada por Miranda *et al.* (2018) ao examinar os relatórios da ouvidoria da Anvisa para compreender se as estratégias de divulgação utilizadas por esse órgão são efetivas para promover a participação social. Foi

observada uma postura proativa da Anvisa no sentido de “fomentar a consciência cidadã”, mas a agência ainda falha em atingir maior diversidade de públicos e, portanto, coletar mais insumos da sociedade (Miranda *et al.*, 2018, p. 112).

Em estudo mais recente, sob perspectiva da comunicação organizacional, Scroferneker *et al.* (2020) abordou as ouvidorias das agências reguladoras e sua inserção no ambiente virtual. Foram selecionadas cinco agências para estudo: a Aneel, a Anvisa, a ANTT, a ANAC e a Ancine. Foi constatada uma predominância de interações reativas em detrimento de interações mútuas, demonstrando portanto uma comunicação linear e unidimensional no ambiente virtual por parte dessas ouvidorias (Scroferneker *et al.*, 2020).

Portanto, a partir dessas contribuições, verifica-se um estágio de pouca maturidade institucional das ouvidorias estudadas no sentido de promover a participação social. Para além da literatura apresentada acima, nota-se também uma lacuna no que diz respeito a estudos de caso no âmbito das agências reguladoras, e mais especificamente da Anatel, que tratem da questão da participação social no processo decisório de elaboração de políticas públicas.

### 3 METODOLOGIA

Para agregar à literatura sobre o tema de ouvidorias públicas, mais especificamente sobre a Agência Nacional de Telecomunicações, esse trabalho foi organizado a partir da metodologia qualitativa, como um estudo de caso sobre a Ouvidoria da Anatel.

Um caso pode ser definido como um “fenômeno espacialmente delimitado (uma unidade) observada em um determinado momento ou durante um período de tempo” (Gerring, 2006, p. 19). Nesse sentido, as atividades de ouvidoria dentro da Anatel serão o fenômeno estudado, especificamente durante o período de 2020 a 2023, devido à facilidade de acesso às informações disponibilizadas.

Dentro de um caso, contudo, podem haver várias observações (intra-caso). É importante notar que o caso (unidade) não pode ser considerado como representativo do todo, porém o objetivo metodológico é de eventualmente potencializar uma análise da “população”, ou seja, da totalidade de casos (Gerring, 2006).

Para este trabalho, foram escolhidas propositalmente duas observações/episódios que são abrangidos pelo caso estudado. Ambos se tratam de manifestações da Ouvidoria a respeito de temas técnicos pertinentes ao processo de elaboração de políticas públicas, tendo sido escolhidos de maneira proposital (não probabilística) com o objetivo de examinar a atuação do órgão nesse sentido.

A justificativa da escolha dos episódios se dá por serem os dois eventos mais recentes sobre os quais houve produção de relatórios temáticos no âmbito da Ouvidoria da Anatel. Além disso, foram selecionados pela facilidade de acesso às informações pertinentes, tendo em vista que os relatórios foram disponibilizados no portal on-line da Agência e as comunicações relevantes foram publicizadas e puderam ser acessadas por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Por fim, os dois temas foram escolhidos por representarem mandatos distintos na Ouvidoria, possibilitando uma análise comparativa.

O primeiro deles é a ampliação da cobertura do Serviço Móvel Pessoal (SMP), sobre a qual foi produzido um relatório da Ouvidoria contendo recomendações de ação para a Anatel. Esse episódio foi escolhido por demonstrar certos limites e possibilidades da atividade de ouvidoria dentro da Agência, bem como por ser o segundo relatório mais recente disponível, datando de 2020. Além disso, se trata de um tema de notório interesse para a população geral, isto é, dos consumidores de serviços de telecom, tendo em vista que a cobertura do SMP é um elemento fundamental da inclusão digital de áreas remotas, onde, na maioria das vezes, não se pode contar com acesso aos serviços regulados pela Anatel.

O segundo episódio analisado diz respeito à questão de compartilhamento de infraestrutura (postes) entre as distribuidoras de energia elétrica e as prestadoras de telecomunicações. Esse relatório foi publicado em 2023, já na nova gestão da Ouvidoria, e sua escolha se deu principalmente pela importância do tema para a Agenda Regulatória da

Anatel. Ademais, em contraste com o primeiro episódio, esse tema atrai menos atenção do consumidor e mais atenção das empresas reguladas, as prestadoras de telecomunicações, embora de fato tenha grande clamor social por impactar diretamente na oferta de serviços para a população.

Para a consolidação dos episódios acima, foi feita a análise dos relatórios disponibilizados pela Ouvidoria, além da análise e compilação de notícias nos principais veículos de mídia – G1, Valor Econômico, Folha de São Paulo etc. – e nos principais sites de mídia especializada do setor de telecomunicações – TELETIME, Telesíntese, Minha Operadora etc.

É importante ressaltar que a Anatel ficou sem Ouvidor durante o período de 2020 a 2022, quando foi nomeado o atual ocupante do cargo, Luciano Godoi Martins. Dessa forma, não houve relatórios produzidos durante esse período, nem sobre temas técnicos, nem sobre a própria gestão da Ouvidoria. Portanto, este trabalho buscou compreender também os impactos desse período na Ouvidoria e sua influência no processo interno da Anatel.

Inicialmente, foi feita uma breve **pesquisa bibliográfica** sobre os aspectos institucionais da Ouvidoria da Anatel, bem como a análise das principais leis e normas que estruturam esse órgão, a fim de contextualizar sua ação. A regulamentação analisada foi: a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações), a Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013 (Regimento Interno da Anatel) e a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das Agências Reguladoras).

Em seguida, foi realizada a delimitação dos episódios e uma **análise documental** dos respectivos relatórios, bem como a busca de notícias e outras ações/deliberações internas da Anatel sobre os temas. A análise dos relatórios não buscou uma apreciação das considerações técnicas contidas nestes, mas sim do seu **processo de elaboração** e do seu **nível de criticidade para com a atuação da Agência**. Essa fase teve como objetivo compreender os principais aspectos da atuação da Ouvidoria, bem como sua inserção e importância no processo decisório da Agência.

Por fim, foram realizadas **três entrevistas semi-estruturadas** com dois membros e um ex-membro da Anatel, que estiveram envolvidos direta ou indiretamente com o setor da Ouvidoria. Conforme Minayo (2009, p. 64-66) a “entrevista semiestruturada combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”. A escolha da entrevista como um dos métodos de coleta de dados se deu em decorrência dos apontamentos de Miranda (2013), que demonstraram a expressiva influência dos chamados “empreendedores institucionais” para o processo de institucionalização das ouvidorias nas agências reguladoras. Conforme a autora, o fator de ação individual também desempenha um papel importante, portanto deve ser considerado ao estudar esse tipo de organização.

Para as entrevistas, foram selecionados (de maneira não probabilística/proposital) indivíduos que integram ou já integraram o quadro de funcionários da Anatel em funções de

gestão por no mínimo 3 anos, a fim de abranger o período dos dois relatórios. Buscaram-se indivíduos que estivessem envolvidos preferencialmente com a própria Ouvidoria, com o processo decisório, ou com o relacionamento com consumidores, visando compreender a perspectiva interna sobre o funcionamento da Ouvidoria de maneira mais aprofundada e específica.

Inicialmente, havia a intenção de conduzir um maior número de entrevistas. No entanto, diante de contatos com o escritório do Ouvidor da Anatel, com o canal de comunicação direta da Ouvidoria, com as secretarias dos Conselheiros e com a Superintendência de Relações com os Consumidores (totalizando mais de 10 pedidos de entrevista), apenas 2 funcionários deram retorno positivo. Por fim, foi contatado um ex-membro da Anatel, que conduziu pesquisa recente sobre a Agência, a fim de enriquecer as perspectivas coletadas, que também aceitou participar do presente trabalho.

Devido à ordem de realização das entrevistas, o ex-servidor da Anatel é identificado como Entrevistado 1, enquanto os Entrevistados 2 e 3 são os atuais servidores, sendo o terceiro entrevistado membro da equipe da Ouvidoria.

O contato inicial com esses atores foi feito por WhatsApp (Entrevistados 1 e 3) e e-mail (Entrevistado 2), com solicitação de entrevista. A primeira entrevista ocorreu no dia 4 de novembro de 2023 e teve duração de 35 minutos. A segunda ocorreu no dia 9 de novembro de 2023, com duração de 30 minutos, e a terceira ocorreu no dia 23 de novembro, com duração de 50 minutos. As entrevistas foram realizadas por chamada de vídeo, pelo WhatsApp (Entrevistado 1) e Teams (Entrevistados 2 e 3).

Antes do início de cada entrevista, foram esclarecidos o tema, objetivos e método da pesquisa, para fins de transparência com os entrevistados. A realização das entrevistas se deu de maneira completamente voluntária e a gravação das chamadas ocorreu somente após o consentimento verbal dos entrevistados, com a disponibilização dos vídeos para acesso posterior, caso desejado. Foi devidamente observado, também, o princípio do anonimato e a confidencialidade das informações.

O roteiro de entrevista, elaborado de maneira a garantir que os principais temas do trabalho fossem abordados, foi construído com base nas indicações da revisão de literatura e pode ser encontrado nos Apêndices deste trabalho.

A partir dos dados coletados, foi construída uma linha do tempo para cada episódio, buscando delinear seus pontos mais marcantes e demonstrar o processo decisório interno da Anatel. Finalmente, foi elaborado um quadro síntese expondo diferenças e semelhanças entre as duas observações intra-caso.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Aspectos Institucionais da Ouvidoria da Anatel

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada como órgão regulador pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) em 1997, após a privatização dos serviços de telecomunicações, tem como objetivo acompanhar o mercado do setor e garantir os direitos dos usuários desses serviços. Pela descrição da própria Agência, “telecomunicação” pode ser considerada 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, 1998).

Conforme a Resolução 612/2013, que aprovou o Regimento Interno da Agência, sua função é descrita como:

Na condição de órgão regulador, compete à Agência organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, em especial quanto aos aspectos de regulamentação e de seu acompanhamento, outorga de concessão e permissão, expedição de autorização, uso dos recursos de órbita e de radiofrequências, fiscalização e aplicação de sanções (Anatel, 2013).

Quanto à Ouvidoria, em seu Capítulo III, determina:

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).

O referido artigo da LGT determinava que o ouvidor seria nomeado pelo Presidente da República para um mandato de 2 anos e que:

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).

Contudo, tais artigos foram revogados pela Lei 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. A lei estabelece que:

**Art. 22.** Haverá, em cada agência reguladora, 1 (um) ouvidor, que atuará sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições sem acumulação com outras funções.

§ 1º São atribuições do ouvidor: I - zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência; II - acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação da agência; III - elaborar **relatório anual de ouvidoria** sobre as atividades da agência.

§ 2º O ouvidor terá acesso a todos os processos da agência reguladora.

§ 3º O ouvidor deverá manter em sigilo as informações que tenham caráter reservado ou confidencial.

§ 4º Os relatórios do ouvidor deverão ser encaminhados ao conselho diretor ou à diretoria colegiada da agência reguladora, que poderá se manifestar no prazo de 20 (vinte) dias úteis.

§ 5º Os relatórios do ouvidor **não terão caráter impositivo**, cabendo ao conselho diretor ou à diretoria colegiada deliberar, em última instância, a respeito dos temas relacionados ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 6º Transcorrido o prazo para manifestação do conselho diretor ou da diretoria colegiada, o ouvidor deverá encaminhar o relatório e, se houver, a respectiva manifestação ao titular do ministério a que a agência estiver vinculada, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, bem como divulgá-los no sítio da agência na internet.

**Art. 23.** O ouvidor será escolhido pelo Presidente da República e por ele nomeado, após prévia aprovação do Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, devendo não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e ter notório conhecimento em administração pública ou em regulação de setores econômicos, ou no campo específico de atuação da agência reguladora.

§ 1º O ouvidor terá **mandato de 3 (três) anos, vedada a recondução**, no curso do qual somente perderá o cargo em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar.

§ 2º É vedado ao ouvidor ter participação, direta ou indireta, em empresa sob regulação da respectiva agência reguladora.

§ 3º O processo administrativo contra o ouvidor somente poderá ser instaurado pelo titular do ministério ao qual a agência está vinculada, por iniciativa de seu ministro ou do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, em decorrência de representação promovida pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada da respectiva agência.

§ 4º Ocorrendo vacância no cargo de ouvidor no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no caput, que exercerá o cargo pelo prazo remanescente, admitida a recondução se tal prazo for igual ou inferior a 2 (dois) anos.

**Art. 24.** O ouvidor contará com **estrutura administrativa compatível com suas atribuições** e com espaço em canal de comunicação e divulgação institucional da agência (Brasil, 2019, grifo próprio).

Para efetivar o acompanhamento dos serviços de telecom, a Agência possui os seguintes mecanismos de controle social: Conselho Consultivo; Conselho de Usuários; Ouvidoria; Canais de Atendimento; Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); Comitê de Defesa dos Usuários de Telecomunicações (CDUST); Audiências Públicas; e Consultas Públicas. Gomes e Santos (2018), que estudaram esses mecanismos participativos, concluíram que, apesar da existência de tais procedimentos, a participação social na Anatel segue baixa. Outra colocação importante dos autores é que as contribuições mais importantes enviadas por esses canais vêm das empresas reguladas e não do cidadão ou de entidades representativas (Gomes; Santos, 2018).

Conforme Miranda (2013), que se dedicou à Anatel como um de seus estudos de caso, a ouvidoria da Anatel foi implantada em 1999, após casos de desrespeito ao consumidor. A autora aponta, entre outros fatores, que a principal forma de ação institucional dentro da agência é a criação, isto é, o “estabelecimento de regras” (Miranda, 2013, p. 107).

No entanto, devido às limitações temporais do estudo, a análise não considera o período pós-reestruturação do Regimento Interno, que ocorreu em 2013.

Conforme o organograma da Agência, bem como seu Regimento Interno, a Ouvidoria da Anatel é considerada independente de sua estrutura decisória, ocupando uma posição de órgão consultivo, em paralelo ao Conselho Consultivo (CC), que também tem como objetivo proposto a melhora dos serviços prestados pela Anatel .

**Figura 1 – Posição da Ouvidoria no Organograma da Anatel**



Fonte: Website da Anatel (consultado em 24 out. 2023).

A Ouvidoria da Anatel é o órgão responsável pelo acompanhamento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento dos serviços da Agência, que estão descritos em sua Carta de Serviços. Dessa forma, sua atuação consiste em receber manifestações da sociedade a respeito de tais serviços, buscando propor soluções para o aperfeiçoamento da prestação destes.

É importante distinguir entre os serviços públicos prestados na Anatel – que incluem a homologação de produtos de telecomunicações, a autorização para Estações do Serviço Móvel Pessoal (SMP), a resolução de Conflitos de Competição, entre outros – e os serviços prestados pelas prestadoras de telecomunicações, que atuam em regime privado. Ainda mais importante é ressaltar que a Ouvidoria da Anatel **não** tem como uma de suas prerrogativas o tratamento de reclamações referentes a essas empresas (Anatel, 2013).

Em seu Relatório Anual de Gestão 2022, a Agência ressaltou seu papel em acompanhar a implementação dos canais de ouvidorias das prestadoras de grande porte, o que produziu menor número de reclamações registradas na Anatel com relação à dificuldade de acesso às ouvidorias privadas, bem como um aumento do uso da Ouvidoria como canal de comunicação (Anatel, 2022b).

Nota-se a existência da Superintendência de Relações com Consumidores (SRC), criada em 2013 para melhorar o tratamento das solicitações e comunicações recebidas nos canais públicos da Anatel – que foram unificados por meio dos sistemas E-Ouv e posteriormente Fala.BR. Dessa forma, surge a necessidade de diferenciar esses dois órgãos.

A primeira diferença é o posicionamento no arranjo organizacional da Anatel, estando a Ouvidoria em posição independente, não subordinada ao Conselho Diretor, enquanto a SRC está na mesma posição das outras superintendências, hierarquicamente abaixo. Em segundo lugar, quanto a suas competências, a SRC trata de solicitações, pedidos de informação e reclamações a respeito dos serviços delegados às operadoras, ou seja, os serviços de telecomunicações em si.

A Ouvidoria também tem o papel de realizar uma análise crítica da atuação dos outros órgãos (Superintendências, Conselhos, Comitês etc.), portanto o Ouvidor tem acesso a todos os processos dentro da agência, independentemente do seu grau de sigilo. Outro ponto importante da atuação da Ouvidoria é a voz ativa: o Ouvidor, embora não tenha direito de voto, tem assentos no mais importante órgão da Anatel, o Conselho Diretor, onde pode se manifestar livremente e opinar sobre os temas, assim como pode ser feito no CDUST e em outros comitês.

Embora tal informação não esteja disponível em portais oficiais da Anatel, atualmente a Ouvidoria conta com duas coordenadorias internas: a Coordenadoria Técnica e a Coordenadoria Administrativa, que auxiliam o Ouvidor nas demandas. Seu quadro de pessoal conta com o Ouvidor, os dois coordenadores e dois funcionários (informações dadas pelo Entrevistado 3).

Essa equipe tem como atribuição a produção de relatórios sobre as atividades da Ouvidoria, incluindo relatórios temáticos (tais quais os analisados no presente trabalho), bem como relatórios de gestão e de percepção de qualidade a respeito dos serviços da Anatel.

## 4.2 Análise das Entrevistas

Foram realizadas 3 entrevistas no âmbito do presente trabalho, nas quais foram identificados os seguintes tópicos comuns a respeito da atuação da Ouvidoria da Anatel:

- **Conhecimento público acerca das competências da Ouvidoria e acessibilidade**

Foi constatado pelo Entrevistado 1 que, muitas vezes, há uma convergência na atuação da Ouvidoria e da Superintendência de Relações com os Consumidores na Agência, tendo em vista que não fica claro para os consumidores a diferenciação entre a SRC e a Ouvidoria:

“Ela fazia uma sobreposição do trabalho dela com o de relação de consumidores. É uma questão do **próprio cidadão confundir uma com a outra** e ligar para a Ouvidoria para reclamar de serviços de telecom, sem entender qual é o papel da Ouvidoria na agência. Então ela acaba pressionada de alguma forma pela própria sociedade, mas ela se rendia e acabava **duplicando papéis** com a superintendência” (Entrevistado 1, ex-funcionário da SRC, grifo próprio).

O Entrevistado 3, funcionário da Ouvidoria, no entanto, declarou que não há sobreposição interna. A Ouvidoria simplesmente repassa algumas demandas para a SRC, tratando das mais simples na própria Ouvidoria para oferecer celeridade:

“(...) Tem essa diferenciação. A Ouvidoria da Anatel, ela cuida de demandas acerca dos serviços prestados pela agência, da nossa carta de serviços. E aí o serviço que é delegado para as prestadoras, o serviço de telecomunicações em si, a gente tem a Superintendência de Relacionamento com o Consumidor que cuida. Então é bom fazer essa distinção. Só que acaba que **por desconhecimento do cidadão**, grande parte das demandas que chegam aqui na Ouvidoria são

referentes às prestadoras. Aí a gente trata. A gente tem um caderno de respostas feito em parceria com a SRC que a gente já dá **encaminhamento** (...) então muitos problemas a gente já trata por aqui, com esse caderno de respostas, esclarecendo dúvidas, mostrando o caminho” (Entrevistado 3, grifo próprio).

O Entrevistado 2, atual funcionário da SRC, também não considerou que há sobreposição, mas sim um “intercâmbio de informações, para assegurar que o consumidor seja bem atendido”. No entanto, corroborou que é necessário massificar o conhecimento sobre os canais de participação da agência, que ainda são pouco conhecidos pelos usuários. O principal passo para isso seria aumentar a presença on-line e também publicar consultas públicas com linguagem mais acessível, por exemplo.

O Entrevistado 1 corroborou com esse ponto, ao afirmar que o usuário, quem tem “mais carência”, muitas vezes é incapaz de acessar a Ouvidoria e a Agência como um todo. Sobre as consultas públicas, no contexto da atuação da Ouvidoria, afirmou:

“A Anatel solta consultas públicas que são absolutamente técnicas e ela não tem nenhuma preocupação em traduzir para a linguagem leiga. Isso são coisas que eu acho que a Ouvidoria deveria pegar (...). E isso a Ouvidoria nunca foi, esse ponto de provocação (...). Ela virou um endosso do que está proposto” (Entrevistado 1).

Vale ressaltar também o fato pontuado pelo Entrevistado 3 a respeito da Ouvidoria da Anatel não ser “enfraquecida” como ocorre em outras Agências, nas quais as Ouvidorias lidam tanto com reclamações referentes ao mercado quanto ao órgão.

#### • Quadro de funcionários da Ouvidoria e independência em relação à Anatel

Embora o Entrevistado 2 não tenha sido capaz de opinar a respeito do tema, o Entrevistado 1 e o Entrevistado 3 convergiram sobre os principais desafios da Ouvidoria serem sua equipe enxuta e com pouca capacitação técnica.

Para o Entrevistado 1, a Ouvidoria da Agência é muito reduzida, com pouca qualificação de seus funcionários, quando contrastada com o tamanho da Anatel. Ele chamou atenção, também, para a falta de quadro próprio da Ouvidoria:

“A Ouvidoria não tem quadro próprio. (...) Eu fico me perguntando se isso tem a ver com o fato de que a própria estrutura dela é **decidida pela agência a qual ela tem que incidir**. (...) Então ela tem, em tese, autonomia, mas **na prática nem sempre tem autonomia real**, se você não tem capacidade nem de decidir o tamanho da sua equipe e os recursos com os quais você vai contar. (...) Então ela fica meio à margem” (Entrevistado 1, grifo próprio).

O Entrevistado 3, por sua vez, também chamou atenção para o curto mandato do Ouvidor, que impossibilita uma atuação estratégica contínua:

“O mandato acaba que ele é curto para você conseguir fazer essas coisas. O mandato do conselheiro é de 5 anos e o do Ouvidor é de 3, só. Então até você chegar, montar a equipe... E os FalaBRs não param de chegar. Então a Ouvidoria das agências é legal porque ela tem esse caráter, mas também é difícil porque **a gente não tem um gabinete estruturado como os conselheiros têm**. Lá, em cada um dos gabinetes, você tem 12 dos melhores profissionais que já trabalharam nas áreas. Aqui, temos o Ouvidor, eu, um colega e mais duas pessoas que não tem muita formação, que estão ajudando no FalaBR (...) Você pode ver que **a qualidade dos nossos relatórios deixa ainda a desejar**, eu reconheço. Apesar

da gente fazer um esforço muito grande, ainda deixa a desejar. Eu reconheço que são relatórios – não vou dizer que são pobres – mas que podiam ser bem melhores se a gente tivesse **gente capacitada**, se a gente tivesse **tempo**, se a gente realmente pudesse se debruçar em cima desses relatórios. Porque é complicado a gente fazer as demandas que chegam, fazer os relatórios e acompanhar os comitês, os conselhos” (Entrevistado 3, grifo próprio).

Pontuou, além disso, que foi realizado um esvaziamento do gabinete da Ouvidoria após a saída do Ouvidor Thiago Botelho, no final de 2020. A gestão da Agência retirou cargos da Ouvidoria, que passou de aproximadamente 13 funcionários para apenas 3.

#### • **Caráter personalista da função de Ouvidor**

Nesse sentido, também foi destacada a grande influência exercida pelo perfil do Ouvidor que ocupa o cargo. Os Entrevistados 1 e 3 concordaram que há um caráter personalista que dita a atuação da Ouvidoria.

Para o Entrevistado 1, o Ouvidor pode ter um caráter totalmente pró-operadora quanto pró-usuário, mas raramente, em sua experiência, viu um Ouvidor que desse prioridade ao fortalecimento da Agência. Ressaltou que essa variância pode levar à falta de constância na atuação:

“A Ouvidoria é muito **personificada**. Mudou muito o perfil de Ouvidor (...) Era uma coisa de não haver uma constância na atuação da Ouvidoria, porque ela é permeada por aquilo que é o perfil do Ouvidor. (...) Ela não tem um corpo estável que está ali construindo e elaborando uma visão sobre a atuação da agência de uma maneira mais estabilizada, perene. (...) Faltava um acúmulo que amadurecesse o processo” (Entrevistado 1, grifo próprio).

O Entrevistado 3, por outro lado, chamou atenção para o período sem Ouvidor, o qual acredita ter tido impacto negativo, pois crê que várias demandas da sociedade ficaram “sem voz”. Ademais, citou os efeitos internos desse período, pois (mesmo após o ex-Ouvidor ter assinado uma portaria de delegação) havia várias competências que a equipe não podia exercer, pois são exclusivas do Ouvidor, como assinar relatórios e atos, nem realizar o acompanhamento dos conselhos e comitês.

Já o Entrevistado 1 considerou que o período sem Ouvidor não afetou a Agência de modo geral, visto a atuação “inexpressiva” da Ouvidoria.

#### • **Capacidade ou incapacidade de pautar temas internamente**

O Entrevistado 1 disse considerar que a Ouvidoria não exerce o papel de um *ombudsman* propriamente dito, estando mais preocupada em opinar sobre políticas públicas do que de fato analisar e criticar os processos de “transparência e de efetividade da atividade regulatória”. Dessa forma, não foi capaz de recordar um tema de relevância pautado pela Ouvidoria:

“No período que eu estive lá, eu não consigo lembrar de nenhum debate de grande influência da Ouvidoria. (...) Ela estava tentando mais surfar nos temas do que pautar a agência de questões mais profundas, o que é triste, na minha opinião.

(. . .) Eu lembro que tinha uma piadinha que não era a Ouvidoria, era a ‘Palpitória’, então ela ficava **palpitando nos temas sem ter uma capacidade objetiva de pautar a atuação**” (Entrevistado 1, grifo próprio).

O Entrevistado 2 disse não ser capaz de opinar a respeito da efetividade da Ouvidoria, e que não foi capaz de se lembrar de um tema específico no qual ela tivesse tido impacto. No entanto, chamou atenção para a capacidade do Ouvidor de exercer seu direito de fala e presença nas reuniões do Conselho.

O Entrevistado 3, contudo, considera que a Ouvidoria tem sido efetiva e Anatel levada em consideração pelas outras áreas da Anatel. Citou o tema de compartilhamento de postes como exemplo, tendo em vista que a atuação do Ouvidor para “destravar” o tema foi fundamental:

“Ele [Luciano Godoi, atual Ouvidor] usou a caneta de forma muito sábia e conseguiu **destravar essa política pública**. A gente entendeu que se não fosse a atuação dele provocando os outros órgãos, talvez isso não tivesse saído. Logo em seguida houveram vários eventos, tanto aqui na agência quanto seminários privados ocorreram e o Ministério [das Comunicações] se envolveu” (Entrevistado 3, grifo próprio).

#### • **Interação com outros órgãos internos**

Os Entrevistados 2 e 3 convergiram ao dizer que a Ouvidoria possui um relacionamento relativamente positivo com as outras áreas da Agência. O Entrevistado 3 caracterizou essa interação como “cortês” e disse ser realizada principalmente de maneira formal, por meio do sistema SEI.

O Entrevistado 1 disse considerar tal formalismo algo negativo, pois resultava em uma troca de ofícios constante, “sem ter efetivamente uma construção conjunta”.

#### • **Pontos a serem melhorados**

O Entrevistado 1 citou os seguintes pontos a serem melhorados na atuação da Ouvidoria: maior independência da equipe da Ouvidoria, tendo um quadro de funcionários não sujeito à Agência; mais clareza sobre a prestação de contas da Ouvidoria; menos discussões técnicas a respeito de políticas públicas e mais foco em questões institucionais.

O Entrevistado 2 disse não saber opinar sobre melhorias específicas à Ouvidoria, mas citou as seguintes melhorias referentes à participação social na Agência como um todo: tornar as consultas públicas mais atrativas para novos entrantes, ampliação do Conselho Consultivo e pulverização do conhecimento a respeito dos mecanismos de participação da Agência.

O Entrevistado 3 apontou: equipe estruturada, com qualificação técnica; mais “voz interna” (maior abertura das outras áreas para recepção dos relatórios da Ouvidoria); ocupação do cargo de Ouvidor por servidores de carreira, sem utilização para promoção política.

Dessa forma, nota-se uma percepção variada dentro da própria Agência sobre o papel institucional da Ouvidoria, bem como de sua efetividade.

Tendo em vista o interesse deste trabalho de compreender como a Ouvidoria possibilita a participação social no âmbito do processo de políticas públicas dentro da Agência, serão analisados a seguir dois relatórios que tratam de análises críticas realizadas pela Ouvidoria a respeito do posicionamento da Anatel diante de dois temas de políticas públicas, com a finalidade de observar se as perspectivas dos entrevistados se confirmam.

### **4.3 Análise dos Episódios**

#### **4.3.1 Ampliação do SMP**

De acordo com a Resolução nº 477, de 2007, mais conhecida como Regulamento do Serviço Móvel Pessoal (SMP), o SMP é “o serviço de telecomunicações móvel terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre Estações Móveis e de Estações Móveis para outras estações” (Anatel, 2007). Ou seja, o SMP é o que torna possível a comunicação entre celulares ou entre um celular e um telefone fixo e o acesso à internet em banda larga.

É importante ressaltar que o SMP é um serviço prestado em regime privado por operadoras de telecomunicações e sua exploração (bem como o direito ao uso das radiofrequências necessárias) depende da autorização da Anatel. Portanto, essa prestação segue lógica de mercado e não se pauta em atender 100% da população. Um município é considerado atendido (e em conformidade com as metas de universalização determinadas pela agência) se sua área de cobertura abarcar pelo menos 80% da área urbana de seu distrito-sede (Anatel, 2020a).

No entanto, é possível afirmar que a prestação do SMP possui caráter de interesse coletivo, pois possibilita a conexão e comunicação entre pessoas em diferentes locais, portanto, deve ser acessível para o máximo de usuários possível, com bons padrões de qualidade. Esses padrões estão determinados no Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ - SMP) da Anatel, que inclui sanções em caso de descumprimento.

Além da prestação por parte das operadoras, a Anatel também possui responsabilidades no que diz respeito a estruturas de telecomunicações (torres, antenas etc.). A principal competência da agência é licenciar os equipamentos ou aparelhos que compõem as estações de telecomunicações, conforme o estabelecido pela LGT e pelo Regulamento do SMP.

Um dos equipamentos regulados pela Anatel é o chamado “repetidor de sinal”, que é destinado a “amplificar sinais de radiofrequências recebidos/enviados de canais específicos de uma determinada Estação Rádio-base com a qual interage” (Anatel, 2020a). Portanto,

esses equipamentos são adquiridos e utilizados por cidadãos não portadores de autorização, para que usuários de municípios não atendidos pelo SMP tenham acesso a esse serviço.

Contudo, essa prática é considerada ilegal pela Anatel. Ao se aprofundar no tema, a Ouvidoria averiguou que a Agência recebia diversas reclamações a respeito desse processo. Diante disso, a Ouvidoria decidiu realizar movimentações internas para compreender o arcabouço regulatório sobre o uso de repetidores de sinal, a fim de realizar uma tomada de subsídios e, posteriormente, criar uma nova proposta de regulamentação para o tema.

A tomada de subsídios, realizada na forma da Consulta Pública nº 25, de 13 de março de 2020, contou com 12 perguntas para a população, sobre a questão regulatória e os deveres do poder público com relação ao tema. Foram feitas apenas duas perguntas a respeito da atuação da Anatel:

- Qual o papel ideal da Anatel no diálogo entre prefeituras e operadoras de SMP para viabilizar que o interessado na ampliação da cobertura do sinal tenha maior facilidade para obtenção de autorização para prestação do SMP associada a autorização para uso, em caráter secundário e em área geográfica específica, das mesmas faixas de radiofrequência outorgadas à prestadora em caráter primário?
- É possível o estabelecimento de uma câmara de arbitragem no âmbito da Anatel, com representações nos Estados, para tratar de demandas relacionadas à ampliação de área de cobertura do SMP, inclusive por meio do uso de repetidores/reforçadores de sinal? (Anatel, 2020)

A partir das manifestações obtidas – em torno de 20, sendo três de grandes operadoras do setor – foi produzido um Relatório de Atividades.

#### 4.3.1.1 Análise do Relatório

O relatório se inicia com um panorama da prestação privada do SMP, descrevendo alguns aspectos da atuação regulatória da Anatel a fim de garantir o acesso aos serviços de telecomunicações. Em seguida, constata-se a lacuna nesse acesso: pelo menos 3,26 milhões de pessoas continuarão sem acesso ou com acesso de baixa qualidade ao SMP, mesmo após os compromissos de abrangência propostos pela Anatel (Anatel, 2020a).

Dessa forma, a Ouvidoria realizou uma análise do arcabouço regulatório sobre o tema, no qual considera que a “cobertura facultativa” das localidades com menos de 600 habitantes não é socialmente justificável após a grande demanda do sistema de telecomunicações evidenciada pelo período de pandemia. É abordada, portanto, a questão da exclusão digital e o papel fundamental da Anatel para combatê-la.

Após a análise de instrumentos da LGT, resoluções e pareceres da própria Anatel, e decisões do Poder Judiciário, a Ouvidoria entendeu que se pode atingir um consenso no qual as localidades com menos de 600 habitantes sejam atendidas sem ocasionar grandes prejuízos para as prestadoras.

A proposta da Ouvidoria para tal se baseia no conceito de regulação responsiva, que foi proposto pelos autores Ian Ayres e John Braithwaite (1992) em seu livro *Responsive Regulation – Transcending the Deregulation Debate*. Esse tipo de abordagem busca o

estabelecimento de diálogo constante entre o regulador e o regulado, ao invés do simples estabelecimento de regulamentos e punições. A Ouvidoria buscou apresentar, portanto, possibilidades de viabilização do uso dos repetidores de baixa potência (até 5 watts) para incluir cidadãos desamparados, como política pública emergencial, ou seja, até que estes sejam atendidos efetivamente pelas prestadoras.

Para tal, no relatório, foram dedicadas 3 páginas para destrinchar as sugestões e o procedimento proposto pela Ouvidoria, que podem ser resumidas em três grandes pontos:

- Que as estações de baixa potência (repetidores) sejam simplesmente cadastrados na Anatel para fins de registro e planejamento, mas que o serviço estendido não seja usado para fins de metas de qualidade, para não prejudicar as prestadoras.
- Que o uso de repetidores de baixa potência homologados para atendimento de localidades com menos de 600 habitantes, sem propósito de lucro ou relação comercial, NÃO seja considerado desenvolvimento clandestino de atividades de telecomunicações.
- Que seja efetuado um pedido do usuário para a prestadora responsável pela ERB de interesse antes da instalação. Em caso de negativa, a prestadora deve adotar providências para a cobertura da área referida.

Assim, observa-se uma preocupação da Ouvidoria em aprimorar o serviço prestado, com sugestões embasadas e propostas técnicas.

Ademais, no relatório existem diversas considerações críticas a respeito da atuação da agência. Uma delas ocorre no início do relatório, quando são abordadas as metas de universalização e o estabelecimento de compromissos editalícios de cobertura para as empresas privadas. Sobre isso, a Ouvidoria considera que “a Agência Nacional de Telecomunicações desempenhou de maneira louvável o seu papel institucional” (Anatel, 2020a, p. 1).

A partir disso, no entanto, ao verificar o problema em questão – muitos cidadãos, nas localidades abaixo de 600 habitantes, não são atendidos pelas prestadoras do SMP – a Ouvidoria considerou que tal fato vai contra o objetivo da Agência, que é “promover a ampliação do acesso e o uso dos serviços, com qualidade e preços adequados” (Anatel, 2020a, p. 2), o que demonstra uma contradição e uma inação da Anatel sobre o tema, motivando a intervenção da Ouvidoria.

É interessante notar, também, que o relatório tem caráter de defesa do consumidor, visto que o uso de repetidores é pauta que causa grande rejeição em meio às empresas reguladas pela Anatel. Esse fato é reconhecido de maneira crítica no próprio relatório:

“Compulsando autos de processos sancionatórios encontramos casos em que pessoas físicas e jurídicas reclamaram diversas vezes sobre a falta de cobertura e o **desinteresse das prestadoras de SMP em solucionar o problema.**”

Inconformadas com a situação, compraram repetidores por conta própria, homologados e disponíveis no mercado. Na sequência, ao colocar em funcionamento tais equipamentos, foram denunciadas pelas prestadoras, **autuadas pela Anatel** e processadas judicialmente por uso não autorizado de radiofrequência (...) ficou claro que **inexiste interesse das prestadoras** de integrar à sua rede elementos que não são originalmente de sua propriedade e operação (...)” (Anatel, 2020a, p. 4, grifo próprio).

Portanto, não só são identificadas falhas na atuação da Anatel perante seus objetivos de cobertura e promoção de acesso aos serviços, mas também na interação com o mercado e as empresas reguladas, a fim de prevenir abusos. A Ouvidoria lembra, portanto, que “o mercado é dinâmico e tal dinamismo precisa ser acompanhado pelo órgão regulador” (Anatel, 2020a, p. 8).

Outro ponto que demonstra um viés de representatividade do usuário é quando há a preocupação de definir e diferenciar os tipos de equipamentos (reforçadores e repetidores), pois “para os usuários, leigos no assunto, a confusão é grande, porque é possível encontrar equipamentos com diversas características, preços e nomenclaturas” (Anatel, 2020a, p. 3). Essa preocupação busca propor mais transparência a respeito das regulamentações que a Anatel publica sobre o tema, a fim de promover maior entendimento sobre o que é ou não é permitido para o consumidor.

Mais especificamente, no referente às atividades da própria Ouvidoria, o relatório demonstra que ocorreram as seguintes mobilizações:

- Identificação de demandas recebidas pelos canais de comunicação a respeito da necessidade de expansão do SMP nas localidades mais longínquas;
- Promoção da tomada de subsídios, que contou com participação da indústria, usuários, associações, especialistas e servidores da Anatel;
- Análise de autos de processos sancionatórios da agência sobre o tema pesquisado, a fim de identificar pontos sensíveis ao consumidor e reclamações;
- Elaboração de propostas e encaminhamentos a partir do trabalho feito.

Dessa forma, é possível concluir que a Ouvidoria recorreu aos mecanismos institucionais à sua disposição para traçar um panorama de uma política pública de importância para o consumidor, a partir de informações recebidas. Ao identificar uma lacuna nos serviços realizados pela agência, foi realizada uma análise crítica e uma investigação a respeito da melhora dos serviços prestados, demonstrando um comprometimento da Ouvidoria com seu papel de fortalecimento institucional.

Essa preocupação fica clara no Balanço do Mandato 2018-2020, relatório que resume a gestão do Ouvidor Thiago Botelho:

Mais do que avaliar a forma de condução ou os resultados alcançados pelos altos gestores do órgão regulador das telecomunicações neste campo de atuação tão abrangente e dinâmico, procurou-se apontar oportunidades de aprimoramento

na gestão interna da organização, bem como na condução do setor perante o ambiente ao qual está inserido, a partir da convicção de que uma Agência com clareza de objetivos tem potencial de produzir iniciativas mais benéficas à sociedade (Anatel, 2020b, p. 6).

#### 4.3.1.2 Resumo das Ações da Ouvidoria/Anatel

Em **10 de fevereiro de 2020**, foi enviado o Memorando-Circular nº 2/2020/OV às Superintendências de Outorga e Recursos à Prestação, Planejamento e Regulamentação e de Fiscalização, com questionamentos a respeito do Plano de Ação para controlar o uso de reforçadores de sinais do SMP (Portaria nº 785, de 8 de junho de 2017). A Ouvidoria solicitou a resposta dos órgãos citados até o dia 24 de fevereiro de 2020. Todas as Superintendências responderam dentro do prazo.

Em **12 de fevereiro de 2020**, a Ouvidoria solicitou informações à Assessoria de Relações Institucionais por meio do Memorando nº 10/2020/OV, com prazo até 27 de fevereiro daquele ano. No entanto, não houve resposta, o que levou a Ouvidoria a cobrar novamente um posicionamento, dessa vez com prazo até 13 de março. A Assessoria respondeu no dia 12.

Em **13 de março de 2020**, foi publicada a Consulta Pública nº 25, que ficou aberta e recebeu contribuições do dia 16 de março até o dia 13 de abril de 2020. Uma análise das contribuições foi publicada pela Ouvidoria no dia **22 de maio de 2020**, juntamente ao Relatório de Atividades analisado no presente trabalho, que foi encaminhado ao Conselho Diretor no mesmo dia.

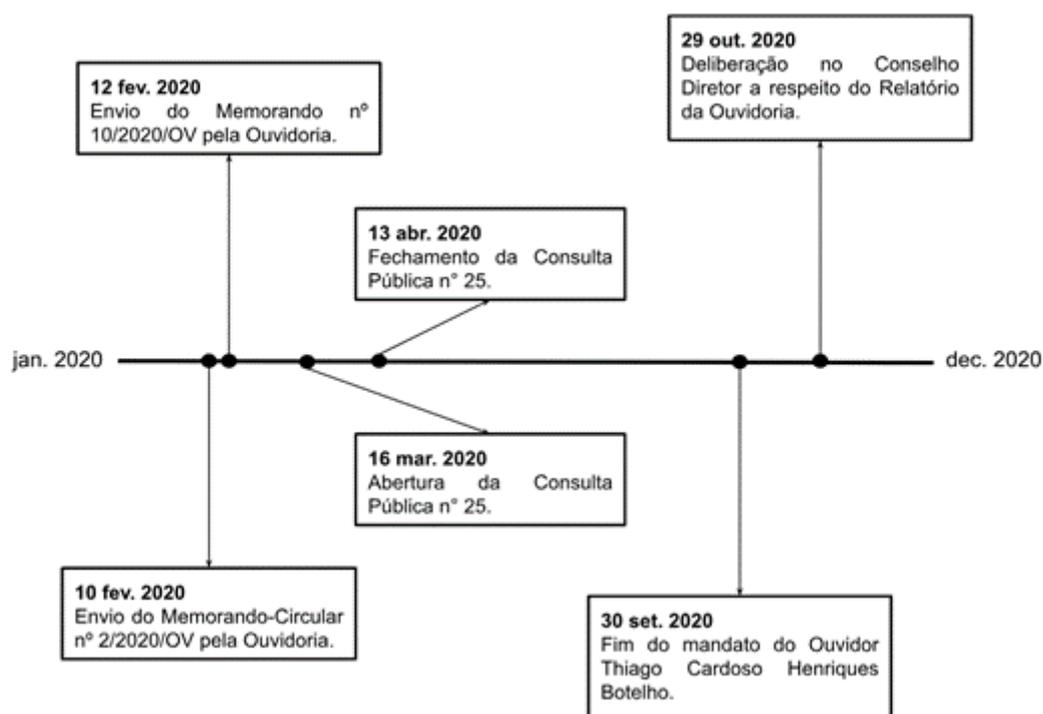
O mandato do Ouvidor Thiago Botelho teve fim em **30 de setembro de 2020**.

Em **29 de outubro de 2020**, foi deliberado pelo Conselho Diretor que o Relatório da Ouvidoria fosse enviado para a SPR para avaliação e eventual consideração, caso já não houvesse sido feito, em processos em curso ou ainda inclusão de novo item da Agenda Regulatória futura, bem como inclusão em uma Minuta de Portaria cujo objetivo era alterar a Portaria nº 785, de 8 de junho de 2017.

O tema não teve prosseguimento posterior.

Vale apontar que, no dia **21 de novembro de 2023**, foi publicada pelo Conselheiro Alexandre Freire uma proposta de projeto piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*sandbox* regulatório) com o objetivo de atender às recorrentes demandas dos municípios no sentido de prover cobertura do SMP em localidades ainda não cobertas pelas prestadoras que detêm as autorizações de uso de radiofrequências destinadas a este serviço, por meio do uso de repetidores. No entanto, o projeto em nada tem a ver com o relatório produzido pela Ouvidoria ou suas propostas, tendo em vista que este não é citado e nem consta no processo.

Figura 2 – Linha do Tempo: Ampliação do SMP



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal SEI - Anatel (consultado em 15 nov. 2023).

#### 4.3.2 Compartilhamento de Postes

O tema de compartilhamento de infraestrutura entre as distribuidoras de energia elétrica e as prestadoras de telecomunicações – usualmente chamado de “compartilhamento de postes”, pois este é o tipo de infraestrutura mais comum – é um problema histórico de ambos os setores.

Isso se dá pois as empresas de energia cobram pela instalação dos cabos de telecomunicação em seus postes. Com o crescimento do mercado de telecom, foram agravados os problemas de indisponibilidade de espaço e de cobrança de preços abusivos. A resolução de tais problemas, contudo, é de interesse coletivo para a massificação do acesso à Internet.

Para evitar a ocupação irregular, a Anatel e a ANEEL agiram, por meio da publicação da Resolução Conjunta nº 4, de 16 de dezembro de 2014. Esse instrumento definiu os preços de referência para compartilhamento de postes e as normas para uso e ocupação de pontos de fixação de cabos e fios.

Todavia, tal atuação não foi decisiva, e os problemas continuaram. Desde então, a revisão do arcabouço regulatório tem sido debatida em ambas agências e pelas empresas do setor. O assunto esteve presente na Agenda Regulatória da Anatel desde o biênio 2015-2016 e vinham sendo feitos avanços pontuais.

No entanto, a Ouvidoria notou uma paralisia regulatória por parte da Agência no que diz respeito a esse processo e se mobilizou para investigar o tema, realizando uma pesquisa com as prestadoras interessadas, que foi disponibilizada on-line, no portal gov.br. A pesquisa contou com perguntas restritas às empresas, sobre o processo de aprovação do compartilhamento, precificação e eventuais irregularidades. Notoriamente, não foram feitas perguntas a respeito da atuação da Anatel frente ao tema (Anatel, 2022a).

A partir dos resultados da pesquisa interna e do questionário, foi produzido um Relatório de Atividades.

#### 4.3.2.1 Análise do Relatório

O relatório foi elaborado com objetivo de dar continuidade ao debate de compartilhamento de postes dentro da agência, como ressaltado pelo Entrevistado 3, que esteve envolvido diretamente nas mobilizações da Ouvidoria para o processo de elaboração do relatório. De acordo com seu depoimento, a participação do Ouvidor foi fundamental para “ativar” o debate, que se encontrava estagnado dentro da Agência.

O documento publicado pela Ouvidoria se inicia com uma introdução a respeito do tema dos postes, com referências normativas e bibliográficas pertinentes. Em seguida, é delineada a visão da sociedade. Essa parte é dividida em duas seções: a primeira referente às reclamações recebidas no Fala.BR, que foram 71 em 2022 e 10 entre janeiro e março de 2023; a segunda é um compilado de reportagens e notícias de sites regionais que retratam os mesmos problemas (fios emaranhados, poluição visual, acidentes etc.) (Anatel, 2023).

É válido pontuar que, em comparação ao restante do relatório, essa é uma das partes mais curtas, servindo apenas para contextualização. Não há, tampouco, maior detalhamento a respeito das demandas do Fala.BR.

Em seguida, foi realizado um *benchmark* internacional com estudos acadêmicos a respeito do tema, que são citados ao longo do relatório.

Há também um breve histórico das ações de gestões prévias da Ouvidoria a respeito do tema – no mandato do Ouvidor Thiago Botelho, foi realizada uma pesquisa a respeito do projeto Cinturão Digital do Ceará, que realizou uma expansão dos serviços de telecom por meio de provedores de pequeno porte. Foram realizados um questionário endereçado às empresas participantes do projeto, bem como a Consulta Pública n° 35, de 2019, que foram aprofundados em um Relatório de Atividades próprio. O Relatório de 2023 reconhece o valor do trabalho feito em 2019 pela gestão anterior, citando as sugestões feitas na época (Anatel, 2023).

Com relação à tomada de subsídios realizada em 2022, a Ouvidoria aponta que foi feito um extensivo e abrangente contato com o setor e com agentes governamentais competentes para mobilizar o tema. No relatório, constam 6 reuniões realizadas e mais de 115 ofícios e memorandos enviados, sendo a maioria destes para pedidos de informação de

prestadoras do setor de energia elétrica. 9 foram para estabelecimento de contato e pedidos de providências às autoridades competentes e 8 para solicitação de dados ou informações de órgãos públicos (5 deles para o presidente e conselheiros da Anatel) (Anatel, 2023).

Em complemento, foi publicado na página da Ouvidoria, no portal gov.br da Anatel, um formulário de consulta para captar as percepções, no qual a Ouvidoria “pretende conhecer o lado das empresas de telecomunicações” sobre o tema (Anatel, 2023, p. 20). De acordo com o Entrevistado 3, tal iniciativa ocorreu pois, após um seminário sobre o tema na Agência, representantes de empresas do setor foram procurar o Ouvidor para conversar. No entanto, disse, já que a Ouvidoria “não tem costume de receber as empresas”, foi feito o questionário para colher essas informações. No relatório, contudo, são citadas algumas manifestações formais enviadas por empresas, dentre elas algumas reuniões, como com a Telcomp e a Feninfra, duas entidades do setor (Anatel, 2023).

Com as informações coletadas de ambos os setores, o relatório expõe os dados de maneira didática, tirando conclusões a respeito dos principais desafios do tema e utilizando de embasamento teórico (com a citação de vários autores) para a análise. É válido ressaltar que não foram realizadas reuniões ou comunicações com entidades ou representantes dos usuários de telecomunicações, ainda que, conforme o Entrevistado 2, o tema seja de grande clamor social.

No que tange a análise crítica, a Ouvidoria se restringe a temas técnicos, como a precificação do aluguel dos pontos, bem como a práticas das empresas reguladas (dos dois setores), como a falta de canais de atendimento, documentação e transparência. São feitas poucas críticas à atuação da Agência em si, sendo a principal delas quando o relatório trata do Evento Conecta Brasil, realizado anualmente, que contou com o tema de compartilhamento de postes em 2022. Sobre isso, a Ouvidoria conjectura que o evento foi realizado “talvez visando responder ao esforço empreendido por esta Ouvidoria em provocar os atores envolvidos e mobilizar alguma ação efetiva frente à paralisia instalada sobre a execução desta política pública” (Anatel, 2023, p. 22).

Por fim, a Ouvidoria sugere 3 principais encaminhamentos para o tema:

- Implementação de um grupo de trabalho de inteligência permanente, liderado pela Anatel, para “articulação e implantação de políticas públicas e formulação de um Plano Nacional de Infraestrutura Compartilhada” (Anatel, 2023, p. 37).
- Incentivo para soluções locais, seja por meio de “convênios, PPPs, investimentos públicos diretos de prefeituras, estados, empresas de outros setores, direcionamento de fundos e emendas” (Anatel, 2023, p. 38).
- Mapeamento de infraestruturas extensivo e continuado, com um “banco de dados acessível de oportunidades para compartilhamento passivo de infraestrutura” (Anatel, 2023, p. 39).

Há, por fim, uma seção conclusiva Anatel a Ouvidoria cita suas principais observações, incluindo a necessidade de acelerar o processo de atualização regulatória, de maior transparência, de definir melhor as responsabilidades dos agentes envolvidos, e de melhorar a fiscalização e a interação com órgãos estaduais e municipais. A partir disso, a Ouvidoria faz 8 sugestões de medidas a serem tomadas tanto pela Anatel quanto pela ANEEL para aprimorar o tratamento do tema, como a realização de estudos, mapeamento da infraestrutura, e maior publicidade para as metodologias de precificação utilizadas, demonstrando uma apreciação crítica do processo regulatório (Anatel, 2023, p. 40).

Sobre a atuação da Ouvidoria, verifica-se que esta ocorreu nas seguintes etapas:

- Mobilização interna após a recepção de demandas e reclamações por meio dos canais de comunicação.
- Realização de reuniões, envio de pedidos de informação para órgãos públicos e para empresas do setor de energia;
- Coleta de dados do setor de telecomunicações a partir do questionário.
- Tratamento dos dados e revisão de literatura sobre o tema para produção do relatório e das propostas. Encaminhamento posterior.

Assim, é possível afirmar que a Ouvidoria percebeu a inação da Agência sobre o referido tema e, por meio de sua intervenção, buscou gerar debates internos nesse sentido. Isso se confirma a partir do depoimento do Entrevistado 3, sobre a postura do Ouvidor Luciano Godoi:

“E depois que destravou [o tema], ele ficou contente com a nossa parte, porque é até onde a gente pode ir. Depois, a Ouvidoria vai acompanhar o que está sendo decidido, se está sendo cumprido. Mas a gente foi até onde a gente pôde, acabamos destravando essa política pública, ou pelo menos colocando um holofote nela” (Entrevistado 3).

#### 4.3.2.2 Resumo das Ações da Ouvidoria/Anatel

Em **25 de maio de 2018**, foi aberto oficialmente o projeto para revisão da regulamentação referente ao compartilhamento de postes. No fim do ano de 2018, foi realizada a Consulta Pública n° 28/2018, que buscava contribuições para o desenvolvimento de uma Análise de Impacto Regulatório.

Em paralelo, em **8 de julho de 2019**, a Ouvidoria realizou a Consulta Pública n° 35/2019, especificamente sobre o Cinturão Digital do Ceará. A consulta ficou aberta até **9 de agosto de 2019**.

Em **30 de março de 2020**, foi publicada a Análise de Impacto Regulatório, juntamente a uma Minuta de Resolução Conjunta entre a ANEEL e a Anatel, que recebeu pareceres da Procuradoria Federal Especializada da Anatel e de outros órgãos.

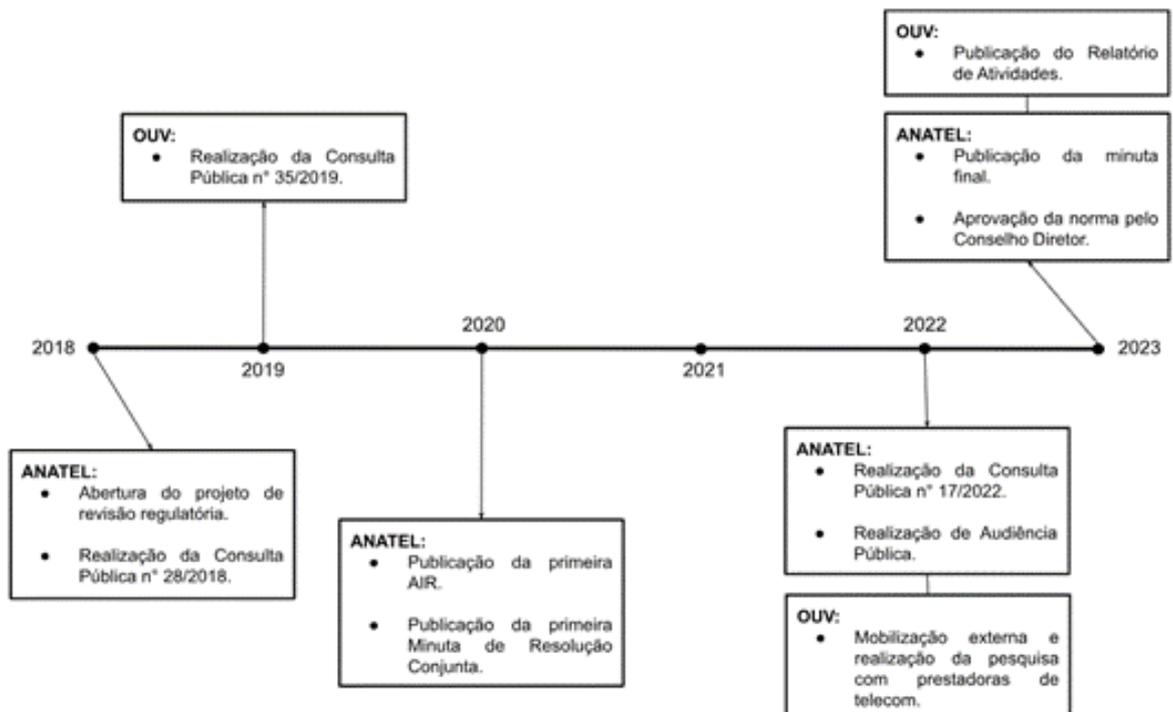
O processo permaneceu parado até **14 de fevereiro de 2022**, quando o Conselho Diretor da Anatel aprovou a realização da Consulta Pública n° 17/2022 sobre a minuta. No dia **31 de março de 2022** foi realizada uma Audiência Pública sobre o tema.

Em paralelo, de **outubro de 2022 a março de 2023**, a Ouvidoria (já sob nova gestão) realizou o processo de reuniões, envio de ofícios e coleta de dados para elaboração do relatório. A pesquisa sobre o tema teve início no dia **14 de novembro de 2022** e foi encerrada no dia **9 de dezembro de 2022**. Em **maio de 2023** foi publicado o Relatório de Atividades com as propostas.

No dia **30 de junho de 2023**, foi publicada uma nova Minuta de Resolução sobre o tema, que sofreu várias alterações. A minuta mais recente, do dia **8 de novembro de 2023**, não contém adoção explícita de nenhuma das principais sugestões da Ouvidoria, mas ao analisar o texto, parece ter ido em direção a 4 dos 8 apontamentos críticos feitos no relatório (pontos 2, 4, 6 e 7) (Anatel, 2023, p. 40).

No dia **24 de outubro de 2023**, a norma foi aprovada unanimemente pelo CD da Anatel, mas o Conselho da ANEEL solicitou mais tempo e o texto segue em análise até a data de entrega do presente trabalho.

Figura 3 – Linha do Tempo: Compartilhamento de Postes



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal SEI - Anatel (consultado em 15 nov. 2023).

Portanto, observa-se que ambas as observações intra-caso analisadas neste trabalho possuem diferenças que vão desde a condução da tomada de subsídios às mobilizações posteriores da Anatel com relação ao tema. Para tornar a visualização desse contraste mais didática, foi elaborado o seguinte quadro síntese, com a representação sistemática dos aspectos mais relevantes de cada tema:

**Tabela 1 – Quadro Síntese: SMP x Postes**

	Ampliação do SMP	Compartilhamento de Postes
Características da Tomada de Subsídios	Oficial, por meio do Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas (SACP).	Não oficial, por meio de questionário on-line. Uso de subsídios da gestão anterior.
Relatório da Ouvidoria	Destaque para o arcabouço regulatório existente; considerações críticas robustas; análise extensiva e publicizada dos subsídios; propostas específicas.	Destaque para casos internacionais e literatura existente; considerações críticas difusas; análise e contribuições dos subsídios não publicizadas; propostas amplas.
Foco representativo	Consumidor	Prestadoras
Prosseguimento dado às recomendações	Envio das considerações para apreciação da SPR, após o qual não houve novas movimentações.	Recomendações não explicitamente consideradas nas minutas, porém houve mais celeridade no tratamento do tema.
Nível de impacto	Baixo	Médio
Fatores internos	Fim do mandato do Ouvidor em setembro de 2020 e lacuna no cargo até maio de 2022.	Redução considerável na equipe da Ouvidoria.
Fatores externos	Nenhum.	Tema de grande clamor no setor regulado: contato das prestadoras após movimentações internas da Ouvidoria, o que motivou a criação do questionário.
Papel da Ouvidoria	Participação social + aspectos de instrumento de gestão.	Aspectos de participação social + aspectos de instrumento de gestão.

Fonte: Elaboração própria.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou compreender como se dá a atuação da Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) a partir da perspectiva de participação social, com embasamento nos conceitos teóricos de *ombudsman* e dos diferentes papéis da ouvidoria pública. Objetivou-se, também, entender como essa atuação impacta o processo de políticas públicas dentro da Agência, considerando as diferentes etapas e particularidades da atividade regulatória.

Por meio das entrevistas realizadas, foi possível compreender que há diferentes perspectivas internas sobre a atuação da Ouvidoria, com alguns temas comuns sendo levantados. A análise das observações intra-caso referentes aos relatórios sobre Ampliação do SMP e Compartilhamento de Postes, produzidos em duas gestões distintas – do Ouvidor Thiago Botelho e do Ouvidor Luciano Godoi, respectivamente – serviram para confirmar e/ou desafiar alguns dos aspectos citados nas entrevistas.

O primeiro aspecto que chama atenção é a diferença no processo de elaboração dos relatórios e nos relatórios em si, o que pode ser atribuído à característica “personalista” da Ouvidoria, conforme levantado pelos entrevistados. Notam-se variações tanto na forma quanto na metodologia e no foco representativo de participação (cidadãos x empresas reguladas), demonstrando a inexistência de um padrão fixo de elaboração dos relatórios de atividades entre gestões.

A atuação nos dois casos teve aspectos comuns, contudo. Em ambos os episódios, a movimentação da Ouvidoria partiu da constatação de demandas/reclamações dos cidadãos, recebidas por meio dos canais de participação disponíveis. Outro ponto comum foi o não prosseguimento do tema, ou a não inclusão das propostas da Ouvidoria nos andamentos posteriores. No entanto, pode-se dizer que a atuação da Ouvidoria serviu para interromper a “inércia” regulatória sobre as respectivas políticas públicas, a partir de uma “escuta” ao cidadão, demonstrando sua importância como mecanismo de participação social.

Ademais, ambos os relatórios contaram com análises críticas pontuais a certos posicionamentos da Agência, sendo o relatório do SMP mais robusto nesse sentido. Isso indica uma tendência de busca ao aprimoramento institucional, porém sem indícios de mudanças efetivas na estrutura ou na ação da Agência.

A partir da análise dos relatórios e entrevistas, é possível destacar as seguintes características da atuação da Ouvidoria:

- No que diz respeito a sua estrutura, a Ouvidoria conta com uma equipe reduzida e pouco capacitada para as finalidades propostas, dificultando uma atuação mais incisiva e expressiva com relação à Agência. O fato do quadro de pessoal interno estar submetido a decisões da gestão da Anatel (exceto o próprio cargo do Ouvidor) contradiz a independência pressuposta para um órgão de controle.

- Há grande variância de atuação conforme o mandato, o que confirma a tese de personalismo citada pelos entrevistados. O processo de produção dos relatórios, bem como as movimentações internas e a condução das tomadas de subsídios apresentaram diferenças relevantes. Ademais, a continuidade ou não dos mandatos também aparenta estar relacionada com o prosseguimento dos temas levantados pela Ouvidoria dentro da Anatel.
- Em ambos os temas analisados, a Ouvidoria demonstrou o desejo de intervir em temas de clamor social de maneira mais temática e técnica ao invés de ocupar um papel externo comumente associado ao *ombudsman* tradicional.

É possível concluir, portanto, que o principal papel da Ouvidoria da Anatel tem sido movimentar debates internos sobre políticas públicas, quando a ação da Agência é considerada “insuficiente” perante esses temas. Sua atuação, embora tenha sido produtiva nesse respeito, se dá de maneira difusa, por meio de sugestões pontuais, mas não com um projeto organizado de institucionalização, melhora na gestão e de promoção de diálogo com a sociedade.

Quanto à sua adesão aos três papéis propostos pela literatura (instrumento de gestão, comunicação pública ou de participação social), pode-se dizer que a Ouvidoria possui elementos de todos eles, não se subscrevendo exclusivamente a nenhum.

Embora se coloque de maneira crítica perante as ações da Agência, há poucos estudos e considerações produzidas no sentido de aprimorar a gestão e os processos internos da Agência. De fato, observa-se um olhar mais temático e voltado a políticas públicas do que institucional e voltado a serviços, tendo em vista que a Ouvidoria tende a se posicionar de maneira técnica sobre temas específicos, ao invés de observar a atuação da Agência em *relação* a tais temas. Esse resultado converge com as observações de Menezes (2017), que constatou uma distorção dos princípios do *ombudsman* nas ouvidorias brasileiras, cujo foco passou de fortalecimento institucional para mediação entre estado e sociedade.

Essa mediação, contudo, que seria mais próxima aos papéis da ouvidoria como instrumento de comunicação pública e participação social, ainda não se dá de maneira totalmente consolidada. Foi observado, a partir da intervenção dos entrevistados, que ainda há uma falha em conduzir medidas de aproximação com a sociedade: grande parte dos cidadãos não entende as competências da Ouvidoria e/ou não tem acesso a ela. Esse resultado corrobora os achados de Brasil (2022), Miranda *et al.* (2018) e Santos *et al.* (2017), que chamam atenção para a falta de divulgação e conhecimento sobre as ouvidorias.

É válido apontar, também, que a comunicação que ocorre se dá principalmente por mecanismos como a tomada de subsídios, que possui um sentido cidadão-instituição, como apontado por Quintão e Cunha (2018), mas depende totalmente da iniciativa da Ouvidoria.

As interações iniciadas pelo cidadão se dão de maneira pontual, por meio das demandas do Fala.BR, no qual o posicionamento da Ouvidoria se dá de maneira apenas reativa.

Nota-se que a atuação da Ouvidoria, embora evidencie indícios de preocupação com o cidadão, baseia suas ações mais significativas nas prioridades do Ouvidor que ocupa o cargo no momento. Não há uma análise extensiva das demandas recebidas para formação de uma agenda de prioridades, o que notoriamente limita o controle social dentro da Agência. Como apontado por Capaz e Guimarães (2020), ainda não parece haver uma centralidade do cidadão nesse processo, embora ele seja capaz de orientar certas ações.

Quanto a seu papel no processo de políticas públicas, é possível concluir que a Ouvidoria da Anatel se faz presente na reelaboração de políticas existentes e consideradas ineficientes, principalmente nas etapas de identificação do problema e avaliação. Está menos presente nas etapas de formulação, decisão e implementação, contudo. Seu impacto no processo decisório da Agência ainda é relativamente reduzido, tendo em vista as limitações organizacionais e institucionais, como a equipe reduzida, o curto tempo de mandato do Ouvidor e o distanciamento do cidadão.

Conclui-se, portanto, que a Ouvidoria da Anatel, embora desempenhe papel importante no andamento de certos temas dentro da Agência, ainda está em processo de evolução no que diz respeito à representação do cidadão, à promoção da democracia participativa, ao fortalecimento institucional da Agência e à influência efetiva em seu processo decisório.

Este trabalho buscou, portanto, contribuir para o debate científico sobre as ouvidorias das agências regulatórias ao trazer o papel da ouvidoria como “catalisadora” de debates internos, com embasamento nos mecanismos de participação e controle social.

Para exploração futura do tema, podem ser realizadas pesquisas comparativas com outras agências regulatórias ou mesmo a análise, de maneira mais aprofundada, de todos os relatórios disponibilizados pela Ouvidoria da Anatel. Outra possibilidade interessante, tendo em vista que o presente trabalho priorizou a perspectiva interna sobre a atuação da Ouvidoria, seria investigar a percepção dos próprios cidadãos, a fim de compreender até que ponto a falta de informação e conhecimento impacta a participação social na Agência. Por fim, uma pesquisa quantitativa com uso dos dados disponibilizados no portal do Fala.BR também seria interessante para avançar a compreensão da efetividade da Ouvidoria da Anatel em lidar com os problemas trazidos pelos usuários.

## REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, F. T. L. **Fatores determinantes da percepção da qualidade da ouvidoria do Distrito Federal**. 2020. 83 p. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) — Universidade de Brasília.
- ANATEL. Consulta Pública n.º 25. **Consultas Públicas Encerradas - Participa Anatel**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/VisualizarTextoConsulta.aspx?TelaDeOrigem=3&ConsultaId=2348>. Acesso em: 8 nov. 2023.
- ANATEL. Pesquisa OV 01/2022. **Compartilhamento de Postes - Prestadores**, Brasília, 2022a. Disponível em: <https://tinyurl.com/3e857bw5>. Acesso em: 15 nov. 2023.
- ANATEL. Relatório Anual de Gestão. **Relatório Anual de Gestão**, Brasília, 2022b. Disponível em: <https://tinyurl.com/2h4surzw>. Acesso em: 15 set. 2023.
- ANATEL. Relatório de Atividades da Ouvidoria. **Relatório sobre Ampliação da Cobertura do SMP**, Brasília, 2020a. Disponível em: <https://tinyurl.com/5cp7j6np>. Acesso em: 3 nov. 2023.
- ANATEL. Relatório de Atividades da Ouvidoria. **Balanço do Mandato 2018-2020**, Brasília, 2020b. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/aafd1c5dc94ffcb38984a129486b2dec>. Acesso em: 15 nov. 2023.
- ANATEL. Relatório de Atividades da Ouvidoria. **Relatório sobre Compartilhamento de Postes**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/d52085289d673edcda4cf508881d1877>. Acesso em: 15 nov. 2023.
- ANATEL. Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007. **Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP**, Brasília, 2007. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/9-resolucao-477>. Acesso em: 31 out. 2023.
- ANATEL. Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013. **Regimento Interno da Anatel**, Brasília, 2013. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612>. Acesso em: 15 set. 2023.
- ANATEL. Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998. **Regulamento dos Serviços de Telecomunicações**, Brasília, 1998. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/13-1998/34-resolucao-73>. Acesso em: 28 set. 2023.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Constituição Federal**, Brasília, 2023. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado\\_EC%20131.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC%20131.pdf). Acesso em: 22 set. 2023.
- BRASIL. Lei 9.472, de 16 de julho de 1997. **Lei Geral das Telecomunicações**, Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm). Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de Junho de 2019. **Lei das Agências Reguladoras**, Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm). Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL, R. A. Democracia participativa: o caso do sistema de ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no período de 2014-2020. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 20, n. 2, p. 389 – 426, 2022. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/780>. Acesso em: 20 set. 2023.

CAIDEN, G. **International Handbook of the Ombudsman**. [S.l.]: Greenwood, 1983. v. 2. 384 p.

CALLAHAN, K. People, Politics, Participation, and Place. **Public Administration Review**, Wiley, v. 67, n. 5, p. 950 – 954, Set - Out 2007.

CAPAZ, M. C. N.; GUIMARÃES, V. de A. Ouvidoria do SUS como instrumento da democracia participativa: o caso de Angra dos Reis. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, v. 3, n. 1, p. 217 – 232, 1 dez. 2020 2020.

CARDOSO, A. Ouvidoria pública como instrumento de mudança (Texto para Discussão, n. 1480). 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2239>. Acesso em: 20 set. 2023.

CAVALCANTE, M. L. S. A. Ouvidorias Públicas: Conceito, Papel, Evolução e Qualidade no Controle Social. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 12, n. 2, p. 266 – 281, 2016. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/117>. Acesso em: 20 set. 2023.

COMPARATO, B. K. Ouvidorias públicas como instrumentos para fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: CARDOSO, A. (org.). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. p. 43 – 53.

FERRARI, R. N. Controle social de políticas públicas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 3, n. 2, p. 21 – 35, set. 2016.

FOLHA DE S.PAULO. **Lei de Acesso à Informação faz 10 anos, cria raízes e tem arcabouço sob ataque**. 13 mai. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/lei-de-acesso-a-informacao-faz-10-anos-cria-raizes-e-tem-arcabouco-sob-ataque.shtml>. Acesso em: 27 set. 2023.

GERRING, J. **Case study research: Principles and practices**. UK: Cambridge University Press, 2006.

GOMES, M. E. A. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, R. P. (org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa, Curitiba: Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária UFPR, 2000. p. 49 – 124.

GOMES, P. C.; SANTOS, A. S. de S. Controle social das agências reguladoras: o caso da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL. **Revista Vertentes do Direito**, v. 5, n. 2, p. 232 – 253, 2018.

- HERIAN, M. N. *et al.* Public Participation, Procedural Fairness, and Evaluations of Local Governance: The Moderating Role of Uncertainty. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 4, p. 815 – 840, out. 2012.
- HOWLETT, M. *et al.* **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 4. ed. Ontario: Oxford University Press, 2020.
- LARA, R. D.; GOSLING, M. Análise dos fatores que compõem a Ouvidoria no relacionamento com o cidadão. **Revista Espacios**, Caracas, v. 37, n. 23, p. 21 – 33, 2016.
- LEAL, L. C. C. *et al.* Eficácia em ouvidorias públicas: IEouv – uma proposta de indicador. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 14, n. 5, p. 7273 – 7293, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/2120>. Acesso em: 20 set. 2023.
- LINO, R. P. B.; BRITTO, P. A. P. As ouvidorias como mecanismo de participação social no processo regulatório: discussão e estudo de caso. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 0, n. 2, 2014.
- LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prim Facie**, v. 8, n. 15, p. 161 – 191, 2011.
- LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In: LYRA, R. P. (org.). **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004. p. 119 – 146.
- MACHADO, F. R. D. S.; BORGES, C. F. Análise do componente Ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 360 – 389, 2017.
- MENEZES, R. A. A. **A atuação das Ouvidorias Públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/4SdH5BbWM6C34mqpQqgLkx/?> Acesso em: 22 set. 2023.
- MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.
- MIRANDA, L. **Processos de mudança institucional: estudos de caso de cinco ouvidorias de agências reguladoras federais**. 2013. 254 p. Tese (Administração) — Universidade de Brasília.
- MIRANDA, L.; CALMON, P. C. du P. Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 2, 2017.
- MIRANDA, M. de F. *et al.* A ouvidoria como mecanismo de participação social: o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Revista de Ciências Humanas**, v. 17, n. 1, 2018.
- MONTEIRO, R. P. *et al.* Accountability e Controle Social: Uma reflexão sobre sua importância em relação a democracia. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, v. 5, n. 9, jun. 2016.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27 – 54, 1998.

- OLIVEIRA, J. E. de. Ouvidoria brasileira, estímulo à cidadania. **Organicom**, v. 7, n. 12, p. 166 – 177, 2010.
- PARK, D. S. O que são accountability e mecanismos de controle social? **Revista de Direito Público Contemporâneo**, v. 1, n. 1, jul. 2020.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PEIXOTO, S. F. *et al.* Atribuições de uma Ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 785 – 794, 2013.
- QUINTÃO, T. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 16, n. 26, p. 53 – 89, 2014.
- QUINTÃO, T.; CUNHA, E. S. M. Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, Brasília, v. 26, n. 66, p. 125 – 143, 2018.
- ROMERO, H. H.; SANT'ANNA, F. C. C. M. O papel das Ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 2, p. 185 – 198, 2014.
- SANTOS, A. R. *et al.* Quem conhece as Ouvidorias Públicas? Um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 73, p. 400 – 420, 2017.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SCROFERNEKER, C. M. A. *et al.* As ouvidorias ressignificadas como (im) possibilidade de/para diálogos virtuais: as agências reguladoras brasileiras em análise. In: **XIV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas**: Comunicação, opinião pública e organizações. Bauru: [s.n.], 2020.
- SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 11, n. 4, p. 147 – 158, 2000.
- SOUZA, R. C. R.; SOARES, E. Perspectivas dos enfermeiros no prisma das demandas dos usuários em Ouvidoria. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 411 – 416, 2022.

## **Apêndices**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA**

- 1) Por favor, descreva em breves palavras sua atuação junto a ANATEL. Que funções você exerceu na Agência? Durante quanto tempo?
- 2) Durante essa atuação você interagiu com a Ouvidoria da ANATEL? Por favor, descreva qual a relação entre as funções que você exerceu e a equipe da Ouvidoria da ANATEL.
- 3) Como se dá o relacionamento entre a Ouvidoria e as demais unidades da estrutura de liderança da ANATEL (Conselho, Superintendências, Auditorias, etc)? Esse relacionamento ocorre informalmente ou formalmente? Como?
- 4) Se possível, cite exemplos onde a Ouvidoria, quem sabe através dos seus relatórios e sugestões, influenciou, de forma significativa, as decisões tomadas pela ANATEL.
- 5) A Ouvidoria emitiu um relatório sobre a ampliação da cobertura do SMP em 2020. Você considera que esse relatório teve algum impacto no prosseguimento dado para o tema dentro da Agência? Se sim, qual?
- 6) Durante o período de 2020-2022, a Agência ficou sem Ouvidor. Como você considera que isso impactou a atuação desse órgão?
- 7) Mais recentemente, a Ouvidoria elaborou um relatório sobre a questão de compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia e prestadoras de telecom. Você considera que esse relatório teve algum impacto no prosseguimento dado para o tema dentro da Agência? Se sim, qual?
- 8) Considerando a Ouvidoria como mecanismo de participação, você acredita que a atuação da Ouvidoria reflete mais as preocupações dos consumidores ou das empresas reguladas?
- 9) Como você caracterizaria a atuação da Ouvidoria da ANATEL? Ela tem sido efetiva? O que poderia ser feito para melhorar a atuação da Ouvidoria da ANATEL?